

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

##### 1. Otonomi Daerah

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Prof. Soepomo bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan.<sup>1</sup> Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah yang mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>1</sup>Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu alternative*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 11.

Pengertian di atas menjelaskan bahwa kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri menjadi wewenang setiap daerah seperti membuat kebijakan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah. Keuangan ini harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat, untuk itu pemerintah harus memberdayakan masyarakat sebagai pendukung pembangunan. Sebagai timbal baliknya masyarakatpun akan menuntut agar pemerintah dapat memberikan atau memenuhi apa yang mereka butuhkan artinya pemerintah harus memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan apa yang masyarakat berikan kepada pemerintah. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah maka menjadi keinginan Pemerintah Daerah agar sentralisasi Pemerintah Pusat berubah menjadi desentralisasi. Menurut Syaekuni peran Pemerintah Pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan.

Pelaksanaan tugas otonomi, harus memperhatikan beberapa faktor/syarat. Riwo Kaho beranggapan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah:

1. Manusia pelaksananya harus baik
2. Keuangan harus cukup dan baik
3. Peralatannya harus cukup dan baik
4. Organisasi dan manajemennya harus baik

Faktor pertama adalah manusia dan pelaksanaannya harus baik. Hal ini merupakan faktor yang esensial dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Manusia sebagai pelaku atau subyek dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintah harus difungsikan dengan sebaik-baiknya agar tujuan yang diinginkan dapat berhasil dengan baik. Tanpa manusia pelaksana yang baik, mekanisme pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik. Riwu Kaho menjelaskan tentang pengertian manusia dan pemerintah yang baik meliputi:

- a. mentalitasnya/moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa
- b. tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap
- c. sebagai abdi masyarakat atau *public servant*, dan sebagainya;
- d. memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Faktor kedua adalah keuangan yang baik. Istilah keuangan di sini mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. Faktor ketiga adalah peralatan yang cukup dan baik. Peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan pemerintah daerah.

Faktor keempat adalah organisasi dan manajemen yang baik. Organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan

organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Berdasarkan keempat faktor di atas otonomi daerah diharapkan dapat menjadi sarana kebijakan yang akan tetap mempersatukan masyarakat setempat pada khususnya dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah masyarakat harus diperlakukan secara wajar sesuai dengan peraturan.

Prinsip otonomi daerah yakni:

- a. Otonomi daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan di dalam GBHN, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.
- c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak.

d. Urusan otonomi daerah tidaklah statis, tetapi berkembang dan berubah. Hal ini disebabkan oleh keadaan yang timbul dan berkembang di daerah masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini, Undang-undang memberikan kemungkinan untuk secara bertahap menambah penyerahan urusan-urusan kepada daerah dan sebaliknya dimungkinkan pula penarikan kembali sesuatu urusan rumah tangga daerah, bahkan mungkin pula adanya penghapusan suatu daerah dan pembentukan daerah-daerah baru.

## **2. Azas-azas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”. Sedangkan makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Dengan demikian otonomi Daerah berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi sesuai yang dibutuhkan daerah maka dapat dikatakan bahwa daerah sudah berdaya (mampu) untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dan paksaan dari pihak luar dan tentunya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Konsekuensi dari Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki adanya pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan azas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Selanjutnya ditegaskan kembali

dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pasal itu menegaskan:<sup>2</sup>

- a. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada azas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas<sup>3</sup>:
  - 1) Asas kepastian hukum;
  - 2) Asas tertib penyelenggaraan negara;
  - 3) Asas kepentingan umum;
  - 4) Asas keterbukaan;
  - 5) Asas proporsionalitas;
  - 6) Asas profesionalitas;
  - 7) Asas akuntabilitas;
  - 8) Asas Efisiensi;
  - 9) Asas efektivitas;
- b. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- c. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung, Nuansa Cendekia, hlm. 120.

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm. 120

### 3. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik

Urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dalam Pasal 10 ayat (1) dinyatakan:

- a. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- b. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - 1) Politik luar negeri
  - 2) Pertahanan
  - 3) Keamanan
  - 4) Yustisi
  - 5) Moneter dan fiskal nasional, dan
  - 6) Agama<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

#### **4. Pendapatan Asli Daerah**

Untuk mewujudkan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan dalam menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta antara propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah. Kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah menjadi kewenangan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundangan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatannya.

Pendapatan Asli Daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu modal dasar Pemerintah Daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah serta memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana pemerintah tingkat atas.



Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumber penerimaan daerah terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan dan pendapatan lain Pemerintah Daerah dalam usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam hal ini yakni ingin memajukan daerahnya, jajaran pemerintah daerah harus dapat menciptakan tatanan dan peluang agar masyarakat makin mampu mengembangkan kreativitas dan prakarsa. dengan demikian, potensi-potensi yang ada dalam masyarakat akan tumbuh serta berkembang dengan kekuatan sendiri sehingga Pendapatan Asli Daerah akan meningkat dengan sendirinya.

Pendapatan Asli Daerah sangat penting bagi Pemerintah Daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga maupun pembangunan, maka menjadi tugas Pemerintah Daerah untuk semaksimal mungkin dapat menaikkan Pendapatan Asli Daerah yang merupakan faktor penentu, kekuatan serta kemampuan daerah dalam melaksanakan Pemerintahan Daerah.

Sumber pendapatan daerah dikelola berdasarkan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan pengelolaan sumber pendapatan daerah, dalam menyongsong otonomi daerah saat ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain:

- a. Manusia pelaksanaannya harus baik
- b. Keuangan harus cukup baik
- c. Peralatan harus cukup baik
- d. Organisasi dan manajemen harus baik.

Pendapatan Asli Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 6 bersumber dari:

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Penjelasan dari masing-masing Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah

Pajak Daerah menurut Davey dalam Nurcholis adalah:<sup>5</sup>

- 1) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri.
- 2) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 3) Pajak yang ditetapkan atau dipungut oleh pemerintah daerah.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Arenawati, 2014, *Administrasi Pemerintah Daerah; Sejarah Konsep dan Penatalaksanaan di Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 90

<sup>6</sup>*Ibid.*

Pengertian pajak daerah menurut Siagan adalah: “sebagai pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah dengan undang-undang”.<sup>7</sup>

Menurut Rochmad Sumitro Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintahan) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal (tegen prestatie) untuk membiayai pengeluaran umum (publike uitvagen) dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada diluar bidang keuangan.<sup>8</sup>

“Dari pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa pajak daerah adalah pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik”.<sup>9</sup>

#### b. Retribusi Daerah

Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau

---

<sup>7</sup>Siagan.A, tanpa tahun penerbitan, *Pajak Daerah sebagai Sumber Keuangan Daerah*, Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, hlm. 64.

<sup>8</sup>Rochmad Sumitro, 1979, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Cetakan IX, Eresco, Jakarta, hlm.23.

<sup>9</sup>*Ibid.*, hlm.130.

pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan yang paling memungkinkan untuk dikembangkan sesuai dengan kreatifitas pemerintah daerah masing-masing, karena memperoleh kebebasan dalam memungut retribusi. Kebebasan ini dalam artian bahwa karena lapangan retribusi daerah berhubungan dengan pengganti jasa/fasilitas yang diberikan oleh daerah, maka pemungutan retribusi dapat dilakukan beberapa kali sepanjang wajib retribusi masih memanfaatkan jasa yang disediakan.

Pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta peningkatan pertumbuhan perekonomian di daerah diperlukan penyediaan sumber-sumber pendapatan asli daerah. Upaya peningkatan penyediaan pembiayaan dari sumber tersebut antara lain dilakukan dengan peningkatan kinerja pemungutan, penyempurnaan dan penambahan jenis retribusi serta pemberian keleluasaan bagi daerah untuk menggali sumber-sumber penerimaan khususnya dari sektor retribusi daerah.

Rochmad sumitro mengatakan bahwa retribusi adalah pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka

yang menggunakan jasa-jasa negara.<sup>10</sup> Artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keleluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat, jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan.

Retribusi menurut S. Munawir didefinisikan sebagai iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak mendapatkan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu.<sup>11</sup>

Retribusi menurut Marihot P. Siahaan yakni pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.<sup>12</sup> Jasa tersebut bisa dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara. Jasa adalah kegiatan

---

<sup>10</sup>Rochmad Sumitro, 1979, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944*, Cetakan IX, Eresco, Jakarta, hlm. 17.

<sup>11</sup>Munawir.S, 1980, *Pokok-Pokok Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta, hlm .4.

<sup>12</sup>Marihot P. Siahaan, 2005, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 5.

pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh pribadi atau badan.<sup>13</sup>

Retribusi adalah iuran dari masyarakat tertentu (individu) yang bersangkutan yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah yang prestasinya ditinjau secara langsung dan pelaksanaannya dapat dipaksakan. Dengan kata lain yang lebih sederhana, retribusi adalah pungutan yang dibebankan kepada seseorang karena jasa secara langsung. Retribusi seperti halnya pajak tidak langsung dapat dihindarkan oleh masyarakat, artinya masyarakat dapat tidak membayar dengan menolak atau mengambil manfaat terhadap jasa yang disediakan untuk masyarakat.

Secara spesifik, Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton mengemukakan 4 (empat) unsur yang melekat pada pengertian retribusi adalah:

- 1) Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang.
- 2) Sifat pungutannya dapat dipaksakan.
- 3) Pungutannya dilakukan oleh negara.
- 4) Digunakan untuk pengeluaran bagi masyarakat umum dan kontra prestasi (imbalan langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi).

Sedangkan pendapat lain mengemukakan Retribusi Daerah adalah

---

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 6.

sebagai pembayaran atau jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang retribusi daerah yang diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan

Dari pengertian retribusi diatas dapat diperoleh beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan Undang-undang dan Peraturan Daerah yang berkenan;
- 2) Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas Pemerintah Daerah
- 3) Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari Pemerintah Daerah atas pembayaran yang dilakukan
- 4) Retribusi terutang apabila jasa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dinikmati oleh orang atau badan; dan
- 5) Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 7

Retribusi Daerah menurut The Liang Gie adalah “pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung”.<sup>15</sup>

Retribusi daerah 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 telah ditetapkan, sepanjang telah memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Ciri-ciri retribusi daerah adalah:

- 1) Retribusi dipungut oleh daerah;
- 2) Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
- 3) Dalam pemungutan retribusi terdapat prestasi yang langsung diberikan oleh daerah;
- 4) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan jasa-jasa yang diberikan oleh daerah.<sup>16</sup>

Fungsi Retribusi Daerah. Sebagaimana pajak, fungsi retribusi daerah adalah sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> The Liang Gie, 2001, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 78.

<sup>16</sup> Tjanya Supriatna, 1993, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 154.



- 1) Penerimaan, merupakan fungsi pokok dari retribusi, artinya retribusi di jalan sebagai alat untuk menutup APBD, terutama yang menyangkut kelancaran penyediaan jasa dan pelayanan kepada masyarakat pembayar retribusi.
- 2) Pengatur, artinya retribusi digunakan sebagai alat atau perangkat untuk menata kehidupan ekonomi dan social dari masyarakat.

Jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

- 1) Yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah:

- a) Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum terdiri atas:

- (1) Retribusi Pelayanan Kesehatan

Retribusi Kesehatan adalah pelayanan kesehatan di puskesmas, Balai Pengobatan dan Rumah Sakit Umum Daerah. Retribusi Pelayanan Kesehatan ini tidak mencakup pelayanan pendaftaran.

- (2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan

Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan meliputi pengambilan, pengangkutan, dan pembuangan serta penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan sampah rumah tangga, industri, dan perdagangan, tidak termasuk pelayanan kebersihan jalan umum, taman dan ruang/tempat umum.

---

<sup>17</sup>Arenawati, 2014, *Administrasi Pemerintah Daerah; Sejarah Konsep dan Penatalaksanaan di Indonesia*, Op.Cit., hlm. 91

- (3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kartu penduduk diterbitkan untuk jangka waktu 5 tahun. Akta catatan sipil meliputi akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga negara asing dan akta kematian.
- (4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat  
Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat meliputi pelayanan penguburan/pemakaman/pembakaran/pengabuan mayat dan sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola Pemerintah Daerah.
- (5) Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum Pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah
- (6) Retribusi Pasar  
Pelayanan Pasar adalah fasilitas pasar tradisional/sederhana yang berupa pelataran/los yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor

Pelayanan pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian bermotor sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran

Pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan dan atau pengujian oleh Pemerintah Daerah terhadap alat-alat pemadam yang dimiliki dan atau digunakan masyarakat.

(9) Retribusi Pengganti Alat Cetak Peta

Peta adalah peta yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.

(10) Retribusi Penyediaan dan/ atau Penyedotan Kakus

Pelayanan penyediaan dan/ atau penyedotan kakus adalah pelayanan yang dimiliki dan/ atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

(11) Retribusi Pengolahan Limbah Cair

Pelayanan pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair yang disediakan, dimiliki, dan/ atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta serta pembuangan limbah cair secara langsung ke sungai, drainase, dan/ atau sarana pembuangan yang lainnya.

(12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang

Pelayanan pengujian alat-alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya serta pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(13) Retribusi Pelayanan Pendidikan

Pelayanan atas penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis oleh Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

(14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

Pelayanan atas pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum.

Objek retribusi jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Subjek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa umum dapat ditetapkan menjadi wajib retribusi jasa umum, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa umum.

Menurut Erly Suandy, dalam pelaksanaannya retribusi jasa umum harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Retribusi ini bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perijinan tertentu.
- b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- c. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan untuk membayar retribusi di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- d. Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- e. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional tentang pelaksanaannya.
- f. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- g. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas layanan yang baik.<sup>18</sup>

#### b) Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh

---

<sup>18</sup>Erly Suandy, *Perpajakan*, Jakarta, Salemba Empat, hlm. 269.

sector swasta. Yang termasuk Retribusi jasa Usaha adalah sebagai berikut :

(1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

Retribusi kekayaan daerah antara lain pemakaian tanah dan bangunan/pemakaian ruang pesta, pemakaian kendaraan, alat-alat berat milik daerah.

(2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan

Pasar dan atau pertokoan adalah pasar grosir berbagai jenis barang yang dikontrakkan, disediakan, diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

(3) Retribusi Tempat Pelelangan

Pelayanan penyediaan tempat khusus lelang ikan, ternak, hasil bumi dan hasil hutan yang disediakan di tempat pelelangan.

(4) Retribusi Terminal

Retribusi terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum. Tempat kegiatan usaha dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, dengan ketentuan ini maka pelayanan peron tidak dipungut retribusi.

(5) Retribusi tempat Khusus Parkir

Pelayanan tempat khusus parkir adalah pelayanan penyediaan tempat parkir khusus disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk di dalamnya disediakan dan dikelola oleh pihak swasta.

(6) Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/ Villa

Pelayanan tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa milik daerah adalah pelayanan penyediaan tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, tidak termasuk yang dimiliki dan dikelola oleh pihak swasta.

(7) Retribusi Rumah Potong Hewan

Pelayanan rumah potong hewan adalah pelayanan dan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan termasuk pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

(8)Retribusi Pelayanan Kepelabuhan

Pelayanan kepelabuhan kapal adalah pelayanan jasa kepelabuhan termasuk fasilitas kepelabuhan lainnya di lingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

(9)Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga

Pelayanan tempat rekreasi dan olahraga adalah tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

(10)Retribusi Penyebrangan Di Air

Pelayanan penyeberangan di atas air adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di atas air yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

(11)Retribusi Penjualan Hasil Produksi Usaha Daerah

Penjualan hasil produksi usaha daerah adalah penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah antara lain bibit tanaman, bibit ternak, dan bibit ikan.

Objek retribusi jasa usaha adalah jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa usaha.

c) Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan tertentu, yaitu retribusi atas 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, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Yang termasuk dalam retribusi Perizinan Tertentu adalah sebagai berikut :

- (1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- (2) Retribusi Izin tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- (3) Retribusi Izin Gangguan
- (4) Retribusi Izin Trayek
- (5) Retribusi Izin Usaha Perikanan

Objek 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, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari

pemerintah daerah. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa perizinan tertentu.

2) Yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah: retribusi selain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.<sup>19</sup>

Hal-hal yang berkaitan dengan pendapatan daerah dari sektor retribusi daerah dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Ketentuan pokok mengenai retribusi daerah terdapat didalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian jasa atau karena memperoleh jasa, usaha milik daerah yang oleh negara/daerah secara langsung diberikan kepada yang berkepentingan atau sebagai kontra prestasi.
3. Tarif retribusi tidak dapat ditetapkan setinggi-tingginya akan tetapi keuntungan diharapkan dari suatu pungutan retribusi seyogyanya hanya sekedar yang diperlukan untuk memelihara dan melangsungkan kemungkinan memberikan jasa langsung kepada masyarakat.
4. Retribusi daerah merupakan pungutan yang telah sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran, pemakaian atau memperoleh jasa pekerjaan.

---

<sup>19</sup>Arenawati, 2014, *Administrasi Pemerintah Daerah; Sejarah Konsep dan Penatalaksanaan di Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 91

5. Retribusi daerah memberikan wewenang kepada daerah mengadakan pungutan atas retribusi tersebut dengan peraturan daerah yang berlaku setelah adanya pengesahan dari instansi yang berwenang dan diundangkan dalam lembaran daerah bersangkutan.

Agar pemungutan retribusi daerah tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka retribusi harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Pemungutan retribusi harus adil (syarat keadilan)

Hukum pajak mempunyai tujuan yang sama dengan tujuan hukum yang lainnya, yaitu membuat adanya keadilan dalam hal pemungutan retribusi baik adil dalam perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya. Walaupun keadilan itu relatif, salah satu jalan yang harus ditempuh dalam mencapai keadilan adalah mengusahakan agar pemungutan retribusi harus diselenggarakan sedemikian rupa sehingga diperoleh tekanan yang sama atas seluruh masyarakat.

- b. Pemungutan retribusi harus berdasarkan UU (syarat yuridis)

Hukum retribusi harus dapat memberi jaminan hukum untuk menyatakan keadilan yang tegas, baik untuk negara ataupun warganya. Disamping itu dalam menyusun Undang-Undang harus diusahakan untuk mencapai keadilan dalam pemungutan retribusi.

- c. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis)

Pemungutan retribusi dan kebijakan retribusi jangan sampai menghambat perekonomian, baik dalam bidang produksi maupun

perdagangan dan jangan sampai merugikan kepentingan umum dan menghalangi usaha rakyat dalam mencapai kemakmuran.

d. Pemungutan retribusi harus efisien (syarat finansial)

Pemungutan retribusi hendaknya jangan memakan biaya pemungutan yang besar dan pemungutan retribusi hendaknya mencegah inflasi.

e. Sistem pemungutan retribusi harus sederhana

Untuk mencapai efisiensi, retribusi harus diterapkan dengan sistem retribusi yang sederhana sehingga memudahkan bagi masyarakat untuk menghitungnya.

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Sumber Pendapatan Asli Daerah salah satunya adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang ditangani oleh perusahaan daerah. Laba perusahaan daerah inilah yang diharapkan sebagai sumber pemasukan daerah. Pengelolaan perusahaan daerah haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisien.

Perusahaan daerah merupakan satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah, tapi sifat utama dari perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada keuntungan, akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum atau dengan kata lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangannya yakni fungsi sosial dan ekonomi.

Bagi daerah yang memiliki BUMD seperti Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM), Bank Pembangunan Daerah (BPD), Badan Kredit Kecamatan, Pasar, tempat hiburan/rekreasi, vila, pesanggrahan dan lain-lain keuntungannya merupakan penghasilan bagi daerah yang bersangkutan.<sup>20</sup>

d. Lain-lain PAD yang Sah

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
- 5) Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.<sup>21</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa pengelolaan Pendapatan Asli Daerah didasarkan pada:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>20</sup>Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 184

<sup>21</sup>*Ibid*, hlm. 185

3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

## **5. Pertanggungjawaban Pelaksanaan Pendapatan Asli Daerah**

Laporan keuangan merupakan suatu hasil dari proses akuntabilitas untuk suatu periode tertentu. Agar suatu laporan keuangan negara dapat dinilai oleh publik maka perlu dilakukan standar akuntansi yang dapat digunakan sebagai dasar penilaiannya. Standar akuntansi merupakan praktek akuntansi yang diikuti oleh para pelaku akuntansi sebagaimana telah diformulasikan oleh lembaga yang berwenang. Dengan adanya standar akuntansi yang baik laporan keuangan akan menjadi lebih berguna, dapat diperbandingan, tidak menyesatkan dan dapat diciptakan transparansi. Oleh karena itu, pengembangan standar akuntansi yang baik sangat relevan dan mutlak diperlukan. Selain itu standar haruslah suatu yang diterima publik, sehingga publik mempunyai cara pandang yang sama dan mampu bersifat obyektif terhadap penilaian yang dilakukan. Dengan demikian, semakin disadari bahwa suatu standar yang diakui dan diterima publik menjadi mutlak diperhatikan.

Suatu laporan keuangan agar dapat dikatakan bersifat transparan dan dapat dipertanggungjawaban maka haruslah bersifat menyeluruh mengungkapkan semua sumber-sumber yang dimiliki maupun digunakan dalam aktivitas dan kegiatan yang dilakukan atau dengan kata lain bisa diartikan bahwa para pemakai laporan keuangan termasuk publik dapat

memperoleh informasi yang dibutuhkan mengenai masalah-masalah keuangan ekonomi secara keseluruhan. Dengan demikian, diharapkan publik dapat mengetahui kondisi keuangan negara yang sebenarnya terjadi.

## 6. Keuangan Daerah

Keuangan adalah rangkaian kegiatan dan prosedur dalam mengelola keuangan (baik penerimaan maupun pembiayaan) secara tertib, sah, hemat, berdayaguna dan berhasilguna. Menurut Mamesah ada dua unsur penting mengenai keuangan daerah yaitu:

- a. semua hak dimaksudkan sebagai hak untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah; dan
- b. kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau mengeluarkan uang sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan.<sup>22</sup>

Keuangan Daerah adalah segala unsur-unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Lingkup yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Kekayaan daerah yang secara langsung dikelola oleh pemerintah daerah sesuai dengan tingkat otonominya masing-masing serta berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tanggung jawab

---

<sup>22</sup>Mamesah, D. J. 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Grafindo, hlm. 16.

baik dalam bidang pemerintahan maupun dalam bidang pembangunan. Pengelolaan atas penerimaan daerah meliputi penganggaran atau penetapan target hendaknya dikaitkan dengan potensi-potensi nyata yang dapat direalisasikan sehingga dapat diterapkan sebagai model untuk segala pembiayaan. Demikian pula pengelolaan atas anggaran belanja itu sendiri hendaknya direncanakan dengan baik, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku, sehingga pada akhirnya dapat diterima pertanggungjawabannya. Sedangkan pertanggungjawaban itu sendiri harus mendapat persetujuan dari legislatif dan dari pejabat yang berwenang untuk itu.

- b. Kekayaan milik daerah yang dipisahkan, yaitu seluruh uang dan barang yang pengurusannya tidak dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, tetapi diselenggarakan oleh perusahaan daerah sesuai dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

Sumber keuangan yang dapat dijadikan sasaran pemerintah daerah menurut Tjokromidjojo antara lain:

- a. perimbangan pembagian sumber-sumber keuangan yang diterima oleh suatu daerah tertentu;
- b. sumber yang lain adalah subsidi, bantuan langsung dari pemerintah pusat kepada daerah;
- c. pemerintah daerah juga dapat mengadakan kegiatan-kegiatan usaha yang bisa menghasilkan pendapatan;



- d. pemerintah daerah juga dapat mengadakan kegiatan-kegiatan yang bisa menghasilkan pendapatan; dan
- e. kemungkinan pemerintah daerah untuk meminjam dana-dana kredit yang ringan.

Sumber pendapatan tersebut merupakan pendapatan yang diperoleh dari daerah atau biasa disebut dengan Pendapatan Asli Daerah. Seluruh sumber Pendapatan Asli Daerah yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan bagi daerah.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan daerahlah yang sangat menentukan corak, bentuk, serta kemungkinan kemungkinan kegiatan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Secara teoritis keuangan daerah terdiri atas:

- a. Keuangan daerah yang dikelola oleh Pemerintah Daerah yang berbentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dituangkan dalam Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- b. Semua kekayaan Pemerintah Daerah, baik yang berbentuk benda tetap maupun benda bergerak.
- c. Keuangan yang dikelola oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berwujud anggaran dewan.
- d. Keuangan yang dikelola oleh lembaga perbankan, seperti Bank Pembangunan Daerah.
- e. Keuangan yang dikelola badan hukum yang berbentuk perusahaan seperti Badan Usaha Milik Daerah.<sup>23</sup>

Misi utama dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bukan hanya pada keinginan-keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuntungan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan daerah pada khususnya.

Mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan

---

<sup>23</sup>Edy Suandi Hamid, 2004, *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 162.

Pemerintah Daerah, yang didalamnya disebutkan tujuan pokok perimbangan keuangan tersebut antara lain:

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah;
- b. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti;
- c. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang transparan, mempertimbangkan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antara daerah dalam kemampuan untuk membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- d. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah;
- e. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintahan Daerah;
- f. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

Dalam mendayagunakan pelaksanaan usaha pengurusan keuangan daerah di bidang pendapatan daerah, maka fungsi kepengurusan yang diselenggarakan oleh kepala daerah dibantu aparat pelaksana pendapatan daerah yaitu sebagai berikut:

- a. Badan Pengawasan Keuangan Daerah yang melaksanakan pengawasan seluruh pajak daerah, retribusi daerah dan pendapatan daerah lainnya.
- b. Biro Keuangan yang merupakan subsidi perimbangan keuangan, sumbangan pihak ketiga dan iuran wajib.
- c. Dinas atau unit tidak termasuk kewenangan Badan Pengawasan Keuangan Daerah dan Biro Keuangan, misalnya: Dinas Agraria, Perekonomian dan Dinas Pertanian.

Peningkatan pembangunan daerah diperlukan peningkatan prakarsa dan partisipasi masyarakat daerah, disamping itu dengan memperhatikan kemampuan daerah perlu ditingkatkan pendapatan daerah baik dengan pemungutan yang lebih efisien, wajar dan tertib terhadap sumber yang ada.

Kemampuan dengan penggalian sumber-sumber keuangan yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tjanya Supriatna menegaskan bahwa dibutuhkan kebijaksanaan keuangan yang efektif dalam hal meningkatkan pendapatan daerah mencakup beberapa aspek, yaitu:

- a. Pembiayaan dalam rangka asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan.
- b. Sumber pendapatan asli daerah.

- c. Pengelolaan keuangan daerah dan peningkatan kemampuan aparatur di daerah dalam mengelola keuangan dan pendapatan daerah.<sup>24</sup>

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>25</sup>

Berdasarkan asas desentralisasi, semua urusan pemerintah daerah baik mengenai pengeluaran belanja pegawai dan operasional daerah maupun mengenai proyek-proyek pembangunan daerah harus dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah. Hal ini tidak berarti bahwa pemerintah daerah harus mempunyai penerimaan asli daerah yang mencukupi untuk segala pengeluaran tersebut, akan tetapi dapat juga dari penerimaan daerah berupa bagi hasil dari pemerintah pusat atau subsidi. Hanya saja, jika pemerintah pusat memberikan subsidi kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, maka subsidi tersebut harus bersifat beban, dimana penggunaan sepenuhnya diserahkan pada pemerintah daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah menetapkan dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah sebagai berikut:

---

<sup>24</sup>Tjanya Supriatna, 1993, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 173.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm. 74.

- a. Sesuai dengan pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan tugas daerah berdasarkan pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- b. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Secara khusus Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam menetapkan 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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 dewan perwakilan rakyat daerah adalah melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah termasuk didalamnya menyangkut pelaksanaan anggaran dan belanja daerah. Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, meskipun kepala daerah berwenang penuh dalam penyusunan dan pengelolaannya akan tetapi harus tetap melibatkan dewan perwakilan rakyat daerah.

## **7. Retribusi Pasar**

Retribusi pasar merupakan salah satu pendapatan asli daerah yang potensial untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, namun dalam pelaksanaannya penarikan retribusi ini juga harus diimbangi dengan timbal balik dari pemerintah kepada wajib retribusi yaitu berupa pelayanan yang diterima oleh wajib retribusi. Retribusi pasar di Kota Yogyakarta dikelola oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Yogyakarta.

Retribusi pasar adalah pembayaran atas penyediaan fasilitas pasar yang berupa halaman, pelataran, los, kios yang dikelola daerah dan khusus disediakan untuk pedagang, tidak termasuk yang dikelola oleh perusahaan daerah. Menurut Sunarto retribusi pasar adalah pungutan yang dikenakan pada pedagang oleh Pemerintah Daerah sebagai pembayaran atas pemakaian tempat-tempat berupa took / kios, counter / los, dasaran, dan halaman pasar yang disediakan didalam pasar daerah atau pedagang

lain yang berada di sekitar pasar daerah lainnya yang berada di sekitar pasar daerah sampai dengan radius 200 meter dari pasar tersebut.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta**

Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Walikota sebagai unsur penyelenggaran Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

### **2. Pendapatan Asli Daerah Kota Yogyakarta**

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan dari daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat membantu dalam memikul sebagian beban biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk juga dalam hal ini yaitu penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi, adalah daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dari pendapatan keuangan daerah. Pengelolaan PAD yang baik adalah pengelolaan PAD yang mampu meningkatkan penerimaan daerah secara



berkesinambungan, seiring dengan perkembangan perekonomian dan tanpa mengurangi alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan.

### **3. Retribusi Pelayanan Pasar Kota Yogyakarta**

Retribusi pelayanan pasar diatur dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum. Retribusi pelayanan pasar merupakan salah satu retribusi yang tergolong dari retribusi jasa umum yakni retribusi yang dipungut atas pelayanan pasar dimana subjek retribusi pelayanan pasar adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan pasar yang dikelola oleh pemerintah daerah.

Retribusi pelayanan pasar adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa pelayanan yang diberikan atas kegiatan usaha jual beli barang/jasa di pasar. Sedangkan yang dimaksud dengan Pelayanan Pasar adalah segala usaha dan tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun Pihak Ketiga dan/atau kerjasama antar keduanya dalam rangka peningkatan, pengembangan dan pengendalian aktivitas pasar, pemeliharaan dan pengembangan fasilitas dan pendukung pasar.

Objek retribusi pelayanan pasar diatur dalam Pasal 42. Menurut pasal tersebut objek retribusi pelayanan pasar terdiri dari:

- a. penggunaan kios, los dan lapak;
- b. pemanfaatan Lahan;
- c. tempat Bongkar Muat;
- d. tempat Penyimpanan barang;

- e. kamar Mandi/WC;
- f. tempat Parkir Kendaraan;
- g. siaran radio pasar.

Terkait dengan tata cara penghitungan retribusi diatur dalam Pasal 45 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum. Besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa tersebut didasarkan pada jenis penyediaan fasilitas dan jenis pelayanan sebagai berikut:

- a. penggunaan kios, los dan lapak dihitung berdasarkan kelas pasar, jam buka, nilai strategis, luas, dan golongan jenis dagangan;
- b. pemanfaatan lahan pasar dihitung berdasarkan kelas pasar, luas dan jenis pemanfaatan;
- c. tempat bongkar muat dihitung berdasarkan tonase kendaraan angkut dan frekuensi penggunaan tempat untuk bongkar atau muat;
- d. tempat penyimpanan barang dihitung sama dengan kios;
- e. kamar mandi/WC dihitung berdasarkan frekuensi penggunaan kamar mandi/WC;
- f. tempat parkir kendaraan dihitung berdasarkan jenis kendaraan dan frekuensi penggunaan tempat parkir;
- g. siaran radio pasar dihitung berdasarkan durasi penyiaran.

Khusus untuk kelas pasar pada poin a dan b diatas ditentukan oleh kelengkapan penyediaan fasilitas pasar, sedangkan jam buka pada

penggunaan kios, los dan lapak adalah jam aktifitas jual beli yang terbagi dalam 3 macam jam buka, yaitu:

- a.  $\leq 12$  jam;
- b.  $>12$  jam s.d.  $\leq 18$  jam;
- c.  $>18$  jam s.d.  $\leq 24$  jam.

Untuk nilai strategis pada penggunaan kios, los dan lapak adalah nilai yang diberikan untuk lokasi kios atau los atau lapak. Luas yang dimaksud pada penggunaan kios, los, lapak serta pemanfaatan lahan pasar dinyatakan dalam ukuran m<sup>2</sup> (meter persegi).

Golongan jenis dagangan pada kios, los, lapak serta pemanfaatan lahan pasar adalah sebagai berikut:

**a. Golongan A**

- 1) barang : logam mulia, batu mulia, permata, tekstil, kendaraan bermotor dan yang dipersamakan.
- 2) jasa : penukaran uang (*money changer*), perbankan dan yang dipersamakan.

**b. Golongan B**

- 1) barang : pakaian/sandang , souvenir, asesoris, kelontong, barang pecah-belah, obat-obatan, kosmetik, bahan Kimia, bahan bangunan, daging, ikan basah. Ikan asin, dan yang dipersamakan.
- 2) jasa : wartel, titipan kilat, salon, kemasan, agen tiket/travel, koperasi, penitipan barang, jasa timbang dan yang dipersamakan.

### **c. Golongan C**

- 1) barang : beras, palawija, terigu, gula, telur, minyak goreng, susu, garam, bumbu, berbagai jenis makanan, minuman, buah-buahan, sayur mayur, jajanan, craken (bahan jamu tradisional), kembang, daun, unggas hidup, tanaman hias, ikan hias, elektronik, onderdil, alat pertukangan, alat pertanian, kerajinan anyam-anyaman, sepeda dan yang dipersamakan.
- 2) jasa : penjahit, tukang cukur, sablon, gilingan dan yang dipersamakan.

### **d. Golongan D**

- 1) barang : rombengan, rongsokan, kertas bekas dan yang dipersamakan.
- 2) jasa : sol sepatu, jasa patri dan yang dipersamakan.

Tata cara pembayaran retribusi pelayanan pasar menurut Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum diatur sebagai berikut:

1. Retribusi Kamar Mandi /WC, retribusi Tempat Parkir Kendaraan, retribusi Tempat Bongkar Muat, retribusi Siaran Radio Pasar, Retribusi Tempat Penyimpanan Barang, retribusi Lapak aktivitas jual beli bersifat musiman dibayar lunas pada saat mendapatkan pelayanan jasa;
2. Retribusi Kios atau Los atau Lapak dibayar lunas dimuka secara harian atau mingguan atau bulanan atau triwulanan atau enam bulanan atau dua

belas bulanan sesuai yang tercantum dalam Buku Ketetapan dan  
Pembayaran Retribusi (BKPR);

Biaya Pemakaian Listrik dan biaya Pemakaian Air dibayar lunas setiap bulan  
sesuai Rekening Listrik dan Rekening Air.