

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tugas setiap pemerintahan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, artinya setiap program dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah harus dapat dinikmati secara merata oleh setiap lapisan masyarakat. Salah satu cara untuk menciptakan keadilan bagi seluruh masyarakat, dapat dilakukan melalui pemerataan pembangunan. Oleh karena itu pemerintah telah menerapkan aturan tentang otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan peraturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, kewajiban, serta wewenang yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintah daerah masing-masing demi kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebelum adanya peraturan tentang otonomi daerah, semua urusan dalam pembangunan daerah diatur oleh pemerintah pusat. Hal ini menjadikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat menjadi sangat lambat. Sedangkan Indonesia merupakan negara yang memiliki keanekaragaman suku, budaya, dan kekayaan alam. Dengan adanya perbedaan dalam hukum adat istiadat dan kondisi alam tersebut, maka penanganan di setiap daerah tidak bisa disamakan oleh pemerintah pusat. Hal ini menjadikan pentingnya otonomi daerah agar setiap manfaat dari pembangunan dapat dirasakan oleh setiap masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan sebuah langkah dalam memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keuangan daerah merupakan salah satu hal yang tidak dapat

dipisahkan dari setiap Pemerintah Daerah. Tanpa adanya penerimaan keuangan daerah, maka Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan kegiatan pemerintahan. Setiap tahunnya Pemerintah Daerah pasti melakukan kegiatan belanja daerah, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Belanja daerah ini bertujuan untuk menjalankan kegiatan pemerintahan. Oleh karena itu tanpa adanya penerimaan daerah yang cukup, maka kegiatan pemerintahan akan terhambat.

Sumber penerimaan keuangan daerah terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan dana lain-lain yang sah. Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang menjadi fokus perhatian setiap Pemerintah Daerah, karena Pendapatan Asli Daerah yang diterima menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan potensi kekayaan daerah yang dimiliki. Oleh karena itu Pendapatan Asli Daerah menjadi tolak ukur dalam menentukan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah yang diterima, menunjukkan tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat semakin rendah. Hal ini menjadi tujuan diberlakukannya otonomi daerah, agar setiap pemerintah daerah bisa mengatur dan mengelola pembangunan daerahnya secara mandiri untuk meningkatkan daya saing.

Tidak semua daerah di Indonesia memiliki tingkat kemandirian fiskal yang tinggi. Salah satu daerah yang memiliki tingkat kemandirian fiskal yang rendah adalah Kabupaten Bangkalan. Kabupaten Bangkalan merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang terletak di Pulau Madura.

Tabel 1.1 Realisasi Penerimaan Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2011 - 2015 (Juta Rupiah)

URAIAN	TAHUN					Kontribusi Tahun 2015
	2011	2012	2013	2014	2015	
Total Penerimaan Daerah	1.129.786	1.176.010	1.405.780	1.526.569	1.787.701	100%
Pendapatan Asli Daerah	65.039	80.254	92.464	135.782	175.622	9,8%
Dana Perimbangan	757.705	891.828	995.527	1.048.611	1.184.663	66,2%
Lain- Lain Pendapatan Yang Sah	307.042	203.928	317.789	342.176	427.415	24%

Sumber : Dinas Pendapatan Kabupaten Bangkalan, 2016

Data penerimaan keuangan daerah Kabupaten Bangkalan menunjukkan pada tahun 2015 jumlah penerimaan PAD Kabupaten Bangkalan sebesar Rp175 Milyar. Sedangkan Total Penerimaan Daerah (TPD) sebesar Rp 1,787 triliun. Data tersebut menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli daerah (PAD) Kabupaten Bangkalan pada tahun 2015 yakni sebesar 9,8%. Artinya tingkat kemandirian fiskal Kabupaten Bangkalan sangat kurang yakni masih di bawah 10%. Sedangkan dana perimbangan atau dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memberikan kontribusi yakni sebesar 66,2 persen%. Artinya sebagian besar penerimaan keuangan daerah Kabupaten Bangkalan berasal dari pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan kepada pemerintah pusat masih sangat tinggi.

Berbagai langkah dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah diantaranya sumber-sumber penerimaan dari pendapatan asli daerah harus dioptimalkan. Adapun sumber pendapatan asli daerah yang utama adalah pajak dan retribusi daerah. sebagaimana tercantum

dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan bahwa retribusi daerah memiliki fungsi sebagai sumber pendapatan asli daerah serta sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Retribusi daerah dalam undang-undang bersifat memaksa, paksaan disini bersifat ekonomi, artinya setiap masyarakat yang menggunakan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah wajib membayar retribusi yang dikenakan. Setiap paksaan menimbulkan sanksi bila tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, oleh karena itu setiap masyarakat yang menggunakan fasilitas yang disediakan pemerintah wajib mematuhi aturan yang telah ditetapkan. Adanya Peraturan Daerah yang mengatur pelaksanaan retribusi daerah, nyatanya masih belum memberikan hasil yang optimal. Hal ini ditunjukkan dari data penerimaan retribusi daerah Kabupaten Bangkalan yang tidak memberikan kontribusi signifikan bagi total penerimaan daerah Kabupaten Bangkalan.

Tabel 1.2 Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2011 - 2015 (Juta Rupiah)

URAIAN	TAHUN					Kontribusi
	2011	2012	2013	2014	2015	
Total Penerimaan Daerah	1.129.786	1.176.010	1.405.780	1.526.569	1.787.701	100%
Pendapatan Asli Daerah	65.039	80.254	92.464	135.782	175.622	9,8%
Pajak Daerah	12.607	14.907	17.089	23.471	27.245	1,52%
Retribusi Daerah	17.840	22.839	28.591	19.900	16.981	0,95%
Hasil Pengel. Kekayaan. Daerah Yg Dpisahkan	1.770	1.859	1.470	1.505	1.879	0,1%
Lain-Lain PAD Yang Sah	32.822	40.650	45.313	90.907	129.517	7,2%

Sumber : Dinas Pendapatan Kabupaten Bangkalan, 2016

Data di atas menunjukkan bahwa penerimaan retribusi daerah di Kabupaten Bangkalan hanya mampu memberikan kontribusi terhadap total penerimaan daerah kurang dari 1 persen yakni sebesar 0,98%. Selain rendahnya penerimaan retribusi daerah, penerimaan retribusi daerah di Kabupaten Bangkalan setiap tahunnya mengalami penurunan. Sejak tahun 2014 penerimaan retribusi daerah mengalami penurunan sebesar Rp 8.691 Milyar rupiah dan tahun 2015 mengalami penurunan sebesar Rp 2.919 milyar rupiah. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan reribusi daerah di Kabupaten Bangkalan masih belum optimal.

Salah satu jenis retribusi daerah yang memberikan kontribusi terbesar adalah retribusi pelayanan pasar. Retribusi pelayanan pasar memberikan kontribusi kedua terhadap total penerimaan retribusi daerah. Pasar merupakan salah satu sumber pendapatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan karena pasar merupakan tempat dari aktivitas ekonomi masyarakat.

Tabel 1.3 Jenis Retribusi yang Memberikan Kontribusi Tertinggi Terhadap Total Retribusi Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2015

Jenis Retribusi	Penerimaan Retribusi (Rupiah)	Kontribusi
Ret. Pelayanan Kesehatan	8.818.512.735,00	52%
Ret. Pelayanan Pasar	4.069.172.504,00	24%
Ret. Jasa Usaha Pemakaian Kekayaan Daerah	744.657.150,00	4%
Ret. Tempat Khusus Parkir	609.801.000,00	4%

Sumber: Dinas Pendapatan Kabupaten Bangkalan, 2016

Data dari Dinas Pendapatan menunjukkan bahwa pada tahun 2015 retribusi pasar menyumbang pendapatan sebesar Rp 4.069.172.504,- dari total 29 pasar yang tersebar di wilayah Kabupaten Bangkalan. Artinya rata-rata setiap pasar di Kabupaten Bangkalan memberikan kontribusi sebesar Rp 140.316.293,-

dan setiap bulannya pasar memberikan kontribusi sebesar Rp 11.693.024,- dan setiap harinya pasar memberikan kontribusi sebesar Rp 389.767,- Meskipun secara agregat retribusi pelayanan pasar memberikan kontribusi terbesar terhadap penerimaan retribusi daerah, namun tingginya aktivitas perekonomian di dalam pasar nyatanya tidak memberikan penerimaan retribusi yang tinggi bagi pendapatan asli daerah. Hal ini berdampak pada pelayanan yang diterima oleh masyarakat yang menggunakan fasilitas pasar. Kondisi pasar tradisional yang kumuh mengganggu kenyamanan masyarakat dalam melakukan kegiatan perekonomian di dalam pasar.

Berdasarkan hasil observasi peneliti yang dilakukan di dalam pasar, dengan membandingkan antara pelaksanaan retribusi pelayanan pasar di lapangan dengan Peraturan Daerah menunjukkan bahwa pelaksanaan retribusi pelayanan pasar tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan di dalam Peraturan Daerah. Berdasarkan ketentuan di dalam Peraturan Daerah menjelaskan bahwa pada saat membayar retribusi, pedagang wajib diberikan karcis atau tanda bukti pembayaran. Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa petugas pasar tidak memberikan karcis atau tanda bukti sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Karcis yang tidak diberikan oleh petugas pasar menjadikan penerimaan retribusi pelayanan pasar dapat dimanipulasi karena tidak ada pencatatan secara jelas antara jumlah retribusi yang telah dibaya oleh pedagang dan jumlah retribusi yang diterima oleh pasar.

Tingginya aktivitas perekonomian di dalam pasar menyebabkan berbagai pihak memanfaatkan pasar sebagai sarana untuk memperoleh keuntungan demi kepentingan pribadi salah satunya melalui pelaksanaan retribusi pelayanan pasar. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan retribusi pelayanan pasar

merupakan salah satu jenis retribusi yang berlangsung setiap hari dan pelaksanaannya dilakukan oleh berbagai pihak karena tingginya jumlah pasar yang ada di Kabupaten Bangkalan. Adanya tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh petugas pasar, hal ini menunjukkan adanya tindakan *moral hazard* yang dilakukan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab untuk kepentingan pribadi.

Moral hazard merupakan tindakan mengambil resiko yang dilakukan oleh salah satu pihak demi kepentingan pribadi tanpa memikirkan dampak yang ditimbulkan dari tindakan yang dilakukan. Tindakan *moral hazard* atau penyalahgunaan kewenangan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dengan memanfaatkan pelaksanaan retribusi pelayanan pasar, dapat berdampak pada kerugian yang harus ditanggung pihak lain. Berdasarkan latar belakang tersebut, untuk mengetahui tindakan *moral hazard* dalam pelaksanaan retribusi pelayanan pasar, maka penelitian ini akan meneliti tentang “***Moral Hazard Pelaksanaan Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Bangkalan***”

1.2 Rumusan Masalah

Dengan latar belakang di atas maka dirumuskan sebuah rumusan masalah yakni :

1. Bagaimanakah bentuk *moral hazard* pelaksanaan retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Bangkalan?
2. Bagaimanakah dampak *moral hazard* pelaksanaan retribusi pelayanan pasar terhadap perekonomian di Kabupaten Bangkalan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari adanya penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui bentuk *moral hazard* pelaksanaan retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Bangkalan
- b. Mengetahui dampak *moral hazard* pelaksanaan retribusi pelayanan pasar terhadap perekonomian di Kabupaten Bangkalan

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait diantaranya:

1.4.1 Manfaat Praktis

- a. Bagi Dinas Perdagangan

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi Dinas Perdagangan Kabupaten Bangkalan selaku pihak yang berwenang dalam pengelolaan retribusi pelayanan pasar untuk memberikan tambahan informasi terkait pelaksanaan retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Bangkalan sehingga dapat digunakan sebagai data dalam memberikan kebijakan yang tepat.

- b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat kepada masyarakat sebagai pihak yang senantiasa menggunakan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah, untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan retribusi pelayanan pasar agar tujuan dari retribusi pelayanan pasar dapat dinikmati oleh seluruh warga masyarakat Kabupaten Bangkalan.

c. Bagi Mahasiswa atau Peneliti Lain

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan tambahan informasi dan perbandingan hasil penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu dimasa sekarang khususnya dalam perkembangan ilmu ekonomi pembangunan, sehingga mampu memecahkan masalah-masalah yang sedang terjadi.