

## PENGELOLAAN RETRIBUSI PELAYANAN PASAR DI KABUPATEN PEMALANG

**Anita Noviani** Pascasarjana  
Universitas Stikubank *Email:*  
*anitanoviani934@gmail.com*

**Gregorius N. Masdjojo**  
Fakultas Ekonomi Universitas Stikubank Semarang  
*Email : gregymasdjojo@gmail.com*

### ABSTRACT

*The objective of this research is to analyze the Expected Opportunity Loss (EOL) in management of market retribution services in Pemalang distric. The sample of this research is three markets from the north and five markets from the south. The reason is because market from the south still used the market days and it didn't happen market from north because there are many thousands of traders. Data collection methods using direct interview to traders, retribution collectors, and market managers.*

*After doing the research, the writer knows the causes Expected Opportunity Loss (EOL) is undisciplined retribution collectors who not understood of regulations so that they only receive retribution without calculating the tariff. We know that market management consists of planning, resource empowerment, finance and supervision but based on the results of the study it can be seen that the planning of the target market service retribution is only based on the calculation of the percentage of the previous year's target and it do not based on existing potential.*

*The writer also knows the resource empowerment not optimal yet because officers still assume that they are collectors not being a managers then markets difficult to develop and innovate and also insufficient infrastructure. In terms of finance also is not optimal because market managers do collecting tax not appropriate with regional regulations. And also based on the research, the writers knows that monitoring and inspection about finance does not do reguraly at market and it can cause aberration.*

**Key words: Planning, Empowering Human Resources, Finance, Supervision.**

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *Expected Opportunity Loss (EOL)* dalam Pengelolaan Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Pemalang. Penelitian ini akan diambil sampel 3 pasar di wilayah selatan dan 5 pasar di wilayah utara. Alasannya karena pasar di daerah selatan masih menggunakan hari pasaran. Sedangkan untuk wilayah utara karena jumlah pedagangnya besar (mencapairibuan). Metode pengumpulan data menggunakan wawancara langsung kepada pedagang, petugas pemungut dan pengelola pasar.

Hasil penelitian diketahui bahwa Penyebab *Expected Opportunity Loss* yaitu petugas pemungut kurang tertib, perilaku petugas pemungut yang tidak faham tarif Peraturan Daerah sehingga hanya menerima retribusi tanpa memperhitungkan tarifnya. Pengelolaan terdiri dari perencanaan, pemberdayaan sumber daya yang ada, keuangan, serta pengawasan. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa perencanaan target retribusi pelayanan pasar hanya berdasar perhitungan persentase dari target tahun sebelumnya bukan menghitung berdasar pada potensi yang ada. Untuk pemberdayaan sumber daya yang ada dirasa belum maksimal karena petugas yang hanya beranggapan sebagai pemungut sajadan bukan sebagai pengelola. Hal ini menyebabkan pasar sulit untuk dilakukan pengembangan/inovasi. Sarana dan prasarana yang masih belum memadai. Dari segi keuangan juga masih kurang karena pengelola pasar masih belum sepenuhnya melaksanakan sesuai Peraturan Daerah yang berlaku. Dan dari hasil penelitian diketahui bahwa pemantauan dan pemeriksaan dilapangan berkaitan dengan pengelolaan keuangan masih sangat minim dilakukan. Hal ini menjadi pemicu terjadinya penyimpangan.

**Kata Kunci : Perencanaan, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia, Keuangan, Pengawasan.**

## PENDAHULUAN

Dinamika masyarakat Indonesia yang semakin maju, mengalami banyak perubahan baik perilaku maupun pola pikir, semuanya mengarah pada peningkatan kesejahteraan. Hal ini dapat kita lihat dalam masyarakat kita yang telah lama hidup dalam sistem pemerintahan masa lalu menghendaki adanya gaya pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan lama yang dianggapnya kurang responsif terhadap tuntutan yang berkembang di tengah masyarakat. Muncul berbagai krisis perekonomian di Indonesia terpuruk, kecaman datang dari berbagai pihak mengkritik pemerintah.

Sistem pemerintahan bergaya sentralis dianggap kurang menyentuh pada peningkatan kesejahteraan rakyat karena hanya menguntungkan pemerintah pusat, sedangkan daerah sebagai penghasil sumber daya menerima dana dari pusat kurang proporsional. Sentralis melahirkan korupsi di pemerintah pusat sedangkan pembangunan di daerah tidak merata. Masyarakat menghendaki sistem pemerintahan yang dapat merubah paradigma lama menuju paradigma baru yang mengarah pada upaya pemberdayaan kepada daerah. Merealisasikan tuntutan masyarakat yang semakin kuat, otonomi daerah merupakan tindakan nyata yang harus ditempuh untuk merubah sentralis menuju desentralisasi.

Di Indonesia desentralisasi menyangkut dua masalah penting, yakni: Pertama, penyebaran dan pelimpahan kekuasaan pemerintahan ke segenap daerah negara. Kedua, penyerasian perbedaan-perbedaan yang ada diantara daerah-daerah, pemenuhan aspirasi-aspirasi dan tuntutan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Kedua masalah itu akan berkembang sejalan dengan dinamika politik dan respon elite terhadap desentralisasi.

Di awal tahun 2000, ketika Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mulai diterapkan, banyak kalangan menilai sebagai suatu era kebangkitan bagi daerah di Indonesia. Terjadinya perluasan wewenang pemerintah daerah, terutama pada Kabupaten/Kota yang mendapat bagian otonomi penuh merentangkan harapan akan terwujudnya *local accountability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya bukan lagi suatu hal yang mustahil.

Secara resmi era otonomi daerah berlaku di Indonesia sejak 1 Januari 2001 sehingga daerah dituntut mencari berbagai alternatif sumber penerimaan yang dapat digunakan membiayai pengeluaran atau belanja daerah. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah yang diperlukan adanya landasan hukum berupa undang-undang. Sebagai landasan hukum yang merupakan dasar hukum pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu

Undang-Undang Nomor 18 tahun 1977 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 yang berlaku sejak 1 Januari 2010.

Sebagaimana dimuat dalam penjelasan perubahan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) Tahun 2009 yang menyebutkan secara umum bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, setiap daerah yaitu provinsi yang terbagi atas daerah kabupaten dan kota mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan efisiensi dan efektivitas serta pelayanan kepada masyarakat yang harus selalu ditingkatkan. Dalam hal retribusi pihak provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Di Kabupaten Pemalang ada beberapa obyek retribusi diantaranya retribusi pelayanan pasar dimana retribusi ini mempunyai kontribusi yang cukup besar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Namun ada permasalahan dalam pengelolaan retribusi karena masih banyak potensi yang hilang, hal ini disebabkan belum optimalnya pungutan karena tarif yang dikenakan kepada pedagang belum sesuai dengan tarif yang terdapat dalam Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Pasar.

### Realisasi dan Potensi Retribusi Pelayanan Pasar Tahun 2013-2017 (juta rupiah)

No	Jenis Retribusi	REALISASI					POTE NSI
		2013	2014	2015	2016	2017	
1	Retr. Pelayanan Kebersihan	911,178	955,410	981,938	1.045,312	1.197,920	2.189,160
2	Retr. Pelayanan Pasar	4.255,791	4.244,163	4.224,849	4.258,634	4.618,813	10.410,665
	- Retr. Harian	3.832,346	3.979,760	3.960,054	1.983,817	4.280,739	10.037,207
	- Retr. KLTL	224,102	168,638	168,818	178,869	232,188	217,122
	- Retr. Meninggalkan Barang	199,342	95,764	6,552	95,947	105,884	120,336
3	Retr. Grosir / Pertokoan	366,341	335,664	383,593	416,367	585,126	590,000

Sumber: Diskoperindag Kabupaten Pemalang

Sehubungan dengan hal tersebut peneliti ingin menganalisis bagaimana sistem pengelolaan retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Pemalang.

## KAJIAN PUSTAKA

### Manajemen Keuangan Daerah

Menurut (Saptawibawa, 2012), Manajemen Keuangan Daerah adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian terhadap semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Manajemen Keuangan daerah menurut (Bahrullah Akbar, 2010) merupakan bagian dari Manajemen Pemerintahan Daerah selain Manajemen Kepegawaian dan manajemen teknis dari tiap-tiap instansi yang berhubungan dengan pelayanan public, atau kita sebut dengan Manajemen Pelayanan Publik dan Manajemen Administrasi Pembangunan Daerah. Manajemen Pelayanan Publik yang dimaksud adalah pencerminan pemberian kewenangan wajib atas otonomi daerah dari Pemerintah Pusat yang terdiri dari antara lain: Pemerintahan Umum, Pertanian; Perikanan dan Kelautan, Pertambangan dan Energi; Kehutanan dan Perkebunan; Perindustrian dan Perdagangan; Perkoperasian; Penanaman Modal; Ketenagakerjaan; Kesehatan; Pendidikan dan Kebudayaan; Sosial; Penataruan; Pemukiman; Pekerjaan Umum; Perhubungan; Lingkungan Hidup; Kependudukan; Olahraga; Kepariwisata; dan Pertanahan. Hal ini, biasanya tercermin dengan adanya dinas – dinas daerah dan struktur organisasi Pemda yang berkaitan dengan luas dan ruang lingkup tugas tersebut.

Pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD yaitu; suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dari definisi keuangan daerah tersebut melekat 4 (empat) dimensi:

1. Adanya dimensi hak dan kewajiban
2. Adanya dimensi tujuan dan perencanaan;
3. Adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan publik; dan
4. Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi)

### Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) didefinisikan sebagai suatu rencana pekerjaan keuangan (*financieel werkplan*), yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu, dalam waktu mana badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan

eksekutif untuk melakukan pembelanjaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*grondslog*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

Definisi lain menyebutkan bahwa APBD adalah rencana operasional keuangan pemerintah daerah yang menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran serta menggambarkan juga perkiraan penerimaan tertentu dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. Sedangkan menurut (Kartasasmita, 1997), APBD bagi pemerintah daerah merupakan dokumen rencana kegiatan dan pembiayaan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dari pembangunan setiap tahunnya.

Dari definisi-definisi yang dikemukakan diatas, didalam APBD terkandung beberapa aspek penting, seperti :

1. APBD merupakan rencana rinci yang berisi pengeluaran dan penerimaan daerah.
2. Dalam APBD termuat rencana kerja yang akan dilakukan dalam kurun waktu tertentu, biasanya satu tahun.
3. Rencana kerja yang tertuang dalam APBD merupakan hasil kesepakatan yang dicapai oleh legislatif daerah (DPRD) dan eksekutif (Kepala Daerah beserta perangkatnya).

Pada dasarnya APBD adalah rencana keuangan yang dikelola pemerintah daerah yang mana sumber keuangan itu berasal dari :

1. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD
2. Dana Perimbangan
3. Pendapatan lain-lain yang sah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai kerangka Manajemen Keuangan Daerah berdasarkan (Undang-Undang Nomor 17, 2003) pasal 3 ayat (4) tentang Keuangan Negara, mempunyai fungsi :

1. Fungsi otorisasi, APBD merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
2. Fungsi Perencanaan, APBD merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
3. Fungsi Pengawasan, APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
4. Fungsi Alokasi, APBD diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian;
5. Fungsi Distribusi, APBD harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
6. Fungsi Stabilisasi, APBD harus mengandung arti atau harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian

### **Pendapatan Asli Daerah**

Secara konseptual, yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah seluruh penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah, baik untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun kegiatan pembangunannya. PAD adalah seluruh penerimaan daerah yang diakibatkan oleh tindakan Kepala Daerah selaku penguasa. Batasan ini didasarkan pada pendapat (Abdullah, 1984), bahwa Kepala Daerah selaku penguasa anggaran dapat mengambil tindakan yang dapat berakibat pada anggaran baik pendapatan atau pembelanjaan.

Pendapatan Asli Daerah merupakan cerminan dari otonomi daerah serta penyerahan otoritas sistem pengendalian dan manajemen keuangan daerah kepada pemerintah daerah. Sumber PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sumber PAD ini terdiri dari :

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang sah, antar lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro.

Sebagai tindak lanjut dari pemberian otonomi kepada kabupaten atau kota, maka Pemerintah Pusat memberikan kebebasan kepada daerah untuk menggali kemampuan rumah tangganya sendiri didalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Upaya untuk meningkatkan PAD adalah mutlak diperlukan dalam mengantisipasi pelaksanaan otonomi yang lebih nyata dan bertanggungjawab sesuai dengan amanat Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

### **Teori manajemen Pendapatan Asli Daerah**

Prinsip penerapan retribusi serta syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam penerapan retribusi atas barang atau jasa, maka kita harus mengetahui teori Manajemen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini disebabkan karena retribusi merupakan salah satu sarana meningkatkan pendapatan pemerintah daerah karena memberikan kontribusi yang cukup besar dalam PAD selain pajak daerah.

Menurut (McMaster, 1991), teori manajemen pendapatan asli daerah adalah administrasi penerimaan berkaitan dengan implementasi dari kebijakan fiskal dengan proses identifikasi atau registrasi dari wajib pajak dan wajib retribusi, penilaian, pemungutan, dan penegakan sanksi. Hal ini berkaitan dengan kecakapan pihak administrasi atas suatu sumber pajak daerah atau retribusi daerah. Dua tolak ukur yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah yaitu realisasi dari potensi penerimaan daerah dan biaya yang dikeluarkan dalam mengumpulkan penerimaan.

Teori tersebut diperkuat dengan pernyataan (Devas, 2008), yaitu terdapat dua peran penting yang

dapat dimainkan oleh pemerintah daerah dalam kaitannya dengan manajemen PAD yaitu :

- a. Menekankan peranan pemerintah daerah sebagai ungkapan dari kemauan dan identitas masyarakat setempat. Tujuan pemerintah daerah pada dasarnya bersifat politik, dalam arti pemerintah daerah merupakan wadah bagi penduduk setempat untuk mengemukakan keinginan mereka dan untuk menyelenggarakan urusan setempat sesuai dengan keinginan dan prioritas mereka.
- b. Pemerintah daerah pada dasarnya adalah lembaga untuk menyelenggarakan layanan-layanan tertentu untuk daerah, dan sebagai alat yang tepat untuk menebus biaya memberikan layanan yang semata-mata bermanfaat untuk daerah. Tujuan pemerintah daerah bersifat tata usaha dan ekonomi. Terdapat persamaan dalam pendapat McMaster dan Devas mengenai pembiayaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam manajemen anggaran daerah.

Lebih lanjut, (Mardiasmo, 2002) mengatakan strategi untuk mengoptimalkan kekayaan daerah meliputi :

1. Identifikasi dan inventarisasi nilai potensi daerah;
2. Adanya sistem informasi manajemen aset daerah;
3. Pemanfaatan potensi daerah;
4. Melihat berbagai profesi atau keahlian yang terkait seperti auditor internal dan penilai.

Manajemen PAD erat kaitannya dengan pengelolaan, menurut (Lembaga Administrasi Negara, 1985) pengelolaan merupakan proses dari keseluruhan usaha atau kegiatan memikirkan dan menentukan berbagai hal yang bersangkutan dengan apa yang harus dilakukan, mengusahakan, mengatur, menggerakkan dan memanfaatkan sumber-sumber baik yang berupa manusia maupun bukan manusia yang diperlukan untuk pencapaian tujuan serta menjamin agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan.

Kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan layanan sangat tergantung atas kemampuannya untuk mendanai layanan tersebut. Kemampuan tersebut dapat dilihat dari potensi daerah itu sendiri serta pemanfaatannya. Dengan demikian, selain pajak daerah maka retribusi merupakan sumber penerimaan pemerintah daerah yang dapat menyediakan pelayanan dan barang publik. Selain itu, retribusi merupakan jalan yang berpotensi mengurangi ketergantungan pemerintah daerah dari pemerintah pusat untuk sektor pendapatan.

### **Teori retribusi**

Berawal dari pendapat (McMaster, 1991), seorang pengajar ilmu ekonomi di Sekolah Ilmu Administrasi Canberra, Australia, menyatakan retribusi didasari atas dua prinsip yaitu : yang pertama adalah "*benefit principle*". Dibawah prinsip ini, mereka yang menerima kenikmatan langsung dari suatu pelayanan harus membayar sesuai dengan kebutuhan mereka. Prinsip kedua adalah "*ability-to-pay principle*", berdasarkan prinsip ini penenaan tarif retribusi

berdasarkan kemampuan dari wajib retribusi, semakin rendah penghasilannya maka semakin rendah harga yang dikenakan dibanding dengan mereka yang tinggi penghasilannya.

Lebih lanjut, (fisher, 1996), seorang ahli keuangan negara dan daerah menyatakan secara teoritis, pengenaan retribusi harus mencapai dua tujuan yaitu pertama, retribusi harus membuat wajib retribusi menghadapi harga sesungguhnya atas keputusan konsumsi mereka, menciptakan suatu insentif untuk pilihan efisien. Tujuan yang kedua pengenaan retribusi untuk mengurangi ketergantungan dari pajak daerah. Berkaitan dengan teori tersebut, dalam teori ekonomi dinyatakan bahwa harga barang dan/atau jasa (layanan) yang diberikan oleh pemerintah hendaknya didasarkan pada biaya tambahan (*marginal cost*), yaitu biaya untuk melayani konsumen yang terakhir. (Devas, 2008) berpendapat, bahwa retribusi daerah harus merupakan suatu harga yang dibayar oleh masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dengan timbal balik yang sepadan.

Lebih lanjut (Zorn, 1991) mengatakan bahwa ada tiga syarat penting yang harus dipenuhi sebelum retribusi dapat dikenakan untuk membiayai pengadaan barang atau jasa, yaitu pemisahan kenikmatan, dapat dikenakan pungutan dan sukarela. Ketiga kondisi tersebut tidak terdapat dalam *pure public goods* tetapi terdapat di *pure private goods*. Dengan demikian, kelayakan pengenaan retribusi lebih sesuai terhadap *private goods* daripada *public goods*.

Dari gambaran-gambaran singkat mengenai teori retribusi diatas, yang menjadi poin penting adalah pemenuhan syarat-syarat ini harus diikuti dengan manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh wajib retribusi. Obyek retribusi daerah hendaknya menjadi perhatian pemerintah daerah dan bukan hanya layanan yang seadanya. Perbaikan dan penambahan fasilitas yang dapat digunakan oleh wajib retribusi juga harus dilakukan sebagai imbalan terhadap retribusi yang telah dibayar. Perbaikan dan penambahan fasilitas berhubungan dengan manajemen pendapatan asli daerah.

### Retribusi daerah

Untuk menjelaskan lebih jauh mengenai retribusi maka perlu pemahaman mengenai barang publik dan barang pribadi, sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan perlunya melakukan pungutan retribusi oleh pemerintah daerah. Menurut (M. Ikhsan, Roy V. Salomo, 2002), barang publik adalah barang yang bila dikonsumsi oleh seseorang atau individu tidak akan mengurangi kesempatan bagi individu lainnya untuk mengkonsumsinya.

Dalam hal pembiayaan untuk penyediaannya, secara teoritis *public goods* karena pemanfaatannya dapat dinikmati bersama maka harus dibiayai sepenuhnya dengan pajak (pajak daerah), dan sebaliknya *private goods* yang kemanfaatannya dapat dinikmati secara pribadi harus dibiayai dengan retribusi.

Namun pada kenyataannya usaha-usaha yang dilakukan oleh swasta dalam menyediakan barang publik tersebut masih langka, hal ini disebabkan karena

cara-cara mengutip pembayaran dari pemakainya akan menimbulkan ketidakefisienan dalam perekonomian dan menimbulkan biaya sosial yang besar sekali. Oleh sebab itu adalah lebih tepat apabila pembiayaan untuk penyediaan jasa dan kegiatan tersebut dipungut melalui retribusi daerah.

Menurut (KJ, 1998), retribusi diartikan sebagai suatu pembayaran yang dilakukan oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan, dan biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya pelaksanaannya. Kemudian Suparmoko menyatakan bahwa retribusi adalah suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana kita dapat melihat adanya hubungan balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.

Terdapat perbedaan dari seluruh pengertian-pengertian tersebut, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa karakteristik dari retribusi adalah :

1. Dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan
2. Pembiayannya mendapatkan imbalan jasa atau kontrapretasi langsung
3. Hasil pungutannya digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum negara atau kepentingan-kepentingan publik.

Penentuan tarif adalah fungsi alternatif yang penting dalam hal pemungutan retribusi. Kesadaran pemerintah daerah dalam menentukan alokasi biaya diantara obyek retribusi sangat diperlukan. Namun demikian, terdapat hal-hal yang membuat dibedakannya pembiayaan yang dilakukan dengan berdasarkan pajak dan retribusi, antara lain :

1. Sulitnya membedakan definisi antara barang publik dan barang pribadi.
2. Aplikasi logis dan peraturan sering melibatkan pembayar pajak, di dalam pembayaran sesuatu yang melebihi kas pemerintah maupun batasan dari pikiran sehat.
3. Adanya pembatasan bagi orang-orang yang mampu membayar.
4. Sebagai pengendalian bagi masyarakat untuk berhati-hati mengkonsumsi barang-barang umum yang langka.
5. Untuk memudahkan pemungutan (lebih efisien)

Menurut (Santoso, 1995), suatu penyediaan barang atau jasa yang dibiayai dari pajak atau retribusi tergantung pada derajat kemanfaatan barang dan jasa itu sendiri. Semakin dekat kemanfaatan suatu barang dengan *private goods* maka pembiayaan berasal dari retribusi. Sebaliknya, semakin dekat kemanfaatan barang dengan *public goods* maka pembiayaannya berasal dari pajak. (McQueen, 1998) menerangkan suatu tanggapan menekankan untuk memperjelas kenyataan bahwa masyarakat bersedia membayar retribusi bila tingkat layanan dirawat atau ditingkatkan, setiap pembayaran retribusi menerima kontrapretasi langsung berupa jasa-jasa yang telah disediakan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikemukakan sifat retribusi menurut (Haritz, 1995) adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaannya bersifat ekonomis

2. Ada imbalan langsung kepada pembayar
3. Iurannya memenuhi persyaratan, persyaratan formal dan material tetapi tetap ada alternatif untuk membayar
4. Retribusi umumnya merupakan pungutan yang fungsi budgetairnya tidak menonjol
5. Dalam hal-hal tertentu retribusi digunakan untuk tujuan tertentu, tetapi dalam banyak hal tidak lebih dari pengembalian biaya yang telah dibukukan oleh Pemerintah Daerah untuk memenuhi permintaan masyarakat.

Menurut (Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 21, 2016) Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi 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.

Menurut (Waluyo), pengertian retribusi daerah selanjutnya disebut dengan retribusi sesuai Undang-Undang PDRD adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemberian Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Pemungutan retribusi ini juga memperhatikan objek dan subjek retribusi seperti halnya Pungutan Pajak Daerah.

Pemungutan retribusi dilakukan terhadap objek retribusi yaitu :

#### 1. Jasa Umum

Retribusi jasa umum yang dikenakan atas jasa umum yang digolongkan sebagai retribusi jasa umum, sebagai objek atas retribusi jasa umum ini yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan bermanfaat umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Yang termasuk dalam kategori retribusi jasa umum yaitu :

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
4. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
5. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
6. Retribusi Pelayanan Pasar
7. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
9. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
10. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
11. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
12. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
13. Retribusi Pelayanan Pendidikan
14. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Jenis retribusi umum dimaksud dapat juga tidak dipungut bila ternyata potensi penerimaan kecil

2. Jasa Usaha
- Retribusi jasa usaha ini dikenakan atas jasa usaha sebagai objek retribusi, yang termasuk dalam retribusi jasa usaha ini yaitu pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi :

- a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal
- b. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Yang termasuk kategori retribusi jasa usaha :

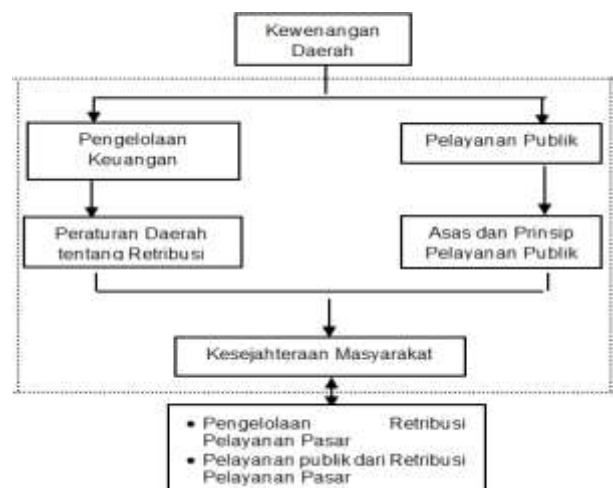
- a. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- c. Retribusi tempat pelelangan
- d. Retribusi terminal
- e. Retribusi tempat parkir khusus
- f. Retribusi tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa
- g. Retribusi rumah potong hewan
- h. Retribusi pelayanan kepelabuhan
- i. Retribusi tempat rekreasi dan olah raga
- j. Retribusi penyeberangan di air
- k. Retribusi penjualan produksi usaha daerah

#### 3. Retribusi Perizinan Tertentu

Objek retribusi perizinan tertentu yaitu pelayanan oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau pribadi yang dimaksud untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis retribusi perizinan tertentu meliputi :

- a. Retribusi izin mendirikan bangunan
- b. Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol
- c. Retribusi izin gangguan
- d. Retribusi izin trayek
- e. Retribusi izin perikanan

### Kerangka Teoritik



Keuangan daerah merupakan sumber utama untuk pembangunan dan pemberdayaan daerah. Salah satu sumber keuangan asli daerah yang memiliki potensi besar adalah penerimaan keuangan dari hasil pungutan retribusi daerah. Dengan retribusi ini pemerintah dapat mengadakan berbagai jenis layanan bagi masyarakat yang menggunakan fasilitas pemerintah baik itu yang berupa barangmaupun jasa. Namun pemerintah juga tidak boleh seenaknya saja memungut retribusi bagi masyarakat. Untuk itu pemerintah harus menetapkan tentang tarif retribusi itu dan jasa apa yang akan diterima oleh masyarakat dari pungutan retribusi itu. Jikakedua hal ini berjalan baik maka impian pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnyapun akan terwujud. Seperti misalnya yang dirasakan oleh para pedagang yang menjadi pengguna jasa pelayanan umum dari pemerintah berupa pelayanan ijin dan pemakaian bangunan pasar maupun penggunaan fasilitas umum yang ada di pasar. Pedagang harus membayar tarif yang telah ditetapkan oleh pemerintah sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku, namun dari pemungutan retribusi ini pedagang tidak sertamertaatau tidak peduli berapapun biaya yang dikeluarkan, tapi mereka juga menuntut agar apa yang mereka bayarkan sesuai dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Oleh sebab itu jika ada kesenjangan antara tarif yang ditetapkan dengan pelayanan yang diberikan maka akan menimbulkan persepsi yang berbeda dari para pedagang sebagai pengguna jasa pelayanan pasar.

## METODE PENELITIAN

### Obyek penelitian

Di Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang. Obyek penelitian ini adalah tentang pengelolaan retribusi pelayanan pasar. Analisis difokuskan pada target dan realisasi pendapatan retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Pemalang dari tahun 2013 sampai dengan 2017 dan realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pemalang dari tahun 2013 sampai dengan 2017 dan register pedagang pasar.

Dalam penelitian ini peneliti mengambil lokasi di Kabupaten Pemalang, khususnya pasar daerah di Kabupaten Pemalang dimana ada 17 pasar daerah yang terdiri dari 8 Unit Pengelola Pasar dan 9 sub Unit Pengelola Pasar, dimana 5 pasar terletak 2.25 di daerah selatan (pegunungan) dan 12 pasar ada di daerah pantai utara. Dalam penelitian ini akan diambil 3 pasar di wilayah selatan dan 5 pasar di wilayah utara yaitu untuk wilayah Pasar Belik, Pasar Moga dan Pasar Bantarbolang karena pasar di daerah selatan masih menggunakan hari pasaran. Sedangkan untuk wilayah utara yaitu Pasar Pemalang, Pasar Comal, Pasar Petarukan karena ketiga pasar tersebut jumlah pedagangnya besar mencapai ribuan, kedua pasar yang lainnya pasar yang kecil dengan jumlah pedagang yang relatif sedikit dan jam operasionalnya hanya sampai jam 15.00 WIB yaitu Pasar Beji dan Pasar Ulujami.

### Jenis data

Dalam penelitian ini data yang akan diambil adalah jenis data kuantitatif yaitu jenis data yang dapat diukur atau dihitung secara langsung, yang berupa informasi atau penjelasan yang dinyatakan dengan bilangan atau berbentuk angka. Dalam hal ini data kuantitatif yang diperlukan adalah target dan realisasi pendapatan retribusi pasar serta register pedagang pasar.

### Metode Pengumpulan Data

1. Data sekunder  
Peneliti menggunakan data target pendapatan pasar, register pedagang..
2. Data pendukung  
Peneliti menggunakan data ini untuk mendapatkan informasi langsung tentang pengelolaan retribusi pasar yaitu mulai dari perencanaan target, penugasan pekerjaan, pengoptimalan sumber daya yang ada serta pengawasan pengelolaan pasar. Data primer ini didapat dengan wawancara dengan pedagang, petugas pemungut dan pengelola pasar.

### Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif yaitu mulai dari perencanaan, pemberdayaan, pembinaan sampai pengawasan pengelola pasar dan petugas pemungut retribusi. Selain itu juga meneliti bagaimana pelayanan pengelola pasar kepada pedagang pasar.

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini juga menggunakan perhitungan *Expected Opportunity Loss (EOL)*. Perhitungan ini untuk mengetahui berapa besar potensi yang hilang sehingga dapat digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang menjadi penyebab hilangnya potensi retribusi pelayanan pasar. Untuk menghitung EOL menggunakan perhitungan sebagai berikut :

$$EOL = 1 - \frac{\text{Realisasi (R)}}{\text{Potensi (P)}}$$

Tujuan dari menghitung *Expected Opportunity Loss (EOL)* yaitu untuk meminimumkan kerugian atau kehilangan potensi. Kriteria *Expected Opportunity Loss (EOL)* yaitu:

- 0 – 25% : Baik
- 26% - 50% : Cukup Baik
- 51% - 75% : Kurang Baik
- 76% - 100% : Tidak Baik

Selanjutnya untuk menganalisis sistem pengelolaan retribusi pelayanan pasar dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional. Dengan peraturan tersebut terdapat pedoman tentang cara pengelolaan pasar tradisional.

## HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### *Expected Opportunity Loss* Retribusi Pelayanan Pasar Tahun 2013-2017

TAHUN	REALISASI	POTENSI	EOL (%)
2013	4.255,79	10.410,665	59,121
2014	4.244,16	10.410,665	59,233
2015	4.224,85	10.410,665	59,418
2016	4.258,63	10.410,665	59,094
2017	4.618,81	10.410,665	55,634

Sumber: Diskoperindag Kab. Pematang

*Expected Opportunity Loss* Retribusi Pelayanan Pasar masih tinggi walaupun setiap tahun terjadi penurunan. Setelah dilakukan penelitian hampir di semua pasar tarif lapak sudah melebihi Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 21 tahun 2016 hal ini disebabkan karena pedagang yang menempati lapak lebih kooperatif dan petugas pemungut tidak mengetahui tarif retribusi.

Selain itu retribusi pelayanan pasar yang dikenakan pada pedagang yang menempati kios masih jauh dari tarif Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 21 tahun 2016. Tarif yang dikenakan masih 30%-50% dari tarif yang seharusnya bahkan yang menyewa kios lebih dari satu tidak mau membayar sesuai dengan kios yang disewa. Pedagang yang menempati kios tidak mau membayar sesuai dengan tarif yang seharusnya dengan alasan sepi, petugas pemungut juga tidak tegas dalam memungut retribusi, petugas pemungut hanya berpedoman pada target yang ditetapkan oleh Pengelola Pasar.

Dari hasil penelitian juga banyak lapak dibuat kios semi permanen tapi perijinannya masih sewa lapak, hal ini membuat Pemerintah Daerah dirugikan karena tarif lapak lebih rendah dari tarif kios. Seharusnya dari pihak Pengelola Pasar dapat bersikap tegas dengan merubah perijinan atau apabila pedagang tidak mau maka harus dibongkar. Hal ini terjadi hampir di semua pasar dan jumlahnya semakin bertambah karena pedagang merasa diuntungkan, bahkan pedagang yang mempunyai lapak lebih dari satu dapat membuat sekat dinding dengan leluasa tanpa ijin dari Pengelola Pasar. Pedagang tidak menempati lapaknya malah berjualan di depannya sehingga jalannya menjadi sempit, hal ini terjadi karena pedagang beralasan tempatnya tidak dapat menampung barang dagangan sehingga mereka berjualan di depan lapaknya sementara lapak hanya digunakan sebagai tempat menyimpan barang. Perilaku pedagang yang seperti ini menyebabkan jalan los pasar terkesan kumuh dan sempit, sehingga jalan yang seharusnya untuk pengunjung pasar menjadi penuh dengan pedagang yang berjualan di depan lapak. Pedagang yang seperti ini tarif retribusinya juga tidak mau sesuai dengan tarif yang seharusnya terutama retribusi meninggalkan barang, petugas yang memungut juga tidak faham tarif Perda sehingga mereka hanya menerima pembayarannya tanpa memperhitungkan tarif yang seharusnya.

Selain itu yang menjadi penyebab *Expected Opportunity Loss* yaitu petugas pemungut kurang tertib, perilaku petugas pemungut yang tidak faham tarif Peraturan Daerah sehingga hanya menerima retribusi tanpa memperhitungkan tarifnya. Petugas pemungut hanya menyetorkan sesuai dengan target yang ditetapkan oleh Pengelola Pasar sehingga tidak dapat memaksimalkan pendapatan retribusi.

Karcis yang diberikan tidak sesuai dengan pungutan bahkan ada yang tidak diberi karcis, hal ini juga menjadi penyebab banyaknya potensi yang hilang, petugas pemungut maupun pengelola pasar hanya menyetorkan pendapatan retribusi sesuai dengan target yang ditetapkan tidak berdasarkan karcis yang terjual. Hal ini terjadi hampir di semua pasar di Kabupaten Pematang sehingga menyebabkan banyak potensi retribusi pasar yang hilang, seharusnya setiap petugas pemungut memberikan karcis sesuai dengan yang dibayarkan pedagang.

Pedagang tidak mau menempati lapak yang sudah disediakan, malah berjualan di pelataran dengan alasan sepi. Perilaku pedagang hampir di semua pasar di Kabupaten Pematang ketika sepi pengunjung maka mereka akan pindah ke pelataran pasar dengan alasan sepi dan hal seperti itu berlangsung setiap hari sehingga di dalam pasar sepi lapak hanya untuk menyimpan barang dagangan saja. Padahal sesuai Perda lapak yang tidak digunakan selama tujuh hari berturut-turut akan dicabut perijinannya, pedagang tidak pernah mengindahkan hal tersebut bahkan tidak memperbolehkan ketika lapak tersebut akan diserahkan ke pedagang lain yang tidak mempunyai lapak seolah-olah mereka mempunyai hak milik atas lapak yang mereka sewa. Hal seperti ini jelas merugikan Pemerintah Daerah akan tetapi belum bisa memberikan sanksi yang tegas kepada pedagang.

## Hasil Analisis Pengelolaan Pasar Tradisional

Permendagri Nomor 20 Tahun 2012	Diskoperindag Kab. Pematang
<b>Perencanaan</b>	
<b>Perencanaan Fisik</b> a. penentuan lokasi; b. penyediaan fasilitas bangunan dan tata letak pasar c. sarana pendukung.	<b>Ada Ada Ada</b>
<b>Perencanaan Non Fisik</b> a. Perencanaan Target b. Standar Operasional Prosedur	<b>Ada Ada</b>
<b>Pemberdayaan</b>	
a. meningkatkan profesionalisme pengelola b. meningkatkan kompetensi pedagang pasar c. meningkatkan kualitas dan pembenahan sarana fisik pasar.	<b>Ada Tidak ada Ada</b>
<b>Kuangan</b>	
a. Seluruh pendapatan daerah yang bersumber dari pengelolaan pasar tradisional dianggarkan dalam APBD b. Ketentuan mengenai pemungutan pendapatan daerah yang bersumber dari pengelolaan pasar tradisional sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut oleh bupati/walikota.	<b>Ada Ada</b>
<b>Pengawasan</b>	
pengawasan pengelolaan dan pemberdayaan pasar tradisional yang dilaksanakan oleh SKPD	<b>Ada</b>



## Perencanaan

Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang sudah melaksanakan perencanaan sesuai dengan Permendagri Nomor 20 Tahun 2012. Perencanaan dimaksud meliputi perencanaan rehab pasar-pasar daerah untuk menciptakan pasar yang sehat, aman, nyaman dan berkeadilan. Rehab pasar daerah setiap tahun direncanakan karena sesuai dengan RPJM Kabupaten Pemalang. Setiap tahun Pemerintah Kabupaten Pemalang merencanakan rehab pasar daerah diantaranya perbaikan saluran drainase, perbaikan los, perbaikan atap dan perbaikan jalan pasar. Perbaikan-perbaikan sarana dan prasarana pasar bertujuan untuk kenyamanan pedagang dan pengunjung pasar, selain itu Pemerintah Kabupaten Pemalang juga merencanakan revitalisasi pasar karena mengingat kondisi pasar yang sudah rusak. Pasar yang direvitalisasi antara lain Pasar Randudongkal, Pasar Sayur dan buah serta Pasar Paduraksa, pasar-pasar tersebut direvitalisasi menggunakan dana APBD Kabupaten Pemalang. Ketiga pasar tersebut perlu direvitalisasi karena kondisi bangunan yang sudah tidak dapat menampung pedagang yang ada sehingga dibangun untuk penataan pedagang sehingga tidak ada lagi pedagang kaki lima di wilayah pasar. Selain menggunakan dan APBD, Pemerintah Kabupaten Pemalang mengajukan usulan revitalisasi pasar menggunakan dana DAK dari Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.

Selain merencanakan fisik, Pemerintah Kabupaten Pemalang juga setiap tahun merencanakan target pendapatan dimana salahsatunya dari sektor retribusi. Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang sendiri mengelola Retribusi Pelayanan Pasar dan setiap tahun merencanakan target sesuai usulan dari Pengelola Pasar disesuaikan dengan potensi yang ada. Akan tetapi kenyataannya Pengelola Pasar dalam menetapkan target belum disesuaikan dengan potensi yang ada, hal ini disebabkan Pengelola Pasar tidak pernah menghitung potensi secara keseluruhan. Pengelola Pasar hanya menghitung target dengan cara target tahun lalu dinaikkan 5% - 10%, demikian juga DPRD Kabupaten Pemalang menetapkan target hanya dengan hitungan setiap tahun dinaikkan berdasarkan prosentase dari target tahun sebelumnya. Perhitungan target seperti ini yang menjadi penyebab besarnya potensi yang hilang karena banyak potensi yang tidak maksimal. Hampir di semua pasar di Kabupaten Pemalang melakukan sistem target kepada petugas pemungut sehingga petugas pemungut hanya menyetorkan retribusi sesuai dengan targetnya, dan ini yang menyebabkan besarnya *Expected Opportunity Loss* pada Retribusi Pelayanan Pasar.

Selain penetapan target, perencanaan sesuai Permendagri Nomor 20 Tahun 2012 yaitu meliputi pembuatan Standar Operasional Prosedur (SOP) dimana meliputi SOP Sistem penarikan retribusi, sistem keamanan dan ketertiban, sistem kebersihan dan penanganan sampah, sistem perparkiran, sistem pemeliharaan sarana pasar, sistem penteraan dan sistem

penanggulangan kebakaran. Pada Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang sudah mempunyai Standar Operasional Prosedur untuk penarikan retribusi, sistem keamanan dan sistem kebersihan, akan tetapi untuk SOP yang lain seperti sistem perparkiran, sistem pemeliharaan sarana pasar, sistem penteraan dan sistem penanggulangan kebakaran belum ada.

## Pemberdayaan

Selama ini yang dilakukan oleh Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang hanya pembinaan administrasi pasar dan bendahara penerimaan pembantu. Untuk pembinaan petugas pemungut dan pedagang pasar belum pernah dilakukan, hal ini yang menimbulkan kesalahpahaman antara petugas pemungut dan pedagang. Pedagang tidak mengetahui adanya Peraturan Daerah yang mengatur tarif retribusi, mereka hanya membayar retribusi kepada petugas pemungut. Ketika sudah membayar retribusi harian maupun sewa mereka seolah-olah memiliki kios atau lapak yang disewa, bahkan pedagang dengan leluasa menjual atau mengontrakkan lapak atau kiosnya kepada pihak lain. Hal ini yang merugikan Pemerintah Daerah karena pedagang menjual atau mengontrakkan kios atau lapaknya dengan harga yang tinggi. Ketika melakukan studi komparatif ke Kota Surakarta, seharusnya Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang melakukan seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Surakarta karena pedagang pasar di Kota Surakarta mau berubah sehingga pasarnya bersih dan penataan pedagang rapi. Sebenarnya perilaku pedagang hampir disemua pasar dimanapun sama, ketika sudah membayar mereka seolah-olah seperti raja. Akan tetapi Pemerintah Kota Surakarta membina pedagang pasar dan sedikit demi sedikit merubah mindset pedagang sehingga muncul kesadaran dari pedagang.

Sarana Perdagangan yang ada di Kabupaten Pemalang terdiri dari pasar induk, pasar tradisional pasar modern, Pasar retail dan pusat perkulakan. Jumlah pasar tradisional lebih banyak daripada pasar modern.

Untuk menghadapi persaingan pasar modern mulai tahun 2018 Pemerintah Kabupaten Pemalang merevitalisasi pasar daerah diantaranya Pasar Randudongkal yang rencana akan dibangun tiga lantai, tahun 2019 Pasar Pemalang juga akan dibangun tiga lantai dan dipindah ke lokasi yang lebih strategis. Revitalisasi pasar ini untuk menyaingi pusat perbelanjaan yang ada, karena masyarakat sekarang lebih suka belanja ke pusat perbelanjaan dari pada ke pasar tradisional karena tempatnya lebih bersih dan nyaman. Selain untuk menyaingi pusat perbelanjaan, revitalisasi ini bertujuan untuk peningkatan kualitas konstruksi karena pasar yang ada masih bangunan lama sehingga perlu direvitalisasi. Pemerintah Kabupaten Pemalang setiap tahun juga memperbaiki bangunan pasar seperti normalisasi saluran yang ada di pasar, selain itu juga seperti perbaikan atap dan perbaikan los yang kondisinya sudah rusak.

## Keuangan

Di Kabupaten Pemalang pendapatan retribusi pelayanan pasar diatur dalam APBD dimana setiap tahun ditetapkan target retribusi pelayanan pasar. Target tersebut ditetapkan oleh DPRD Kabupaten Pemalang, target tersebut berdasar dari usulan masing-masing OPD yang mengelola pendapatan. Akan tetapi penetapan target tersebut tidak berdasar pada potensi yang ada, target tersebut hanya dinaikkan berdasar pada persentase dari target tahun sebelumnya sehingga menyebabkan potensi yang sesungguhnya belum tergali secara optimal. Penetapan target yang seperti ini menyebabkan tingginya *Expected Opportunity Loss* karena pengelola pendapatan hanya setor sesuai target yang telah ditetapkan.

Ketentuan mengenai pemungutan pendapatan daerah yang bersumber dari pengelolaan pasar tradisional di Kabupaten Pemalang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 21 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum dan Peraturan Bupati Pemalang Nomor 19 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Pelayanan Pasar.

Retribusi yang dikenakan pada pedagang pasar yaitu retribusi pelayanan kebersihan/persampahan dan retribusi pelayanan pasar. Dalam Perda disebutkan obyek Retribusi Pelayanan Pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional sederhana, berupa pelataran, los, kios, yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan khusus disediakan untuk pedagang.

Tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan luas, jenis bangunan dan kelas pasar yang digunakan.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi dimaksud untuk menutup biaya penyelenggaraan penyediaan pelayanan fasilitas pasar dengan mempertimbangkan masyarakat dan aspek keadilan.

Struktur dan besarnya tarif retribusi juga diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 21 Tahun 2016 yaitu digolongkan berdasarkan kelas pasar, jenis dan mutu fasilitas yang terdiri dari pelataran, los, kios berdasarkan luas tempat dan jangka waktu pemakaian.

Dalam Perda sudah diatur semua peraturan yang digunakan untuk dasar memungut retribusi mulai dari struktur besarnya tarif sampai tata cara pembayaran namun dalam pelaksanaannya masih banyak terjadi pelanggaran. Hal ini disebabkan petugas pungut masih belum memahami Perda tersebut, mereka hanya memungut sesuai dengan target dari pengelola pasar tanpa memperhitungkan tarif yang seharusnya dikenakan ke pedagang. Dari hasil wawancara dengan pedagang pasar, hampir di semua pasar daerah tarif retribusi yang dikenakan ke pedagang kios masih jauh di bawah tarif retribusi yang tercantum dalam Perda. Penyebabnya ukuran kios besar akan tetapi dagangannya tidak laku sehingga mereka tidak mau

membayar sesuai dengan tarif retribusi, selain itu pedagang yang menyewa kios lebih dari satu tidak mau membayar retribusi sesuai dengan jumlah kios yang disewa dengan alasan hanya untuk gudang sehingga minta keringanan dalam membayar retribusi. Petugas pungut juga mengalah pada pedagang karena mereka beranggapan lebih baik diterima daripada tidak membayar retribusi. Selama ini petugas pungut tidak pernah mendapat sosialisasi atau semacam bimbingan teknis mengenai tata cara pemungutan retribusi, hal ini yang menyebabkan kurang optimalnya pendapatan retribusi karena petugas memungut hanya berdasarkan kebiasaan dan hanya berdasarkan target dari pengelola pasar. Selain itu sanksi administratif juga belum bisa diterapkan karena pada umumnya pedagang akan menolak sanksi tersebut, perilaku pedagang pada umumnya ketika mereka sudah membayar sewa seolah-olah mereka seperti pemilik kios/lapak yang mereka tempati. Pedagang beranggapan kios/lapak seperti miliknya padahal mereka hanya menyewa dari Pemerintah Daerah.

Pungutan menggunakan karcis juga kurang efektif karena banyak karcis yang penggunaannya tidak sesuai dengan tarif pungutan yang dikenakan ke pedagang. Pedagang tidak mengetahui bahwa karcis merupakan benda berharga, mereka membuangnya atau digunakan untuk nota. Petugas pungut juga tidak melaksanakan pungutan sesuai SOP yang ada, petugas tidak mencatat jumlah karcis yang terjual akan tetapi hanya menyetorkan uang hasil pungutan tanpa ada catatan berapa jumlah karcis yang terjual.

Selain Perda, ketentuan pemungutan retribusi juga diatur dalam Peraturan Bupati Pemalang Nomor 19 tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Pelayanan Pasar.

Semua ketentuan bagi pengguna lapak sudah ada semua dalam Perbup akan tetapi banyak terjadi pelanggaran, seperti banyak pedagang yang menyewakan lapaknya kepada pihak lain tanpa pemberitahuan kepada pihak pengelola pasar akan tetapi pihak pengelola tidak dapat mengenakan sanksi dengan tegas karena pasti akan menimbulkan protes dari pedagang karena mereka menganggap lapak tersebut miliknya. Selain itu banyak penambahan dinding atau tempat dasaran pada lapak yang ditempati, hal ini yang menyebabkan kesemrawutan dalam pasar. Walaupun demikian pengelola tidak dapat mengenakan sanksi yang tegas untuk pedagang yang menambah dinding atau dasaran, jalan keluarnya pedagang yang menambah dinding diubah status penggunaannya dari penyewa lapak diubah menjadi penyewa kios semi permanen. Pelanggaran yang lain yaitu pedagang yang tidak berjualan selama 7 (tujuh) hari atau lebih tidak dicabut KLTL, hal ini karena pedagang sudah membayar retribusi KLTL. Ketika sudah membayar KLTL pedagang merasa memiliki lapaknya sehingga ketika akan dicabut akan menimbulkan masalah.

Pendataan pedagang dilakukan setahun sekali dan dilaporkan ke Diskoperindag dalam bentuk register pedagang baik pedagang kios maupun los. Register

pedagang ini yang digunakan untuk mengecek apakah pedagang tersebut aktif atau tidak, dan register ini yang digunakan untuk menghitung jumlah pedagang dan juga untuk menghitung potensi pendapatan.

Selain Perda dan Perbup tentang jasa umum, di Kabupaten Pemalang juga ada Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha dan Peraturan Bupati Nomor 8 tahun 2015 tentang Tata cara Pemungutan Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan serta Retribusi Selter. Perda dan Perbup tersebut mengatur tentang pemungutan sewa kios pasar, jadi yang menjadi obyek retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan adalah pelayanan penyediaan fasilitas kios dan disediakan khusus untuk pedagang. Sedangkan subyek dari retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan fasilitas kios. Dalam Perda ini mengatur prinsip penetapan besarnya tarif retribusi jasa usaha yaitu didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Keuntungan yang layak sebagaimana dimaksud adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Walaupun sudah diatur dalam Perda maupun Perbup akan tetapi masih ada pelanggaran dari pedagang, mereka menjual atau menyewakan kiosnya kepada pihak lain tanpa memberitahu pengelola pasar sehingga nama penyewa pada register tidak diubah. Hal ini yang menyebabkan kerugian Pemerintah Daerah karena pedagang menjual lebih tinggi dari harga sewa yang ditetapkan. Pedagang tidak paham bahwa kios yang di pasar hanya sewa, akan tetapi ketika pedagang sudah membayar sewa seolah-olah menjadi miliknya bahkan ketika pedagang yang menyewa sudah meninggal dunia anaknya yang meneruskan sewanya. Padahal di Perbup jelas bahwa ketika penyewa meninggal dunia izin KLSK tidak berlaku. Bahkan pedagang yang tidak berjualan selama berbulan-bulan tidak mau dikenakan denda, ketika tidak berjualan justru kiosnya disewakan kepada pihak lain. Selain itu retribusi harian kios juga masih belum optimal karena tarifnya masih jauh dibawah Perda, bahkan yang menyewa lebih dari 1 (satu) kios hanya membayar retribusi satu kios dengan alasan kios yang satunya hanya untuk gudang.

Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012 digunakan untuk mendanai pengelolaan pasar tradisional. Pendanaan pengelolaan pasar tradisional selain bersumber dari pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dapat bersumber dari APBN dan APBD Provinsi. Di Kabupaten Pemalang untuk rehab pasar daerah menggunakan APBD, selain dari APBD Pemerintah Kabupaten Pemalang juga mendapatkan alokasi dana DAK dari Kementerian Perdagangan. Pasar rakyat yang ada masih berkesan kumuh, becek sehingga belum mampu bersaing dengan pasar modern yang dikelola secara profesional. Kabupaten Pemalang

berusaha meningkatkan pasar rakyat / pasar daerah yang sehat dan representatif serta berdaya saing sebagai sentra utama pusat perdagangan masyarakat dengan sasaran meningkatnya jumlah pasar sehat di Kabupaten Pemalang per tahun 2 pasar sehat dan merehabilitasi/revitalisasi pasar – pasar daerah yang kondisinya kurang memadai.

### **Pembinaan dan Pengawasan**

Di Diskoperindag Kabupaten Pemalang selama ini belum pernah mengadakan sosialisasi tentang pengelolaan pasar tradisional baik sosialisasi untuk pengelola pasar maupun pedagang. Hal ini yang menyebabkan pengelolaan di pasar belum profesional sehingga pasar tradisional kalah bersaing dengan pasar modern. Tahun 2018 mulai diadakan sosialisasi untuk pedagang, sosialisasi ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran pedagang mengenai aturan yang berlaku sehingga pedagang dapat berperan aktif dalam meningkatkan pengelolaan pasar tradisional.

Untuk koordinasi pengelolaan dan pemberdayaan pasar tradisional antar kabupaten/kota, Diskoperindag Kabupaten Pemalang melakukan studi komparatif ke Kabupaten/Kota yang pengelolaan pasar tradisional sudah baik seperti Kota Surakarta. Tujuan melakukan studi komparatif ke Kota Surakarta karena pasarnya sudah memenuhi pasar sehat, selain itu pengelolaan pasarnya sudah baik karena untuk retribusi sudah menggunakan E Retribusi. Di Kota Surakarta kesadaran pedagangnya sudah baik, dan ternyata untuk merubah perilaku pedagang ini dengan pendekatan secara bertahap yang dapat merubah pola pikir pedagang. Hal ini apabila diterapkan di Kabupaten Pemalang pasar tradisional akan semakin berkembang dan dapat bersaing dengan pasar modern.

Evaluasi yang dilakukan Diskoperindag Kabupaten Pemalang baru evaluasi pada pendapatan retribusi dimana evaluasi pendapatan dilakukan setiap bulan, hal ini bertujuan untuk mengendalikan pendapatan retribusi agar tercapai target pendapatan yang ditetapkan oleh DPRD Kabupaten Pemalang. Selain evaluasi pendapatan Diskoperindag Kabupaten Pemalang melakukan pembinaan administrasi pasar, pembinaan ini bertujuan untuk membina bendahara penerimaan pembantu yang ada di pasar agar administrasinya baik sesuai dengan peraturan. Dalam pembinaan ini juga dilakukan pengecekan karcis dan benda berharga lainnya seperti kuitansi yang digunakan untuk memungut retribusi.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa Pengelolaan Pasar Tradisional di Kabupaten Pemalang sudah baik karena sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2012. Hanya ada beberapa kekurangan diantaranya penetapan target yang belum sesuai potensi dan belum adanya sosialisasi kepada para pedagang dan pengelola pasar. Serta kurangnya pengawasan terhadap petugas pemungut maupun pengelola pasar. Selain itu sarana dan prasarana pasar di Kabupaten Pemalang masih belum memadai dan belum ada penataan pedagang sesuai zonasi.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Dari hasil analisis penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. *Expected Opportunity Loss* Retribusi Pelayanan Pasar masih tinggi walaupun setiap tahun terjadi penurunan. Setelah dilakukan penelitian hampir di semua pasar tarif lapak sudah melebihi Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 21 tahun 2016 hal ini disebabkan karena pedagang yang menempati lapak lebih kooperatif dan petugas pemungut tidak mengetahui tarif retribusi. Penyebab *Expected Opportunity Loss* yaitu petugas pemungut kurang tertib, perilaku petugas pemungut yang tidak faham tarif Peraturan Daerah sehingga hanya menerima retribusi tanpa memperhitungkan tarifnya. Petugas pemungut hanya menyetorkan sesuai dengan target yang ditetapkan oleh Pengelola Pasar sehingga tidak dapat memaksimalkan pendapatan retribusi.
2. Faktor-faktor yang menghambat upaya pengoptimalan pendapatan retribusi pasar adalah :
 

Faktor internal :

  - Mental model dari petugas pemungut di lapangan yang masih menyembunyikan potensi, hal ini terjadi karena kurangnya pengawasan penempatan personil yang terlalu lama di suatu tempat dan jarang dilakukan rotasi.
  - Kurangnya sarana dan prasarana yang memadai untuk kenyamanan baik pedagang maupun pembeli serta pengguna pasar yang lain.
  - Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi yang sudah lama tidak diperbaharui menyebabkan sistem pemungutan yang rawan penyimpangan terus dijalankan serta besaran tarif yang tidak rasional terpaksa tetap diberlakukan.
  - Budaya kerja petugas yang hanya beranggapan sebagai pemungut sajadan bukan sebagai pengelola, menyebabkan pasar sulit untuk dilakukan pengembangan/inovasi.
  - Penetapan target yang berdasarkan tahun sebelumnya dan bukan berdasarkan potensi menyebabkan penyalahgunaan wewenang petugas di lapangan.

Faktor eksternal :

  - Kebijakan Pemerintah yang didukung oleh Legislatif dalam pembuatan Peraturan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan pasar, tidak ditindaklanjuti dengan pendekatan langsung/komunikasi langsung dengan masyarakat sehingga tidak ada informasi yang mendukung keberhasilan pelaksanaannya.
  - Kesadaran wajib retribusi dalam membayar kewajibannya tidak diimbangi dengan kesadaran wajib retribusi terhadap pengawasan/kontrol kepada petugas yang melakukan pemungutan.
3. Berdasarkan pengamatan di lapangan ternyata bukti pemungutan yang berupa karcis sulit untuk dipertanggungjawabkan baik kepada pedagang

sebagai wajib retribusi, Kantor Pengelola Pasar maupun pemeriksa. Jumlah karcis yang tersobek selalu tidak cocok dengan jumlah uang yang masuk serta jumlah stock karcis yang diporporasi.

4. Pemantauan dan pemeriksaan dilapangan berkaitan dengan pengelolaan keuangan masih sangat minim dilakukan. Hal ini menjadi pemicu terjadinya penyimpangan. Kurangnya kontrol baik dari dinas, pemeriksa maupun pedagang yang rata-rata merasa segan dengan petugas.

### Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas dan dengan melihat kenyataan yang adayıtu realisasi pendapatan yang masih jauh dibawah potensi, sistem pemungutan yang masih memungkinkan untuk terjadinya penyimpangan maka peneliti memberikan rekomendasi kepada Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang sebagai berikut :

1. Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang hendaknya mempunyai data tentang jumlah pedagang dan luas pemakaian fasilitas pasar yang digunakan oleh pedagang secara periodik, agar segera diketahui ketika adapenambahan serta pengurangan jumlah pedagang. Hal ini sangat diperlukan ketika terjadi perhitungan target dalam setiap tahun tidak perlu dilakukan secara tawar menawar, tetapi dengan menunjukkan potensi riil sudah dapat digunakan sebagai pedoman berapa target yang harus dicapai, sehingga tidak terkesan menyembunyikan potensi. Data potensi harus diberikan dan diketahui oleh pengelola pasar dan petugas pemungut agar mereka tahu berapa pendapatan yang harus disetor dalam setiap harinya sehingga mereka tidak mengelola hasil pungutan sekehendaknya. TAPD hendaknya menargetkan pendapatan retribusi pasar tidak berdasarkan persentase dari target tahun sebelumnya tetapi berdasarkan potensi.
2. Hendaknya mengganti sistem pemungutan menggunakan E-Retribusi sehingga lebih mudah untuk dikontrol dan dibaca oleh siapapun terutama pedagang selaku pembayar retribusi. Hal ini juga untuk mengembalikan kepercayaan pedagang kepada petugas pemungut serta mudah untuk diketahui bila terjadi penyimpangan.
3. Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang hendaknya lebih tegas dalam memberikan sanksi kepada petugas yang telah melakukan penyimpangan pengelolaan keuangan agar terjadi efek jera untuk mengulang perbuatannya lagi.
4. Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang hendaknya memaksimalkan pengawasan dilapangan baik mengenai administrasi maupun finansial guna optimalisasi pendapatan. Pengawasan bisa dilakukan secara mendadak (sidak) terhadap petugas dilapangan, dengan memeriksa catatan pembukuan maupun bertemu langsung dengan

- pedagang. Hal ini untuk memastikan bahwa tidak ada yang menyimpang dalam pengelolaan keuangan.
5. Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pemalang hendaknya melakukan sosialisasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang mengatur mengenai retribusi pelayanan pasar sehingga pedagang mengetahui tarif retribusi yang sesuai dengan Perda.  
Selain itu sosialisasi ini bertujuan untuk penggunaan sistem pungutan E-Retribusi karena ketika sistem ini diberlakukan maka tarif yang dikenakan sesuai dengan tarif Perda.
  6. Pemerintah Kabupaten Pemalang harus membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang pengelolaan pasar sehingga dalam mengelola pasar dapat lebih profesional.
- Mubarok, D. H. (2016). Potensi Penerimaan Retribusi Pelayanan Pasar dan Kontribusi Serta Prospeknya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Samarinda.  
Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 21. (2016).  
Santoso, B. (1995). *Retribusi Pasar sebagai Pendapatan Asli Daerah*. Jakarta: LP3ES. Saptawibawa. (2012). Retrieved from saptawibawa.blogspot.co.id.  
Zorn, K. C. (1991). "User Charges and Fees" dalam *John F. Patersen dan Dennis F Strachoto Local Government Finance : Concepts and Practice*. Chicago: Government Finance Association.

## Daftar Pustaka

- Abdullah. (1984). *Pajak dan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Ayuni, D. (2014). Penerimaan Retribusi Pasar Dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Tidore Kepulauan.
- Bahrullah Akbar, B. D. (2010, Agustus 22). *Pusat Kajian & Informasi Keuangan Daerah*.
- Devas, N. (2008). *Financing Local Government*. London: Commonwealth Secretariat.
- fisher, r. c. (1996). *State and Local Public Finance*.
- Haritz, B. (1995). *Peran Administrator Pemerintah Daerah, Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah Pemda Tingkat II Se-Jawa Barat*. Bandung: Prisma.
- Kamaroellah, R. A. (2017). Analisis Kontribusi Penerimaan Retribusi Pasar Terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pamekasan.
- Kartasmita, G. (1997). *Administrasi Pembangunan : Perkembangan, Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- KJ, D. (1998). *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Jakarta: UI Press.
- Lembaga Administrasi Negara. (1985).
- M. Ikhsan, Roy V. Salomo. (2002). *Keuangan Daerah di Indonesia*. Jakarta: STIA Lan Press.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- McMaster, j. (1991). *Urban Financial Management A Training Manual*. Washington DC.
- McQueen, J. (1998). *Development of a Model For user Fees a Model On Policy Development in Creating and Maintaining User For Municipalities*. Ontario.
- Megawati, N. A. (2016). Kontribusi Retribusi Pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Sidoarjo .