

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan. Oleh karena itu sangat dibutuhkan suatu organisasi negara yang hierarkis dari pusat sampai ke daerah untuk mengatur jalannya sebuah roda pemerintahan. Maka dari itu tidak mungkin hanya pemerintah pusat saja yang menjalankan secara langsung pemerintahan dari ibukota negara.¹ Untuk mendukung struktur organisasi ketatanegaraan yang hierarkis dan sistematis, maka dibentuk pemerintahan daerah yang menjalankan roda pemerintahan di daerah sebagaimana yang diamandemen oleh UUD 1945. Serta sebagai wujud dari penerapan prinsip desentralisasi pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sebagai wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah memberikan konsekuensi agar pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Seperti yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwasanya pemerintah daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun untuk beberapa urusan tertentu masih ditangani oleh pemerintah pusat. Otonomi daerah itu sendiri adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk

¹ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Liberty, 1992, hlm. 1.

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan mengenai otonomi daerah lebih khususnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) yang menjelaskan secara tegas mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya masing-masing. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU Pemda menjelaskan bahwa otonomi daerah itu adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Lahirnya UU Pemda mengatur secara jelas mengenai otonomi daerah yang mengakibatkan lahirnya daerah-daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam sistem NKRI.²

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah setiap daerah memiliki hak dan kewajiban diantaranya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pemimpin daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak daerah dan retribusi daerah, mendapatkan hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, mendapatkan sumber pendapatan lain yang

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 6.

sah, serta hak lainnya yang diatur dalam UU Pemda. Hak dan kewajiban daerah dapat diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.³

Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk melihat dan mengukur kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonominya adalah dengan melihat kemampuan daerah dalam bidang keuangannya karena pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Masing-masing daerah otonom diberikan sumber keuangan untuk dapat membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Dalam pemberian dana dilakukan dengan memperhatikan prinsip "*money follow function*" yang bermakna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi tanggungjawab masing-masing pemerintahan.⁴ UU Pemda memberikan beberapa sumber pendapatan dari pemerintah daerah untuk mengurus dan mendanai segala urusan pemerintahannya, yang salah satunya berasal dari retribusi daerah.

Mengenai pengaturan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola pajak

³ *Ibid.*, hlm. 58.

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 54.

daerah dan retribusi daerah yang merupakan suatu bentuk tindak lanjut kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Sehingga pemerintah daerah kini mempunyai tambahan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pemungutan retribusi. Retribusi daerah terdiri dari 3 golongan yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

Mengenai pelaksanaan pemungutan retribusi diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah (selanjutnya disebut dengan Perda) hanya saja pemerintahan daerah dilarang melakukan pemungutan diluar yang telah ditetapkan undang-undang, serta dalam pembentukan perda tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 160 ayat (5) UU Nomor 28 Tahun 2009 yang mengatakan bahwa “mengenai tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah”.

Kota Payakumbuh merupakan kota nomor dua terbesar di Sumatera Barat setelah Kota Padang. Luas wilayah $\pm 80.43\text{km}^2$, terdiri dari delapan nagari, lima kecamatan, dan 75 kelurahan.⁵ Untuk menjalankan kewenangan otonomi daerah, Kota Payakumbuh memiliki sumber pendapatan dimana salah satu sumber pendapatan daerah Kota Payakumbuh tersebut adalah retribusi daerah. Kewenangan Kota Payakumbuh untuk melakukan pemungutan atas retribusi daerah merupakan bentuk kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

⁵ [Http://www.kppt-kotapayakumbuh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=37](http://www.kppt-kotapayakumbuh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=37) di akses pada tanggal 27 Juli 2016, jam 11.36 WIB

Retribusi daerah sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1 angka 64 menyatakan bahwa retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, 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.

Upaya peningkatan PAD dapat dilakukan salah satunya dengan meningkatkan efisiensi sumber daya dan sarana yang terbatas serta meningkatkan efektifitas pemungutan. Retribusi daerah yang merupakan pembayaran atas jasa atau pemberian izin khusus yang disediakan dan/atau diberikan oleh pemda kepada pribadi/badan, diharapkan dapat mendukung sumber pembiayaan daerah dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, sehingga akan meningkatkan dan meratakan perekonomian serta kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

Beberapa faktor yang menyebabkan sektor retribusi daerah lebih potensial sebagai sumber keuangan daerah dari sumber-sumber lainnya, antara lain:⁶

1. Retribusi daerah dipungut atas balas jasa sehingga pembayarannya dapat dilakukan berulang kali. Siapa yang menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dapat dikenakan retribusi. Faktor perbedaan antara pungutan retribusi dengan sumber-sumber pendapatan yang lain adalah ada tidaknya yang disediakan oleh pemerintah daerah.

⁶ Aviningrum Setyaningsih, *Evaluasi Retribusi Pasar Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Di Surakarta*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2009, hlm. 3.

2. Pelaksanaan pemungutan retribusi dapat dilakukan diluar waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan selama pemerintah daerah dapat menyediakan jasa dengan persetujuan pemerintah pusat.
3. Sektor retribusi berkait erat oleh tingkat aktivitas sosial ekonomi masyarakat di suatu daerah. Artinya semakin maju dan berkembang tingkat sosial ekonomi masyarakat, maka semakin besar potensi retribusi yang bisa dipungut.

Di Kota Payakumbuh terdapat berbagai sumber retribusi daerah yang berperan dalam meningkatkan PAD yang salah satunya adalah retribusi pelayanan pasar. Pasar merupakan suatu unit usaha yang mempunyai peran strategis atas jalannya jaringan distribusi dari produsen ke konsumen yang membutuhkan suatu produk. Dengan demikian, pasar dapat diartikan sebagai penyedia langsung kebutuhan harian masyarakat dan berbagai interaksi didalamnya yang melibatkan unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat (pedagang dan pembeli).

Pasar Buah yang dikenal juga dengan Pasar Payakumbuh dalam perkembangannya mengalami banyak perubahan yang pada mulanya dikelola oleh nagari dengan nama Pasar Serikat⁷. Peran pemerintah hanya sebagai pembina, namun setelah terjadi musibah kebakaran di Pasar Payakumbuh tanggal 27 November 2015 maka pembangunan kembali pasar dilakukan oleh pemerintah dan pengelolaan area pasar diserahkan kepada pemerintah daerah

⁷ Menurut Witrianto (2010), Pasar serikat adalah pasar yang didirikan berdasarkan kesepakatan beberapa nagari yang berdekatan pada satu kabupaten/kota untuk mendirikan suatu pasar.

dengan sejumlah kesepakatan dengan nagari-nagari yang selama ini mengelola pasar tersebut.

Peranan pasar dalam meningkatkan retribusi daerah khususnya di Kota Payakumbuh sangat perlu dijaga dan dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah agar pasar dapat terus memberikan kontribusi terhadap peningkatan PAD Kota Payakumbuh dengan prinsip-prinsip pemungutan yang ada. Prinsip-prinsip pemungutan tersebut adalah sebagai berikut:⁸

1. Pemungutan didasarkan pada peraturan daerah;
2. Daerah memiliki potensi penerimaan pajak dan/atau retribusi yang memadai;
3. Penetapan tarif memperhatikan kemampuan masyarakat dan aspek keadilan;
4. Administrasi pemungutan diatur secara efisien dan efektif;
5. Terdapat kepastian hukum dan pengaturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban pembayar dan pemungut pajak daerah dan retribusi daerah;
6. Pemungutan tidak dapat diborongkan; dan
7. Pemungutan tidak berlaku surut.

Mengenai retribusi pelayanan pasar yang dikenakan terhadap pedagang yang menggunakan fasilitas pasar tradisional/ sederhana, berupa pelataran, los kios yang dikelola oleh pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang termasuk kedalam salah satu jenis objek retribusi jasa umum, yang

⁸ <http://www.wikiapbn.org/pajak-daerah-dan-retribusi-daerah/> diakses pada tanggal 22 Januari 2017, jam 14.13 WIB

mana di Kota Payakumbuh mengenai retribusi jasa umum diatur berdasarkan Perda Kota Payakumbuh Nomor 19 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum. Tetapi dalam hal ini peraturan daerah tersebut tidak sinkron dengan apa yang terjadi di lapangan terutama mengenai ketentuan tarif yang tertera didalamnya.

Dengan melihat berbagai aspek dan latar belakang yang telah penulis kemukakan diatas maka penulis sangat tertarik untuk menjadikan permasalahan ini sebagai bahan kajian dan penelitian yang ingin penulis jawab dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“Pemungutan Retribusi Pelayanan Pasar Di Pasar Buah Kota Payakumbuh”**

B. Rumusan Masalah

Adapun masalah yang dapat penulis rumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh oleh Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh terhadap peraturan perundang-undangan?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam melakukan pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh dan cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh oleh Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh terhadap peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam melakukan pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh dan cara mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Mempelajari dan mendalami ilmu pengetahuan mengenai hukum administrasi negara dari berbagai literatur sehingga dapat memberikan solusi penyelesaian terhadap permasalahan yang berkaitan dengan keberadaan dan perkembangan dalam bidang hukum administrasi negara khususnya dalam hal kajian yang ditulis oleh penulis yakni mengenai masalah pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh.
 - b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk tulisan.

- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di lapangan.
- d. Diharapkan penelitian ini mampu menjawab keingintahuan penulis tentang pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan materi penulisan hukum ini;
- b. Dapat digunakan sebagai pedoman bagi penelitian-penelitian berikutnya terkait akan judul yang penulis teliti.

E. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan manusia untuk memperkuat, membina, dan mengembangkan ilmu pengetahuan.

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis (*social legal research*). Penelitian yuridis sosiologis adalah suatu metode dengan menganalisis masalah yang ada dengan memperhatikan norma-norma hukum yang berlaku serta menghubungkan dengan fakta-fakta yang penulis temui di lapangan dan kemudian membandingkannya pada peraturan yang

berlaku.⁹ 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 di lapangan yaitu di Kota Payakumbuh.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dimana penelitian ini mendeskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, yang mana berkaitan dengan sifat-sifat, karakteristik, atau faktor-faktor tertentu.¹⁰ Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran yang lengkap dan jelas pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan kendala yang dihadapi dalam melakukan pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh dan cara mengatasinya.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan. Dalam hal ini dengan menggunakan metode *purpose sampling* (yaitu pengambilan sampel dengan sengaja

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 92.

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 1996, hlm. 35.

terkait jawaban dalam penelitian).¹¹ Penelitian lapangan dilakukan pada instansi terkait dengan pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh. Yakni Kantor Dinas Koperindag, Pasar, dan UMKM Kota Payakumbuh.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary date*) yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan hukum. Disamping itu tidak tertutup kemungkinan diperoleh bahan hukum lain, yang dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta mengkaji data yang terdapat dalam buku, literatur, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian.

Bahan-bahan hukum tersebut berupa:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri atas:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 106.

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

e) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

f) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

g) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

h) Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penetapan Kawasan Pasar Kota Payakumbuh.

i) Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 19 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam penelitian ini baik berbentuk buku-buku, tulisan ilmiah, hasil penelitian ilmiah, artikel surat kabar, laporan makalah lain yang resmi dan akurat berkaitan dengan materi penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus yang membantu menerjemaahkan istilah-istilah hukum yang ada. Bahan ini didapat agar memperoleh informasi

yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahan yang akan diteliti.¹²

4. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

a. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara:

- 1) Wawancara atau *interview*, merupakan tanya jawab mengenai masalah yang diteliti kepada pihak yang diketahui sebagai responden (sumber data) dan menggunakan *interview guidance* yang bersifat bebas (*unstructured*) dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman ketika wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.¹³ Wawancara dilakukan kepada Kepala Dinas Koperindag, Pasar, dan UMKM Kota Payakumbuh serta petugas ataupun pengurus terkait pengelola pasar dan beberapa pedagang yang berjualan di Pasar Buah Kota Payakumbuh.

¹²*Ibid.*, hlm. 114.

¹³ Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004, hlm.72.

2) Studi Dokumen, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melihat, mengumpulkan, meneliti, dan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti untuk didapatkan landasan teoritis dari permasalahan penelitian.

b. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif, yaitu uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul berdasarkan kalimat-kalimat pernyataan berupa informasi, hasil wawancara dengan responden, peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar, dan selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan yang akan memberikan jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Kegiatan ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan yang sistematis. Dalam hal ini penulis berusaha menggambarkan bagaimana pelaksanaan pengawasan dari Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh dan bagaimana koordinasi dari instansi di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh dalam pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan pasar di Pasar Buah Kota Payakumbuh.