

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Otonomi Daerah**

Otonomi terdiri dari dua suku kata yaitu oto yang berasal dari kata “*auto*” dengan arti sendiri dan nomi berasal dari kata “*nomos*” yang artinya aturan atau undang-undang. Jika digabungkan otonomi dapat diartikan sebagai mengatur sendiri atau memerintah sendiri suatu wilayah atau kelompok. Otonomi daerah menurut Benyamin Hoesein (2001) adalah pemerintahan yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional negara secara informal dan jangkauannya di luar pemerintahan pusat. Lalu, di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 6 menyebutkan otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom dimana daerah tersebut dapat mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik. Ketiga aspek kata kunci yang ada di dalam otonomi daerah menurut definisi meliputi hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom.

Otonomi daerah di Indonesia sebenarnya telah ada sejak tahun 1945 dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang

Kedudukan Komite Nasional Daerah yang didalamnya juga mengatur terkait pemerintahan daerah. Di undang-undang tersebut berisi penetapan 3 jenis daerah otonom yang ada di Indonesia. Kemudian, seiring berjalannya waktu undang-undang terkait pemerintahan otonomi daerah banyak mengalami pergantian undang-undang untuk menggantikan perundang-undangan sebelumnya.

Dalam sejarah otonomi daerah di Indonesia, perubahan dan pergantian undang-undang yang mengatur pemerintahan otonom daerah memiliki beberapa kendala salah satunya adalah dalam implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu masalah yang dihadapi adalah peran kepala daerah saat itu menjadi cenderung fokus pada tugas pelaksanaan dekonsentrasi daripada tugasnya sebagai kepala daerah sehingga banyak terjadi kontra oleh masyarakat. Pada dasarnya, latar belakang dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah masyarakat Indonesia yang merasa kurang adil dan kurang puas atas kekayaan yang dimiliki daerahnya tetapi tetap berada di kondisi miskin. hingga muncul peraturan pengganti yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah yang mana kedua peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar pelaksanaan otonomi dan keuangan daerah yang berlaku saat ini.

## **2.2 Keuangan Daerah**

Di dalam lampiran Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 76 disampaikan definisi keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah

dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut. Keuangan daerah memiliki 6 ruang lingkup berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada pasal 2, ruang lingkup keuangan daerah meliputi hak pemungutan pajak daerah serta retribusi daerah dan melakukan pinjaman; kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga; penerimaan daerah; pengeluaran daerah; kekayaan daerah secara mandiri atau dengan pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, dan juga kekayaan yang dipisahkan; dan/atau kekayaan dari pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Diberlakukannya keuangan daerah tidak lain bertujuan agar sumber daya yang ada di daerah dapat dikelola dengan efisien dan efektif. Jika keuangan daerah dikelola dengan baik maka kesejahteraan di daerah akan meningkat dan juga masyarakat akan mendapatkan pelayanan yang optimal dari pemerintah daerah. Adapun dalam mengelola keuangan daerah harus memperhatikan asas umum pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 4 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Asas-asas tersebut meliputi:

1. Dikelola secara tertib

Keuangan daerah harus dikelola dengan waktu yang telah ditentukan dan kelengkapan dokumen dengan artian tidak terlambat dan tetap waktu serta dokumen serta bukti administrasi yang dikelola harus dapat dipertanggungjawabkan.

## 2. Taat pada peraturan perundang-undangan

Pengelolaan keuangan daerah harus memperhatikan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

## 3. Efektif

Efektif memiliki arti mencapai tujuan sesuai dengan rencana yang direncanakan. Pencapaian output keuangan daerah sebisa mungkin sama dengan target yang ditetapkan, untuk membandingkan kesesuaian output dan rencana keuangan daerah maka dapat dilakukan dengan membandingkan keluaran dan hasil.

## 4. Efisien

Asas efisien adalah mencapai hasil semaksimal mungkin dengan input seminimal mungkin. Pengelolaan keuangan daerah sebisa mungkin menggunakan masukan yang rendah tetapi masukan tersebut dipilih secara baik agar tetap mendapatkan output yang diinginkan.

## 5. Ekonomis

Relevan dengan efisien, pengelolaan keuangan daerah diharapkan bersifat ekonomis dengan artian memperoleh masukan di harga seminimal mungkin.

## 6. Transparan

Transparan atau keterbukaan merupakan asas yang penting bagi pengelolaan keuangan daerah agar masyarakat dapat mengetahui informasi terkait keuangan daerah yang diolah oleh pemerintah pusat sehingga dapat meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat.

#### 7. Bertanggung jawab

Segala sesuatu yang dilakukan harus disertai dengan tanggung jawab yang besar begitu juga dalam pengelolaan keuangan yang mana harus mempertanggungjawabkan atas pengelolaan dan pengendalian sumber daya yang telah digunakan dan pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang direncanakan.

#### 8. Keadilan

Distribusi kewenangan dan pendanaan harus dilakukan secara seimbang dengan menimbangkan hak dan kewajiban yang dilakukan secara objektif.

#### 9. Kepatutan

Kepatutan memiliki makna bahwa keuangan daerah harus ditindak dengan proporsional dan wajar.

#### 10. Manfaat untuk masyarakat

Keuangan daerah memiliki prinsip dari masyarakat untuk masyarakat, oleh karena itu dalam pengelolaan keuangan daerah sangat penting untuk mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

### **2.3 Penerimaan Daerah**

Penerimaan daerah merupakan segala sesuatu penerimaan yang diterima daerah dalam wujud kenaikan modal atau penurunan utang yang berasal dari bermacam-macam sumber selama periode tahun anggaran yang bersangkutan. Secara singkatnya penerimaan daerah dapat diartikan sebagai pemasukan uang ke kas daerah seperti yang diuraikan pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Daerah sebagai pelaksana otonomi menerima penerimaan daerah yang terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pendapatan daerah didefinisikan sebagai hak yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menambah nilai kekayaan bersih selama periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pendapatan daerah memiliki rincian jika dijabarkan meliputi pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak, retribusi, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Kedua, ada pendapatan transfer yang terdiri dari transfer pemerintah pusat dan transfer antar daerah. Ketiga, lain-lain pendapatan yang sah yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan.

Kemudian, penerimaan lainnya berasal dari pembiayaan daerah. Berbeda dengan pendapatan daerah, penerimaan pembiayaan daerah bersifat harus dibayar kembali baik di tahun anggaran yang bersangkutan atau tahun anggaran berikutnya, rincian pembiayaan daerah bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah

penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

## **2.4 Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dijelaskan pada Pasal 285 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan hak dari pemerintah daerah yang mana diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Menurut Carunia (2017) Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang didapatkan berasal dari sumber daya dari daerahnya sendiri, jika Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki kontribusi yang semakin tinggi di struktur keuangan daerah, maka akan semakin tinggi kemampuan keuangan suatu daerah untuk menjalankan program pembangunannya.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peranan yang sangat penting bagi daerah karena dengan adanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka daerah dapat meninjau kemampuannya dalam membiayai keberlangsungan kegiatan dan pembangunan daerah (Baldric, 2017). Terdapat dua pendekatan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang optimal menurut Carunia (2017) yang pertama adalah dengan intensifikasi yaitu peningkatan pendapatan dari retribusi dihitung dengan akurat agar dapat memperkirakan target penerimaan yang mendekati dengan potensinya. Lalu yang kedua adalah ekstensifikasi yang dilakukan dengan melakukan penggalan sumber-sumber objek pajak atau dengan mengidentifikasi wajib pajak baru. Sumber pendapatan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) berasal dari pemungutan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil

Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

## **2.5 Retribusi Daerah**

Salah satu sumber yang ada dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pajak dan retribusi daerah. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, retribusi daerah merupakan “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”. Mardiasmo (2009) mendefinisikan retribusi daerah sebagai pungutan daerah atas imbal pembayaran baik jasa maupun pemberian izin yang diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jika diambil garis besarnya, maka retribusi daerah berhubungan dengan pungutan daerah yang diberikan atau disediakan pemerintah kepada orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah memiliki beberapa karakter yang dimiliki, karakter retribusi daerah antara lain 1) pemerintah daerah memungut secara langsung retribusi 2) retribusi bersifat paksaan secara ekonomis untuk proses pemungutannya 3) terdapat kontraprestasi yang ditunjuk secara langsung, dan 4) dibebankan kepada setiap individu maupun badan yang menggunakan jasa yang telah disiapkan pemerintah daerah

Retribusi daerah diklasifikasikan menjadi 3 jenis, jenis-jenis retribusi daerah seperti yang dipaparkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain:



a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum adalah Pelayanan yang bertujuan untuk memberikan kemanfaatan dan kepentingan umum yang dapat dinikmati oleh Wajib Pajak Orang Pribadi maupun Badan Usaha yang diberikan oleh pemerintah.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha merupakan suatu pelayanan berprinsip komersil yang diberikan Pemerintah Daerah dimana pemanfaatan pelayanannya dengan cara menggunakan kekayaan daerah yang masih belum digunakan secara optimal dan belum disediakan secara baik oleh pihak swasta.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Pelayanan yang disediakan pemerintah terkait perizinan tertentu kepada Orang Pribadi dan Badan dengan dasar pengaturan dan pengawasan terkait aktivitas pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu yang bertujuan untuk melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan merupakan pengertian dari retribusi perizinan tertentu.

## **2.6 Retribusi Jasa Usaha**

Jasa usaha merupakan penyediaan jasa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan prinsip-prinsip komersial karena umumnya tidak hanya disediakan oleh pemerintah daerah saja tetapi dapat disediakan dari sektor swasta. Pemerintah daerah dalam menjalankan jasa usaha melakukan pemungutan atas hasil imbal

pelayanan yang telah diberikan yang bertujuan untuk perizinan kepada orang pribadi atau badan atas pelayanan yang telah dipakai, pungutan tersebut dinamakan retribusi jasa usaha. Objek retribusi jasa usaha yang dipungut merupakan kekayaan daerah yang masih belum dimanfaatkan secara baik dan optimal atau telah disediakan sektor swasta tetapi dalam penyediaannya masih belum memadai.

Di setiap daerah jenis-jenis retribusi jasa usaha berbeda-beda. Hal ini disesuaikan dengan kondisi kekayaan dan sumber daya yang dimiliki oleh suatu daerah dan kondisi kualitas penyediaan layanan yang telah dilaksanakan oleh pihak swasta. Sholeh *et al.* (2017) menyebutkan bahwa jenis retribusi jasa usaha di Indonesia terdiri dari retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi rumah potong hewan, retribusi tempat rekreasi dan olah raga, dan retribusi pelayanan pelabuhan kapal. Penyusunan tarif retribusi jasa usaha didasari oleh tujuan komersial yaitu mencari keuntungan yang layak dengan pemberian pelayanan yang layak secara efektif dan efisien dan menganut pada harga pasar.

## **2.7 Peraturan Penyesuaian Keuangan Daerah Saat Covid-19**

Adanya pandemi Covid-19 menyebabkan pemerintah harus menyesuaikan dan melaksanakan tata cara dan perilaku baru agar kehidupan bernegara dan kehidupan ekonomi tetap dapat berjalan ketika pandemi Covid-19. Langkah preventif yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan untuk menyikapi kemunculan wabah Covid-19 adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.02/2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi

Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Peraturan-peraturan untuk kegiatan dan program lain juga mengalami penyesuaian begitu juga di daerah.

Sistem keuangan di daerah melakukan perubahan terkait APBD dengan pertimbangan kondisi pandemi Covid-19, hal tersebut dijelaskan di dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ Nomor 177/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disesase 2019 (Covid-19) Serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional. Keputusan Bersama ini salah satunya berisi tentang penyesuaian Pendapatan Asli Daerah. Pemerintah daerah harus menyikapi peraturan yang telah dibuat dengan langkah dan strategi untuk mengoptimalkan pendapatan daerah dengan tidak mengesampingkan kondisi pandemi Covid-19.

## **2.8 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu adalah salah satu cara peneliti yang bertujuan menemukan perbandingan sehingga dapat menemukan penulisan dengan inovasi baru, selain itu penelitian terdahulu juga memiliki fungsi untuk menerangkan orisinalitas dari penulisan yang dibuat. Pada bagian ini dicantumkan beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan topik karya tulis yang akan ditulis, penelitian terdahulu tersebut antara lain:

1. Muhammad Rohyadi (2015) berjudul “*Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 05 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Kasus Penarikan Retribusi Angkutan Umum Terminal Balaraja)*”

Muhammad Rohyadi di dalam penelitiannya mengangkat pembahasan mengenai pelaksanaan peraturan daerah di bagian retribusi angkutan umum yang masih cukup rendah karena beberapa kekurangan seperti kurangnya sumber daya yang kurang optimal baik di sisi sumber daya manusia maupun alamnya. Metode penulisan yang digunakan adalah metode deskriptif dan teknik analisis data yang dikembangkan Miles dan Huberman.

2. Anita Rizky Kusriyandari (2018) berjudul “*Analisis Retribusi Jasa: (Studi Kasus di Kota Bekasi Tahun Anggaran 2009-2017)*”

Dalam tesisnya, Anita Rizky Kusriyandari mengangkat pembahasan mengenai fenomena retribusi jasa usaha di Kota Bekasi yang realisasi setiap tahunnya tidak mencapai target dan selalu terdapat anggaran yang tersisa. Selain itu, kondisi retribusi jasa usaha anggaran di tahun 2009 - 2017 selalu tidak menentu. Metode penelitian yang digunakan adalah dengan cara mengukur rasio efektivitas retribusi jasa usaha di Kota Bekasi.

3. Sintiadewi Mateka (2015) berjudul “*Implementasi Kebijakan Retribusi Jasa Usaha Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah (Kasus Retribusi Rumah Dinas)*”

Implementasi tentang kebijakan retribusi jasa usaha di Sulawesi Tengah menjadi topik pembahasan yang dilakukan Sintiadewi Mateka untuk penelitiannya. Hasil penelitian menunjukkan masih belum berjalan

dengan efektif dikarenakan sosialisasi kebijakannya masih cenderung minim dan tidak berjalan dengan baik, sumber daya yang tidak memadai sehingga menyebabkan implementasi kebijakan tidak dapat berjalan, dan masih belum ada *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mengatur retribusi rumah dinas secara detail.

4. Tubagus Ega Wicaksono (2020) berjudul “*Kontribusi Retribusi Rumah Potong Hewan Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jombang*”

Tubagus Ega Wicaksono melakukan penelitian retribusi jasa usaha dengan jenis retribusi rumah potong hewan dengan menggunakan deskriptif kualitatif dan wawancara serta pengamatan objek secara langsung untuk metode penelitiannya. Di dalam penelitiannya, Tubagus membahas tentang kontribusi retribusi rumah potong hewan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Jombang dengan membandingkan perolehan terbesar dan terkecil serta penerimaan setiap tahunnya dan pelaporan retribusi rumah potong hewan kepada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Jombang.

5. Muhammad Effendi (2019) berjudul “*Analisis Retribusi Parkir Sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jombang Pada Tahun 2016-2018*”

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Effendi memiliki tujuan untuk mengetahui peranan Retribusi Parkir sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jombang. Metode yang dipakai adalah dengan metode

wawancara, kunjungan langsung untuk observasi objek, dan dokumentasi sebagai langkah pengambilan data. Dalam pembahasannya, Muhammad Effendi menulis tentang penerimaan parkir di makam Gus Dur dari tahun 2016 - 2018 dan data menunjukkan kenaikan penerimaan retribusi parkir di setiap tahunnya.