**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Penerapan otonomi daerah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralisasi mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralisasi, yaitu memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya. Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesatuan politik dan kesatuan bangsa.

Poses desentralisasi pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sebagai wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah memberikan konsekuensi terhadap pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Proses desentralisasi tersebut didukung dengan pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang memnberikan keleluasaan bagi masing-masing daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, juga memberikan ruang bagi daerah untuk menggali dan mendayagunakan potensi yang dimiliki secara optimal.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah 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.

1

Masalah yang sering muncul dalam melaksanakan otonomi daerah adalah prospek kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pembangunan dan pemerintahan serta melayani masyarakat setempat sejalan dengan dinamika kehidupan masyarakat yang harus dilayani. Oleh karena itu penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah senantiasa terus meningkat sehingga biaya yang dibutuhkan juga akan bertambah. Peningkatan penerimaan daerah harus senantiasa diupayakan secara periodik oleh setiap daerah otonom melalui penataan administrasi pendapatan daerah yang efisien dan efektif sesuai dengan pola yang telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan petunjuk pelaksanaan.

Salah satu tolak ukur untuk melihat kesiapan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Dalam rangka memenuhi pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat diperoleh dari penerimaan daerah sendiri atau dapat pula dari luar daerah. Sumber-sumber pendapatan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah adalah dengan meningkatkan pendapatan dari pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi, adalah: (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan daerah yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah(Ladiyanto dkk, 2005)

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan daerah, disamping penerimaan lainnya. Meskipun demikian, proposisi Pendapatan Asli Daerah terhadap total penerimaan tetap merupakan indikasi “Derajat Kemandirian keuangan Suatu Daerah.” (Santoso, 1995:20). Dalam rangka mewujudkan otonomi daerah maka salah satu upaya yang harus dilakukan adalah meningkatkan derajat kemandirian keuangan daerah, dalam hal ini adalah meningkatkan dan mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD), yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan penerimaan lain-lain usaha daerah yang sah.

Menurut Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2001 Tentang Pajak Daerah menjelaskan bahwa pajak dan retribusi terdiri atas pajak dan retribusi propinsi dan kabupaten/kota serta menjelaskan pula bahwa pemerintah propinsi maupun kabupaten/kota dapat menetapkan pajak lainnya sepanjang aturan yang berlaku.

Pajak dan retribusi daerah berasal dari masyarakat dan merupakan kewajiban dari masyarakat itu sendiri. Pajak merupakan iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Mardiasmo, 2004:1). Di mana terdapat unsur-unsur yaitu iuran dari rakyat kepada negara, berdasarkan undang-undang, tanpa jasa timbal balik atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk, dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Sedangkan yang dimaksud dengan retribusi daerah yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan (Mardiasmo, 2004: 100-101). Jadi dalam hal retribusi daerah balas jasa dari adanya retribusi daerah tersebut langsung dapat ditunjuk. Dalam hal pemungutan iuran retribusi dianut asas manfaat. Dalam asas ini besarnya pungutan ditentukan berdasarkan manfaat yang diterima oleh si penerima manfaat atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Pada prinsipnya pungutan retribusi yang harus dibayar oleh si penerima manfaat harus sama dengan nilai dari manfaat yang diterimanya.

Penarikan pajak dan retribusi harus dipastikan adanya umpan balik yang diterima oleh masyarakat yang biasa berupa pelayanan yang maksimal dari pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan merupakan aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan, Gronroos sebagaimana ditegaskan oleh Ratminto dan Winarsih (2005:2). Di mana masyarakat telah membayar pajak dan retribusi yang merupakan bentuk kewajiban masyarakat kepada negara begitu juga pelayanan yang maksimal merupakan hak masyarakat atas pembayaran pajak dan retribusi tersebut.

Secara empirik pungutan retribusi di Kabupaten Seram Bagian Barat menunjukkan potensi yang cukup tinggi terhadap Pendapatan Asli Daerah karena didukung oleh lima sektor retribusi unggulan, yaitu: (1) Retribusi Pelayanan Kesehatan; (2) Retribusi Pelayanan Pasar; (3) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; (4) Retribusi Kayu dan Non Kayu; (5) Retribusi Izin Usaha Perikanan. (Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah kab SBB, 2015)

Pada tahun 2009 dan 2010 pendapatan retribusi, antara target dan realisasi variansnya sangat signifikan. Tahun 2009 dianggarkan sebesar Rp 1.974.552.056 kenyataan realisasinya sebesar Rp. 797.474.368 (40 persen). Tahun 2010 dianggarkan sebesar Rp. 5.026.764.569, kenyataan realisasi sebesar Rp. 869.020.436 (17 persen). Kontribusi retribusi terhadap total Pendapatan Asli Daerah tahun 2009 dan 2010 masing-masing sebesar 36 persen dan 34 persen(Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah kab SBB,2015)

Salah satu sektor retribusi daerah yang sangat potensial di Kabupaten Seram Bagian Barat adalah Retribusi Pelayanan Pasar. Pemerintah daerah berupaya mengembangkan mekanisme pembiayaan dengan menggali berbagai bentuk pembiayaan yang potensial untuk menunjang pembangunan daerah sekaligus untuk peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat termasuk penyediaan sarana dan prasarana pasar. Pasar dalam pengertian sehari-hari yang kita kenal sebagai tempat jual beli barang-barang kebutuhan sehari-hari masyarakat.

Dalam konteks penelitian ini, pasar adalah sarana/prasarana daerah untuk memungut retribusi daerah serta penerimaan lain yang merupakan pendapatan daerah. Agar potensi retribusi dapat direalisasikan suatu pasar harus memiliki fasilitas-fasilitas utama seperti kios-kios, los tempat berjualan, serta pelataran berjualan. Selain fasilitas umum tersebut, suatu unit pasar harus didukung oleh fasilitas penunjang seperti parkir dan MCK yang dapat dipungut retribusinya karena pemanfaatan sarana tersebut.

Potensi Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat sangat besar oleh karena ada tigapasar yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah, yang dapat memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah. Pasar yang dikelola Pemerintah Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat,adalah sebagai berikut:

1. Pasar Kairatu dengan luas 1.600 m2 dengan jumlah pedagang 275 orang.
2. Pasar Piru dengan luas 2.500 m2 dengan jumlah pedagang 300 orang.
3. Pasar Eti dengan luas 2.000 m2 dengan jumlah pedagang 150 orang. (Dinas Perindustrian,Perdagangan dan Penanaman Modal Kab SBB,2015)

Pada tahun 2009 Retribusi Pelayanan Pasar dianggarkan sebesar Rp. 156.000.000, dapat direalisasikan sebesar Rp. 272.003.000 (174 persen). Sebaliknya pada tahun 2010 retribusi pelayanan pasar dianggarkan sebesar Rp. 498.621.000, dapat direalisasikan hanya sebesar Rp. 240.028.000 (48 persen). Pada tahun 2009 kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap retribusi daerah sebesar 34 persen, tahun 2010 kontribusi retribusi pelayanan pasar menurun menjadi sebesar 28 persen.(Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah kab SBB,2015)

Potensi Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat sangat besar tapi cara pengelolaannya yang dilakukan oleh pemerintah setempatkurang baik. Dari tiga pasar yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, hanya satu pasar yang berfungsi dengan baik dan memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah yakni pasar Piru. Pasar Kairatu yang di bangun tahun 2008 dan pasar Eti yang dibangun tahun 2013 belum difungsikan. Menurut pengamatan awal peneliti, ketidak beroperasinya pasar Kairatu karena kalahnya persaingan dengan pasar Gemba di desa Waimital dan tidak berfungsinya Terminal di dalam pasar Kairatu. Sedangkan tidak beroperasinya pasar Eti karena pemilihan lokasi pasarnya yang kurang strategis, jauh dari pemukiman warga. Sebenarnya pasar ini akan dibangun di lokasi penduduk, hanya masyarakat tidak mau membebaskan lahan mereka.

Berdasarkan latar tersebut diperlukan suatu penelitian untuk mengungkapkan hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan pasar yang ada di Kabupaten Seram Bagian Barat Provinsi Malukusecara lebih jelas. Penelitian ini diberi judul “**Efektivitas PengelolaanPasar Di Kabupaten Seram Bagian Barat Provinsi Maluku”.**

**B. RumusanMasalah**

Sebagimana dijelaskan sebelumnya ada tiga pasar yang dimiliki oleh pemda Kabupaten Seram Bagian Barat, tetapi hanya satu pasar yakni Pasar Piru yang beraktivitas, Pasar Kairatu dan Pasar Eti tidak beraktivitas. Berdasarkan realitas tersebut dirumuskan masalah penelitian (*problem statement*) pengelolaan pasar tidak efektif. Rumusan masalah (*problem statement*) ini selanjutnya diperinci dalam lima pertanyaan penelitian sebagai berikut:

* 1. Bagaimanakah profil pasar yang ada di Kabupaten Seram Bagian Barat?
  2. Bagaimanakah potensi pasar yang ada di Kabupaten Seram Bagian Barat?
  3. Bagaimanakah pengelolaan pasar sebagai aset daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat?
  4. Faktor-faktor determinan apa saja yang menjadi penentu efektivitas pengelolaan pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat?
  5. Bagaimanakah prototipe model efektivitas pengelolan pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat?

**C. Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan pertanyaan penelitian, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeksripsikan:

* + - * 1. Profilpasar di Kabupaten Seram Bagian Barat.
        2. Potensi pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat.
        3. Pengelolaan pasar sebagai aset daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat.
        4. Faktor-faktor determinan atau penentu efektivitas pengelolaan pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat.
        5. Prototipe model efektivitas pengelolan pasar di Kabupaten Seram Bagian Barat.

1. **Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian adalah:

* 1. Manfaat Praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan:

1. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pemda kabupaten Seram Bagian Barat dalam penyelenggaraan otonomi khususnya dalam mengelola pasar sebagai asset daerah supaya bisa efektif sehingga dapat meningkatan kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap retribusi daerah dan Pendapatan Asli Daerah.
2. Sebagai bahan kajian atau studi banding bagi Kabupaten atau Provinsi lain di Indonesia yang ingin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
   1. Manfaat Teoritis, dari hasil penelitian ini diharapkan di ataranya adalah:
      * + 1. Sebagai salah satu bahan bacaan atau sumber referensi terpenting yang dimiliki oleh Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar.
          2. Sebagai salah satu sumber data dan informasi atau bahan referensi dasar bagi para mahasiswa dan peneliti lain yang berminat untuk melakukan penelitian Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah.
          3. Dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan administrasi khususnya administrasi keuangan publik.