

NASKAH PUBLIKASI
IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN RETRIBUSI PASAR
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR
8 TAHUN 1999 DI KOTA SURAKARTA



Diajukan Kepada Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah
Surakarta Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh
Gelar Magister dalam Ilmu Hukum

Oleh :
SUGIYONO
NIM R. 1000 300 71

PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2005

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999 tentang Retribusi Pasar, maka tugas yang diemban oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta merupakan tugas kelembagaan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dewasa ini sedang giat dilaksanakan. Tugas ini adalah tugas terpadu untuk diselesaikan secara sektoral di bidang pendapatan daerah guna mewujudkan tercapainya program kerja secara optimal.

Salah satu tujuan Dinas Pengelolaan Pasar adalah pengelolaan retribusi pasar yang diperoleh maksimalisasi pendapatan sesuai target atau melebihi target yang telah ditetapkan. Agar pengelolaan sumber pendapatan retribusi pasar dapat berjalan dengan efektif, diperlukan upaya pemberdayaan terhadap Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999 secara baik dari petugas Dinas Pengelolaan Pasar yang sesuai dengan rencana dan program pencapaian target Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta. Sebagai gambaran disajikan nota keuangan Kota Surakarta tahun 2004 tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Surakarta, bahwa :

1. Anggaran tahun 2004

- Pendapatan daerah sebesar Rp. 251.994.832.152,-
- Belanja :
 - Rutin Rp. 212.391.410.916,-

Pembangunan	Rp. 39.603.421.236,-
Jumlah	Rp. 251.994.832.152,-

2. Perubahan APBD Tahun 2004

- Pendapatan daerah	Rp. 267.808.871.960,-
- Belanja :	
Rutin	Rp. 213.636.853.724,-
Pembangunan	Rp. 54.172.018.236,-
Jumlah	Rp. 267.808.871.960,-

3. Sedangkan perhitungan atas pelaksanaan APBD Kota Surakarta Tahun 2004

- Pendapatan daerah	Rp. 266.940.388.703,-
- Belanja :	
Rutin	Rp. 209.264.396.863,-
Pembangunan	Rp. 53.360.284.125,-
Jumlah	Rp. 262.624.660.988,-
Sisa	Rp. 4.315.707.715,-

4. Pendapatan dari retribusi pasar tahun 2004

- Retribusi Pasar	
Realisasi	Rp. 8.727.722.807,-
Rencana	Rp. 9.000.000.000,-
Lebih kecil	Rp. 272.277.193,- (96,97 %)

Dalam rangka meningkatkan pendapatan retribusi pasar di Kota Surakarta itu, memerlukan usaha-usaha maksimal untuk menjalankan tugas yang telah ditetapkan Kepala Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta dan perlu diupayakan keserasian pengelolaan retribusi pasar berupa kinerja dari

seluruh pegawai berdasar peraturan perundangan yang berlaku serta penerapannya dalam praktek pengelolaan retribusi pasar.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut, maka pemerintah daerah Kota Surakarta melaksanakan program pembangunan daerah menaruh perhatian yang sebesar-besarnya pada peningkatan pendapatan asli daerah. Karena tanpa memperhatikan sektor pendapatan daerah itu, maka pembangunan daerah akan kehilangan dasar berpijak sebagaimana dikatakan oleh Ismid Hadad sebagai berikut :

Daerah otonom bukan saja tulang punggung wilayah bahkan tulang punggung perekonomian. Karena itu membahas masalah kemandirian dalam rangka otonomi daerah dan hari depan Indonesia perlu mengetahui dan memperhitungkan pendapatan daerah sebagai akan dasar berpijak dan orientasi yang tepat. (Ismid Hadad, 1993: 2)

Berdasar pertimbangan terhadap sumber pendapatan daerah itu maka perlu memperhatikan kebutuhan Pemerintah Daerah untuk mengadakan berbagai macam usaha pembangunan dan pelayanan disemua sektor kehidupan masyarakat, masih sangat terbatas, untuk itu salah satu alternatif pemecahannya adalah dengan melakukan pengelolaan dengan mengefisiensikan penggunaan sumber pendapatan daerah.

Dalam praktek dana yang tersedia bagi daerah yang sedang giat melakukan pembangunan, selain terbatas bila dibanding semua usaha harus bersumber pada pendapatan di dalam negeri seperti : pajak daerah, tabungan masyarakat, tabungan pemerintah dan pendapatan lain yang sah, maka harus dikelola penggunaannya sehingga dengan biaya yang terbatas itu diperoleh 0 hasil yang maksimal. Hal ini berlaku pula untuk Kota Surakarta dimana untuk

mewujudkan pembangunan diperlukan sumber dana yang digali dari masyarakat yang sangat terbatas jumlahnya dan harus digunakan untuk mencukupi kebutuhan rutin serta untuk membiayai pembangunan yang beraneka ragam. Agar supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan rencana pembangunan dapat tercapai, maka diperlukan efisiensi dalam pengelolaan pendapatan daerah yang salah satunya adalah penerimaan dari retribusi pasar.

Pendapatan retribusi pasar dapat dicapai bilamana ada suatu sistem perencanaan yang mantap, pengelolaan keuangan yang baik serta efektif. Apabila setiap unit kerja telah mampu membuat rencana kerja yang baik dan teliti, maka target yang direncanakan oleh Dinas Pengelolaan Pasar akan tercapai.

Pengelolaan keuangan daerah termasuk retribusi daerah Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik uang maupun barang yang dapat dijadikan milik pemerintah daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. (M. Hadi, 1991: 2)

Berdasar asumsi di atas, maka tugas-tugas Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta yang sedang dilaksanakan dengan penuh kesadaran, tanggungjawab serta adanya kerelaan dalam melaksanakan tugas-tugas pengelolaan retribusi pasar dalam menyongsong pelaksanaan otonomi daerah dapat dipenuhi. Faktor yang mempengaruhi besar kecilnya pendapatan asli daerah dari sektor retribusi pasar yang menjadi tanggungjawab pada Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta, belum nampak jelas, sebagai misal :

1. Sebagian besar program-program meningkatkan pendapatan retribusi pasar belum sepenuhnya dapat dilaksanakan, karena pertimbangan operasional yang harus ditentukan dan ditetapkan oleh Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.
2. Penyesuaian program-program peningkatan pendapatan retribusi pasar, juga harus mempertimbangkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar.
3. Program peningkatan pendapatan retribusi pasar oleh Dinas Pengelolaan Pasar diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, dan diupayakan dapat mengembangkan potensi daerah dalam sektor pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang mendatangkan pendapatan bagi daerah Kota Surakarta.

Pendapatan retribusi pasar di Kota Surakarta masih terdapat beberapa kendala yang perlu untuk diperhatikan, terutama aspek-aspek yang berhubungan dengan penerapan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999 tentang retribusi pasar, yang harus dilaksanakan oleh pegawai yang memenuhi persyaratan dan mampu menjalankan tugasnya secara baik.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, pokok masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah retribusi pasar telah terimplementasikan pemberdayaannya berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 di Kota Surakarta ?
2. Apakah terdapat distorsi dalam pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 di Kota Surakarta ?
3. Apakah ada implikasi khusus dalam mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 di Kota Surakarta ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian untuk menyusun tesis ini dapat disajikan sebagai berikut :

1. Tujuan Umum

- a. Untuk mengetahui implementasi pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 di Kota Surakarta.
- b. Untuk mengetahui berbagai distorsi dalam implementasi pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 di Kota Surakarta
- c. Untuk mengetahui cara mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam implementasi pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 di Kota Surakarta.

2. Tujuan Khusus

Memberikan masukan tentang implementasi pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999 kepada instansi atau lembaga-lembaga terkait khususnya pada Dinas Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini penulis akan menguraikan, baik itu kegunaan yang sifatnya khusus maupun yang sifatnya umum adalah sebagai berikut.

1. Aspek Teoritis

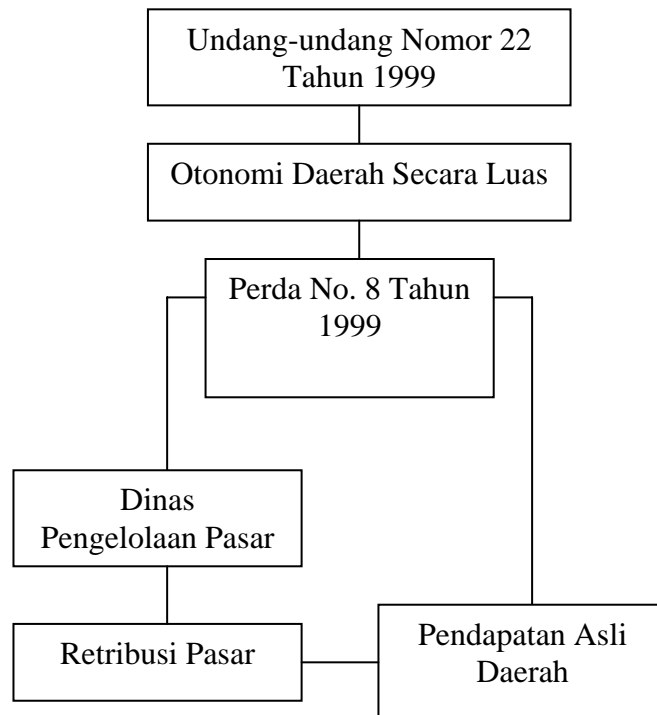
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang implementasi pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1999 Di Kota Surakarta

2. Aspek Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan berguna sekali sebagai kajian ilmiah untuk Pemerintah Kota Surakarta terhadap telaah masalah yang timbul dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar di Kota Surakarta dan memberikan masukan tentang aspek-aspek hukum yang perlu dipertimbangkan dalam rangka peningkatan retribusi pasar di Kota Surakarta.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk memudahkan arah penelitian dapat diuraikan melalui kerangka pemikiran sebagai berikut :



Gambar 1

Kerangka Pemikiran

Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), pemerintah dan masyarakat daerah diisyaratkan lebih responsif dan berkompetisi tinggi untuk berhadapan langsung dengan tantangan dan peluang globalisasi. Salah satu faktor utama dalam kondisi itu adalah lembaga legislatif, yang oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah diberi peranan signifikan untuk mengupayakan terwujudnya daerah yang maju serta masyarakat sejahtera dan berdaulat.

Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tujuan untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Undang-undang ini mengatur tentang seluruh penyelenggaraan pemerintahan di daerah, salah satunya mengenai aparatur pemerintah daerah. Aparatur Pemerintah daerah itu sendiri terdiri dari Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Sekretariat Ddaerah, Kantor Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jabatan-jabatan tentunya biasanya dikumpulkan dalam suatu organisasi yang menjalankan tugas daerah dari suatu sektor tertentu dari kehidupan masyarakat. Organisasi itu dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebut Kantor Daerah.

Kantor Daerah merupakan salah satu unsur pelaksana daerah. Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Kantor-Kantor daerah adalah urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan, susunan organisasi dan formasi Kantor daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Peraturan Daerah itu untuk dapat berlaku memerlukan pengesahan lebih dahulu dari pejabat yang berwenang.

Berbagai sumber pendapatan daerah seperti retribusi pasar yang dipungut kepada semua pedagang dan semua orang atau badan hukum yang melakukan kegiatan di lokasi pasar. Dinas Pengelolaan Pasar dalam mengelola

retribusi pasar, masih berusaha menggali dana-dana atau pungutan-pungutan lain yang dikenakan kepada pedagang-pedagang tertentu untuk dapat lebih meningkatkan pendapatan dari sektor pasar ini. Pedagang yang menyimpan barang dagangannya pada waktu malam hari di dalam pasar tertentu juga dikenakan tambahan pungutan sebesar 50 % dari tarif yang telah ditentukan. Dewasa ini Dinas Pengelolaan Pasar hanya mengenakan pungutan tersebut kepada pedagang yang menempati los.

Retribusi pasar merupakan kewajiban hukum bagi pedagang, sesuai Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1999 merupakan pendapatan daerah yang memiliki kontribusi cukup signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Pendapatan retribusi pasar menjadi salah satu indikator yang mendukung pendapatan asli daerah, karena pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber yang harus diusahakan oleh daerah untuk membiayai kegiatan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan.

Pemerintah daerah Kota Surakarta harus menggali sumber-sumber yang ada di daerah tersebut sesuai dengan kewenangan, hak dan kewajiban yang dimiliki secara hukum semua prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah untuk penentuan kebijakan, pelaksanaannya maupun pembiayaannya. Pendapatan asli daerah diperoleh dari sumber-sumber keuangan daerah yang pengelolaannya ditetapkan perdasar peraturan daerah dan Undang-undang yang mengatur masalah tersebut.

F. Tinjauan Penelitian Terdahulu

1. Titik Setiati, 2000, (Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret) dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1999 Jo Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pasar Bagi Peningkatan Retribusi Pasar Di Kabupaten Karanganyar”. Adapun hasil penelitian dalam mekanisme pengawasan dilakukan guna mencegah terjadinya penyimpangan pengelolaan pungutan retribusi pasar sehingga pungutan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Bentuk Pengawasan yang telah dilakukan adalah : (1) Pengawasan atasan langsung, (2) Pengawasan insidental, dan (3) Pengawasan fungsional.
2. Widodo, 2004 (Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia), judul “Implementasi Peraturan Daerah No. 28 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Dan Retribusi Pasar Pemerintah Di Kabupaten Boyolali”. Hasil penelitian dalam pelaksanaan pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Boyolali sudah sesuai dengan Peraturan Daerah No. 28 Tahun 2001 meliputi : (1) mekanisme setoran diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2001 Pasal 17 bahwa pembayaran retribusi dilakukan di Kas Daerah. (2) mekanisme pelaporan merupakan bentuk pertanggung jawaban dari setiap petugas dalam melaksanakan pungutan retribusi pasar.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Tipe atau jenis penelitian yang akan dilakukan ini adalah deskriptif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran secara nyata tentang implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999 tentang Retribusi Pasar di Kota Surakarta. Ditinjau dari sudut penelitian hukum, penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis karena penelitian ini pada dasarnya berorientasi pada berlakunya hukum positif, dengan pendekatan interaksional menggunakan analisis yang kualitatif.

2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memilih lokasi di Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta. Lokasi ini dipilih dengan pertimbangan bahwa pada lembaga yang diteliti ini memiliki data-data lengkap untuk kepentingan penelitian ini. Khususnya dalam hubungannya dengan pemberdayaan retribusi pasar berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1999.

3. Teknik Sampling

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian yang akan dilaksanakan sesuai pendapat Burhan Ashshofa (1996 : 89) adalah *snowball sampling* yaitu sampel atau responden dipilih berdasarkan penunjukan atau rekomendasi sebelumnya dan sampel merupakan organisasi sosial yang kecil kurang dari 100 informal group.

4. Jenis dan Metode Pengumpulan Data

a. Jenis Data

1) Data primer

Data primer bersumber langsung dari masyarakat pasar atau pedagang pasar dan **pegawai Dinas Pengelolaan Pasar (penarik retribusi pasar).**

2) Data sekunder

Data sekunder yang bersumber dari dokumen resmi, yaitu :

a) Perda

b) Juklak

c) Dokumen-dokumen resmi yang ada di Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

b. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data, penulis mempergunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

1) Observasi

Penulis mengadakan pengamatan secara langsung (tanpa alat) terhadap obyek penelitian yaitu Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta dan selain petugas Dinas Pengelolaan Pasar juga **beberapa pedagang pasar tentang keadaan sebenarnya dari masalah yang diteliti, sehingga dapat diperoleh sebanyak mungkin data yang akan dipergunakan dalam penyusunan tesis ini.**

2) Wawancara

Wawancara dilakukan secara mendalam untuk mendapatkan data yang penulis perlukan, maka penulis mengadakan wawancara dengan pejabat di lingkungan Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta.

3) Studi kepustakaan

Teknik Pengumpulan data dengan cara membaca peraturan-peraturan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

5. Alat/Instrumen Penelitian

a. Kuesioner Tertutup

b. *Note Book*

6. Teknik Analisis Data

Setelah data selesai 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 akan dianalisis secara statistik. Sedangkan teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif atau *Interactive Model of Analysis* (HB. Sutopo, 1987 : 18)

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan analisis kualitatif dengan interaktif model, yaitu :

- a. Reduksi data, merupakan proses pemilihan, pemusatan dan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
- b. Penyajian data, sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat suatu penyajian data dapat diketahui apa yang terjadi dan kemungkinan untuk mengerjakan sesuatu pada analisis ataupun tindakan penyajian data itu sendiri dapat diketahui apa yang terjadi dan ataupun tindakan penyajian data itu sendiri dapat berupa kalimat-kalimat, cerita-cerita maupun tabel-tabel.
- c. Verifikasi, sejak permulaan pengumpulan data dilakukan pencatatan, pertimbangan pada peraturan-peraturan, pernyataan-pernyataan, konfigurasi yang mungkin, arahan sebab akibat, dan proporsi untuk mengetahui apa dari hal-hal yang kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan tersebut pada awalnya kurang jelas kemudian semakin meningkat secara eksplisit dan memiliki landasan yang kuat. Kesimpulan akhir tidak akan terjadi sampai proses pengumpulan data berupa pengumpulan yang cepat sebagai pemikiran kedua yang timbul melintas dari pikiran pada waktu melihat kembali pada catatan lapangan.