

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar konstitusional yang menetapkan kedudukan Indonesia sebagai negara hukum. Ketentuan memberikan perlindungan hukum dan memastikan hak-hak masyarakat terjamin, berlandaskan pada ketentuan regulasi dan peran dari pemerintah kebijakan tersebut (Putri, 2025:40). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, hukum tidak hanya berfungsi sebagai dasar legitimasi tindakan pemerintah, tetapi juga sebagai pedoman dalam penyelesaian berbagai persoalan yang timbul dalam praktik pemerintahan (Prajudi dalam Agrianto, 2022:1).

Prinsip negara hukum tersebut menuntut agar setiap kebijakan publik tidak hanya bertindak sesuai dengan ketentuan hukum tertulis, melainkan juga memastikan bahwa kebijakan yang diambil dapat dirasakan manfaatnya secara adil oleh masyarakat. Hal ini menjadi relevan ketika pemerintah menjalankan kewenangan yang berkaitan langsung dengan beban ekonomi masyarakat, khususnya pengaturan mengenai keuangan daerah yang diperoleh dari hasil penarikan dana masyarakat.

Konstitusi memberikan kontrol penuh bagi birokrasi daerah dalam tata kelola dan pengambilan keputusan pemerintahan di wilayahnya sebagaimana diamanatkan pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menegaskan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ke dalam provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-

masing memiliki pemerintahan daerah dengan kewenangan otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantu (Firdausy, 2017:8). Penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom pada hakikatnya menunjukkan adanya peralihan kewenangan secara delegasi, yang dalam kajian hukum administrasi negara dikenal sebagai *delegation of authority* (Fatmawatie, 2016:6).

Pemerintah daerah pada hakikatnya berfungsi sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi yang bertujuan untuk menjamin tingkat kesejahteraan yang lebih baik bagi seluruh lapisan masyarakat (Adnyani, 2025: 813). Pelaksanaan otonomi daerah menuntut adanya kapasitas fiskal daerah untuk menyokong operasional birokrasi dan memenuhi kebutuhan pelayanan publik secara mandiri (Putra, 2020:245). Kemandirian tersebut tercermin melalui kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pembiayaan utama luar dana dari pemerintah pusat (Hasibuan, 2014:88-89). Menurut Damas Dwi Anggoro, dalam bukunya berjudul “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah” PAD didefinisikan sebagai penerimaan yang dikumpulkan pemerintah lokal dari hasil pelayanan langsung kepada penduduk serta keuntungan dari pengelolaan kekayaan wilayah (Anggoro, 2018: 18). Pendapatan tersebut penting karena memberikan kemandirian keuangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai berbagai program pembangunan, pelayanan publik, serta memenuhi kebutuhan masyarakat luas (Amerta, 2025:186). Kemandirian keuangan daerah tersebut pada dasarnya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh melalui berbagai bentuk pungutan yang sah, seperti pajak daerah,

retribusi daerah, hasil pengelolaan perusahaan milik daerah, serta pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Nurcholis dalam Firdausy, 2017:19-20).

Setiap sumber PAD memiliki karakteristik dan implikasi yang berbeda terhadap masyarakat sebagai pihak yang menanggung kewajiban pembayaran. Dalam konteks pelayanan publik, pungutan daerah yang berkaitan dengan pemanfaatan fasilitas jasa atau fasilitas tertentu menciptakan hubungan langsung antara pemerintah daerah sebagai penyedia layanan dan masyarakat sebagai pengguna. Hubungan tersebut menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai objek pungutan, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki hak atas pelayanan yang sepadan dengan kewajiban yang dibebankan.

Retribusi daerah merupakan salah satu bentuk pungutan yang lahir dari hubungan pemanfaatan jasa atau fasilitas tersebut. Berbeda dengan pajak daerah yang bersifat kontribusi umum, retribusi dipungut sebagai imbalan langsung atas jasa atau fasilitas tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah, sehingga manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh wajib retribusi (Brotodihardjo dalam Hutagalung, 2016:101). Menurut Panitia Nasrun (dalam Firdausy, 2017:22), mendefinisikan retribusi daerah sebagai pungutan atas pemanfaatan jasa, pekerja, usaha, atau aset daerah yang digunakan untuk kepentingan umum, baik secara langsung maupun tidak langsung. Di samping tersebut, retribusi dimaknai sebagai kontribusi penting dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Putra, 2018:134).

Ketentuan mengenai retribusi daerah saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Basir, 2025:2). Regulasi ini mengelompokan

retribusi daerah ke dalam tiga kategori, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Pengelompokan tersebut memberikan landasan normatif bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan pemungutan retribusi dengan karakteristik layanan publik yang diberikan serta potensi masing-masing daerah.

Retribusi daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal adalah retribusi atas pelayanan pasar tradisional. Layanan pasar tersebut meliputi penyediaan berbagai sarana seperti pelataran, los, serta kios yang dimanfaatkan pedagang sebagai lokasi menjalankan aktivitas perdagangan. Keberadaan pasar tradisional tidak hanya berfungsi sebagai pusat distribusi barang dan jasa, melainkan juga sebagai ruang ekonomi yang menjadi sumber penghidupan bagi pelaku usaha berskala mikro yang menggantungkan pendapatannya pada aktivitas jual beli harian.

Karakteristik kegiatan usaha di pasar tradisional yang bergantung pada aktivitas berjualan harian menyebabkan pelaku usaha berada dalam posisi yang rentan ketika tidak dapat menjalankan kegiatan usahanya dalam periode tertentu. Kondisi tersebut dapat disebabkan oleh faktor kesehatan, kewajiban sosial, maupun kewajiban keagamaan yang bersifat adat. Situasi ini saling berkaitan dengan kebijakan pengurus pasar yang diterapkan pemerintah lokal sebagai pihak yang memiliki kewenangan atas penarikan retribusi atas penggunaan fasilitas pasar.

Di Kabupaten Buleleng, pemungutan retribusi pasar mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 9 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai dasar hukum pengelolaan pasar oleh Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Pasar Argha Nayottama. Dalam praktiknya, retribusi pasar

dipungut secara harian, termasuk pada kondisi ketika pelaku usaha tidak menjalankan aktivitas berjualan karena alasan tertentu (Nv, Nusabali, 2022). Kondisi tersebut diperkuat oleh pemberitaan Radar Buleleng yang mengungkap adanya pelaku usaha Pasar Anyar yang tetap dikenakan tagihan retribusi meskipun tidak berjualan selama lebih dari satu bulan akibat kewajiban adat, serta pelaku usaha lain yang memiliki lebih dari satu lapak harus menanggung kewajiban retribusi secara ganda meskipun tidak melakukan aktivitas berjualan (Junior, Radar Buleleng, 2024).

Secara normatif, kondisi pelaku usaha pasar tradisional yang tidak berjualan tersebut telah direspons melalui pengaturan kebijakan pemberian keringanan retribusi daerah. Ruang kebijakan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang kemudian diimplementasikan lebih lanjut melalui Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 9 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya pada Pasal 96 memberikan kewenangan kepala daerah untuk memberikan insentif fiskal bagi wajib retribusi melalui pengurangan, keringanan, pembebasan, atau penghapusan pokok retribusi dan/atau sanksinya dengan memperhatikan kemampuan wajib retribusi, kondisi objek retribusi, serta sebagai bentuk perlindungan bagi pelaku usaha mikro dan ultra mikro.

Ketentuan normatif tersebut menunjukkan bahwa kewajiban retribusi tidak dimaksudkan untuk diberlakukan secara kaku tanpa mempertimbangkan kondisi faktual pelaku usaha. Namun demikian, praktik di lapangan mengindikasikan adanya ketidakselarasan antara aturan normatif dan realisasi pelaksanaan. Pelaku usaha pasar tradisional yang tidak berjualan dalam jangka waktu tertentu telah

mengajukan permohonan keringanan retribusi sesuai prosedur yang berlaku, tetapi keringanan yang diberikan tidak selalu sebanding dengan durasi ketidakberjualan yang dialami. Terdapat pelaku usaha yang mengajukan keringanan untuk periode ketidakberjualan, namun hanya memperoleh keringanan sebagian waktu, sementara sisa hari tetap dikenakan kewajiban retribusi meskipun persyaratan administratif telah dipenuhi (Nv, Nusabali, 2022).

Perbedaan antara pengaturan normatif dan praktik pelaksanaan keringanan retribusi menunjukkan adanya variasi penerapan kebijakan di tingkat operasional pengelola pasar. Kondisi ini memperlihatkan adanya jarak antara ketentuan keringanan retribusi sebagaimana diatur dalam peraturan daerah dengan pelaksanaannya dalam situasi pelaku usaha yang tidak menjalankan aktivitas berjualan.

Kajian akademik terkait kebijakan insentif fiskal di tingkat daerah menunjukkan bahwa pelaksanaan insentif fiskal masih menghadapi berbagai kendala pada tahap implementasi. Penelitian yang dilakukan oleh (Agrianto, 2022) mengenai regulasi keringanan dan pemutihan denda pajak bumi dan bangunan yang diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Karanganyar menunjukkan bahwa adanya hambatan administratif, keterbatasan sosialisasi, serta perbedaan pemahaman aparatur dalam menerapkan ketentuan yang berlaku. Kondisi tersebut menyebabkan kebijakan insentif belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh kelompok sasaran. Penelitian (Ainiyah, 2025) yang mengkaji efektivitas insentif pajak terhadap kinerja keuangan UMKM juga mengungkap bahwa kompleksitas prosedur, keterbatasan informasi, serta minimnya pendampingan dari pemerintah menjadi faktor penghambat dalam pemanfaatan insentif fiskal oleh pelaku usaha.

Kedua penelitian tersebut masih berfokus pada sektor perpajakan, sementara kajian mengenai kebijakan keringanan retribusi daerah, khususnya pada pelayanan pasar tradisional, masih relatif terbatas. Padahal, retribusi memiliki karakteristik yang berbeda dengan pajak karena berkaitan langsung dengan pemanfaatan jasa dan fasilitas publik, serta berdampak langsung terhadap pelaku usaha pasar tradisional yang menggantungkan pendapatan pada aktivitas berjualan harian.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk menelaah lebih lanjut penerapan kebijakan keringanan retribusi daerah dalam praktik pelayanan pasar tradisional. Berdasarkan latar belakang, penelitian ini disusun dengan judul: **Efektivitas Kebijakan Keringanan Retribusi Harian Terhadap Pelaku Usaha Pasar Tradisional yang Tidak Berjualan di Wilayah Kabupaten Buleleng.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, terdapat identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian sebagai berikut:

- a. Pelaku usaha pasar tradisional Kabupaten Buleleng tetap dikenakan kewajiban retribusi harian meskipun tidak berjualan karena alasan tertentu, seperti kondisi kesehatan atau kewajiban keagamaan.
- b. Kebijakan keringanan retribusi yang disediakan dalam pengelolaan pasar oleh Perumda Pasar Argha Nayottama Kabupaten Buleleng menunjukkan diberikan tidak sesuai dengan jangka waktu ketidakberjualan yang dialami oleh pelaku usaha.
- c. Mekanisme pengajuan keringanan retribusi harian bagi pelaku usaha pasar tradisional melibatkan prosedur administratif tertentu yang perlu dipenuhi oleh pelaku usaha.

- d. Terdapat perbedaan antara pengaturan mengenai keringanan retribusi sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 9 Tahun 2023 dengan praktik pelaksanaannya dalam pengelolaan pasar tradisional.

1.3 Pembatasan Masalah

Sejalan dengan permasalahan yang diangkat dalam latar belakang, penelitian ini dibatasi pada pembahasan mengenai retribusi harian atas pelayanan pasar tradisional, dan tidak mencakup jenis retribusi daerah lainnya maupun pajak daerah. Objek penelitian dibatasi pada pelaku usaha pasar tradisional yang tidak menjalankan kegiatan berjualan dalam jangka waktu tertentu, baik karena alasan kesehatan, kewajiban keagamaan, maupun alasan lain yang diakui dalam pengelolaan pasar. Penelitian ini difokuskan pada kebijakan keringanan retribusi harian, termasuk mekanisme pengajuan dan pemberian keringanan retribusi terhadap pelaku usaha yang tidak berjualan. Ruang lingkup wilayah penelitian dibatasi pada pasar tradisional yang dikelola oleh Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Pasar Argha Nayottama di Kabupaten Buleleng. Penelitian ini tidak membahas pajak daerah, jenis retribusi daerah selain retribusi pasar, maupun pungutan daerah lainnya yang tidak berkaitan langsung dengan keringanan retribusi harian pasar tradisional.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengajuan keringanan retribusi harian bagi pelaku usaha yang tidak berjualan di pasar tradisional Kabupaten Buleleng?

2. Bagaimana efektivitas kebijakan keringanan retribusi harian bagi pelaku usaha yang tidak berjualan di pasar tradisional Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini disusun untuk memberikan arah analisis yang jelas mengenai kebijakan keringanan retribusi di Kabupaten Buleleng. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini meliputi tujuan umum dan tujuan khusus sebagai berikut:

1.5.1 Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengkaji kebijakan keringanan retribusi harian terhadap pelaku usaha pasar tradisional yang tidak berjualan di Kabupaten Buleleng dalam rangka memberikan gambaran mengenai penerapan kebijakan tersebut dalam pengelolaan pasar tradisional.

1.5.2 Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pengajuan keringanan retribusi harian bagi pelaku usaha yang tidak berjualan di pasar tradisional Kabupaten Buleleng, mencakup prosedur administratif dan peran Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Pasar Argha Nayottama dalam pelaksanaannya.
- b) Untuk menganalisis efektivitas kebijakan keringanan retribusi harian bagi pelaku usaha pasar tradisional yang tidak berjualan di Kabupaten Buleleng, dengan menilai kesesuaian antara tujuan normatif kebijakan dan implementasinya di lapangan serta manfaat yang dirasakan oleh pelaku usaha.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi baik dalam ranah pengembangan ilmu pengetahuan maupun dalam praktik penyelenggaraan retribusi daerah. Manfaat penelitian dirumuskan sebagai berikut.

1.6.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan berkontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, terutama dalam ranah hukum administrasi negara dan hukum keuangan daerah, yang berkaitan dengan kebijakan retribusi daerah. Penelitian ini memberikan pemahaman mengenai mekanisme serta tingkat efektivitas kebijakan keringanan retribusi harian dalam pelayanan pasar tradisional, sehingga dapat menjadi bahan referensi akademik bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji kebijakan retribusi daerah atau pengelolaan pasar tradisional dari perspektif hukum.

1.6.1 Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai penerapan kebijakan keringanan retribusi harian dalam pengelolaan pasar tradisional. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam mengevaluasi pelaksanaan kebijakan keringanan retribusi agar selaras dengan ketentuan peraturan daerah serta kondisi pelaku usaha pasar tradisional.

b. Bagi Perumda Pasar Kabupaten Buleleng

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai mekanisme pengajuan dan pemberian keringanan retribusi harian yang diterapkan dalam pengelolaan pasar tradisional. Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan masukan dalam pelaksanaan kebijakan keringanan retribusi agar

pelaksanaannya lebih terarah, konsisten, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

c. Bagi Pelaku Usaha

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai kebijakan keringanan retribusi harian serta mekanisme pengajuannya bagi pelaku usaha pasar tradisional yang tidak berjualan. Pemahaman tersebut diharapkan dapat membantu pelaku usaha dalam mengetahui hak dan kewajibannya terkait pemungutan retribusi pasar.

