

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di era desentralisasi menjadikan kebijakan publik sebagai alat fundamental dan strategis untuk mencapai tujuan pembangunan nasional dan memperkuat kapasitas fiskal daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan luas oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, untuk mengelola dan menangani urusan daerahnya sendiri. Dalam konteks ini, kemampuan suatu daerah untuk menemukan sumber pendapatan merupakan indikator utama kemandirian dalam keuangan. Hal ini sejalan dengan prinsip desentralisasi fiskal yang bertujuan meningkatkan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebutuhan masyarakat lokal (Santika et al., 2025).

Setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, terutama yang berkaitan dengan memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), harus diimplementasikan secara sistematis agar mampu menjawab kebutuhan masyarakat serta menyesuaikan dengan dinamika sosial dan ekonomi yang terus berkembang (Syahrudin, 2024). Dengan demikian, kualitas implementasi kebijakan menjadi faktor penentu apakah suatu regulasi benar-benar mampu berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas fiskal daerah atau justru menimbulkan persoalan baru di lapangan

Secara umum, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah seluruh penerimaan yang diperoleh oleh daerah, berasal dari potensi ekonomi lokal, dan diperoleh

berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan daerah lainnya yang sah. Retribusi daerah sendiri merupakan biaya yang dibayarkan oleh orang pribadi atau badan sebagai penghargaan atas layanan atau izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah daerah. Izin atau layanan tersebut khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan tertentu.

Retribusi daerah memiliki peran vital dalam mendukung pembangunan dan pelayanan publik. Berbeda dengan pajak, retribusi daerah dikategorikan sebagai pungutan yang bersifat kontraprestasi langsung, artinya masyarakat memperoleh jasa atau manfaat secara langsung atas pembayaran yang dilakukan. Menurut Oktavilia et al. (2020) retribusi daerah memiliki fungsi ganda, yakni sebagai sumber penerimaan fiskal sekaligus instrumen pengaturan aktivitas ekonomi masyarakat. Selain itu (Nugroho et al., 2024) juga menyebutkan bahwa retribusi ialah salah satu bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) berperan dalam membiayai otonomi daerah secara berkelanjutan. Oleh karena itu, retribusi bukan hanya sekadar biaya administratif, melainkan salah satu bagian penting dalam struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang secara nasional memiliki peran penting pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di berbagai wilayah.

Layanan jasa usaha yang diberikan oleh pemerintah daerah berdasarkan prinsip komersial mencakup berbagai pelayanan, termasuk penyediaan fasilitas

tempat rekreasi dan olahraga. Sektor ini memiliki ciri khas ekonomi yang selalu berubah dan mengandalkan pelayanan langsung kepada masyarakat. Hal ini didukung pula oleh Sinaga et al. (2025), di mana dalam penelitian tersebut disampaikan bahwa penerapan peraturan daerah mengenai retribusi jasa usaha di objek wisata memiliki dampak yang sangat nyata terhadap pengelolaan secara lebih baik dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara jelas.

Menurut Samudra (2016), jasa usaha yang diberikan pemerintah daerah bisa bersifat menguntungkan karena dasarnya jenis pelayanan tersebut juga bisa disediakan oleh sektor swasta. Selain itu, Fitri et al. (2022) menyatakan bahwa keberhasilan retribusi pada objek wisata tidak hanya meningkatkan pendapatan daerah, tetapi juga memengaruhi kelanjutan perawatan fasilitas serta kualitas layanan destinasi tersebut. Oleh karena itu, kebijakan retribusi di sektor pariwisata perlu dinilai tidak hanya dari segi aturan yang berlaku, tetapi juga dari cara penerapannya dan dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sebagai kota terbesar kedua di Indonesia serta pusat pemerintahan Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya dituntut memiliki struktur pendapatan daerah yang kuat dan berkelanjutan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, komposisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Tahun 2024 menunjukkan bahwa retribusi daerah menjadi salah satu sumber pendapatan yang cukup besar.

Tabel 1. 1 Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Tahun 2024

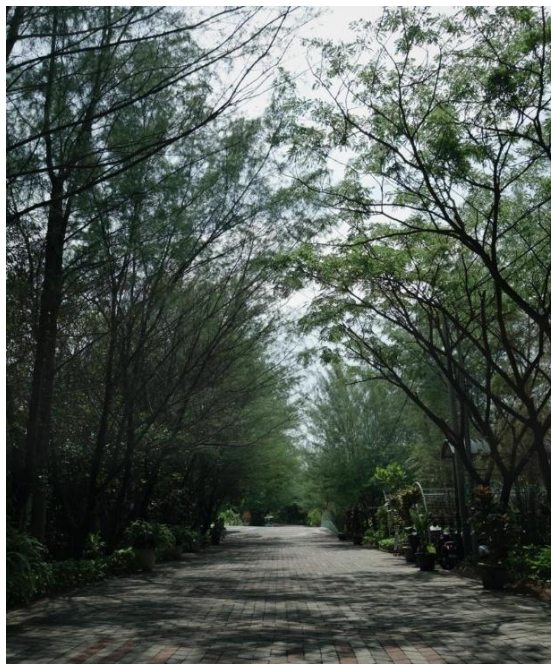
No.	Jenis Pendapatan	Realisasi
1.	Pajak Daerah	Rp4,784,138,830
2.	Retribusi Daerah	Rp307,724,171
3.	Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	Rp195,348,090
4.	Lain-lain PAD yang Sah	Rp827,167,430
Pendapatan Asli Daerah (PAD)		Rp6,114,378,521

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya (2025)

Data pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa retribusi daerah menyumbang lebih dari 300 miliar rupiah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya. Meskipun masih berada di bawah sektor pajak daerah, kontribusi ini menegaskan bahwa optimalisasi retribusi memiliki arti strategis dalam memperkuat kapasitas fiskal daerah. Sebab itu, dibutuhkan kebijakan yang tegas dan tindakan yang tepat agar kemampuan tersebut bisa digunakan secara maksimal dengan cara mengelola tarif, meningkatkan efisiensi dalam urusan administrasi, hingga menciptakan inovasi pada sistem pembayaran.

Guna mengoptimalkan potensi tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih teknis melalui Peraturan

Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2024 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Pada Retribusi Jasa Usaha. Regulasi ini mengatur mekanisme pemungutan, tata cara pembayaran, hingga pengelolaan hasil retribusi agar memiliki kepastian hukum dan procedural. Selanjutnya dilakukan peninjauan tarif dan penambahan rincian objek melalui Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 26 Tahun 2025 Tentang Peninjauan Tarif Dan Penambahan Detail Rincian Objek Pada Retribusi Jasa Usaha. Rangkaian regulasi ini menunjukkan bahwa kebijakan retribusi jasa usaha telah memiliki dasar hukum dan kerangka operasional yang jelas, sehingga secara teoritis seharusnya mampu meningkatkan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) apabila diimplementasikan secara optimal.



Gambar 1. 1 Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya

Sumber : Dokumentasi Penulis (2025)

Salah satu objek retribusi jasa usaha yang menjadi fokus kebijakan retribusi yakni Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya. Kawasan ini sebelumnya dikenal sebagai area konservasi mangrove yang dapat diakses oleh masyarakat secara relatif terbuka dan belum menerapkan pola pemungutan retribusi secara optimal. Sebelum ditetapkan sebagai kebun raya dan sebelum penerapan kebijakan retribusi wisata pada tahun 2024, kawasan ini lebih berfungsi sebagai ruang edukasi lingkungan dan konservasi dengan intensitas kunjungan yang meningkat pesat setelah dilakukannya peresmian menjadi Kebun Raya pada 26 Juli 2023. Pada tahun 2023 tercatat jumlah kunjungan mencapai 80.741 orang, hal ini menunjukkan bahwa masyarakat memiliki antusiasme yang tinggi terhadap destinasi wisata Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar ini.

Penerapan retribusi di Kebun Raya Mangrove menandai adanya pergeseran paradigma dari pengelolaan kawasan konservasi murni menjadi destinasi wisata berbasis jasa usaha. Transisi ini bukan sekadar perubahan administrasi, melainkan tantangan dalam mengelola ekspektasi publik. Sebelum kebijakan retribusi berlaku, masyarakat menikmati fasilitas secara gratis sebagai ruang publik. Ketika tarif diberlakukan, muncul tuntutan logis dari pengunjung terhadap peningkatan kualitas fasilitas, kenyamanan, dan keamanan yang sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Jika kualitas layanan tidak meningkat pasca penerapan retribusi, hal ini akan memicu resistensi pengunjung yang nantinya akan berdampak langsung pada naik atau turunnya realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata ini.

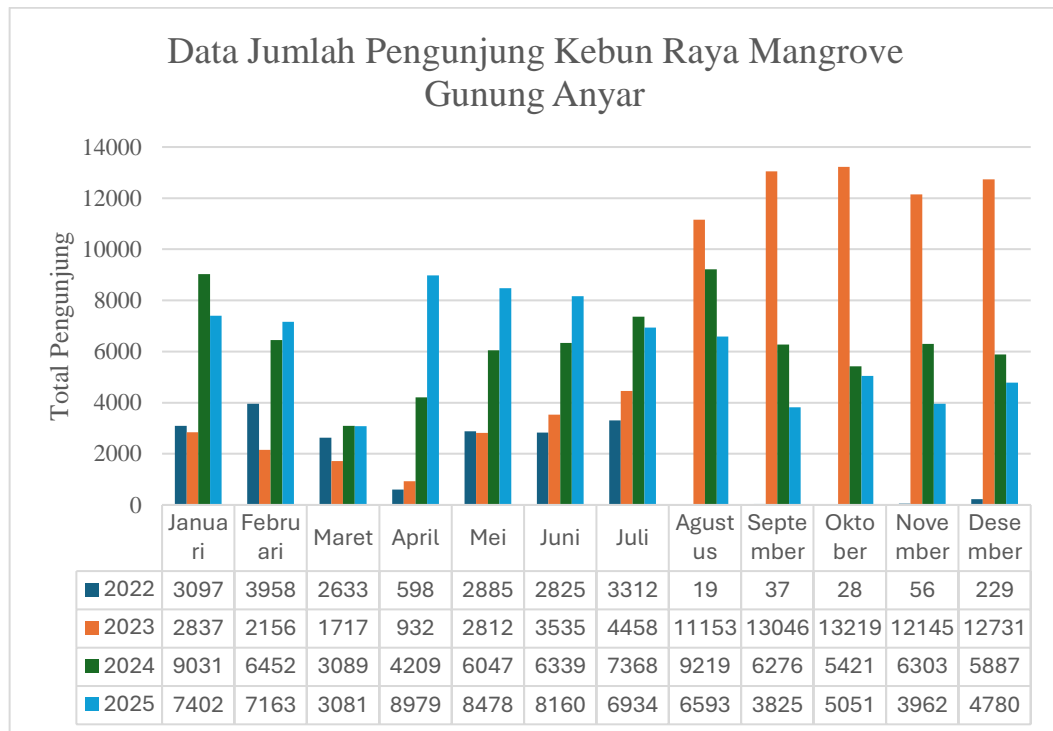


Gambar 1. 2 Papan Informasi Penerapan Kebijakan Retribusi Wisata

Sumber : Dokumentasi Penulis (2025)

Perubahan status menjadi kebun raya mangrove membawa konsekuensi pada tata kelola, termasuk diberlakukannya kewajiban pemungutan retribusi sebagai objek jasa usaha daerah. Tarif yang berlaku sebesar Rp10.000 pada hari biasa dan Rp15.000 pada akhir pekan atau hari libur nasional. Kebijakan ini secara normatif bertujuan untuk mendukung pembiayaan operasional, pemeliharaan fasilitas, serta meningkatkan kemampuan daerah dalam mengumpulkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, implementasi kebijakan ini harus berjalan dengan baik karena keberhasilannya tidak hanya diukur dari peningkatan nominal penerimaan,

melainkan juga dari stabilitas kunjungan dan dampak ekonomi terhadap masyarakat sekitar.



Gambar 1. 3 Grafik Pengunjung Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya

Sumber : UPT Kebun Raya Mangrove (2026)

Pada gambar 1.3 Kebun Raya Mangrove menunjukkan bahwa setelah penerapan kebijakan retribusi pada awal tahun 2024, jumlah pengunjung mengalami penurunan menjadi 75.641 orang pada tahun 2024 lalu berkurang lagi menjadi 74.408 orang pada tahun 2025, yang mana sebelum diberlakukannya kebijakan retribusi yakni pada tahun 2023 tercatat jumlah kunjungan mencapai 80.741 orang. Penurunan jumlah kunjungan secara berturut-turut pasca pemberlakuan tarif merupakan indikator penting dalam keberhasilan kebijakan. Tren ini menunjukkan adanya dinamika yang perlu dianalisis lebih mendalam,

karena penurunan jumlah kunjungan berpotensi memengaruhi total penerimaan retribusi dan pada akhirnya berdampak pada kontribusinya pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, kenaikan tarif tidak serta-merta menjamin peningkatan pendapatan daerah apabila jumlah subjek retribusi (pengunjung) terus menyusut akibat kualitas pelayanan yang dianggap tidak setimpal dengan harga tiket yang harus dikeluarkan oleh pengunjung.

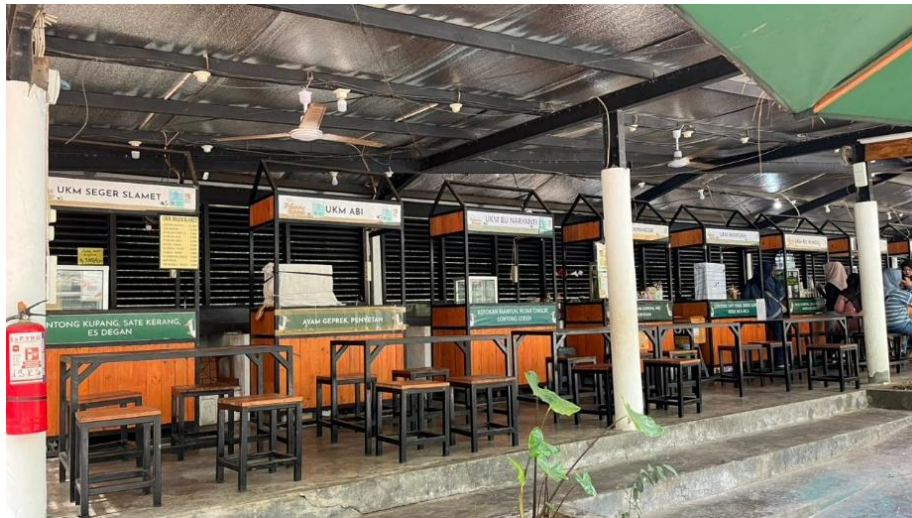
Tabel 1. 2 Data UKM Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya

No.	Lokasi UKM	Jumlah UKM
1.	Gunung Anyar	14 UKM
2.	Medokan Sawah	6 UKM
Total		20 UKM

Sumber : UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya (2025)

Selain dari sisi kunjungan, dampak kebijakan ini juga terlihat pada aktivitas 20 unit Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang beroperasi di dalam kawasan wisata Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya. UKM tersebut turut dikenakan kewajiban pembayaran retribusi sebagai bagian dari pemanfaatan area jasa usaha. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa sebagian tenant lebih sering tutup dibandingkan aktif berjualan. Kondisi ini menciptakan kerugian ganda bagi daerah, di satu sisi pemerintah kehilangan potensi retribusi dari stan yang tidak beroperasi, dan di sisi lain berkurangnya daya tarik wisata akibat minimnya fasilitas penunjang. Hal ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan retribusi tidak

hanya berimplikasi pada penerimaan tiket masuk semata, tetapi juga pada perputaran ekonomi lokal yang secara signifikan memengaruhi besaran Pendapatan Asli Daerah (PAD).



Gambar 1. 4 *Tenant Kuliner Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya*
Sumber : Dokumentasi Penulis (2025)

Kondisi yang terlihat pada gambar 1.4 memperlihatkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan sebagai instrumen peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan realitas implementatif di lapangan. Jika pelaksanaannya tidak berjalan efektif baik dari aspek komunikasi kebijakan, kesiapan sumber daya, sikap pelaksana, maupun struktur birokrasi maka peran retribusi jasa usaha terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) bisa jadi tidak maksimal, bahkan berpotensi menghambat keberlanjutan destinasi wisata.

Penelitian ini berlandaskan pada kerangka teori mengenai implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III (1980), yang menekankan empat indikator utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi

untuk menganalisis bagaimana kebijakan retribusi jasa usaha di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya dilaksanakan. Fokus utama penelitian ini bukan semata-mata mendeskripsikan prosedur pemungutan, tetapi juga pada dampak kebijakan tersebut, baik langsung melalui penerimaan retribusi yang dihasilkan maupun tidak langsung melalui perubahan jumlah kunjungan wisatawan dan kegiatan ekonomi usaha kecil dan menengah di daerah wisata.

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah dipaparkan, penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis kebijakan retribusi jasa usaha pada sektor wisata serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, penulis memilih judul “Implementasi Kebijakan Retribusi Wisata di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, fokus utama penelitian ini ialah mengkaji “Bagaimana Implementasi Kebijakan Retribusi Wisata di Kebun Raya Mangrove Surabaya?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi kebijakan retribusi wisata di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan dan memperkaya kajian dalam bidang Administrasi Publik,

khususnya terkait implementasi kebijakan retribusi wisata di tingkat daerah. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori implementasi kebijakan, serta memperluas pemahaman mengenai bagaimana kebijakan retribusi dapat berfungsi tidak hanya sebagai sumber pendapatan daerah, tetapi juga sebagai instrumen penggerak pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan secara berkelanjutan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan penulis mengenai implementasi kebijakan retribusi wisata.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Penelitian ini dapat menjadi referensi akademik untuk mengembangkan literatur tentang implementasi kebijakan retribusi wisata.

3. Bagi UPT Kebun Raya Mangrove Surabaya.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan bagi peningkatan implementasi kebijakan retribusi wisata di Kebun Raya Mangrove Gunung Anyar Surabaya.