

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjamin kesejahteraan rakyatnya yang dicantumkan dalam Konstitusi Negara. Hal ini tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alenia ke 4 yang menyatakan, *“bahwa tujuan Negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia”*.

Dalam rangka mencapai amanat di atas, diperlukan sumber daya berbentuk keuangan, sumber ^{daya} alam, sumber daya manusia, dan sistem pengelolaan keuangan negara demi terselenggaranya pembangunan negara termasuk infra-struktur sosial dan pelaksanaan tugas pemerintahan. Keberhasilan usaha tersebut ditentukan oleh kesadaran setiap anggota masyarakat untuk berkontribusi dalam bentuk pembayaran pajak dan retribusi serta sumber lainnya yang sesuai dengan undang-undang yang nantinya akan dimasukkan ke dalam kas negara. Agar pembangunan nasional terlaksana sepenuhnya, maka Negara harus memiliki sistem pengelolaan keuangan negara yang menggunakan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Setelah diberlakukannya sistem pemerintahan otonomi daerah, mekanisme pengelolaan dari keuangan negara juga mengalami perubahan.

Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa Pemerintahan Pusat memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah demi mempercepat dan mempermudah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas Pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya.

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan daerahnya sendiri. Menurut Bagir Manan, otonomi luas bisa bertolak dari prinsip “semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat, dalam negara moderen, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya”.¹ Berdasarkan hal tersebut pemberlakuan sistem otonomi daerah telah meringankan tugas dari Pemerintahan Pusat dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangga dan kepentingan masyarakat setempat. Implementasi dari tuntutan global yang harus diberdayakan dengan cara memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk bertanggung jawab terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.² Hal ini menjadi kesempatan yang

¹<https://syahrulfitra.wordpress.com/2014/05/15/peran-retribusi-daerah-dalam-pelaksanaan-otonomi-daerah/>

²*Ibid*,

sangat baik bagi Pemerintah Daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kebijakan/kewenangan serta mengelola sendiri potensi-potensi yang menjadi hak dari daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pengelolaan dan pemanfaatan potensi yang ada di daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraannya diikuti dengan sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri dari : Pendapatan Asli Daerah (PAD); Dana Alokasi Umum (DAU); Dana Alokasi Khusus (DAK); Dana Perimbangan; dan lain-lain yang termasuk dalam pendapatan daerah yang sah. Penyerahan urusan dan pemberian sumber pendanaan dalam bentuk kebijakan perimbangan keuangan pada daerah otonom, pada hakekatnya ditunjukkan untuk memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah dalam menyikapi aspirasi masyarakat dan prioritas daerah guna mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, serta secara lebih luas diharapkan berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah.

Dari berbagai sumber pendapatan daerah, PAD dapat bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. PAD menjadi hal yang sangat penting dalam pengelolaan otonomi daerah karena PAD menjadi sumber penerimaan daerah

terbesar, terutama jika suatu daerah tersebut memiliki potensi yang besar. Retribusi menjadi menjadi salah satu penyumbang PAD yang cukup signifikan, terlihat bahwa retribusi juga memiliki peran yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Setidaknya apabila retribusi tersebut dikelola dengan baik, tentunya akan semakin memperbesar penerimaan daerah.

Pasal 1 butir 64 UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa 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. Retribusi itu berdasarkan pula atas peraturan-peraturan yang berlaku umum, dan untuk menaatinya yang berkepentingan dapat pula dipaksa, yaitu barang siapa yang ingin mendapatkan suatu prestasi tertentu dari pemerintah, harus membayar.³ Pembayaran tersebut berupa iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah dengan imbalan langsung yang akan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Retribusi dibagi atas 3 (tiga) golongan, yaitu :

- (i) Retribusi Jasa Umum
- (ii) Retribusi Jasa Usaha
- (iii) dan Retribusi Perizinan Tertentu.

Umumnya pungutan atas retribusi diberikan atas pembayaran berupa jasa atau pemberian izin tertentu yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah kepada setiap orang atau badan, sedangkan karena imbalan (kontra-

³ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Aditama, Yogyakarta, 2005, hlm. 10.

prestasi) nya langsung dapat dirasakan. Maka dari sudut sifat paksaannya lebih mengarah pada hal yang bersifat ekonomis. Artinya, apabila seseorang atau badan tidak mau membayar retribusi maka manfaat ekonominya langsung dapat dirasakan, namun apabila manfaat ekonomisnya telah dirasakan tetapi retribusinya tidak dibayar maka secara yuridis pelunasannya dapat dipaksakan seperti halnya pajak.⁴

Diantara macam-macam retribusi daerah yang masuk dalam PAD salah satunya adalah retribusi tempat rekreasi dan olahraga. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga termasuk kedalam golongan retribusi jasa usaha yang memiliki potensi yang cukup terhadap peningkatan pembangunan dan kesejahteraan khususnya bagi kabupaten atau kota yang memiliki banyak tempat rekreasi dan olahraga, termasuk Kota Padang. Kota Padang memiliki beberapa lokasi yang dikenakan retribusi tempat rekreasi dan olahraga, salah satunya adalah Gelanggang Olahraga (GOR) H. Agus Salim.

GOR H. Agus Salim merupakan sarana dan prasarana olahraga di Kota Padang yang mana dalam Pasal 1 angka 20 dan angka 21 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Sistem Keolahragaan Nasional menyebutkan bahwa prasarana olahraga adalah tempat atau ruang termasuk lingkungan yang digunakan untuk kegiatan olahraga dan/atau penyediaan keolahragaan.⁵ GOR H. Agus Salim sebelumnya merupakan aset milik Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, namun terhitung sejak 1 Desember 2014 Pemerintah Provinsi

⁴*Ibid*, hlm 12

⁵Skripsi Reno Reynaldo, *Pengelolaan Gelanggang Olahraga H. Agus Salim Padang*, Padang, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2015, hlm 4.

Sumatera Barat dan Pemerintah Kota Padang melakukan perjanjian pinjam pakai terhadap GOR H. Agus Salim melalui Surat Perjanjian Pinjam Pakai Nomor 166/Perj./BPAD-XII/2014 sehingga kini status pengelolaan GOR H. Agus Salim dikelola oleh Pemerintah Kota Padang dan memiliki kewenangan untuk memungut retribusi dari aset-aset yang dapat dimanfaatkan dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan. Diantara macam-macam retribusi yang dipungut berdasarkan retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang ada pada GOR H. Agus Salim adalah retribusi terhadap pedagang yang berjualan di areal tersebut, karena dirasakan potensi dari banyaknya pedagang yang berjualan di kawasan tersebut dapat memberikan kontribusi dalam pendapatan GOR H. Agus Salim. Retribusi ini dibebankan kepada orang pribadi atau badan yang menggunakan GOR H. Agus Salim sebagai lokasi untuk berjualan diwajibkan untuk membayar retribusi.

Menurut Perda Kota Padang Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Pedagang Kaki Lima 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. Berdagang secara nyata mampu memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga dengan demikian tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Pemungutan retribusi terhadap Pedagang di GOR H. Agus Salim digolongkan ke dalam retribusi tempat rekreasi dan olahraga, karena itu yang berwenang mengelola pungutan tersebut adalah Dinas Pemuda dan Olahraga (Dispora). Besaran tarif retribusi terhadap pedagang yang berjualan di GOR H. Agus Salim tercantum dalam Lampiran IV di Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Retribusi Jasa Usaha. Di dalam Perda tersebut diatur bahwa pungutan terhadap pedagang yang berjualan di GOR H. Agus Salim adalah Rp 300.000,-/bulan untuk usaha berbentuk cafe/toko, dan Rp 6.000,-/hari untuk usaha pedagang berbentuk gerobak.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti saat melakukan pra-penelitian yang peneliti lakukan, retribusi yang dipungut kepada pedagang di GOR H. Agus Salim memiliki kendala dalam pelaksanaannya. Kendala tersebut salah satunya adalah mengenai tarif yang dikenakan kepada pedagang untuk berjualan di GOR H. Agus Salim jauh berbeda dari besaran tarif yang diatur oleh Perda. Kenyataan ini juga diperkuat dengan berita yang diterbitkan oleh Padang-Today.com tanggal 12 Maret 2017. Menurut Padang-Today.com “Pedagang disekitar kawasan Gelanggan Olahraga (GOR) H Agus Salim Padang keluhkan retribusi tidak wajar dipungut diduga oknum petugas. “Retribusi dipungut oknum petugas kepada pedagang mau berjualan setiap Minggu pagi sangat tidak wajar,” kata Andri salah seorang pedagang di Padang. Ia menjelaskan, retribusi tertera di karcis tertulis Rp 4.500, namun oknum petugas menungut meminta kepada pedagang kaki lima berjualan di kawasan GOR sebesar Rp 5.000. Tidak itu saja, pedagang juga diminta uang pemuda setempat, ala kadarnya, sebesar Rp 3.000 tanpa karcis oleh oknum

pemuda diperkirakan usia sekitar 20 tahun, kemudian uang kebersihan Rp2.000 tanpa karcis diminta seseorang dengan ciri kulit sawo matang, badan agak gendut, belum lagi pakir dibayar pedagang sebesar Rp5.000 untuk kendaraan jenis mobil tanpa ada karcis resmi. Jika dihitung-hitung, lanjutnya pedagang untuk bisa berjualan di kawasan GOR setiap pagi ada sekitar Rp10.000. “Apakah ini tidak pungli namanya, uang dipungut tanpa retribusi resmi, namun ada juga pakai karcis tapi harus bayar lebih dari tertera di karcis resmi tersebut,” imbuh Andri wajah kesal.”⁶

Pungutan tidak wajar ini tentu saja cukup jauh dari tarif yang ditetapkan sebelumnya oleh Perda dan dapat dikategorikan sebagai pungutan liar (pungli). Meskipun sudah ada Perda yang berlaku, nyatanya belum cukup untuk menertibkan praktek pungli yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab ini secara menyeluruh. Akibatnya tidak saja menimbulkan keluhan dan keresahan terhadap masyarakat berdagang di GOR H. Agus Salim, tapi juga dapat mempengaruhi pencapaian pemasukan PAD Kota Padang yang sudah ditargetkan. Berdasarkan uraian diatas maka penulis ingin meneliti tentang pengelolaan retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang mana penulis mengambil sampel terhadap pedagang yang berjualan di kawasan GOR H. Agus Salim, Kota Padang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁶ www.padang-today.com/diduga-ada-pungli-kawasan-gor-terhadap-pedagang/

1. Bagaimana pengelolaan retribusi tempat rekreasi dan olahraga terhadap pedagang kaki lima di kawasan GOR H. Agus Salim, Kota Padang?
2. Apa kendala dalam pengelolaan retribusi tempat rekreasi dan olahraga terhadap pedagang kaki lima di kawasan GOR H. Agus Salim, dan upaya yang dilakukan untuk mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Setiap aktivitas yang dilakukan oleh seorang maupun sekelompok orang tentunya akan memiliki suatu tujuan yang hendak dicapai. Demikian juga halnya dalam penulisan suatu karya tulisan ini.

Adapun yang menjadi tujuan dari penulis dalam penulisan Karya Ilmiah ini, antara lain adalah :

1. Untuk mengetahui pengelolaan retribusi tempat rekreasi dan olahraga terhadap pedagang kaki lima di kawasan GOR H. Agus Salim, Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pengelolaan retribusi tempat rekreasi dan olahraga terhadap pedagang kaki lima di kawasan GOR H. Agus Salim dan upaya yang dilakukan untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Setelah menguraikan tujuan dari penulisan ini, penulis menemukan beberapa manfaat dalam pembahasan penelitian ini, yaitu :

1. Secara Teoritis

Sebagai referensi bagi penulis/mahasiswa/dosen/praktisi hukum maupun masyarakat mengenai bidang retribusi daerah bagi perkembangan Ilmu Hukum, terlebih Ilmu Hukum Administrasi Negara. Selain itu diharapkan dengan penelitian ini dapat diketahui apa saja yang menjadi masalah dalam pengelolaan retribusi tempat rekreasi dan olahraga di kawasan GOR H. Agus Salim dan dapat menemukan solusi untuk mengatasinya.

2. Secara Praktis

Dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan bagi penulis sendiri serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pihak yang terkait dalam hal ini baik pemerintah dan juga masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah “pendekatan yuridis sosiologis, yaitu melihat hukum dalam artian nyata dan

meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.”⁷ Dalam Penelitian ini pendekatan masalah yang penulis gunakan mengacu kepada objek mengenai retribusi tempat rekreasi dan olahraga di GOR H. Agus Salim, Kota Padang.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah “deskriptif analitis yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya”⁸ Dalam penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisa permasalahan dalam pelaksanaan pemungutan retribusi jasa usaha di kawasan GOR H. Agus Salim, Kota Padang.

3. Jenis Data dan Sumber Data

a. Data Primer

“Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dan dari sumber pertama.”⁹ Dalam penelitian ini data primer berupa hasil wawancara dengan responden yakni subyek atau pelaku yang terkait dengan permasalahan ini, yaitu kepada:

⁷<http://idtesis/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif/>

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2007, hlm 10

⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 30.

- 1) Dinas Pemuda dan Olahraga (Dispora) dan pihak-pihak lain yang terkait dengan pemungutan retribusi parkir terhadap pedagang kaki lima di kawasan GOR H. Agus Salim.
- 2) Pedagang yang berjualan di GOR H. Agus Salim.

b. Data Sekunder

“Data sekunder yaitu mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.”¹⁰

Data tersebut antara lain :

1) Bahan hukum primer

“Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat.”¹¹ Yang dalam penelitian ini antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰*Ibid*, hlm 31.

¹¹*Ibid*, hlm 33.

- e) Peraturan Pemerintah Tahun Nomor 66 Tahun 2001
Tentang Retribusi Daerah
- f) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2016
Tentang Retribusi Jasa Usaha

2) Bahan hukum sekunder

“Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar hukum.”¹² Dalam penelitian ini bahan hukum sekundernya berupa buku-buku, artikel-artikel, maupun hasil penelitian-penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

3) Bahan hukum tersier

“Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.”¹³ Dalam penelitian ini penulis menggunakan Kamus Indonesia-Inggris dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

¹²*Ibid*, hlm 34

¹³*Ibid*, hlm 35.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Wawancara

“Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subyek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.”¹⁴ Dalam penelitian ini wawancara dilakukan terhadap pegawai yang berada di Dinas Pemuda dan Olahraga dan pedagang di kawasan GOR H. Agus Salim. Penentuan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* yang dipilih berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif dari penelitian, jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap mewakili populasi.

Metode wawancara yang penulis gunakan adalah semi terstruktur dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara. Dalam teknisnya, pertanyaan-pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian pertanyaan tersebut diperdalam dengan mencari keterangan yang lebih banyak dari informan atau responden.

b. Studi Dokumen

Dalam studi dokumen, data-data diperoleh dari penelusuran terhadap isi dokumen yang dirasa perlu lalu kemudian

¹⁴ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996., hlm 87-91.

mengelompokkannya ke dalam konsep-konsep pokok yang terdapat dalam perumusan masalah. Penulis juga dapat memperoleh data-data yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel-artikel dan bahan-bahan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan data

Seluruh data yang telah dikumpulkan selama penelitian selanjutnya akan penulis olah dengan cara melakukan penyusunan terhadap data-data yang telah dikumpulkan tersebut melalui proses "*Editing*, yaitu dengan menyusun kembali data yang telah diperoleh dan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian, hal ini dilakukan agar diperoleh kepastian bahwa data yang dikumpulkan telah lengkap dan cukup."

b. Analisis data

Setelah data-data telah diperoleh baik dari data primer, data sekunder, maupun data tersier maka selanjutnya akan dilakukan analisis data yang telah didapat dengan menggambarkan hasil penelitian tersebut menggunakan kalimat-kalimat agar hasil penelitian tersebut dapat mudah dipahami oleh semua pihak. Dalam penelitian ini data-data tersebut akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis secara kualitatif hanya sampai tabulasi, yaitu uraian terhadap data yang telah terkumpul dengan

tidak memasukkan angka-angka namun lebih berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, dan pendapat penulis.

