

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum", yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan perangkat pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.<sup>1</sup>

Sistem pemerintahan daerah yang baik yakni dengan terciptanya pemerintah daerah yang efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif secara berkesinambungan senantiasa menjadi dambaan bagi setiap daerah di tanah air. Syarat pemerintahan yang baik seperti di atas diperlukan sebagai alat untuk melaksanakan berbagai pelayanan publik di daerah, juga sebagai alat bagi

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 17

masyarakat untuk dapat berperan secara aktif dalam menentukan arah hidupnya sendiri selaras dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dan tetap menjunjung dan mendukung kepentingan pembangunan daerah.

Desentralisasi mencakup pelimpahan tanggung jawab fiskal, politik, dan administrasi kebijakan. Pemberian kewenangan otonomi kepada daerah berdasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, khususnya di Indonesia tertuang dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang kecuali kewenangan di bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan keamanan, Peradilan, Moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pelaksanaan otonomi yang nyata dengan terciptanya keleluasaan daerah seperti tersebut diperlukan untuk mendukung tumbuh kembang pembangunan di daerah. Otonomi yang bertanggungjawab atas pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang diemban dituntut guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama termasuk Indonesia yang secara legal konstitusional menganut negara kesatuan.

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang

didekonsentrasikan kepada gubernur atau ditugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau desa atau sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan .

Untuk bisa menjalankan tugas dan fungsi yang dimilikinya, keberadaan dan hubungan pengaruh yang kuat antara keuangan daerah dengan pembangunan daerah dan pelaksana otonomi, merupakan masalah yang pelik yang dihadapi oleh hampir semua negara berkembang. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pun juga menyadari pentingnya hal keuangan daerah ini untuk diatur. Adapun sumber pendapatan daerah antara lain:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri atas:
  - a. Hasil pajak daerah
  - b. Hasil retribusi daerah
    - a. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
    - b. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman daerah, dan
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah<sup>2</sup>

Di Indonesia pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, keuangan daerah lebih banyak ditentukan oleh kemampuan daerah dalam mengelola sumber pendapatan asli daerah melalui pajak dan

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, 2009, hlm.4

retribusi guna membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Kebebasan untuk mengelola sumber-sumber potensi dan menentukan arah penggunaannya sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat tanpa adanya intervensi pemerintah pusat akan meningkatkan kreativitas pemerintah daerah dalam menggali sumber yang potensial dan meningkatkan efektifitas, efisiensi dalam penggunaannya.

Sejalan dengan tuntutan kemajuan dunia yang menuju era globalisasi ini peningkatan wawasan dan pendidikan masyarakat di suatu daerah akan menciptakan situasi dimana masyarakat akan menuntut peningkatan kualitas pelayanan dari pemerintah. Di dalam negara kesatuan, tergantung kepada sistem dan hakekat politik pemerintah dalam memberikan keleluasaan tersebut. Namun betapapun keleluasaan itu diberikan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Keserasian dan keselarasan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara otonom dengan kebutuhan masyarakat, merupakan landasan bagi terwujudnya pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga terwujud pula peningkatan kualitas pelayanan sebagai diungkap di atas. Sejalan dengan diberikannya kewenangan dan tanggung jawab kepada daerah kabupaten dalam mengurus rumah tangganya sendiri, maka akan semakin meningkat interaksi langsung antara aparat pemerintah dengan masyarakat. Aparat dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan. Di samping memberikan pelayanan, aparat pemerintah juga dituntut untuk dapat memiliki kemampuan dalam mengembangkan daerahnya baik dalam merencanakan maupun melaksanakan pembangunan di daerah.

Oleh karena adanya perubahan sumber dana pembangunan dan pembiayaan kegiatan pemerintah daerah karena pelaksanaan otonomi, maka pemerintah daerah perlu memperhatikan faktor pendukung pelaksanaan otonomi diantaranya:

1. Ketersediaan sumber daya manusia yang memadai, khususnya aparatur pemerintah daerah dan masyarakat;
2. Potensi ekonomi daerah sebagai sumber pendapatannya sendiri;
3. Kemampuan pengelolaan keuangan daerah; dan
4. Kemantapan institusi di daerah. Kemandirian daerah merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan mengingat gejala globalisasi dalam segala aspek kehidupan menuntut bahwa tidak hanya satu negara namun juga daerah dan bahkan individu harus berpikir global.

Kemandirian keuangan daerah tampaknya tidak diartikan bahwa setiap tingkat pemerintahan daerah otonomi harus dapat membiayai seluruh keperluannya dari pendapatan asli daerah (PAD), tetapi hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan daerah, di samping penerimaan lainnya yang berupa Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain PAD yang dipisahkan.

Kota Bukittinggi sebagai salah satu daerah otonom yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang terus mengolah dan menggali potensi-potensi keuangan daerah agar dapat menerima Pendapatan Asli Daerah yang salah satunya melalui Retribusi Daerah. Untuk meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah, salah satu alternatifnya adalah dari penerimaan retribusi terminal. Retribusi terminal di Kota Bukittinggi diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Terminal. Retribusi terminal termasuk kedalam jenis retribusi jasa usaha yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karna pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta,

diatur dalam Pasal 127 huruf d Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Retribusi terminal dapat diandalkan dan ditingkatkan penerimaannya di Kota Bukittinggi untuk tahun-tahun kedepan, mengingat potensi pariwisata dan perdagangan yang dimiliki oleh kota ini sehingga pihak pengusaha serta para pedagang dari luar kota Bukittinggi berlomba-lomba datang untuk berkunjung sekaligus berbelanja, menggunakan kendaraan, selain itu kota Bukittinggi yang menjadi sentra perdagangan atau yang lebih dikenal dengan Tanah Abang kedua juga menjadi daerah perlintasan baik kendaraan yang datang dari bagian Utara Sumatera maupun bagian Timur juga daerah lainnya yang membayar retribusi.

Dalam hal tersebut kesadaran masyarakat untuk membayar retribusi menjadi sangat penting mengingat retribusi menjadi sumber penerimaan langsung bagi daerah. Oleh karena itu permasalahan pemungutan retribusi di daerah menjadi hal yang menarik untuk dikaji. Karena kenyataan menunjukkan bahwa retribusi daerah masih menghadapi berbagai masalah. Termasuk dalam pemungutan retribusi terminal sehingga mempengaruhi pencapaian target pemungutan. Salah satu fenomena yang sering dijumpai dalam hal yang terkait dengan retribusi terminal adalah munculnya terminal bayangan diberbagai tempat selain dari terminal resmi yang disediakan pemerintah dalam hal ini seperti yang terjadi di sekitar terminal dan parkir Simpang Aur Bukittinggi banyaknya bus yang memarkir serta mengisi penumpang diluar areal terminal. Tidak teraturnya proses pemungutan serta ketidak patuhan pembayar retribusi dalam hal ini adalah supir bus yang tidak mematuhi rambu jalan yang sudah dipasang petugas Dishubkominfo sehingga tidak melewati terminal. Keterbatasan wewenang dari Dishubkoinfo sendiri untuk penindak pengendara angkutan umum khususnya supir bus yang nakal setelah keluarnya Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan, serta kerjasama antar Aparat Kota yang belum

solid. Permasalahan ini menyebabkan target pemungutan tidak tercapai sehingga mengakibatkan kurangnya pemasukan asli daerah kota Bukittinggi. Munculnya fenomena ini tentu dilatarbelakangi oleh berbagai faktor baik dari pihak pemerintah (pengelola terminal resmi) maupun dari pihak masyarakat pengguna layanan terminal.

Dengan adanya berbagai hal yang telah diuraikan diatas, maka dari itu penulis tertarik melakukan penelitian tentang masalah tersebut dengan judul “PEMUNGUTAN RETRIBUSI TERMINAL OLEH DINAS PERHUBUNGAN KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA (DISHUBKOMINFO) DI UNIT PELAKSANAAN TEKNIS DAERAH (UPTD) TERMINAL DAN PARKIR SIMPANG AUR BUKITTINGGI”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan pemungutan retribusi terminal oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (Dishubkominfo) di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah (UPTD) Terminal dan Parkir Simpang Aur Bukittinggi ?
2. Apa saja kendala dalam pemungutan retribusi terminal oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (Dishubkominfo) di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah (UPTD) Terminal dan Parkir Simpang Aur Bukittinggi sebagai sarana Pendapatan Asli Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan retribusi terminal oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (Dishubkominfo) di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah (UPTD) Terminal dan Parkir Simpang Aur Bukittinggi
2. Untuk mengetahui kendala didalam pemungutan retribusi terminal oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (Dishubkominfo) di Unit Pelaksanaan Teknis Daerah (UPTD) Terminal dan Parkir Simpang Aur Bukittinggi sebagai sarana Pendapatan Asli Daerah

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis
  - a. Untuk melatih kemampuan penulis secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa proposal.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Andalas
  - c. Untuk menambah wawasan dan memperkuat pengetahuan tentang permasalahan yang dikaji.
  - d. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan baik di bidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum administratif pada khususnya.
2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah maupun para penegak hukum khususnya bagi pihak-pihak terkait dalam permasalahan yang dikaji sehubungan dengan upaya meningkatkan pemungutan retribusi terminal

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan di Kota Bukittinggi. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah

### **1. Pendekatan Masalah**

Metode pendekatan masalah dilakukan pada penelitian ini ialah metode Pendekatan Yuridis Empiris, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku serta dalam hal ini penelitian dilakukan dengan berawal terhadap data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan.<sup>3</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang ditengah-tengah

---

<sup>3</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Rajawali pers, 2006, hlm.75

masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek penelitian.<sup>4</sup>

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

1. Penelitian lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara *purposive sampling*<sup>5</sup> (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya).
2. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Proklamator Bung Hatta maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

#### b. Jenis Data

1. Data Primer

Data primer (*primary data atau basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan. Semua Keterangan untuk pertama kalinya dicatat oleh peneliti. Pada permulaan penelitian belum ada data yang ditemukan oleh peneliti yang pernah dilakukan oleh penelitian sebelumnya.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984, hlm.10

<sup>5</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2004, hlm. 106

<sup>6</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafindo, 2010, hlm. 11

Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran data yang dibutuhkan mengenai sistem pemungutan, target dan realisasi penerimaan retribusi terminal Kota Bukittinggi sebagai sarana pendapatan asli daerah. Adapun responden penelitian ini adalah Kepala UPTD Terminal dan Parkir Dishubkominfo Kota Bukittinggi, pemungut retribusi terminal dan yang dipungut retribusi terminal.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.<sup>7</sup> Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

### a. Bahan hukum primer

1. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan.
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
5. Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan.

---

<sup>7</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 30

6. Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Retribusi Terminal.

7. SK Walikota Bukittinggi nomor.188.45-87-2016 tentang Pembentukan Satuan Kerja Keamanan dan Ketertiban Kota Bukittinggi tahun 2016.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.<sup>8</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan ini adalah :

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan akan peneliti tanyakan kepada narasumber,

---

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm.114.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-PREES, 2008, hlm.196.

dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu penulis siapkan dalam bentuk point-point. Namun tidak tertutup kemungkinan di lapangan nanti penulis akan menanyakan pertanyaan pertanyaan baru setelah melakukan wawancara dengan narasumber.

Wawancara dilakukan pada Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Bukittinggi dan pembayar retribusi terminal. Penentuan sampel wawancara dengan ditentukan secara *purposive sampling*<sup>10</sup> (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya), secara sengaja sesuai dengan persyaratan sampel yang diperlukan .

## 5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

1. Editing, lazimnya editing dilakukan terhadap kuesioner-kuesioner yang disusun terstruktur, dan yang pengisiannya melalui wawancara formal .
2. Tabulasi, pekerjaan yang berhubungan dengan penyusunan data yang telah terkumpul kedalam bentuk tabel, inilah yang biasanya disebut tabulasi.<sup>11</sup>

### b. Analisis Data

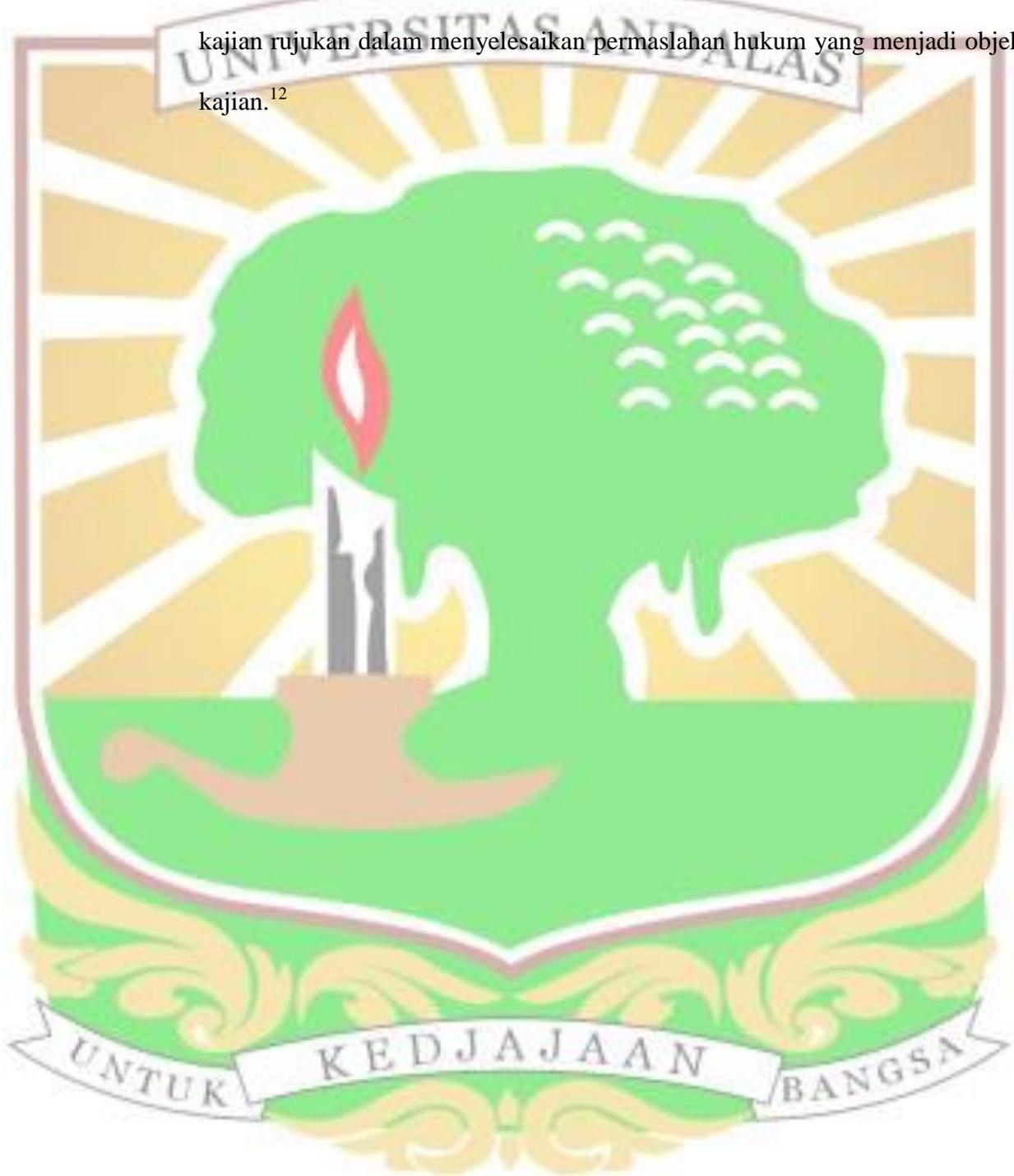
Setelah tahapan diatas dilalui maka penulis akan menganalisa setiap data-data yang sudah diperoleh diatas berdasarkan sifat penelitian ini menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis, analisis data yang digunakan adalah kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Analisis Kualitatif dilakukan terhadap data yang berbentuk tabulasi saja. Deskriptif tersebut

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit.*

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 74

meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan kajian rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.<sup>12</sup>



---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.107