

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, merata, materiil, spiritual, melalui peningkatan taraf hidup masyarakat, kecerdasan dan kesejahteraan rakyat. Pembangunan tersebut diharapkan dapat dilaksanakan secara merata bagi seluruh rakyat yaitu sesuai dengan asas keadilan sosial. Masalah keuangan merupakan hal vital dan mendasar yang digunakan sebagai modal Pembangunan Nasional. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebagai fasilitator pembangunan di daerah berusaha menghimpun dana sebanyak-banyaknya untuk pelaksanaan pembangunan, khususnya pembangunan daerah.

Mengingat Indonesia sebagai Negara dengan wilayah yang luas yang terdiri dari ribuan pulau dengan budaya, sosial dan kondisi perekonomian yang berbeda antar masing-masing daerah membutuhkan suatu sistem pembangunan daerah yang lebih efektif. Menghadapi kondisi yang demikian maka pemerintah memberikan otonomi pada pemerintah daerah yang dimaksudkan agar daerah tersebut mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Prinsip pemberian otonomi kepada pemerintah daerah pada dasarnya adalah untuk membantu pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan daerah agar dapat membiayai pembangunan di daerah.

Agar segala proses pengurusan dan penyelenggaraan keuangan negara tersebut tidak dilakukan sewenang-wenang oleh pemerintah, maka diperlukanlah persetujuan dari wakil-wakil rakyat. Konsepsi ini sangat jelas tertuang dalam rumusan selanjutnya dalam Pasal 23 A UUD 1945 tentang pemungutan pajak oleh negara yang semuanya diisyaratkan untuk diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang Penerimaan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Dalam menjalankan fungsi Pemerintahan Daerah diharuskan mendapatkan sumber keuangan yang diatur Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Salah satu dari sumber keuangan daerah ialah pemasukan dari pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari sumber PAD. Sedangkan salah satu jenis retribusi yang cukup dominan dalam menyumbang PAD di Kabupaten Bantul adalah retribusi pasar.

Sesuai dengan Undang-Undang nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa obyek dari retribusi pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional / sederhana yang berupa kios, los dan plataran yang dikelola pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang. Berdasarkan hal tersebut maka retribusi pendapatan yang boleh dipungut di lingkungan pasar hanya dari kios, los dan plataran.

Adanya permasalahan otonomi daerah adalah tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, terutama masalah keuangan. Hal ini ironis ketika konsep otonomi daerah menuntut kemnadirian daerah dalam mengurus rumah tangga dan kepentingannya sendiri, tetapi justru daerah merasa kesulitan dalam hal pelaksanaannya dikarenakan keterbatasan dalam hal keuangan.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi terletak pada seberapa besar kemampuan keuangan daerah tersebut yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa daerah dituntut untuk berkemampuan menggali sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerahnya. Memang suatu tantangan pemerintah daerah dituntut untuk dapat membiayai pembangunan dan kegiatan di daerahnya dalam rangka mencapai tujuan, tetapi pemerintah daerah juga harus dapat meningkatkan pelayanan sesuai dengan tuntutan masyarakat sampai dengan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kemampuan keuangan daerah dapat diukur dari besarnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD suatu daerah, maka semakin besar kemampuan daerah dalam menunjang pelaksanaan otonomi.

Di Kabupaten Bantul besarnya sumbangan PAD terhadap APBD dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2012 sangatlah kecil, dari tahun ke tahun selama 12 tahun sumbangan PAD terhadap APBD rata-rata tidak lebih dari 10%, sehingga sewajarnya bila daerah sangatlah tergantung terhadap transfer dari pusat untuk menjalankan roda pemerintahannya.

Di beberapa daerah rendahnya penerimaan PAD disikapi oleh pemerintah daerah dengan melakukan intensifikasi pajak dan retribusi dengan menaikkan tarif, hal ini memang jalan pintas yang paling mudah dilakukan oleh pemerintah daerah. Perhatian terhadap ketaatan pengelolaan pajak dan retribusi yang ada, serta ketidaktahuan akan potensi yang dimiliki sebenarnya merupakan awal dari kesalahan dalam menentukan kebijakan.

Salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang paling diandalkan adalah berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Sedangkan salah satu jenis retribusi yang cukup dominan dalam menyumbang PAD di Kabupaten Bantul adalah retribusi pasar. Kewenangan pengelolaan pasar di Kabupaten Bantul berada di bawah Kantor Pengelolaan Pasar. Kewenangan tersebut meliputi penataan, pengelolaan serta pendapatan dari retribusi pasar. Penataan pasar merupakan konsekuensi pemerintah daerah dalam hal fisik yang terdiri

dari sarana dan prasarana yang harus disediakan oleh pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat pengguna pasar. Kewenangan pengelolaan pasar merupakan kewenangan dalam hal manajemen, bagaimana pasar dapat dikembangkan secara maksimal dengan mengikutsertakan pedagang dan masyarakat pengguna yang lain dalam menumbuhkan kembangkan perekonomian yang berbasis kerakyatan. Sedangkan kewenangan pendapatan adalah kewenangan untuk melakukan pungutan atas pelayanan yang diberikan di pasar.

Pengelolaan pasar yang dilakukan oleh Kantor Pengelolaan Pasar di Kabupaten Bantul masih lebih mengedepankan penarikan retribusi guna pencapaian target yang telah ditetapkan. Selain itu dengan melihat data dan kenyataan bahwa selama sepuluh tahun terakhir yaitu tahun 2000-2012 dengan tarif yang tetap, penerimaan retribusi pasar bisa selalu meningkat dalam setiap tahunnya. Menjadi pertanyaan apakah ini sebuah prestasi terhadap kinerja petugas dalam pengawasan atautkah sebuah kesalahan dalam penentuan target maupun pencatatan.

Dalam melaksanakan pemungutan retribusi pasar agar terhindar dari penyalahgunaan wewenang petugas di lapangan yang tentunya akan dapat merugikan keuangan Negara, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul yang dalam hal ini melimpahkan kewenangan yang sebelumnya kepada Dinas Pendapatan Daerah,¹ dan sejak tahun 2007 sampai sekarang kewenangan

¹ Perda Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar, pasal 32

dilimpahkan kepada Kantor Pengelolaan Pasar,² yang sebelumnya harus mengetahui seberapa besar pasar dapat diperdayakan dalam mendukung pembiayaan pembangunan daerah.

Dengan dasar ini dibutuhkan peran Kantor Pengelolaan Pasar Kabupaten Bantul dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, khususnya dalam memanfaatkan retribusi tersebut dalam pembangunan di Kabupaten Bantul. Dalam penelitian ini penulis mencoba melihat lebih jauh peran Kantor Pengelolaan Pasar dalam fungsi pengawasannya di Kabupaten Bantul khususnya Perda tentang retribusi pasar.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan mengambil judul: **PELAKSAAN PENGAWASAN PEMUNGUTAN RETRIBUSI PASAR BERDASARKAN PERDA NOMOR 5 TAHUN 2000 TENTANG RETRIBUSI PASAR DI KABUPATEN BANTUL**

B. Rumusan Masalah :

Berdasarkan judul dan latar belakang masalah, dapat penulis rumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana sistem pengendalian intern terhadap pelaksanaan pemungutan retribusi berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul?

² Perda Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul

2. Siapa yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Bantul?
3. Upaya apa yang dilakukan dalam pengawasan pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui sistem pengendalian intern terhadap pelaksanaan pemungutan retribusi berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul?
2. Untuk mengetahui pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Bantul?
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam pengawasan pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Bantul?

D. Manfaat Penelitian

Manfaat atau kegunaan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Bagi Lembaga

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul

Memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul.

b. Bagi Universitas Islam Indonesia

Penelitian ini akan menambah khasanah pustaka hukum di Universitas Islam Indonesia, khususnya yang menyangkut aspek Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul.

2. Bagi Peneliti

a. Memperdalam wawasan penulis di bidang hukum khususnya dalam Hukum Tana Negara Pelaksanan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul.

b. Sebagai bahan untuk penyusunan skripsi sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

3. Bagi Masyarakat

Menambah wawasan masyarakat tentang hukum dalam praktik khususnya Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul.

E. Tinjauan Pustaka

Salah satu sumber pendapatan daerah yang penting adalah retribusi daerah. Retribusi sendiri mempunyai pengertian adalah sebuah pungutan sebagai pembayaran atas suatu pemakaian dengan prestasi kembalinya secara

langsung. Pembayaran tersebut oleh si pembayar ditujukan semata-mata untuk mendapatkan suatu prestasi tertentu dari pemerintah.³

Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang dapat bersifat otonom maupun bersifat administratif. Undang-Undang menerapkan bahwa pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diharapkan dengan konstruksi yang demikian ini akan menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di sini penyelenggara pemerintahan ada dua pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sederajat antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin Badan Eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertanggung jawab di Bidang Legislatif, yang fungsinya menampung aspirasi rakyat dan juga sebagai pengawas pelaksanaan pemerintah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, pengertian otonom daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Harus dipahami bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus dalam rangka meningkatkan, memperkuat dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia serta untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia secara

³ SF Marbun, SH dan Moh. Mahfud, SH., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, hlm. 137*

keseluruhannya. Dalam pelaksanaan otonomi daerah faktor aspirasi rakyat harus benar-benar menjadi perhatian. Dengan demikian adanya otonomi daerah akan dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta dapat membina stabilitas politik dan keutuhan bangsa.

Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah. Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah menghitung potensi PAD yang riil dimiliki daerah.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai guna memperoleh data untuk menyusun skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Lokasi Penelitian

Penulis menentukan lokasi penelitian dilakukan di 31 pasar yang tersebar di 17 Kecamatan di wilayah Bantul.

2. Subjek dan Objek Penelitian

a. Subjek Penelitian

Subjek dari penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Kantor Pengelolaan Pasar
- 2) Koordinator Pasar / Lurah Pasar

3) Ketua APPSI (Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia)

b. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul.

3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data yaitu :

- a. Data Primer, yaitu data yang memperoleh dari sejumlah keterangan atau fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian lapangan atau berasal dari sumber yang pertama.
- b. Data Sekunder, yaitu data-data yang berupa literatur maupun kepustakaan dan dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian ini, dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu :
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah pada umumnya dan pertanggungjawaban Kepala Daerah, yaitu berupa :
 - a) Pasal 23 A Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 tentang Retribusi Pasar
 - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

e) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang mendukung bahan primer, yang berupa buku-buku literatur.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Data yang bersifat data primer, pengumpulan datanya dilakukan dengan cara melakukan interview atau wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang sudah disiapkan terlebih dahulu sebagai pedoman wawancara dan akan dilakukan pada subjek-subjek penelitian dengan metode *non probability sampling* sampel yang diperoleh dengan menentukan dulu kriteria yang dikehendaki oleh penelitian sesuai dengan tujuan penelitian
- b. Data yang bersifat sekunder, metode pengumpulan data dilakukan dengan mempelajari, mengidentifikasi dan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku pustaka maupun dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

5. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan penelitian diperlukan suatu metode yang harus tepat dan sesuai dengan jenis penelitian yang dilakukan serta harus sistematis dan konsisten. Metode yang penulis pakai dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan permasalahan mengenai hal-hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada mengenai hal-hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada mengenai pelaksanaan pengawasan pemungutan retribusi pasar berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pasar di Kabupaten Bantul. Penelitian hukum empiris atau penelitian sosiologis yaitu penelitian hukum yang menggunakan data primer. Menurut pendekatan empiris pengetahuan didasarkan atas fakta-fakta yang diperoleh dari hasil penelitian dan observasi. Penelitian-penelitian yang dilakukan didasarkan pada metode ilmiah yang merupakan bagian dari pendekatan empiris. Penelitian ini juga berdasarkan teori teori hukum yang ada, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun pendapat para sarjana dan ahli.

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu dengan menjabarkan dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang kemudian diadakan pemilihan bobot dari data yang ada dengan metode pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan dengan berdasarkan pada adanya

kesesuaian antara data yang diperoleh dengan aturan atau kaidah hukum, sehingga uraian dan penjabarannya akan menggambarkan permasalahan dengan jelas. Kesimpulan yang diambil dengan logika deduktif yaitu menarik kesimpulan dari yang bersifat umum ke arah kesimpulan yang khusus.

7. Kerangka skripsi

- a. Bab I Pendahuluan, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan.
- b. Bab II Tinjauan tentang Pemerintah Daerah, Pendapatan Daerah, Pajak Daerah, retribusi daerah, Tinjauan Tentang retribusi pasar dan Pengawasan dan Pengendalian Peraturan Daerah Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- c. Bab III Pembahasan tentang sistem pengendalian interen, lembaga yang berwenang, dan paya yang dilakukan untuk pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Bantul.
- d. Bab IV Penutup, berisi tentang kesimpulan dari pembahasan dan saran yang semoga dapat berguna dalam pelaksanaan retribusi pelayanan pasar.