

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Sumber-sumber penerimaan tersebut dapat berupa pajak atau retribusi. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, setiap pungutan yang membebani masyarakat baik berupa pajak atau retribusi harus diatur dengan Undang-Undang (UU).

Dalam APBD menggambarkan pengeluaran untuk kegiatan pemerintahan dan proyek daerah. Proporsi APBD Kabupaten Bangkalan saat ini sebagian besar masih bersumber dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan pendapatan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih relatif kecil.

Selain penerimaan dari pusat, Sumber-sumber PAD ini berasal dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), usaha lain daerah yang sah, oleh karena itu perlu perhatian pada peningkatan pendapatan daerah melalui peningkatan *retribusi* agar Pendapatan Asli Daerah meningkat.

Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak merupakan satu Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Menurut (Yani (2002: 55) “Daerah provinsi, kabupaten, atau kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber daya keuangannya dengan menetapkan retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat”.¹

Menurut Siahaan (2010:4), “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”. Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, dengan demikian bila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mendefinisikan pengertian 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. Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan tersebut diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut

¹ Menurut Ahmad Yani (2002: 55)

² Marihot Pahala Siahaan, S.E., M.T. 2010, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Rajawali Pers, Jakarta, hal. 4

atau pemotong retribusi tertentu. Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan penggunaan jasa.³

Selain karena persoalan kewenangan yang terbatas tersebut, dalam memobilisasi sumber dana retribusi, juga terdapat persoalan yang bersifat teknis yuridis yaitu dalam bentuk regulasi yang dijadikan dasar hukum bagi daerah untuk memungut pendapatan asli daerah, seperti halnya target retribusi pasar guna peningkatan pendapatan asli daerah.

Peran strategis penetapan target pendapatan retribusi pasar, memang telah memberikan kontribusi signifikan dalam sumber penerimaan PAD. Faktor yang mempengaruhi penetapan target pendapatan retribusi pasar adalah kemampuan pengelolaan pelayanan pasar dan kondisi perekonomian masyarakat serta situasi politik yang kondusif. Hal ini sangat penting karena dapat dikatakan sebagai mata uang yang dapat menentukan realisasi penerimaan PAD dalam memenuhi kebutuhan pembangunan pemerintah daerah terhadap obyek retribusi dan kesejahteraan masyarakat.

Pasar Ki Lemah Duwur (KLD) dipilih sebagai lokasi penelitian ini karena dianggap dapat memberikan kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan. Pasar tersebut merupakan pasar induk tradisional Kabupaten Bangkalan yang selalu ramai dikunjungi oleh masyarakat setempat untuk melakukan aktivitas ekonomi, sehingga dapat memberikan kontribusi besar dalam peningkatan ekonomi daerah. Kehadiran pasar Ki Lemah

³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Duwur (KLD) diharapkan dapat merumuskan formula dan Strategi untuk mendapatkan dana dalam menata, mengatur dan membangun sarana prasarana pasar, serta diharapkan juga dapat membiayai dirinya sekaligus mendatangkan keuntungan bagi Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pada awalnya pelaksanaan pemungutan retribusi pasar Ki Lemah Duwur belum terlaksana dengan baik, sehingga pemasukan retribusi pasar tidak mencapai hasil yang diinginkan. Hal ini disebabkan masih ada masyarakat yang belum memahami pentingnya retribusi pasar sehingga pelaksanaan pemungutan retribusi pasar tidak merata. Namun setelah adanya Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah berupa target Retribusi Pasar, maka setiap tahunnya Retribusi Pasar naik.

Berdasarkan paparan di atas, maka penelitian ini akan difokuskan pada pengaruh penetapan peraturan pemerintah daerah tentang retribusi terhadap peningkatan PAD Kabupaten Bangkalan Tahun 2015 yang berlokasi di Pasar Ki Lemah Duwur sebagai pasar induk Kab. Bangkalan. Hal ini dijadikan sebagai alasan mengingat bahwa proporsi dari retribusi tersebut cukup besar sebagai salah satu sumber pendapatan daerah Kabupaten Bangkalan.

Selain alasan sebagai objek penelitian ini, Pasar Ki Lemah Duwur dalam penelitian ini ingin diungkap pengaruh kebijakan terhadap target retribusi pasar guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan. Berdasarkan alasan tersebut, ditarik sebuah persoalan yang mengerucut menjadi judul penelitian ini yaitu *Hubungan Hukum Retribusi Pasar Ki Lemah Dhuwur terhadap Peningkatan PAD Kabupaten Bangkalan Tahun 2015*”.

Penelaahan dalam penelitian ini akan mengacu pada Pasal 116 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang objek retribusi pelayanan pasar, yaitu penyediaan fasilitas pasar tradisional atau sederhana berupa pelataran, los, kios yang dikelola pemerintah daerah, yang khusus disediakan untuk pedagang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di muka, agar penelitian ini terarah pada persoalan yang ingin diungkap maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana dasar hukum peraturan pemerintah daerah tentang retribusi pasar untuk menunjang Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan Tahun 2015?
2. Bagaimana pengaruh penetapan peraturan pemerintah daerah tentang retribusi pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan Tahun 2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Mendeskripsikan dasar hukum peraturan pemerintah daerah tentang retribusi pasar untuk menunjang Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan Tahun 2015.

2. Mendeskripsikan pengaruh penetapan peraturan retribusi pasar Ki Lemah Dhuwur terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan Tahun 2016.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mendeskripsikan pengaruh retribusi terhadap PAD Bangkalan dan pengaruh ketentuan hukum terhadap PAD Bangkalan, sehingga penelitian ini dapat dimanfaatkan baik secara teoretis juga secara praktis sebagai berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai suatu karya ilmiah yang dapat menunjang perkembangan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung bagi peneliti maupun pihak lain yang tertarik dalam bidang penelitian yang sama.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini dapat dijadikan dokumentasi ilmiah kecukupan dasar hukum peraturan pemerintah daerah (PPD) tentang retribusi daerah. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam penyusunan PPD selanjutnya khususnya Dinas Pengelolaan Pasar dan Dinas Keuangan Daerah Kabupaten Bangkalan dalam upaya peningkatan pendapatan

retribusi pasar dan memperkuat pentingnya retribusi daerah dalam membina daerah otonomi di Indonesia.

1.5 Keaslian

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan terhadap karya ilmiah baik secara daring maupun langsung di beberapa tempat hasil penelitian, belum ditemukan karya ilmiah yang sama dalam membahas tentang hubungan kebijakan hukum retribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan Tahun 2015. Penelitian-penelitian yang relevan dengan penelitian ini, akan digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum tidak dapat terlepas dari penggunaan metode penelitian. Karena setiap penelitian apa saja pastilah menggunakan metode untuk menganalisa permasalahan yang diangkat. Menurut Soekanto, (1986:51), menyatakan bahwa penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.⁴

⁴ Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah dokumentasi yang bersifat normatif, guna memberikan gambaran dari implementasi kebijakan tarjet retribusi pasar dalam rangka meningkatkan pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Bangkalan.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Penelitian deskriptif kualitatif, yakni mendeskrisikan temuan-temuan hukum normatif atau sering disebut penelitian kepustakaan yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelitian jenis ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

Pendapat di atas, senada dengan pendapat yang disampaikan oleh Hadjon (1998) yang menyatakan bahwa penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang ditujukan untuk mengkaji kualitas dari norma hukum itu sendiri dan diklasifikasikan sebagai penelitian kualitatif. Namun demikian penelitian hukum normatif yang tidak menggunakan analisis kuantitatif (statistik) tidak serta merta diklafikasikan sebagai penelitian kualitatif.⁵

⁵ Hadjon, Philipus M., *Penelitian Hukum Normatif* (Buku Ajar), pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1998

1.6.2 Pendekatan Penelitian.

Untuk menjawab permasalahan dan mencapai tujuan dari penelitian ini, Peneliti menggunakan model pendekatan norma peraturan atau perundang-undangan diantaranya adalah:

- a. Pendekatan kajian asas-asas hukum, yaitu penelitian tentang keterkaitan asas-asas dan doktrin hukum dengan hukum positif, maupun hukum yang hidup dalam masyarakat.
- b. Pendekatan sistematika hukum, yaitu penelitian dengan menelusuri secara sistematis keterkaitan antara hukum dasar, hukum yang sifatnya instrumental dan operasional.
- c. Pendekatan sejarah hukum, merupakan telaah yang menitik beratkan pada suatu sejarah hukum masa lalu, kemudian perkembangan masa kini dan antisipasi masa yang akan datang.
- d. Pendekatan perbandingan hukum, merupakan telaah yang menggunakan dua atau lebih sistem hukum untuk dibandingkan apakah mengenai perbedaannya atau persamaannya.

1.6.3 Teknik Bahan Hukum

Suatu karya ilmiah membutuhkan sarana untuk menemukan dan mengetahui lebih mendalam mengenai gejala-gejala tertentu yang terjadi di masyarakat dengan melakukan studi kepustakaanya itu dengan mengumpulkan data primer berupa peraturan perundang-undangan terkait maupun data sekunder berupa literatur dari buku-buku hasil penelitian dan pengkajian. Penelitian ini juga

biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan karena penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan dan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.

Hal-hal yang dikaji dalam penelitian hukum normatif meliputi beberapa hal seperti asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Dalam penelitian tentunya memerlukan sumber data, sama halnya dengan penelitian hukum normatif ini juga mempunyai sumber hukum seperti:

- a. Sumber hukum primer merupakan bahan yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti, seperti UUD 1945, Pancasila, UU, peraturan pemerintah, yurisprudensi dan lainnya.
- b. Sumber hukum sekunder merupakan bahan-bahan data yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, misalnya RUU, hasil penelitian, karya ilmiah dari para sarjana dan lain sebagainya.
- c. Sumber hukum tersier merupakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa hukum, ensiklopedi, majalah, media massa dan internet.

1.6.4 Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur atau komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan

kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas dan mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Memperhatikan objek kajian penelitian ini maka, dalam penelitian ini akan menggunakan *content analisis* dengan *human instrumen* yakni peneliti sendiri sebagai kunci dari pada penelitian ini sendiri.