

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PENDAPATAN

ASLI DAERAH

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, telah diatur berdasarkan pada ketentuan Pasal 18 dari ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 Amandemen kedua yang menyatakan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Sedangkan dalam Pasal 18 ayat (5) Undang Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”

Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah:

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara

demokrasi. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada 3 (tiga) asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.¹

a. Asas Desentralisasi

Pasal 1 angka 7 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan yang dimaksud dengan Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Asas Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang rendah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.

Segala urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya

¹ Josef Riwu Kaho, 2007, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 81.

menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.²

b. Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 angka 8 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Asas Dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Namun, tanggung jawab tetap ada pada Pemerintah Pusat baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

Menurut Kuntana Magnar, dekonsentrasi ialah penyerahan sebagian dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah dan pada hakikatnya alat pemerintahan pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah.³ Ditinjau dari

² Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bandung, Sinar Baru, hlm. 87.

³ Kuntana Magnar, 1984, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administrasi*, Bandung, Amrico, hlm. 14.

segi pembentukan pemerintahan daerah administratif, asas dekonsentrasi berarti merupakan asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administratif di daerah guna diberi tugas atau wewenang dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan. Sedangkan apabila ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan daerah administratif.

Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi-instansi vertikal yang dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku perangkat pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

c. Asas Tugas Pembantuan

Pasal 1 angka 11 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang dimaksud tugas pembantuan 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/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Asas tugas pembantuan adalah asas yang

menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dengan kewajiban mempertanggung jawabkannya kepada yang memberi tugas.

Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Sehingga, beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, berat sekali pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah. Sebab hal tersebut, akan membutuhkan tenaga serta biaya yang sangat besar jumlahnya. Mengingat sifatnya dalam berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan.

B. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah menyebutkan bahwa “Pendapatan asli daerah,

selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber penerimaan daerah perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumber-sumber penerimaan PAD harus dicari terus untuk digunakan sebagai pembiayaan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan daerah dalam era otonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah memiliki tujuan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Pemerintah daerah secara umum masih menghadapi permasalahan dalam pengelolaan penerimaan daerah terutama yang bersumber dari pendapatan asli daerah. Permasalahan tersebut disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia dalam mengelola penerimaan di daerah. Menurut Mardiasmo, masalah-masalah yang disebutkan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Tingginya tingkat kebutuhan daerah yang tidak sesuai dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan fiskal.
- 2) Kualitas layanan publik yang masih memperhatikan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual kepada masyarakat direspon secara negatif, sehingga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
- 3) Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum.
- 4) Berkurangnya dan bantuan dari pusat (DAU dari pusat yang tidak mencukupi).
- 5) Belum diketahuinya potensi PAD yang mendekati kondisi riil.⁴

2. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Lain-lain Penerimaan yang Sah. Sumber pendapatan asli daerah

⁴ Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit ANDI, hlm. 146.

merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan. Pasal 6 ayat (1) Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil:

a. Pajak Daerah

Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 10 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah sebagai salah satu pendapatan asli daerah (PAD) diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, guna meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, pajak daerah adalah iuran wajib pajak kepada daerah untuk membiayai pembangunan daerah. Pajak Daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan selain pajak yang telah ditetapkan undang-undang. Berdasarkan Pasal 2 Undang Undang

Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah terdapat 5 (lima) jenis pajak provinsi dan 11 (sebelas) jenis pajak kabupaten/kota.

1) Pajak Provinsi

Ada 5 (lima) jenis pajak yang dikelola oleh Provinsi, yaitu:

- a) Pajak Kendaraan Bermotor
- b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d) Pajak Air Permukaan
- e) Pajak Rokok

2) Pajak Kabupaten/Kota

Ada 11 (sebelas) jenis pajak yang dikelola oleh Kabupaten/Kota, jenis pajak yang termasuk pajak yang dikelola Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a) Pajak Hotel
- b) Pajak Restoran
- c) Pajak Hiburan
- d) Pajak Reklame
- e) Pajak Penerangan Jalan
- f) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- g) Pajak Parkir
- h) Pajak Air Tanah
- i) Pajak Sarang Burung Walet

- j) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
- k) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

b. Retribusi Daerah

Salah satu sumber pendapatan asli daerah (PAD) adalah retribusi daerah. Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 64 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.⁵ Berdasarkan Pasal 1 angka 69 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang dimaksud dengan Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu. Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan penggunaan jasa.

Rohmat Sumitro mengatakan bahwa retribusi daerah merupakan pembayaran kepada Negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik

⁵ Marihot P. Siahaan, 2005, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 69.

daerah bagi yang berkepentingan, atau jasa yang diberikan oleh daerah baik secara langsung maupun tidak langsung.⁶ Tujuan dari retribusi daerah ialah meningkatkan penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah. Adapun yang dimaksud objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya. Hanya jasa-jasa tertentu saja yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai obyek retribusi. Sedangkan subjek dari retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa yang disediakan oleh pemerintah. Retribusi Daerah digolongkan menjadi 3 golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 108 ayat (1) Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

1) Retribusi Jasa Umum

Pasal 1 angka 66 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan yang dimaksud dengan Retribusi Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis retribusi ini dapat tidak dipungut

⁶ Sutedi Adrian, 2008, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Bogor Selatan, Ghalia Indonesia, hlm. 74.

apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan secara cuma-cuma.

Adapun yang dimaksud dengan Objek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Dengan demikian Retribusi Jasa Umum merupakan jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk jasa yang berhubungan dengan tugas umum pemerintah dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.⁷ Berdasarkan Pasal 110 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis Retribusi Jasa Umum terdiri dari:

- a) Retribusi Pelayanan Kesehatan
- b) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- c) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
- d) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
- e) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- f) Retribusi Pelayanan Pasar

⁷ Ahmad Yani, 2004, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 63.

- g) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- h) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- i) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- j) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
- k) Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- l) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
- m) Retribusi Pelayanan Pendidikan
- n) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

2) Retribusi Jasa Usaha

Pasal 1 angka 67 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan Retribusi Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Sedangkan, objek retribusi jasa usaha merupakan pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 126 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009, meliputi:

- a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- b) Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- (a) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- (b) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- (c) Retribusi Tempat Pelelangan
- (d) Retribusi Terminal
- (e) Retribusi Tempat Khusus Parkir
- (f) Retribusi Tempat Penginapan/Pesangghahan/Villa
- (g) Retribusi Rumah Potong Hewan
- (h) Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
- (i) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- (j) Retribusi Penyeberangan di Air
- (k) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

3) Retribusi Perizinan Tertentu

Pasal 1 angka 68 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah Retribusi, Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan, sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Sedangkan objek dari retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau

badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Prinsip dan prasarana dalam penetapan tarif retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruhnya biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan izin ini meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut. Pasal 141 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:

- a) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- b) Retribusi Izin Tempat Perjualan Minuman Beralkohol
- c) Retribusi Izin Gangguan
- d) Retribusi Izin Trayek
- e) Retribusi Izin Usaha Perikanan

Retribusi daerah sebagaimana diharapkan menjadi salah satu pendapatan asli daerah (PAD) diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk meningkatkan dan memanfaatkan kesejahteraan masyarakat daerah Kabupaten/Kota diberi peluang

dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi.

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari APBD. Jika di atas pengelolaan tersebut memperoleh laba, maka laba tersebut dapat dimasukkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini mencakup:

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Bagi daerah yang memiliki BUMD seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Bank Pembangunan Daerah (BPD), badan kredit kecamatan, pasar, tempat hiburan/rekreasi, villa, pesangghahan, dan lain-lain keuntungannya merupakan penghasilan bagi daerah yang

bersangkutan.⁸ Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah.⁹

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah merupakan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pasal 6 ayat (2) Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah, lain-lain PAD yang sah meliputi:

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- 2) Jasa giro;
- 3) Pendapatan bunga;
- 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan;
- 5) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

3. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, merupakan

⁸ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT Grasindo hlm. 184.

⁹ Ahmad Yani, *Op.Cit.*, hlm. 40.

satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan juga dalam pelayanan masyarakat. Misi utama dari kedua Undang Undang tersebut, bukan hanya pada keinginan melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi serta efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan terhadap masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratis, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan pada proses pengelolaan keuangan daerah khususnya.

Kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa pada sistem pengelolaan keuangan pada dasarnya merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. Sistem keuangan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 23 Undang Undang Dasar 1945, aspek pengelolaan keuangan daerah juga merupakan sub sistem yang diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan peraturan tersebut, diharapkan terdapat keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian, kewenangan, pembiayaan dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal sesuai dengan dinamika dan tuntutan masyarakat yang berkembang. Sejalan dengan hal tersebut di atas, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya

dilihat dari kemampuan untuk memperoleh dana pembangunan yang diimbangi dengan instrument atau sistem pengelolaan keuangan daerah yang mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, nasional, transparan, partisipatif dan bertanggung jawab sebagaimana yang diamanatkan oleh kedua Undang Undang tersebut.

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara khusus telah menetapkan landasan yang jelas dalam penanganan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan kekuasaan dalam menetapkan produk pengaturan dan ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Peraturan Daerah. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Surat Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Mengacu pada kedua Undang Undang tersebut, pedoman pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini bersifat umum dan lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas dan landasan umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Sementara itu, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan secara rinci ditetapkan oleh masing-masing daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini. Dengan upaya

tersebut diharapkan daerah dapat didorong untuk lebih kreatif dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan memaksimalkan efisiensi dan efektivitas berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemampuan setempat.

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 secara khusus telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam penetapan produk pengaturan sebagai berikut:

- a. Ketentuan tentang pokok-pokok keuangan daerah sesuai dengan peraturan daerah.
- b. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah.
- c. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan.
- d. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah, sehingga dapat diketahui masyarakat.

Salah satu fungsi kontrol yang dimiliki DPRD adalah melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah termasuk didalamnya menyangkut pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam hal pengelolaan keuangan daerah meskipun kepala daerah berwenang penuh dalam penyusunan dan pengelolaannya, akan tetapi

harus tetap melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa tanpa persetujuan dari DPRD rancangan APBD yang diajukan Kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan.

Pengelolaan Keuangan Daerah terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada hakikatnya adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah dalam satuan rupiah, yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerahnya. Komponen pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Perimbangan sedangkan komponen belanja daerah terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Anggaran Belanja Rutin digunakan untuk mempunyai teknis operasional dalam rangka memberikan Pelayanan kepada masyarakat (*public service*), sedangkan Anggaran Belanja Pembangunan dialokasikan untuk penyediaan infrastruktur baik yang berupa fisik maupun non fisik dalam rangka meningkatkan kinerja perekonomian daerah maupun aspek kehidupan lainnya. Dalam rangka otonomi daerah, pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan baik yang berupa Undang Undang, Peraturan Pemerintah (PP) maupun Permendagri. Salah satu dari Peraturan Pemerintah (PP) tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.