

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes merupakan salah satu daerah otonom yang berarti mempunyai hak dan kewajiban serta wewenang untuk mengatur rumah-tangganya sendiri. Sebagai konsekuensinya, Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes diberi hak untuk mengatur dan mengelola sumber-sumber keuangannya sendiri yaitu dengan memanfaatkan sumber-sumber daya nasional yang ada diwilayahnya dengan memperhatikan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sebagai mana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes diwajibkan untuk mengelola semua sumber pendapatan yang ada di wilayah Kabupaten Brebes. Hasilnya kemudian akan digunakan untuk membiayai semua pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes, apalagi dengan diberlakukannya otonomi daerah tugas Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes sebagai daerah otonom akan meningkat. Dengan demikian diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes tidak lagi tergantung dengan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Perubahan kedua Amandemen UUD 1945, disebutkan Bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, Yang diatur dengan Undang-undang.”

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, dimana dengan dikeluarkannya Undang-undang tersebut telah memberikan angin baru bagi kehidupan Pemerintah di Indonesia yang inovatif serta transparan dalam mengelola proses-proses pembangunan dan pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini telah secara jelas dan tegas memberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, terutama untuk daerah kabupaten. Dengan pemberian otonomi yang demikian tersebut, UU telah memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk menyelenggarakan Pemerintahan sesuai dengan kondisi atau keadaan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah, dalam rangka meningkatkan pembangunan yang senantiasa berorientasi dan mempertimbangkan karakteristik daerah, sumber daya alam maupun sumber daya manusianya.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini merupakan produk hukum yang lahir akibat adanya suatu keinginan yang sangat kuat dari masyarakat untuk menolak adanya sentralisasi yang berlebihan dari pemerintah pusat yang biasanya menimbulkan suatu ketidakadilan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Dengan

undang-undang ini, maka Pemerintahan Indonesia ini dibagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil dengan memperhatikan jumlah penduduk, kualitas penduduk, sumber daya alam dan kondisi dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini merupakan landasan yang kuat bagi penyelenggara otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah setiap daerah memungkinkan dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal, sehingga diharapkan suatu daerah lebih dapat berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik ekonomi, geografis dan sosial budaya. Perkembangan yang seperti ini akan dapat mengurangi kesenjangan antara daerah yang terakumulasi selama ini dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

Dalam rangka pembangunan daerah dilingkup wilayah Indonesia, antara sektor-sektor yang satu dengan yang lainnya harus sejajar dengan sektor yang sudah ada, sehingga diharapkan pembangunan secara keseluruhan dapat menjangkau seluruh sisi kehidupan didalam kehidupan bernegara, masyarakat maupun individu dalam aktivitas otonomi. Untuk melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, setiap daerah itu memerlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber daya yang ada didaerahnya masing-masing, guna untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Apabila Pendapatan Asli Daerah itu dari tahun ketahun itu meningkat, maka daerah itu akan cepat berkembang. Untuk itu diperlukan

penggalian sumber dana daerah yang cukup untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pembangunan maupun otonomi.

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 bahwa sumber-sumber Pendapatan Daerah dalam melaksanakan asas desentralisasi itu berasal dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Bahwa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus saling bekerja sama untuk berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah agar pendapatannya atau penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan daerah dapat berjalan dengan lancar.

Pembangunan daerah memerlukan sumber pendanaan yang tidak sedikit jumlahnya guna menjamin kelangsungan pembangunan daerah yang bersangkutan. Berkaitan dengan sumber pendanaan tersebut, budget tidak hanya berasal dari pendanaan pemerintah daerah sendiri, tetapi juga berasal dari bantuan pemerintah pusat. Di Jawa Tengah dalam hal penggalian sumber dana itu dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di setiap kabupaten.

Kabupaten Brebes yang juga masih termasuk dalam wilayah Jawa Tengah, secara terus menerus berusaha untuk menggali sumber dana yang bersumber dari pendapatan Asli Daerah, dana alokasi umum dan dana bantuan yang lain yang telah disebutkan dalam UU No.33 Tahun 2004. Salah satu sumber dana yang bersumber dari pendapatan asli daerah Kabupaten Brebes yaitu Perusahaan Daerah Air Minum ( PDAM ), yang pengelolaannya diatur

dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2003 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Brebes.

Berkenaan dengan itu, untuk menjamin terwujudnya keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, di Kabupaten Brebes diperlukan suatu lembaga yang mampu mengelola dan menggali pendapatan tersebut dengan tujuan untuk pemanfaatan rencana pembangunan daerah yang menyangkut sumber dana tersebut.

Oleh karena itu, Kabupaten Brebes telah dibentuk suatu lembaga yaitu Badan Pengelola Keuangan Daerah, dimana diharapkan dengan adanya Badan Pengelolaan Keuangan Daerah ini, dapat digali dan dikelola secara optimal sumber dana yang akan menunjang pembangunan atau pelaksanaan otonomi sesuai ketentuan UU No.32 Tahun 2004.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi Badan Pengelola Keuangan Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Brebes dalam era otonomi daerah ?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat dan mendukung Badan Pengelola Keuangan Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui fungsi Badan Pengelola Keuangan Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Brebes dalam Era Otonomi Daerah.
2. Untuk menemukan faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung Badan Pengelola Keuangan Daerah dalam mengelola keuangan daerah Kabupaten Brebes.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Praktis**

Bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Brebes agar lebih baik dalam melaksanakan peran atau fungsinya.

#### **2. Manfaat Teoritis**

Untuk menambah perbendaharaan pengetahuan khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.

### **E. Tinjauan Pustaka**

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 Amandemen ke empat Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Penjelasan dari makna menjalankan otonomi seluas-luasnya yang terdapat dalam penjelasan umum UU No.32 Tahun 2004 yang menyebutkan

bahwa keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang menyangkut kewenangan bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiscal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Disamping kewenangan luas /otonomi luas, keleluasaan otonomi itu juga mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah itu ada tiga macam yaitu :

1. Desentralisasi adalah Penyerahan wewenang Pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara kesatuan
2. Dekonsentrasi adalah Pelimpahan wewenang oleh dari pemerintah kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat didaerah dalam kerangka Negara kesatuan.
3. Tugas Pembantuan adalah keikut sertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi didaerah tersebut.<sup>1</sup>

Tugas Pembantuan adalah salah satu wujud dari dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu yang tersusun secara vertical sebagai suatu konsep dalam pemerintahan daerah, dimana tugas pembantuan hanya dikenal dalam ketatanegaraan Belanda dan Indonesia, yang

---

<sup>1</sup> Noer Fauzi-dan R Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah, Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerja Sama dengan In*. Sist Press, 2000. hlm 11, 12 .

pada intinya adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Dalam kerangka desentralisasi yang baru dikembangkan dewasa ini yang berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tidak banyak memenuhi tuntutan yang berkembang untuk mendapatkan otonomi yang lebih besar ditingkatkan propinsi, dimana hal ini menunjukkan bahwa dalam tingkat pusat langkah-langkah yang selama ini dijalankan tidak tersosialisasikan dengan baik yang telah atau tetap dijalankan dengan pola dan budaya sentralisasi lama (pemerintah pusat menetapkan dan merumuskan daerah tinggal melengkapi dan menyetujui) sehingga dalam pembangunan dan kerangka otonomi daerah dapat dilaksanakan secara maksimal. Dalam proses desentralisasi itu dapat berjalan dengan lancar maka pemerintah pusat harus melakukan pendekatan desentralisasi dengan pemerintah propinsi yang dilakukan secara bertahap yang mendasarkan pada penyerahan kewenangan dan sumber daya kepada tingkat propinsi terlebih dahulu. Dalam penyelenggaraan asas desentralisasi itu juga diperlukan dukungan yang kuat dari pemerintah daerah.

Dengan adanya otonomi, daerah tersebut diharapkan dapat mengurus rumah tangganya sendiri, khususnya dalam masalah sumber dana, guna untuk keberhasilan pembangunan dan penyelenggaraan otonomi daerah. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah yang tercantum dalam Pasal 23 UU



No.32 Tahun 2004 maupun pengelolaan keuangan Perusahaan Daerah Air Minum yang termasuk pendapatan asli daerah Kabupaten Brebes, dijelaskan dalam Pasal 22 Perda No.10 Tahun 2003 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Brebes.

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah yang tercantum dalam Pasal 23 UU No.32 Tahun 2004 adalah :

1. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah
2. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan keputusan Kepala daerah sesuai dengan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Pemerintah daerah harus mampu menciptakan suatu tatanan, kondisi dan juga peluang agar warga masyarakat mampu untuk berkeaktivitas dalam mendukung upaya pelaksanaan otonomi daerah. Tingkat perkembangan atau potensi daerah itu ditentukan oleh keadaan/kondisi daerah itu sendiri untuk tumbuh dan berkembang dengan kekuatan sendiri untuk pembiayaan pembangunan didaerah bersumber dari PAD. Sumber PAD didaerah itu bersumber atau terdiri dari pajak dan retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan daerah lainnya dipisahkan, lain-lain PAD yang sah.<sup>2</sup>

Apabila tingkat pendapatan daerah itu masih relatif rendah, maka hal ini sangat berpengaruh pada keberhasilan pembangunan dan keberhasilan

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta

otonomi daerah dimana rencana pembangunan daerah akan mengalami proses yang sangat lambat.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 79 UU No.32 Tahun 2004 ditentukan bahwa sumber pendapatan daerah atau keuangan daerah yaitu :

- a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu
  - 1) Hasil Pajak Daerah
  - 2) Hasil Retribusi Daerah
  - 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan
  - 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

Kebijakan-kebijakan dalam pemerintah daerah akan dituangkan dalam suatu Anggaran dan Belanja Daerah (APBD), sehingga pada dasarnya segala tindakan dari pemerintah daerah itu akan diwujudkan dalam bentuk uang. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah.<sup>3</sup>

Pendapatan Asli Daerah merupakan usaha daerah guna untuk memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 42

<sup>4</sup> Ibid

Di kabupaten Brebes untuk terjaminnya pelaksanaan pembangunan dan keberhasilan pembangunan mengenai sumber dana dibentuk suatu badan yang mengurus masalah tersebut yaitu BPKD (Badan Pengelola Keuangan Daerah). Sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 29 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

Dalam Pasal 12 Perda tersebut dinyatakan bahwa tugas dari Badan Pengelola Keuangan Daerah ini adalah membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dibidang pengelolaan keuangan dan pendapatan, sehingga pengelolaan keuangan dan pendapatan di Kabupaten Brebes ini dapat lancar dan tertib serta juga dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Brebes No. 29 Tahun 2000 tentang Tupoksi dan SOT BPKD Kabupaten Brebes tersebut juga menyatakan bahwa Badan Pengelola Keuangan Daerah itu adalah

1. Merencanakan pembuatan kerangka dan garis besar prosedur penyusunan dan rencana perubahan APBD.
2. Merencanakan dan menyusun keuangan dan pengaturan pengeluaran untuk membiayai pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh Daerah.
3. Merencanakan penerimaan Pajak Daerah, PBB, Bagi Hasil Pajak/Bukan pajak, Retribusi, dan penerimaan lainnya yang sah.
4. Membuat dan melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan kas.
5. Membuat dan melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan pengeluaran daerah yang telah dianggarkan.

6. Merencanakan pedoman tata cara pengadaan barang dan jasa.
7. Menyusun dan membuat prosedur melakukan pinjaman Daerah
8. Melaksanakan prosedur pertanggungjawaban keuangan
9. Memberikan bimbingan dan pembinaan pengelolaan Keuangan Daerah kepada Instansi/Dinas Kabupaten Brebes.
10. Melakukan kegiatan, laporan perhitungan APBD, Nota perhitungan APBD laporan Aliran Kas dan Neraca daerah.
11. Melakukan pengawasan Baik secara rutin maupun khusus yang dilakukan secara berkala dan Insidentil
12. Membuat dan mengusulkan pengurusan keuangan yang menyangkut penetapan tentang pengurusan umum dan pengurusan khusus ( comtabel ) untuk melaksanakan anggaran.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

#### **a. Penelitian kepustakaan**

Penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **b. Penelitian lapangan**

Penelitian dilakukan dengan cara meneliti langsung ke lokasi penelitian guna mendapatkan data empiris yang sesuai dengan kenyataan. Penelitian dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada responden secara langsung

## 2. Lokasi penelitian dan responden

Penelitian dilakukan di Kabupaten Brebes, adapun sebagai responden yaitu:

- a. Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Brebes
- b. Kepala Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Brebes

## 3. Teknik pengumpulan data

### a. Wawancara

Mengadakan Tanya jawab secara lisan dengan pihak terkait untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang terperinci.

### b. Studi pustaka

Suatu cara untuk mencari data dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.

## 4. Teknik pengolahan data

Data yang diperoleh dari penelitian tersebut, disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang fungsi badan pengelola keuangan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Brebes.

## 5. Analisis data

Gambaran umum tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur pokok yang ada kaitannya dengan obyek penelitian.

**G. Sistematika Skripsi**

HALAMAN JUDUL .....
HALAMAN PERSETUJUAN .....
HALAMAN PENGESAHAN .....
HALAMAN MOTO .....
HALAMAN PERSEMBAHAN .....
KATA PENGANTAR .....
DAFTAR ISI .....

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menggambarkan mengenai Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, dan Metode Penelitian.

**BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI OTONOMI DAERAH DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

Bab ini menerangkan dan menjelaskan Tinjauan Umum tentang Pendapatan Daerah yang mencakup Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah dan Tujuan Otonomi Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Dasar Hukum Pendapatan Asli Daerah, Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, Fungsi Pendapatan Asli Daerah, Sumber Pendapatan Daerah, Hubungan Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Daerah.

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan hasil penelitian dan pembahasan permasalahan yang dijadikan objek penelitian yaitu Letak Geografis dan Kondisi Kabupaten Brebes, Badan Pengelola Keuangan Daerah, Fungsi Badan Pengelola Keuangan Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Faktor-Faktor Penghambat dan Pendukung Badan Pengelola Keuangan Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

### BAB IV PENUTUP

Bab ini mengenai Kesimpulan dan Saran yang diambil dari hasil penelitian dan pembahasan tentang obyek yang diteliti.

DAFTAR PUSTAKA.....

LAMPIRAN