

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Konteks Penelitian

Indonesia merupakan negara dengan wilayah yang luas yang terdiri dari ribuan pulau dan budaya. Setiap daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang berbeda antara masing-masing daerah membutuhkan suatu sistem pembangunan daerah yang lebih efektif. Mengingat demikian maka pemerintah memberikan otonomi pada pemerintah daerah yang dimaksud agar daerah tersebut mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan. Selain itu, agar daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan yang diberikan dengan harapan daerah dapat membuat kebijakan untuk memberi pelayanan yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat serta membantu pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintah daerah agar dapat membiayai pembangunan di daerah. Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yaitu: *“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”*

Salah satu aspek penting dalam otonomi daerah adalah pengaturan pendapatan daerah yang dalam struktur APBD merupakan elemen yang cukup penting peranannya, baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan kepada publik. Apabila dikaitkan dengan pembiayaan, maka pendapatan daerah masih merupakan alternatif pilihan utama dalam mendukung program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/ kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyebutkan pengertian retribusi daerah adalah pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Berdasarkan sumber Pendapatan Asli Daerah tersebut di atas yang paling potensial dan memberi masukan terbesar pada kas daerah adalah pajak dan retribusi daerah. Retribusi daerah pada dasarnya dikelola sendiri oleh setiap daerah, maksudnya untuk pengelolaan retribusi daerah ini antara daerah yang satu dan daerah yang lain berbeda-beda. Berdasarkan

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, salah satu pungutan retribusi daerah adalah retribusi pasar.

Memperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tersebut jelas bahwa retribusi pasar yang notabene termasuk dalam retribusi daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Retribusi pasar termasuk dalam retribusi jasa umum yang memberikan kontribusi yang cukup potensial terhadap peningkatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah harus benar-benar menggunakan hasil retribusi pasar ini dengan sebaik-baiknya. Pengaturan mengenai retribusi pasar di tingkat daerah diatur melalui peraturan daerah seperti dalam Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 17 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Daerah Kota Gorontalo.

Retribusi Pelayanan Pasar merupakan pungutan retribusi sebagai pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar tradisional/ sederhana, berupa pelataran, los, kios, yang dikelola Pemerintah Daerah Kota Gorontalo, dan khusus disediakan untuk pedagang. Retribusi pelayanan pasar, tingkat penggunaan jasa pelayanan pasarnya, diukur berdasarkan luas, jenis tempat, jangka waktu penggunaan fasilitas pasar dan kelas pasar. Dengan itu para pedagang diharuskan membayar retribusi sesuai dengan tempat yang ditempati. Prinsip penetapan tarif retribusi pelayanan pasar ini

memperhitungkan biaya penyelenggaraan penyediaan fasilitas pasar yang meliputi biaya operasional, pemeliharaan, modal, dan volume pelayanan yang harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektifitas pengendalian atas pelayanan.

Salah satu usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Gorontalo dalam mengelola retribusi pasar ini adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan apa yang telah mereka bayarkan kepada pemerintah. Pelayanan publik sebagai indikator utama bagi Pemerintah Daerah Kota Gorontalo dalam menyelenggarakan pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dikelola dengan baik, karena pengelolaan retribusi pasar tidak dapat dilepaskan dari pelayanan yang diberikan. Terkait dengan pengelolaan retribusi pasar oleh Pemerintah Daerah Kota Gorontalo yang menjadi implementor dalam pengelolaan retribusi pasar adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Gorontalo yang membangun kerjasama dengan Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo (DPPKAD), Pengelola Pasar, dan masyarakat selaku pedagang di pasar tersebut.

Harapannya dengan diimplementasikannya Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2011 tentang pelayanan retribusi pasar, maka pelayanan retribusi pasar dapat berjalan dengan optimal dan memuaskan masyarakat, karena pada dasarnya implementasi kebijakan dalam pelayanan pasar dalam pelaksanaan dan pengawasan dalam pengelolaan retribusi pasar tersebut dimaksudkan untuk menjaga agar kegiatan

dalam suatu sistem pengelolaan retribusi pasar sesuai dengan rencana yang ditentukan. Selain itu, pengawasan ini ditujukan untuk mengetahui kelemahannya yang dihadapi dalam pemungutan, sehingga mempengaruhi tingkat penerimaan.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih Pasar Sentral Kota Gorontalo yang merupakan pasar induk yang selalu ramai dikunjungi oleh masyarakat setempat untuk melakukan aktivitas ekonomi, sehingga dapat memberikan kontribusi besar dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu, berdasarkan pengamatan dan pengalaman peneliti selama ini, Pasar Sentral Kota Gorontalo lokasinya berada di pusat kota yang mudah diakses. Pasar Sentral Kota Gorontalo juga merupakan pasar terlengkap yang menyediakan berbagai kebutuhan masyarakat dibandingkan pasar lain yang kebutuhannya terbatas (*Berita Hukum.com*), selain itu merupakan satu-satunya pasar di Kota Gorontalo yang dikunjungi oleh Presiden Jokowi pada tanggal 1 Maret 2019 (*antara news.com*). lebih lanjut lagi Pasar Sentral Kota gorontalo juga akan melakukan revitalisasi pasar di tahun 2020 (*gopos.id*).

Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan pada bulan Desember 2019 sampai dengan Januari 2020 menunjukkan pengelolaan retribusi pelayanan pasar pada Pasar Sentral Kota Gorontalo belum optimal. Seiring dengan kemajuan yang dicapai Pasar Sentral Kota Gorontalo, implementasi kebijakan tentang Retribusi Pelayanan Pasar sebagaimana dalam Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2011 belum optimal diimplementasikan. Hal ini dapat dilihat dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi yang belum optimal dijalankan. Dalam hal perencanaan,

kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo dapat dikatakan belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari adanya ketidaktercapaian antara besaran retribusi yang masuk dengan yang ditargetkan. Berdasarkan data dalam dokumen pengelolaan Pasar Sentral Kota Gorontalo per bulan Desember 2019 terlihat target dan capaian jumlah retribusi yang masuk sebagaimana pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Target dan Capaian Retribusi Pasar Sentral Kota Gorontalo Tiga Tahun Terakhir

Tahun	Target	Capaian
2017	813.731.622,-	736.512.323,-
2018	823.419.915,-	811.536.826,-
2019	1.053.370.750,-	815.205.250,-

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Gorontalo Tahun 2020

Target dan capaian seperti dilihat pada Tabel 1.1 menunjukkan capaian dalam retribusi pelayanan pasar dalam tiga tahun terakhir cenderung lebih rendah dari yang ditargetkan. Hal ini menunjukkan perencanaan belum dilakukan dengan matang. Kepala Bidang Perdagangan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Gorontalo yang membidangi pengelolaan retribusi pelayanan Pasar Sentral Kota Gorontalo dalam wawancara awal menginformasikan bahwa belum optimalnya perencanaan pengelolaan retribusi pelayanan pasar karena belum dilakukan *bottom up* secara keseluruhan. Perencanaan cenderung *top down* dimana besaran target dan capaian retribusi pasar lebih bersifat ditentukan oleh pihak Pemerintah Daerah dan jajarannya

berdasarkan prediksi terhadap besaran pendapatan pedagang dan bukan berdasarkan besaran *real* yang ada.

Hal lain yang belum optimal dalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo adalah pelaksanaan retribusi pelayanan pasar belum efektif. Kondisi ini ditunjukkan oleh pelaksanaan *real* di lapangan tidak sesuai dengan apa yang tertera dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2011. Sebagai contoh adanya ketidaktepatan waktu pihak pedagang wajib retribusi untuk menyetorkan retribusi kepada pihak kolektor retribusi. Berdasarkan wawancara awal dengan para kolektor (pengumpul) retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo diperoleh data bahwa seringkali ketika wajib retribusi ditagih untuk menyetorkan retribusi, masih ada yang menunda-nunda dan terlambat dalam membayarkannya. Bahkan ada juga pihak pedagang wajib retribusi yang tidak mau membayar sanksi administrasi keterlambatan. Selain itu ada beberapa pedagang wajib retribusi yang membayar tidak sesuai besaran yang wajib dibayarkannya.

Hal lain yang belum optimal dalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo adalah monitoring dan evaluasi retribusi pelayanan pasar yang belum rutin dilakukan. Berdasarkan wawancara awal terhadap Kepala Seksi Usaha dan Perdagangan Umum Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Gorontalo diperoleh data monitoring dan evaluasi antara pihak dinas atau pengumpul retribusi dan kelompok pedagang wajib retribusi yang seharusnya

dilakukan setiap hari itu tidak rutin dilakukan. Monitoring dan evaluasi dilakukan hanya satu kali dalam satu bulan.

Implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo belum optimal disebabkan oleh sikap pelaksana, komunikasi, sumber daya dan struktur birokrasi. Sikap pelaksana implementor disebabkan oleh faktor kuantitas kurangnya jumlah pengelola pasar yang melakukan pemungutan retribusi dibandingkan dengan jumlah los yang ada. Berdasarkan informasi dari wawancara awal dengan pihak pengumpul retribusi bahwa jumlah mereka kurang dibandingkan volume pekerjaan yang dibebankan kepada mereka. Jumlah pengumpul retribusi yang ada sekarang hanya 21 orang sementara jumlah wajib retribusi yang akan didatangi berjumlah 1.019 orang. Dari pengalaman kerja pihak pengumpul selama ini bahwa mereka tidak dapat menyelesaikan tugas pokok dan fungsinya untuk menyelesaikan pekerjaan pengumpulan kepada seluruh wajib retribusi dalam setiap harinya. Hal ini berimbas kepada keterlambatan dalam pengumpulan retribusi. Berdasarkan observasi awal, sikap pelaksana dalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo khususnya pihak pengumpul retribusi memang cenderung lambat dalam melakukan pemungutan. Bahkan ada pihak pengumpul yang menggunakan waktu kerjanya lebih banyak berbincang dengan pedagang ketimbang langsung *to the point* memungut retribusi.

Komunikasi belum terbangun secara efektif diantara para implementor. Berdasarkan informasi yang bersumber dari data wawancara awal dengan pihak

pemilik los diketahui bahwa informasi mengenai hal-hal terkait retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Kota Gorontalo belum semuanya dipahami oleh masyarakat dan pedagang. Hal ini karena sosialisasi pihak Pemerintah Daerah Kota Gorontalo kepada masyarakat dan pedagang terkait pengelolaan retribusi pelayanan pasar jarang dilakukan, bahkan bagi beberapa pedagang hampir tidak pernah dilakukan. Informasi tersebut bagi sebagian pedagang hanya diperoleh dari mulut ke mulut antar pedagang. Sebagian pedagang merasa tidak pernah dikumpulkan untuk mendengarkan berbagai informasi mengenai apa itu retribusi pasar, seperti apa mekanismenya dan bagaimana pengelolaannya.

Sumber daya sistem informasi belum dimanfaatkan untuk melancarkan dan menunjang aktivitas kegiatan pengelolaan retribusi pelayanan pasar. Berdasarkan hasil pengamatan awal dapat dilihat pencatatan hasil perolehan pemungutan retribusi masih dilakukan dengan sistem manual. Belum difungsikannya sistem informasi akuntansi dalam pengelolaan retribusi pasar mempengaruhi kelancaran pelaporan keuangan. Selain itu, hal ini bisa berakibat pada ketidakakuratan pencatatan jumlah retribusi. Kekeliruan dalam penjumlahan secara manual dapat terjadi, sehingga jumlah yang diperoleh juga tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya.

Struktur birokrasi dalam retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo tidak konsisten dalam hal ini aktor pelaksana kebijakan tidak melaksanakan apa saja yang ada didalam peraturan yang menyebabkan kurangnya realisasi pendapatan retribusi pelayanan pasar terhadap target retribusi yang sudah ditentukan. Hal ini

dapat diamati dalam observasi awal bahwa beberapa ketentuan mengenai proses dalam retribusi pelayanan pasar yang ada dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2011 tidak dijalankan secara konsisten oleh beberapa implementornya. Komitmen pucuk pimpinan masih lemah dalam menerapkan aturan yang ada. Demikian halnya para bawahan juga tidak memiliki komitmen yang kuat dalam penerapannya.

Melihat permasalahan di atas, implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo sudah seharusnya dijalankan dengan strategi sesuai amanat Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2011. Pemerintah Daerah Kota Gorontalo melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Gorontalo dituntut untuk dapat membuat atau mengembangkan kebijakan pengelolaan retribusi daerah yang dipandang efektif untuk meningkatkan pelayanan guna menunjang Pendapatan Asli Daerah daerah tersebut. Tertarik pada permasalahan tersebut, maka judul penelitian ini adalah **“Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar Di Pasar Sentral Kota Gorontalo”**.

1.2 Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian, maka fokus dan subfokus penelitian adalah:

1. Implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo, dengan subfokus penelitian: Bagaimana strategi implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo, berdasarkan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi?

2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo, dengan subfokus penelitian:
 - a. Apa faktor pendukung implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo?
 - b. Apa faktor penghambat implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Sentral Gorontalo.

1.4 Manfaat penelitian

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini terdiri dari:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan konsep atau ilmu tentang implementasi kebijakan dan retribusi pelayanan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat kepada Pemerintah Daerah khususnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Gorontalo untuk lebih meningkatkan kualitas pengelolaan retribusi pelayanan pasar, penelitian ini guna melaksanakan perbaikan-perbaikan atau perbaruan-perbaruan pada instansinya di kota Gorontalo.