

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Seorang sahabat menanyakan “apa sih bedanya *fraud* dengan korupsi? sama saja kan? hanya beda istilah aja!”. Memang benar banyak muncul persepsi semacam itu dikalangan masyarakat luas bahwa *fraud* dan korupsi itu sama saja. Namun pada kenyataannya hal itu berbeda. Secara singkat dapat dijelaskan bahwa korupsi adalah salah satu bentuk dari tindakan *fraud*. *Corruption (or fraud) happened by need, by greed, and by opportunity* {“Korupsi terjadi karena kebutuhan, karena keserakahan, dan karena ada peluang”} Tuanakotta (2010,189). Istilah *Fraud* saat ini sudah menjadi hal yang sering kita dengar dan kita baca. Apa itu *fraud*? Banyak pengertian tentang *fraud* baik yang dikemukakan oleh para ahli dan juga para praktisi ekonomi, namun dari beberapa pengertian dan arti yang dikemukakan berbeda tersebut mempunyai makna yang sama yaitu kecurangan, penipuan, mengambil hak orang lain, perbuatan yang merugikan dan dilakukan dengan sengaja.

Berbicara tentang *fraud* khususnya pada sektor publik, banyak sekali kita temui kasus berkaitan dengan penyelewangan dana pemerintah yang dilakukan oleh oknum-oknum aparatur negara baik pada pemerintahan pusat ataupun pemerintah daerah. Maraknya kasus *fraud* yang terjadi yang juga banyak melibatkan para mantan pejabat pemerintah setingkat menteri sampai kepala daerah, juga pejabat yang masih aktif, membuka mata kita bahwa sektor publik menjadi ladang basah untuk melakukan tindakan *fraud*. Seperti halnya data yang disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi pada Laporan

Tahunannya yang menyebutkan bahwa pada periode tahun 2004 hingga tahun 2015 KPK telah menangani 539 kasus yang terdiri atas 205 kasus penyuapan, 133 kasus pengadaan barang dan jasa, 44 kasus penyalahgunaan anggaran, 20 kasus pungutan liar, 18 kasus perijinan, 14 kasus TPPU dan 5 kasus yang merintang proses KPK.

Pungutan liar menempati urutan keempat setelah kasus penyuapan, pengadaan barang dan jasa dan penyalahgunaan anggaran yang melibatkan PNS karena adanya imbalan atau komisi yang diterima, kondisi ekonomi dan rendahnya gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) bahkan nilainya masih dibawah upah buruh saat ini menjadi penyebab terjadinya kasus korupsi, adapun total potensi kerugian negara dari kasus-kasus tersebut mencapai 1,2 triliun rupiah dan potensi suap sebesar 457,3 miliar rupiah. Menjadi menarik untuk diperhatikan bahwa ternyata daerah yang paling banyak menindak kasus korupsi sepanjang tahun 2016 adalah Provinsi Jawa Timur, yakni sebanyak 19 kasus dengan kerugian negara mencapai Rp. 223,5 miliar, hal ini berdasarkan data hasil pemantauan ICW selama tahun 2015 hingga juni 2016.

Dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar seperti yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo merupakan program kerja terbaru yang menjadi semacam pencerah untuk kita agar dapat memberantas pungutan liar dalam setiap pelayanan yang dilakukan oleh petugas pemerintahan. Akan menjadi PR yang sangat berat bagi kita semua untuk dapat merealisasikan keinginan besar tersebut.

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang tujuan utamanya adalah melayani masyarakat menjadi sorotan publik, pengungkapan kasus penyalahgunaan wewenang perlu mendapatkan perhatian khusus. sebagaimana diketahui amanat dari UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana mengalami perubahan dari UU No. 32 Tahun 2004) dalam Pasal 1 angka (6) mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan penuh menjalankan setiap urusan pemerintahannya secara penuh untuk kesejahteraan masyarakat.

UU nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa salah satu sumber PAD adalah retribusi daerah sebagaimana tertuang dalam UU nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) terdapat tiga jenis retribusi yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perijinan tertentu. salah satu sumber penerimaan retribusi daerah adalah retribusi pelayanan pasar, yang tercantum dalam pasal 127 poin d UU nomor 28 tahun 2009.

Kabupaten Bawah Laut memiliki 26 pasar tradisional yang menjadi titik pemungutan retribusi pelayanan pasar yang tersebar di 14 kecamatan yang dikelola oleh SKPD Kapal Selam sebagai SKPD penanggungjawab. Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2015 Kabupaten Bawah Laut realisasi retribusi pelayanan pasar hanya bisa menyumbangkan 16% kepada total pendapatan retribusi daerah, atau hanya sebesar 1,90% dari total realisasi PAD tahun 2015. Sedangkan total retribusi daerah menyumbangkan 11,86% dari total realisasi PAD tahun 2015. Angka tersebut masih jauh dari besaran target yang

diharapkan oleh pemerintah daerah dimana ringkasannya tertuang dalam tabel 1.1 Laporan Realisasi Anggaran Retribusi Daerah atas PAD 2015.

Tabel 1.1
Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran
Retribusi pelayanan pasar terhadap PAD 2015

Acc. No	URAIAN	ANGGARAN	REALISASI	%	% thd PAD
4.1	P A D	121.247.964.800	142.512.555.663	117,54%	
4.1.2	Retribusi Daerah	18.754.778.600	16.904.771.577	90,14%	11,86%
4.1.2.06	Retribusi Plyn pasar	4.400.000.000	2.705.195.020	61,48%	1,90%

Sumber: data Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2015 Kabupaten Bawah Laut

Retribusi pelayanan pasar adalah pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar tradisional/ sederhana yang dikelola oleh pemerintah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bawah Laut Nomor 5 Tahun 2011 tentang retribusi jasa umum pasal 1 poin 90 merupakan salah satu titik penerimaan retribusi daerah yang masih dibawah target penerimaan yang telah ditentukan. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Pendapatan Pasar SKPD Kapal Selam bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaktercapaian target tersebut. Berdasarkan data laporan dan realisasi pendapatan pasar empat tahun terakhir diketahui bahwa realisasi retribusi pelayanan pasar belum bisa dioptimalkan bahkan cenderung tetap walaupun target penerimaan terdapat perubahan angka hampir setiap tahunnya namun realisasi penerimaan tidak bisa meningkat, sebagaimana dijelaskan pada tabel 1.2 fluktuasi target dan realisasi retribusi pelayanan pasar tahun 2013 – 2016.

Tabel 1.2
Fluktuasi target dan realisasi penerimaan retribusi pelayanan pasar
Periode 2013 – 2016

TAHUN	TARGET	REALISASI	SISA TARGET	% REALISASI
2013	4,003,706,800	2,613,867,825	1,389,838,975	65.29%
2014	4,403,734,199	2,899,470,275	1,504,263,924	65.84%
2015	4,400,733,200	2,704,780,170	1,695,953,030	61.46%
2016	4,400,000,000	2,659,193,400	1,740,806,600	60.44%

Sumber: data laporan dan target realisasi PAD (retribusi pelayanan pasar) Kab. Bawah laut

Realisasi penerimaan retribusi pelayanan pasar yang hanya sebesar 1,90% terhadap PAD dan atau 11,86% terhadap retribusi daerah merupakan angka yang sangat kecil bahkan tidak signifikan, namun jika data tersebut disandingkan dengan data realisasi penerimaan retribusi pelayanan pasar pada empat tahun terakhir yang hanya dapat merealisasikan rata-rata 60 – 65% setiap tahunnya dari target yang telah ditentukan, hal ini menjadi menarik untuk diperbincangkan. Mengapa hal ini bisa terjadi? Kondisi keuangan sebuah organisasi yang sehat adalah terdapat peningkatan realisasi pendapatan setiap tahunnya dimana telah dilakukan evaluasi terhadap target dan realisasi penerimaan pada setiap akhir tahun sebagai langkah perbaikan untuk peningkatan hasil pada tahun mendatang.

Tidak demikian dengan kondisi yang terjadi pada Kabupaten Bawah Laut dimana selama empat tahun terakhir data penerimaan realisasi retribusi pelayanan pasar menunjukkan angka yang stagnan kisaran 60-65% dengan penentuan target yang juga stagnan pada tataran angka 4M, sangatlah disayangkan. Kondisi Kabupaten Bawah Laut yang potensi pasarnya sangatlah bagus jika dilihat dari banyaknya pedagang yang setiap bulannya selalu bertambah juga intensitas pembeli yang selalu ramai setiap harinya sangatlah

memungkinkan untuk dapat memaksimalkan pendapatan retribusi pelayanan pasar untuk menambah PAD, akan tetapi pada kenyataan data laporan realisasi yang sedemikian rupa mengakibatkan muncul banyak pertanyaan menarik yang dapat diajukan. Apakah memang harus demikian kondisi riilnya? Tidakkah ada upaya yang dilakukan oleh SKPD Kapal Selam khususnya dan pihak pemerintah daerah pada umumnya untuk mengatasi hal tersebut? Sebuah kondisi yang sangat miris dan menarik untuk ditelusuri sebenarnya bagaimana kondisi riil yang terjadi dilapangan dan bagaimanakah langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mengatasi hal tersebut.

Sebagaimana informasi yang disampaikan oleh kepala seksi pendapatan pasar Suseno bahwa kondisi realisasi penerimaan retribusi pelayanan pasar yang selalu berada di bawah target disebabkan oleh adanya program revitalisasi infrastruktur pasar yang dilakukan secara maraton setiap tahunnya, selain itu terdapat piutang tak tertagih retribusi pelayanan pasar kepada pedagang penyewa kios, serta tingginya target yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Selain itu faktor lain yang memicu rendahnya realisasi pendapatan retribusi pelayanan pasar adanya pungli dalam pemungutan retribusi yang dilakukan oleh oknum petugas pemungut dilapangan.

Banyak celah yang mengindikasikan adanya pungli dalam hal ini, bukan hanya dari karcis retribusi harian ataupun sewa kios tetap bulanan, namun bisa juga dari akun yang lain. Seperti diketahui bahwa penerimaan retribusi pelayanan pasar terdiri atas sewa blok/kios tetap, polowijo, hewan, ponten, bongkar muat, pelayanan fasilitas pasar, dan PP1. Data empat tahun terakhir menunjukkan bahwa polowijo, hewan, dan kios tidak pernah memenuhi target pendapatan retribusi. Prosentase angka yang selalu dibawah target selama kurun waktu

tersebut menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut. Sebagaimana dijelaskan dalam tabel 1.3 target dan realisasi rincian pendapatan retribusi pelayanan pasar periode 2013 – 2016 berikut.

Tabel 1.3
Target dan Realisasi Rincian Pendapatan Retribusi Pelayanan Pasar
Periode 2013 – 2016

KETERANGAN	PROSENTASE REALISASI RINCIAN PENDAPATAN PASAR			
	2013	2014	2015	2016
BLOK / KIOS	52.47%	58.01%	62.93%	58.40%
HEWAN	65.21%	61.94%	50.66%	47.99%
POLOWIJO	74.91%	65.71%	73.08%	76.42%
P. FASILITAS	77.11%	105.78%	63.35%	87.11%
PONTEN	177.73%	95.55%	71.72%	67.53%
BONGKAR MUAT	93.08%	66.24%	112.00%	115.60%
PP1	84.53%	66.12%	62.62%	44.67%

Sumber: laporan target dan realisasi pendapatan retribusi pelayanan pasar 2013-2016

Tabel diatas menjelaskan bahwa pendapatan retribusi dari poin blok/kios selalu berada di titik kurang dari 65% setiap tahunnya, pendapatan retribusi dari poin hewan juga demikian, begitu pula pada pendapatan polowijo walaupun untuk polowijo sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan poin lainnya yaitu pada kisaran angka 65% - 76%, namun masih tetap pada angka dibawah target pendapatan retribusi yang diharapkan oleh pemerintah daerah yang telah menetapkan target pendapatan retribusi daerah sebesar 85% dari total target yang ditetapkan setiap tahunnya. Selisih angka yang sedemikian tinggi memunculkan perhatian lebih untuk diperhatikan. Pasti ada faktor-faktor yang

menyebabkan ketidaktercapaian target tersebut dan ini bisa dijadikan bahan untuk meneliti lebih jauh bagaimana kondisi sesungguhnya.

Kasus pungutan liar yang sedang marak terjadi, bahkan DPRD Kabupaten Bawah Laut juga mendapatkan pengaduan masyarakat berkaitan dengan hal tersebut. Pungutan liar di sebuah pasar hewan, dimana praktik yang terjadi karcis masuk pedagang hewan yang dikenakan berdasarkan jumlah hewan yang akan dijual (sapi), jika sapi yang dibawa berjumlah lima ekor sapi, pedagang membayar uang sejumlah lima karcis, namun kertas karcis yang diberikan kepada pedagang hanya tiga lembar saja. Pedagangpun menjadi salah satu agen yang memperlancar tindakan pungutan liar oleh petugas, karena pedagang tidak pernah mempermasalahkan berapapun tiket yang diberikan petugas kepadanya, sebagaimana dijelaskan oleh Sakemi seorang pedagang berdarah solo namun menetap di Kabupaten Bawah Laut, selama dia berdagang di pasar hewan tak pernah sekalipun dia memperhatikan berapa jumlah karcis yang diberikan petugas pasar kepadanya, yang dia tahu bahwa dia sudah membayar sejumlah uang sebanyak jumlah sapi yang dia bawa ke pasar.

“...Waduh ndak pernah mikir panjang saya, yang penting saya sudah bayar sesuai jumlah sapi saya, buat apa saya hitung jumlah kertasnya, lha wong kadang saya juga ndak sempat liat kertasnya kayak gimana, ndak diberipun ndak papa, asalkan sapi saya bisa masuk pasar dan bisa laku, syukur Alhamdulillah.....”.

Lain hal lagi dengan kejadian yang menimpa pedagang di pasar Labaik salah satu pasar tradisional di Kabupaten Bawah Laut, pedagang yang menempati kios pasar harus membayar sejumlah uang kepada petugas pengelola pasar ketika ada kegiatan rehap kios pasar oleh dinas terkait, jumlah yang harus dibayarkan kepada petugas jumlahnya tidaklah sedikit, sebagaimana disampaikan oleh Mayumi seorang pedagang baju yang menempati salah satu

kios menjelaskan bahwa dia harus membayar uang sebesar satu juta rupiah untuk biaya administrasi rehap kios dan biaya keamanan kios. Dia juga mengatakan keberatannya akan penarikan biaya itu namun tetap saja dia harus membayarnya.

“....yaaa walaupun berat membayar uang 1juta itu, tetap saya bayar, karena saya sudah kadung cocok dengan kios yang saya tempati hampir 12 tahun ini, lokasinya strategis dagangan saya laris. Untuk biaya keamanan dan biaya rehap kata bapaknya itu!”

Penjelasan yang disampaikan oleh Mayumi tersebut sudah mengindikasikan terjadi pungutan liar kepada pedagang yang dilakukan oleh oknum petugas pasar dengan dalih sebagai biaya administrasi dan biaya keamanan kios selama kios dalam proses perbaikan, sedangkan seluruh biaya perbaikan tersebut sudah disediakan dalam anggaran perbaikan dan rehabilitasi pasar oleh SKPD Kapal Selam selaku SKPD penanggungjawab.

Sebagaimana disampaikan oleh bapak Wandu (nama disamarkan) kepada peneliti tentang pungutan liar yang dia lakukan setiap hari di Pasar Polowijo Alang-alang, posisi dia sebagai petugas pemungut retribusi pelayanan pasar kepada pedagang setiap hari semakin membuka kesempatan besar untuk melakukan praktik fraud. Menjadi sebuah *'kebiasaaan'* dan *'budaya'* karena dilakukan setiap hari selama bertahun-tahun sepanjang dia menjalankan tupoksinya sebagai petugas pemungut retribusi pelayanan pasar. Tuntutan atas besarnya kebutuhan hidup istri dan anaknya menjadi salah satu pemicu bapak Wandu melakukan pungutan liar, meskipun dilakukan dengan sengaja tetapi selalu diulang dan diulang karena dia sudah menikmati hasil dari pungutan-pungutan tersebut.

“.....Maklum lah, kita ini hanya pegawai rendahan, yaaa ini salah satu cara kita biar dapur terus bisa ngebul. Berapa sih gaji bulanan saya, walaupun saya Pegawai Negeri tapi kan saya hanya lulusan SMP, gajinya tidak cukup untuk menghidupi istri dan anak saya. apalagi jaman sekarang, semua serba mahal, terpaksa saya lakukan ini, seperti ini sudah biasa, jangan kaget, sudah setiap hari saya lakukan, makanya saya tidak mau dipindah ke dinas lain, disini saja tidak apa-apa saya tetap jadi staf asalkan bisa terus seperti ini, lumayan enak, hehehehe.....”

Penjelasan diatas adalah realita dilapangan masih terjadi praktik fraud pungutan liar dalam proses pemungutan retribusi *daerah*. Jika kita mau jujur sebenarnya pihak pemerintah daerah tidak menutup mata akan hal ini, pemerintah daerah mengetahui adanya praktik fraud pungli ini namun tidak ada tindakan khusus yang dilakukan berupa sanksi tegas kepada yang bersangkutan, bahkan terkesan dibiarkan.

Pembiaran atas terjadinya peristiwa *fraud* pungutan liar dapat menyebabkan ketidakseimbangan dalam sistem pemerintahan daerah. Target pencapaian penerimaan retribusi daerah tidak akan tercapai, atau bahkan sebenarnya melebihi dari target yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat, karena penerimaan retribusi yang seharusnya diterima sebagian masuk ke dana pribadi petugas pemungut retribusi dilapangan.

Ketidaktercapaian penerimaan potensi retribusi daerah dapat merugikan daerah. Sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi, salah satunya adalah retribusi pelayanan pasar, retribusi itu berupa pelayanan langsung dari pemerintah daerah untuk menyediakan tempat lokasi berdagang yang layak dan strategis. Pemerintah daerah akan melakukan pemungutan retribusi kepada setiap pengguna sarana pasar. Sedangkan masyarakat akan menerima timbal balik jasa yang diberikan pemerintah daerah. (Sutrisno, M, 2014)

Suryono (2015) mengungkapkan dalam penelitiannya bahwa terkait ketegasan pihak aparaturnya juga belum mampu untuk meningkatkan kesadaran para pedagang guna melakukan kewajibannya membayar retribusi. Selain itu pula, masih rendahnya pengawasan yang ditetapkan dalam struktur birokrasi.

Begitu pula hasil penelitian Rahman (2011) juga mengungkapkan dalam penelitiannya bahwa rendahnya penerimaan retribusi pelayanan pasar belum maksimal disebabkan oleh perencanaan yang belum efektif, petugas pemungut yang tidak taat jam kerja, pemberian gaji petugas yang tidak sesuai, dan pengawasan dari dinas terkait yang sangat lemah.

Selain itu, Putri (2013) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa pengelolaan penerimaan retribusi pelayanan pasar pagi kurang optimal dikarenakan kurangnya jumlah juru tagih retribusi, lokasi pasar yang tidak strategis dan banyaknya pungutan liar oleh oknum juru tagih yang membuat pedagang menjadi enggan berdagang dipasar dan memilih berdagang di pinggir jalan.

Maraknya fenomena fraud dalam pemungutan retribusi pelayanan pasar ini diperlukan sebuah pengungkapan riset yang mendalam untuk mendapatkan sebuah gambaran tentang pemahaman sebuah modus operandi fraud pada proses pemungutan retribusi pelayanan pasar. Namun sepanjang penelusuran dan pengetahuan peneliti, penelitian tentang pengungkapan fenomena praktik pungutan liar dalam proses pemungutan retribusi pelayanan pasar sebagai sebuah praktik *fraud* belum banyak ditemukan. Oleh karena itu peneliti merasa topik ini menarik untuk diteliti dan peneliti ingin mengkaji lebih mendalam.

Dari beberapa penelitian yang telah dikemukakan diatas pun juga berdasarkan hasil sekelumit wawancara dengan salah seorang informan, menjadikan sebuah ketertarikan untuk mengungkapkan bagaimana para aparatur pemerintahan yang telah mendapatkan amanah untuk menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat, memanfaatkan dengan sengaja untuk dapat mengeruk keuntungan pribadi dari tugas yang diembannya.

Realita yang terjadi masih banyak praktik pungutan liar yang tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan pemerintah dan adanya laporan palsu atau korupsi dana pendapatan seperti contoh di atas. Adanya praktik tidak sehat ini semakin mencekik para pedagang pasar, namun permasalahan ini menjadi semakin rumit taktala pelaku pungutan liar tersebut adalah oknum petugas pasar setempat dan mendapatkan perlindungan secara tidak langsung dari atasannya. Hal tersebut tentu akan mengganggu dan merusak citra pemerintah dalam rangka membangun daerahnya ke arah yang lebih baik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut diatas, peneliti mempunyai ketertarikan untuk merumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimanakah praktik pungutan liar berlangsung pada retribusi pelayanan pasar serta strategi penanggulangan pungutan liar tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa praktik pungutan liar berlangsung pada retribusi pelayanan pasar.

2. Untuk memberikan masukan langkah-langkah pencegahan praktik pungutan liar, mengatasi potensi hilangnya pendapatan retribusi pelayanan pasar.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis :

Bagi Akademisi diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi pengembangan penelitian selanjutnya di bidang ilmu akuntansi khususnya dalam akuntansi keuangan sektor publik.

2. Manfaat praktis

Bagi Pemerintah Daerah dalam hal ini khususnya SKPD Kapal Selam Kabupaten Bawah Laut, penelitian ini menjadi sumbangan pemikiran dan evaluasi dalam rangka peningkatan pendapatan retribusi pelayanan pasar ditahun-tahun mendatang.