

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pemerintah Daerah

2.1.1 Kewenangan Pemerintah Daerah

Sistem pemerintahan desentralisasi merupakan perkembangan otonomi daerah yang dikaitkan dengan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat. Desentralisasi adalah pemberian sebagian kewenangan pemerintahan pusat kepada daerah, untuk mengatur seluruh urusan yang mungkin menjadi kepentingan dan tanggung jawab daerah (Khusaini, 2006). Urusan yang berkaitan dengan kepentingan dan tanggung jawab daerah, misalnya 1) penyempurnaan fasilitas pelayanan, 2) umum dan pemerintahan, dan 3) sosial, budaya, agama, dan kemasyarakatan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Urusan yang menyangkut tanggung jawab dan kepentingan daerah merupakan urusan pemerintahan rangkap.

Urusan pemerintahan rangkap memuat urusan pemerintahan yang bersifat pilihan dan urusan pemerintahan wajib. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar dan berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar meliputi :

- 1) pemberdayaan masyarakat dan desa;
- 2) persandian;
- 3) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- 4) komunikasi dan informatika;
- 5) kearsipan;
- 6) kepemudaan dan olahraga;
- 7) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 8) persandian;
- 9) lingkungan hidup;
- 10) pangan;
- 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) statistik;
- 13) perpustakaan;
- 14) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 15) ketenagakerjaan;
- 16) pertanahan;
- 17) kebudayaan;
- 18) penanaman modal; dan
- 19) perhubungan.

Adapun urusan pemerintahan pilihan meliputi :

- 1) perindustrian;
- 2) kelautan dan perikanan;
- 3) transmigrasi;

- 4) pariwisata;
- 5) perdagangan;
- 6) pertanian;
- 7) energi dan sumber daya mineral; dan
- 8) kehutanan.

Adapun urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- 1) ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial, dan ketentraman;
- 2) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- 3) kesehatan;
- 4) pendidikan; dan
- 5) pekerjaan umum dan penataan ruang.

2.1.2 Bentuk Pemerintah Daerah

Berdasarkan pandangan Aries dan Enceng (2012), ada dua macam pemerintahan daerah, yaitu *Local State Government* dan *Local Self Government*. Wujud pemerintahan daerah *Local Self Government* adalah dampak dari penerapan prinsip desentralisasi terkait pelaksanaan pemerintahan. *Local Self Government* merupakan wujud pemerintahan yang berkuasa untuk mengurus pemerintahannya. Pemerintah ini dituntut oleh pemerintahan pusat untuk melaksanakan pekerjaan pemerintahan berdasarkan kondisi daerah. Implementasi yang sesuai dengan kondisi dunia akan lebih sederhana dan efisien jika diserahkan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah lebih mengerti masyarakat dan kebutuhan daerah. Adapun ciri-ciri tertentu *Local Self Government* atau pemerintahan daerah otonom, yaitu sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan perihal daerah dibiayai dari sumber keuangan sendiri.
- 2) Penanganan urusan dilaksanakan atas prakarsa atau kebijaksanaan mereka sendiri.
- 3) Urusan pemerintahan daerah dijadikan urusan rumah tangganya sendiri, dan urusan itu harus diperjelas secara mendalam.
- 4) Penyelenggaraan negara diselenggarakan oleh alat-alat yang tidak seluruhnya terdiri dari pejabat pusat, melainkan pegawai daerah.
- 5) Hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang mengurus rumah tangganya sendiri dapat bersifat hubungan pengawasan.

Local State Government merupakan wujud pemerintah daerah yang dibentuk dengan berpedoman pada asas dekonsentrasi. Pemerintah daerah dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. Pembentukan pemerintahan daerah bertujuan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. Pemerintah daerah bermanfaat untuk memaksimalkan program pemerintah, akibatnya tugas pemerintah daerah hanya sebatas menyelesaikan tugas yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Adapun ciri-ciri *Local State Government*, yaitu:

- 1) Kewenangan pejabat pusat dibatasi dalam melaksanakan kebijakan pemerintah daerah.
- 2) Bentuk penyerahan kekuasaannya adalah pelimpahan kekuasaan.
- 3) Pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga.
- 4) Pendelegasian kewenangan diserahkan kepada pejabat pusat di dalam daerah.

2.1.3 Gambaran Kebutuhan Pemerintah Daerah

Menurut Hanafi (2009), ada sekumpulan potensi daerah yang menjadi kebutuhan pemerintah daerah untuk menunjang pembangunan. Garis besar kebutuhan pemerintah diperoleh dari potensi: 1) sumber daya kelembagaan, 2) sumber daya manusia, 3) sumber daya buatan dan 3) sumber daya alam. Potensi sumber daya kelembagaan merupakan hasil dari manusia non-fisik, yaitu bentuk peraturan perundang-undangan, organisasi kemasyarakatan, organisasi negara, dan perusahaan. Potensi sumber daya buatan merupakan segala hasil tambah manusia berupa fisik, seperti transportasi (transportasi dan komunikasi), prasarana dan sarana produksi. Pengumpulan pendapatan dari pemanfaatan potensi sumber daya buatan tersebut akan mempengaruhi pendapatan daerah. Potensi sumber daya alam merupakan potensi yang berasal dari sumber daya alam, kemudian dikelola untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

2.2 Sumber Pendapatan Daerah

2.2.1 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah atas pelayanan negara kepada masyarakat dan penyelenggaraan kegiatan, juga penggunaan sumber daya oleh pemerintah daerah. Penerimaan biasanya digunakan sebagai indikator sejauh mana kemajuan suatu pemerintahan daerah. Dalam hal pendanaan APBD, Tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin berkurang. Hal ini sering dimaklumi karena jumlah PAD suatu daerah. Pemerintah dilarang meminta pungutan dari masyarakat secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, PAD adalah penerimaan daerah yang bersumber dari retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, retribusi daerah, dan PAD lain yang sah. Peraturan tersebut bertujuan untuk menyerahkan keleluasaan kepada daerah untuk menjajaki pendanaan bagi pelaksanaan otonomi daerah yang mendukung desentralisasi. Sumber-sumber yang akan dimanfaatkan daerah untuk peningkatan PAD adalah:

- 1) Retribusi Daerah, sebagai akibat langsung dari penggunaan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah daerah, yaitu retribusi yang dikenakan kepada masyarakat. Contoh retribusi daerah adalah retribusi pasar, parkir, terminal, dan lain-lain.
- 2) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu pendapatan yang diperoleh dari lembaga lain yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pengelolaan BUMD.
- 3) Pajak Daerah, yaitu pajak yang ditetapkan peraturan untuk dipungut oleh pemerintah daerah dan wajib pajak tidak mendapat imbalan secara langsung. Contoh pajak daerah adalah pajak reklame, kendaraan bermotor, restoran, dan hiburan.
- 4) PAD lain yang sah, yaitu penerimaan yang diterima pemerintah daerah selain dari PAD di atas. Pendapatan tersebut antara lain meliputi keuntungan selisih kurs rupiah terhadap mata uang asing, hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, pendapatan bunga, giro, serta bonus pengadaan barang dan jasa oleh daerah bentuk lain sebagai hasil penjualan, dan diskonto.

2.2.2 Dana Perimbangan

Dana perimbangan dapat berupa penerimaan daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jumlah dana perimbangan suatu daerah dikukuhkan dalam APBN setiap tahun. Menurut Subekan dan Hartoyo (2012), dana perimbangan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan perihal:

- 1) mengurangi kesenjangan pendanaan antara satu pemerintah dengan pemerintah lainnya;
- 2) mengurangi disparitas sumber dana negara antara pusat dan daerah; dan
- 3) membantu daerah dalam membiayai wewenangnya dalam menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat dan urusan.

Dana perimbangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari: 1) dana alokasi khusus, 2) dana alokasi umum, dan 3) dana bagi hasil.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan penerimaan daerah yang bersumber dari APBN yang bertujuan untuk membantu kegiatan khusus di daerah tertentu yang menjadi konsisten dengan prioritas nasional dan urusan daerah. DAK bertujuan untuk mendanai keperluan untuk mendorong percepatan pembangunan daerah atau yang belum mencapai kualitas. Contoh DAK adalah dana pendidikan dan kesehatan. Daerah dengan tingkat pendidikan dan kesehatan rendah mendapatkan DAK dari APBN sehingga dapat menunjang pelayanan pemerintah di bidang tersebut.

Dana Bagi Hasil (DBH) dari sumber daya alam sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 terdiri dari enam sumber, yaitu: 1) pertambangan panas bumi, 2) pertambangan minyak dan gas bumi, 3) pertambangan umum, 4) perikanan, dan 5) kehutanan. Penyaluran DBH diberikan sesuai dengan porsi yang diperoleh dari APBN, dengan mempertimbangkan potensi daerah penghasil. Maksud utama dari penyaluran Dana adalah untuk memperkecil kesenjangan fiskal vertikal antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Porsi penyaluran DBH ke daerah menggunakan persentase tertentu.

Dana Alokasi Umum (DAU) bersumber dari alokasi APBN yang diserahkan untuk keseimbangan kemampuan moneter antar daerah. DAU akan mengatasi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, seluruh nilai DAU minimal 26% dari penerimaan bersih APBN. Penerimaan bersih APBN adalah penerimaan (bukan pajak dan pajak) dikurangi pendapatan negara yang dialokasikan kepada daerah. Ketentuan bertujuan untuk mendistribusikan dana anggaran kepada pemerintah daerah.

2.2.3 Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah merupakan perundingan dengan pihak lain untuk menerima manfaat atau sejumlah uang tunai sehingga daerah tersebut mempunyai kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah tidak bagian kredit jangka pendek yang umum dalam usaha. Pinjaman daerah tidak dikenal sebelum lahirnya paket undang-undang di bidang keuangan negara. Pinjaman daerah diserahkan kepada pemerintah daerah seringkali bersumber dari: 1) lembaga keuangan bukan bank, 2) masyarakat, 3) pemerintah daerah lain, 4) pemerintah pusat dan 5) lembaga keuangan bank.

Pinjaman yang bersumber dari masyarakat umum (badan yang berinvestasi di pasar modal dan/atau perorangan) termasuk dalam jenis obligasi daerah yang diterbitkan melalui pasar domestik. Penjualan obligasi daerah dimanfaatkan untuk pembiayaan investasi sektor publik. Hasil ini akan memberikan manfaat bagi masyarakat dan menghasilkan pendapatan. Hasil dari penjualan tersebut biasa digunakan untuk pembayaran pokok obligasi dan bunga, sedangkan sisanya harus diserahkan ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat dapat bersumber dari pinjaman luar negeri yang dipinjamkan kepada pemerintah daerah atau dana rupiah murni. Pinjaman ini diberikan oleh Menteri Keuangan.

2.2.4 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Pendapatan ini adalah penerimaan daerah yang tidak termasuk dana perimbangan atau PAD. Pendapatan ini terdiri dari pendapatan dana darurat dan pendapatan hibah. Penerimaan hibah berasal dari pihak lain (dalam dan luar negeri) yang diberikan tidak ada kewajiban bagi daerah untuk mengembalikannya dan bersifat mengikat. Penerimaan hibah daerah tidak boleh terikat dalam hubungan politis karena akan berdampak terhadap kebijakan daerah.

Selain hibah, pendapatan lain yang termasuk dalam pendapatan lain adalah dana darurat. Alokasi dana darurat dalam APBN dimaksudkan untuk kebutuhan mendesak yang dalam APBN ditujukan untuk kebutuhan *extraordinary* yang disebabkan oleh kejadian luar biasa yang tidak dapat ditangani oleh pemerintah daerah dengan menggunakan sumber APBD dan/atau bencana alam. hal-hal yang dinilai sebagai bencana nasional dan/atau situasi yang belum pernah terjadi

sebelumnya ditetapkan oleh Presiden. Dana darurat diberikan untuk daerah yang mengalami krisis keuangan yang berkepanjangan, serta tidak dapat ditangani melalui APBD. Hal ini biasanya dialami daerah selama dua tahun anggaran.

2.3 Pajak Daerah

2.3.1 Pengertian Pajak Daerah

Berlandaskan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak daerah dapat berupa iuran wajib kepada daerah yang bersifat memaksa kemudian digunakan untuk kepentingan daerah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilaksanakan oleh atau badan kepada daerah atau orang pribadi tanpa menerima imbalan secara langsung. Pajak daerah diharapkan dapat menjadi sumber pembiayaan bagi pembangunan daerah dan penyelenggaraan negara. Hal ini dimaksudkan untuk peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Bertautan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, kabupaten/kota memiliki kesempatan untuk memanfaatkan potensi yang dimiliki. Selaras dengan undang-undang tersebut, standar penetapan jenis-jenis pajak daerah memperhatikan aspek berikut: 1) objek pajak bukan merupakan objek pajak pusat dan atau objek pajak provinsi, 2) memperhatikan aspek keadilan dan kapasitas masyarakat, 3) tidak berdampak negatif terhadap ekonomi, 4) bersifat pajak dan bukan retribusi, 5) potensinya memadai, 6) hal dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum, 7) hal pajaknya hanya melayani masyarakat dalam wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan mempunyai nilai mobilitas cukup rendah, dan 8) kena pajak dan

bukan retribusi. Adapun macam-macam Pajak Daerah Tingkat I (Provinsi), yaitu pajak:

- 1) bea balik nama kendaraan bermotor;
- 2) rokok;
- 3) bahan bakar kendaraan bermotor;
- 4) kendaraan bermotor; dan
- 5) air permukaan.

Adapun macam-macam Pajak Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota), yaitu pajak:

- 1) air tanah;
- 2) penerangan jalan;
- 3) bea perolehan hak atas tanah dan bangunan;
- 4) restoran;
- 5) bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan;
- 6) hiburan;
- 7) reklame;
- 8) mineral bukan logam dan batuan;
- 9) sarang burung walet;
- 10) parkir; dan
- 11) hotel.

2.3.2 Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

PBB (P2) didukung Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Karo Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pajak Daerah, pengertian PBB (P2) dapat berupa pajak bangunan dan/atau tanah yang dimiliki, dimanfaatkan dan/atau dikuasai oleh badan atau orang

pribadi. Selain area yang dimanfaatkan untuk usaha kehutanan, pertambangan dan perkebunan. Sesuai dengan Perda Kabupaten sebelumnya, tarif PBB (P2) dihitung dengan ketentuan berikut:

- 1) 0,1% dikali Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dibawah Rp1.000.000.000 ; dan
- 2) 0,2% dikali Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) diatas Rp1.000.000.000 atau sama dengan Rp1.000.000.000.

2.4 Analisis Rasio Keuangan

2.4.1 Analisis Rasio Keuangan Daerah

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang jujur, transparan, efektif, demokratis, akuntabel, dan efisien, perlu diadakan analisis rasio terhadap APBD. meskipun prinsip akuntansi dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan perusahaan pribadi. Analisis rasio keuangan APBD dilaksanakan dengan memperhatikan perbandingan pencapaian target dari satu periode dengan periode sebelumnya. Selanjutnya, pengelola keuangan dapat memperhatikan tren yang terjadi. Pemerintah daerah dapat melihat perbandingan rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain dengan potensi daerah yang relatif setara atau terdekat. Hal ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah daerah lainnya.

Tingkat kemajuan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan pemerintah daerah dalam mengurus keuangannya secara efektif, bertanggung jawab, transparan, ekonomis, tertib, efisien dan taat pada peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan keuangan daerah diselenggarakan oleh sistem terpadu yang

direalisasikan dalam APBD yang telah ditetapkan berdasarkan Perda. APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah.

2.4.2 Rasio Efisiensi

Menurut Halim (2008), efisiensi adalah ukuran kuantitas biaya pemungutan yang digunakan terhadap pencapaian penerimaan. Analisis sejauh mana efisiensi keuangan daerah seringkali dihitung dengan menggunakan rasio efisiensi. Berikut dapat menjadi rumus untuk mengukur tingkat efisiensi:

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi biaya pemungutan PBB}}{\text{Realisasi penerimaan PBB}} \times 100\%$$

Tingkat efisiensi kinerja pemerintah dalam pemungutan PBB (P2) memperhatikan penelitian terdahulu dengan judul “Analisis Efisiensi Dan Efektivitas Penerimaan Pajak Daerah Provinsi Jambi”.

Tabel II. 1 Kriteria Pengukuran Efisiensi Penerimaan Pajak Daerah

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
Diatas 80%	Sangat Tidak Efisien
61%-80%	Tidak Efisien
41%-60%	Cukup Efisien
21%-40%	Efisien
0%-20%	Sangat Efisien

Sumber: Arum (2011)

2.4.3 Rasio Efektivitas

Menurut Halim (2008), efektivitas adalah ukuran pencapaian penerimaan terhadap target yang ditetapkan. Analisis sejauh mana efektivitas keuangan daerah

seringkali dihitung dengan menggunakan rasio efektivitas. Berikut dapat menjadi rumus untuk mengukur tingkat efektivitas:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan PBB}}{\text{Target Penerimaan PBB}} \times 100\%$$

Tingkat efektivitas kinerja pemerintah dalam pemungutan PBB (P2) memperhatikan penelitian terdahulu dengan judul “Analisis Efisiensi Dan Efektivitas Penerimaan Pajak Daerah Provinsi Jambi”.

Tabel II. 2 Kriteria Pengukuran Efektivitas Penerimaan Pajak Daerah

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
Di Atas 100%	Sangat Efektif
80%-100%	Efektif
60%-80%	Cukup Efektif
40%-60%	Tidak Efektif
Di Bawah 40%	Sangat Tidak Efektif

Sumber: Arum (2011)