

Analisis Komparatif Pengelolaan Retribusi Pasar Sebagai Sumber PAD Di Kota Surabaya Dan Malang

**Safaura Meysa Putri Adhiatsa¹, Sagita Happy Arida², Oktavia Rahmadani³,
Chelomitha Dini Aprillia Putri⁴, Nia Nur Qur'any Agustin⁵, Melda Fadiyah
Hidayat⁶, Revienda Anita Fitrie⁷**

1,2,3,4,5,6,7 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Negeri Surabaya

24040674181@mhs.unesa.ac.id¹, 24040674203@mhs.unesa.ac.id²,
24040674184@mhs.unesa.ac.id³, 24040674185@mhs.unesa.ac.id⁴,
24040674200@mhs.unesa.ac.id⁵, meldahidayat@unesa.ac.id⁶,
reviendafitrie@unesa.ac.id⁷

Abstrak

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis secara komparatif pengelolaan retribusi pasar sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Surabaya dan Kota Malang. Dengan menerapkan pendekatan kualitatif melalui studi literatur dengan teknik analisis deskriptif komparatif, bersumber dari dokumen resmi pemerintah, regulasi, dan penelitian terdahulu. Hasil penelitian mengungkapkan adanya perbedaan model kelembagaan dan sistem pengelolaan. Kota Surabaya menggunakan pola pengelolaan berbasis BUMD yang berfokus pada digitalisasi, sementara Kota Malang mengelolanya secara administratif melalui Dinas Perdagangan dengan pendekatan konvensional. Dari segi efektivitas, Kota Malang berhasil melebihi target realisasi, sedangkan Kota Surabaya belum mencapai kinerja optimal. Namun, bila dilihat dari kapasitas fiskal, kontribusi retribusi di Surabaya relatif lebih tinggi. Walaupun begitu, kontribusi retribusi pasar terhadap PAD di kedua kota masih tergolong kecil. Oleh karena itu, perlu dilakukan optimalisasi pengelolaan dengan memperkuat digitalisasi, tata kelola, dan pengawasan guna meningkatkan penerimaan daerah.

Kata Kunci: Retribusi Pasar, Pendapatan Asli Daerah, Tata Kelola, Komparatif.

Abstract

This study aims to comparatively analyze the management of market levies as a source of Regional Original Revenue (PAD) in the cities of Surabaya and Malang. A qualitative approach was applied through a literature review using comparative descriptive analysis techniques, drawing on official government documents, regulations, and previous research.

The results revealed differences in institutional models and management systems. Surabaya uses a regionally-owned enterprise (BUMD)-based management model focused on digitalization, while Malang manages its management administratively through the Trade Office using a conventional approach. In terms of effectiveness, Malang has successfully exceeded its target, while Surabaya has not achieved optimal performance. However, in terms of fiscal capacity, the contribution of levies in Surabaya is relatively higher. Despite this, the contribution of market levies to PAD in both cities remains relatively small. Therefore, management optimization by strengthening digitalization, governance, and oversight is necessary to increase regional revenue.

Keywords : Market Levies, Regional Original Revenue, Governance, Comparative.

LATAR BELAKANG

Pengelolaan retribusi pasar menjadi salah cara untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sekaligus mendukung aktivitas ekonomi masyarakat di tingkat lokal. Retribusi daerah pada dasarnya adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai pembayaran atas jasa atau fasilitas yang disediakan bagi masyarakat, seperti fasilitas pasar, terminal, maupun layanan publik lainnya (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan seluruh penerimaan daerah yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD mencerminkan kemampuan suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri tanpa bergantung sepenuhnya pada pemerintah pusat. Menurut (Halim, 2014), PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah dan digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Selanjutnya, dalam konteks keuangan daerah, PAD yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah, serta pendapatan lain yang sah merupakan sumber utama pembiayaan pembangunan daerah, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. PAD menjadi indikator penting dalam mengukur tingkat kemandirian fiskal suatu daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Semakin besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, maka semakin tinggi pula kemampuan daerah dalam mengurangi ketergantungan terhadap pemerintahan pusat. Oleh karena itu, optimalisasi sumber-sumber PAD termasuk retribusi pasar, menjadi hal yang krusial bagi pemerintah daerah. dengan demikian, pengelolaan retribusi pasar yang efisien tidak hanya meningkatkan penerimaan daerah, tetapi juga berkontribusi pada pembangunan ekonomi lokal serta meningkatkan pelayanan publik.

Di Indonesia, retribusi pasar merupakan salah satu bentuk retribusi jasa umum yang dibayarkan kepada pemerintah daerah sebagai imbalan atas penyediaan fasilitas pasar bagi

pedagang dan masyarakat. Pada dasarnya, retribusi pasar adalah biaya yang dikenakan kepada pedagang sebagai kompensasi atas penggunaan fasilitas seperti kios, los, pelataran, serta area pasar yang disediakan pemerintah daerah (Hartono, 2010). Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, retribusi daerah dibagi menjadi tiga kategori, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi pasar termasuk dalam retribusi jasa umum yang ditujukan untuk memberikan layanan kepada masyarakat secara luas. Utomo dan Wiwoho (2017) menyatakan bahwa peran retribusi pasar tidak sekadar menjadi sumber pendapatan bagi daerah, melainkan juga berfungsi sebagai instrumen kebijakan pemerintah dalam mengatur kegiatan perdagangan tradisional serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada tingkat regional, Provinsi Jawa Timur termasuk wilayah dengan aktivitas perdagangan yang signifikan, tercermin dari banyaknya pasar rakyat yang tersebar di berbagai kabupaten/kota. Menurut Junaidi (2010) pasar berfungsi sebagai pusat kegiatan ekonomi masyarakat sekaligus menjadi sumber pendapatan retribusi bagi pemerintah daerah. Kota Surabaya, sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, memiliki populasi yang besar dan aktivitas ekonomi yang tinggi, menjadikannya salah satu titik perdagangan utama di Jawa Timur (Utomo dan Wiwoho, 2017). Kondisi serupa juga terlihat di Kota Malang, yang dikenal sebagai kota pendidikan dan pariwisata dengan pertumbuhan ekonomi lokal yang pesat serta banyak pasar rakyat yang aktif.

Tabel 1.1 Jumlah Pasar di Provinsi Jawa Timur Berdasarkan Kabupaten/Kota Pada Tahun 2024

No	Kab/Kota	Jumlah Pasar
1	Bangkalan	85
2	Banyuwangi	105
3	Batu	8
4	Blitar	87
5	Bojonegoro	94
6	Bondowoso	29
7	Gresik	90
8	Jember	129
9	Jombang	48
10	Kediri	96
11	Lamongan	120
12	Lumajang	63
13	Madiun	80
14	Magetan	81
15	Malang	148
16	Mojokerto	42

17	Nganjuk	53
18	Ngawi	96
19	Pacitan	85
20	Pamekasan	57
21	Pasuruan	56
22	Ponorogo	97
23	Probolinggo	80
24	Sampang	95
25	Sidoarjo	89
26	Situbondo	40
27	Sumenep	122
28	Surabaya	169
29	Trenggalek	91
30	Tuban	85
31	Tulungagung	54

Sumber : Badan Pusat Statistik (Kegiatan Updating Direktori Pasar 2024 (UDP-24)), diolah Pusat Data dan Sistem Informasi Kementerian Perdagangan

Berdasarkan tabel 1.1 total jumlah pasar di Provinsi Jawa Timur sebanyak 2.574 pasar. Kota Surabaya menempati posisi pertama dengan jumlah 169 pasar dan Kota Malang dengan jumlah pasar sebanyak 148. Kedua wilayah tersebut relatif lebih banyak dibandingkan daerah lain di Jawa Timur. Sehingga penelitian ini berfokus pada Kota Surabaya dan Kota Malang karena kedua wilayah tersebut memiliki potensi besar dalam pengelolaan retribusi pasar sebagai bagian dari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menunjukkan bahwa keduanya memiliki dasar yang kuat dalam kegiatan ekonomi tradisional yang patut untuk dipelajari.

Selain itu, Kota Surabaya dan Kota Malang termasuk kota besar di Jawa Timur, namun keduanya memiliki ciri khas berbeda. Surabaya adalah kota metropolitan dengan tingkat urbanisasi, aktivitas ekonomi, dan kompleksitas administratif yang lebih tinggi. Sedangkan, Malang dikenal sebagai kota pendidikan dan pariwisata dengan dinamika ekonomi yang lebih beragam, meskipun tidak sepadat Surabaya. Perbedaan karakter ini menciptakan berbagai variasi sistem pengelolaan retribusi pasar, baik dari segi kebijakan, mekanisme pemungutan, maupun tingkat efektivitasnya. Pemilihan dua kota tersebut beranggapan bahwa meskipun terdapat potensi yang cukup tinggi, namun pengelolaan retribusi pasar di tiap daerah belum tentu menghasilkan kontribusi maksimal bagi PAD. Maka, diperlukan analisis perbandingan untuk menelaah perbedaan cara pengelolaan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dengan membandingkan Kota Surabaya dan Kota Malang, penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai praktik pengelolaan retribusi pasar yang efektif, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor

pendorong dan penghambat yang memengaruhi perbedaan pengelolaan kontribusi pasar terhadap PAD. Temuan penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah lain dalam mengoptimalkan retribusi pasar sebagai sumber pendapatan daerah.

METODE

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur untuk membandingkan pengelolaan retribusi pasar sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Surabaya dan Kota Malang. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi website resmi dari pemerintah daerah Kota Surabaya dan Kota Malang, penelitian terdahulu, laporan resmi dari pemerintah seperti Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan (Diskopindag), serta dokumen kebijakan mengenai pengelolaan retribusi pasar dan PAD yang masing-masing diperoleh dari kedua daerah tersebut. Teknik analisis data yang digunakan yaitu teknik analisis deskriptif komparatif dengan membandingkan pengelolaan retribusi pasar di kedua kota berdasarkan beberapa indikator yang telah ditentukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Pengelolaan Retribusi Pasar Di Surabaya Dan Malang

Pengelolaan retribusi pasar di dua kota besar di Jawa Timur, yaitu Surabaya dan Malang menampilkan perbedaan yang menarik dalam model kelembagaan. Di Surabaya, pemerintah kota memilih untuk mengelola secara mandiri lewat pembentukan PD Pasar Surya, sebuah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang memiliki kewenangan penuh dalam mengatur aspek administrasi, perizinan, dan operasional harian pasar (Sumirat dkk. , 2024). Hal ini memberikan fleksibilitas semi-korporat bagi pengelola. Sebaliknya, Kota Malang masih mempertahankan fungsi pengelolaan pasar di bawah naungan birokrasi yaitu Dinas Perdagangan Kota Malang. Dinas ini berperan sebagai pelaksana teknis otonomi daerah dalam sektor perdagangan (Riandales, 2019). Perbedaan mendasar ini menjadikan PD Pasar Surya lebih mandiri dalam pengelolaan aset, sedangkan Dinas Perdagangan di Malang harus mengikuti instruksi yang lebih ketat dari Walikota.

Metode pemungutan retribusi di kedua wilayah itu menunjukkan kesamaan dalam operasional di lapangan, tetapi memiliki perbedaan dalam cara penyetorannya. Di Kota Malang, mekanisme pemungutan berjalan secara hierarkis di mana Dinas Perdagangan memberikan karcis retribusi kepada kepala pasar, yang selanjutnya disalurkan kepada juru pungut untuk mengumpulkan dana langsung dari para pedagang (Firdiyansah, 2024). Uang yang dihimpun dari pemakaian stan dan layanan pasar akan disetorkan melalui kepala pasar ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) melalui Bank Jatim. Namun, tantangan signifikan sering timbul di lapangan, seperti kurangnya pemahaman pedagang mengenai peraturan akibat sosialisasi yang tidak merata, yang pada akhirnya berpengaruh pada efektivitas penerapan kebijakan (Riandales, 2019). Sementara itu, di Surabaya juga ditemukan masalah yang serupa dalam penarikan manual yang membuat data pedagang menjadi tidak terorganisir dan sulit dipantau secara akurat (Sumirat dkk. , 2024).

Upaya modernisasi sistem melalui digitalisasi kini menjadi prioritas bagi kedua kota untuk menghentikan masalah inefisiensi sistem manual. Selama ini, penggunaan karcis kertas dipandang rentan terhadap kebocoran dan sulit dipertanggungjawabkan dengan segera. Sebagai respons, Surabaya telah meluncurkan inovasi berupa sistem manajemen berbasis Web dan Android, di mana pedagang diberikan kartu dengan barcode yang harus dipindai oleh petugas saat pengumpulan dana (Sumirat dkk. , 2024). Langkah maju ini diikuti oleh Kota Malang yang mulai mengimplementasikan aplikasi e-retribusi untuk mengubah transaksi tunai menjadi digital. Inisiatif ini bertujuan tidak hanya untuk meningkatkan transparansi tetapi juga memudahkan pemerintah dalam memantau fluktuasi pendapatan daerah secara segera dan akurat (Firdiyansah, 2024).

Dari perspektif hukum, dasar pemungutan retribusi mengacu pada regulasi daerah yang terus diperbarui. Kota Malang masih mengikuti Peraturan Daerah (Perda) Nomor 3 Tahun 2015 tentang Retribusi Jasa Umum dalam praktiknya (Riandales, 2019). Namun, untuk memperkuat dasar hukum dan menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi terkini, Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2023 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga telah dikeluarkan, yang mengatur lebih terperinci tentang prosedur penetapan dan penjiagaan (Firdiyansah, 2024). Sedangkan di Surabaya mengikuti Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kerangka hukum ini menjadi instrumen penting bagi kedua kota agar setiap rupiah yang dipungut dari pedagang memiliki legitimasi yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan dalam konteks Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2. Perbandingan Potensi Retribusi Pasar

2.1 Jumlah pasar

Potensi retribusi pasar sebagai salah satu sumber PAD dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, mulai dari jumlah pasar, intensitas aktivitas ekonomi hingga kondisi pengelolaan pasar itu sendiri. Kota Surabaya dan Kota Malang memiliki karakteristik pasar yang berbeda dan mengadopsi kebijakan sesuai ketentuan dari pemerintahan daerah masing-masing sehingga potensi retribusi pasar yang dihasilkan pun juga berbeda. Jumlah pasar yang ada di dua kota ini tidak jauh berbeda. Jumlah pasar di Kota Surabaya sebanyak 169 pasar, mencakup pasar yang dikelola oleh pemerintah, swasta serta perorangan. Begitu juga dengan dengan pasar yang ada di Kota Malang. Di Kota Malang sendiri, jumlah pasar sebanyak 148 pasar. Jumlah pasar di kedua kota ini tidak jauh berbeda, memiliki selisih dengan jumlah yang ringan.

2.2 Aktivitas Ekonomi Pasar

Pada tahun 2025, pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya mengalami kenaikan sebesar 5,87%. Sedangkan, pertumbuhan ekonomi di Kota Malang pada tahun 2025 mencapai sebesar 5,92%. Berdasarkan data tersebut, kedua kota ini memiliki pertumbuhan ekonomi yang tidak jauh berbeda. Menurut Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), perekonomian Kota Surabaya atas dasar harga berlaku mencapai Rp 830,54 triliun. Dari sisi produksi, lapangan usaha Perdagangan Besar dan Eceran serta Reparasi Mobil dan Sepeda Motor mendominasi struktur PDRB Surabaya Tahun 2025 sebesar 19,59%. Di sisi lain, menurut PDRB, perekonomian Kota Malang atas dasar harga berlaku mencapai Rp

108.152,82 miliar. Sama halnya dengan Kota Surabaya, lapangan usaha Perdagangan BesardanEceranserta Reparasi Mobil dan Sepeda Motor juga mendominasi struktur perekonomian Kota Malang dengan nilai sebesar 28,50%. Sektor perdagangan yang mendominasi pada PDRB di kedua kota ini menunjukkan bahwa aktivitas jual beli di pasar menunjukkan intensitas yang tinggi. Kondisi tersebut berpotensi meningkatkan pendapatan retribusi pasar yang akan berkontribusi pada PAD. Meski tingkat pertumbuhan ekonomi di kedua kota ini tidak jauh berbeda, PDRB Kota Surabaya memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan Kota Malang.

Jumlah pedagang pasar merupakan salah satu bentuk konkret dari aktivitas pasar yang berlangsung cukup tinggi baik di Kota Surabaya maupun Kota Malang. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, jumlah pedagang pasar tradisional mencapai lebih dari 35.000 orang serta terdapat lebih dari 850 sarana perdagangan. Lebih rendah dibandingkan Kota Surabaya, pedagang pasar yang terdata di Badan Pusat Statistik Kota Malang berjumlah 11.417. Perbedaan jumlah pedagang pasar tentu saja dipengaruhi oleh jumlah penduduk di kedua kota tersebut. Kota Surabaya merupakan ibu kota Jawa Timur yang memiliki kurang lebih 3.000.000 penduduk pada tahun 2025. Di sisi lain, Kota Malang memiliki lebih dari 800.000 penduduk di tahun 2025.

2.3 Faktor Pendukung Dan Penghambat

Terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat dari retribusi pasar sebagai sumber PAD. Faktor pendukung potensi retribusi pasar di Kota Surabaya dan Kota Malang antara lain jumlah pasar yang terbilang cukup padat sehingga aktivitas ekonomi pasar di kedua kota tersebut terbilang cukup baik. Pedagang yang patuh membayar retribusi juga merupakan salah satu faktor pendukung untuk meningkatkan retribusi pasar terhadap PAD. Kepatuhan pedagang membayar retribusi pun difasilitasi oleh kebijakan pemerintah dengan mengadakan pembayaran retribusi pasar melalui digitalisasi yang mengikuti konsep smart city. Di Kota Surabaya, pembayaran dengan sistem digitalisasi dapat dilakukan melalui web dan android yang diselenggarakan oleh PD Pasar Surya Surabaya. Sebaliknya, Kota Malang masih menerapkan pembayaran retribusi pasar dengan sistem manual.

Di balik kebijakan digitalisasi maupun kebijakan pembayaran dengan sistem manual tersebut, hambatan masih tetap hadir sehingga dapat mempengaruhi potensi retribusi pasar sebagai sumber PAD. Di Surabaya, sistem pembayaran retribusi pasar melalui web dan android yang dikelola oleh PD Pasar Surya masih belum optimal. Menurut Sumirat et al. (2024), permasalahan yang dihadapi dalam digitalisasi retribusi pasar yaitu belum adanya manajemen retribusi pedagang pasar yang menggunakan Android dan web. Sedangkan di Kota Malang, permasalahan pada retribusi pasar juga turut hadir. Menurut Marut (2023), permasalahan retribusi di Kota Malang kerap hadir karena masyarakat yang mengeluh akibat penarikan retribusi masih belum mengikuti aturan perda nomor 3 tahun 2015. Selain itu, penjual juga merasa keberatan membayar retribusi karena harga lapak yang sangat mahal sehingga lapak yang telah tersedia tidak digunakan oleh penjual tersebut.

2.4 Potensi Fiskal Masing-Masing Kota

Pada umumnya jumlah pasar dapat mempengaruhi angka PAD dari sektor retribusi karena semakin banyak jumlah pasar, maka potensi retribusi pasar sebagai sumber PAD juga akan semakin luas. Namun, apakah jumlah pasar di masing- masing kota ini berbanding

lurus dengan PAD? Kota Surabaya memang merupakan ibu kota Jawa Timur. Oleh karena itu, potensi retribusi pasar sebagai sumber PAD di Kota Surabaya relatif lebih besar dibandingkan Kota Malang. Contoh konkret dapat dilihat dari perbedaan jumlah retribusi

daerah di kedua kota ini. Potensi fiskal Kota Surabaya dalam sektor retribusi pasar tergolong lebih besar dibandingkan dengan Kota Malang. Kontribusi daerah terhadap PAD di Kota Surabaya di tahun 2025 sebesar Rp470,62 miliar dan Kota Malang di tahun 2025 sebesar Rp72,65 miliar. Namun, jumlah pasar bukan satu-satunya faktor penentu. Faktor-faktor lain seperti aktivitas ekonomi pasar, kebijakan pemerintah untuk mengelola pasar dengan sistem yang berbeda hingga kepatuhan pedagang untuk membayar retribusi juga turut mempengaruhi potensi retribusi pasar di masing-masing kota tersebut.

3. Analisis Realisasi Dan Kontribusi Terhadap PAD

3.1 Target Vs Realisasi Retribusi Pasar

Hasil analisis menunjukkan adanya perbedaan kinerja yang cukup signifikan antara Kota Surabaya dan Kota Malang dalam pengelolaan retribusi pasar sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Kota Surabaya, realisasi retribusi daerah pada tahun 2024 hanya mencapai 84,54% dari target yang ditetapkan. Capaian ini mengindikasikan bahwa pengelolaan retribusi, termasuk retribusi pasar, belum berjalan secara optimal. Rendahnya capaian tersebut dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kurang optimalnya pemungutan, kendala administratif, serta belum maksimalnya implementasi sistem digital secara menyeluruh di seluruh objek retribusi.

Sebaliknya, Kota Malang menunjukkan kinerja yang lebih baik dalam hal efektivitas. Realisasi retribusi pasar pada tahun 2024 mencapai 103,75% dari target, yang berarti melampaui target yang telah ditetapkan. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan retribusi pasar di Kota Malang tergolong sangat efektif. Secara teoritis, tingkat efektivitas di atas 100% mencerminkan kinerja pemungutan yang optimal dan menunjukkan adanya potensi penerimaan yang mampu dimaksimalkan oleh pemerintah daerah.

Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa efektivitas retribusi pasar di Kota Malang berada dalam kategori "sangat efektif", dengan rata-rata capaian di atas 100%. Dengan demikian, meskipun secara kapasitas fiskal Kota Surabaya lebih besar, dari sisi efektivitas operasional, Kota Malang justru menunjukkan kinerja yang lebih unggul.

3.2 Kontribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Meskipun efektivitas retribusi pasar di Kota Malang tergolong tinggi, kontribusinya terhadap PAD masih relatif kecil. Dengan total PAD Kota Malang sekitar Rp2,38 triliun dan realisasi retribusi pasar sebesar Rp7,6 miliar, kontribus sektor ini hanya sekitar 0,32%. Hal ini menunjukkan bahwa retribusi pasar belum menjadi sumber utama pendapatan daerah. Kondisi serupa juga terjadi di Kota Surabaya. Meskipun nilai retribusi daerah mencapai Rp349,58 miliar, kontribusinya terhadap PAD yang sebesar Rp6,11 triliun hanya sekitar 5,7%. Lebih jauh lagi, jika difokuskan pada retribusi pasar sebagai bagian dari retribusi daerah, kontribusinya diperkirakan kurang dari 1%.

Rendahnya kontribusi ini menunjukkan bahwa struktur PAD di kedua kota masih didominasi oleh pajak daerah. Hal ini sesuai dengan teori struktur keuangan daerah yang

menyatakan bahwa pajak daerah merupakan sumber utama PAD, sementara retribusi daerah, termasuk retribusi pasar, hanya berperan sebagai sumber pendapatan pelengkap. Dengan demikian, meskipun pengelolaan retribusi pasar dapat dikatakan efektif (terutama di Kota Malang), signifikansinya terhadap PAD tetap rendah.

3.3 Tren Retribusi Pasar

Dari sisi tren, Kota Surabaya menunjukkan peningkatan PAD yang cukup signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Namun, peningkatan tersebut tidak diikuti oleh pertumbuhan retribusi daerah yang signifikan. Nilai retribusi cenderung stagnan pada kisaran Rp300–400 miliar per tahun, yang menunjukkan bahwa kontribusi sektor ini relatif tidak berkembang dibandingkan dengan sektor pajak.

Sementara itu, di Kota Malang, tren retribusi pasar cenderung stabil dengan kisaran penerimaan antara Rp7–8 miliar per tahun. Meskipun tidak mengalami peningkatan signifikan, stabilitas ini menunjukkan bahwa sektor retribusi pasar memiliki tingkat ketahanan yang cukup baik terhadap perubahan ekonomi. Selain itu, capaian yang konsisten melampaui target menunjukkan adanya perencanaan yang realistis serta pengelolaan yang relatif efisien.

Namun demikian, stagnasi nilai retribusi pasar di kedua kota menunjukkan adanya keterbatasan dalam pengembangan potensi sektor ini. Hal ini dapat disebabkan oleh keterbatasan objek retribusi, rendahnya tarif, serta perubahan pola konsumsi masyarakat yang beralih ke sektor modern.

3.4 Perbandingan Sistem Pengelolaan

Perbedaan sistem pengelolaan antara Kota Surabaya dan kota Malang menjadi faktor penting dalam menjelaskan variasi efektivitas yang terjadi. Kota Surabaya menerapkan model sistem pengelolaan berbasis badan usaha milik daerah yaitu PT Pasar Surya dengan pendekatan yang mengarah pada digitalisasi dan modernisasi sistem. Model ini secara aseptik memiliki keunggulan dari segi efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.

Namun dalam implementasi sistem tersebut masih belum sepenuhnya optimal sebagaimana tercermin dari belum tercapainya target retribusi. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan sistem tidak bergantung pada desain kelembagaan saja namun juga pada kesiapan implementasi di lapangan. Di kota Malang sendiri sistem pengelolaan masih menggunakan pendekatan birokratis melalui Dinas Perdagangan. Meskipun sistem ini relatif konvensional Namun mampu menghasilkan tingkat efektivitas yang tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa faktor manajerial pengawasan, serta kedekatan dengan objek retribusi memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan keberhasilan pengelolaan.

Jika dilihat perbandingannya maka Kota Surabaya Unggul dalam aspek Inovasi dan kapasitas sistem, sedangkan kota Malang lebih unggul dalam efektivitas operasional. Dari perbedaan dua kota tersebut, Kota Surabaya dan kota Malang menunjukkan kesamaan dalam hal rendahnya kontribusi retribusi pasar terhadap PAD

3.5 Analisis Efektivitas dan Signifikasi

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan antara efektivitas dan signifikansi dalam pengelolaan retribusi pasar. Dari sisi efektivitas, Kota Malang lebih unggul karena mampu melampaui target yang ditetapkan. Sementara itu, Kota Surabaya masih menghadapi kendala dalam mencapai target, meskipun memiliki sistem

yang lebih modern.

Namun dari sisi signifikansi terhadap PAD, kedua kota menunjukkan hasil yang sama, yaitu kontribusi yang sangat rendah (kurang dari 1%). Hal ini menunjukkan bahwa retribusi pasar tidak memiliki peran strategis dalam struktur PAD. Temuan ini mengindikasikan bahwa peningkatan efektivitas pemungutan retribusi pasar tidak secara otomatis meningkatkan kontribusinya terhadap PAD. Oleh karena itu, kebijakan peningkatan PAD tidak dapat hanya bergantung pada sektor retribusi pasar, melainkan perlu difokuskan pada sektor yang memiliki potensi lebih besar, seperti pajak daerah.

4. Sistem Pengelolaan dan Digitalisasi

4.1 Sistem Pembayaran

Pengelolaan retribusi pasar di Kota Surabaya dan Kota Malang menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan, khususnya dalam sistem pembayaran yang digunakan. Di Kota Surabaya, sistem pembayaran retribusi masih didominasi oleh metode manual, yaitu melalui penarikan langsung oleh petugas lapangan dengan menggunakan karcis sebagai bukti pembayaran. Sistem ini memiliki beberapa keterbatasan, antara lain pencatatan yang belum terintegrasi, keterlambatan dan pelaporan, serta potensi terjadinya kesalahan dalam administrasi. Penggunaan sistem manual menyebabkan data penerimaan retribusi tidak dapat dipantau secara real time, sehingga menyulitkan pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi secara cepat dan akurat. Selain itu, sistem ini juga sangat bergantung pada kinerja petugas di lapangan, sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan dalam pelaksanaan di masing-masing lokasi pasar.

Sementara itu, Kota Malang menunjukkan kinerja pengelolaan retribusi pasar yang relatif lebih baik daripada Kota Surabaya. Hal ini terlihat dari realisasi penerimaan yang dalam beberapa periode mampu mencapai bahkan melampaui target yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa sistem pengelolaan yang diterapkan sudah cukup berjalan efektif, meskipun belum sepenuhnya berbasis digital. Seiring adanya perkembangan, kedua wilayah tersebut mulai menuju penerapan sistem e-retribusi. Sistem ini memfasilitasi pembayaran non-tunai, sehingga transaksi menjadi lebih cepat, praktis, dan tercatat dengan baik. Di samping itu, pencatatan otomatis yang dilakukan dalam sistem digital dapat meningkatkan ketepatan data serta memudahkan proses pelaporan dan pengendalian (Noor et al., 2026).

4.2 Transparansi dan Pengawasan (Monitoring)

Transparansi dan pengawasan adalah aspek krusial dalam pengelolaan retribusi pasar, karena berkaitan langsung dengan peningkatan penerimaan daerah. Dalam sistem manual, transparansi biasanya lebih rendah karena proses pencatatan dan pelaporan belum tersusun secara terintegrasi. Situasi ini dapat menimbulkan sejumlah masalah, seperti ketidakcocokan data, keterlambatan laporan, serta kemungkinan terjadinya penyimpangan. Keterbatasan dalam sistem manual juga memengaruhi proses pengawasan yang tidak efektif. Data yang tidak tersedia secara langsung menyulitkan pengelolaan dalam melakukan pemantauan, sehingga risiko kebocoran pendapatan dapat meningkat.

Sebaliknya, implementasi sistem digital lewat e-retribusi menawarkan keuntungan dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Setiap transaksi yang dilakukan akan segera tercatat dalam sistem, sehingga bisa diawasi secara rutin oleh pemerintah daerah.

Selain itu, informasi yang tersimpan secara digital juga memudahkan proses audit dan penilaian kinerja pengelolaan retribusi. Di Kota Malang, walaupun digitalisasi belum sepenuhnya diimplementasikan, mekanisme pengawasan dapat dianggap berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari konsistennya pencapaian target penerimaan retribusi pasar. Oleh karena itu, dapat dimengerti bahwa pengawasan yang efisien tidak hanya bergantung pada teknologi, tetapi juga pada penerapan sistem manajemen yang ada.

4.3 Efektivitas dan Efisiensi Retribusi Pasar Terhadap PAD

Retribusi pasar adalah salah satu elemen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang memiliki peluang untuk dikembangkan, meskipun sumbangannya tergolong lebih kecil dibandingkan dengan pajak daerah. Beberapa penelitian mengungkapkan bahwa sumbangan retribusi pasar terhadap PAD masih dianggap rendah, yaitu berkisar 2,94% (Imamah & Irwanto, 2012). Hal ini menunjukkan bahwa pemanfaatannya masih belum optimal. Di Kota Malang, efektivitas pengelolaan retribusi pasar dapat diklasifikasikan sebagai cukup baik. Ini terlihat dari kemampuan pemerintah daerah dalam mencapai target penerimaan, bahkan dalam beberapa periode melampaui target yang telah ditentukan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa potensi pendapatan dari pasar telah dikelola dengan cukup optimal.

Sebaliknya, di Kota Surabaya, pengelolaan retribusi pasar masih menghadapi berbagai tantangan, terutama disebabkan oleh penerapan sistem manual. Pencatatan yang tidak terintegrasi mengakibatkan data yang dihasilkan menjadi kurang tepat dan sulit digunakan sebagai landasan dalam pengambilan kebijakan. Selain itu, kemungkinan kebocoran dalam proses pengumpulan retribusi juga menjadi elemen yang memengaruhi tingkat penerimaan. Dari segi efisiensi, sistem manual biasanya memerlukan biaya operasional yang lebih tinggi, seperti pengeluaran untuk pencetakan tiket, distribusi, dan tenaga kerja untuk pemungutan retribusi. Sebaliknya, sistem e-retribusi memungkinkan pengurangan biaya tersebut karena pembayaran dan pencatatan dilakukan secara otomatis.

SIMPULAN

Kesimpulan dari studi komparatif pengelolaan retribusi pasar di Surabaya dan Malang menunjukkan adanya ketidaksesuaian dalam manajemen publik. Surabaya yang menerapkan model mandiri melalui perusahaan daerah belum mampu memastikan pemungutan berjalan optimal karena pencapaiannya masih 84,54%. Sebaliknya, Kota Malang yang menggunakan jalur birokrasi tradisional justru mampu melampaui target hingga 103,75%. Hal ini menunjukkan bahwa fleksibilitas organisasi modern tidak selalu menjamin keberhasilan tanpa pengawasan yang kuat di lapangan. Walaupun terdapat perbedaan kinerja, kedua kota memiliki kondisi fiskal yang hampir sama. Kontribusi retribusi pasar terhadap PAD masih sangat kecil, bahkan di bawah satu persen. Kondisi ini menegaskan bahwa retribusi pasar lebih berfungsi sebagai layanan publik dan kontrol sosial daripada sebagai sumber utama pendapatan daerah. Pajak daerah tetap menjadi penyumbang terbesar, sementara retribusi pasar masih menghadapi kendala seperti kebocoran sistem manual dan penolakan dari pedagang. Upaya digitalisasi menjadi langkah penting untuk mengatasi ketidakefisienan dan potensi penyalahgunaan, meskipun masih terkendala aspek teknis dan kurangnya pemahaman pedagang. Keberhasilan pengelolaan pasar pada

akhirnya bergantung pada keseimbangan antara pemanfaatan teknologi, penerapan regulasi, dan pendekatan sosiologis kepada pelaku ekonomi. Untuk perbaikan, Pemerintah Kota Surabaya melalui PD Pasar Surya perlu melakukan audit data pedagang agar sistem berbasis aplikasi lebih akurat. Sementara itu, Kota Malang dapat memanfaatkan capaian yang ada dengan mulai beralih ke sistem pembayaran non-tunai guna meminimalkan kebocoran. Keduanya juga perlu mengarahkan kebijakan pada peningkatan kualitas layanan melalui perbaikan infrastruktur pasar serta memperkuat komunikasi dengan paguyuban pedagang agar perubahan kebijakan dapat diterima dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Admiati. (2018). Analisis Kinerja Pengelolaan Retribusi Pasar Di Kota Malang (Studi Kasus Di Dinas Perdagangan Kota Malang). *Jurnal Agregat*, 3(1).
- Badan Pusat Statistik Kota Malang. (2025). Banyaknya Tempat Usaha Dan Pedagang Menurut Pasar Di Kota Malang, 2025. Diakses Dari <https://Malangkota.Bps.Go.Id/Id/Statistics-Table/2/Ndg4izi=/Banyaknya-Tempat-Usaha-Dan-Pedagang-Menurut-Pasar-Di-Kota-Malang.Html>
- Badan Pusat Statistik Kota Malang. (2025). Ekonomi Kota Malang Tahun 2025 Tumbuh 5,92 Persen. Diakses Dari <https://Malangkota.Bps.Go.Id/Id/Pressrelease/2026/03/02/423/Ekonomi-Kota-Malang-Tahun-2025-Tumbuh-5-92-Persen.Html>
- Badan Pusat Statistik Kota Malang. (2025). Kota Malang Dalam Angka 2025. Diakses Dari <https://Malangkota.Bps.Go.Id/Id/Publication/2025/02/28/A2f2a9dec4e415a79da3d6d6/Kota-Malang-Dalam-Angka-2025.Html>
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. (2025). Ekonomi Surabaya Tahun 2025 Mengalami Pertumbuhan Sebesar 5,87 Persen. Diakses Dari <https://Surabayakota.Bps.Go.Id/Id/Pressrelease/2026/02/27/380/Ekonomi-Surabaya-Tahun-2025-Mengalami-Pertumbuhan-Sebesar-5-87-Persen.Html>
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. (2025). Kota Surabaya Dalam Angka 2 Diakses Dari <https://Surabayakota.Bps.Go.Id/Id/Publication/2025/02/28/Bd1f25e59ae790cc8a7c0c07/Kota-Surabaya-Dalam-Angka-2025.Html>
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. (2025). Prj Surabaya 2025: Panggung Umkm, Nadi Ekonomi Kota!. Diakses Dari <https://Surabayakota.Bps.Go.Id/Id/News/2025/10/20/634/Prj-Surabaya-2025--Panggung-Umkm--Nadi-Ekonomi-Kota--.Html>
- Firdiyansah, M. I. (2024). *Analisis Retribusi Pelayanan Pasar Sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi Kasus Di Dinas Perdagangan Kota Malang)*. Skripsi, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Etheses.
- Halim, A. (2014). *Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat.
- Hana, C., & Sunarti, D. (2022). Analisis Pengelolaan Retribusi Pasar Tradisional Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Pad). *Jurnal Akuntansi Dan Ekonomi Bisnis*, 11(1), 11–17. <https://doi.org/10.33795/Jaeb.V11i1.288>
- Hartono, 2010, Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Indonesia, (Surabaya: Bayumedia)

- Imamah, N., & Irwantoro, I. (2012). Analisis Efisiensi Dan Efektivitas Retribusi Pasar Di Kabupaten Sidoarjo. *Cakrawala*, 6(2), 195–204.
- Junaiedi, A. (2020). Pengelolaan Retribusi Dalam Penerimaan Retribusi Pasar Di Pasar Gisting Kecamatan Gisting Kabupaten Tanggamus. *Jurnal Sosial Dan Humanis Sains*, 5(1), 22–30.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Dua Dekade Desentralisasi Fiskal: Tantangan Dan Upaya Memacu Pertumbuhan Ekonomi Daerah Yang Inklusif*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2024). *Data Perdagangan Dalam Negeri: Pasar*. Diakses Dari <https://satudata.kemendag.go.id/Data-Informasi/Perdagangan-Dalam-Negeri/Pasar>
- Pemerintah Kota Malang. (2015). *Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Retribusi Jasa Umum*. Diakses Dari <https://peraturan.bpk.go.id/details/20969>
- Pemerintah Kota Malang. (2023). *Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. Diakses Dari <https://peraturan.bpk.go.id/details/289447/perda-kota-malang-no-4-tahun-2023>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2023). *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. Diakses Dari <https://peraturan.bpk.go.id/details/306225/perda-kota-surabaya-no-7-tahun-2023>
- Marut, Tarsisius. (2023). Efektivitas Pemungutan Retribusi Pasar Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi Kasus Di Dinas Koperasi, Perindustrian Dan Perdagangan Kota Malang). Skripsi, Universitas Merdeka Malang.
- Noor, T. W., Munawwarah, N. W., & Handayani, Y. F. (2026). Implementasi Digitalisasi Pembayaran Retribusi Pelayanan Pasar Melalui E-Retribusi. *Jurnal Cendekia Ilmiah*, 5(2).
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Riandales, H. (2019). Analisis Kebijakan Retribusi Pasar Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Di Kota Malang. *Jisip: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 8(3), 158-164.
- Simangunsong, F., & Puspitosari, H. (2021). Efektivitas Pengelolaan Retribusi Pasar Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah Dan Upaya Penanggulangan Penyimpangan. *Risalah Hukum*, 17(2).
- Sumirat, L. P., Setiyawan, Y. B., & Pamudi. (2024). Sistem Manajemen Retribusi Pasar Di Kota Surabaya Berbasis Web Dan Android. *Spirit Journal*, 16(1), 272-279.

Utomo, M. M., & Wiwoho, B. (2017). Pengaruh Retribusi Pasar Dan Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Pad) Di Kota Surabaya. *Jeb 17 Jurnal Ekonomi & Bisnis*, 2(1), 335–356.