

## Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli

Andi Nur'Aini<sup>1\*</sup>; Firdayanti<sup>2</sup>

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Madako Tolitoli

email; andi\_nuraini@umada.ac.id

*Received 20 September 2024, Revised 7 October 2024, Accepted 13 November 2024*

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli. Penelitian ini dilaksanakan selama dua bulan, dari tanggal 7 Juni hingga 5 Agustus 2024. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi, dan triangulasi. Analisis data dilakukan berdasarkan model Miles dan Huberman, meliputi tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, yang mencakup enam indikator keberhasilan: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap pelaksana, komunikasi antarorganisasi, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan retribusi pasar belum berjalan maksimal. Hambatan utama meliputi rendahnya kesadaran pedagang untuk membayar retribusi tepat waktu, kurang tegasnya pelaksana kebijakan dalam penerapan sanksi, ketidaksesuaian realisasi retribusi dengan target yang ditetapkan, dan kurang optimalnya pengawasan serta koordinasi antarinstansi. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan dari aspek perencanaan, pengawasan, dan peningkatan kesadaran wajib retribusi guna mendukung efektivitas kebijakan retribusi pelayanan pasar.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan; Retribusi Pasar Bumi Harapan; Tolitoli

## **PENDAHULUAN**

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli untuk melakukan transaksi secara langsung, yang umumnya ditandai dengan adanya aktivitas tawar-menawar serta bangunan sederhana berupa kios, los, dan area terbuka (Erdaini, 2015). Pasar Bumi Harapan, yang berada di pusat Kabupaten Tolitoli, pada era 1980-an hingga 1990-an dikenal sebagai pasar sentral yang ramai. Namun, saat ini pasar tersebut mengalami penurunan aktivitas akibat berkurangnya jumlah pengunjung dan pedagang, khususnya setelah pandemi Covid-19, sehingga berdampak pada penurunan pendapatan retribusi.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah merupakan pungutan atas jasa atau pemberian izin tertentu yang disediakan pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat (Djaman, 2023). Di tingkat lokal, Peraturan Daerah Kabupaten Tolitoli Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar mengatur pemungutan retribusi atas jasa pelayanan pasar tradisional seperti pelataran, los, dan kios (Bantilan, 2011). Retribusi ini bertujuan untuk menunjang pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan infrastruktur pasar.

Berdasarkan hasil observasi, ditemukan bahwa pelaksanaan pemungutan retribusi di Pasar Bumi Harapan masih menghadapi berbagai kendala. Permasalahan utama meliputi rendahnya kesadaran pedagang dalam membayar retribusi tepat waktu, kurang optimalnya pengawasan dari pemerintah daerah, serta sarana dan prasarana pasar yang belum memadai. Kondisi ini menyebabkan target penerimaan retribusi tidak tercapai dalam beberapa tahun terakhir. Padahal, sesuai pendapat Arfan dan Safar (2023), pelaksanaan dan pengawasan yang ketat dalam pengelolaan retribusi pasar sangat penting untuk menjaga efektivitas pengelolaan dan meningkatkan penerimaan daerah.

Pengelolaan retribusi yang efektif harus didukung oleh standar operasional prosedur (SOP) yang jelas. Dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 disebutkan bahwa pemungutan retribusi tidak boleh diborongkan kepada pihak ketiga, harus menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen setara, dan seluruh penerimaan disetor langsung ke kas daerah melalui bendahara khusus penerima (Bantilan, 2011).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli, dengan menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn sebagai kerangka analisis.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Menurut Moleong (2009), penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami fenomena yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik melalui penggambaran deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada konteks alami. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan secara mendalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli.

Lokasi penelitian berada di Pasar Bumi Harapan, Kecamatan Baolan, Kabupaten Tolitoli. Penelitian ini dilaksanakan selama dua bulan, dari tanggal 7 Juni hingga 5 Agustus 2024, hingga seluruh data yang dibutuhkan terkumpul. Informan dalam penelitian ini ditentukan dengan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan informan berdasarkan pertimbangan bahwa mereka memiliki informasi yang relevan dengan fokus penelitian. Informan dalam penelitian ini meliputi Kepala Dinas Perdagangan, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pasar, petugas/kolektor retribusi, dan pedagang pasar. Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pasar ditetapkan sebagai informan kunci.

Data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder (Sugiyono, 2021). Data primer diperoleh melalui observasi langsung, wawancara mendalam, dan dokumentasi, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen resmi, laporan tahunan, dan peraturan terkait.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi observasi terhadap aktivitas pemungutan retribusi, wawancara semi-terstruktur dengan para informan, serta dokumentasi terhadap dokumen administrasi pasar. Instrumen utama penelitian ini adalah peneliti sendiri yang berperan dalam proses pengumpulan dan analisis data.

Analisis data dilakukan berdasarkan model Miles dan Huberman (2009), yang terdiri dari empat tahap: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Validitas data dijaga melalui teknik triangulasi sumber, teknik, dan waktu, untuk memastikan keakuratan dan kredibilitas hasil penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### ***Standar dan Sasaran Kebijakan***

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaiman, 1998), standar dan sasaran kebijakan menjadi acuan utama dalam mengukur tingkat keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Standar dan sasaran harus dirumuskan secara realistis agar dapat dipahami dan dicapai oleh pelaksana kebijakan di lapangan. Dalam konteks implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Tolitoli, ukuran keberhasilan dapat dilihat dari ketercapaian target retribusi yang telah ditetapkan pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian, penerimaan retribusi di Pasar Bumi Harapan dalam beberapa tahun terakhir belum memenuhi target yang ditetapkan. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti rendahnya kesadaran pedagang dalam membayar retribusi secara tepat waktu, sepihnya aktivitas perdagangan akibat berkurangnya jumlah pengunjung, serta kurang efektifnya pengelolaan dan penataan pasar. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa banyak pedagang yang menunda pembayaran retribusi atau bahkan tidak membayar sama sekali, sehingga memengaruhi pendapatan pasar.

Kegagalan dalam mencapai target retribusi ini menunjukkan bahwa standar dan sasaran kebijakan belum sepenuhnya berjalan efektif. Penetapan target retribusi yang tidak mempertimbangkan kondisi nyata di pasar, seperti jumlah pedagang aktif dan tingkat kunjungan, menyebabkan ketidaksesuaian antara rencana dan realisasi penerimaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Bantilan (2011) yang menekankan bahwa standar kebijakan harus disesuaikan dengan kondisi sosial dan ekonomi lokal agar implementasinya dapat optimal.

Dengan demikian, indikator standar dan sasaran kebijakan dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 dapat dikatakan belum tercapai secara optimal, dan diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap penetapan target serta upaya peningkatan kesadaran pedagang untuk memperbaiki realisasi retribusi.

### ***Sumber Daya***

Dalam model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaiman, 1998), sumber daya menjadi faktor krusial yang menentukan efektivitas implementasi. Sumber daya mencakup sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta sumber daya finansial. Ketersediaan dan kualitas sumber daya yang memadai sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan di tingkat lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli, ditemukan bahwa sumber daya manusia untuk pelaksanaan kebijakan retribusi pelayanan pasar sudah cukup memadai. Jumlah pegawai yang bertugas di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pasar dan kolektor retribusi dinilai cukup untuk mendukung operasional pemungutan retribusi. Para petugas juga telah menjalankan tugas sesuai tupoksi, meskipun masih ada kendala teknis di lapangan.

Namun, dari aspek sarana dan prasarana, ditemukan beberapa kelemahan. Masih terdapat kios dan los pasar yang mengalami kerusakan dan belum diperbaiki akibat keterbatasan anggaran daerah. Kondisi fasilitas yang kurang memadai ini berdampak pada kenyamanan pedagang dan pengunjung, serta turut memengaruhi rendahnya pembayaran retribusi. Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Sugiyono (2021), sarana dan prasarana yang memadai merupakan faktor pendukung penting dalam mempercepat proses kerja, meningkatkan kualitas pelayanan, dan memberikan rasa aman serta nyaman bagi pengguna layanan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dari sisi sumber daya manusia, implementasi kebijakan retribusi sudah cukup terpenuhi. Namun, dari aspek sarana, prasarana, dan pendanaan, masih diperlukan perbaikan agar implementasi kebijakan berjalan lebih optimal dan tujuan peningkatan Pendapatan Asli Daerah dapat tercapai.

### ***Karakteristik Organisasi Pelaksana***

Karakteristik organisasi pelaksana berhubungan dengan sejauh mana struktur, norma, dan pola hubungan dalam organisasi mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Mubarok (2006), karakteristik organisasi yang kuat akan menentukan sejauh mana organisasi mampu melaksanakan kebijakan secara efektif, termasuk dalam hal koordinasi internal dan eksternal.

Berdasarkan hasil penelitian, koordinasi yang dilakukan oleh Dinas Perdagangan Kabupaten Tolitoli dengan instansi terkait seperti Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, serta Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) telah berjalan dengan cukup baik. Bentuk koordinasi tersebut dilakukan dalam bentuk rapat rutin minimal satu bulan sekali untuk membahas permasalahan retribusi dan mengevaluasi kinerja pemungutan.

Namun, penurunan hasil retribusi di Pasar Bumi Harapan tetap terjadi, terutama akibat banyaknya pedagang yang beralih ke pasar lain seperti Pasar Susumbolan. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun koordinasi antarinstansi sudah terjalin, faktor eksternal seperti pergeseran pusat aktivitas perdagangan juga turut memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dari aspek karakteristik organisasi pelaksana, implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Bumi Harapan sudah didukung dengan koordinasi yang baik antarinstansi terkait. Namun, koordinasi tersebut belum sepenuhnya mampu mengatasi tantangan eksternal yang memengaruhi capaian target retribusi.

### ***Sikap Para Pelaksana***

Sikap para pelaksana kebijakan merupakan faktor penting dalam keberhasilan implementasi. Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustinus, 2006), penerimaan atau penolakan pelaksana terhadap suatu kebijakan sangat memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan tersebut. Sikap positif pelaksana mendorong keberhasilan, sementara sikap negatif dapat menjadi hambatan dalam proses implementasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap pegawai Dinas Perdagangan Kabupaten Tolitoli dalam melaksanakan kebijakan retribusi pelayanan pasar umumnya cukup baik. Para pegawai bersikap ramah dalam memberikan pelayanan administrasi kepada pedagang dan menunjukkan komitmen dalam menjalankan tugas pemungutan retribusi. Namun, meskipun sikap individu pelaksana sudah positif, masih terdapat kekurangan dalam tindak lanjut kebijakan, terutama terkait perbaikan sarana dan prasarana pasar. Pemerintah daerah belum memberikan respons yang memadai terhadap keluhan pedagang mengenai kondisi fasilitas pasar yang rusak.

Temuan ini memperkuat pandangan bahwa sikap personal pelaksana saja tidak cukup untuk menjamin efektivitas kebijakan, melainkan harus didukung pula oleh tindakan konkret dari pihak yang berwenang untuk menyelesaikan hambatan struktural. Oleh karena itu, diperlukan tidak

hanya sikap yang ramah dan kooperatif dari pelaksana di lapangan, tetapi juga komitmen nyata dari pengambil kebijakan untuk memperbaiki fasilitas dan menindaklanjuti kebutuhan pasar.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa indikator sikap para pelaksana dalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Bumi Harapan secara umum sudah baik, tetapi masih perlu ditingkatkan dalam aspek tanggapan terhadap permasalahan infrastruktur yang dihadapi.

### ***Komunikasi Antar Organisasi Terkait***

Komunikasi merupakan komponen penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Widodo, 1974), standar dan tujuan kebijakan harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan seragam kepada seluruh pelaksana agar kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Tanpa komunikasi yang baik, pelaksana dapat salah memahami maksud dan tujuan kebijakan sehingga berpotensi menimbulkan kegagalan implementasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi antarorganisasi terkait dalam pelaksanaan retribusi pelayanan pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli belum berjalan dengan optimal. Dinas Perdagangan hanya melakukan sosialisasi tentang kewajiban membayar retribusi kepada pedagang satu kali saat awal pemberlakuan peraturan daerah, tanpa ada tindak lanjut secara rutin. Akibatnya, banyak pedagang yang kurang memahami pentingnya pembayaran retribusi untuk mendukung pembangunan daerah. Kurangnya pemahaman ini berdampak pada rendahnya tingkat kepatuhan pedagang dalam membayar retribusi tepat waktu.

Selain itu, dalam implementasi di lapangan, petugas pengumpul retribusi juga tidak secara aktif menyampaikan edukasi atau mengingatkan pedagang mengenai kewajiban retribusi mereka. Hal ini menunjukkan lemahnya mekanisme komunikasi vertikal maupun horizontal antar pelaksana di lapangan dan dengan sasaran kebijakan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa indikator komunikasi antarorganisasi terkait dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar belum terlaksana dengan baik. Diperlukan upaya intensifikasi komunikasi dan sosialisasi yang berkelanjutan agar pelaksanaan kebijakan dapat lebih efektif dan meningkatkan kesadaran wajib retribusi di kalangan pedagang.

### ***Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik***

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik merupakan faktor eksternal yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Sebastian dan I. (2015), perubahan dalam aspek sosial, ekonomi, dan politik dapat mendukung atau menghambat pencapaian tujuan kebijakan. Oleh karena itu, pemahaman terhadap dinamika lingkungan ini sangat penting dalam mengkaji efektivitas implementasi kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa lingkungan sosial dan ekonomi di Pasar Bumi Harapan mengalami perubahan signifikan. Salah satu faktor yang berpengaruh adalah pergeseran perilaku masyarakat menuju belanja daring (e-commerce), yang menyebabkan menurunnya jumlah pengunjung pasar tradisional. Dampaknya, banyak pedagang meninggalkan Pasar Bumi Harapan dan beralih ke lokasi perdagangan lain atau memilih menjual barang mereka secara daring, sehingga memengaruhi pendapatan retribusi pasar.

Dari aspek keamanan, ditemukan bahwa upaya pemerintah untuk meningkatkan rasa aman, seperti pendirian pos polisi di sekitar pasar, belum berjalan optimal. Kasus pencurian di pasar masih terjadi, terutama pada malam hari, sehingga menambah kekhawatiran para pedagang dan menurunkan minat mereka untuk tetap berdagang di pasar tersebut.

Secara politik, meskipun ada dukungan dari pemerintah daerah melalui regulasi retribusi, keterbatasan anggaran dan prioritas program menyebabkan perhatian terhadap revitalisasi pasar menjadi terbatas. Hal ini berdampak pada lambatnya perbaikan sarana dan prasarana serta

lemahnya upaya peningkatan keamanan pasar.

Berdasarkan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa indikator lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dalam implementasi kebijakan retribusi pelayanan pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli belum mendukung secara maksimal. Oleh karena itu, diperlukan strategi adaptasi kebijakan yang mempertimbangkan perubahan lingkungan sosial dan ekonomi serta memperkuat aspek keamanan dan dukungan politik terhadap revitalisasi pasar tradisional.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Pasar Bumi Harapan Kabupaten Tolitoli belum berjalan secara optimal. Pada aspek standar dan sasaran kebijakan, target penerimaan retribusi belum tercapai akibat rendahnya kesadaran pedagang dan ketidaksesuaian target dengan kondisi pasar. Pada aspek sumber daya, jumlah pegawai pelaksana sudah memadai, namun sarana dan prasarana pasar masih kurang mendukung. Karakteristik organisasi pelaksana menunjukkan koordinasi antarinstansi sudah berjalan baik, tetapi belum mampu mengatasi pergeseran aktivitas perdagangan. Dari aspek sikap para pelaksana, pelayanan pegawai dinilai cukup baik, namun tindak lanjut terhadap perbaikan fasilitas pasar masih kurang. Komunikasi antarorganisasi terkait belum maksimal karena sosialisasi kepada pedagang dilakukan sangat terbatas, sehingga berdampak pada rendahnya kesadaran wajib retribusi. Terakhir, aspek lingkungan sosial, ekonomi, dan politik juga belum mendukung implementasi kebijakan, ditandai dengan menurunnya aktivitas pasar akibat perubahan perilaku belanja masyarakat dan lemahnya upaya peningkatan keamanan. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan di berbagai aspek, khususnya dalam peningkatan kesadaran pedagang, penguatan sarana dan prasarana, optimalisasi komunikasi, dan adaptasi kebijakan terhadap perubahan sosial dan ekonomi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Arfan, A. W. S. B., & Wahid Safar, A. (2023). Manajemen pemerintah dalam pembangunan Desa Malambigu di Kecamatan Dampal Utara Kabupaten Tolitoli. *Jurnal Sektor Publik (JSP)*, 1(1), 12–20.
- Bantilan, H. (2011). *Peraturan daerah Kabupaten Tolitoli Nomor 7 tahun 2011 tentang retribusi pelayanan pasar*. Kabupaten Tolitoli: Pemerintah Daerah Kabupaten Tolitoli.
- Djaman, M. (2023). *Pajak dan retribusi daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Erdaini, E. (2015). *Ekonomi mikro: Teori dan aplikasi dalam kehidupan nyata*. Bandung: Refika Aditama.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2009). *Analisis data kualitatif: Buku sumber tentang metode-metode baru*. Jakarta: UI-Press.
- Moleong, L. J. (2009). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mubarok, Z. (2006). *Manajemen organisasi publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sebastian, L., & I., M. (2015). *Implementasi kebijakan publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sugiyono. (2021). *Metode penelitian kualitatif, kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sulaiman, L. (1998). *Implementasi kebijakan publik*. Jakarta: Mandar Maju.
- Widodo, J. (1974). *Analisis implementasi kebijakan publik*. Malang: Universitas Brawijaya Press.