

IMPLIKASI BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 5 TAHUN 2016 TENTANG RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PENINGKATAN RETRIBUSI PELAYANAN PASAR DI SURAKARTA

Intan Febrianti¹, Abdul Kadir Jaelani², Rahayu Subekti³

¹²³Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, surakarta, Indonesia

Info Artikel

Keywords:

Market Service Retribution,
Local Retribution, Traditional
Market.

Kata kunci:

Retribusi Pelayanan Pasar,
Retribusi Daerah, Pasar
Tradisional.

Corresponding Author:

Intan Febrianti, E-mail:
intan.bst@student.uns.ac.id

P-ISSN : 2797-8192

E-ISSN: 2797-393X

Abstract

This study aims to determine the background of the birth of Surakarta City Local Regulation Number 5 Year 2016 on Local Retribution philosophically, sociologically, and juridically, as well as to examine the implications of this local regulation on the increase of market service retribution in Surakarta. The results show that there are three philosophical, sociological, and juridical foundations underlying Surakarta City Local Regulation Number 5 Year 2016 on Local Retribution. Article 18 paragraph 6 of the Constitution is the philosophical foundation of this regulation. The sociological basis of this local regulation is that the needs of the community encourage the urgency of enacting this local regulation to regulate it properly. Finally, there are materials that are no longer appropriate and there are prospective retribution potentials that have not been mentioned in the legal basis of the previous regional regulation. During the period from 2017 to 2022, the average level of effectiveness generated is 56.21%, where the average level falls within the criteria of ineffectiveness. The contribution ratio to local revenue in this case during the period 2017 to 2022 shows that it contributes less.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang lahirnya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah secara filosofis, sosiologis, dan yuridis, selain itu juga untuk mengkaji implikasi peraturan daerah ini terhadap peningkatan retribusi pelayanan pasar di Surakarta. Hasil penelitian menunjukkan terdapat tiga landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang mendasari Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah. Pasal 18 ayat 6 UUD menjadi landasan filosofis dari peraturan daerah ini. Landasan sosiologis peraturan daerah ini, kebutuhan masyarakat mendorong urgensi pemberlakuan peraturan daerah ini untuk mengaturnya dengan baik. Terakhir, terdapat materi-materi yang sudah tidak sesuai lagi dan terdapat potensi retribusi yang prospektif yang belum disebutkan dalam landasan hukum peraturan daerah sebelumnya. Penerimaan retribusi daerah sangat dipengaruhi oleh besaran tarif retribusi pasar yang diterapkan Selama periode tahun 2017 hingga 2022 rata – rata tingkat efektivitas yang dihasilkan adalah 56,21%, dimana tingkat rata – rata tersebut berdada dalam kriteria tidak efektif. Rasio kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah dalam hal ini selama periode 2017 hingga 2022 menunjukkan bahwa kurang berkontribusi.

I. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus sesuai dengan amanat Undang – Undang Dasar 1945 yaitu pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Asas otonomi dan tugas pembantuan digunakan untuk meningkatkan daya saing daerah dan mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, keterlibatan masyarakat, dan pemberdayaan .

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjelaskan bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan menjadi landasan dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan seluas – luasnya sesuai dengan Pasal 18 ayat (5), namun tidak berlaku untuk urusan pemerintahan yang diatur oleh undang – undang sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan daerah dan memberikan perspektif kebijakan daerah terkait ruang lingkupnya, pembentukan, dan pembatalannya, sesuai dengan yang dinyatakan dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewajiban untuk mengelola keuangan daerah, dalam hal ini terdapat keterikatan keuangan yang menghubungkan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang memiliki tujuan untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepada daerah. Pendelegasian keuangan (money follows functions) harus sejalan dengan pendelegasian wewenang dalam hal hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai otonomi daerah. Komsekuensi dari pemberian kewenangan dan akuntabilitas yang luas untuk layanan publik, pendelegasian pendapatan (revenue assignment) harus dilakukan setelah pendelegasian pengeluaran (expenditure assignment) .

Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah Kota Surakarta terkait dengan retribusi daerah yakni Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah. Pada saat ini pelaksanaan retribusi daerah Kota Surakarta masih menggunakan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah yang berdasarkan Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Adanya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang – undangan yaitu Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sehingga perlu dilakukan penyesuaian pengaturan retribusi daerah oleh Pemerintah Kota Surakarta.

Retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dalam hal mengenai pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, hal tersebut melatar belakangi pembuatan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah. Prinsip yang digunakan dalam kebijakan retribusi daerah yaitu prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. Retribusi daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang dapat mempengaruhi naik atau turunnya Pendapatan Asli Daerah. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1Retribusi Daerah Kota Surakarta Tahun 2019 - 2021

Uraian	2019 (Rupiah)	2020 (Rupiah)	2021 (Rupiah)
Retribusi Daerah	55.288.238.663.00	46.497.064.676.00	51.477.095.485.00

Sumber: LKjIP – Badan Pendapatan Daerah Kota Surakarta Tahun 2022

Tabel di atas berisi mengenai data retribusi daerah secara umum dan tidak dijelaskan secara spesifik mengenai besaran macam – macam retribusi didalamnya. Sehingga dapat diketahui bahwa retribusi daerah pada tahun 2020 mengalami penurunan yang drastis dikarenakan adanya Covid-19 yang merupakan bencana non alam. Lesunya perekonomian sebagai dampak dari Covid-19 pada tahun 2020, sehingga pemerintah memberikan pembebasan untuk beberapa retribusi. Sedangkan tahun 2021 terjadi peningkatan retribusi daerah dibandingkan tahun sebelumnya, hal tersebut juga berdampak dengan kenaikan pendapatan daerah kota Surakarta. Kenaikan ini merupakan langkah awal dari bangkitnya perekonomian di Surakarta setelah Covid-19.

Retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu merupakan objek dan klasifikasi retribusi daerah. Pemungutan retribusi bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dengan mendayagunakan potensi yang ada serta meningkatkan daya guna dan hasil guna pemungutan retribusi daerah. Sebagai contoh, retribusi jasa umum adalah jenis layanan yang dikelola atau disediakan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara luas dan tidak termasuk kegiatan komersial yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Retribusi pelayanan pasar merupakan salah satu jenis retribusi jasa umum. Retribusi pelayanan pasar adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Oleh karena itu, retribusi pelayanan pasar ditentukan oleh jenis fasilitas yang disediakan, yang meliputi pelataran, los, dan kios.

Terdapat data mengenai besaran retribusi pelayanan pasar pada tahun 2019 hingga 2020 yaitu:

Tabel 2 Retribusi Pelayanan Pasar Kota Surakarta Tahun 2019 - 2021

Uraian	2019 (Rupiah)	2020 (Rupiah)	2021 (Rupiah)
Retribusi Pelayanan Pasar	16.652.637.796	11.813.082.282	17.302.140.500

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa retribusi pelayanan pasar pada tahun 2019 hingga 2020 mengalami penurunan karena adanya Covid-19. Namun pada tahun 2021, retribusi pelayanan pasar mulai bangkit kembali, dilihat dengan naiknya pendapatan retribusi daerah pada tahun 2021. Dalam retribusi pelayanan pasar di Surakarta, telah didominasi oleh enam pasar yaitu Pasar Legi, Pasar Singosaren, Pasar Klewer, Pasar Gede, Pasar Notoharjo, dan Pasar Harjodaksino. Dalam dominasi enam pasar tersebut terdapat pasar yang realisasi pendapatan pasar nya paling tinggi yaitu pada Pasar Singosaren dan Pasar Klewer. Banyaknya jumlah pedagang yang terdapat pada 44 pasar di Surakarta sebanyak 18.121 pedagang. Dengan rincian sebanyak 6287 pedagang kios, 7490 pedagang los, dan 4344 pedagang pelataran.

Peningkatan retribusi pelayanan pasar tersebut, dipengaruhi oleh tingkat kepatuhan pedagang dalam membayarkan retribusi pelayanan pasar. Tidak sedikit pedagang yang tidak patuh dalam membayarkan retribusi padahal ia merupakan pengguna dari jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah. Hal ini dapat disebabkan karena kurangnya pengawasan dan pengendalian dalam usaha. Tenjaminnya penyelenggaraan otonomi daerah yang semakin maju dan berkembang, maka diperlukan usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yaitu dengan upaya meningkatkan penerimaan Retribusi Pelayanan Pasar yang akan berdampak dengan meningkatnya Retribusi Daerah dan Pendapatan Asli Daerah

Harapannya dengan adanya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah dapat meningkatkan retribusi daerah melalui retribusi pelayanan pasar. Dengan diterapkannya peraturan daerah ini, dapat mengetahui kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta, rasio laju pertumbuhan retribusi pelayanan pasar, dan rasio efektivitas retribusi pelayanan pasar.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif dan komperatif. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik yang dipakai dalam pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi kepustakaan atau studi dokumen. Penelitian ini menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu mendeskripsikan fenomena tertentu yang ditunjukkan untuk mengetahui secara detail deskripsi berbagai aspek dari suatu fenomena, kelompok, atau masyarakat. Serta analisis data yang digunakan adalah:

1. Kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah
Perhitungan rasio kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap PAD, dapat diketahui dengan rumus berikut:¹
$$\text{Kontribusi} = \frac{\text{Realisasi Retribusi Pasar}}{\text{Pendapatan Asli Daerah}} \times 100\%$$

Setelah diperoleh hasil perhitungan dari kontribusi retribusi pelayanan pasar maka selanjutnya dibandingkan dengan kriteria menurut Syarif Daud adalah sebagai berikut:²

Tabel 3 Kriteria Kontribusi Retribusi Pelayanan Pasar

No	Tingkat Kontribusi	Kriteria
1	Diatas 4%	Sangat Berkontribusi
2	3% - 3,9%	Berkontribusi
3	2% - 2,9%	Cukup Berkontribusi
4	1% - 1,9%	Kurang Berkontribusi
5	0% - 0,9%	Tidak Berkontribusi

¹ Sutri Handayani, "POTENSI RETRIBUSI PASAR TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KABUPATEN LAMONGAN," *Jurnal Penelitian Ekonomi dan Akuntans*, II.1 (2017), 347-70 (hal. 355).

² Abdul Halim, *Akuntansi Sektor publik - Akuntansi Kenangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat, 2004), hal. 164.

2. Laju pertumbuhan retribusi pelayanan pasar
Perhitungan laju pertumbuhan retribusi pelayanan pasar adalah sebagai berikut:³

$$G_x = \frac{X_t - X(t-1)}{X(t-1)} \times 100\%$$

Keterangan:

G_x : Laju pertumbuhan retribusi daerah

X_t : Realisasi retribusi pelayanan pasar pada tahun berlaku

X(t-1) : Realisasi retribusi pelayanan pasar pada tahun sebelumnya

Dalam perhitungan rasio laju pertumbuhan retribusi pelayanan pasar memiliki tujuan untuk mengetahui perkembangan realisasi pendapatan dari tahun ke tahun. Sehingga diperlukan kriteria dalam menentukan tingkat rasio laju pertumbuhan retribusi pelayanan pasar adalah sebagai berikut:⁴

Tabel 4 Kriteria Rasio Laju Pertumbuhan Pasar

No	Persentase	Kriteria
1	85% - 100%	Sangat Berhasil
2	70% - 85%	Berhasil
3	55% - 70%	Cukup Berhasil
4	30% - 55%	Kurang Berhasil
5	Kurang dari 30%	Tidak Berhasil

3. Efektivitas retribusi pelayanan pasar
Perhitungan efektivitas retribusi pelayanan pasar adalah sebagai berikut:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Retribusi Pelayanan Pasar}}{\text{Target Retribusi Pelayanan Pasar}} \times 100\%$$

Untuk mengetahui besarnya tingkat efektivitas dalam retribusi pelayanan pasar terdapat kriteria yang dapat menentukan tingkatan efektivitas retribusi pelayanan pasar:

³ Halim, hal. 163.

⁴ Desy Sofiya Tanzil dan Whinarko Juliprijanto, "EFEKTIVITAS PEMUNGUTAN RETRIBUSI PASAR SERTA KONTRIBUSINYA DALAM REALISASI PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)," *Paradigma Multidisipliner*, 2.1 (2021), 9–19 (hal. 14)
<<http://smkn1magelang.sch.id/jpm/index.php/jpm/article/view/1/1>>.

Tabel 5 Kriteria Efektivitas Retribusi Pelayanan Pasar

Persentasi Kinerja Keuangan	Kriteria
100%	Sangat efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup efektif
60% - 80%	Kurang efektif
Di bawah dari 60%	Tidak efektif

Sumber: Kepmendagri No. 690.900.327

III. Pembahasan

1. Latar Belakang Lahirnya Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah

Tahapan dalam pembentukan peraturan perundang – undangan terdapat pada Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentukan peraturan perundang – undangan wajib memiliki konsiderans. Konsiderans terbagi menjadi 3 (tiga) landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Berikut landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah:

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, serta cita hukum yang mencakup nuansa kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila sebagai staatsfundamentalnorm dan Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan uraian tersebut maka landasan filosofis dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah yaitu Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Pada bidang otonomi daerah, peraturan daerah tidak dapat mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas mengenai cara – cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan.

Dalam mewujudkan tujuan “memajukan kesejahteraan umum” yang tercantum pada Pembukaan UUD 1945, pemerintah daerah dapat menggunakan kekuasaan ini semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan standar hidup penduduk di daerah. Dengan demikian, pembangunan kesejahteraan tidak hanya bergantung pada pemerintah pusat tetapi juga dapat terus didorong dari tingkat daerah. Pajak dan retribusi daerah memainkan peran penting dalam membiayai pembangunan Indonesia dalam konteks kemandirian. Pondasi utama dari upaya untuk mencapai kemandirian fiskal daerah salah satunya dari dua sumber pendapatan bagi masyarakat. Dengan menggali dan mengoptimalkan potensi pajak dan retribusi daerah, pemerintah daerah dapat mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Semakin besar penerimaan pendapatan dari sumber tersebut, maka semakin besar pula

kemampuan daerah untuk membiayai pelayanan publik, perbaikan infrastruktur, dan inisiatif lain yang dimaksudkan untuk meningkatkan standar hidup penduduk.

Landasan sosiologis terdiri atas fakta – fakta mengenai tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong urgensi pembuatan peraturan perundang – undangan ini yang diperlukan regulasi sehingga dapat diatur secara efektif. Telah terdapat Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2011 tentang Retribusi Daerah, akan tetapi peraturan tersebut belum menjawab permasalahan yang ada di masyarakat. Pertama, terdapat potensi – potensi retribusi yang tidak dicantumkan dalam Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2011 tentang Retribusi Daerah seperti jenis fasilitas dan tarif sewa terkait penggunaan sarana dan prasarana olahraga yaitu pada stadion Manahan, Stadion R. Maladi, dan Gelora Manahan. Kedua, terdapat rencana untuk memberikan keringan retribusi kepada masyarakat yang baru memulai usaha atau yang mengalami bencana.

Ketiga, diperlukan evaluasi atas perda tentang retribusi daerah guna mendukung pengelolaan keuangan daerah dan pendanaan pembangunan. Keempat, diperlukan kenaikan tarif retribusi retribusi yang bertujuan pelayanan kepada masyarakat dapat dipertahankan dengan sebaik – baiknya, apabila kenaikan tarif tidak dilakukan, maka pelayanan kepada masyarakat akan mengalami kemerosotan. Keenam, dihapusnya tarif retribusi penggantian cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil karena sudah tidak relevan. Dengan pertimbangan alasan tersebut, diharapkan keberadaan peraturan daerah ini akan sinergi dengan kebutuhan masyarakat.

Landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bagaimana suatu peraturan dibuat untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan hukum yang berlaku saat ini yang akan diubah atau dicabut untuk menjaga kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016, landasan yuridisnya adalah:

- a. Materi yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 sudah tidak sesuai dengan perkembangan peraturan perundang – undangan terkini, antara lain:
 - 1) Adanya PP No. 97 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing;
 - 2) Adanya UU No. 24 Tahun 2013 yang mengatur mengenai pembebasan retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte Catatan Sipil;
 - 3) Dasar hukum peraturan ini, terdapat peraturan daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri yaitu Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 7 Tahun 1998 yang telah dibatalkan melalui Kepmendagri Nomor 196 Tahun 2009;
 - 4) Peraturan Daerah ini masih mencantumkan Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 1998 tentang Retribusi Izin Trayek Dalam konsideran, Padahal keberadaan Perda 15 Tahun 1998 sudah dicabut dan tidak berlaku lagi;
 - 5) Ketidaksesuaian antara konsideran mengingat dengan Ketentuan Penutup, karena terdapat beberapa peraturan yang terdapat sebagai dasar hukum yang digunakan akan tetapi tercantum juga pada Ketentuan Penutup yang menyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
 - 6) Adanya materi muatan yang keliru dalam peraturan ini, pada ketentuan Pasal 56 ayat (2) menyebutkan Struktur dan Besarnya Tarif Retribusi Pelayanan

Pendidikan ditetapkan dalam Lampiran XII namun Pasal 56 ayat (1) tidak mengatur mengenai pelayanan pendidikan melainkan mengenai retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

- 7) Kewenangan untuk meninjau tarif retribusi paling lama 3 (tiga) tahun sekali dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian sesuai dengan amanat pasal 155 ayat (1) Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009.
- b. Adanya kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk menciptakan Peraturan Daerah yaitu pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 dan Pasal 156 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, terkadang perlu dilakukan pembaruan dan penyesuaian peraturan perundang-undangan untuk menyesuaikannya dengan kebutuhan hukum masyarakat. Keadilan dan kepastian hukum merupakan tujuan dari hukum. Keberhasilan dalam penegakan hukum bergantung pada substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Keterkaitan antara fungsi hukum dengan pengaruh budaya hukum selain menjadi kontrol sosial, diharapkan hukum memiliki kemampuan untuk menggerakkan masyarakat untuk bertindak dengan cara baru untuk mencapai tujuan. Kesadaran hukum masyarakat menjadi hal yang penting karena menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku masyarakat.

Fuller menekankan pada moralitas hukum, yaitu prosedur dan praktik yang harus dipatuhi agar hukum dapat efektif dan legal. Lon Fuller menunjukkan delapan prinsip legalitas yang harus diikuti dalam membuat hukum.⁵ Peraturan daerah berperan dalam sistem hukum sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional harus memiliki peraturan yang jelas, rinci, tidak berlaku surut, dan berkesinambungan. Sistem hukum memiliki hubungan yang mutlak dengan moralitas. Peraturan daerah yang mengikuti prinsip legalitas dapat membantu mencapai tujuan hukum yang efektif dan efisien, serta dapat diimplementasikan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari – hari. Pengaplikasian teori sistem hukum Lon Fuller yaitu:

- a. Adanya aturan hukum
Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 ditetapkan dengan DPRD Kota Surakarta dan Walikota Surakarta, peraturan daerah ini tidak berdasarkan putusan sesaat belaka karena didasarkan oleh keadaan masyarakat yang terdapat potensi – potensi retribusi terbaru.
- b. Peraturan diketahui dan diumumkan kepada masyarakat
Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 diumumkan kepada masyarakat menggunakan berbagai cara salah satunya dengan Lembaran Daerah yang diterbitkan oleh Sekretaris Daerah dengan nomor LD Kota Surakarta 2016 Nomor 5, TLD Nomor 52: 82hlm, dan situs resmi badan publik daerah yang diakses melalui aplikasi berbasis website seperti

⁵ Francisco Javier Urbina-Molfin dan Fernando Contreras-Santander, “La claridad como especificiad: una revisión del desideratum de la claridad en la teoría de Lon L. Fuller,” *VNIVERSITAS*, 68.138 (2019) <<https://doi.org/https://doi.org/10.11144>>.

<https://jdih.surakarta.go.id/>,<https://peraturan.bpk.go.id/>, dan
<https://ppid.surakarta.go.id/informasi/>.

- c. Peraturan tidak berlaku surut
Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 hanya berlaku untuk peristiwa yang terjadi setelah peraturan daerah ini ditetapkan dan tidak dapat diterapkan secara mundur untuk peristiwa yang terjadi sebelum peraturan daerah tersebut berlaku.
- d. Peraturan dapat dimengerti oleh masyarakat
Penggunaan bahasa yang dimengerti oleh masyarakat dapat melaksanakan peraturan tersebut, sehingga bahasa peraturan perundang – undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia. Tentunya bahasa peraturan perundang – undangan memiliki corak tersendiri seperti kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum.
- e. Peraturan tidak saling bertentangan
Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya, sehingga tercipta kesinambungan di setiap peraturan yang ada. Hal tersebut dapat diketahui dari landasan yuridis yang ada pada peraturan daerah ini.
- f. Peraturan tidak menuntut tindakan yang tidak dapat dilakukan
Peraturan daerah harus tidak menuntut tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan, yang dapat mempermudah penerapan dan pelaksanaan peraturan.
- g. Peraturan tidak terlalu sering diubah – ubah
Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tidak dapat diubah terlalu sering kecuali adanya delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi untuk pemerintah daerah membuat peraturan daerah dengan materi yang terkait retribusi daerah.
- h. Peraturan memiliki kesesuaian antara pelaksanaan peraturan dan perumusannya
Peraturan daerah harus memiliki kesesuaian antara peraturan serta dalam hal pelaksanaan dalam kehidupan, yang dapat mempermudah penerapan dan pelaksanaan peraturan.

Dengan demikian, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 dapat mempengaruhi sistem hukum menurut teori sistem hukum Lon Fuller dengan memenuhi beberapa kriteria yang telah disebutkan. Diaplikasikannya teori Fuller pada Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 dapat memastikan sistem hukum yang efektif dan efisien.

Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah merupakan sebuah peraturan daerah yang memiliki dampak terhadap regulasi di tingkat Kota Surakarta. Peraturan tersebut dirancang dengan memperhatikan konsep hierarki norma yang mengacu pada prinsip penyusunan peraturan berdasarkan tingkatan dan keberlakuan hukum yang lebih tinggi. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah sesuai dengan Teori Hans Kelsen dalam buku Jimly Asshidiqie yang

menyatakan dalam susunan hierarki norma itu berjenjang dan berlapis – lapis.⁶ Sehingga hukum dibentuk dan dihapus oleh lembaga – lembaga otoritas yang membentuknya. Hukum dapat menjadi berjenjang – jenjang dan berlapis – lapis karena norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior).

Mengacu pada teori Hans Kelsen, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Retribusi Daerah sebagai produk hukum yang terletak pada tingkatan di bawah Undang – Undang Dasar, Undang – Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Sehingga Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 dalam konteks regulasi lokal yaitu mengatur mengenai tata kelola pemerintahan dalam bidang retribusi daerah di tingkat kota. Terdapat peraturan di atas nya yang menjadi landasan Peraturan Daerah ini dibentuk yaitu Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang terdapat pada Pasal 155 mengenai penetapan tarif retribusi yang ditinjau paling lama 3 (tiga) tahun sekali dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian maka diamanatkan bahwa Kepala Daerah dapat membuat Peraturan Kepala Daerah mengenai penetapan tarif retribusi sesuai dengan perkembangan perekonomian di masing – masing kota. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 mencerminkan prinsip dalam hierarki peraturan perundang – undangan yang berbunyi Lex superior derogat legi inferior yang berarti peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Implikasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Retribusi Daerah terhadap peningkatan retribusi pelayanan pasar di Surakarta

Retribusi pelayanan pasar merupakan pembayaran atas pelayanan penyediaan tempat atau fasilitas pasar untuk kegiatan usaha perdagangan atau fasilitas lainnya dalam lingkungan pasar yang dimiliki atau dikelola pemerintah kota. Kota Surakarta memiliki 44 pasar. Pada 44 pasar di Kota Surakarta memiliki kelas – kelas pasar di dalamnya dengan Taksiran Nilai Tempat Dasar. Adapun realisasi dari Retribusi Pelayanan Pasar di Kota Surakarta adalah sebagai berikut:

Tabel 6 Realisasi Retribusi Pelayanan Pasar di Kota Surakarta

Tahun	Realisasi Retribusi Pasar (Rupiah)
2017	15.635.876.837
2018	17.977.958.908
2019	16.652.637.796
2020	11.813.082.282
2021	17.302.140.500
2022	19.128.336.133

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara jilid 1, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, 1 ed. (Jakarta, 2006), 1 <www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4>.

Berdasarkan hasil Retribusi Pelayanan Pasar di Kota Surakarta dapat diketahui bahwa menunjukkan tren yang fluktuasi yaitu naik dan turun. Pada tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar Rp. 17.977.958.908, faktor pendorongnya adalah penerapan e – retribusi pada 14 pasar dari 44 pasar tradisional yang ada di Surakarta. Pemberian alat e – retribusi diberikan pada pasar – pasar kelas II yang memiliki jumlah pedagang yang banyak dan alat ini dapat mengakomodasi tunggakan pembayaran retribusi milik pedagang. Pada tahun 2019 mengalami penurunan sebesar 16.652.637.796, hal ini disebabkan ratusan pedagang menunggak membayar retribusi dikarenakan eror nya alat penarik retribusi elektronik atau Tap Reader Machine yang terletak di Pasar Klewer (Dinas Perdagangan Kota Surakarta, 2019).

Pada tahun 2020 mengalami penurunan Retribusi Pelayanan Pasar dikarenakan adanya keadaan darurat yang berdampak pada perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan. Selain itu aktivitas pasar tradisional di Surakarta terus menurun dikarenakan penurunan jumlah pembeli dan kenaikan beberapa komoditas karena susah nya mendistribusikan barang ke pasar tradisional (Wasita, 2020). Pada tahun 2021 dan 2022, Retribusi Pelayanan Pasar mengalami kenaikan hingga mencapai 19.128.336.133, hal ini dikarenakan adanya revitalisasi pasar tradisional yang dilakukan sehingga menarik pengunjung untuk dapat melakukan transaksi jual beli dan ditambah dengan mengembangkan e-retribusi dengan metode pembayaran nontunai dengan menggunakan Virtual Account pada bank – bank yang telah bekerja sama dengan Pemerintah Kota Surakarta. Sehingga dapat menunjang transparansi dalam bertransaksi dan memudahkan pedagang untuk dapat membayar retribusi dimana saja.

a. Kontribusi Retribusi Pelayanan Pasar

Pada kontribusi retribusi pelayanan pasar dapat dilihat kontribusinya dengan retribusi daerah dan pendapatan asli daerah (PAD). Kontribusi digunakan untuk mengetahui sejauh mana Retribusi Pelayanan Pasar dalam penerimaan retribusi daerah. Semakin besar hasilnya, berarti semakin besar pula peranan Retribusi Pelayanan Pasar terhadap Retribusi Daerah, begitu pula sebaliknya jika hasil perbandingannya terlalu kecil berarti peranan Retribusi Pelayanan Pasar juga kecil. Adapun hasil dari kontribusi Retribusi Pelayanan Pasar di Kota Surakarta kepada Retribusi Daerah sebagai berikut:

Tabel 7 Kontribusi Retribusi Pelayanan Pasar terhadap Retribusi Daerah

Realisasi Retribusi Pelayanan Pasar (Rupiah)	Retribusi Daerah (Rupiah)	Presentase
15.635.876.837	61.543.331.057	25,41%
17.977.958.908	57.024.070.534	31,53%
16.652.637.796	55.288.238.663	30,12%
11.813.082.282	46.497.064.676	25,41%
17.302.140.500	51.526.850.967	33,58%
19.128.336.133	60.959.392.370	31,38%
16.418.338.743	55.473.158.045	29,60%

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas, komposisi retribusi pelayanan pasar dalam retribusi daerah dalam rentang waktu 2017-2022 menunjukkan tren yang fluktuatif. Pada tahun 2017 komposisinya sebesar 25,41 persen naik menjadi 31,53 persen di tahun 2018. Kemudian pada dua tahun berikutnya mengalami penurunan yaitu, 30,12 persen di tahun 2019 dan 25,41 persen di tahun 2020. Kemudian meningkat menjadi 33,58 persen pada tahun 2021, namun kembali mengalami penurunan pada tahun 2022 menjadi 32,15 persen. Komposisi terbesar terjadi pada tahun 2021 yaitu sebesar 33,58 persen sedangkan komposisi terendah terjadi pada tahun 2017 dan 2020 sebesar 25,41 persen

Sementara itu, komposisi retribusi pelayanan pasar dalam pendapatan asli daerah dalam kurun waktu 2017-2022 juga menunjukkan tren berfluktuatif. Perhitungan kontribusi retribusi pelayanan pasar terhadap PAD memiliki tujuan untuk dapat mengetahui kemampuan dari pungutan yang ditarik dari masyarakat melalui PAD. Menurut Fuad Bawafir (1999) dalam menentukan tingkat kontribusi dibagi menjadi beberapa kriteria yaitu:

Tabel 8 Kontribusi Retribusi Pelayanan Pasar terhadap PAD

No	Tahun	Realisasi Retribusi Pelayanan Pasar (Rupiah)	Realisasi Pendapatan Asli Daerah (Rupiah)	Persentase	Kriteria
1	2017	15.635.876.837	527.538.846.222	2,96%	Cukup Berkontribusi
2	2018	17.977.958.908	525.125.554.686	3,42%	Berkontribusi
3	2019	16.652.637.796	546.020.008.117	3,05%	Berkontribusi
4	2020	11.813.082.282	477.466.585.042	2,47%	Cukup Berkontribusi
5	2021	17.302.140.500	560.579.997.086	3,09%	Berkontribusi
6	2022	19.128.336.133	647.440.585.331	2,95%	Cukup Berkontribusi
Rata - Rata		16.418.338.743	547.361.929.414	3,00%	Berkontribusi

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta (data diolah)

Pada tahun 2017 sebesar 2,96 persen, kemudian mengalami kenaikan menjadi 3,42 persen di tahun 2018. Kemudian mengalami penurunan pada tiga tahun berikutnya yaitu pada tahun 2019 sebesar 3,05 persen, pada tahun 2020 sebesar 2,47 persen, dan pada tahun 2021 sebesar 3,09% persen. Setelahnya pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 2,95% persen. Komposisi terbesar terjadi pada tahun 2018 yaitu sebesar 3,42 persen. Sedangkan komposisi terendah terjadi pada tahun 2020 sebesar 2,47% persen. Dari tahun 2017 hingga 2022 memiliki rata rata sebesar 3,00%, dalam hal ini termasuk dalam kriteria berkkontribusi.

b. Laju Pertumbuhan

Laju pertumbuhan merupakan ukuran yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan atau bahkan mengembangkan retribusi daerah yang telah dicapai dari tahun ke tahun.

Tabel 9 Laju Pertumbuhan Retribusi Pelayanan Pasar

No	Tahun	Realisasi Retribusi Pelayanan Pasar (Rupiah)	Perubahan	Laju Pertumbuhan	Kriteria
1	2017	15.635.876.837	-	-	-
2	2018	17.977.958.908	2.342.082.071	14,98%	Tidak Berhasil
3	2019	16.652.637.796	- 1.325.321.112	-7,37%	Tidak Berhasil
4	2020	11.813.082.282	- 4.839.555.514	-29,06%	Tidak Berhasil
5	2021	17.302.140.500	5.489.058.218	46,47%	Kurang Berhasil
6	2022	19.128.336.133	1.826.195.633	10,55%	Tidak Berhasil
Rata - rata		16.418.338.743	582.076.549	3,04%	Tidak Berhasil

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa, laju pertumbuhan retribusi pelayanan pasar Kota Surakarta memiliki rata – rata sebesar 3,04% yang tergolong laju pertumbuhan yang tidak tinggi. Dengan adanya hal tersebut, diharapkan Pemerintah Kota Surakarta dapat memperhatikan dan memaksimalkan potensi sumber pendapatan yang terkait dengan retribusi pelayanan pasar di Kota Surakarta.

c. Efektivitas

Efektivitas merupakan ukuran keberhasilan atau kegagalan dalam suatu organisasi adalah ukuran yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau kegagalan dalam suatu organisasi, dalam jangka panjang maupun jangka pendek. Efektivitas retribusi pelayanan pasar dilakukan dengan perbandingan antara realisasi penerimaan retribusi pasar dengan target penerimaan retribusi pasar. Adapun hasil dari efektivitas retribusi pelayanan pasar adalah sebagai berikut:

Tabel 10 Efektivitas Retribusi Pelayanan Pasar

No	Tahun	Target Retribusi Pelayanan Pasar (Rupiah)	Realisasi Retribusi Pelayanan Pasar (Rupiah)	Persentase	Kriteria
----	-------	---	--	------------	----------

1	2017	25.270.896.200	15.635.876.837	61,87%	Kurang Efektif
2	2018	29.411.606.116	17.977.958.908	61,13%	Kurang Efektif
3	2019	27.770.036.411	16.652.637.796	59,97%	Tidak Efektif
4	2020	25.385.480.470	11.813.082.282	46,53%	Tidak Efektif
5	2021	33.471.404.147	17.302.140.500	51,69%	Tidak Efektif
6	2022	34.107.320.537	19.128.336.133	56,08%	Tidak Efektif
Rata - Rata		29.236.123.980	16.418.338.743	56,16%	Tidak Efektif

Sumber: Dinas Perdagangan Kota Surakarta (data diolah)

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa efektivitas retribusi pelayanan pasar memiliki nilai kriteria yang relatif kecil. Selama periode 2017 hingga 2022, efektivitas penerimaan retribusi pelayanan pasar tertinggi pada tahun 2017 sebesar 61,87% yang masih tergolong kriteria kurang efektif. Pada tahun 2020 persentase efektivitas penerimaan retribusi pelayanan pasar mengalami penurunan dan merupakan persentase terendah dari tahun – tahun sebelumnya yaitu sebesar 46,53%, akan tetapi persentase tersebut tergolong dalam kriteria tidak efektif.

IV. Penutup

Peraturan bupati ini dibuat dengan acuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan bupati mengatur secara lebih khusus untung daerah Kabupaten Karanganyar, yaitu dengan cara salah satu kebijakannya adalah penutupan warung makan yang menjual olahan daging anjing. Berdasarkan UU pangan dan UU kesejahteraan hewan yang dituangkan kembali dalam Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 74 Tahun 2019 anjing bukanlah hewan layak konsumsi dilihat dari berbahayanya daging itu sendiri dan cara pengolahannya.

Banyak hal yang mempengaruhi keberhasilan suatu peraturan bisa berhasil diwujudkan, faktor atau hal yang mempengaruhi tersebut adalah ada faktor pendorong dan penghambat. Faktor pendorong ada yaitu dengan adanya peraturan bupati ini aparat pemerintah daerah Karanganyar mempunyai landasan hukum yang kuat untuk menindak lanjuti dengan tegas perdagangan daging ilegal yang ada di daerah dengan adanya peraturan bupati ini. Sementara faktor penghambat dari pelaksanaan peraturan bupati ini yaitu pertama ada faktor ekonomi, yang mana harga daging anjing yang lebih murah dibanding daging hewan lainnya dan juga omzet yang cukup besar sehingga membuat para pemilik warung menolak untuk dilakukan penutupan warung. Fator penghambat kedua adalah budaya mitos yang hidup dalam masyarakat dengan adanya budaya memakan daging anjing dapat meningkatkan vitalitas. Faktor berikutnya adalah tidak adanya kejelasan ganti rugi atau

pembinaan yang diterima oleh pelaku usaha pemilik warung makan daging anjing yang terdampak di dalam peraturan bupati tersebut.

References

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata negara jilid 1, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 1 ed. Jakarta, I <www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4>
- Halim, Abdul. 2004. Akuntansi Sektor publik - Akuntansi Keuangan Daerah. Jakarta: Salemba Empat.
- Handayani, Sutri, “POTENSI RETRIBUSI PASAR TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KABUPATEN LAMONGAN,” Jurnal Penelitian Ekonomi dan Akuntans, II.1 (2017), 347–70
- Huda, Ni'matul, 2019. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusa Media.
- Sunarso, Siswanto. 2006. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Pertama. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suparmono, Hermada Dekiawan, dan Suryanto, “PERHITUNGAN POTENSI DAN OPTIMALISASI RETRIBUSI PELAYANAN PASAR KOTA SURAKARTA,” Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen Yayasan Keluarga Pahlawan Negara, 2023 <<https://repository.stimykpn.ac.id/409/>>
- Tanzil, Desy Sofiya, dan Whinarko Juliprijanto, “EFEKTIVITAS PEMUNGUTAN RETRIBUSI PASAR SERTA KONTRIBUSINYA DALAM REALISASI PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD),” Paradigma Multidisipliner, 2.1 (2021), 9–19 <<http://smkn1magelang.sch.id/jpm/index.php/jpm/article/view/1/1>>
- Urbina-Molfin, Francisco Javier, dan Fernando Contreras-Santander, “La claridad como especificiad: una revisión del desideratum de la claridad en la teoría de Lon L. Fuller,” VNIVERSITAS, 68.138 (2019) <<https://doi.org/https://doi.org/10.11144>>