

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Seiring berjalannya waktu hukum di Indonesia telah banyak merubah berbagai sisi kehidupan dan seringkali menimbulkan berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem Pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan ikut campur tangannya pemerintah di hampir semua sisi kehidupan warga negara, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak luput dari konflik kepentingan. Pemahaman terhadap norma hukum administrasi menjadi sangat penting bukan saja bagi aparatur pemerintahan, tetapi juga bagi warga negara dan tak kalah pentingnya bagi para penegak hukum.

Mengingat bahwa sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia harus berdasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menentukan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", dan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Maka berdasarkan prinsip-prinsip tersebut segala bentuk Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Begitu juga dengan pelaksanaan demokrasi

atau kedaulatan rakyat yang tercermin melalui lembaga negara baik di pusat maupun daerah haruslah selalu berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, baik itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan maupun jenis-jenis hukum lainnya.

Berhubungan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Dengan negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.¹

Pada tahun 1999 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan sistem pemerintahan Indonesia dari pola pemerintahan yang bersifat sentralistis menjadi desentralistis baru dapat terwujud yang sekaligus mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Hal ini berdampak yakni penyerahan wewenang yang sebelumnya kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah mempunyai kewenangan

¹ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 90

untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah serta berwenang untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri secara otonom.

Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan diberikan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Perubahan sistem pemerintahan pada hakekatnya bertujuan sebagai upaya menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.²

Berdasarkan Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dituangkan ketentuan mengenai hubungan kewenangan-kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai berikut:

“Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- 1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
- 2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.*

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- 1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*

² Rasyid Thaha. *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah*. Jurnal ilmiah Ilmu Pemerintahan vol.1 no.3 juni 2012. google scholar

2. *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*"

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang".

Perubahan paradigma yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengedepankan asas otonomi dengan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Maksud asas otonomi itu sendiri adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa "*Tugas Pembantuan*

³ Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.1.

adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten atau kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi”. Kemudian pemberian kewenangan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Salah satu tugas yang dimiliki kepala daerah adalah menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 ayat (1) huruf d Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi *“Kepala daerah mempunyai tugas: Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancang Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama”*. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhitung mulai disahkan pemerintah terhitung mulai tanggal 30 September 2014 merupakan awal perubahan sistem dalam Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 32 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyebutkan bahwa *“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang selanjutnya ditetapkan dengan Perda”*.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Untuk menghindari defisit anggaran maka dibutuhkan plafon dan sistematika anggaran yang disusun dalam bentuk naskah. Kemudian Pemerintah sebagai penyusun dari naskah rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah

tersebut akan mengajukan dan membahas secara bersama-sama dengan DPRD. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah Kabupaten Jember hingga saat ini APBD Jember tahun 2018, belum bisa diberlakukan secara efektif, karena masih dalam tahap evaluasi Gubernur⁴.

Posisi Gubernur selain sebagai kepala daerah di wilayah Provinsi, juga sebagai Wakil Pemerintah Pusat di wilayah Provinsi memiliki tugas dan fungsi yang sangat strategis dalam mensinergikan penyelenggaraan pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Gubernur Jawa Timur menegur Bupati Faida terkait besarnya anggaran makanan dan minuman dalam APBD Kabupaten Jember 2018. Teguran ini termaktub dalam Surat Keputusan Eveluasi terhadap Rancangan APBD Kabupaten Jember 2018 dan Rancangan Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD 2018 yang terbit pada 4 April 2018⁵.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul **Kajian Yuridis terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember tahun 2018 berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.**

⁴ Suarajatim, 2018 , *APBD jember tahun 2018 masih belum efektif*, <http://www.suarajatimpost.com/read/13119/20180310/203429/apbd-jember-tahun-2018-masih-belum-efektif/>, diakses pada 24 april 2018 , pukul 15.25 WIB

⁵ Beritajatim, 2018, *Anggaran makan minum rp 13 m dalam apbd jember pemborosan*, http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/326360/gubernur_jatim:_anggaran_makan_minum_rp_13_m_dalam_apbd_jember_pemborosan.html , diakses pada 24 april 2018, pukul 16.05 WIB

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dijadikan rumusan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember tahun 2018 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut : untuk mengetahui proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember tahun 2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Bagi akademisi

Penelitian ini diharapkan mampu memberi wacana mengenai informasi dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat dijadikan sebagai salah satu dasar bagi peneliti selanjutnya.

b. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan, wawasan dan pengalaman praktis bagi peneliti dalam menerapkan teori yang telah didapat selama mengikuti perkuliahan.

1.5 Metode Penelitian

Dalam hal menjamin suatu kebenaran ilmiah yang dihasilkan dari sebuah penelitian, maka dalam suatu penelitian diperlukannya metode yang tepat untuk menganalisis suatu data atau fakta agar menghasilkan suatu kebenaran ilmiah tersebut sebagai acuan dalam rangka pengolahan data hasil

penelitian. Metode penelitian adalah metode yang digunakan dalam sebuah penelitian atau digunakan dalam aktivitas penelitian. Adapun metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber data, jenis data, jenis data, teknik pengumpulan bahan hukum dan teknik analisis bahan hukum.

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu “Pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.⁶ Pendekatan tersebut digunakan untuk menjawab pokok permasalahan terkait proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember tahun 2018.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan kualitas atau keistimewaan yang diukur, atau digambarkan melalui pendekatan kuantitatif. Jenis penelitian ini di fokuskan untuk mengkaji suatu perundang-undangan yang berlaku.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang dibahas. Guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Pada penelitian karya ilmiah ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu “Bahan-bahan hukum yang mengikat”⁷, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penulisan ini seperti:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, selanjutnya disebut (UUD NRI 1945)
 - b. Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, selanjutnya disebut (UU No.17 Tahun 2003)
 - c. Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selanjutnya disebut (UU No.12 Tahun 2011).
 - d. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut (UU No.23 Tahun 2014)
 - e. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya disebut (PP No.58 Tahun 2005)

⁷ Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 113.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, selanjutnya disebut (PP No.18 Tahun 2016)
 - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya disebut (PERMENDAGRI No.21 Tahun 2011)
 - h. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018, selanjutnya disebut (PERMENDAGRI No.33 Tahun 2017).
2. Bahan hukum sekunder, yaitu “Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer”⁸, berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, hasil penelitian, hasil karya ilmiah, artikel, surat kabar dan lain sebagainya.
 3. Bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya : kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum penulisan ini menggunakan pengumpulan data normatif kualitatif yang bersumber dari bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu penulis mengumpulkan bahan-

⁸ *Ibid.*, hlm 114.

bahan hukum dari berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel, dan jurnal ilmiah, serta melakukan browsing internet mengenai segala hal yang terkait dengan permasalahan di atas, kemudian menganalisisnya dan dituangkan dengan cara menggunakan kalimat sehingga pembaca lebih mudah untuk memahami penelitian ini.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis. Pengumpulan data hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini tentang isu dalam penelitian. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

Bahan hukum penelitian ini kemudian dianalisis dan bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.