

Retribusi Pasar sebagai Pendapatan Asli Daerah

Studi Kasus Pasar Kabupaten di Sleman*

Masalah peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) senantiasa dipertanyakan untuk mengukur derajat kemandirian suatu daerah retribusi pasar kabupaten di banyak daerah Tingkat II, sebagai sumber penerimaan PAD ternyata memiliki nilai yang berarti. Tulisan Bagus Santoso ini merupakan evaluasi peran retribusi pasar terhadap PAD di Kabupaten Sleman – salah satu kabupaten proyek percontohan otonomi daerah. Penerimaan dari retribusi pasar ternyata masih potensial untuk ditingkatkan.

Bagus Santoso

Pengajar FE-UGM



Bagus Santoso, lahir tanggal 7 Januari 1965; meraih gelar sarjana S1 dari Fakultas Ekonomi UGM (1988); menyelesaikan program Master di University of Birmingham, Inggris (1991); Staf pengajar Fakultas Ekonomi UGM dan staf peneliti pada; (1) PPE-FE UGM, (2) PAU SE UGM, dan (3) MM UGM.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, peran daerah tingkat II sebagai daerah yang memiliki otonomi nyata dan bertanggung jawab diharapkan akan semakin berarti. Meskipun dalam pelaksanaannya otonomi daerah masih jauh dari kondisi ideal, peran daerah yang berotonomi dan bertanggung-jawab diharapkan mampu untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahannya. Karena itu daerah dituntut untuk lebih aktif mengelola dana yang dikuasainya, baik yang berasal dari pendapatan asli maupun berupa bantuan dari pemerintah di atasnya.

Kemandirian daerah ini merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan mengingat gejala globalisasi segala aspek kehidupan menuntut tidak hanya suatu negara, namun juga daerah dan bahkan tiap individu harus dapat berpikir global. Tiap pemerintah daerah harus dapat bersaing dengan pemerintah daerah lain yang tersebar di seluruh belahan dunia, terutama dalam menarik sumber-sumber dana pembangunan, berupa investasi.

Kebijakan untuk mengembangkan dan meningkatkan peran dan kemampuan pemerintah daerah di bidang keuangan dan ekonomi daerah telah digariskan sejak Pelita I. Langkah tersebut dilandasi pemikiran, bahwa dalam suatu sistem negara ke-

* Tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian Bagus Santoso, Bambang Kustianto, dan Wahyu Widayat, "Evaluasi Peran Retribusi Pasar terhadap Pendapatan Daerah: Studi Kasus di Sleman," yang dibiayai oleh SDP/SPP tahun 1994/1995. Namun demikian, kesalahan dan kekurangan dalam tulisan ini merupakan tanggung jawab penulis. Terimakasih kepada Drs. M. Najib, Kepala UPT Pasar Kab. Sleman, atas sumbangan saran terhadap hasil penelitian. Terimakasih pula kepada Nurcahyaningtyas Subandi, Didi Achyari, dan J.E. Retno Dwiastuti yang telah membantu dalam pengumpulan data dan penyiapan draft.

satuan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan satu kesatuan yang utuh, walaupun dengan tugas yang berbeda.

Prinsip pemberian otonomi kepada pemerintah daerah pada dasarnya adalah untuk membantu pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada masa kini, titik berat pemberian otonomi daerah diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II, dan bukan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I atau Tingkat Desa. Hal ini erat kaitannya dengan fungsi utama pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat dan pelaksana pembangunan, di samping sebagai pembina kestabilan sosial, politik, ekonomi dan kesatuan bangsa. Pemerintah Daerah Tingkat II dianggap sebagai tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, sehingga mengetahui kebutuhan-kebutuhan yang sebenarnya dari masyarakat di daerahnya. Karena itu, pada tulisan ini pembahasan dibatasi pada daerah tingkat II.

Dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, kemandirian keuangan daerah tampaknya tidak diartikan bahwa setiap tingkat pemerintahan daerah otonom harus dapat membiayai seluruh keperluannya dari Penerimaan Asli Daerah (PAD).¹ PAD hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan daerah, di samping penerimaan lainnya yang berupa Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Sumbangan dan Bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, serta Pinjaman Daerah. Selain itu, sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Keseluruhan bagian penerimaan tersebut setiap tahun tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai APBD, proporsi PAD terhadap total penerimaan tetap merupakan indikasi "derajat kemandirian" keuangan suatu pemerintah daerah.

Retribusi pasar kabupaten di banyak daerah tingkat II di Indonesia menjadi sumber penerimaan PAD yang cukup berarti. Retribusi pasar akan turut menentukan besarnya tingkat kemandirian suatu daerah tingkat II, dalam arti mampu mendanai sendiri segala urusan otonomi daerah.

Perlu dikaji sejauh mana peran retribusi pasar pada suatu perekonomian daerah dan bagaimana hasil retribusi daerah digunakan. Dari pengkajian ini diharapkan dapat diketahui kesesuaian praktek pemungutan retribusi pasar dengan prinsip keuangan daerah. Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi peran retribusi pasar terhadap PAD di Kabupaten Sleman. Pemilihan kabupaten ini sebagai studi kasus didasarkan atas pertimbangan bahwa Sleman mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi selama lima tahun terakhir, serta merupakan salah satu daerah proyek percontohan otonomi daerah.

1. Pendapatan Asli Daerah meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba Perusahaan Daerah, serta lain-lain usaha daerah.

*Dalam kerangka
negara kesatuan
Indonesia,
kemandirian
keuangan
daerah
tampaknya
tidak diartikan
bahwa setiap
tingkat
pemerintahan
daerah otonom
harus dapat
membiayai
seluruh
keperluannya
dari Penerimaan
Asli Daerah (PAD)*

Retribusi sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Pro dan Kontra Pemungutan Retribusi²

Secara konseptual, terdapat berbagai pendapat pro dan kontra atas pertanyaan mendasar, perlu atau tidaknya penyediaan suatu barang dan jasa diberi retribusi. Mereka yang setuju pengenaan retribusi berpijak pada beberapa pendapat.

Pertama, jika penyediaan suatu barang/jasa memberikan manfaat pribadi (*private*), misalnya telepon atau listrik, maka retribusi merupakan solusi untuk menutup biaya yang dikeluarkan. Namun, jika manfaat yang diberikan mengandung unsur barang publik (*public goods*), misalnya pertanahan atau penyemprotan nyamuk demam berdarah, maka pajak merupakan alternatif pembiayaan terbaik. Namun demikian, terdapat masalah mendasar untuk menarik garis batas yang tegas antara barang pribadi dan barang publik, sebab sangat mungkin suatu penyediaan jasa mengandung kedua unsur manfaat tersebut. Sebagai contoh, jasa pendidikan selain memberikan manfaat pribadi kepada mereka yang bersekolah, juga akan memberikan manfaat sosial kepada publik. Untuk pembiayaan jasa seperti ini dapat diambil jalan tengah, campuran antara pajak dan retribusi. Jika unsur manfaatnya lebih besar pada *public goods*-nya, maka proporsi pembiayaan dari pajak lebih tinggi dibandingkan dengan retribusi. Sebaliknya, jika unsur *private goods*-nya, maka unsur pembiayaan dari retribusi lebih dominan dibandingkan dengan pajak.

Kedua, retribusi merupakan media untuk *allocative economic efficiency*. Retribusi merupakan sinyal harga dari barang/jasa yang disediakan pemerintah. Tanpa harga, permintaan dan penawaran tidak akan mencapai harga keseimbangan dan akibatnya alokasi sumberdaya tidak akan mencapai efisiensi ekonomi. Dengan harga (retribusi), para pelaku ekonomi memiliki kebebasan memilih jumlah konsumsi suatu barang/jasa. Mekanisme harga memainkan peran dalam pengalokasian sumber daya, melalui pembatasan permintaan dan pemberian insentif untuk menghindari pemborosan konsumsi (*over consumed*). Namun demikian, terdapat *counter-argument* yang menyatakan bahwa jika penetapan harga tidak tepat (*arbitrary*), justru menyebabkan mis-alokasi sumberdaya. Selain itu, karena distribusi pendapatan tidak merata maka secara etika yang kaya mestinya membayar lebih mahal dibandingkan dengan yang miskin. Namun, pemberian alokasi kepada yang miskin bertentangan dengan prinsip-prinsip alokasi sumberdaya yang efisien.

Ketiga, prinsip kemanfaatan: mereka yang tidak mendapatkan manfaat dari penyediaan barang/jasa tidak harus membayar. Sebaliknya mereka yang tidak membayar dapat dikecualikan dari mengkonsumsi.

Retribusi merupakan sinyal harga dari barang/jasa yang disediakan pemerintah. Tanpa harga, permintaan dan penawaran tidak akan mencapai harga keseimbangan dan akibatnya alokasi sumberdaya tidak akan mencapai efisiensi ekonomi

2. Bagian ini mencoba membahas retribusi dari aspek teoritis. Pembahasan tidak terlalu rinci. Pembaca yang berminat mengetahui lebih jauh dipersilahkan membaca, misalnya: Kenneth Davey, *Financing Regional Government*, 1988 dan Nick Devas, *Financing Local Government in Indonesia*, 1989.

Sedangkan yang tidak setuju dengan pemungutan retribusi berpijak pada argumen berikut ini.

Pertama, retribusi memerlukan sistem administrasi yang dapat mengecualikan pihak yang tidak membayar untuk tidak ikut menikmati, misalnya pemasangan meteran air atau pemasangan portal, yang pada akhirnya akan meningkatkan biaya penyediaan barang/jasa tersebut. Namun demikian, pendapat ini dapat disanggah, bahwa pengecualian tetap dapat dilaksanakan untuk beberapa macam penyediaan barang/jasa, di mana *assessment* dan *enforcement* lebih mudah dilaksanakan daripada pemajakan.

Kedua, mereka yang miskin tidak mampu membayar retribusi untuk barang/jasa *kebutuhan dasar*, sehingga harus dikecualikan dari pasar, misalnya retribusi untuk air bersih atau transportasi umum. Namun demikian, argumen ini dihadapkan pada pendapat yang menyangsikan kemampuan pemerintah (sebagai penyedia jasa) dalam membedakan secara tegas barang/jasa kebutuhan dasar atau bukan kebutuhan dasar. Suatu barang/jasa yang merupakan barang kebutuhan pokok bagi seseorang, sangat mungkin bukan kebutuhan pokok bagi pihak lain. Selain itu, pemberian subsidi berupa barang/jasa cuma-cuma tidaklah lebih baik dibandingkan dengan pemberian uang cuma-cuma. Tambahan pula, pemberian cuma-cuma dapat berakibat pemborosan dan justeru tidak memihak kepada yang miskin. Dengan pemberian gratis justeru menyebabkan berkurangnya sumberdaya untuk diberikan kepada yang miskin; dan tidak dapat dijamin bahwa pemberian gratis akan dimanfaatkan golongan miskin karena golongan kaya seringkali memiliki akses yang lebih baik untuk mengkonsumsi pemberian gratis tersebut.

Ketiga, harga (baca retribusi) bukanlah satu-satunya alternatif penyelesaian persoalan alokasi sumberdaya. Cara alokasi lainnya adalah: *ration cards*, *vouchers*, atau *queuing*. Namun demikian, cara alternatif ini belum dapat menggantikan sepenuhnya keandalan sistem harga, yaitu misalnya menghindari pemborosan. Di samping itu, cara-cara ini lebih mudah untuk disalahgunakan.

Kesimpulan sangat umum yang dapat ditarik adalah bahwa suatu penyediaan barang/jasa yang dibiayai dari pajak atau retribusi tergantung pada "derajat kemanfaatan" barang dan jasa itu sendiri. Semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan *private goods*, maka pembiayaannya berasal dari retribusi. Sebaliknya, semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan *public goods*, maka pembiayaannya berasal dari pajak. Keputusan untuk tidak memungut retribusi atas penyediaan barang/jasa pada esensinya berarti keputusan untuk menarik pajak. Jika dipungut melalui pajak, perlu dievaluasi pihak yang sebenarnya mendapatkan manfaat dari penyediaan barang/jasa gratis; golongan kaya atau miskin?

Evaluasi

Evaluasi terhadap retribusi sebagai sumber pendapatan pemerintah dapat dilihat dari segi: (1) kecukupan dan elastisitas, (2) keadilan, dan (3) administrasi. Dilihat dari segi kecukupan dan elastisitasnya, maka retribusi pada dasarnya memiliki sifat

Suatu penyediaan barang/jasa yang dibiayai dari pajak atau retribusi tergantung pada "derajat kemanfaatan" barang dan jasa itu sendiri. Semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan *private goods*, maka pembiayaannya berasal dari retribusi. Sebaliknya, semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan *public goods*, maka pembiayaannya berasal dari pajak

yang kurang responsif terhadap perubahan kegiatan perekonomian secara makro. Hal ini disebabkan karena hampir semua penetapan retribusi hanya didasarkan pada tarif per unit pelayanan yang besarnya relatif tetap. Jadi perubahan tarif retribusi tidak dapat dilakukan secara otomatis sesuai dengan tinggi rendahnya laju inflasi dan perkembangan perekonomian (PDRB) dan penduduk. Perubahan penetapan tarif biasanya dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk mengambil keputusan (dalam bentuk Perda), dan biasanya keputusan penyesuaian tarif tertinggal oleh laju inflasi, PDRB atau penduduk.

Dari segi keadilan, penetapan retribusi biasanya cenderung bersifat "regresif", karena retribusi dikenakan pada unit pelayanan yang dikonsumsi masyarakat. Sebagai contoh, air bersih yang digunakan oleh orang kaya untuk menyiram rumput dan mencuci mobil seharusnya dikenakan retribusi yang lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk miskin lainnya yang benar-benar membutuhkan air bersih untuk konsumsi pokok mereka.

Ditinjau dari segi administrasi, secara teoritis retribusi relatif sederhana dan mudah untuk dipungut dengan biaya relatif rendah. Kemudahan di dalam pungutan retribusi disebabkan oleh tingkat konsumsi yang mudah diukur, sehingga pemakai hanya membayar apa yang telah mereka konsumsi.

Namun demikian, dari segi administrasi, salah satu kelemahan retribusi adalah sulitnya menentukan target yang diperoleh. Hal ini disebabkan karena penerimaan retribusi sangat tergantung pada jumlah jasa yang dikonsumsi masyarakat. Melakukan pengecekan besarnya taksiran penerimaan dari pajak akan lebih mudah, karena obyek pajak dan wajib pajak dapat diidentifikasi secara lebih baik.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa retribusi memiliki keunggulan dalam kemudahan pemungutan dan penetapannya. Namun, kesalahan penetapan tarif retribusi dapat membawa pengaruh negatif terhadap aspek pemerataan keadilan. Kenyataannya, penyesuaian tarif retribusi untuk pelayanan jasa tertentu tidak mudah dilakukan, meskipun inflasi sudah cukup tinggi, karena keputusannya harus melalui persetujuan Perda. Selain itu bila tarif atas jasa tersebut dinaikkan, maka akan membawa dampak yang mungkin buruk terhadap kestabilan politik dan ekonomi nasional.

Retribusi memiliki keunggulan dalam kemudahan pemungutan dan penetapannya. Namun, kesalahan penetapan tarif retribusi dapat membawa pengaruh negatif terhadap aspek pemerataan keadilan

Gambaran Umum Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Tingkat II

Struktur Penerimaan dan Pengeluaran

Secara absolut realisasi penerimaan APBD seluruh Pemda Tingkat II di Indonesia (kecuali DKI Jakarta) meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan harga konstan tahun 1987, selama periode 1988/1989 sampai 1991/1992 penerimaan APBD meningkat rata-rata sebesar 19,39 persen per tahun. Hal ini terutama disebabkan oleh karena melonjaknya penerimaan dari Bagi Hasil Pajak, sebesar 26,37 persen per tahun. Peningkatan penerimaan

Pemda Tingkat II juga disebabkan oleh melonjaknya realisasi penerimaan dari pos Sumbangan dan Bantuan sebesar 14,6 persen per tahun.

Dilihat dari sumbangannya, proporsi PAD seluruh Pemda tingkat II di Indonesia terhadap penerimaan-total APBD telah menunjukkan penurunan (lihat Tabel 1, kolom 3 dan 4). PAD Pemda Tingkat II yang dalam tahun 1988/89 menyumbang sebesar 16,04 persen, menurun menjadi 13,52 persen tahun 1991/1992.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan kecilnya kontribusi PAD terhadap total penerimaan Pemda Tingkat II.³ *Pertama*, banyak sumber pendapatan yang besar, yang digali dari suatu Dati II, tetapi berada di luar wewenang Pemda II untuk memungutnya. *Kedua*, BUMD pada umumnya belum beroperasi secara efisien sehingga belum menjadi sumber penerimaan Pemda yang andal. *Ketidakefisienan* BUMD tercermin pada kecilnya laba bersih yang dihasilkan. *Ketiga*, kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak, retribusi, serta pungutan lain. *Keempat*, rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat, yang tercermin pada

rendahnya pendapatan per kapita masyarakat. *Kelima*, kurangnya kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang ada.

Penerimaan Pemda Tingkat II yang berasal dari pos Bantuan dan Sumbangan selama periode 1988/89 - 1991/92 menunjukkan perkembangan yang relatif cepat, yaitu rata-rata meningkat 19,91 persen per tahun. Perkembangan yang relatif cepat tersebut mengakibatkan meningkatnya peran pos Sumbangan dan Bantuan terhadap penerimaan-total APBD, yaitu dari 69,40 persen pada tahun 1988/1989, meningkat menjadi 70,33 persen pada

TABEL 1. Perbandingan Distribusi Realisasi Penerimaan Pemerintah Daerah Tingkat II Tahun 1988/1989 - 1991/1992 (dalam persen)

No.	Jenis Penerimaan	Daerah Tingkat II					
		Seluruh Indonesia		Seluruh DIY		Kab. Sleman	
		1988/89	1991/92	1988/89	1991/92	1988/89	1991/92
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1.	Sisa lebih perhitungan anggaran	2.82	2.90	2.81	2.40	1.36	0.80
2.	Pendapatan Asli Daerah	16.04	13.52	23.83	20.68	27.21	20.25
2.1.	Pajak Daerah	4.43	3.66	8.11	7.85	11.07	8.76
2.2.	Retribusi Daerah	8.71	7.53	12.09	9.29	9.40	7.10
2.3.	Laba Badan Usaha Milik Daerah	0.45	0.41	0.60	0.62	0.70	0.83
2.4.	Penerimaan dari dinas-dinas	0.89	0.55	1.64	1.80	4.09	2.35
2.5.	Penerimaan lain-lain	1.55	1.38	1.40	1.12	1.94	1.21
3.	Bagi hasil pajak/bukan pajak	10.41	12.34	8.54	6.82	10.94	6.81
3.1.	Bagi hasil pajak	8.64	10.74	7.66	6.04	10.69	6.59
3.2.	Bagi hasil bukan pajak	1.77	1.60	0.87	0.78	0.25	0.22
4.	Sumbangan dan bantuan	69.40	70.33	62.42	69.68	60.49	72.14
4.1.	Sumbangan	39.65	29.15	36.95	26.72	35.46	23.07
4.2.	Bantuan	29.75	41.17	25.47	42.95	25.03	49.07
5.	Penerimaan Pembangunan	1.33	0.92	2.40	0.43	0.00	0.00
5.1.	Pinjaman Pemerintah Daerah	1.05	0.90	1.85	0.43	0.00	0.00
5.2.	Pinjaman Untuk BUMD	0.28	0.02	0.55	0.00	0.00	0.00
J U M L A H		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber : BPS, Statistik Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Tingkat II 1988/1989 - 1991/1992, (diolah).

3. Biro Pusat Statistik, *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat II, 1988/1989 - 1991/1992*, Biro Pusat Statistik, Jakarta, 1993.

tahun 1991/1992. Sumbangan Daerah Tingkat II yang berasal dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I, terutama berbentuk pengeluaran Subsidi Daerah Otonom (SDO) yang digunakan untuk belanja pegawai. Sedangkan bantuan pemerintah pusat digunakan untuk pengembangan prasarana produksi dan prasarana perhubungan. Dana bantuan ini merupakan dana yang diberikan langsung kepada pemerintah daerah melalui delapan jenis Inpres, yaitu Inpres Daerah Tingkat II, Inpres Peningkatan Jalan dan Jembatan, Inpres Sekolah Dasar, Inpres Kesehatan, Inpres Penghijauan dan Reboisasi, Inpres desa, bantuan dari Daerah Tingkat I, dan bantuan lain-lain.

Jadi laju pertumbuhan realisasi penerimaan total Pemda Tingkat II bukan disebabkan oleh laju pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Fakta ini menunjukkan bahwa otonomi daerah dengan cara memacu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD, agar dalam membiayai anggaran rumahtangganya tidak terlalu tergantung pada sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat dan Daerah Tingkat I, belum terlihat prospeknya.

Pada tabel 1 terlihat, bahwa pola struktur penerimaan APBD baik untuk Daerah Tingkat II di Daerah Istimewa Yogyakarta

(DIY) maupun Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman menunjukkan pola yang sama dengan pola umum yang terjadi pada seluruh Daerah Tingkat II di Indonesia. Jika secara keseluruhan Daerah Tingkat II di Indonesia menunjukkan bahwa Sumbangan dan Bantuan merupakan penyumbang terbesar penerimaan APBD, maka hal yang sama berlaku juga pada APBD baik Daerah Tingkat II di DIY, maupun di kabupaten Sleman.

Demikian pula, perubahan struktural APBD secara umum seragam. Jika suatu pos APBD seluruh Pemda tingkat II di Indonesia mengalami perubahan pangsa, maka arah perubahan juga akan berlaku untuk APBD baik Pemda tingkat II se-DIY maupun kabupaten Sleman. Ini berarti, struktur penerimaan APBD Kabu-

TABEL 2. Perbandingan Distribusi Realisasi Pengeluaran Pemerintah Daerah Tingkat II Tahun 1988/1989- 1991/1992 (dalam persen)

No. Jenis Pengeluaran	Daerah Tingkat II					
	Seluruh Indonesia		Seluruh DIY		Kab. Sleman	
	1988/89	1991/92	1988/89	1991/92	1988/89	1991/92
<i>I. Belanja Rutin</i>	58,56	45,45	56,26	44,44	56,55	41,06
1. Belanja Pegawai	39,01	29,81	32,59	26,06	30,15	22,75
2. Belanja Barang	6,68	5,55	10,27	7,78	12,44	5,65
3. Biaya Pemeliharaan	2,13	1,62	3,03	2,44	2,23	1,27
4. Belanja Perjalanan Dinas	0,91	0,81	0,55	0,50	0,25	0,19
5. Belanja lain-lain	4,86	4,79	6,18	6,00	8,04	9,50
6. Angsuran Pinjaman Hutang dan Bunga	0,56	0,46	0,16	0,20	0,82	0,17
7. Ganjaran/Subsidi/Sumbangan	0,66	0,67	2,24	0,78	0,50	0,01
8. Pensiunan/Bantuan & Onderstand	2,31	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00
9. Pengeluaran Yang Tidak Termasuk Bagian Lain	1,24	1,48	1,15	0,58	1,71	1,06
10. Pengeluaran Tidak Tersangka	0,21	0,20	0,09	0,10	0,42	0,45
<i>II. Pengeluaran Pembangunan</i>	41,44	54,55	43,74	55,56	43,45	58,94
J U M L A H (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS, Statistik Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Tingkat II 1988/1989-1991/1992, (diolah)

paten Sleman bukan merupakan kasus khusus, karena menunjukkan pola yang seragam dengan daerah lain di Indonesia. Sebagai contoh, peran PAD Kabupaten Sleman terhadap keseluruhan penerimaan APBD juga menunjukkan penurunan sebagaimana halnya dengan keadaan umum di seluruh Indonesia dan di Propinsi DI Yogyakarta.

TABEL 3. Perbandingan Distribusi Realisasi Pengeluaran Pembangunan Pemerintah Daerah Tingkat II Tahun 1988/1988 - 1991/1992 (Persen)

No. Jenis Pengeluaran	Daerah Tingkat II					
	Seluruh Indonesia		Seluruh DIY		Kab. Sleman	
	1988/89	1991/92	1988/89	1991/92	1988/89	1991/92
1. Pertanian dan Pengairan	1.68	2.52	3.40	3.01	6.86	6.01
2. Industri Rakyat	0.06	0.12	0.08	0.03	0.11	0.07
3. Pertambangan dan Energi	0.40	0.40	0.10	0.02	0.00	0.01
4. Perhubungan dan Pariwisata	48.25	45.04	43.44	43.64	39.56	43.56
5. Perdagangan dan Koperasi	0.74	0.68	2.57	2.79	6.54	5.34
6. Tenaga Kerja dan Pemukiman Kembali	0.07	0.10	0.05	0.08	0.00	0.04
7. Pembangunan Daerah	13.48	10.32	6.93	6.46	1.33	6.39
8. Agama	0.84	0.68	0.99	0.43	3.12	0.85
9. Pendidikan Generasi Muda, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Terhadap Tuhan YME	11.69	17.89	14.06	19.28	16.47	18.90
10. Kesehatan dan Kesejahteraan	5.03	6.42	6.59	8.38	1.86	8.97
11. Perumahan Rakyat	1.65	0.60	0.13	0.11	0.00	0.00
12. Hukum	0.11	0.13	0.13	0.16	0.07	0.06
13. Keamanan dan Keterlibatan Umum	0.34	0.51	0.93	1.03	0.00	0.10
14. Penerangan/Pers & Komunikasi	0.26	0.18	0.09	0.10	0.18	0.22
15. Ilmu Pengetahuan, teknologi	0.85	0.83	2.05	1.24	1.60	0.64
16. Aparatur Pemerintah	8.52	9.32	11.82	7.90	15.95	6.78
17. Pengembangan Dunia Usaha	1.46	1.11	4.10	2.68	2.88	0.61
18. Sumber Alam dan Lingkungan Hidup	1.05	1.61	0.86	1.83	0.05	0.04
19. Subsidi	2.27	0.88	1.39	0.84	3.42	1.42
20. Pembayaran Kembali Pinjaman	1.24	0.66	0.29	0.00	0.00	0.00
J U M L A H	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber : BPS, Statistik Keuangan Daerah Pemerintah Daerah Tingkat II 1988/1989 - 1991/1992, (diolah).

disebabkan oleh meningkatnya pengeluaran pembangunan untuk sektor perhubungan dan pariwisata yang menjadi prioritas utama dalam memacu pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pemerataan hasil-hasil pembangunan, menciptakan lapangan kerja, dan meningkatkan penerimaan devisa (lihat tabel 3).

Elastisitas Penerimaan

Elastisitas mengukur kepekaan perubahan suatu variabel karena perubahan variabel lainnya. Dalam keuangan daerah, elastisitas PAD dan retribusi mengukur persentase perubahan PAD

Pola seragam pada aspek penerimaan ternyata juga terlihat pada aspek pengeluaran anggaran, seperti tercantum pada tabel 2. Sumbangan pengeluaran rutin cenderung turun, sebagai pengimbang kenaikan pangsa pengeluaran pembangunan. Pangsa pengeluaran rutin yang semula lebih kecil daripada pangsa pengeluaran pembangunan, sejak tahun 1990/91 keadaannya justru terbalik, yaitu sumbangan pengeluaran pembangunan lebih dominan. Penyusutan pangsa pengeluaran rutin tersebut disebabkan oleh menurunnya pangsa pengeluaran belanja pegawai. Sedangkan meningkatnya peran pengeluaran pembangunan terutama

dan retribusi karena persentase perubahan dasar penerimaan, yaitu PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) dan penduduk. Dari tabel 4 dapat dilihat bahwa besarnya elastisitas PAD dan retribusi lebih besar dari satu atau disebut elastis. Elastisitas PAD (atau retribusi) lebih besar dari satu berarti perubahan PDRB (atau penduduk) sebesar 1 persen akan berakibat peningkatan penerimaan PAD (atau retribusi) lebih besar dari 1 persen.

Angka pada tabel 4 merupakan bukti empiris yang menepis kekhawatiran teoritis, bahwa retribusi cenderung tidak elastis. Ini berarti, bahwa retribusi dapat menjadi sumber penerimaan yang potensial untuk diintegrasikan di masa mendatang.

Retribusi Pasar di Kabupaten Dati II Sleman

Pangsa penerimaan retribusi daerah di Kabupaten Sleman sebesar 9,4 persen pada tahun anggaran 1988/1989 dan turun menjadi 7,1 persen pada tahun 1991/1992, dengan pertumbuhannya selama periode tersebut sebesar 8,67 persen per tahun. Pada tabel 5 dapat dilihat, bahwa sebagian besar penerimaan retribusi berasal dari retribusi rumah sakit dan pasar. Pada tahun 1988/1989 persentase penerimaan dari retribusi rumah sakit sebesar 28,92 persen, dan tahun 1991/1992 turun menjadi 26,72 persen. Pada sisi lain, pangsa penerimaan retribusi pasar meningkat dari tahun ke tahun, yaitu dari 26,21 persen tahun 1988/1989 menjadi 36,02 persen tahun 1991/1992.

Penerimaan retribusi pasar berasal dari pungutan di pasar Pemdā dan pasar Desa atas izin pemakaian los atau *bango*, sewa kios dan sewa semi kios. Selain itu, pengusaha tempat penitipan sepeda di pasar juga dikenakan sewa tanah berdasarkan luasnya dan penitipan barang dagangan yang ditinggal di pasar, disebut *lerepan*, dikenakan tarif retribusi bulanan.

Pasar kabupaten di Sleman dapat dibedakan berdasarkan tingkat keramaiannya, yaitu jenis Pasar Harian dan Pasar *Pasar-an*. Pasar harian adalah pasar yang tingkat keramaiannya selalu

TABEL 4. Elastisitas PAD dan Retribusi

Daerah Tingkat II	Elastisitas PAD terhadap persentase perubahan		Elastisitas Retribusi terhadap persentase perubahan	
	PDRB	Penduduk	PDRB	Penduduk
Seluruh Indonesia	1,92	1,56	3,11	1,67
Seluruh DIY	2,34	4,24	1,49	2,7
Kab. Sleman	2,03	2,56	1,93	2,43

Catatan : Perhitungan meliputi periode 1988/1989 sampai dengan 1991/1992
Sumber : Biro Pusat Statistik, berbagai terbitan, diolah

TABEL 5 Penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten Dati II Sleman, 1988/1989 - 1991/1992

No.	Jenis Penerimaan	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992
1.	Uang Leges	7.76	5.61	4.12	2.42
2.	Uang Dispensasi Jalan/ Jembatan	0.00	0.00	0.64	0.71
3.	Uang Pemeriksaan/ Pembantaian	1.36	1.59	1.54	1.02
4.	Uang Sempadan/ROI	20.92	13.76	14.46	16.51
5.	Pemberian ijin perusahaan perindustrian kecil	5.59	6.85	5.68	4.04
6.	Rumah Sakit	28.92	32.63	35.35	26.72
7.	Tempat Rekreasi	0.00	0.00	0.00	5.76
8.	Reklame	1.20	1.13	1.66	1.14
9.	Pasar	26.21	30.23	28.72	36.02
10.	Bea Lain-lain	0.92	0.31	0.64	0.18
11.	Pemeriksaan Hewan	0.40	0.49	0.42	0.30
12.	Hasil Kartu Ternak	0.74	0.74	0.69	0.48
13.	Retribusi Angkutan	3.44	3.46	3.02	2.54
14.	Bea Parkir	2.53	3.20	3.06	2.18
J U M L A H (% (Rp.)		100.00 603.763.828	100.00 588.349.254	100.00 585.699.645	100.00 774.825.370

Catatan : Data jumlah rupiah dideflasikan dengan Indeks Harga Konsumen (1987=100)
Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Dati II Sleman, diolah

tinggi setiap hari, baik diukur dalam jumlah pedagang maupun pembeli. Sedangkan pasar *pasar* adalah jenis pasar yang aktivitas perdagangannya dipengaruhi oleh hari-pasaran Jawa yaitu: Pahing, Pon, Wage, Kliwon dan Legi. Pada hari pasaran, tingkat aktivitas perdagangannya meningkat, sedangkan pada hari-hari bukan pasaran aktivitas perdagangannya mengecil. Bahkan beberapa pasar yang lokasinya jauh dari pusat kota kecamatan, sangat sepi pada hari bukan-pasaran.

TABEL 6 Nama-nama Pasar Pemda Kabupaten Dati II Sleman

No.	Nama Pasar Pemda	Letak Pasar Desa/Kecamatan	Kelas	Waktu Pasaran
1.	Pasar Sleman	Triharjo, Sleman	I	Paing
2.	Pasar Cebongan	Sumberadi, Mlati	II	Kliwon
3.	Pasar Deggung	Tridadi, Sleman	II	Harian
4.	Pasar Medari	Caturharjo, Sleman	III	Harian
5.	Pasar Godean	Sidoagung, Godean	I	Pon, Kliwon
6.	Pasar Gamping	Ambarketawang, Gamping	I	Paing
7.	Pasar Ngijon	Sumberagung, Moyudan	II	Legi
8.	Pasar Tempel	Lumbungrejo, Tempel	I	Wage, Legi
9.	Pasar Hewan Tempel	Lumbungrejo, Tempel	II	Wage
10.	Pasar Turi	Donokerto, Turi	II	Kliwon, Paing
11.	Pasar Ngablak	Bangkerto, Turi	III	Pon
12.	Pasar Srowolan	Purwobinangun, Pakem	III	Wage
13.	Pasar Gentan	Sinduarjo, Ngaglik	II	Wage
14.	Pasar Storn	Sukoharjo, Ngaglik	III	Kliwon
15.	Pasar Pakem	Pakembinangun, Pakem	I	Legi, Pon
16.	Pasar Jangkang	Wedomartani, Ngemplak	II	Wage
17.	Pasar Kejambon	Sindumartani, Ngemplak	II	Kliwon
18.	Pasar Cangkringan	Argomulyo, Cangkringan	III	Pon
19.	Pasar Ngino	Margoagung, Seyegan	II	Wage, Legi
20.	Pasar Balangan	Sendangrejo, Minggir	II	Wage
21.	Pasar Gendol	Tambakrejo, Tempel	III	Pon, Kliwon
22.	Pasar Kebonagung	Sendangagung, Minggir	II	Pon, Kliwon
23.	Pasar Kalasan	Tamanmartani, Kalasan	III	Wage
24.	Pasar Sembilegi	Maguwoharjo, Depok	I	Harian
25.	Pasar Wonosari	Wedomartani, Ngemplak	III	Paing
26.	Pasar Salakan	Selomartani, Kalasan	III	Pon
27.	Pasar Prambanan	Bokoharjo, Prambanan	I	Legi, Pon
28.	Pasar Hewan Prambanan	Bokoharjo, Prambanan	I	Legi, Pon
29.	Pasar Tegalsari	Pakembinangun, Pakem	II	Paing
30.	Pasar Potrojayan	Madurejo, Prambanan	II	Legi, Pon
31.	Pasar Kenaran	Sumberharjo, Prambanan	III	Kliwon, Pon
32.	Pasar Condong Catur	Condong Catur, Depok	I	Harian

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman

Ditinjau dari klasifikasinya, pasar dapat dibedakan menjadi Pasar Kelas Satu, Kelas Dua, dan Kelas Tiga. Perbedaan pasar berdasarkan klasifikasi ini didasarkan pada komponen-komponen yang ada di dalam pasar yang bersangkutan, yaitu: (a) Bangunan yang berkaitan dengan kelancaran sistem arus barang dagangan, baik yang berada di dalam maupun di luar bangunan pasar; (b) Bangunan yang berkaitan dengan kelancaran sistem arus orang (pedagang dan pembeli), baik yang berada di dalam maupun di luar pasar; (c) Jenis komoditas yang diperjual-belikan serta tingkat jangkauan pelayanan pasar terhadap permintaan. Di Kabupaten Sleman terdapat 10 pasar induk, 32 pasar Pemda (30 pasar umum dan 2 pasar hewan), serta 20 pasar desa.

Retribusi pasar ditarik dari pedagang setiap hari berdasarkan kelas pasar dan luas *dasaran* (tempat pedagang berjualan). Besarnya kutipan retribusi diatur dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1993, yang sebenarnya merupakan

perubahan dari Peraturan Daerah sebelumnya (Peraturan Daerah No. 6 Tahun 1980). Pengawasan terhadap para wajib retribusi pasar dilakukan dengan mengadakan pembaruan izin penggunaan kios dan semi kios/los/bango setiap 1 (satu) tahun sekali.

Besarnya pungutan retribusi pasar bervariasi berdasarkan jenis pasar, kelas pasar, dan jenis los pasar. Perincian tarif retribusi pasar adalah sebagai berikut:

Struktur Organisasi Pengelolaan Pasar

Pengelolaan Pasar Pemda di Kabupaten Sleman dijalankan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas Pasar (UPTD Pasar), yang merupakan suatu unit dalam Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda). UPTD Pasar terdiri dari: (1) Urusan Tata Usaha yang bertugas menyelenggarakan administrasi pasar; (2) Sub Seksi Pungutan yang mempunyai tugas memungut, menerima dan menyertorkan bermacam-macam retribusi pasar ke Bank Pembangunan Daerah (BPD); (3) Sub Seksi Keamanan dan Ketertiban yang bertugas menyelenggarakan keamanan dan ketertiban pasar; (4) Sub Seksi Kebersihan yang mempunyai tugas menyelenggarakan kebersihan pasar.

Pengeluaran dalam mengelola pasar-pasar Kabupaten terdiri dari dua bentuk, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran nonrutin. Pengeluaran rutin adalah segala bentuk pengeluaran yang berkaitan dengan kebersihan, keamanan, pemeliharaan dan gaji pegawai pasar. Pengeluaran rutin ini menjadi wewenang dan tanggungjawab Sub Bagian Tata Usaha. Sedangkan pengeluaran nonrutin adalah pengeluaran kegiatan pengelolaan pasar yang diusulkan UPTD Pasar kepada Bagian Penyusunan Program Pembangunan dalam Rapat Koordinasi Daerah (RAKORDA), antara lain meliputi proyek pendataan pasar, proyek pemasangan tambatan hewan di pasar hewan, dan semua kegiatan pengelolaan pasar yang sifatnya tidak rutin. Pembiayaan pengeluaran nonrutin ini diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam RAKORDA, UPTD Pasar juga dapat mengajukan usulan pembangunan pasar secara fisik.

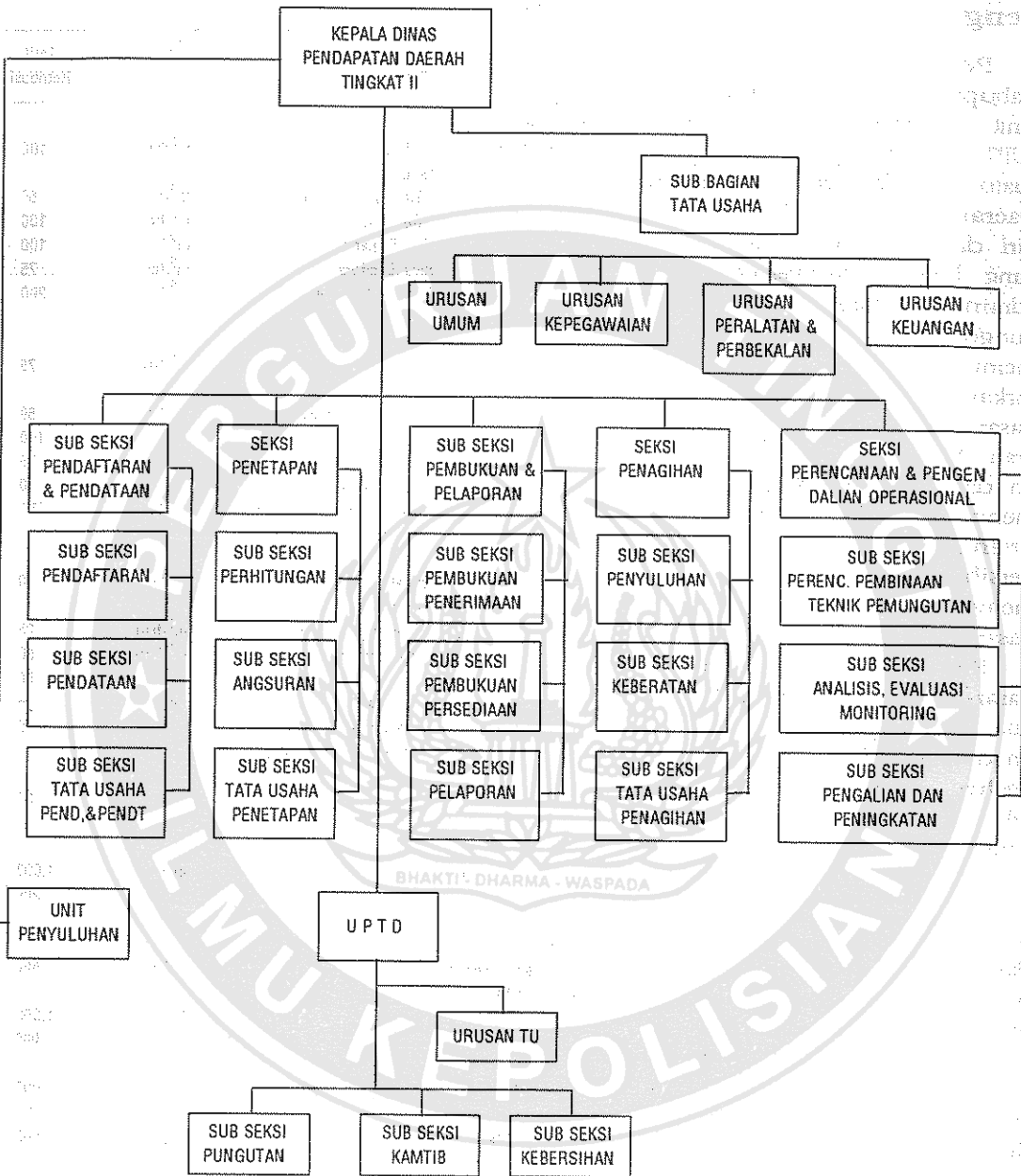
TABEL 7 Tarif Retribusi Pasar Menurut Jenisnya Kabupaten Dati II Sleman (dalam Rupiah)

Keterangan	Jenis Los Pasar	Satuan	Tarif Retribusi
I. Pasar Umum			
1. Pasar Kelas I	Di dalam Los :	m ² /hari	100
	Dj luar Los :		
	- Tiap meter persegi	m ² /hari	50
	- Bagi penjaja	m ² /hari	100
	Kios Pemerintah	m ² /hari	100
	Kios Swadaya	m ² /hari	75
	Penambahan luas dasaran kios pemerintah/swadaya	m ² /hari	200
2. Pasar Kelas II	Di dalam Los :	m ² /hari	75
	Di luar Los :		
	- Tiap meter persegi	m ² /hari	50
	- Bagi penjaja	m ² /hari	100
	Kios Pemerintah	m ² /hari	75
	Kios Swadaya	m ² /hari	50
	Penambahan luas dasaran kios pemerintah/swadaya	m ² /hari	150
3. Pasar Kelas III	Di dalam Los :	m ² /hari	50
	Di luar Los :		
	- Tiap meter persegi	m ² /hari	25
	- Bagi penjaja	m ² /hari	50
	Kios Pemerintah	m ² /hari	50
	Kios Swadaya	m ² /hari	25
	Penambahan luas dasaran kios pemerintah/swadaya	m ² /hari	100
4. Penjual Unggas		ekor	50
II. Pasar Hewan			
a. Untuk Hewan Besar		ekor	1.000
b. Untuk Hewan Kecil		ekor	200
III. Jasa			
a. Penitipan barang dalam pasar		bulan	500
b. Kebersihan Kios (luas 9 m ²)			
- Kios Kelas I		bulan	1.500
- Kios Kelas II		bulan	1.000
c. Kebersihan Kios (luas 9 m ²)			
- Kios Kelas I		bulan	1.000
- Kios Kelas II		bulan	750
- Kios Kelas III		bulan	500
IV. Perijinan			
a. Kios			
- Kios Kelas I		tahun	30.000
- Kios Kelas II		tahun	20.000
- Kios Kelas III		tahun	10.000
b. Pedagang Dalam Los			
- Pasar Kelas I		tahun	5.000
- Pasar Kelas II		tahun	2.500
- Pasar Kelas III		tahun	1.000

Keterangan : Pasar Kelas I merupakan pasar yang letaknya paling strategis dibandingkan dengan pasar kelas II dan kelas III.

Sumber : Peraturan Daerah No. 9 Tahun 1993 dan Peraturan Daerah No. 10 Tahun

GAMBAR 1 BAGAN STRUKTUR ORGANISASI PENGELOLAAN PASAR KABUPATEN SLEMAN



Namun, setelah usulan tersebut dimasukkan dalam DIP (Daftar Isian Proyek), maka proyek pembangunan pasar menjadi tanggungjawab dan wewenang Dinas Pekerjaan Umum (DPU) dan UPTD Pasar sama sekali tidak dapat turut campur dalam proyek tersebut.

Pengelolaan dan pengawasan pasar serta pemungutan retribusi pasar dipimpin oleh satu orang Mantri Pasar yang ditempatkan di setiap pasar induk. Dalam pelaksanaan tugas Mantri Pasar

dibantu oleh petugas-petugas pasar yang ditempatkan di pasar-pasar yang menjadi anggota pasar induk. Adapun distribusi petugas pasar di tiap pasar induk dapat dilihat dalam tabel 8.

Pasar Kabupaten dalam Pandangan Pedagang dan Pembeli

Untuk memberikan gambaran yang lebih rinci dan bersifat mikro, maka dilakukan wawancara terhadap 36 pedagang dan 36 pengunjung/konsumen pasar di enam pasar (dari 30 pasar umum yang ada di Kabupaten Sleman), yaitu: Pasar Sleman, Pasar Turi, Pasar Pakem, Pasar Condongcatur, Pasar Sambilegi dan Pasar Godean. Baik lokasi pasar, pedagang, maupun pembeli dipilih secara acak. Gambaran umum tentang kondisi pasar, meliputi segi status tanah yang digunakan, luas lahan dan bangunan pasar, jenis komponen/fasilitas pasar yang tersedia, baik fasilitas utama, penunjang maupun pendukung, konstruksi bangunan serta sanitasi lingkungan yang ada pada masing-masing pasar sampel penelitian dapat dilihat pada tabel 9.

Dari jumlah sampel pedagang sebanyak 36 orang, diperoleh data 27,78% menguasai *dasaran* (tempat untuk berdagang) dengan luas kurang dari 3 m²; 30,56% menguasai *dasaran* antara 3 sampai dengan 5 m²; 22,22% menguasai *dasaran* antara 6 sampai dengan 9 m²; dan 19,44% menguasai *dasaran* lebih dari 10 m².

Pedagang yang memiliki lokasi berdagang lebih dari satu, dan berpindah lokasi berdagang dari satu hari ke hari lainnya disebut sebagai "pedagang tidak tetap". Pada umumnya mereka adalah pedagang di pasar tradisional yang ramai pada hari pasaran saja. Sebagai contoh, seluruh sampel pedagang di Pasar Turi merupakan pedagang tidak tetap, yang berpindah ke pasar Pakem atau pasar Tempel pada waktu kedua pasar tersebut sedang pasaran, atau tidak berjualan di Pasar Turi pada hari-hari selain hari pasaran di pasar Turi, yaitu hari Legi. Sebaliknya pada kasus pasar harian (ramai setiap hari) misalnya pasar Condong Catur dan pasar Sambilegi, proporsi pedagang tetap lebih banyak daripada pedagang tidak tetap.

Para pedagang memilih lokasi pasar (tempat mereka berdagang pada saat wawancara dilakukan) sebagai tempat berdagang berdasarkan tiga alasan utama, yaitu: (1) bertepatan dengan hari pasaran; (2) dekat dengan rumahnya, dan (3) pasarnya lebih ramai dibandingkan dengan pasar-pasar yang lain. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa 27,78% menyatakan bahwa hari pasaran suatu pasar merupakan alasan pemilihan pasar; 55,56% menyatakan bahwa mereka memilih pasar yang dekat dengan rumah; dan 13,9% menyatakan bahwa mereka memilih

TABEL 8 Jumlah Mantri dan Petugas Pasar Kabupaten Dati II Sleman

No.	Pasar Induk	Banyaknya Petugas	Jumlah
1.	Pasar Sleman	15 + 1 Mantri Pasar	16
2.	Pasar Godean	18 + 1 Mantri Pasar	19
3.	Pasar Tempel	11 + 1 Mantri Pasar	12
4.	Pasar Pakem	10 + 1 Mantri Pasar	11
5.	Pasar Kejambon	11 + 1 Mantri Pasar	12
6.	Pasar Ngino	11 + 1 Mantri Pasar	12
7.	Pasar Kalasan	9 + 1 Mantri Pasar	10
8.	Pasar Prambanan	14 + 1 Mantri Pasar	15
9.	Pasar Tegalsari	5 + 1 Mantri Pasar	6
10.	Pasar Condongcatur	3 + 1 Mantri Pasar	4
Jumlah			117

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sleman

TABEL 9 Data Umum Pasar

No.	Keterangan	Sleman	Turi	Pakem	Godean	Sambilegi	Condong Catur
1.	Lokasi (desa)	Triharjo	Donokerto	Pakembinangun	Sidoagung	Maguwoharjo	Condong Catur
2.	Status Tanah	Pemda	Pemda	Pemda	Pemda	Pemda	Pemda
3.	Luas (m ²)						
	- Lahan	4920	4220	4620	9000	2106	1600
	- Bangunan	2815	1100	1987	5436	1661	896
4.	Fasilitas Pasar						
	- Utama	1,2,3,4	1,2,3	1,2,3	1,2,3,4	1,2,3	2,3
	- Penunjang	4,5	1,2,5,6	3,5,6	1,2,4,5,6	2,5,6	2,5,6
	- Pendukung	1,3,4	1	1	1	1,3	1
5.	Konstruksi Bangunan	Permanen	Permanen	Permanen	Permanen	Permanen	Permanen
6.	Kualitas Bangunan	Baik	Baik	Cukup	Baik	Baik	Baik
7.	Sanitasi Lingkungan	Baik	Baik	Kurang	Baik	Kurang	-
8.	Jumlah Pedagang						
	- Tetap	364	176	464	864	263	248
	- Tidak Tetap	100	289	100	200	50	50
9.	Hari Pasaran	Pahing	Kliwon, Pahing	Legi, Pon	Pon, Kliwon	Harian	Harian
10.	Fluktuasi Kegiatan	1 : 2	1 : 10	1 : 2	1 : 1,5	-	-

Catatan:

Keterangan Fasilitas Pasar:

1. Fasilitas Utama

1 = Kios

2 = Dasaran dalam los

3 = Dasaran luar los

4 = Dasaran luar pasar

5 = Gudang

2. Fasilitas Penunjang

1 = Bangunan Parkir

2 = Pelataran Parkir

3 = Bongkar Muat

4 = Jalan Khusus

5 = KM/WC

6 = Sampah/sanitasi

3. Fasilitas Pendukung

1 = Kantor Pengelola

2 = Koperasi Pasar

3 = Tempat Ibadah

4 = Tempat Penitipan Anak

Fluktuasi kegiatan menyatakan perkiraan perbandingan keramaian pasar pada hari diluar hari pasaran dan pada hari pasaran

Sumber : Peta Perpasaran, 1994

pasar yang ramai. Dengan demikian, faktor jarak pasar dengan rumah pedagang merupakan alasan pemilihan lokasi pasar bagi sebagian besar pedagang.

Omzet penjualan harian para pedagang sangat bervariasi. Pada hari pasaran, omzet penjualan meningkat antara 1 sampai 2 kali lipat dibandingkan dengan omzet penjualan pada hari-hari bukan pasaran.

Perbedaan omzet dan keuntungan penjualan harian antara pedagang yang berjualan di kios, semi kios dan lesehan cukup signifikan. Dalam tabel 10 terlihat bahwa omzet dan keuntungan penjualan harian pedagang yang berjualan di kios lebih besar daripada pedagang yang berjualan semi kios, dan selanjutnya omzet dan keuntungan penjualan harian pedagang yang berjualan semi kios lebih besar daripada pedagang yang berjualan lesehan. Dengan demikian, semakin baik fasilitas berdagang (luas dan bangunan secara fisik) akan semakin besar omzet dan keuntungan penjualan. Sementara itu, besarnya perbedaan margin penjualan tidak signifikan terhadap tempat berdagang.

Gambaran Umum Sampel Konsumen

Komposisi konsumen atau sampel pembeli terdiri dari: 44 persen adalah ibu rumah tangga, 17 persen adalah karyawan

atau pegawai suatu instansi, 19,4 persen adalah pedagang dan selebihnya adalah pembantu rumah tangga. Rata-rata konsumen berbelanja 3,19 kali dalam satu minggu. 58,3 % dari sampel konsumen menyatakan tidak selalu berbelanja di pasar yang sama. Dari semua sampel konsumen yang diwawancarai, 72 % menyatakan mereka berbelanja di sampel pasar dengan alasan jarak rumah mereka yang dekat dengan rumah mereka. Namun pada hari lain mereka akan berbelanja di pasar yang lain untuk mendapatkan barang-barang yang tidak dijual di sampel pasar. Survei lapangan menunjukkan, bahwa 77,7 % konsumen menyatakan merasa nyaman berbelanja di sampel pasar. Sementara, konsumen yang merasa tidak nyaman berbelanja di sampel pasar, memberi alasan kurang memadainya fasilitas berbelanja. Ketidaknyamanan terutama menyangkut keadaan bangunan fisik dan kebersihan pasar, yang menyebabkan sebenarnya mereka lebih senang berbelanja di tempat lain.

Potensi dan Realisasi

Penelitian di lapangan mengindikasikan bahwa Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1993 belum dapat dijalankan sepenuhnya. Bila potensi penerimaan retribusi satu bulan (berdasarkan jumlah luas dasaran) dibandingkan dengan realisasi penerimaan pada Bulan September 1994, akan terlihat (meskipun masih sangat kasar) keberhasilan pelaksanaan Perda No. 10/93 di setiap sampel pasar. Tabel 11 menunjukkan bahwa pasar Sleman mempunyai persentase perbandingan realisasi dan potensi yang tertinggi (62,83 %) dan pasar Sambilegi mempunyai persentase yang terendah (34,15 %).

Ada beberapa faktor yang menyebabkan belum terlaksananya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1993 secara penuh. *Pertama*, besarnya peningkatan tarif retribusi tidak diikuti oleh

peningkatan fasilitas perdagangan dan tingkat keramaian pasar. Sebagai contoh, sebelum adanya Perda tersebut, seorang pedagang harian di pasar Kelas I yang menempati dasaran seluas 4 m² di dalam los dikenakan retribusi Rp. 7.500,- per bulan. Setelah Perda diberlakukan, yang menetapkan pembayaran retribusi harian sebesar Rp. 100 per m² luas dasaran, maka pedagang tersebut harus membayar Rp. 12.000/bulan (meningkat 60 %). Fakta la-

TABEL 10. Rata-rata Omzet, Margin dan Keuntungan Penjualan Harian Menurut Tempat Berdagang

Tempat Berdagang	Omzet (Rp.)	Margin Penjualan	Keuntungan (Rp.)
Kios	254.500,00	14,85 %	31.820,00
Semi Kios	61.071,43	9,68 %	5.821,43
Lesehan	22.500,00	13,2 %	2.719,58
Rata-rata sampel	82.279,30	12,36 %	11.718,51

Catatan : Margin penjualan dihitung dengan formula :

$$\frac{\text{Keuntungan}}{\text{Omzet Penjualan}} \times 100 \%$$

Sumber : Data Primer

TABEL 11 Perkiraan Potensi dan Realisasi Penerimaan Retribusi Pasar Pada Bulan September 1994

Pasar	Luas dasaran (m ²)	Potensi per bulan (Rp.)	Realisasi Sept. 1994 (Rp.)	Realisasi Potensi
Sleman	2815	5.067.000	3.183.450	62,83 %
Godean	4995	11.655.000	5.312.300	45,58 %
Condong Catur	896	2.688.000	1.265.200	47,07 %
Pakem	1987	3.974.000	1.880.900	47,33 %
Turi	1100	1.320.000	737.650	55,88 %
Sambilegi	1661	4.983.000	1.701.850	34,15 %

Sumber : Data Primer

Fakta ini menunjukkan bahwa otonomi daerah dengan memacu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD, agar pembiayaan anggaran rumahtangganya tidak terlalu tergantung pada sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat dan Daerah Tingkat I, belum terlihat prospeknya

pangan menunjukkan, bahwa pedagang menolak membayar penuh karena tidak mendapatkan peningkatan fasilitas berdagang dan jumlah pembeli tidak bertambah. Omzet dan keuntungan penjualan tidak turut meningkat setelah ada Perda No. 10/93. Selain itu biaya iuran kebersihan dan keamanan di pasar (iuran *sapon*) ditanggung para pedagang sebesar Rp. 50 - Rp. 100/pedagang dan dipungut setiap hari. Iuran *sapon* dikelola oleh paguyuban yang menangani kebersihan dan keamanan.

Kedua, target penerimaan retribusi *under estimated*. Setiap tahun Dipenda menetapkan target penerimaan retribusi yang harus dipungut oleh mantri pasar beserta para juru pungut selama satu tahun. Makin tinggi penetapan target Dipenda, akan memberikan beban mental yang makin besar untuk merealisasikannya. Target selalu ditetapkan di bawah kemampuan nyata. Penelitian lapangan mengindikasikan, bahwa penetapan target masih lebih rendah daripada potensi pasar menurut jumlah luas dasaran tempat berdagang, sehingga sebenarnya penerimaan retribusi pasar masih potensial untuk ditingkatkan.

Rata-rata tarif retribusi yang dibayar para pedagang secara keseluruhan adalah Rp. 305,41/hari dengan luas dasaran rata-rata 6,53 m², atau rata-rata Rp 46,8/m² (bandingkan dengan tarif rata-rata Rp 100/m²). Hasil survai juga menunjukkan, bahwa 64 % pedagang menyatakan tidak keberatan untuk membayar retribusi secara penuh asalkan pembayaran retribusi seragam (sama) bagi setiap pedagang, fasilitas tempat berdagang lebih baik (bersih dan dasaran lebih luas), dan yang terpenting pasar menjadi lebih ramai (banyak pengunjung) sehingga omzet penjualan meningkat.

Kesimpulan

Pola perkembangan keuangan daerah di Daerah Tingkat II Sleman, menunjukkan pola yang kurang-lebih seragam dengan pola keuangan daerah tingkat II lainnya di Indonesia. Ditinjau dari aspek penerimaan, laju pertumbuhan realisasi total penerimaan APBD Daerah Tingkat II bukan disebabkan oleh laju pertumbuhan PAD, namun oleh laju pertumbuhan penerimaan dari Sumbangan dan Bantuan. Hal ini mengakibatkan penurunan peran PAD dan peningkatan peran Sumbangan dan Bantuan terhadap penerimaan APBD daerah tingkat II. Fakta ini menunjukkan bahwa otonomi daerah dengan memacu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD, agar pembiayaan anggaran rumahtangganya tidak terlalu tergantung pada sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat dan Daerah Tingkat I, belum terlihat prospeknya.

Ditinjau dari aspek pengeluaran daerah, perkembangan struktur pengeluaran keseluruhan Pemda Tingkat II di Indonesia, baik di propinsi DI Yogyakarta maupun di Kabupaten Sleman menunjukkan transformasi struktural yang seragam, yaitu peran pengeluaran rutin semakin menyusut dari tahun ke tahun, dan peran pengeluaran pembangunan semakin meningkat.

Pangsa penerimaan retribusi daerah sebesar 9,4 persen pada tahun anggaran 1988/1989 dan turun menjadi 7,1 persen 1991/

1992 dari seluruh penerimaan Pemda Kabupaten Sleman. Sebagian besar penerimaan retribusi daerah berasal dari retribusi rumah sakit dan pasar. Persentase penerimaan retribusi rumah sakit dari seluruh penerimaan retribusi daerah menurun dari 28,92 persen (1988/1989) menjadi 26,72 persen (1991/1992). Sedangkan persentase penerimaan retribusi pasar meningkat dari 26,21 persen (1988/1989) menjadi 36,02 persen pada tahun anggaran 1991/1992. Pemungutan retribusi pasar dilakukan berdasarkan Perda No. 10/1993. Penelitian di lapangan mengindikasikan bahwa realisasi penerimaan retribusi pasar baru mencapai sekitar 48,8 persen dari potensinya.

Kesediaan para pedagang untuk membayar retribusi terutama dipengaruhi oleh tingkat keramaian pasar. Bila pasar ramai dan banyak pembeli, maka omzet dan keuntungan penjualan harian akan menjadi lebih besar, dan "kesadaran" pedagang untuk membayar retribusi secara penuh juga akan meningkat.

Sedangkan minat pembeli untuk berbelanja di pasar tertentu dipengaruhi oleh jarak tempat tinggal mereka ke pasar, kelengkapan jenis barang dagangan di pasar, serta kenyamanan berbelanja. Dengan demikian, upaya peningkatan kesediaan membayar retribusi pasar masih dapat ditingkatkan apabila diimbangi dengan peningkatan fasilitas baik bagi konsumen maupun pedagang.

Penerimaan dari retribusi pasar masih potensial untuk ditingkatkan. Namun ada hal-hal yang perlu mendapat perhatian. *Pertama*, apabila retribusi dimaksudkan sebagai sumber penerimaan bagi pemerintah daerah, struktur tarif retribusi perlu dievaluasi agar besamnya dapat mencerminkan struktur biaya yang sebenarnya. Besamnya tarif yang telah ditetapkan cenderung terkesan *arbitrary*, yaitu belum merefleksikan struktur biaya jasa-pengadaan fasilitas pasar.

Kedua, bila retribusi pasar dikenakan terhadap setiap pedagang di pasar sebagai balas jasa kepada pemerintah yang telah menyediakan fasilitas perdagangan, maka karena ada kenaikan tarif retribusi pasar, perlu diadakan perbaikan dan penambahan fasilitas di pasar. Kebersihan dan keindahan pasar perlu ditingkatkan untuk menarik pembeli dan memberi kenyamanan berbelanja, sehingga pasar menjadi lebih ramai dan pendapatan pedagang meningkat. Para pedagang pasti bersedia membayar retribusi pasar secara penuh. Fasilitas fisik (kios atau los) perlu ditambah untuk memberi kesempatan kepada para pedagang yang terpaksa berjualan di luar los, agar tempat berjualan lebih rapi dan teratur; serta memberi kesempatan kepada para pedagang yang terpaksa berjualan di pelataran di luar pasar, karena tidak mendapat tempat di dalam pasar.

Ketiga, pemungutan retribusi terhadap pedagang perlu dibedakan menurut skala usaha. Tidaklah adil bila pedagang skala usaha kecil dipungut retribusi sama besar dengan pedagang berskala usaha lebih besar. Demi pertimbangan aspek pemerataan, maka bilamana perlu pedagang yang skalanya sangat kecil, misalnya pedagang dengan laba kurang dari Rp. 1.000 per hari, dapat dibebaskan dari kewajiban membayar retribusi. ●