

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan pemerintah dan daerah.<sup>2</sup> Sehingga dengan pengaturan

---

<sup>1</sup>Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*,(Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002), h. 168

<sup>2</sup>Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

tersebut diharapkan terdapat keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik.<sup>3</sup>

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.<sup>4</sup>

Dengan adanya otonomi daerah, daerah dipacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Dari berbagai alternatif sumber penerimaan yang mungkin dipungut oleh daerah.<sup>5</sup>

Sumber pendapatan daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan asli daerah selanjutnya disebut, yaitu :
  1. Pajak daerah;
  2. Retribusi daerah;
  3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;

---

<sup>3</sup>Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, (Bukit Besar : RajaGrafindo Persada, 2002), h. 146

<sup>4</sup>Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, *Op. Cit.*

<sup>5</sup>Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, (Bandung : RajaGrafindo Persada, 2005), h. 1

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan;
- c. Pinjaman daerah, dan
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.<sup>6</sup>

Dalam kondisi sekarang ini sumber penerimaan yang lebih memungkinkan untuk di kembangkan adalah penerimaan retribusi terutama di daerah tingkat II. Retribusi ini merupakan harga dan suatu pelayanan langsung dari Pemerintah Daerah. Tentu saja dengan memperhatikan kualitas dan kuantitas pelayanannya harus baik dan perlu di tingkatkan sesuai dengan besarnya retribusi yang ditarik.<sup>7</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dalam Pasal 1 menjelaskan pengertian retribusi sebagai berikut “Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.<sup>8</sup>

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasal 6 Poin (1 ) disebutkan pula bahwa retribusi daerah adalah salah satu sumber pendapatan asli daerah.<sup>9</sup> Dan retribusi daerah sebagai sumber penerimaan daerah telah dipungut di

---

<sup>6</sup>C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2001), h. 107

<sup>7</sup>Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, (Palembang : RajaGrafindo Persada, 2002), h. 80

<sup>8</sup>Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Pasal 1 Poin (64)

<sup>9</sup>Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, Pasal 6 Poin (1)

Indonesia sejak awal kemerdekaan Indonesia. Sumber penerimaan ini terus dipertahankan sampai era otonomi daerah dewasa ini.<sup>10</sup>

Pemungutan pajak dan retribusi daerah baru dapat dilakukan pembebanan kepada masyarakat manakala telah ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah, didasarkan pada kewenangan daerah yang diberikan oleh undang-undang pemerintah daerah dan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah. Artinya, Pemerintah daerah tidak dapat melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang.<sup>11</sup> sehingga konsekuensinya batal demi hukum. Oleh karena itu pemungutan pajak dan retribusi daerah yang hanya berdasarkan keputusan atau peraturan gubernur, bupati/walikota saja secara yuridis tidaklah sah bahkan dapat dibatalkan.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia saat ini dalam hal penarikan retribusi yang ada di Kota Pekanbaru khususnya retribusi terminal, pemerintah Kota Pekanbaru telah membuat kebijakan tentang retribusi terminal melalui Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal. Peraturan Daerah tersebut diterbitkan berdasarkan kepada aturan yang lebih tinggi, yakni Undang-Undang No.28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sehingga peraturan daerah tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, karena sesuai dengan tata urutan peraturan yang berlaku di Indonesia bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

---

<sup>10</sup>MarihotP. Siahaan, *Op. Cit.*, h. 12

<sup>11</sup>Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Bandung : Sinar Grafika, 2012), h. 5

Dalam rangka menggali sumber-sumber keuangan daerah terutama dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah Kota Pekanbaru harus berusaha mencari sumber-sumber keuangan yang potensial yaitu pajak daerah dan retribusi daerah,<sup>12</sup> salah satunya adalah bersumber dari retribusi terminal.

Pada Pasal 1 ayat (32) Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal disebutkan bahwa objek retribusi adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya dilingkungan terminal, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah.<sup>13</sup> Sedangkan pada Pasal 1 Ayat (33) subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.<sup>14</sup>

Sehubungan dengan ketentuan peraturan daerah diatas dan melihat pertumbuhan perekonomian masyarakat serta peningkatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Pekanbaru membawa dampak pada perkembangan masyarakat yang adadiKotaPekanbaru,dengan berkembangnya pendapatan retribusi terminaljelas akan menguntungkan bagi Kota Pekanbaru karena akan meningkatkan keuangan daerah dari sumber retribusi terminal tersebut.

---

<sup>12</sup>www. Artikel\_Frenadin\_Fundamental\_2009. Com di akses tanggal 25 April 2014

<sup>13</sup>Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pasal 1 Ayat 32

<sup>14</sup>*Ibid.*, Ayat 33

Dari keterangan yang penulis himpun dari sumber Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel I.1**  
**DAFTAR REALISASI PENDAPATAN RETRIBUSI TERMINAL**  
**UNIT PELAYANAN TEKNIS (UPTD) DINAS TERMINAL BANDAR**  
**RAYA PAYUNG SEKAKI KOTA PEKANBARU TAHUN ANGGARAN**  
**2013**

N O	OBJEK RETRIBUSI TERMINAL	TARGET TAHUN 2013	REALISASI TAHUN 2013
1	- Sewa Tanah dan bangunan terminal AKAP	Rp.152,794,700.00	Rp.143,338,500,00
2	- Retribusi Terminal AKAP  - AKDP	Rp.116,000,000.00  Rp.126,000,000.00	Rp.152,999,000.00  Rp.129,134,000.00
3	- Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	Rp.18.000.000,00	Rp.13.840.000,00
4	- Retribusi Parkir	Rp.60,000,000.00	Rp.54,760,000,00

5	- Lain-lainnya	Rp.54,000,000.00	Rp.46,022,000.00
---	----------------	------------------	------------------

Sumber : Dishub Kominfo UPTD Terminal Tahun 2013

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa semua target yang telah ditetapkan ada beberapa realisasi yang tidak mencapai target retribusi, namun ada pencapaian realisasi retribusi yang menarik perhatian penulis seperti realisasi untuk sewa tanah dan bangunan terminal AKAP yang ditargetkan Rp.152,794,700.00 untuk realisasinya mencapai Rp.143,338,500,00, begitu juga dengan retribusi terminal AKDP yang ditargetkan Rp.126,000,000.00 untuk realisasinya mencapai Rp.129,134,000.00 dan untuk retribusi terminal AKAP yang ditargetkan Rp.116,000,000.00 untuk realisasinya mencapai Rp.152,999,000.00 serta retribusi parkir yang ditargetkan Rp. 60,000,000.00 realisasinya mencapai Rp.54,760,000,00.

Sedangkan pada kenyataannya pelaksanaan retribusi terminal di Kota Pekanbaru masih terdapat beberapa masalah seperti pengusaha angkutan bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) maupun Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) lebih memilih menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal. Akibatnya terminal bayangan lebih maju dari terminal BRPS sendiri yang semakin hari seperti gedung yang tidak bertuan.<sup>15</sup> Selain itu persoalan sepiunya pengunjung terminal hingga lemahnya pengawasan armada angkutan masih jadi persoalan yang belum tertuntaskan untuk memaksimalkan retribusi terminal.

---

<sup>15</sup><http://riaupos.co/33344-berita-fungsikan-brps-dengan-aturan-tegas>. Di akses tanggal 15 November 2014

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI TERMINAL PADA TERMINAL BANDAR RAYA PAYUNG SEKAKI KOTA PEKANBARU”**

### **B. Batasan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka penulis perlu membatasi permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini agar tidak memberikan pengertian yang meluas. Adapun yang dibahas dalam penelitian ini adalah meliputi tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal di Kota Pekanbaru, dan faktor penghambat Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal di Kota Pekanbaru.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru?
2. Apakah faktor penghambat Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui faktor Penghambat Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Sedangkan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini adalah sebagai salah satu syarat guna menyelesaikan studi serta memperoleh gelar strata 1 (S-1) pada jurusan Ilmu Hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Sultan Syarif Kasim Riau.
2. Dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya hasil-hasil penelitian di bidang hukum, dan dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti khususnya yang melakukan penelitian terhadap permasalahan yang sama dan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.
3. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana khususnya instansi terkait. Juga diharapkan memberikan manfaat teoritis untuk perkembangan dalam menegakkan Undang-Undang.

## F. Metode Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini peneliti melakukan langkah-langkah dengan menggunakan metode sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenis, sifat dan tujuannya maka penelitian ini dapat digolongkan kepada penelitian hukum empiris atau sosiologis, yaitu penelitian lapangan yang bertitik tolak dari data primer/dasar, dengan cara mengumpulkan data yang diperoleh langsung melalui wawancara dan/atau survei di lapangan.<sup>16</sup> Data yang dikumpulkan mengenai Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru dan faktor penghambat Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

### 2. Lokasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian ini pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru, dengan pertimbangan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru yang merupakan Terminal Ibukota Provinsi Riau tentu menjadi cerminan dan tolak ukur dari wilayah-wilayah lain di Provinsi Riau. Selanjutnya lokasi tersebut mudah dijangkau oleh penulis, sehingga memungkinkan bagi penulis memperoleh data, efisiensi dana dan waktu yang tersedia dalam penyelesaian penelitian ini.

---

<sup>16</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Palu : Sinar Grafika, 2009), h. 23

### 3. Populasi dan Sampel

Sebagai populasi dalam penelitian ini adalah Penyewa Kios (Po. AKAP/AKDP) pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru, Penyewa Kios (Pedagang) pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru, dan Kepala Dinas Perhubungan Kominfo melalui Kepala Unit Pelayanan Teknis (UPTD) Terminal Kota Pekanbaru. Dalam penelitian yang peneliti lakukan dari data yang di peroleh dari Dinas Perhubungan Kominfo Kota Pekanbaru terdapat 54 Penyewa Kios (Po AKAP/AKDP) pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru, berhubung jumlah populasi Penyewa Kios (Po AKAP/AKDP) cukup banyak oleh sebab itu penulis mengambil 50% dari jumlah populasi, maka jumlahnya adalah 27 Po. Begitu juga untuk Penyewa Kios (Pedagang) dari 20 Pemilik Kios penulis mengambil 50% dari jumlah populasi, maka jumlahnya adalah 10 Penyewa Kios (Pedagang). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel I.2**  
**Populasi dan Sampel**

No	Responden	Populasi	Sampel
1	Kepala Dishub Kominfo Melalui Kepala UPTD Terminal Kota Pekabaru	1	1
2	Penyewa Kios (Po. AKAP/AKDP)	54	27

3	Penyewa (Pedagang)	Kios	20	10
Jumlah			75	38

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik sampling yang dianggap relevan dengan penelitian yaitu *purposive sampling*, metode ini digunakan yaitu dengan cara menetapkan sampel untuk mewakili jumlah populasi yang ada, dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal sehingga bisa menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

#### 4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### a. Data Primer

Data yang diperoleh dari hasil wawancara kepada responden yang berkaitan langsung dengan rumusan masalah dalam penelitian ini yakni dengan Kepala Dinas Perhubungan Kominfo Melalui Kepala Unit Pelayanan Teknis (UPTD) Terminal, kuesioner serta observasi yakni mengenai Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

##### b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu, data pendukung yang penulis peroleh dari literatur tentang teori-teori hukum yang berhubungan dengan penelitian

ini. Sesuai dengan jenis penelitian ini yaitu penelitian lapangan, maka data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa data-data sekunder yang terdiri dari :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal, serta peraturan-peraturan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu sebagai bahan penunjang untuk memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, seperti pendapat-pendapat ahli hukum yang termuat dalam media massa, jurnal-jurnal hukum, literatur-literatur hukum, berbagai hasil penemuan ilmiah baik di tingkat nasional maupun internasional, internet dengan menyebut situsnya.
- 3) Bahan Hukum Tersier, diperoleh dari kamus hukum atau ensiklopedia yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

## 5. Alat pengumpul Data

### a. Observasi

Metode pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan langsung kelapangan dengan meninjau Penyewa Kios (Po.AKAP/AKDP) dan Penyewa Kios (Pedagang) pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru yang berguna bagi penelitian ini.

b. Wawancara

Wawancara yaitu cara pengumpulan data dengan tanya jawab secara langsung dan/atau diajukan secara verbal kepada responden. Dalam hal ini dilakukan kepada Kepala Dinas Perhubungan Kominfo Melalui Kepala Unit Pelayanan Teknis (UPTD) Terminal.

c. Angket

Yakni daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya oleh penulis sesuai dengan rumusan permasalahan yang ada dalam penelitian ini yang untuk disebar dan di isi oleh responden terpilih yaitu Penyewa Kios (Po.AKAP/AKDP) dan Penyewa Kios (Pedagang) pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

d. Kajian Pustaka

Kajian pustaka yaitu metode pengumpulan data digunakan peneliti dalam mencari dan mengumpulkan data yang dapat mendukung dan menguatkan penelitian yang diadakan. Metode ini dilakukan dengan mengkaji berbagai literatur yang mendukung dan berkaitan dengan objek penelitian.

e. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis yang digunakan adalah *analisis kualitatif* yaitu hasil atau data penelitian diuraikan dalam bentuk *deskriptif* dalam bentuk kalimat. Selanjutnya penulis menerangkan data secara jelas dan rinci melalui interpretasi data dengan keterkaitan data yang satu dengan data yang lainnya dan dianalisa secara teori hukum

yang berlaku, kemudian penarikan kesimpulan secara induktif, metode yang bertolak dari kaedah yang khusus kemudian ditarik kesimpulan secara umum.

### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai pembahasan dalam penelitian ini, maka dapat dijelaskan melalui sistematika sebagai berikut :

- BAB I : Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II : Menguraikan gambaran umum terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru, yang meliputi Sejarah dan Perkembangan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki dan Sekilas tentang Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru .
- BAB III : Membahas tentang Retribusi Daerah, berisikantinjauan pustaka Konsep Pemungutan Retribusi Daerah dan Golongan Retribusi Daerah.
- BAB IV : Memaparkan tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru dan faktor penghambat Pelaksanaan

Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 Tentang  
Retribusi Terminal Pada Terminal Bandar Raya  
Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

BAB V : Penutup terdiri dari kesimpulan dan saran