



Analisis Kebijakan Retribusi Daerah Dalam Meningkatkan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Lampung Pada Badan Pendapatan Daerah

Ruli Setiadi

Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Universitas Bandar Lampung, Indonesia

Email : rulisetiadi49@gmail.com

Abstract

This study analyzes the implementation of regional levy policies in Lampung Province following the enactment of Law Number 1 of 2022 and its impact on the structure of Regional Original Revenue (PAD). The research employs a descriptive qualitative approach with a case study at the Regional Revenue Agency of Lampung Province, utilizing interviews, observations, and documentation studies analyzed thematically. The results indicate that policy implementation has not been optimal due to resource imbalances, weak coordination across Regional Government Organizations (OPD), authority fragmentation, and low apparatus disposition toward levies. This condition has triggered a fiscal substitution effect, reflected by the dominance of regional taxes at approximately 95% of PAD in 2024 and a decrease in the contribution of levies to 3.8%. The study recommends strengthening human resource capacity, integrating information systems, repositioning public service-based levies, and increasing transparency to strengthen regional fiscal independence.

Keywords: Policy Implementation; Regional Levy; PAD; Fiscal Decentralization; Lampung.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan retribusi daerah di Provinsi Lampung pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 serta dampaknya terhadap struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi kasus pada Badan Pendapatan Daerah Provinsi Lampung melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi yang dianalisis secara tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum optimal akibat ketimpangan sumber daya, lemahnya koordinasi lintas OPD, fragmentasi kewenangan, serta rendahnya disposisi aparatur terhadap retribusi. Kondisi ini memicu fiscal substitution effect, tercermin dari dominasi pajak daerah sekitar 95% PAD pada 2024 dan turunnya kontribusi retribusi menjadi 3,8%. Penelitian merekomendasikan penguatan kapasitas SDM, integrasi sistem informasi, reposisi retribusi berbasis pelayanan publik, serta peningkatan transparansi untuk memperkuat kemandirian fiskal daerah.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Retribusi Daerah; PAD; Desentralisasi Fiskal; Lampung.

PENDAHULUAN

Kemandirian fiskal merupakan salah satu indikator fundamental dalam menilai efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Prinsip ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan serta menyediakan layanan publik secara berkelanjutan menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya otonomi yang substantif. Derajat kemandirian fiskal mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan pembiayaannya secara mandiri tanpa ketergantungan yang berlebihan pada transfer fiskal dari pemerintah pusat. Dalam konteks desentralisasi fiskal, peningkatan kapasitas pendapatan daerah tidak hanya dipahami sebagai upaya memperbesar ruang fiskal, tetapi juga sebagai mekanisme untuk memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat melalui hubungan langsung antara penerimaan daerah dan kualitas pelayanan publik.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki posisi strategis sebagai representasi utama kapasitas fiskal daerah. PAD tidak hanya menggambarkan kemampuan fiskal yang telah dimiliki suatu wilayah, tetapi juga mencerminkan kapasitas institusional pemerintah daerah dalam menggali potensi ekonomi lokal secara berkelanjutan. Komponen PAD yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah, memiliki karakteristik yang berbeda baik dari sisi basis pemungutan maupun implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan. Di antara komponen tersebut, retribusi daerah menempati posisi unik karena secara langsung berkaitan dengan penyediaan layanan publik. Retribusi tidak semata berfungsi sebagai sumber penerimaan, tetapi juga sebagai instrumen *cost recovery*, pengendali permintaan layanan, serta sarana peningkatan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, retribusi sering kali diposisikan sebagai sumber pendapatan pelengkap yang kurang mendapat prioritas dibandingkan pajak daerah. Pengelolaan retribusi menuntut kerja lapangan yang intensif, koordinasi lintas sektor, serta prasyarat peningkatan kualitas layanan publik, sehingga kerap dianggap memiliki tingkat kompleksitas tinggi dengan hasil fiskal yang relatif terbatas. Akibatnya, banyak pemerintah daerah cenderung mengandalkan instrumen pajak yang lebih mudah dipungut dan didukung oleh sistem administrasi yang lebih mapan. Pola ini berpotensi

menimbulkan ketidakseimbangan struktur PAD serta melemahkan fungsi retribusi sebagai instrumen penguatan hubungan negara–masyarakat di tingkat lokal.

Di Provinsi Lampung, tanggung jawab atas pengelolaan dan optimalisasi PAD berada di bawah Badan Pendapatan Daerah (Bapenda). Dalam Rencana Strategis Bapenda Provinsi Lampung Tahun 2025–2029, arah pembangunan daerah dirumuskan dalam visi besar “Lampung Maju”, dengan salah satu misi strategisnya adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan masyarakat serta membangun tata kelola pemerintahan yang profesional dan akuntabel. Misi tersebut secara implisit menempatkan retribusi daerah sebagai instrumen penting dalam mendukung pembiayaan layanan publik. Namun, data historis menunjukkan bahwa realisasi PAD Provinsi Lampung dalam lima tahun terakhir masih mengalami fluktuasi yang cukup signifikan, sementara kontribusi retribusi daerah relatif rendah dibandingkan pajak daerah. Kondisi ini mengindikasikan adanya tantangan struktural dalam pengelolaan retribusi, baik dari aspek kelembagaan, sumber daya, maupun mekanisme implementasi kebijakan.

Perubahan kerangka regulasi fiskal nasional melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) serta Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 memberikan dinamika baru dalam pengelolaan PAD. Regulasi ini menata ulang klasifikasi pajak dan retribusi daerah, memperkenalkan skema opsen, serta menegaskan orientasi pelayanan publik sebagai dasar legitimasi pemungutan retribusi. Secara normatif, kebijakan tersebut diharapkan mampu memperkuat kemandirian fiskal daerah sekaligus meningkatkan kualitas layanan publik. Namun, implementasi kebijakan di tingkat daerah tidak selalu berjalan seiring dengan tujuan normatif yang dirumuskan dalam regulasi. Perbedaan kapasitas kelembagaan, kesiapan sumber daya, serta karakteristik sosial ekonomi lokal berpotensi menghasilkan variasi capaian implementasi antar daerah.

Dalam konteks Provinsi Lampung, penerapan skema opsen pajak menunjukkan peningkatan signifikan kontribusi pajak daerah terhadap PAD, namun pada saat yang sama kontribusi retribusi justru mengalami penurunan. Fenomena ini mengindikasikan terjadinya pergeseran struktur pendapatan daerah yang perlu dikaji secara lebih mendalam, khususnya terkait efektivitas implementasi kebijakan retribusi pasca UU HKPD. Hingga saat ini, kajian empiris yang secara spesifik menganalisis implementasi kebijakan retribusi daerah di Provinsi

Lampung dengan pendekatan teori implementasi kebijakan masih relatif terbatas, terutama yang mengaitkan aspek kelembagaan, sumber daya, disposisi pelaksana, serta lingkungan sosial ekonomi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan retribusi daerah di Provinsi Lampung pasca pemberlakuan UU Nomor 1 Tahun 2022, dengan menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengkaji bagaimana kebijakan retribusi daerah diimplementasikan oleh Bapenda dan OPD teknis terkait; (2) mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan; serta (3) menganalisis perubahan struktur PAD Provinsi Lampung, terutama pasca penerapan skema opsen pajak. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian administrasi publik, khususnya pada bidang implementasi kebijakan fiskal daerah, sekaligus memberikan masukan praktis bagi Pemerintah Provinsi Lampung dalam merumuskan strategi penguatan retribusi daerah berbasis peningkatan kualitas pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang berkelanjutan.

TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan publik sering dipandang sebagai tahap yang paling menentukan karena pada fase inilah keputusan normatif berubah menjadi tindakan yang benar-benar dijalankan. Keberhasilan tahap ini dipengaruhi oleh dinamika organisasi, kemampuan para pelaksana, dan kondisi sosial-politik yang melingkupinya. Edward III (1980) mengemukakan empat unsur penting yang memengaruhi keberhasilan implementasi: komunikasi, kecukupan sumber daya, sikap para pelaksana (disposisi), dan struktur birokrasi. Sementara itu, Van Meter & Van Horn (1975) menyoroti keterhubungan antara tujuan kebijakan, kapasitas pelaksana, dan kualitas koordinasi antarinstansi. Dalam kerangka desentralisasi fiskal, implementasi kebijakan retribusi bergantung pada kemampuan daerah menyesuaikan diri dengan ketentuan nasional seperti UU No. 1/2022 tentang HKPD. Prinsip *Value for Money* (efisiensi, efektivitas, dan ekonomis) menjadi pijakan penting bagi pengelolaan retribusi yang akuntabel.

Konsep retribusi daerah menggambarkan penerapan *benefit principle*, yakni adanya hubungan timbal balik antara kontribusi yang dibayarkan masyarakat dan layanan yang diberikan pemerintah. Pembayaran retribusi bersifat *quid pro quo*, yang mencerminkan bentuk

hubungan sosial antara pemerintah daerah dan warganya. Perubahan signifikan terjadi melalui UU HKPD yang mengonsolidasikan jenis retribusi menjadi tiga kelompok besar: Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perizinan Tertentu guna meningkatkan efisiensi administrasi. Namun, penerapan skema opsen pajak pada kendaraan bermotor juga memicu *fiscal substitution effect*, di mana daerah cenderung mengalihkan fokus pada sumber pendapatan yang lebih mudah dipungut, seperti pajak, sehingga porsi retribusi menurun. Oleh karena itu, digitalisasi layanan melalui sistem seperti e-Salam dan e-Retribusi menjadi strategi kunci untuk meningkatkan transparansi dan mengurangi kebocoran pendapatan.

METODOLOGI

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi kasus kelembagaan. Lokasi penelitian difokuskan pada Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Lampung sebagai instansi teknis yang bertanggung jawab atas pengelolaan pendapatan daerah. Fokus temporal penelitian ditetapkan pada rentang tahun 2020 hingga 2024, mencakup periode transisi sebelum dan sesudah diberlakukannya UU HKPD. Peneliti berperan sebagai instrumen kunci (*human instrument*) dalam menetapkan fokus, memilih informan, mengumpulkan data, serta menafsirkan temuan lapangan.

Data yang digunakan terdiri dari data primer yang diperoleh langsung melalui wawancara mendalam dan observasi, serta data sekunder dari dokumen resmi, laporan kinerja fiskal, dan peraturan daerah. Informan kunci meliputi Kepala Bapenda, staf teknis pengelola retribusi, serta masyarakat pengguna layanan yang dipilih secara *purposive* dan dikembangkan melalui teknik *snowball sampling*. Teknik pengumpulan data melibatkan wawancara semi-terstruktur, observasi partisipatif terhadap prosedur operasional di lapangan, serta studi dokumentasi terhadap Renstra Bapenda dan laporan realisasi PAD.

Proses analisis data dilakukan secara induktif melalui tahapan reduksi data, klasifikasi, penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan. Analisis menggunakan pendekatan tematik berbasis hermeneutika untuk menangkap makna tersembunyi dalam narasi informan dan dinamika kelembagaan. Untuk menjamin keabsahan data, peneliti menerapkan standar kredibilitas melalui triangulasi sumber, perpanjangan keikutsertaan, ketekunan pengamatan, serta pengecekan anggota (*member checking*). Seluruh proses penelitian dicatat secara rinci guna memenuhi kriteria dependabilitas dan konfirmabilitas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan retribusi daerah di Provinsi Lampung pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) serta Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 belum mencapai tingkat efektivitas yang diharapkan. Secara normatif, regulasi tersebut telah memberikan kerangka yang relatif komprehensif terkait klasifikasi jenis retribusi, prinsip pemungutan berbasis pelayanan, serta penegasan fungsi retribusi sebagai instrumen pembiayaan publik. Dalam konstruksi regulatif tersebut, retribusi tidak hanya diposisikan sebagai sumber penerimaan alternatif, tetapi juga sebagai mekanisme *cost recovery*, instrumen pengendali permintaan layanan, serta sarana peningkatan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat. Namun demikian, temuan empiris menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan antara desain kebijakan (*policy design*) dan praktik implementasi (*policy implementation*).

Pada tataran operasional, standar dan tujuan kebijakan cenderung direduksi menjadi capaian penerimaan fiskal jangka pendek, sementara dimensi substantif seperti kualitas layanan publik, kepuasan masyarakat, transparansi pemungutan, serta tingkat kepatuhan wajib retribusi belum terinstitusionalisasi secara sistematis sebagai indikator kinerja utama perangkat daerah. Orientasi implementasi masih didominasi oleh logika administratif dan pencapaian target kuantitatif, alih-alih pendekatan pembangunan basis retribusi yang berkelanjutan dan berkeadilan. Kondisi ini menunjukkan bahwa internalisasi nilai-nilai pelayanan publik dalam kebijakan retribusi belum berlangsung secara optimal, sehingga tujuan normatif kebijakan tidak sepenuhnya terartikulasikan dalam praktik.

Kesenjangan tersebut tercermin secara jelas dalam struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Lampung. Data menunjukkan bahwa kontribusi pajak daerah meningkat sangat signifikan hingga mencapai sekitar 95% dari total PAD pada tahun 2024 seiring dengan penerapan skema opsen, sementara kontribusi retribusi justru menurun drastis menjadi hanya sekitar 3,8%. Pergeseran komposisi ini mengindikasikan terjadinya *fiscal substitution effect*, yaitu kecenderungan pemerintah daerah untuk semakin mengandalkan sumber pendapatan yang relatif mudah dipungut, memiliki basis data yang kuat, serta didukung sistem administrasi dan digitalisasi yang mapan, sekaligus memarginalkan retribusi daerah yang menuntut kerja lapangan intensif, koordinasi lintas sektor, serta prasyarat peningkatan kualitas layanan publik.

Dalam konteks ini, peningkatan PAD secara nominal tidak secara otomatis mencerminkan penguatan kemandirian fiskal yang berimbang, melainkan menunjukkan terjadinya substitusi struktural antar-sumber pendapatan daerah. Ketergantungan yang semakin besar pada pajak daerah berpotensi mengurangi insentif pemerintah daerah untuk mengembangkan layanan publik berbasis retribusi, sekaligus melemahkan fungsi retribusi sebagai instrumen pengendali permintaan layanan. Lebih jauh, pola tersebut dapat berdampak pada menurunnya akuntabilitas fiskal, karena hubungan langsung antara kualitas layanan dan kontribusi masyarakat menjadi semakin kabur.

Dari perspektif sumber daya dan kapasitas kelembagaan, penelitian ini menemukan adanya ketimpangan yang cukup tajam antara pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah. Secara kelembagaan, Bapenda Provinsi Lampung didukung oleh 363 aparatur sipil negara dengan tingkat pendidikan relatif tinggi. Secara kuantitatif, kondisi ini menunjukkan kapasitas organisasi yang memadai. Namun secara kualitatif, kompetensi aparatur lebih terkonsentrasi pada pengelolaan pajak daerah berbasis sistem digital dan administrasi penerimaan, sementara keahlian teknis terkait pemetaan objek retribusi sektoral, intensifikasi lapangan, pengawasan layanan, serta pengelolaan retribusi berbasis kualitas pelayanan publik masih relatif terbatas. Ketimpangan kompetensi ini berdampak pada lemahnya inovasi dalam pengembangan basis retribusi serta minimnya integrasi antara fungsi pelayanan dan fungsi pemungutan.

Ketimpangan sumber daya tersebut diperkuat oleh perbedaan alokasi anggaran dan dukungan teknologi informasi. Sistem pengelolaan pajak daerah di Provinsi Lampung telah terintegrasi penuh secara digital, mulai dari pendataan objek hingga pelaporan dan pengawasan secara *real-time*. Sebaliknya, pengelolaan retribusi masih banyak dilakukan secara manual dan terfragmentasi di berbagai organisasi perangkat daerah teknis. Kondisi ini menyulitkan Bapenda dalam melakukan analisis potensi secara komprehensif, memperlemah fungsi pengendalian penerimaan, serta membatasi kapasitas perencanaan kebijakan berbasis data (*evidence-based policy*). Keterbatasan anggaran juga menyebabkan kegiatan pendataan dan pengawasan lapangan tidak dapat dilakukan secara rutin dan berkelanjutan, sehingga pembaruan data objek retribusi berjalan lambat dan tidak sistematis.

Situasi tersebut membentuk lingkaran struktural, di mana rendahnya kontribusi retribusi memperkecil prioritas anggaran, sementara minimnya dukungan anggaran pada gilirannya semakin melemahkan kinerja retribusi. Dalam jangka panjang, pola ini berpotensi

menghambat transformasi retribusi dari sekadar instrumen pemungutan menjadi instrumen peningkatan kualitas pelayanan publik, serta memperkuat ketergantungan daerah pada sumber pendapatan yang bersifat lebih pasif.

Aspek komunikasi dan koordinasi antarorganisasi juga menjadi titik lemah utama dalam implementasi kebijakan. Mekanisme koordinasi lintas OPD belum terlembaga secara kuat dan masih bersifat sporadis, sehingga pemutakhiran data objek retribusi sering mengalami keterlambatan dan ketidaksinkronan. Struktur kewenangan yang tersebar di berbagai dinas teknis menyebabkan fungsi pengendalian dan evaluasi oleh Bapenda menjadi tidak optimal. Fragmentasi birokrasi ini berdampak pada lambatnya pengambilan keputusan strategis, lemahnya standardisasi pelayanan retribusi lintas sektor, serta terbatasnya integrasi data antarinstansi. Dalam perspektif tata kelola, kondisi tersebut mencerminkan belum terbangunnya pendekatan *whole-of-government* dalam pengelolaan retribusi daerah.

Dari sisi disposisi pelaksana, penelitian menunjukkan adanya perbedaan komitmen yang cukup mencolok antara sektor pajak dan retribusi. Aparatur cenderung lebih berorientasi pada pengelolaan pajak daerah karena memiliki sistem mapan, target jelas, serta kontribusi signifikan terhadap PAD. Sebaliknya, retribusi dipersepsikan sebagai bidang dengan beban kerja tinggi, kompleksitas koordinasi besar, namun menghasilkan penerimaan relatif kecil. Persepsi ini diperkuat oleh minimnya insentif kinerja dan dukungan sistemik bagi pengelola retribusi, sehingga motivasi aparatur menjadi tidak stabil. Temuan ini menegaskan bahwa rendahnya komitmen aparatur bukan semata persoalan individual, melainkan merupakan konsekuensi struktural dari desain kebijakan dan sistem manajemen kinerja yang belum menempatkan retribusi sebagai prioritas strategis.

Lingkungan sosial ekonomi masyarakat turut memberikan pengaruh signifikan terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Tingkat kepatuhan wajib retribusi sangat dipengaruhi oleh persepsi masyarakat terhadap manfaat layanan yang diterima. Rendahnya literasi fiskal serta minimnya transparansi pemanfaatan dana retribusi semakin melemahkan legitimasi kebijakan di mata publik. Dalam kerangka Van Meter dan Van Horn, faktor lingkungan eksternal ini menjadi variabel penting yang menentukan tingkat penerimaan masyarakat terhadap kebijakan sekaligus keberhasilan implementasi di tingkat akar rumput.

Jika dianalisis secara integratif menggunakan kerangka Van Meter dan Van Horn serta Edward III, temuan penelitian ini menunjukkan lemahnya keterpaduan antarvariabel implementasi, meliputi standar dan tujuan kebijakan, kecukupan sumber daya, kualitas komunikasi lintas OPD, karakteristik struktur birokrasi, disposisi pelaksana, serta dukungan lingkungan sosial ekonomi. Faktor penghambat yang bersifat struktural dan kultural masih lebih dominan dibandingkan faktor pendukung yang tersedia. Akumulasi seluruh dinamika tersebut menjelaskan mengapa retribusi daerah belum mampu berfungsi sebagai instrumen strategis dalam struktur PAD Provinsi Lampung, meskipun regulasi telah tersedia dan potensi fiskal masih terbuka.

Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa rendahnya kontribusi retribusi daerah di Provinsi Lampung bukan disebabkan oleh keterbatasan potensi fiskal, melainkan oleh lemahnya efektivitas implementasi kebijakan yang bersifat struktural dan kelembagaan. Dominasi pajak daerah hingga sekitar 95% PAD pada tahun 2024, dengan kontribusi retribusi hanya sekitar 3,8%, menunjukkan bahwa arah kebijakan pendapatan daerah saat ini masih cenderung pragmatis dan berorientasi jangka pendek. Tanpa reposisi retribusi sebagai instrumen berbasis pelayanan publik, penguatan kapasitas sumber daya manusia, integrasi sistem informasi lintas OPD, perbaikan desain insentif aparatur, serta peningkatan transparansi kepada masyarakat, kebijakan retribusi akan terus berada pada posisi marginal dalam struktur PAD Provinsi Lampung dan berpotensi melemahkan keberlanjutan kemandirian fiskal daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan retribusi daerah di Provinsi Lampung pasca pemberlakuan UU HKPD belum berjalan optimal. Secara normatif, kebijakan retribusi telah memiliki dasar hukum yang jelas dan komprehensif, namun kejelasan regulasi tersebut belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik operasional. Standar dan tujuan kebijakan cenderung diterjemahkan secara sempit sebagai capaian penerimaan, sementara aspek kualitas layanan publik, kepuasan masyarakat, dan kepatuhan wajib retribusi belum menjadi indikator kinerja utama.

Implementasi kebijakan juga menghadapi hambatan struktural berupa ketimpangan sumber daya antara sektor pajak dan retribusi, keterbatasan kompetensi teknis aparatur dalam pengelolaan retribusi sektoral, minimnya alokasi anggaran untuk intensifikasi dan pengawasan lapangan, serta belum terintegrasinya sistem teknologi informasi retribusi lintas OPD. Selain

itu, fragmentasi kewenangan antarorganisasi menyebabkan fungsi pengendalian Bapenda tidak optimal, diperparah oleh komunikasi dan koordinasi lintas sektor yang masih bersifat sporadis. Dari sisi disposisi pelaksana, aparatur cenderung lebih berorientasi pada sektor pajak daerah yang memberikan hasil cepat dan pasti, sementara retribusi dipersepsikan sebagai bidang dengan beban kerja tinggi namun kontribusi relatif kecil. Lingkungan sosial ekonomi masyarakat turut memengaruhi efektivitas kebijakan, di mana tingkat kepatuhan sangat bergantung pada persepsi manfaat layanan dan transparansi pemanfaatan dana retribusi.

Akumulasi faktor-faktor tersebut berdampak pada terjadinya *fiscal substitution effect*, yang tercermin dari dominasi pajak daerah hingga sekitar 95% PAD pada tahun 2024, sementara kontribusi retribusi menurun drastis menjadi 3,8%. Dengan demikian, rendahnya kontribusi retribusi daerah di Provinsi Lampung bukan disebabkan oleh keterbatasan potensi fiskal, melainkan oleh lemahnya efektivitas implementasi kebijakan yang bersifat struktural dan kelembagaan. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan PAD secara nominal belum diikuti oleh penguatan kemandirian fiskal yang berimbang dan berkelanjutan

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah strategis dan operasional. Pertama, pemerintah daerah perlu mereposisi retribusi sebagai instrumen strategis PAD berbasis pelayanan publik, dengan menambahkan indikator kualitatif seperti kualitas layanan, kepuasan masyarakat, dan tingkat kepatuhan ke dalam sistem penilaian kinerja. Kedua, diperlukan penyeimbangan kembali sumber daya melalui peningkatan kapasitas aparatur pengelola retribusi, khususnya dalam pemetaan objek sektoral dan pengawasan lapangan, serta penyesuaian alokasi anggaran yang lebih proporsional. Ketiga, percepatan digitalisasi retribusi melalui pengembangan sistem terintegrasi lintas OPD menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat basis data, meningkatkan transparansi, dan mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti.

Keempat, penguatan tata kelola lintas OPD perlu dilakukan melalui forum koordinasi rutin yang berfokus pada pemutakhiran data objek retribusi, standardisasi prosedur layanan, dan evaluasi kinerja bersama. Kelima, desain insentif aparatur perlu diarahkan pada capaian kinerja retribusi, baik dari sisi perluasan cakupan objek, peningkatan kepatuhan, maupun mutu layanan. Keenam, peningkatan legitimasi publik harus ditempuh melalui transparansi pemanfaatan dana retribusi dan penguatan literasi fiskal masyarakat, sehingga tumbuh rasa kepemilikan terhadap kebijakan daerah.

Secara keseluruhan, optimalisasi retribusi daerah menuntut pendekatan kebijakan yang tidak parsial, melainkan terintegrasi antara aspek regulasi, kelembagaan, sumber daya, teknologi informasi, dan pelayanan publik. Tanpa pembenahan menyeluruh pada variabel-variabel tersebut, retribusi akan terus berada pada posisi marginal dalam struktur PAD Provinsi Lampung dan berpotensi melemahkan keberlanjutan kemandirian fiskal daerah di masa mendatang

DAFTAR PUSTAKA

- Annisa. (2024). Pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Lampung tahun 2019–2023. *Jurnal Keuangan Daerah*, 8(2), 115–129.
- Bird, R. M., & Smart, M. (2020). Fiscal decentralization and local revenue mobilization. *World Development*, 127, 104742.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mardiasmo. (2022). *Perpajakan dan manajemen keuangan publik daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. (2021). Fiscal decentralization and economic growth. *Public Finance Review*, 49(1), 3–32.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview: Scott, Foresman.

Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). Bandung: Remaja Rosdakarya.

Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kualitatif, kuantitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks: Sage.

Badan Pendapatan Daerah Provinsi Lampung. (2025). *Rencana Strategis Bapenda Provinsi Lampung Tahun 2025–2029*. Bandar Lampung.

Pemerintah Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Badan Pendapatan Daerah Provinsi Lampung. (2024). *Laporan realisasi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Lampung Tahun 2020–2024*. Bandar Lampung.