

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Otonomi daerah merupakan sebuah bentuk kewenangan dan kewajiban yang dimiliki oleh masing-masing daerah otonom perihal mengatur dan melaksanakan segala sesuatu yang memiliki hubungan dengan pemerintahan dan masyarakat setempat yang mana harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan. Hal tersebut telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian telah diperbaiki menjadi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pemerintahan daerah (Reza, 2012). Diberlakukannya sistem otonomi daerah sejak awal Januari 2001, mewajibkan setiap daerah otonom untuk dapat menggali segala potensi yang ada di setiap daerah untuk digunakan sebagai pembiayaan dana pengeluaran yang akan dibutuhkan setiap daerah.

Adanya kebijakan tentang otonomi daerah dipandang sangat demokratis dan mampu memenuhi aspek desentralisasi. Tujuan desentralisasi itu sendiri yaitu lebih meningkatkan angka kesejahteraan dan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, menghadirkan pengembangan kehidupan yang berdemokrasi, menciptakan keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan harmonisasi antara pusat dan daerah maupun antar daerah, serta bertujuan untuk mengurangi jumlah ketergantungan daerah pada pemerintah pusat (Maimunah, 2006). Penyelenggaraan kegiatan di pemerintah daerah tersebut tentunya tidak luput dari perlunya sumber daya, salah satunya adalah ketersediaan dana.

Berlakunya undang-undang otonomi daerah mengharuskan pemerintah daerah untuk meminimalisir angka ketergantungan terhadap pemerintah pusat, dengan memaksimalkan segala sumber yang potensial masing-masing daerah. Pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam hal mengoptimalkan segala potensi daerah yang dimiliki sebagai bentuk sumber dana bagi daerah salah satunya yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah segala sesuatu yang berbentuk penerimaan dan didapat dari pengelolaan potensi-potensi daerah yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk membiayai keperluan di pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah (Himmawan dan Wahjudi, 2014). Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang telah didapatkan serta dipungut berdasarkan dengan peraturan daerah dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan, yang meliputi: (1) Pajak Daerah; (2) Retribusi Daerah; dan (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang telah dipisahkan. Digambarkan apabila ketika semakin tinggi PAD maka semakin akan tinggi juga pemerintah daerah untuk melakukan pembiayaan segala kebutuhannya yang ada di daerah tersebut. Hal ini meyakinkan bahwa pemerintah daerah telah dianggap berhasil melaksakan otonomi daerah dengan baik. Begitu juga sebaliknya, apabila PAD yang diperoleh pemerintah daerah mengalami penurunan, maka pemerintah daerah dalam melakukan pemenuhan kebutuhannya sendiri akan tidak maksimal.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah tersebut tergantung pada jenis objek pajak daerahnya sendiri, tarif pajak daerah, serta dasar pajak daerah. Tarif pajak dan retribusi daerah juga tergantung pada wewenang pemerintah daerah dalam menetapkan batas maksimum berdasarkan apa yang telah ditentukan oleh undang-undang. Adapun jumlah dan jenis objek pajak serta dasar pajak daerah tergantung pada situasi perekonomian daerah tersebut. Apabila perekonomian di suatu daerah mengalami kemajuan, maka semakin meningkat pula jenis dan objek pajak yang dapat dikenai pajak maupun retribusi daerah. Artinya, agar PAD yang berupa pajak daerah dan retribusi daerah dapat meningkat, maka perekonomian di daerah tersebut harus didorong agar mampu berkembang dengan pesat pula. Setidaknya pemerintah daerah yang bersangkutan diharapkan dapat

menyelenggarakan pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka meningkatkan keuangan daerah. Upaya ini dilakukan dengan tujuan untuk menggali potensi dalam hal sumber pendapatan guna meningkatkan belanja daerah agar terciptanya sebuah perekonomian yang agresif namun tetap efektif dan efisien.

Gambaran mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo digambarkan pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.1**

**Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo Tahun 2014-2018**

| Tahun | Target             | Realisasi          | Selisih           | Efektifitas |
|-------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| 2013  | 116.076.194.729,16 | 134.097.320.780,57 | 18.021.126.051,41 | 115,53%     |
| 2014  | 166.946.342.722,16 | 198.730.421.479,49 | 31.784.078.757,33 | 119,04%     |
| 2015  | 199.120.659.301,16 | 210.695.348.134,82 | 11.574.688.833,66 | 105,81%     |
| 2016  | 223.153.364.741,00 | 240.110.887.273,88 | 16.957.522.532,88 | 107,60%     |
| 2017  | 307.538.129.095,30 | 308.232.104.639,07 | 693.975.543,77    | 100,23%     |
| 2018  | 258.942.963.965,67 | 288.352.801.326,80 | 9.409.837.361,13  | 111,36%     |

**Sumber: BPS Kabupaten Ponorogo.**

Pada tabel 1.1 di atas menunjukkan dari tahun 2013 hingga tahun 2018 dapat dilihat bahwa realisasi dari target PAD tersebut selalu tercapai bahkan tingkat efektifitasnya selalu melebihi dari angka 100%. Dengan demikian efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ponorogo sudah masuk kategori efektif dan sangat baik kondisinya.

Kondisi efektifitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo sudah berjalan dengan baik. Kondisi tersebut mencerminkan kondisi keuangan daerah Kabupaten Ponorogo sudah berjalan baik. Namun muncul suatu permasalahan dengan tingginya Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Ponorogo serta efektifnya alokasi PAD tersebut apakah alokasinya sudah baik dan benar. Alokasi PAD akan sangat mempengaruhi keberlangsungan operasional daerah dan mencerminkan daerah mampu mengelola keuangannya sendiri tanpa campur tangan pihak lain khususnya pemerintah pusat. Perlu juga kajian hal tersebut sesuai kajian ekonomi Islam mengingat mayoritas penduduk Indonesia terutama Kabupaten Ponorogo beragama Islam.

Menurut Islam, negara memiliki hak untuk ikut campur dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu-individu, baik untuk mengawasi kegiatan maupun untuk mengatur atau melaksanakan beberapa macam kegiatan ekonomi yang tidak mampu dilaksanakan oleh individu-individu. Intervensi pemerintah terhadap masalah-masalah perekonomian rakyat. Peran dari Pemerintah daerah selalu diharapkan mampu mengoptimalkan potensi yang dimiliki Kabupaten Ponorogo. Sehingga peran Pendapatan Asli Daerah dapat lebih ditingkatkan di masa yang akan datang. Seiring dengan semakin meningkatnya penerimaan disektor pajak dan sektor PAD lainnya agar dapat secara bersama-sama ikut menunjang pendapatan daerah bagi pembiayaan pembangunan di Kabupaten Ponorogo.

Menurut ekonomi islam, suatu negara harus menjamin dan memastikan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam mengakses dan memanfaatkan sumber daya ekonomi. Sehingga setiap anggota masyarakat dapat hidup dengan standar kebutuhan minimum seperti sandang, pangan dan papan. Maka dari itu, negara seharusnya mengatur pemanfaatan sumber daya ekonomi agar dapat terdistribusi dengan adil dan merata sehingga tidak ada satupun anggota masyarakat yang terdzalimi baik oleh negara maupun sesama anggota masyarakat dalam hal mengakses sumber daya ekonomi. Al-Quran telah menjelaskan dalam surat An-Nahl (16):90

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya:

*“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.” (QS: An-Nahl 16:90)*

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan alat Pemerintah Daerah untuk menjalankan operasional daerah. Kajian dari ekonomi Islam diperlukan untuk

mengkaji sejauh mana alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo. Hal tersebut menarik untuk dilakukan penelitian karena merupakan komponen dari sumber pendapatan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Dalam catatan Qardawi ada beberapa ulama mendukung pengintegrasian zakat-pajak, tetapi baru pada batas niat saja. Imam Nawawi dan Mazhab Syafi'i, Imam Ahmad, dan Ibn Taimiyah berpendapat bahwa membayar pajak dengan niatan zakat dibolehkan, dan karenanya kaum Muslim cukup membayar pajak. Sementara Ibn Hajar al-Haysyami dari Mazhab Syafi'i, Ibn Abidin dari Mazhab Hanafi, dan Syeikh Ulaith dari Mazhab Maliki berpendapat sebaliknya, zakat dan pajak adalah dua hal yang berbeda dan karenanya pembayaran atas pajak tidak menggugurkan kewajiban zakat.

Argumentasi mengenai besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo perlu dikaji jauh lebih mendalam terutama sesuai pandangan ekonomi Islam. Transparansi alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo perlu ditelaah dalam penelitian ini guna mengetahui alokasi penerimaannya. Kajian ekonomi Islam juga diperlukan untuk mengetahui apakah alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo tersebut telah benar sesuai tinjauan ekonomi Islam. Sehingga munculah transparansi pengalokasian dana Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ponorogo serta sesuai dengan pandangan ekonomi Islam dengan baik dan benar.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka pokok masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

Bagaimana efektifitas alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ponorogo ditinjau dari Ekonomi Islam?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini antara lain adalah untuk mengetahui:

1. Menganalisis Efektifitas alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ponorogo ditinjau dari Ekonomi Islam.

### D. Manfaat Penelitian

#### 1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengembangkan teori mengenai alokasi Pendapatan Asli Daerah dalam perspektif ekonomi islam. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu membantu dalam membangun literatur penelitian terkait dengan pajak dan retribusi daerah.

#### 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak pengelola APBD sehingga mampu mengelola alokasi Pendapatan Asli Daerah. Hasil dari penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan strategi alokasi Pendapatan Asli Daerah.