

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.” Definisi dari Negara Kesatuan sendiri adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana Pemerintah Pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh Pemerintah Pusat untuk didelegasikan.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, implikasi dari bentuk Negara Kesatuan ini terdapat Pemerintahan Daerah yang diatur di dalam Pasal 18, 18 A, dan 18 B. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengembangan otonomi daerah Kabupaten dan Kota untuk membentuk dan melaksanakan kewajiban menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Sekarang, daerah sudah diberi kewenangan yang utuh, dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengevaluasi, dan mengendalikan kebijakan-kebijakan daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan keuangan daerah, penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan Pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sarman, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2012) halaman. 228

Penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah yang otonom dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi. Otonomi daerah memberikan kewenangan luas, dan hendaknya diberikan secara kondusif untuk pembangunan daerah itu sendiri, oleh karena itu otonomi yang berwawasan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat diperlukan adanya pemahaman akan kebutuhan masyarakat yang akan dijadikan landasan berfikir pada bagaimana mengoperasikan otonomi tersebut sehingga dapat mencapai sasaran untuk meningkatkan taraf dan kualitas hidup masyarakat melalui pembangunan daerah, dimana pembangunan daerah itu sendiri bergantung pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Otonomi daerah memberikan hak kepada daerah untuk menentukan sendiri arah dan tujuan pembangunan di daerahnya. Ini terjadi sebagai konsekuensi penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah secara penuh untuk mengurus rumah tanggadaerahnya sendiri, pembangunan di daerah dinilai mampu apabila daerah sendiri yang menanganinya. Dengan otonomi, Pemerintah Daerah diberikan kesempatan untuk mengelola pendapatan asli daerah. Daerah sudah mempunyai kewenangan penuh untuk dapat menggali sumber pendapatan yang potensial untuk dapat mendukung pelaksanaan pembangunan.

Pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan agar daerah dapat berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri, oleh karena

itu perlu upaya serius dilakukan oleh daerah kabupaten untuk meningkatkan keuangan daerahnya. Tanpa pendapatan keuangan yang baik maka daerah tidak mampu melaksanakan tanggung jawab serta kewenangan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya secara maksimal. Setiap daerah memiliki kebijakan keuangan masing-masing sesuai dengan peraturan daerah. Adapun Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Keadaan keuangan daerah sangat menentukan ciri khas, bentuk, serta rancangan-rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Namun perlu juga diperhatikan bahwa peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau

program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berarti semakin kecil ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap bantuan Pemerintah Pusat. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan Negara disamping penerimaan lainnya berupa dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah juga sisaanggaran tahun sebelumnya yang dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keseluruhan bagian penerimaan tersebut tiap tahun tercermin dalam APBD, meskipun Pendapatan Asli Daerah tidak seluruhnya dapat membiayai APBD.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Perusahaan milik daerah adalah badan usaha yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dimana pembentukan, penggabungan, pelepasan

---

<sup>2</sup> Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta : Andi Yogyakarta, 2004) halaman. 8-9

kepemilikan, dan atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Hasil pengelolaan daerah yang sah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan/laba bersih perusahaan daerah untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah baik perusahaan daerah yang modalnya sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Perusahaan daerah seperti Perusahaan Air Minum Bersih (PDAM), Bank Pembangunan Daerah (BPD), hotel, bioskop, percetakan, perusahaan bis kota dan pasar adalah jenis-jenis Badan Usaha Milik Daerah yang memiliki potensi sebagai sumber-sumber pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup> Pendapatan asli daerah hanya merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan negara di samping penerimaan lainnya berupa dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah juga sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keseluruhan bagian penerimaan tersebut setiap tahun tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Pemerintah daerah diharapkan lebih

---

<sup>3</sup> Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta : Salemba Empat, 2004), halaman. 96

mampu menggali sumber-sumber keuangan secara maksimal, namun tentu saja dalam koridor perundang-undangan yang berlaku khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan didaerahnya melalui pendapatan asli daerah. Tuntutan peningkatan pendapatan asli daerah semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada daerah itu sendiri.<sup>44</sup>

### **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan bagian penting dalam suatu penulisan hukum agar terarah dan tujuan tidak menyimpang dari pokok permasalahan sehingga sangat diperlukan untuk memfokuskan masalah agar dapat dipecahan secara sistematis. Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah Kabupaten Pemalang terhadap pemungutan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Pemalang ?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dan bagaimana solusi untuk mengatasinya ?

---

<sup>44</sup>Mardiasmo, op. cit. halaman. 140-141

### **C. Tujuan Penelitian**

Perumusan tujuan penelitian merupakan pencerminan arah dan penjabaran strategi terhadap permasalahan penelitian, serta agar penelitian tidak menyimpang dari tujuan semula. Bertitik tolak pada permasalahan yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah Kabupaten Pemalang terhadap pemungutan Pendapatan Asli Daerah.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dan bagaimana solusi untuk mengatasinya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perkembangan hukum di Indonesia, atau sekurang-kurangnya dapat dijadikan referensi bagi akademisi di tanah air. Adapun manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam ilmu pengetahuan, khusus pemerintah agar dapat menjadi salah satu pertimbangan dalam menyusun regulasi berikutnya.



## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat digunakan sebagai kajian yang dapat memberikan jawaban atas permasalahan serta pedoman bagi penelitian-penelitian berikutnya.

## 3. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh perguruan tinggi sebagai acuan pengetahuan ataupun sebagai tambahan pengetahuan pada bidang Hukum Tata Negara.

### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan merupakan penjabaran secara deskriptif atau uraian mengenai garis besar dari hal-hal yang akan ditulis dalam penulisan hukum. Sistematika penulisan hukum ini mengacu kepada buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (skripsi) Program Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Penulisan hukum ini terdiri dari 5 (lima) bab yang saling terkait satu dengan yang lainnya untuk mempermudah pemahaman isi dari penulisan hukum ini. Adapun sistematika penulisan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab pertama ini akan membahas mengenai latar belakang pemilihan judul penulisan penelitian hukum ini, kemudian dilanjutkan dengan perumusan masalah yang muncul, tujuan dilakukannya penelitian, manfaat penelitian dan yang terakhir mengenai sistematika

penulisan hukum yang berisi tentang susunan hasil penelitian yang dituangkan dalam penulisan hukum.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini pembahasan tinjauan pustaka di dalamnya memuat teori-teori yang akan dijadikan sebagai dasar dan pijakan bagi penulis untuk menganalisis masalah yang dibahas. Bab ini berisi landasan teoritis mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penulisan hukum yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dipaparkan mengenai metode yang akan menjadi landasan penulisan hukum atau skripsi secara sistematis, yang berdasarkan pada metode pendekatan, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data.

## **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan diuraikan hasil penelitian yang dilakukan serta pembahasan mengenai permasalahan yang akan diangkat dalam skripsi ini. Bab ini berisi inti mengenai uraian penelitian mengenai pelaksanaan

tugas dan wewenang Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam melakukan pemungutan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pemalang.

## BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini memuat simpulan dan saran-saran dari hasil penelitian yang merupakan intisari hasil dari penelitian dan pembahasan atau dengan kata lain kesimpulan merupakan jawaban bagi permasalahan yang dirumuskan.

