

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang<sup>10</sup>.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah 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

---

<sup>10</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan-daerah-di-Indonesia>. Diakses pada tanggal 25 November 2015, pukul 17.31 wib.

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>11</sup>

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. 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 wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan

---

<sup>11</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 44.

bertanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.<sup>12</sup>

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:<sup>13</sup>

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan

---

<sup>12</sup> Daan Suganda, 1992, Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah, Bandung : Sinar Baru hlm 87.

<sup>13</sup> Rianto Nugroho D, 2000, Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi), Jakarta, Elek media Komputindo Kelompok Gramedia, hlm. 90.

3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan bunyi Pasal 18 UUD 1945, bisa ditarik benang merah bahwa

"Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan"

*Pertama*, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi trend di dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah ideal namun technical.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

1. Pendidikan.
2. Kesehatan.
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
5. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
6. Sosial.

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

1. Tenaga kerja.
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3. Pangan.
4. Pertanahan.
5. Lingkungan hidup.
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa.

8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
9. Perhubungan.
10. Komunikasi dan informatika.
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah.
12. Penanaman modal.
13. Kepemudaan dan olah raga.
14. Statistik.
15. Persandian.
16. Kebudayaan.
17. Perpustakaan.
18. Kearsipan.

Urusan pilihan adalah sebagai berikut

1. Kelautan dan perikanan.
2. Pariwisata.
3. Pertanian.
4. Kehutanan.
5. Energi dan sumber daya mineral.

6. Perdagangan.

7. Perindustrian.

8. Transmigrasi.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan

keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala Daerah (gubernur/bupati/wali kota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah atau milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda

tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

## **2. Dasar Hukum Pemerintah Daerah**

- (1) Undang-undang Dasar 1945.
- (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- (3) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.
- (4) Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Cilacap Tahun Anggaran 2014.

- (5) Peraturan Bupati Kabupaten Cilacap Nomor 104 Tahun 2013 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Cilacap.
- (6) Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Cilacap Tahun Anggaran 2013.
- (7) Peraturan Bupati Kabupaten Cilacap Nomor 65 Tahun 2014 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Cilacap Tahun Anggaran 2013.
- (8) Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2014 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Cilacap.
- (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **3. Dinas-dinas di Pemerintah Daerah**

- (1) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga.
- (2) Dinas Kesehatan.
- (3) Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- (4) Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.
- (5) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.
- (6) Dinas Bina Marga, Sumber Daya Air, Energi dan Sumber Daya Mineral.
- (7) Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- (8) Dinas Kehutanan dan Perkebunan.
- (9) Dinas Pertanian dan Peternakan.
- (10) Dinas Kelautan, Perikanan dan Pengelola Sumber Daya Kawasan Segara Anakan.
- (11) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.
- (12) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang.
- (13) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pendapatan Asli Daerah**

### **1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>14</sup>. Menurut Erly Suandy, Pajak daerah adalah iuran yang wajib dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Pendapatan asli daerah bersumber dari kapasitas penerimaan yang berasal dari potensi ekonomi daerah, semakin besar kapasitas (potensi) dapat menyebabkan penerimaan Pendapatan asli daerah semakin tinggi, karena banyak objek/ pos-pos Pendapatan asli daerah yang dapat diciptakan guna ditarik penerimaannya oleh pemerintah daerah.<sup>15</sup>

Mendefinisikan Pendapatan asli daerah adalah pendapatan pemerintah daerah yang diterima secara rutin (regulatif) dan sumber dari potensi ekonomi daerah pada waktu ke waktu tertentu, biasanya dalam satu tahun anggaran. Dengan demikian besaran Pendapatan asli daerah dapat diketahui dari Buku Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

---

<sup>14</sup> Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18

<sup>15</sup> Erly Suandy, 2014, *Hukum Pajak*, Jakarta, Salemba Empat, hlm. 143

(APBD). Dari Berbagai pendapat diatas penulis simpulkan bahwa Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi dan digunakan untuk memperkuat posisi keuangan daerah dalam rangka pembiayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah<sup>16</sup>.

## **2. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 Undang-undnag Dasar 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya Pasal 18 Amandemen Keempat UUD 1945, yang dinyatakan dari ayat (1) dan (2) adalah:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.
- b. Pemerintah Daerah Propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-

---

<sup>16</sup> D.Rianto Nugroho, 2000, Otonomi Daerah, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 65

lain penerimaan yang sah. Sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan asas desentralisasi adalah adanya penyerahan sumber daya manusia dan perangkat fisiknya yang memadai untuk mendukung usaha yang diserahkan kepada daerah. Masalahnya bukan jumlah dana yang memadai tetapi seberapa jauh daerah dalam menentukan penggunaan sumber dana dan menggali sumber dana di daerah. Dalam hubungan tersebut Tjanya Supriatna menegaskan bahwa dibutuhkan kebijaksanaan keuangan yang efektif yang mencakup beberapa aspek yaitu :

1. Pembiayaan dalam rangka asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan.
2. Sumber Pendapatan Asli Daerah.
3. Pengelolaan keuangan daerah dan peningkatan kemampuan aparatur di daerah dalam mengelola keuangan dan pendapatan daerah.<sup>17</sup>

Sumber dana atau keuangan yang memadai bagi organisasi yang

---

<sup>17</sup> Ibid, hlm 173.

mendapat pelimpahan tanggungjawab merupakan isu kebijaksanaan keuangan daerah yang menarik dalam rangka pengelolaan keuangan daerah serta berdaya guna dan berhasil guna. Mobilisasi keuangan daerah erat kaitannya dengan struktur peningkatan keuangan yang diarahkan pada penggalian potensi, investasi dan bantuan.

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 APBD.<sup>18</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 APBD. 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 ini, maka subsidi tersebut harus bersifat beban (black grant), dimana penggunaan sepenuhnya diserahkan pada Pemerintah Daerah dalam

---

<sup>18</sup> Ibid, hal 74.

APBD.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menetapkan dasar-dasar pembiayaan Pemerintah Daerah sebagai berikut. Pertama, sesuai dengan Pasal 4 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD. Kedua, penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah Propinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN. Ketiga, penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati/ Walikota dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia, dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sementara itu, penguasaan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Sebagai daerah otonom yang mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri maka pendapatan daerah sangatlah penting dalam rangka pembiayaan urusan rumah tangga daerah. Daerah dapat menggali sumber pendapatan asli daerah dari :

1. Pajak Daerah.
2. Retribusi Daerah.
3. Hasil Perusahaan Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya Yang Dipisahkan.
4. Lain-lain usaha yang sah.

**a) Hasil Pajak Daerah.**

Hasil pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang tidak dapat dipaksakan dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Cilacap, yang terdiri dari:

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Reklame.

- e. Pajak Penerangan Jalan.
- f. Pajak Parkir.
- g. Pajak Air Tanah.
- h. Pajak Sarang Burung Walet.
- i. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Pertokoan.
- k. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Berdasarkan pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Cilacap mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan undang-undang, yang bersumber dari Pajak Daerah, meliputi:

1. Pajak Propinsi.
  - Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan diatas Air (PKB).
  - Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan diatas Air (BBNKB).
  - Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB).
  - Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

## 2. Pajak Kabupaten/Kota

- Pajak Hotel.
- Pajak Restoran.
- Pajak Hiburan.
- Pajak Reklame.
- Pajak Penerangan Jalan Umum.
- Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.
- Pajak Parkir.
- Pajak Sarang Burung Walet.
- Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Pertokoan.
- Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

### **b) Hasil Retribusi Daerah.**

Hasil Retribusi Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah dengan imbalan langsung dan tidak dapat dipaksakan dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah, yang terdiri dari:

- a. Retribusi Jasa Umum.

- b. Retribusi Jasa Usaha.
- c. Retribusi Perijinan Tertentu.

Retribusi daerah 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.

Retribusi daerah sebagaimana diharapkan menjadi salah satu Pendapatan Asli 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 memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.<sup>19</sup>

#### 1) Subjek Retribusi dan Wajib Retribusi Daerah.

Subjek Retribusi dan Wajib Retribusi Daerah terdiri dari :

- a. Subjek retribusi umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa

---

<sup>19</sup> Ibid, hlm 266.

umum yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa umum ini dapat merupakan wajib pajak retribusi jasa umum.

b. 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. 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) Objek Retribusi Daerah.

Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang diserahkan oleh pemerintah daerah. Tidak semua yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat di pungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis asas tertentu yang menurut perkembangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

### a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang

disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum adalah :

- (1) Retribusi pelayanan kesehatan.
- (2) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan.
- (3) Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil.
- (4) Retribusi pelayanan pemakaman dan penguburan mayat.
- (5) Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum.
- (6) Retribusi pelayanan pasar.
- (7) Retribusi pengujian kendaraan bermotor.
- (8) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran.
- (9) Retribusi penggantian biaya cetak peta.

(10) Retribusi pengujian kapal perikanan.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha-usaha adalah atas jasa yang disediakan oleh pemerintah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah menganut prinsip komersial meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta. Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah :

- (1) Retribusi pemakaian kekayaan daerah.
- (2) Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan.
- (3) Retribusi tempat pelanggan.
- (4) Retribusi terminal.
- (5) Retribusi tempat khusus parkir.
- (6) Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa.
- (7) Retribusi penyedotan kakus.

- (8) Retribusi rumah potong hewan.
- (9) Retribusi pelayanan pelabuhan kapal.
- (10) Retribusi tempat rekreasi dan olah raga.
- (11) Retribusi penyebrangan di atas air.
- (12) Retribusi pengolahan limbah cair.
- (13) Retribusi penjualan produksi usaha daerah.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi perizinan tertentu adalah 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. Objeknya 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, prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum

dan menjaga kelestarian lingkungan. Retribusi perizinan tertentu untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah. Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu adalah

- (1) Retribusi izin mendirikan bangunan.
- (2) Retribusi izin tempat penjualan minimum beralokasi.
- (3) Retribusi izin gangguan.
- (4) Retribusi izin trayek.

Selain jenis retribusi jenis retribusi lainnya misalnya adalah penerimaan negara bukan pajak yang telah diserahkan kepada daerah.

### 3) Besarnya Retribusi yang tertuang dan tarif Retribusi Daerah

Besarnya retribusi yang tertuang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalihkan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan mempertahankan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Dengan demikian

daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan prinsip dan sasaran yang akan dicapai. Dalam menetapkan tarif retribusi jasa umum, seperti untuk bagian atau sama dengan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan dan membantu golongan masyarakat kurang mampu sesuai dengan jenis pelayanan yang dibedakan menurut jenis pelayanan dalam jasa yang bersangkutan dan golongan pengguna jasa sebagai contoh:

- a. Tarif retribusi persampahan untuk golongan masyarakat yang mampu dapat ditetapkan sedemikian rupa sehingga dapat menutup biaya pengumpulan, transportasi dan pembuangan sampah, sedangkan untuk golongan masyarakat yang kurang mampu ditetapkan tarif lebih rendah.
- b. Tarif rawat inap kelas tinggi bagi retribusi pelayanan rumah sakit umum daerah dapat ditetapkan lebih besar daripada biaya pelayanannya, sehingga memungkinkan adanya subsidi bagi tarif rawat inap kelas yang lebih rendah.
- c. Tarif retribusi parkir ditepi jalan yang rawan kemacetan dapat diterapkan lebih tinggi daripada ditepi jalan umum yang kurang rawan kemacetan dengan sasaran mengendalikan tingkat penggunaan jasa parkir sehingga tidak menghalangi kelancaran lalu lintas.

Prinsip dan sasaran dalam menetapkan besarnya tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta jenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Prinsip dan sasaran 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 izin pengawasan dilapangan, penegakkan hukum, penatausahaan dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut. Tarif retribusi di atas ditinjau paling lama 5 tahun sekali.

#### 4) Bagi Hasil Retribusi Kabupaten Kepala Desa

Hasil penerimaan jenis retribusi tertentu sebagian diperuntukkan kepada desa yang terlihat langsung dalam pemberian layanan, seperti retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil. Bagian desa ini ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten dengan memperhatikan aspek ketertiban desa dalam penyediaan layanan tersebut. Penggunaan bagian desa ini ditetapkan sepenuhnya oleh desa.

**c) Hasil Perusahaan Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya Yang Dipisahkan.**

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan atau badan yang modalnya baik seluruhnya maupun sebagiannya, merupakan kegiatan daerah yang dipisahkan.

Dengan demikian pemerintah daerah dapat bertindak selaku pemilik sepenuhnya perusahaan tersebut atau sebagai pemilik dari sebagian saham yang ada pada perusahaan tersebut. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan untuk menuju masyarakat adil dan makmur.

Berdasarkan ketentuan di atas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah tapi sifat utama dari perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada profit (keuntungan) akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum atau dengan kata lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangan, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi.

Selain perusahaan daerah yang menjadi sumber pendapatan asli daerah terdapat juga dinas-dinas yang merupakan salah satu sektor penting yang banyak menghasilkan sumber pendapatan asli daerah.

Dinas daerah sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi tapi dalam batas-batas tertentu dapat ditayangkan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang dapat memberikan pelayanan jasa dengan imbalan.

Dengan demikian disamping menyelenggarakan sebagian dari tugas dan kewenangan pemerintah daerah yakni menyediakan pelayanan dasar dan pelayanan umum, perusahaan daerah seyogyanya dapat menghasilkan pendapatan atau laba yang dapat dikontribusikan dalam Pendapatan Asli Daerah.

Perusahaan daerah mencakup berbagai kegiatan perekonomian yang luas, tidak hanya terdapat pada penyediaan kebutuhan dasar masyarakat daerah.

Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengolahan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan antara lain:

- a. Bagian laba.
- b. Deviden.

c. Penjualan saham milik daerah.

**d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.**

Lain-lain hasil usaha daerah yang sah adalah hasil daerah yang diperoleh dari usaha perangkat Pemerintah Daerah dan bukan merupakan hasil kegiatan dan kewenangan perangkat Pemerintah Daerah yang bersangkutan hal-hal yang menyangkut usaha daerah yang sah adalah :

1. Usaha daerah dapat dilakukan oleh suatu aparat pemerintah daerah yang dalam kegiatannya menghasilkan suatu barang atau jasa yang dapat dipergunakan oleh masyarakat dengan ganti rugi.
2. Usaha daerah sebagai sumber pendapatan daerah harus dimasukkan pada kas daerah.

Pendapatan Asli Daerah lainnya yang sah, antara lain:<sup>20</sup>

- a. Penjualan Aset Daerah Yang Tidak Dipisahkan.
- b. Jasa Giro.
- c. Pendapatan Bunga Deposito.
- d. Pendapatan Denda Pajak.

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm 173.

- e. Pendapatan Denda Retribusi.
- f. Pendapatan dari Pengembalian.

Aset Daerah Kota Cilacap mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan undang-undang, yang bersumber dari Pajak Daerah.

### **3. Dasar Hukum Pendapatan Asli Daerah**

- (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- (2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.
- (3) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah Negara.
- (4) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- (5) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- (6) Peraturan pemerintah Nomor 65 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah.

- (7) Peraturan pemerintah Nomor 66 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah.
- (8) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah.

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

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya.

Penyelenggaraan pemerintahan dan 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 dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses

penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah khususnya.

Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan pada dasarnya merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. Sebagaimana sistem keuangan negara yang diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (5) 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 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 instrumen 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.

Secara khusus Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah 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 dengan 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 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.

Secara khusus Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 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 pertanggung jawaban 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

DPRD, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahkan disebutkan bahwa tanpa persetujuan dari DPRD rancangan APBD yang diajukan kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan.

Pengelolaan Keuangan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah dalam satuan rupiah, yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerahnya. Komponen pendapatan 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 (*publik 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 maupun Peraturan-peraturan Pemerintah (PP). Salah satu dari peraturan pemerintah tersebut adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.