

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep dan Dasar Hukum Pendapatan Asli Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat mencukupi seluruh kepentingan daerahnya melalui pemaksimalan potensi dan sumber-sumber pendapatan daerahnya yang dimaksudkan untuk menghindari ketergantungan dengan pemerintah pusat dalam membiayai pengeluaran daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu melaksanakan pengelolaan keuangan daerah yang baik mulai dari penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, dan pelaporan keuangan daerah. Salah satu bentuk dari pengelolaan tersebut adalah dibuatnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

APBD terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai

kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Peraturan tersebut menjelaskan lebih lanjut terkait sumber pendapatan daerah yang terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Menurut penelitian Irfan Ferdiansyah dkk. (2018) PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah sehingga peningkatan terhadap PAD penting untuk dilaksanakan guna memaksimalkan belanja daerah.

PAD menurut Yani (2008, p.51-52) merupakan pendapatan yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah dalam menggali pendanaan dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah didefinisikan bahwa PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjelaskan lebih lanjut terkait sumber-sumber PAD yaitu:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain PAD yang sah.

PAD merupakan suatu bentuk realisasi dari asas desentralisasi dan salah satu bagian terpenting dalam pendapatan daerah. Penerimaan PAD suatu daerah kemudian akan sangat berpengaruh terhadap belanja rutin daerah tersebut sehingga dibutuhkan suatu langkah untuk mengoptimalkan penerimaan PAD di suatu daerah.

2.1.1 Pajak Daerah

Pajak Daerah merupakan salah satu sumber terpenting dalam PAD. Menurut Geodhart (1982, dikutip dalam Prana, 2016) Pajak daerah adalah prestasi yang dipaksakan yang harus diserahkan kepada penguasa publik daerah menurut norma-norma yang telah ditentukan atau ditetapkan oleh penguasa publik tanpa adanya kontra prestasi perorangan tertentu sebagai penggantinya. Terdapat dua peranan pajak daerah yaitu sebagai sumber pendapatan daerah dan sebagai alat pengatur (Wulandari & Iryanie, 2018)

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah mendefinisikan pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah yang Dipungut Berdasarkan Penetapan

Kepala Daerah atau Dibayar Sendiri oleh Wajib Pajak, terdapat jenis-jenis pajak yang boleh dipungut oleh Pemerintah kabupaten/kota dan apabila potensi pajak sebagaimana yang telah dijelaskan dalam peraturan tersebut kurang signifikan, maka pemerintah kabupaten/kota dapat tidak melakukan pungutan dengan menerbitkan kebijakan daerah yang disahkan dengan peraturan daerah.

2.1.2 Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dijelaskan bahwa 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. Dalam pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa objek-objek retribusi adalah jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

a. Retribusi Jasa Umum

Pasal 109 menjelaskan bahwa objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Jenis-jenis retribusi dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 110 dan dapat tidak dilakukan pungutan apabila pemerintah merasa potensi penerimaannya kecil atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

b. Retribusi Jasa Usaha

Pasal 109 menjelaskan bahwa objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang sudah disebutkan dalam pasal 127 dengan ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi yang berlaku.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Pasal 140 menjelaskan bahwa objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi yang berlaku.

2.1.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Negara Daerah yang Dipisahkan

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan daerah atas hasil pemberian modal daerah. Bentuk pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Uraian lebih lanjut dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan patungan/swasta

Pemerintah dilarang untuk melakukan pungutan atau yang disebut nama lainnya yang dipersamakan dengan pungutan diluar yang diatur sesuai dengan peraturan yang ada dan dilarang untuk melakukan pungutan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat kegiatan ekspor impor dan lalu lintas barang dan jasa antar daerah.

2.1.4 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah memiliki tujuan untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk memperoleh penerimaan diluar pendapatan pajak, retribusi dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, terdapat jenis-jenis pendapatan lainnya yang sah dan pemerintah dilarang untuk

melakukan pungutan di luar yang diatur dalam undang-undang serta melakukan pungutan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor/impor yang merupakan program strategis nasional.

2.2 Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dijelaskan sebagai laporan yang menggambarkan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan selama suatu periode. Standar Akuntansi Pemerintah Republik Indonesia menjelaskan lebih lanjut bahwa LRA menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya. Unsur-unsur dari LRA dijelaskan sebagai berikut:

a. Pendapatan-LRA

Adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah Saldo Anggaran lebih periode tahun anggaran berjalan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.

b. Belanja-LRA

Adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun berjalan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah

c. Transfer-LRA

Adalah penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.

2.3 Rasio Kemampuan Keuangan Daerah

Salah satu karakteristik utama yang menunjukkan kapasitas suatu daerah dalam melaksanakan otonomi adalah kemampuan daerah tersebut dalam mengelola keuangan daerahnya (Surachman & Handayani, 2020).

Kemampuan keuangan daerah dapat dikatakan baik apabila suatu daerah mampu mengelola dan mengalokasikan pendapatan yang ada secara optimal sehingga mampu memberikan hasil yang maksimal. Hasil yang maksimal tersebut dapat mengartikan bahwa daerah sudah mampu menjalankan otonomi daerah dengan baik. Untuk mengetahui tingkat kemampuan keuangan daerah Kota Pangkalpinang penulis menggunakan 3 macam rasio yaitu rasio kemandirian, Derajat Otonomi Fiskal (DOF) dan rasio ketergantungan.

2.3.1 Rasio Kemandirian

Rasio Kemandirian merupakan suatu rasio yang bertujuan untuk memberikan suatu ukuran terhadap kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam melakukan aktivitasnya. Rasio ini membandingkan antara realisasi PAD dengan Bantuan Pemerintah Pusat dan Provinsi terhadap daerah kota/kabupaten. Semakin tinggi nilai dari rasio kemandirian dapat diartikan bahwa daerah tersebut memiliki kinerja daerah yang baik karena mampu

mewujudkan kemandirian daerah melalui efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah.

Berikut rumus untuk menghitung rasio kemandirian yaitu

$$\text{Rasio kemandirian} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat dan Provinsi+Pinjaman Daerah}}$$

Kriteria penilaian rasio kemandirian dijelaskan pada tabel berikut.

Tabel II. 1 Kriteria Rasio Kemandirian

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian	Pola Hubungan
Rendah sekali	0% - 25%	Instruktif
Rendah	> 25% - 50%	Konsultatif
Sedang	> 50% - 75%	Partisipatif
Tinggi	> 75%	Delegatif

Sumber : Modul Analisis Laporan Keuangan, Eko Nur Surachman

2.3.2 Derajat Otonomi Fiskal

Derajat Otonomi Fiskal (DOF) adalah suatu rasio yang menjelaskan tentang tingkat kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat. DOF ini membandingkan antara PAD dengan pendapatan total suatu daerah. Nilai DOF yang semakin tinggi mengartikan bahwa kemampuan daerah semakin baik dalam melaksanakan pembangunan dan optimalisasi PAD. Peran PAD dalam keuangan daerah menunjukkan ukuran keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Berikut Rumus untuk menghitung DOF yaitu :

$$\text{DOF} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100$$

Tolok ukur DOF disajikan dalam tabel skala interval sebagai berikut.

Tabel II. 2 Skala Interval DOF

DOF (%)	Kemampuan Keuangan
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
> 50,01	Sangat Baik

Sumber : Modul Analisis Laporan Keuangan, Eko Nur Surachman

Berdasarkan tabel skala interval DOF diatas, suatu daerah dapat dikatakan telah memiliki kemampuan yang cukup baik dalam melaksanakan pembangunan apabila berada di interval lebih dari 30,01%. Perbandingan DOF ini dapat mengindikasikan apakah suatu daerah menggunakan PAD dalam melaksanakan pembangunan daerahnya atau tidak.

2.3.3 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Rasio ketergantungan adalah suatu rasio yang menjelaskan suatu tingkat kemampuan daerah untuk membiayai aktivitas pembangunan daerah melalui optimalisasi PAD. Rasio ketergantungan membandingkan Realisasi Transfer ke Daerah dengan Total Pendapatan Daerah. Rasio ketergantungan yang

semakin rendah menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang semakin mandiri. Sebaliknya, semakin tinggi rasio ketergantungan maka mengartikan bahwa pengelolaan keuangan daerah masih bergantung terhadap Pemerintah Pusat dan Provinsi.

Berikut Rumus untuk menghitung DOF yaitu :

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Realisasi Transfer ke Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

Tolok ukur ketergantungan keuangan daerah disajikan dalam tabel skala interval sebagai berikut.

Tabel II. 3 Skala Interval Ketergantungan Keuangan Daerah

Nilai Rasio (%)	Ketergantungan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Rendah
10,01 – 20,00	Rendah
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Tinggi
> 50,01	Sangat Tinggi

Sumber : Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM, 1991

2.4 Penanganan Pandemi COVID-19

Corona virus adalah penyakit menular yang dapat disebabkan oleh sindrom pernapasan akut coronavirus 2 atau disebut juga Sars-CoV-2 (Yenti Sumarni, 2020). *World Health Organization* (WHO) menyatakan bahwa wabah *CoronaVirus Disease-2019* (COVID-19) sebagai Kesehatan

Masyarakat Darurat Internasional (*PHEIC*) pada 30 Januari 2020. Wabah tersebut menyebar secara global termasuk negara Indonesia. Pada tanggal 2 Maret 2020 dilaporkan bahwa terdapat dua kasus pertama Covid-19 di negara Indonesia (Yenti Sumarni, 2020). Kasus COVID-19 kemudian menyebar dengan cepat di negara Indonesia sehingga menyebabkan ketidakstabilan sosial maupun ekonomi. Menanggapi hal tersebut pemerintah Indonesia kemudian menetapkan berbagai peraturan untuk menangani pandemi COVID-19 di Indonesia.

Pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang untuk menangani dampak pandemi dari sisi perekonomian negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tersebut pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi dan peningkatan pendapatan daerah untuk kestabilan APBD.

Pengutamaan penggunaan alokasi anggaran (*refocusing*), perubahan alokasi, dan peningkatan pendapatan daerah untuk kestabilan APBD selanjutnya ditetapkan lebih lanjut melalui kebijakan dan peraturan daerah masing-masing.