

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keuangan di dalam suatu negara dapat mempengaruhi kelangsungan hidup negara dan masyarakatnya, oleh sebab itu keuangan merupakan salah satu faktor penting di dalam suatu negara. Pemerintah akan menghadapi berbagai masalah yang pelik dalam menjalankan fungsi dan tugas kenegaraan jika tidak diiringi dengan kondisi keuangan yang baik. Maka dari itu pemerintah diharuskan untuk bisa menciptakan dan memanfaatkan sumber daya keuangan yang ada. Adanya keuangan yang baik maka akan membantu pemerintah dalam menjalankan pembangunan dan pelayanan publik secara efektif. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, menimbulkan hak dan kewajiban bagi daerah yang dapat dinilai dengan uang, sehingga perlu di kelola dengan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah sudah menjadi kewenangan daerah dengan menggunakan dana yang berasal dari pendapatan dan belanja daerah tersebut. Oleh karena itu, daerah harus mempertimbangkan seberapa besar pendapatan yang harus mereka dapat untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu tahun anggarannya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Sumber-sumber PAD terdiri dari (1) Pajak daerah, (2) Retribusi daerah, (3) Hasil pengelolaan

kekayaan yang di pisahkan dan (4) Lain-lain pendapatan yang sah. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan PAD untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan pelayanan yang baik.

Menurut Prakosa, retribusi daerah adalah pungutan daerah dari pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau bada.¹ Retribusi wajib dibayarkan oleh penduduk negara karena adanya jasa yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut bersifat langsung karena orang yang membayarnya yang menikmati balas jasa dari negara. Penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah hal ini sesuai dengan perundang-undangan yang ada di Indonesia, retribusi inilah yang disebut dengan retribusi daerah. Retribusi daerah memiliki potensi yang tinggi karena lingkup pengenaannya lebih luas di bandingkan pajak daerah. Hal ini ditegaskan oleh Adisasmita R (2011) bahwa pengembangan retribusi daerah lebih mudah di bandingkan dengan pajak daerah mengingat lingkup pengenaan retribusi daerah tidak seketat dibandingkan dengan pajak daerah.² Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, retribusi daerah dikelompokkan menjadi tiga objek retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu. Objek retribusi jasa usaha merupakan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Salah satu jenis retribusi jasa usaha yaitu retribusi pasar grosir dan atau pertokoan. Retribusi pasar dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah sebagai salah satu sumber penerimaan atas balas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah. Salah satu

¹ Prakosa, Kesit Bambang, 2005, *Pajak dan retribusi daerah*, Yogyakarta: UII Press

² Adisasmita, R, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu

sumber penerimaan penting di antara sumber-sumber PAD lainnya yaitu retribusi pasar.³ Maka dari itu setiap daerah sudah seharusnya membuat kebijakan-kebijakan yang dinilai efektif untuk meningkatkan penerimaan retribusi daerah.

Kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik. Kebijakan yang baik seharusnya dapat menyelesaikan permasalahan dan tidak menambah permasalahan yang baru. Menurut J. Anderson kebijakan publik adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau untuk mengatasi suatu masalah atau persoalan.⁴ Pada dasarnya kebijakan publik ada dikarenakan kebutuhan akan penyelesaian masalah yang ada di masyarakat. Kota Bukittinggi merupakan salah satu kota di Provinsi Sumatera barat yang sudah menjadi daerah otonom. Setelah menjadi daerah otonom, kota Bukittinggi telah berupaya dalam meningkatkan pembangunan fisik dan non-fisik guna meningkatkan pelayanan serta kesejahteraan masyarakat kota Bukittinggi. Keterbatasan wilayah kota Bukittinggi yang relatif lebih kecil dibanding kota-kota yang ada di Sumatera Barat membuat kota Bukittinggi memiliki sumber daya alam yang terbatas, sehingga Pemerintah kota Bukittinggi harus memanfaatkan segala sumber daya yang ada untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan strategi yaitu mengembangkan sektor pariwisata dan perdagangan.

³ Lutfhi. Achmad, 2005, *Pemanfaatan Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berdasarkan Uu No. 34/2000 Oleh Pemda Untuk Menarik Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (Studi Kota Bogor)*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol. 5 No 2, Hal 141-152.

⁴ Winarno. Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Hlm. 21

Tabel 1. 1
Pendapatan Retribusi Daerah Kota Bukittinggi Terhadap PAD Kota
Bukittinggi Tahun 2021

No.	Jenis Retribusi	Pendapatan	Persentase
1	Retribusi Pelayanan Kesehatan	492.568.000,00	1,94%
2	Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan	1.234.203.040,00	4,87%
3	Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	4.675.000,00	0,02%
4	Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	1.193.391.000,00	4,71%
5	Retribusi Pelayanan Pasar	1.194.622.812,00	4,72%
6	Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus	1.700.000.000,00	6,71%
7	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	190.000.000,00	0,75%
8	Retribusi Pasar Grosir dan/ atau Pertokoan	2.455.587.420,00	9,69%
9	Retribusi Terminal	191.656.000,00	0,76%
10	Retribusi Tempat Khusus Parkir	1.982.034.000,00	7,82%

11	Retribusi Rumah Potong Hewan	180.000.000,00	0,71%
12	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah raga	13.950.000.000,00	55,07%
13	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	29.100.000,00	0,11%
14	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	500.000.000,00	1,97%
15	Retribusi Izin Trayek	32.000.000,00	0,13%

Sumber: Dokumen Badan Keuangan Daerah Kota Bukittinggi 2021

Kota Bukittinggi merupakan salah satu destinasi wisata yang cukup terkenal untuk dikunjungi, selain itu kota ini juga menjadi pusat perdagangan dibidang konveksi dan tekstil di daerah Sumatra Barat, Riau, dan Jambi. Pada tabel 1.1 dapat kita lihat pendapatan retribusi daerah di kota Bukittinggi yang terbesar yaitu dari retribusi tempat rekreasi dan olahraga, tetapi potensi tersebut bukan hanya dari bidang pariwisata tetapi juga berasal dari retribusi pasar grosir dan atau pertokoan yang menyumbang 2.455.587.420 (9,6%) terhadap pendapatan retribusi di kota Bukittinggi pada tahun 2021.

Tabel 1. 2
Pendapatan Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan kota dan Kabupaten
yang ada di Provinsi Sumatra Barat per Mei 2023

No.	Nama Daerah	Pendapatan
1.	Kab. Agam	Rp. 250.245.000,00
2.	Kab. Kepulauan Mentawai	Rp. 16.575.000,00
3.	Kab. Pasaman	Rp. 337.500.000,00
4.	Kab. Pesisir Selatan	Rp. 486.391.500,00
5.	Kab. Sijunjung	Rp. 54.982.800,00
6.	Kab. Tanah Datar	Rp. 441.852.000,00
7.	Kota Bukit Tinggi	Rp. 25.500.000.000,00
8.	Kota Padang Panjang	Rp. 200.000.000,00
9.	Kota Padang	Rp. 1.927.141.904,00
10.	Kota Payakumbuh	Rp. 1.258.383.000,00
11.	Kota Solok	Rp. 1.372.671.457,00
12.	Kota Pariaman	Rp. 1.000.000.000,00

Sumber: Anggaran Pendapatan Per Jenis Retribusi Daerah Tahun 2023 Kemenkeu

Tabel 1.2 menggambarkan bahwa pendapatan retribusi pasar grosir dan atau pertokoan tertinggi berada pada kota Bukittinggi. Tarif retribusi pasar grosir dan atau pertokoan di Kota Bukittinggi relatif mahal jika di bandingkan daerah lain yang ada di Sumatra Barat. Seperti Kota Padang sebagai ibu kota provinsi Sumatra barat hanya menetapkan Tarif retribusi pasar grosir dan atau pertokoan dengan kisaran Rp2.000,00 sampai Rp10.000,00 per m². Kota Payakumbuh juga

menetapkan tarif berkisar dari Rp2.000,00 sampai Rp12.500,00 per m². Selain itu, Kabupaten Pesisir Selatan berkisar Rp3.000,00 sampai Rp6.500,00 per m². Sedangkan kota Bukittinggi berkisar Rp18.000,00 sampai Rp47.000,00 per m².

Tabel 1. 3
Jumlah Petak dan toko di Kota Bukittinggi

No.	Nama Pasar	Jenis	Luas m ²	Jumlah Petak
1.	Pasar Atas	Toko	1.514.46	169
2.	Pasar Bawah	Toko	4.546.60	560
3.	Pasar Aur	Grosir	9.486.34	868
	Kuning	Toko	3.761.86	591
Total			19.309.42	2.188

Sumber: Potensi dan Target PAD Retribusi Pasar Tahun 2022 oleh Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan Kota Bukittinggi

Kota Bukittinggi memiliki tiga pasar yaitu pasar Aur Kuning, pasar Atas dan pasar Bawah. Sedangkan untuk pasar grosir hanya berada di pasar aur kuning. Pada tabel 1.3 terlihat bahwa kota Bukittinggi memiliki 2.188 petak toko dengan total luas 19.309,42 m² yang dapat menjadi potensi bagi pendapatan retribusi pasar grosir dan atau pertokoan. Dengan mengoptimalkan implementasi kebijakan retribusi pasar grosir dan pertokoan yang ada di Bukittinggi nantinya akan sangat membantu dalam meningkatkan PAD. Kebijakan tarif retribusi pasar grosir di atur di dalam Peraturan Walikota Bukittinggi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Peninjauan

Retribusi Pasar Grosir dan atau pertokoan perubahan kedua dari Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No. 15 Tahun 2016 Tentang Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan. Perubahan yang di lakukan oleh pemerintah kota Bukittinggi sempat mengalami kontra dikarenakan besaran kenaikan tarif retribusi yang dirasa terlalu mahal oleh para pedagang.

Tabel 1. 4

Perbandingan Tarif Retribusi

No.	Jenis Retribusi	Pasar	Peraturan daerah 15 Tahun 2013	Perwako 40 Tahun 2018	Perwako 25 Tahun 2021
1.	Grosir	Pasar Simpang Aur	Kisaran Rp. 9.000 sampai Rp. 12.000	RP. 60.000	Kisaran Rp. 46.000 sampai Rp. 47.000
2.	Toko	Pasar Simpang Aur	Kisaran Rp. 8.000 sampai Rp. 9.500	Rp. 20.000	Kisaran Rp. 19.000 sampai Rp. 18.000
		Pasar Bawah	Kisaran Rp. 5.500 sampai Rp. 10.500	Rp. 20.000	Kisaran Rp. 19.000 sampai Rp. 18.000
		Pasar Atas	Sampai Rp. 5000 sampai Rp. 10.500	Rp. 20.000	Kisaran Rp. 19.000 sampai Rp. 18.000

Sumber: Hasil olahan peneliti tahun 2022

Pada tabel 1.4 tentang perbandingan tarif retribusi berdasarkan peraturan yang telah ada di Kota Bukittinggi, terlihat bahwa di dalam Perwako 40 tahun 2018 tarif yang di atur melambung naik sehingga para pedagang saat itu tidak sanggup untuk membayar tarif retribusi yang ada. Kenaikan retribusi pasar di tiga pasar yang ada di Bukittinggi yaitu pasar Aur kuning, pasar Atas dan pasar Bawah membuat para pedagang melakukan unjuk rasa di depan gedung DPRD kota Bukittinggi. Pedagang yang tergabung dalam aksi Solidaritas Pedagang Kota Bukittinggi menuntut untuk menurunkan tarif retribusi dikarenakan pedagang tidak sanggup untuk membayar retribusi yang dimana kenaikan rata-rata mencapai 600%.

Kenaikan retribusi ini diiringi dengan terjadinya pandemi Covid-19 yang mengharuskan pemerintahan pusat mengeluarkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). PPKM merupakan pembatasan kegiatan tertentu dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit. Pandemi Covid-19 tidak hanya berdampak pada kesehatan masyarakat, tetapi juga mempengaruhi kondisi perekonomian, pendidikan, dan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Pembatasan yang berlaku membuat pemerintah daerah Bukittinggi harus menutup semua tempat wisata yang ada di kota Bukittinggi, sehingga kondisi perekonomian masyarakat di kota Bukittinggi menurun. Pasar yang biasanya ramai oleh pembeli menjadi sepi dikarenakan adanya pembatasan wilayah. Kondisi Covid-19 dan PPKM ini menyebabkan kebijakan kenaikan retribusi tidak berjalan dengan semestinya. Hal yang sama juga ditemukan pada penelitian yang dilakukan oleh Muslimah (2020), menyatakan bahwa kondisi pasar yang sepi pembeli membuat

para pedagang menunggak dalam melakukan pembayaran retribusi pasar, sehingga kebijakan retribusi pasar dirasa belum efektif.

Tabel 1. 5

Target dan Realisasi Penerimaan Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan

No.	Tahun	Target	Realisasi	Persentase
1	2018	2.840.996.360	2.258.350.201	79%
2	2019	7.064.388.380	5.947.289.687	84%
3	2020	3.620.000.000	2.927.738.950	81%
4	2021	2.825.755.352	2.455.587.420	84%

Sumber: Target dan Realisasi penerimaan retribusi pasar oleh Badan keuangan Kota Bukittinggi

Jika dilihat dari tabel 1.5 menggambarkan penerimaan retribusi pasar grosir dan atau pertokoan dalam kurun 4 tahun terakhir masih belum memenuhi target. Hal ini mengindikasikan bahwa adanya kebijakan penurunan tarif retribusi pasar belum menjadi jawaban bagi para pedagang untuk disiplin dalam membayar iuran. Dalam kenyataannya di lapangan masih banyak pedagang yang enggan dalam membayar retribusi pasar grosir. Hal ini seperti yang disampaikan oleh salah satu pedagang pasar simpang aur dalam wawancara mengatakan:

“Tarif retribusi masih dirasa memberatkan pedagang, dikarenakan sepinya pembeli yang berbelanja di pasar (baa ka mambayia pitih sewa urang mambali se ndak ado di pasa tu).” (wawancara dengan bapak Faisal,

pedagang di pasar simpang aur, Rahma, pada tanggal 10 November 2022”.

Kendala serupa ditemukan oleh penelitian yang dilakukan oleh Djein Leisiwal, dkk dimana penerimaan retribusi pasar selama tiga tahun terakhir belum mencapai target yang ditetapkan. Hal ini dikarenakan Kurangnya kesadaran pedagang dalam pentingnya membayar retribusi.

Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan pasal 15 menyatakan bahwa Dinas Koperasi, UKM, dan perdagangan berhak memberikan sanksi terhadap pedagang yang tidak membayar iuran. Sanksi yang diberikan berupa surat peringatan. Sampai saat ini Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan belum merencanakan untuk melakukan penyegelan kios seperti pada tahun 2020 lalu. Dengan menimbang kondisi pasar, Diskoperindag untuk tahun ini hanya memberikan peringatan. Peringatan dilakukan sebanyak tiga kali, yang artinya sanksi yang diberikan secara bertahap dari surat peringatan pertama, surat peringatan kedua, surat peringatan ketiga dan tindakan terakhir penyegelan toko atau kios. Hal ini disampaikan oleh staf yang berada pada kantor pengelolaan pasar Aur dalam wawancara bahwa:

“biasanya ketika isu penyegelan tersebar kepada pedagang, para pedagang langsung bersedia untuk membayar iuran tersebut”. (wawancara dengan sari, salah satu staf di kantor pengelolaan pasar aur. Pada tanggal 17 November 2022).

Ketika pedagang atau pemilik toko telah mendapatkan surat peringatan ketiga dan adanya isu penyegelan maka mereka akan takut dan langsung membayar. Hal ini dapat menjadi tantangan bagi Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan dalam membangun kesadaran akan pentingnya membayar retribusi.

Salah satu indikator yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik menurut Van Meter dan Van Horn yaitu lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

⁵Lingkungan politik yang mempengaruhi kinerja kebijakan retribusi pasar ini dipengaruhi dengan adanya pergantian Walikota dan juga mutasi staf yang dilakukan oleh Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan. Pergantian Walikota di Bukittinggi menyebabkan peraturan tentang tarif retribusi pasar juga berubah seiring dengan masa jabatannya. Peraturan Walikota Kota Bukittinggi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Peninjauan Tarif Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan dibuat dan berlaku pada masa jabatan mantan Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmatias. Peraturan Walikota Kota Bukittinggi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Peninjauan Retribusi pasar grosir dan atau pertokoan dibuat oleh Walikota Bukittinggi Erman Safar. Perwako 25 tahun 2021 dibuat berdasarkan janji politik yang dilakukan oleh Walikota Bukittinggi saat ini, berdasarkan tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat pada zaman Walikota sebelumnya. Masyarakat menuntut untuk mengurangi tarif retribusi yang telah berlaku sebelumnya, dikarenakan masyarakat merasa belum mampu dengan tarif yang begitu mahal. Pergantian staf yang ada di Dinas Koperasi, UKM, dan Perdagangan, membuat staf tersebut kurang memahami bagaimana peraturan mengenai retribusi pasar tersebut.

⁵ Van Meter dan Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process Conceptual Frame Work*. Journal Administration and Society.

Jika kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik tidak baik maka akan mempengaruhi keberhasilan dan kinerja kebijakan.

Selain faktor eksternal, sikap atau kecenderungan para pelaksana kebijakan juga turut mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh dwi (Prakoso, 2005) (Adisasmita, 2011) (Lutfhi, 2005) dan slamet (2019) menyatakan bahwa pelaksana kebijakan belum benar-benar memahami isi dari kebijakan retribusi pelayanan di kabupaten Blora, sehingga implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar dinilai belum efektif. Sudah mengatur tarif retribusi di ketiga pasar yang ada di kota Bukittinggi, akan tetapi masih terdapat pasar yang saat ini belum dipungut retribusi yaitu pasar ateh Bukittinggi. Pasar ateh Bukittinggi merupakan salah satu pasar yang berada di dekat destinasi wisata jam gadang, gedung ini dibangun kembali setelah terjadinya kebakaran pada tahun 2017 silam. Sangat disayangkan ketika pemerintah kota Bukittinggi sudah memiliki aset pasar yang dapat menambah pendapatan, tetapi tidak dimanfaatkan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, penulis berasumsi bahwa pelaksana kebijakan belum berkomitmen dalam melaksanakan kebijakan retribusi pasar grosir dan atau perkotaan di kota Bukittinggi.

Berdasarkan penjabaran latar belakang seperti diatas, masih terdapat permasalahan dalam mengimplementasikan kebijakan retribusi pasar di kota Bukittinggi. Maka dari itu, peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan di kota Bukittinggi”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian ini, maka peneliti merumuskan masalah penelitian “Bagaimana Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar grosir dan atau pertokoan di Kota Bukittinggi?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan retribusi pasar grosir dan atau di kota Bukittinggi.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dengan perkembangan keilmuan Administrasi Publik dan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai pertimbangan alternatif dan masukan dalam menentukan kebijakan dan menjadi alat monitor bagi pelaksanaan kebijakan selanjutnya.
2. Penelitian ini dapat menggambarkan bagaimana mengimplementasi kebijakan retribusi pasar di kota Bukittinggi.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan tambahan referensi bagi penelitian selanjutnya yang memiliki tema terkait penelitian in

