

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia diciptakan sebagai makhluk sosial yang selalu membutuhkan orang lain dalam memenuhi kebutuhan hidup. Pasar merupakan salah satu pendukung kegiatan manusia dalam berinteraksi dan melakukan aktifitas yang memang salah satu mata pencaharian yang dianut oleh sebagian bahkan seluruh masyarakat kita ini. Sehingga pelaksanaan perekonomian di pasar tersebut harus berjalan sesuai dengan aturan pemerintah daerah yaitu dengan terlaksananya pemungutan retribusi pasar sebagai salah satu upaya untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Tugas Dinas Pengelolaan Pasar Klewer Kota Surakarta dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) cukup kompleks. Tugas ini merupakan kewajiban yang harus diselesaikan secara tuntas di bidang pendapatan daerah dan merupakan proses kerja yang terpadu, maksudnya antara faktor penggerak dan sumber daya yang digunakan secara seimbang dan dinamis, sehingga usaha mewujudkan tujuan dinas dapat tercapai secara optimal.

Disini diharapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah mampu memberikan sumbangan dana untuk Pemerintah Daerah, meskipun sumber Pendapatan Pemerintah Daerah lainnya mampu memberikan sumbangan dana yang besar untuk pendapatan daerah, tetapi Pendapatan Asli Daerah tetap diperlukan karena merupakan pendapatan yang diperoleh dari wilayahnya sendiri dan tidak sama

Dengan Pendapatan Asli Daerah yang banyak maka Pendapatan Daerah akan tambah banyak pula, dan tidak tergantung pada pemberian dana subsidi Pemerintah Pusat. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Ahmad Yani Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan Kas Daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak Daerah.¹ Tidak semua jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Pengertian retribusi daerah menurut Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Obyek retribusi adalah berbagai jenis tertentu yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Salah satunya merupakan retribusi jasa umum yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh pribadi atau badan. Salah satu jenis retribusi jasa umum adalah retribusi pelayanan pasar.

Retribusi ditetapkan dengan peraturan Daerah. Peraturan Daerah tentang retribusi daerah tidak dapat berlaku surut dan sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

1. Nama, objek dan subjek retribusi

2. Golongan retribusi
3. Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan
4. Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi.

Pemungutan retribusi harus menggunakan surat ketetapan retribusi daerah atau dokumen lain yang dipersamakan, antara lain berupa karcis masuk, kupon, kartu langganan. Peraturan daerah untuk jenis-jenis retribusi yang tergolong dalam retribusi yang tergolong dalam retribusi perizinan tertentu harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintah yang partisipatif, akuntabel dan transparan.

Pelaksanaan retribusi pasar merupakan salah satu upaya Pemerintah Daerah agar pemasukan Kas Daerah terus meningkat. Sebagaimana retribusi-retribusi lain, retribusi pasar merupakan suatu potensi yang dimiliki oleh setiap daerah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat agar dapat melakukan kegiatan perekonomian. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintah terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan, pada dasarnya merupakan subsistem dari sistem pemerintahan sendiri, sebagaimana sistem keuangan Negara yang diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, aspek pengelolaan keuangan Daerah juga merupakan subsistem yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 khususnya Pasal (78) sampai dengan dengan Pasal 86.

Undang-Undang No 25 Tahun 1999 secara khusus menetapkan landasan yang jelas dalam ketentuan pengelolaan dan penerapan lembaga Keuangan

Daerah. Pasar klewer mempunyai potensi yang cukup besar terhadap pemasukan Kas Daerah, sehingga dalam prakteknya harus benar-benar dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan benar. Pasar klewer merupakan pusat dimana sebagian besar aktifitas warga Solo berpusat disana. Dari pakaian atau tekstil yang mendominasi, makanan, sampai ke pernak pernik perhiasan dijual disana. Pasar Klewer berdekatan dengan Keraton Solo dan alun-alun, sehingga hampir setiap hari daerah ini tak pernah sepi. Semenjak dibangun 1970, perkembangan Pasar Klewer Solo bagaikan anak panah yang terlepas dari busurnya, melesat untuk kemudian menjadi pasar tekstil yang besar. Bahkan, mungkin salah satu yang terbesar di Indonesia. Bukan hanya itu, selain mendukung perekonomian daerah, keterkenalan Klewer sebagai pusat perdagangan tekstil juga turut mendukung dunia pariwisata di Kota Solo. Terbukti, sampai sekarang pasar tersebut sering dijadikan alternatif untuk kunjungan para wisatawan. Tentang hal tersebut, mantan ketua Himpunan Pedagang Pasar Klewer (HPPK) periode 1998-2003, Hafids Safari mengatakan sebagai *three in one* ketika mengibaratkan keberadaan dan kedekatan area antara Keraton Surakarta Hadiningrat, Masjid Agung dan Pasar Klewer. Artinya antara Keraton, Masjid Agung dan Pasar Klewer itu sudah menjadi satu kesatuan utuh yang kemudian membuat semacam garis kunjungan wisata. Itulah yang dimaksud dengan *three in one*.

Berdasarkan pemaparan diatas maka dapat dikaji tentang Pelaksanaan Retribusi Pasar di Pasar Klewer sebagai Upaya Untuk Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta, yang mana didalamnya menyangkut beberapa hal tentang upaya pemerintah kota surakarta untuk meningkatkan Pendapatan Asli

Dacrah/Kas daerah yang dilaksanakan dengan pelaksanaan retribusi di pasar Klewer.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemungutan Retribusi di Pasar Klewer sebagai upaya dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta?
2. Apa Pengaruh Pemungutan Retribusi di Pasar Klewer terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta?
3. Hambatan-hambatan apakah dalam Pemungutan Retribusi di Pasar Kewer terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Pasar di Pasar Klewer sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta.
2. Untuk mengetahui pemungutan Retribusi Pasar terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan Pemungutan Retribusi di Pasar Klewer terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Praktis

Bagi ilmu pengetahuan diharapkan hasil penelitian dapat memberikan masukan pemikiran hukum pada umumnya dan pengembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara pada khususnya tentang Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Di Pasar Klewer sebagai upaya dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kota Surakarta.

2. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangsih sebagai bahan pertimbangan agar pembangunan bisa merata menuju masyarakat yang nyaman dan sejahtera.

E. Tinjauan Pustaka

Pendapatan retribusi pasar, sebagai salah satu sumber pendapatan daerah kota Surakarta masih relatif kecil dibanding dengan kebutuhan pembiayaan pembangunan daerah. Biaya yang tersedia pada suatu daerah kabupaten/kota selain terbatas bila dibanding semua usaha pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan daerah, merupakan permasalahan yang banyak dialami daerah-daerah dalam rangka otonomi daerah.

1. Otonomi Daerah

Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada Pemerintah Daerah yaitu DPRD dan Kepala Daerah dan Perangkat Daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin dan berperilaku dan atau tidak sesuai dengan nilai, moral dan norma serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan aspek dan

prasarana serta dana/pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif dan profesional.

Menurut Bintoro, pendapatan daerah yang bersumber pada pendapatan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah dan perusahaan daerah serta tabungan masyarakat, tabungan pemerintah dan pendapatan lain-lain yang sah baik dalam bentuk bantuan maupun yang berupa pinjaman harus dikelola penggunaannya sehingga dengan biaya yang terbatas itu diperoleh hasil yang maksimal.²

2. Retribusi

Pengertian retribusi menurut Kesit Bambang Prakoso adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.³ Untuk menetapkan kebijaksanaan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi, maka retribusi dibagi menjadi 3 golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu, ketiganya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Besarnya retribusi yang harus dibayar oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa yang bersangkutan dihitung dari perkalian antara tingkat pengguna jasa dan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa dapat dinyatakan sebagai kuantitas penggunaan jasa sebagai dasar alokasi beban biaya yang dipikul daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Sedangkan

² Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan Daerah, CV, Haji Masagung, Jakarta, 1994, hlm 67.*

³ Kesit Bambang Prakoso, *Retribusi dan Pajak Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm*

tarif retribusi adalah nilai rupiah atau prosentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi yang terutang. Tarif dapat ditentukan seragam atau dapat diadakan pembedaan tentang golongan tarif sesuai dengan prinsip dan sasaran tarif tertentu.

Menurut Undang-Undang No 34 Tahun 2000 obyek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, yaitu⁴

a. Retribusi jasa umum

Jasa umum merupakan jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan masyarakat umum. Bentuk jasa yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah kepada masyarakat umum diwujudkan dalam jasa pelayanan. Dengan demikian, retribusi jasa umum adalah retribusi yang dikenakan terhadap orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah.

b. Retribusi jasa usaha

Jenis retribusi jasa usaha antara lain retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan atau pertokoan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penitip anak, retribusi tempat penginapan, retribusi penyedotan kakus, retribusi rumah potong hewan, retribusi tempat pendaratan kapal, retribusi tempat rekreasi dan

olahraga, retribusi penyeberangan diatas air, retribusi pengolahan limbah cair dan retribusi penjualan produksi perizinan tertentu.

c. Retribusi perizinan tertentu

Jenis retribusi perizinan tertentu antara lain retribusi pembentukan penggunaan tanah, retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek dan retribusi izin pangambilan hasil hutan ikutan.

3. Perbedaan Pajak dan Retribusi

Dalam usaha pengembangan investasi daerah sangat diperlukan adanya dukungan dari Bidang Keuangan. Pemerintah Daerah harus mampu menggali keuangan dari sumber daya-sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Dalam hal penggalan dana atau keuangan daerah tersebut maka pemerintah daerah mempunyai kewenangan berdasar hukum untuk mengadakan pajak daerah dan retribusi daerah.

Kewenangan hukum ini merupakan kewenangan yang sangat penting, tidak saja karena pajak merupakan salah satu sumber keuangan daerah, akan tetapi juga karena pemerintah daerah mengadakan pajak daerah sama saja dengan memberi beban kepada penduduk atau masyarakatnya.

Lapangan pajak daerah menjadi kewenangan daerah menurut Pasal (12) Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah:⁵

⁵ Undang-Undang No. 28 Tahun 2009

- a. Lapangan pajak daerah Propinsi untuk seluruh lapangan pajak dikurangi lapangan pajak yang telah digunakan oleh negara atau disediakan oleh negara.
- b. Lapangan pajak daerah Kabupaten/kota untuk seluruh lapangan pajak dikurangi lapangan pajak yang telah digunakan atau disediakan oleh untuk Negara dan yang telah digunakan atau disediakan untuk Daerah Propinsi.

Sedangkan lapangan retribusi daerah menurut Pasal (2) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah pungutan yang diadakan untuk keuangan daerah sebagai pengganti jasa daerah. Jadi mengenai lapangan retribusi daerah tidak perlu ada pembatasan, karena yang menjadi dasar bagi retribusi adalah kontra prestasi masing-masing pemerintah daerah kepada pembayar retribusi.

Sebagai pengelola retribusi pasar daerah maka Dinas Pengelolaan Pasar Klewer Kota Surakarta mengelola retribusi yang ada di lingkup pasar, yaitu:

1. Retribusi pasar

Retribusi pasar adalah merupakan tugas utama yang menjadi tanggung jawab langsung Oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta. Sebagaimana diketahui bahwa sebagai obyek retribusi adalah setiap pedagang yang memanfaatkan menggunakan fasilitas pasar untuk berdagang, meliputi bangunan kios, los atau dasaran pasar/plataran pasar.

2. Pengawasan pemungutan Retribusi Pasar Klewer di Kota Surakarta

Pengawasan dilakukan guna mencegah terjadinya penyimpangan pengelolaan pungutan retribusi pasar sehingga pungutan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, yaitu: Pengawas Atasan Langsung (PAL), Pengawasan Insidental, Pengawasan Fungsional.

3. Pendapatan Daerah

Pengelolaan penerimaan daerah harus dilakukan secara cermat, tepat dan hati-hati. Pemerintah daerah hendaknya dapat menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah perlu memiliki sistem pengendalian yang memadai untuk menjamin ditaatinya prosedur dan kebijakan manajemen yang telah ditetapkan.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, Pemerintah Daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi, saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan pemerintah daerah antara lain:

- a. Tingginya tingkat kebutuhan daerah yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan fiskal gap.
- b. Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat direpson secara negatif. Kondisi tersebut juga menyebabkan

keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.

- c. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum.
- d. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU dari pusat yang tidak mencukupi).
- e. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati kondisi riil. Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah. Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah menghitung potensi Pendapatan Asli Daerah yang riil dimiliki daerah. Untuk itu diperlukan metode penghitungan potensi PAD yang sistematis dan rasional.

Pada dasarnya sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang No 25 Tahun 1999 adalah:⁶

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain penerimaan yang sah

PAD terdiri dari pajak, retribusi, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah seperti bagian laba, deviden dan penjualan saham milik daerah serta pinjaman lain-lain. PAD yang sah seperti hasil penjualan aset

tetap dan jasa giro Penerimaan Negara dari PBB dibagi dengan imbangan 10% untuk pemerintah dan 90% untuk daerah.

F. Metodologi Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif, dikatakan normatif karena orientasi pengkajiannya dengan norma-norma hukum yang ada dan berkembang dalam masyarakat. Data yang diperoleh dalam penelitian ini disajikan deskriptif, yaitu berupa pernyataan verbal dari para informan secara sistematis dan rinci tentang keadaan sesungguhnya.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Surakarta Propinsi Jawa Tengah.

3. Jenis Penelitian dan Metode Pengumpulan Data

- a. Penelitian Kepustakaan yaitu memperoleh data dari buku, literatur, serta publikasi ilmiah lainnya yang berhubungan dengan permasalahan ruang yang diteliti dengan cara studi pustaka.
- b. Penelitian lapangan yaitu memperoleh data berupa fakta atau berbagai gejala lainnya dengan mengadakan peninjauan langsung pada subyek yang diteliti, penelitian ini dibagi menjadi dua cara:
 - 1) Observasi
Cara mengamati langsung pada obyek yang diteliti di lokasi penelitian.
 - 2) Interview atau wawancara

Proses tanya jawab kepada para sumber dalam interview ini akan

dilakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan sebelumnya.

4. Nara Sumber

- a. Kepala Pemerintah Daerah Kota Surakarta.
- b. Kepala BAPPEDA Kota Surakarta.
- c. Kepala Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.
- d. Kepala Dinas Pendapatan Daerah.
- e. Kepala Pengelola Pasar Klewer Kota Surakarta.

5. Metode Analisis Data

Setelah data dikumpulkan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah menganalisis data. Analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, sebab data yang diperoleh bukan berupa angka-angka yang dianalisis secara statistik. Dalam analisis ini digunakan tiga komponen analisis, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan kesemuanya seling berinteraksi satu sama lain dengan proses