

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia, antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Agar tercapainya tujuan tersebut, maka melalui pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, negara memerlukan unsur-unsur pendukung dan salah satunya adalah tersedianya sumber penerimaan yang memadai. Sumber-sumber penerimaan ini sangat penting untuk menjalankan kegiatan dari masing-masing tingkat pemerintahan, karena tanpa adanya penerimaan yang cukup maka program-program pemerintahan tidak akan berjalan secara maksimal. Dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di segala bidang dimaksudkan demi tercapainya keselarasan dan keseimbangan seluruh kegiatan pembangunan, tidak semua urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, tetapi daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Agar dapat melancarkan jalannya roda sistem pemerintahan wilayah Indonesia dibagi dalam wilayah yang lebih kecil, sebagaimana ditegaskan oleh Kaho.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Josef Riwo Kaho, 1998, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Presjakarta, hal 135


UUD 1945 mengamanatkan perwujudan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah sendiri diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka memungkinkan kepada daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang otonomi daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah

“Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah daerah masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang undangan dengan kewenangan yang di berikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya masing-masing, termasuk kekayaan alam yang ada”.

Otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintah kabupaten atau 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. Kabupaten

atau kota juga memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik dengan baik, meningkatkan peran serta ,prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.



Dalam rangka memenuhi pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan di daerah dapat diperoleh dari penerimaan daerah sendiri atau dapat pula dari luar daerah. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar mampu untuk membiayai kebutuhannya sendiri, sehingga ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat semakin berkurang dan pada akhirnya daerah dapat mandiri. Dalam Bab V (lima) Pasal 6 (enam) angka 1 (satu) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah bersumber dari:

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dan juga merupakan bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pada dasarnya kewenangan pemerintah daerah baik kota maupun propinsi untuk memungut biaya dari masyarakat diatur di dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Menurut Bab I (satu) Pasal 1 (satu) angka 64 (enam puluh empat)

Undang-Undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pengertian retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Dan menurut Pasal 108 yang menjadi Objek Retribusi Daerah adalah:

- a. Jasa Umum
- b. Jasa Usaha, dan
- c. Perizinan tertentu

Diantara macam-macam retribusi daerah salah satunya adalah retribusi pasar, karena retribusi pasar dirasakan memberikan kontribusi yang cukup besar dalam Pendapatan Asli Daerah. Retribusi pasar ini termasuk dalam retribusi jasa umum yang memberikan kontribusi yang cukup potensial terhadap peningkatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Pasar merupakan suatu unit usaha yang memiliki peran strategis atas jalannya jaringan distribusi dari produsen ke konsumen yang membutuhkan suatu produk. Dengan demikian pasar dapat dikatakan sebagai penyedia langsung kebutuhan harian masyarakat, dan berbagai interaksi didalamnya yang melibatkan unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat. Kondisi ini menegaskan bahwa pasar merupakan salah satu kontributor yang cukup signifikan bagi pelaksanaan pembangunan di daerah, karena melalui retribusi yang dihasilkan bisa menambah pendapatan asli daerah. Pemungutan retribusi pasar dilakukan setiap hari. Sehingga pemasukan bagi keuangan daerah dari retribusi pasar juga setiap hari.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Marihot Pahala Siahaan, 2010, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Rajawali Pers, hal 124

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. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bukittinggi mendorong Pemko setempat meningkatkan target Pendapatan Asli Daerah tahun anggaran 2016 menjadi Rp 104 (seratus empat) miliar, sesuai hasil kajian Riset Potensi Daerah (Respada) yang dilakukan Bappeda Kota Bukittinggi. sektor pajak dan retribusi merupakan potensi utama untuk pemasukan PAD bagi Kota Bukittinggi, saat ini memiliki 9 (Sembilan) objek retribusi daerah dan 19 (sembilan belas) objek pajak daerah. Untuk tahun 2016, objek pajak daerah ditargetkan pendapatan Rp 80,8 (delapan puluh koma delapan) miliar dan retribusi daerah Rp 23,3 (dua puluh tiga koma tiga) miliar.<sup>3</sup> Kontribusi retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bukittinggi, perlu dilakukan penelusuran terhadap eksistensi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD guna mendapatkan gambaran kemampuan Kota Bukittinggi dalam melaksanakan otonomi daerah. Sebagai salah satu daerah objek wisata di Sumatera Barat, Bukittinggi memiliki sumber Pendapatan Asli Daerah yang potensial sebagai sumber penerimaan daerah seperti retribusi pasar. Salah satu pasar di Kota Bukittinggi yaitu Pasar Atas yang terletak di jantung Kota Bukittinggi. Dalam pemungutan retribusi pasar di Kota Bukittinggi diatur didalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar, diperlukan kerjasama yang baik antara petugas retribusi pasar dan para pedagang di pasar sehingga tercapai target kontribusi retribusi terhadap Pendapatan Asli

---

<sup>3</sup> **M Nur Idris: Target PAD 2016 Rp 104 Miliar diakses dari**  
<http://m.padek.co/detail.php?news=37735> Pada 15 Februari 2016 pukul 10:00 WIB

Daerah. Serta diperlukan juga kejujuran dan kedisiplinan petugas dalam penarikan retribusi agar benar-benar tersalurkan yang selanjutnya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan di kota Bukittinggi. Tetapi, selama ini ada kelemahan dalam menggali potensi Pendapatan Asli Daerah yaitu banyaknya faktor yang membuat potensi pajak dan retribusi tidak tercapai salah satunya soal sumber daya manusia dan penyediaan sarana dan prasarana.<sup>4</sup> Pelaksanaan pemungutan retribusi di Pasar Atas Kota Bukittinggi belum terlaksana dengan baik, sehingga pemasukan retribusi pasar tidak mencapai hasil yang diinginkan. Hasil pemungutan retribusi Pasar Atas Kota Bukittinggi belum memenuhi target seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari penerimaan retribusi pasar Atas selama beberapa tahun anggaran sebagaimana yang terlihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 1**  
**Perincian Target dan Realisasi Retribusi Pasar pada Pasar Atas Kota Bukittinggi dari Tahun 2012-2015**

No.	TAHUN	TARGET	REALISASI	Persentase (%)
1.	2012	Rp. 1.226.574.715	956.533.150	77,98%
2.	2013	Rp. 1.200.438.715	944.349.050	78,64%
3.	2014	Rp. 1.484.970.307	1.180.184.558	79,48%
4.	2015	Rp. 1.496.640.307	1.184.795.219	79,16%

Sumber: Realisasi Penerimaan Retribusi Pasar Bidang Pasar Atas

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa hasil pemungutan retribusi pelayanan Pasar Atas Kota Bukittinggi belum mencapai target. Dengan adanya

---

<sup>4</sup> *ibid*

berbagai hal yang telah di uraikan diatas, penulis tertarik melakukan penelitian tentang masalah tersebut dengan judul “ **PEMUNGUTAN RETRIBUSI PELAYANAN PASAR ATAS KOTA BUKITTINGGI SEBAGAI SUMBER PENDAPATAN ASLI DAERAH**”

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 pelayanan pasar Atas Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana kontribusi retribusi pelayanan pasar Atas kota Bukittinggi terhadap pendapatan asli daerah?
3. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pemungutan retribusi pelayanan pasar Atas Kota Bukittinggi?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan pasar Kota Bukittinggi
2. Untuk mengetahui kontribusi retribusi pelayanan pasar Atas kota Bukittinggi terhadap Pendapatan Asli Daerah

3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pemungutan retribusi pelayanan pasar Atas Kota Bukittinggi

#### 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 yang terkait dalam permasalahan yang dikaji. Bagi masyarakat penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi sumber informasi untuk mengetahui



bagaimana pelaksanaan pemungutan retribusi pasar Atas Kota Bukittinggi

#### 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. Metode Penelitian yang dipakai didalam penelitian ini yaitu metode penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Penelitian ini akan 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

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Sosiologis yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian. Dan untuk penelitian ini akan dilakukan dengan melihat norma-norma dan aturan hukum yang mengatur mengenai retribusi

pelayanan pasar dan menghubungkan dengan fakta yang ditemui peneliti dilapangan yaitu di Kota Bukittinggi.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya didalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian. Pada penelitian ini akan dilakukan dengan melihat bagaimana pelaksanaan norma-norma dan aturan-aturan hukum yang mengatur mengenai retribusi pasar yaitu di Kota Bukittinggi

## 3. Sumber dan Jenis Data

### a. Sumber Data

1. Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara purposive sampling (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau *random sampling* (ditentukan oleh peneliti secara acak). Penelitian lapangan dilakukan pada instansi terkait dengan pengelolaan retribusi pasar Atas Kota Bukittinggi. Yakni Kantor Dinas Pengelolaan Pasar Bukittinggi.

### 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 yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah bagaimana Pelaksanaan Pemungutan retribusi pasar Atas kota Bukittinggi sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Adapun responden penelitian ini adalah Dinas Pengelolaan Pasar Kota Bukittinggi.

2. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk Undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang mengikat masyarakat berupa peraturan

perundang-undangan, pada penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1994

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

5. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

6. Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar

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>5</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, indek kumulatif, dan sebagainya. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini didapat dari kamus hukum serta browsing internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

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>6</sup>. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan akan peneliti tanyakan kepada

---

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm.114.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-PREES, 2008, hlm.196.

nara sumber, 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 kepada kepala Bidang Pasar Atas serta petugas ataupun pengurus terkait pengelola pasar dan beberapa pedagang yang berjualan di pasar atas Kota Bukittinggi

## 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. Data yang diperoleh akan diedit terlebih dahulu untuk mengetahui data tersebut sudah cukup baik atau sudah lengkap. Dilakukan dengan menyusun kembali, meneliti dan mengoreksi atau melakukan pemeriksaan hasil penelitian dan didapat suatu kesimpulan

#### 2) Coding

*Coding* yaitu proses untuk mengklasifikasikan jawaban-jawaban para responden menurut kriteria atau macam yang telah ditetapkan. Coding dilakukan setelah proses

editing telah selesai dilakukan dan data yang diperoleh telah dianggap rapi dan memadai sebagai data yang baik. Coding dilakukan agar data yang diperoleh lebih mudah untuk di analisis oleh peneliti dalam penelitian ini

### 3) Tabulasi

Tabulasi adalah proses penyusunan data kedalam bentuk tabel.<sup>7</sup> Data yang diperoleh selama penelitian nantinya akan disusun dalam bentuk tabel.

#### b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian<sup>8</sup>



<sup>7</sup> Bambang Sunggono, *Op. Cit* hlm 129

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm 107