

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945) adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Pemerintah memiliki andil dalam pelaksanaan tujuan negara tersebut melalui kebijakan sosial dan peraturan perundang-undangan yang menyangkut tentang perekonomian yang dimaksudkan untuk mengusahakan adanya kesetaraan di antara masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraannya.

Menurut Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Selanjutnya dalam ayat (4) disebutkan bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Kemudian dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.

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.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah:

“Penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dan sesuai Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah: “Hak wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara substansial memberikan otonomi kepada daerah provinsi dan kabupaten serta pemerintah kota suatu kewenangan serta otonomi

yang lebih luas dibandingkan dengan era sebelumnya. Pemerintahan Daerah diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab. Prinsip otonomi daerah seluas-luasnya ini memiliki makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi yang nyata memiliki makna bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹

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.

¹Siswanto Suwarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 8.

Pendapatan Asli Daerah (yang selanjutnya disebut PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.²

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan 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 Pasal 1 angka 64 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pengertian 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. Di dalam Pasal 108 Undang-Undang No.28 Tahun 2009 disebutkan macam-macam Retribusi Daerah, antara lain:

- a. Retribusi Jasa Umum
- b. Retribusi Jasa Usaha, dan
- c. Retribusi perizinan tertentu

² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 132.

Diantara macam-macam retribusi daerah salah satunya adalah retribusi pelayanan pasar, karena retribusi pelayanan pasar dirasakan memberikan kontribusi yang cukup besar dalam PAD. Retribusi pelayanan pasar termasuk kedalam jenis retribusi jasa umum yang memberikan kontribusi cukup potensial terhadap peningkatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Retribusi pelayanan pasar dibebankan kepada orang pribadi atau badan yang menggunakan pelayanan penyediaan fasilitas pasar. Dalam hal ini kelompok Pedagang Kaki Lima merupakan salah satu subjek retribusi yang diwajibkan untuk membayarkan retribusi atas penggunaan pelayanan penyediaan fasilitas pasar oleh Pemerintah Daerah.

Pedagang Kaki Lima (yang selanjutnya disingkat PKL) adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap. PKL secara nyata mampu memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga dengan demikian tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Selain itu, kelompok pedagang kaki lima mempunyai potensi yang cukup besar untuk memberikan kontribusi terhadap PAD seiring dengan kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Pemungutan retribusi terhadap PKL dilakukan setiap hari, sehingga pemasukan bagi keuangan daerah dari retribusi yang dipungut terhadap PKL juga setiap hari.

Kota Bukittinggi sebagai salah satu daerah otonom yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat terus mengolah dan menggali potensi-potensi keuangan daerah agar dapat menerima PAD. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bukittinggi mendorong Pemerintah Kota (selanjutnya disebut Pemko) setempat meningkatkan target PAD Tahun 2017 menjadi Rp. 91 (sembilan puluh satu) miliar.³ 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.⁴

Kota Bukittinggi memiliki sumber penerimaan daerah yang sangat potensial seperti dari retribusi pelayanan pasar. Salah satu pasar di Kota Bukittinggi yaitu Pasar Bawah Kota Bukittinggi, Pasar Bawah Kota Bukittinggi merupakan salah satu pasar tradisional terbesar di Kota Bukittinggi yang menjadi lahan pencaharian bagi para PKL. Tercatat sebanyak 520 orang PKL berjualan pada hari pasar (Sabtu dan Rabu) dan 220 orang PKL pada hari biasa. Keberadaan PKL tersebar dari sepanjang Jl. Soekarno Hatta, Jl. Perintis Kemerdekaan, di dalam Pasar Bawah, di dalam Pasar Aur Tajunggang, di dalam Pasar Banto dan beberapa tempat lainnya di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

Dalam hal pemungutan retribusi terhadap PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar, diperlukan kerjasama yang baik antara petugas pemungut retribusi pasar dan para PKL di lapangan sehingga tercapai target

³<http://redaksisumbar.com/pemko-bukittinggi-targetkan-pad-tahun-2017-rp-91-miliar/> diakses pada tanggal 22 Januari 2017 Pukul 10.00 WIB

⁴<http://www.minang-terkini.com/2015/09/target-pad-bukittinggi-tahun-2016.html> diakses pada tanggal 22 Januari 2017 Pukul 11.00 WIB

kontribusi retribusi terhadap PAD. Serta diperlukan juga kejujuran dan kedisiplinan petugas dalam penarikan retribusi agar benar-benar tersalurkan yang selanjutnya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan di Kota Bukittinggi.

Kota Bukittinggi pada tahun 2016 menargetkan Rp.200.000.000,00 masuk kedalam kas daerah dari sektor retribusi yang dipungut dari PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi, namun dalam kenyataannya yang masuk ke kas daerah hanya Rp.160.619.000,00. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hasil retribusi pelayanan Pasar Bawah Kota Bukittinggi Tahun 2016 belum mencapai target.⁵

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul :

“REALISASI PEMUNGUTAN RETRIBUSI PELAYANAN PASAR TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR BAWAH KOTA BUKITTINGGI”

B. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang dikemukakan dalam penulisan ini yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan pasar terhadap Pedagang Kaki Lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi ?
2. Bagaimana realisasi dan kontribusi retribusi yang dipungut terhadap Pedagang Kaki Lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan pasar terhadap Pedagang Kaki Lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

⁵ Hasil Wawancara dengan Ibuk Fajarwat, *Kasi Pengelolaan Retribusi Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan Kota Bukittinggi* tanggal 3 Februari 2017 Pukul 11.30 WIB

2. Untuk menjelaskan tentang realisasi dan kontribusi retribusi pelayanan pasar dari Pedagang Kaki Lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
- b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama yang berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara, yaitu yang terkait dengan realisasi pemungutan retribusi terhadap pedagang kaki lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberi manfaat positif bagi pendukung kepentingan yaitu Walikota Bukittinggi, Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan Perdagangan Kota Bukittinggi khususnya bidang Pengelolaan Pasar, serta masyarakat/PKL dan stakeholders lainnya dalam mengoptimalkan potensi yang ditawarkan terkait dengan pengelolaan pedagang kaki lima.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam 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 yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal research*). Pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan masalah dengan penelitian hukum yang menekankan pada praktik di lapangan yang dikaitkan dengan aspek hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan yang ditemui pada penelitian.⁶

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif yaitu menggambarkan realisasi pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan pasar terhadap pedagang kaki lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan langsung dengan objek penelitian, yang dapat diperoleh langsung dengan tujuan agar data yang relevan dengan masalah penelitian. Penelitian lapangan (*field research*) akan dilakukan di Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan

⁶ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal. 50.

Menengah (UMKM) dan Perdagangan Kota Bukittinggi Kota Bukittinggi bidang Pengelolaan Pasar dan juga beberapa pedagang kaki lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

2. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen, dan hasil penelitian.

b. Jenis Data

1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang bersangkutan seperti Kepala Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan Perdagangan Kota Bukittinggi, Kepada Bidang Pengelolaan Pasar Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan Perdagangan Kota Bukittinggi, dan pedagang kaki lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

2. Data Sekunder

Data ini merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yang berupa bahan hukum, antara lain:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.
- c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- g) Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Pelayanan Pasar
- h) Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang kaki Lima
- i) Peraturan Walikota Bukittinggi Nomor 60 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Perdagangan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder adalah bahan hukum yang menunjang dan melengkapi bahan hukum primer agar penulis dapat memahami serta menganalisis terhadap

bahan hukum primer, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan atau yang sudah dipublikasikan, literatur-literatur, jurnal-jurnal hukum, dan lain sebagainya.⁷

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4) Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi yaitu keseluruhan dari objek atau himpunan objek dengan ciri yang sama. Populasi dalam penelitian adalah seluruh pedagang kaki lima di pasar bawah kota Bukittinggi. Pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sample*, maksudnya adalah dengan tidak memberikan kesempatan yang sama terhadap semua anggota populasi untuk dipilih sebagai sampel. Tetapi sampel telah ditentukan sebelumnya berdasarkan kriteria/pertimbangan tertentu. Sampel dikumpulkan berdasarkan informasi dari Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan Perdagangan Kota Bukittinggi bidang Pengelolaan Pasar, dan juga beberapa pedagang kaki lima di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.

5) Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan

⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 114.

masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.⁸ Dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara semi terstruktur karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan yang sudah pasti ditanyakan pada narasumber, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah dibuatkan daftarnya. Namun tidak tertutup kemungkinan di lapangan nanti akan ditanyakan pertanyaan-pertanyaan yang peneliti baru dapatkan setelah melakukan wawancara dengan narasumber nanti.

b. Studi Dokumen

Studi Dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier, meliputi bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

6) 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. Tabulasi

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm.196.

Tabulasi adalah proses penyusunan data kedalam bentuk tabel. Data yang diperoleh selama penelitian nantinya disusun dalam bentuk tabel.

b. Analisis Data

Analisis data dilakukan berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder yang dapat disimpulkan melalui kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan analisis data secara kualitatif, yaitu uraian data yang terkumpul disimpulkan dalam bentuk kalimat, bukan dalam bentuk angka-angka atau statistik dengan bertitik berat kepada hukum dan norma yang berlaku.

