

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Suatu Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) yaitu :*“otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan-undangan”*

Dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka memungkinkan daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat. Untuk dapat menyelenggarakan otonomi daerah yang optimal, maka diperlukan dana yang cukup. Sebagian dana tersebut diusahakan oleh daerah itu sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah yang harus mencukupi bagi kepentingan rumah tangganya sendiri. otonomi yang seluas-luasnya bagi Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan peluang dan sekaligus tantangan. Peluang disini bagi pemerintahan daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang memadai untuk mengelola sendiri potensi tersebut, sedangkan

bagi pemerintah daerah yang mempunyai sumber daya alam yang kurang memadai justru merupakan tantangan.

Upaya-upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah tersebut tidak terlepas dari mekanisme sistem pemerintahan daerah yaitu kerjasama antar Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah dengan cara pendekatan terpadu dan tidak menghilangkan identitas, tugas serta fungsi masing-masing. Dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah, subsektor retribusi pasar merupakan bagian dari sumber penerimaan retribusi daerah yang merupakan sumber penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) yang cukup berarti dimana kontribusi pasar akan turut menentukan besarnya tingkat kemandirian suatu daerah, yang juga dapat menentukan arah perkembangan dan pembangunan suatu daerah kedepannya. Sehubungan dengan itu perlu digali dan diperluas pengelolaannya sebagaimana retribusi pasar ini dipungut atas balas saja yang disediakan pemerintah daerah. Perbincangan mengenai otonomi daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia tetap mendapatkan perhatian yang serius dan hingga sekarang menarik untuk didiskusikan. Salah satu hal yang menjadi perhatian utama adalah peletakan titik berat otonomi pada Kabupaten dan Kota sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 6 tentang Keuangan Daerah (2004:221) disebutkan:

“Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan

pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”. Suatu Daerah yang mempunyai Pendapatan Asli Daerah yang cukup, akan dengan mudah menyelenggarakan urusan rumah tangganya dan kemakmuran masyarakat juga akan tercipta. Untuk mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah, dalam rangka perwujudan otonomi daerah dilakukan upaya untuk meningkatkan jumlah penerimaan retribusi daerah.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil/DBH, Dana Alokasi Umum/DAU, Dana Alokasi Khusus/DAK), Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Dalam hal ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dari amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut jelas bahwa retribusi daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Undang- Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah menyebutkan pengertian retribusi daerah adalah pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan

Retribusi daerah merupakan sumber PAD yang potensial karena lingkup pengenaan retribusi daerah lebih luas dibanding dengan pajak daerah. Demikian pula menurut Adisasmita R (2011) bahwa pengembangan retribusi daerah lebih mudah dibandingkan dengan pajak daerah mengingat lingkup pengenaan retribusi daerah tidak seketat dibandingkan dengan pajak daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam rangka mengembangkan PAD lebih banyak tertuju pada upaya peningkatan penerimaan retribusi daerah.

Di Kota Bandung, retribusi daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang diharapkan dapat memberikan kontribusi besar terhadap PAD, sehingga pemerintah daerah terus membuat kebijakan-kebijakan yang dinilai efektif untuk meningkatkan penerimaan retribusi daerah. Salah satu jenis retribusi daerah yang terus dikembangkan adalah retribusi pasar, karena di Kota Bandung ini terdapat 27 pasar tradisional yang dikelola oleh PD Pasar Bermartabat Kota Bandung.

Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung telah dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung No 15 Tahun 2007. Perubahan status Dinas Pengelolaan Pasar menjadi Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Prioritas utama dari perubahan tersebut adalah pengelolaan sumber daya manusia yang baik, sesuai dengan tujuan Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung,

yaitu: meningkatkan kemampuan industri daerah dengan program intensifikasi dan ekstensifikasi usaha di semua sektor bisnis yang telah ada dengan memperhatikan kualitas dan diversifikasi produk untuk memenuhi produktivitas dan efisiensi pemasaran; Menopang secara proaktif terciptanya otonomi daerah dengan pemerintah BUMN dan BUMD; Mengaktifkan kegiatan-kegiatan riset dan pengembangan teknologi yang bersifat strategis dengan dukungan fasilitas dan infrastruktur, perluasan pasar agar ditopang oleh Pemda dan DPRD; melakukan pengawasan kepada para pelaku usaha guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menggantungkan diri pada usaha secara total memiliki 'trickle down effect' menciptakan iklim usaha secara total yang kondusif dengan mengoptimalkan investasi yang ada, serta menjaring investasi-investasi baru dalam rangka meningkatkan laju perekonomian rakyat; meningkatkan sinergi antara PD Pasar Bermartabat dengan pihak-pihak yang secara intensif dapat meningkatkan usaha PD Pasar Bermartabat.

Untuk mencapai tujuan diatas maka keberhasilan retribusi pasar tergantung pada suatu cara pelaksanaan pemungutan retribusi yang ditentukan pemerintah daerah yang mana dalam oprasionalnya dapat disesuaikan dengan kondisi kegiatan pasar. Dengan suatu cara pelaksanaannya pemungutan tersebut dapat menjadi suatu sistem pelaksanaan yang terarah pada tujuan, selain itu dapat memberikan pelayanan dan pengaturan yang baik terhadap masyarakat pemakai jasa pasar.

Pentingnya pelaksanaan dan pengawasan dalam pengelolaan retribusi pasar pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga agar kegiatan dalam suatu sistem pengelolaan retribusi pasar sesuai dengan rencana yang ditentukan. Selain itu

pengawasan ini ditujukan untuk mengetahui kelemahannya yang dihadapi dalam pemungutan sehingga mempengaruhi tingkat penerimaan. Berbagai kekurangan-kekurangan dapat diatasi melalui pengawasannya secara langsung maupun tidak langsung.

Peran administrator pemerintah daerah yang berkaitan dengan urusan penyelenggaraan rumah tangga daerah, dalam bidang pendapatan daerah, khususnya pengelolaan retribusi pasar merupakan bagian yang penting sehingga perlu menjadi perhatian. Untuk itu yang berkaitan dengan faktor-faktor yang berpengaruh dalam pencapaian tujuan perlu diperhatikan agar dapat dibenahi ataupun ditingkatkan keberadaannya. Kondisi ini dapat berupa sarana dan prasarana dalam lingkungan pasar, disiplin petugas, kemampuan aparatur, serta kesadaran masyarakat pedagang serta kebijakan yang dikeluarkan. Hal ini berpengaruh pada peningkatan penerimaan retribusi dari sektor pasar. Dengan turut berperannya pemerintah daerah hal ini Dinas Pendapatan Daerah dalam peningkatan pengelolaan dan pelaksanaan kebijakan retribusi pasar maka dapat memberikan sumber penerimaan yang dapat diandalkan dalam peningkatan pendapatan asli daerah yang turut mendukung pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah Kota Bandung.

Namun, dari pengamatan penjajagan yang dilakukan oleh penulis, terlihat pengelolaan retribusi pasar pada 27 pasar tradisional tersebut masih belum optimal. Hal itu dapat dilihat dari beberapa indikasi seperti:

1. Sumber daya, kurang tegasnya sumber daya yang dimiliki oleh pihak PD Pasar Bermartabat dalam memungut tariff retribusi yang dilakukan setiap

hari menyebabkan penarikan retribusi tidak maksimal. Petugas yang menarik retribusi sering kecolongan oleh sikap pedagang yang tidak membayar retribusi pada hari itu juga sehingga membuat para pedagang menunggak pembayaran retribusi bahkan sampai setahun.

2. Disposisi, karena direktur PD Pasar Bermartabat yang sekarang sedang dinonaktifkan, maka pembagian tugas-tugas dan kinerja karyawan yang lain menjadi kurang maksimal. Dengan dinon-aktifkannya direktur utama yang menjabat, maka tugas yang seharusnya diselesaikan oleh direktur utama tersebut tidak berjalan sebagaimana seharusnya sampai masa jabatan itu berakhir.
3. Kurangnya Komunikasi, sehingga tingkat kesadaran dan partisipasi masyarakat (pedagang) dalam membayar retribusi pasar masih rendah

Selain beberapa indikasi di atas, terdapat masalah-masalah lain yang menyebabkan laba yang didapatkan oleh Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung berkurang, yaitu pihak Pasar Bermartabat harus ikut membayar sampah-sampah masyarakat di sekitar lingkungan pasar-pasar yang berada di kota Bandung yang menyebabkan pengeluaran oleh pihak Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung membengkak. Beberapa indikasi kelemahan dan permasalahan di bidang pengelolaan pasar tersebut dapat menyebabkan tidak optimalnya penerimaan/pendapatan retribusi pasar di Kota Bandung. Oleh karena itu Pemerintah Kota Bandung melalui Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat Kota Bandung dituntut untuk dapat membuat atau mengembangkan kebijakan

pengelolaan retribusi daerah yang dipandang efektif untuk meningkatkan penerimaan/pendapatan retribusi daerah guna menunjang PAD Daerah tersebut..

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka penulis mengambil judul penelitian/skripsi “**Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung?
3. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar Kota Bandung?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Secara garis besar kegunaan penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, sebagai berikut:

1) Tujuan Penelitian

1. Mengetahui Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung
2. Mengetahui faktor-faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung

3. Mengetahui usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung

2) Kegunaan penelitian

a. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama perkuliahan di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung dan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara Khususnya dalam teori Kebijakan Publik, Administrasi Usaha Negara dan Daerah, serta Keuangan Pusat dan Daerah Mengenai Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah.

b. Praktis (Aspek Guna Laksana)

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar Kota Bandung

D. Kerangka Pemikiran

Ada beberapa hal pokok yang dijadikan landasan berpikir dalam penelitian ini untuk lebih memperjelas masalah dan topik pembahasan nantinya, maka penulis mengemukakan beberapa pengertian yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

Implementasi diartikan sebagai kebijaksanaan-kebijaksanaan dimana pelaksanaan adalah perihal atau perbuatan usaha. Hal lain yang penting yakni latar belakang kecenderungan untuk mengkaji secara mendalam mengenai implementasi adalah pengalaman mengenai perencanaan pembangunan di Negara-negara berkembang yang tidak sesuai dengan kenyataan (Realitas) yang sebenarnya.

Implementasi kebijakan/kebijaksanaan dapat juga dikatakan implementasi pembangunan atau implementasi program pembangunan. Lebih jauh tentang pengertian implementasi sebagai proses.

Presman dan Widawsky mengemukakan bahwa, Implementasi adalah suatu proses yang saling mempengaruhi antara dua kelompok yang turut serta yang bertindak untuk mencapai apa yang di inginkan bersama.

Sedangkan mengenai pelaksana kebijakan/kebijaksanaan akan berjalan dengan baik apabila mengetahui bagaimana peliknya perumusan suatu kebijaksanaan dengan implementasinya. Dengan demikian pada umumnya dianggap cukup masuk akal kalau di dalam suatu kebijakan/kebijaksanaan sudah termasuk tujuan atau sasaran tertentu yang telah di tetapkan jauh dari sebelumnya walaupun tujuan dari suatu kebijaksanaan itu adalah prakteknya mungkin saja berubah atau di lupakan paling tidak sebagian begitu waktu berlalu, oleh karena itu dalam pengertian seperti ini cukup masuk akal pula bahkan dapat sebagai suatu kebenaran kalau misalnya orang mengatakan kebijaksanaan itu tidak mempunyai tujuan sama sekali sebagai sesuatu yang kontraktif..

Dalam pembuatan keputusan atau kebijaksanaan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana, setiap administrator dituntut memiliki kemampuan atau keahlian, tanggung jawab dan kemauan, sehingga dia dapat membuat kebijaksanaan dengan segala resikonya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Sekalipun demikian dalam praktek kita melihat kadangkalah tujuan itu dirumuskan dengan mengacu pada masa lampau sebagai suatu upaya untuk memberikan kesan kuat akan adanya suatu strategi yang jelas atau untuk memperbesar tingkat wawasan kedepan mengenai hasil akhir yang ingin dicapai daripada sebagai suatu tindakan yang sudah ditetapkan semenjak dini dalam tahap-tahap proses pembuatan kebijaksanaan

Retribusi pasar sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, karena retribusi daerah merupakan salah satu dari keempat jenis sumber pendapatan daerah, dimana menurut Undang-Undang Nomor.33 Pasal 6 Tahun 2004, tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menetapkan bahwa :

Pendapatan Asli Daerah bersumber dari:

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah

Dari kutipan tersebut di atas terbukti bahwa retribusi daerah adalah merupakan bagian dari pada pendapatan asli daerah. Sedangkan retribusi pasar tergolong dalam satu jenis retribusi daerah Untuk menciptakan sumber pendapatan

asli daerah melalui retribusi pasar secara maksimum tentunya diperlukan adanya suatu cara pengelolaan yang lebih baik sehingga penerimaan di sektor retribusi pasar tersebut betul-betul dapat diharapkan sebagaimana mestinya. Atau dengan kata lain dalam pemungutan retribusi pasar, pemerintah tidak terbentur pada masalah-masalah yang dapat menghambat laju peningkatan retribusi pasar tersebut.

Dalam rangka pembiayaan pembangunan di Kota Bandung, maka diperlukan adanya sumber-sumber pembiayaan memadai. Sumber pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang dihasilkan dari pendapatan asli daerah sebagaimana yang telah ditentukan dalam Undang-Undang seperti yang telah dijelaskan di atas yang menekankan bahwa dengan Undang-Undang ditetapkan ketentuan pokok tentang pajak dan retribusi daerah.

Sebagaimana retribusi pasar yang merupakan bagian dari sumber penerimaan retribusi daerah merupakan suatu pungutan sebagai sumber pembiayaan jasa pasar yang oleh Negara diberikan kepada yang berkepentingan, maka untuk dapat memberikan penerimaan yang potensial bagi daerah diperlukan pengelolaan dengan baik dalam hal ini cara pelaksana pemungutan dan pengawasan yang di tujukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyaknya variabel atau faktor-faktor yang masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dalam pandangan Edwards III yang dikutip dalam buku Subarsono (2006;90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan public. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat kebijakan public sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan,

b. Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif, tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal dikertas dan menjadi dokumen saja

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis.

d. Struktur Organisasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standart operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Dengan adanya pengelolaan retribusi pasar yang dirumuskan dalam cara pelaksanaan pemungutan dan pengawasan di upayakan untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam hal ini target yang ditetapkan dapat terealisasi.

E. Proposisi Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung masih belum berjalan dengan baik. Hal ini bisa dilihat dari pendapatan yang masih belum mencapai target
2. Hambatan yang ada dalam mengimplementasikan kebijakan retribusi pasar tidak hanya berasal dari faktor eksternal saja tetapi berasal juga dari faktor internal Perusahaan Daerah Bermartabat itu sendiri. Faktor eksternal yang menghambat Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung yaitu seperti: keberadaan PKL yang ada di area luar pasar sehingga mengurangi jumlah pedagang yang menempati kios pasar, dan tentu saja mengurangi konsumen untuk berbelanja ke dalam pasar; kurangnya kesadaran pedagang untuk membayar retribusi pasar; pengeluaran operasional pasar yang semakin membesar, tetapi tidak diimbangi dengan pendapatan dari hasil retribusi. Sementara itu faktor internal yang menjadi hambatan dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar yaitu dari sumber daya yang kurangnya komitmen dan ketegasan yang dimiliki oleh pihak PD Pasar Bermartabat.

3. Usaha yang dilakukan oleh pihak PD Pasar Bermartabat Kota Bandung untuk mengatasi hambatan yang ada dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar di Kota Bandung sejauh ini yaitu pihak PD Pasar Bermartabat mencoba mengajukan untuk diperbaharunya Perda yang mengatur tentang tarif pelayanan pasar yang nominalnya dirasa sudah tidak bisa menutupi pengeluaran oleh pihak PD Pasar Bermartabat kota Bandung.

F. Lokasi dan Waktu Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Perusahaan daerah Kota Bandung dan di Pasar Sederhana yang sama-sama beralamat di Jalan Jurang Nomor 1, sukajadi, Bandung.

2. Lamanya Penelitian

Lamanya waktu penelitian dilakukan sejak akhir bulan Februari sampai awal bulan Juni 2016.