

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kehidupan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan berbagai fasilitas pendukung yang dibutuhkan warga setempat. Fasilitas umum yang terdiri dari air, transportasi, listrik, energi, perumahan, dan perekonomian secara umum sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Keberadaan fasilitas umum tersebut dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam berbagai bidang, salah satunya adalah di bidangekonomi.

Salah satu fasilitas umum dalam bidang ekonomi tersebut adalah pasar, sebagai tempat penunjang dalam pemenuhan hidup. Pasar di idefinisikan sebagai tempat bertemunya pihak penjual dan pembeli untuk melaksanakan transaksi di mana proses jual beli terbentuk (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 23/MPP/KEP/1/1998 tentang Lembaga-lembaga Usaha Perdagangan (dalam Hartati, 2006: 12).

Pasar muncul sebagai pusat tukar-menukar, perdagangan sebagai kegiatan tukar menukar yang sebenarnya, dan uang sebagai alat penukar. Pasar merupakan salah satu lembaga yang paling penting dalam institusi ekonomi. Berdasarkan cara transaksinya pasar dibagi menjadi dua yaitu pasar tradisional dan pasar modern.

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dengan pembeli yang ditandai dengan adanya transaksi penjual dan pembeli secara langsung.

Dalam pasar tradisional terjadi yang namanya proses tawar-menawar, bangunan terdiri dari kios-kios, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun pengelola pasar. Pada pasar tradisional kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa ikan, buah, sayur-sayuran, telur, daging, kain, pakaian barang elektronik, jasa dan lain-lain. Selain itu, di pasar tradisional ada pula yang menjual kue-kue dan barang-baranglainnya.

Pengertian pasar tradisional berbeda dengan pasar modern. Pasar modern merupakan pasar yang dibangun oleh pemerintah, swasta, atau koperasi dalam bentuk *mall*, *supermarket*, *minimarket*, *department store*, dan *shopping center* dimana pengelolaannya dilakukan secara modern dengan mengutamakan pelayanan dan kenyamanan berbelanja dengan manajemen berada di satu tangan, bermodal relatif kuat, dan dilengkapi dengan label harga yang pasti (Keputusan Menteri Nomor 107/Mpp/Kep/2/1998 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pasar Modern (dalam Hadiwiyono, 2011: 16).

Menurunnya kinerja pasar tradisional selain disebabkan oleh adanya pasar modern justru lebih disebabkan oleh lemahnya daya saing para peritel tradisional. Selain itu kelemahan yang dimiliki oleh pasar tradisional telah menjadi karakter dasar yang sangat sulit di ubah. Faktor desain dan tampilan pasar, atmosfer, tata ruang, tata letak, keragaman dan kualitas barang, promosi pengeluaran, jam operasional pasar yang terbatas, serta optimalisasi pemanfaatan ruang jual merupakan kelemahan terbesar pasar tradisional dalam menghadapi persaingan dengan pasar modern. (Harmanto, 2007). Untuk menyediakan pelayanan tersebut, Dinas Pengelola Pasar dalam hal ini Dinas Koperasi,UMKM dan Perdagangan

Kabupaten Tegal menggunakan retribusi pendapatan pasar guna menunjang pemberian fasilitas kepada pedagang maupun pembeli. Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan juga merupakan salah satu sumber penerimaan penting yang akan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Sedangkan 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.

Karakteristik pemungutan retribusi adalah sebagai berikut :

1. Dapat dipungut apabila ada jasa yang disediakan Pemerintah Daerah dan dinikmati oleh orang atau badan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Pihak yang membayar retribusi daerah mendapatkan imbalan atau jasa secara langsung dari pemerintah daerah.
3. Wajib retribusi yang tidak memenuhi kewajiban pembayarannya dapat dikenakan sanksi ekonomis. Artinya, apabila yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban tersebut maka yang bersangkutan tidak memperoleh jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah.
4. Hasil penerimaan retribusi daerah disetorkan ke kas daerah.
5. Digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah (dalam Ida Zuraida, 2012 : 85).

Pengertian jasa menurut uraian diatas adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Sedangkan jasa usaha adalah jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena ada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Selanjutnya perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan guna melindungi kepentingan umum. Pada retribusi daerah, penggolongan jenis retribusi yang dapat dipungut tidak digolongkan atas level pemerintahan (pemerintah Provinsi atau pemerintah Kabupaten/Kota) sebagaimana pada jenis pajak daerah. Penentuan pihak mana yang dapat memungut jenis retribusi daerah ditentukan atas urusan dan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota, sebagaimana telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun jenis retribusi daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Penggolongan Retribusi Daerah**

<b>Jasa Umum</b>	<b>Jasa Usaha</b>	<b>Perizinan Tertentu</b>
Retribusi Pelayanan Pasar	Retribusi Pasar Grosir	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	Retribusi Terminal	Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Berakohol
Retribusi Pelayanan Kesehatan	Retribusi Tempat Penginapan	Retribusi Izin gangguan
Retribusi Pelayanan Persampahan	Retribusi Rumah Potong Hewan	Retribusi Izin Trayek
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Retribusi Tempat rekreasi dan Olahraga	Retribusi Izin Usaha Perikanan

Sumber : Ida Zuraida, 2012 : 87

Berdasarkan tabel tersebut diatas, retribusi pelayanan pasar termasuk dalam retribusi jasa umum. Dalam peraturan mengenai retribusi pasar di Kabupaten Tegal sendiri diatur pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar yang berisi tentang besarnya tarif retribusi, prosedur pembayaran, obyek retribusi pasar dan hal-hal lainnya. Atas dasar ketentuan tersebut pemungutan retribusi pasar dikoordinasikan dengan masing-masing pasar, untuk pembayaran retribusi kios ditarik setiap bulan sedangkan untuk dasaran di halaman dipungut setiap hari. Selain jenis Retribusi Daerah tersebut diatas, masih dimungkinkan pemungutan atas jenis Retribusi Daerah lainnya, sepanjang terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai penambahan jenis Retribusi lain, yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah.

Kabupaten Tegal adalah salah satu kabupaten yang terletak di bagian barat laut provinsi Jawa Tengah, Indonesia yang memiliki luas 876,10 km<sup>2</sup>. Pusat administrasinya dulu berada di Kota Tegal yang terletak di sudut barat laut kabupaten ini, akan tetapi kemudian Kota Tegal secara administratif terpisah dari kabupaten dan membentuk wilayah sendiri, kemudian digantikan oleh Kota Adiwerna sebagai pusat administrasi Kabupaten Tegal hingga saat ini, yang merupakan pinggiran kota yang terletak sekitar 20 km dari selatan pusat kota dan dalam batas kabupaten.

Pesatnya pertumbuhan penduduk kabupaten Tegal memerlukan kebutuhan akan pangan, sandang dan kebutuhan harian lainnya. Oleh karena itu tempat yang menyediakan kebutuhan sehari-hari menjadi sangat penting, dalam hal ini yaitu pasar yang dapat menyediakan kebutuhan dari semua golongan ekonomi. Pasar menjadi tempat yang tidak hanya dibutuhkan oleh konsumen saja tetapi oleh produsen dan distributor untuk melakukan kegiatan jual beli untuk memenuhi kebutuhan masing-masing.

Kabupaten Tegal mempunyai 18 kecamatan, dan hampir di setiap kecamatan memiliki pasar sebagai representasi hubungan sosial-ekonomi di Kabupaten Tegal. Rata-rata pasar di masing-masing kecamatan adalah pasar tradisional, jumlah keseluruhan 26 pasar tradisional, dimana salah satunya ialah Pasar Adiwernayang merupakan salah satu pasar tradisional terbesar di Kabupaten Tegal yang terletak di Kecamatan Adiwerna. Tepatnya berada di Desa Adiwerna, Kabupaten Tegal. Pasar Adiwerna merupakan salah satu pasar golongan kelas I di Kabupaten Tegal, dimana beberapa pasar golongan kelas I lainnya adalah Pasar

Trayeman, Pasar Banjaran, dan Pasar Margasari. Adapun target dari masing-masing pasar dan pencapaiannya adalah sebagai berikut :

No	Pasar Golongan Kelas I	Target	Realisasi	Tahun
1.	Pasar Trayeman	200.551.500	202.630.500	2015
		208.560.000	208.293.700	2016
		214.000.500	216.010.000	2017
		235.000.000	235.030.000	2018
2.	Pasar Adiwerna	195.000.000	195.010.000	2015
		211.694.000	163.530.000	2016
		225.105.000	220.300.000	2017
		243.770.000	198.720.000	2018
3.	Pasar Banjaran	183.000.000	185.303.400	2015
		198.350.500	197.200.000	2016
		204.000.000	204.770.000	2017
		213.265.000	217.753.300	2018
4.	Pasar Margasari	201.000.700	199.230.500	2015
		208.000.000	210.530.300	2016
		211.300.500	211.500.700	2017
		221.400.000	223.320.000	2018

Sumber : Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMKM

Dilihat dari tabel tersebut dan dibandingkan dengan pasar kelas I lainnya, Pasar Adiwerna yang masih membutuhkan perhatian khususnya dalam pencapaian target dari tahun ke tahun dimana itu menjadi tugas dari Dinas Perdagangan, Koperasi dan UMKM dan tentunya dari UPTD Pasar Adiwerna.

Menjadi salah satu pasar tradisional di tengah Kota, menjadikan pasar tersebut ramai oleh pedagang yang ingin berjualan. Pembagian waktu berjualanpun sudah diatur oleh pengelola pasar agar pedagang dapat tertib dan teratur membuka lapak. Setelah jam berjualan dari pagi hingga siang selesai, kegiatan jual beli di Pasar Adiwerna dilakukan kembali dari sore hingga malam hari. Meskipun pengaturan jam berjualan sudah diatur oleh pengelola Pasar Adiwerna, namun salah satu pegawai dari Dinas Koperasi, UMKM dan Perdagangan yaitu Bapak Bintang selaku bagian perizinan, mengatakan bahwa kemungkinan masih ada pedagang yang membuka lapaknya tanpa ijin karena jumlah pedagang yang sangat banyak dan kegiatan jual beli dilakukan pada malam hari sehingga menyulitkan petugas dalam melakukan pendataan wajib retribusi. Hal ini tentunya menjadi tugas bagi pengelola pasar tradisional agar mampu membenahi dan memperbaiki keadaan pasar Adiwerna agar nantinya tidak tergeser oleh kehadiran pasar-pasar modern yang terkesan lebih bersih dan berkualitas.

Berikut gambaran Pasar Adiwerna pada Siang dan malam hari, dimana masih banyak pedagang yang membuka lapaknya sembarangan dan tentunya membuat pasar terlihat tidak rapi dan menyulitkan petugas dalam melakukan proses pendataan wajib retribusi :

### Gambar 1.1

## Kondisi Pasar Tradisional Adiwerna Pada Siang dan Malam Hari

Gambar 1 dan gambar 2

Kondisi Pasar Adiwerna pada saat siang hari, dimana masih banyak pedagang yang membuka lapaknya sembarangan, sehingga menyulitkan petugas dalam melakukan pendataan wajib retribusi

Gambar 1



Gambar 2



Gambar 3 dan gambar 4  
Kondisi pasar Adiwerna pada saat malam hari

Gambar 3



Gambar 4



Permasalahan lain yang terjadi dalam pengelolaan retribusi pasar di Pasar Adiwerna ialah tidak selalu tercapainya target pendapatan retribusi pasar yang telah ditetapkan sebelumnya. Berikut data target dan realisasi pendapatan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna KabupatenTegaldari tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 :

**Tabel 1.2**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Retribusi Pelayanan Pasar**  
**(Pasar Adiwerna Tahun 2015-2018)**

Tahun	Target	Realisasi	%
<b>2015</b>	195.000.000	195.010.000	100.09 %
<b>2016</b>	211.694.000	163.530.000	77.24 %
<b>2017</b>	225.105.000	220.300.000	97.86 %
<b>2018</b>	243.770.000	198.720.000	81.51 %

Sumber : Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan

Dari tabel tersebut, menunjukkan dari tahun ke tahun terjadi peningkatan target retribusi dari tahun 2015-2018 akan tetapi realisasi penerimaan retribusi pasar tidak selalu mencapai target yang telah ditetapkan. Hal ini tentu menjadi tugas untuk Dinas Koperasi, UMKM, dan Perdagangan sebagai dinas yang menangani pengelolaan pasar untuk terus dapat mempertahankan penghasilan retribusi pasar agar dapat mencapai target.

Berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum khususnya pengelolaan retribusi pelayanan pasar, pemerintah daerah berupaya meminimalisir masalah yang muncul dengan memberlakukan atau melaksanakan sistem pungutan sesuai dengan petunjuk yang ada dalam Perda, sebagai contoh dengan menentukan besarnya tarif retribusi pelayanan pasar berdasarkan Perda Paragraf 4 Pasal 35 tentang struktur dan besarnya tarif. Besarnya tarif retribusi pelayanan pasar ditetapkan menjadi beberapa kategori sesuai dengan kelas yang sudah digolongkan dengan kriteria tertentu. Selain itu juga terdapat pedoman tata cara penagihan dengan

mempertimbangkan kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Berikut merupakan tarif retribusi berdasarkan kelas pasar :

**Tabel 1.3**  
**Tarif Retribusi Pelayanan Pasar**

No	Kelas Pasar	Jenis Pelayanan (Retribusi Harian)	Tarif (Rp)
1	Kelas I	1.Loos : - Semi permanen - permanen 2. Kios : - Semi permanen - Permanen 3. Pelataran	250,00/m <sup>2</sup> /hari 350,00/m <sup>2</sup> /hari 150,00/m <sup>2</sup> /hari 200,00/m <sup>2</sup> /hari 250,00/m <sup>2</sup> /hari
2	Kelas II	1.Loos : - Semi permanen - permanen 2. Kios : - Semi permanen - Permanen 3. Pelataran	200,00/m <sup>2</sup> /hari 300,00/m <sup>2</sup> /hari 125,00/m <sup>2</sup> /hari 150,00/m <sup>2</sup> /hari 200,00/m <sup>2</sup> /hari
3	Kelas III	1.Loos : - Semi permanen - permanen 2. Kios : - Semi permanen - Permanen 3. Pelataran	150,00/m <sup>2</sup> /hari 250,00/m <sup>2</sup> /hari 100,00/m <sup>2</sup> /hari 125,00/m <sup>2</sup> /hari 150,00/m <sup>2</sup> /hari

Sumber : Perda No. 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum (Pasar)  
Lampiran V

Penggolongan kelas berdasarkan tabel diatas adalah kualifikasi pasar kelas I hingga Kelas III. Perbedaan kelas pasar berdasarkan luas lahan dasar dan fasilitas yang diberikan. Oleh karena itu kelas pasar ditinjau kembali setiap ada perubahan keluasan lahan dasar dan kelengkapan fasilitas.

#### 1. Pasar Kelas I

Fasilitas : Tempat Parkir , Sarana pengelolaan kebersihan, KM/WC,  
Sarana air bersih, instalasi listrik, penerangan umum.

## 2. Pasar Kelas II

Fasilitas : Sarana pengelolaan air bersih, sarana air bersih, instalasi listrik, penerangan umum.

## 3. Pasar Kelas III

Fasilitas : Sarana pengelolaan kebersihan, pengelolaan umum.

Banyaknya permasalahan mengenai implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal, diantaranya banyak pedagang yang berjualan di pelataran Pasar Adiwerna pada sore dan malam hari menyebabkan petugas kurang maksimal dalam melakukan pendataan wajib retribusi, Banyaknya pedagang yang membayar retribusi tidak sesuai dengan ketentuan tarif yang ditetapkan dimanapernyataan tersebut disampaikan oleh kepala UPTD Pasar Adiwerna yaitu Bapak Sudirman. Permasalahan selanjutnya belum tercapainya target penerimaan retribusi pasar yang sudah ditentukan oleh DPPKAD pada tahun 2015-2018. Permasalahan-permasalahan tersebut tentunya menjadi tugas bagi Dinas Koperasi,UMKM, dan Perdagangan serta Kantor Pelayanan Pasar Adiwerna sebagai pihak yang mengelola kebijakan pelayanan pasar.

Berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Implementasi KebijakanRetribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal**”.

## **1.2 Identifikasi dan Perumusan Masalah**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada, maka masalah dalam Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Penerimaan retribusi pasar dari tahun 2015-2018 tidak selalu mencapai target yang telah ditetapkan.
2. Banyaknya pedagang yang membayar retribusi tidak sesuai ketentuan tarif yang ditetapkan.
3. Banyaknya pedagang di pasar yang membuka lapaknya dengan sembarangan membuat pasar terlihat tidak rapi dan menyulitkan petugas dalam melakukan proses pendataan wajib retribusi.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan ruang lingkup masalah sebagaimana tersebut diatas, maka dapat disebutkan permasalahan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal ?
- 2) Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Agar suatu kegiatan dapat mencapai titik yang optimal, maka setiap kegiatan hendaknya harus memiliki tujuan yang jelas dan nyata. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal.
- 2) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Adiwerna Kabupaten Tegal.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini sebagai berikut:

#### **A. Kegunaan Teoritis**

1. Bagi pembaca, penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan mengenai Implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di pasar Adiwerna Kabupaten Tegal.
2. Bagi penulis, penelitian ini bermanfaat untuk sarana pengembangan ilmu pengetahuan.

#### **B. Kegunaan Praktis**

1. Bagi masyarakat, penelitian ini bermanfaat sebagai bahan evaluasi dengan adanya pasar modern yang

semakin berkembang.

2. Bagi pemerintah, penelitian ini bermanfaat sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan kebijakan terhadap pelayanan retribusi pasar