

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian Terdahulu adalah acuan atau perbandingan yang dijadikan sebagai standard terhadap penelitian yang diteliti. Ada beberapa peneliti terdahulu dapat dilihat melalui kolom dibawah ini :

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Nama, Judul, & Tahun	Metode Penelitian	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Andarini Agus Tiyaningsih/Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal Kota Malang Tahun 2004-2008/2009	Deskriptif kualitatif	Derajat Desentralisasi Fiskal Kota Malang	Ketergantungan pemerintah Kota Malang terhadap pemerintah pusat sangat besar atau dapat dikatakan bahwa desentralisasi fiskal Kota Malang masih tinggi, atau dapat dikatakan bahwa Kota Malang belum mandiri, karena jumlah PAD nya masih kecil sehingga masih bergantung pada transfer daerah.
2.	Mega Sistiana dan M. Hadi Makamur / Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah Kabupaten/Kota /	Deskriptif Kualitatif	Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah Kabupaten/Kota	Dari hasil analisis menunjukkan bahwa pengelolaan pajak bumi dan bangunan pada pemerintah daerah kota Bandung telah dilaksanakan

No	Nama, Judul, & Tahun	Metode Penelitian	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
	2014			secara memadai, dan menunjukkan keadaan perekonomian dan pembangunan daerah kota Bandung mengalami perkembangan. Terlihat akan kebutuhan fasilitas masyarakat seperti fasilitas kesehatan yang mudah tersedia dan di dapat dengan baik.
3.	Rinaldi Syahputra/Analisis Derajat Desentralisasi atau Kemandirian Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Aceh Tamiang/2017	Kualitatif dan kuantitatif	Derajat Desentralisasi Daerah Aceh Tamiang	Selama periode observasi (2009-2014) derajat desentralisasi yang terjadi di Kabupaten Aceh Tamiang relatif rendah sehingga ketergantungan keuangan dengan pemerintah pusat relatif tinggi
4.	Anastasia Sianturi, Sjamsiar Sjamsuddin, Tjahjanulin Domai/ Peran Pendapatan Asli Daerah dalam Menunjang Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah (Studi pada Dinas Pendapatan Kota Batu)/2014	Deskriptif Kualitatif	Derajat Desentralisasi Fiskal Kota Batu	Tingkat desentralisasi fiskal Kota Batu masih tergolong sangat kurang, ini terbukti dengan adanya derajat desentralisasi fiskal yaitu mengukur tingkat desentralisasi fiskal dengan mengukur rasio antara pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah. Dari data yang ada, tingkat desentralisasi fiskal

No	Nama, Judul, & Tahun	Metode Penelitian	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
				di Kota Batu masih di bawah 10%, ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Batu masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat dalam kemandirian keuangan daerahnya.
5.	Supriyadi, Armandelis dan Selamet Rahmadi/Analisis Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Bungo/2013	Deskriptif Kualitatif	Derajat Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Bungo	Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bungo adalah sangat kurang. Untuk Pendapatan Asli Daerah, derajat desentralisasi fiskalnya rata-rata hanya sebesar 9,247 yang berarti sangat kurang, kemudian Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak walau derajat desentralisasi fiskalnya lebih tinggi yaitu sebesar 10,434 namun masih dalam katagori kurang. Selanjutnya untuk Sumbangan/Bantuan dari Provinsi dan Hibah Daerah malah menunjukkan nilai yang lebih rendah dari derajat desentralisasi fiskalnya Pendapatan Asli Daerah, yaitu hanya sebesar 3,187 (sangat kurang).

Dari 5 penelitian terdahulu diatas memiliki kesamaan dengan peneliti bahwa penelitian ini dilakukan dalam rangka ingin mengukur kinerja dan kemampuan kemandirian keuangan suatu daerah, yang berguna agar daerah dapat menyelenggarakan pemerintahannya tanpa memerlukan dana dari pemerintah pusat, sehingga terwujudnya prinsip desentralisasi atau otonomi daerah agar membuat daerah memiliki kewenangan yang lebih dominan dalam mengatur urusan rumah tangganya. Hal ini berguna menuntut Permerintah Daerah untuk lebih bijak dalam mengelola kekayaan daerah sehingga dapat memperoleh pendapatan asli daerah (PAD) yang maksimal. sedangkan peneliti dan ke 5 penelitian terdahulu tersebut memiliki perbedaan dalam tempat dan waktu penelitian dimana penelitian peneliti ini dilakukan di Kabupaten Jombang dengan waktu penelitian tahun 2020.

## **2.2 Landasan Teori**

Penelitian ini dilandasi pada teori-teori yang menjelaskan fokus penelitian yang akan diteliti. Teori-teori tersebut juga akan merumuskan hipotesis yang akan diteliti.

### **2.2.1 Pengertian Pendapatan Daerah**

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat 13 dijelaskan bahwa Pendapatan daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Pendapatan daerah sendiri meliputi 3 bagian dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 5 Ayat 2 dijelaskan Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Dana Perimbangan;
3. dan Lain-lain Pendapatan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dalam Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta

untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

1. DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan DBH dalam Undang-Undang ini merupakan penyelarasan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang ini dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.
2. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need*) dan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Dalam

Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

3. DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan Daerah selain pendapatan asli daerah dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Serta dalam Pasal 43, Lain-lain Pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004, Undang-Undang ini juga mengatur hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing,

badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Dalam lain-lain pendapatan selain hibah, UU No. 33 Tahun 2004, Undang-Undang ini juga mengatur pemberian Dana Darurat kepada Daerah karena bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Di samping itu, Pemerintah juga dapat memberikan Dana Darurat pada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu Daerah yang mengalami krisis keuangan berkepanjangan. Untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat, Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

### **2.2.2 Pengertian Desentralisasi Fiskal**

Desentralisasi Fiskal bermula dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana menyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota berwenang dan bertanggung jawab untuk menyediakan layanan umum yang luas pada hampir semua bidang kehidupan masyarakat. Hal ini mengubah pengelolaan fiskal yang mulanya sentralisasi menjadi desentralisasi.



Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah, oleh pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*).

Derajat Desentralisasi Fiskal adalah rumus yang menggambarkan besarnya campur tangan pemerintah pusat dalam pembangunan daerah yang menunjukkan tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Sehingga Semakin tinggi rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, maka semakin tinggi pula kemampuan kemandirian keuangan daerah dalam mendukung otonomi daerah.

Desentralisasi merupakan simbol adanya Thrust (kepercayaan) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, ini akan dengan sendirinya akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah, kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Menurut Saragih (2003), secara singkat mengartikannya sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada

pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Jadi secara umum, definisi desentralisasi fiskal sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan pemerintah yang dilimpahkan.

Menurut Mulyana (2006:26) desentralisasi fiskal merupakan pendelegasian tanggung jawab, otoritas, dan sumber-sumber yang berkaitan (seperti: keuangan, karyawan. Dan lain- lain) dari pemerintahan pusat kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Sedangkan menurut Richard (2000:4) desentralisasi fiskal merupakan pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau Pemerintah Daerah.

Desentralisasi fiskal dalam arti sempit menurut Smith (1985:18) dalam Khairul (2007:8) berkaitan dengan dua hal. Pertama adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori memiliki self governing melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yuridiksinya. Kedua lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan di ambil berdasarkan prosedur demokratis.

Secara konseptual, menurut Pheni (2005:1) sulit untuk mendapatkan definisi yang tepat untuk mengartikan desentralisasi fiskal, kecuali dengan merujuk pada empat bentuk desentralisasi, yaitu: Desentralisasi politik (*political decentralization*), Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), Desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*).

Menurut Muluk (2006:18) faktor-faktor derajat desentralisasi sebagai berikut:

- a. Derajat desentralisasi dapat dilihat dari fungsi atau urusan yang dijalankan pemerintah daerah, semakin banyak fungsi yang disentralisasi, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasinya.
- b. Jenis pendelegasian fungsi, ada dua jenis. Dalam hal ini yakni open-ed arrangement atau general competence dan ultravires doctrine, jika suatu pemerintah daerah memiliki fungsi atas tipe pendelegasian general competence, maka dapat dianggap derajat desentralisasinya lebih besar.
- c. Jenis kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, kontrol refresif derajat desentralisasinya lebih besar dan pada kontrol yang bersifat prefentif.
- d. Berkaitan dengan keuangan yang menyangkut sejauh mana adanya desentralisasi pengambilan keputusan, baik tentang penerimaan maupun pengeluaran pemerintah daerah.

- e. Tentang metode pembentukan pemerintah daerah. derajat desentralisasi akan lebih tinggi jika sumber otoritas daerah berasal dari ketetapan legislatif dari pada pendelegasian dan eksekutif.
- f. Derajat ketergantungan fungsional pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, semakin besar persentase bantuan pemerintah pusat daripada pemerintah asli daerah, berarti semakin besar pula ketergantungan daerah tersebut kepada pemerintah pusat, Hal ini berarti derajat desentralisasinya lebih rendah.
- g. Besarnya wilayah pemerintahan daerah, ada anggapan bahwa semakin luas wilayahnya, maka semakin besar derajat desentralisasinya. karena pemerintah daerah lebih dapat mengatasi persoalan-persoalan dominasi pusat atas daerah, meskipun demikian hubungan antara besaran wilayah dengan kontrol masih terbuka untuk diperdebatkan.
- h. Politik partai, jika perpolitikan partai ditingkat lokal masih di dominasi oleh organisasi politik nasional, maka derajat desentralisasinya dianggap lebih rendah dari pada perpolitikan ditingkat local lebih mandiri dan organisasi politik nasional.

Faktor lainnya adalah struktur dan sistem pemerintahan desentralisas, sistem pemerintahannya yang sederhana dianggap kurang desentralisasi bila dibandingkan dengan sistem kompleks.

Menurut Said (2005:22) sekurangnya ada empat perspektif yang mendasari segi positif desentralisasi:

- a. Desentralisasi adalah sarana untuk demokrasi.
- b. Desentralisasi membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintah.
- c. Desentralisasi dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional.
- d. Desentralisasi memajukan pembangunan daerah.

Desentralisasi di Indonesia menurut Pheni (2005:4) diwujudkan dalam kebijakan penting oleh pemerintahan transisi Habibie dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur semua urusan pemerintah. Sejalan dengan itu, maka terjadi perubahan paradigma tata pemerintahan dari sentralisasi dimana peran pemerintah pusat sangat dominan, menjadi desentralisasi dimana peran pemerintah pusat menjadi terbatas.

Implikasi langsung dari desentralisasi kewenangan kepada pemerintah daerah adalah peningkatan kebutuhan dana yang signifikan bagi daerah. Untuk itu perlu diatur hubungan (perimbangan) keuangan antara Pemerintah dan daerah sedemikian rupa sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.

Desentralisasi fiskal merupakan pelepasan tanggung jawab dalam urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah

Kabupaten Jombang yang dilihat dengan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), Sumbangan Daerah (SD) dengan Total Penerimaan Daerah (TPD).

Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan desentralisasi, salah satunya bisa diukur melalui kinerja/kemampuan keuangan daerah dengan beberapa alat analisis Keuangan Daerah.

Berikut ini disampaikan alat analisis Menurut konsep Hikmah (1999) dalam Halim (2004:24), Untuk melihat Derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah Pusat dan Daerah yaitu:

1.  $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Pendapatan Daerah (TPD)}} \times 100\%$
2.  $\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Pendapatan Daerah (TPD)}} \times 100\%$
3.  $\frac{\text{Sumbangan Daerah (SD)}}{\text{Total Pendapatan Daerah (TPD)}} \times 100\%$

Dengan  $TPD = PAD + BHPBP + SD$ , apabila hasil perhitungan lebih tinggi dari bantuan Pemerintah Pusat, maka desentralisasinya tinggi (mandiri) dan sebaliknya apabila hasil perhitungan lebih rendah dari bantuan Pemerintah Pusat maka desentralisasinya juga rendah (tidak / kurang mandiri).

Berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri pada tahun 1991 (Tan, 2010) tolak ukur

derajat desentralisasi fiskal dapat dikategorikan seperti tabel 2.1 berikut ini:

**Tabel 2.2**  
**Kriteria Kinerja Keuangan Rasio Desentralisasi Fiskal**

Persentase Derajat Desentralisasi Fiskal	Kriteria Rasio Desentralisasi
00,00% – 10,00%	Sangat Kurang
10,01% - 20,00%	Kurang
20,01% - 30,00%	Cukup
30,01% - 40,00%	Sedang
40,01% - 50,00%	Baik
>50,00%	Sangat Baik

Sumber: Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM dalam (Tan, 2010)

### 2.2.3 Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan daerah yang didapatkan dari sumber-sumber pendapatan di dalam daerahnya sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut dipungut berdasarkan pada peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Indonesia.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 1 Ayat 18, Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Serta dalam Pasal 3 Ayat 1, PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk

mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi.

Menurut Mardiasmo (2009:132), pendapatan asli daerah merupakan penerimaan yang diperoleh dari beberapa sektor yaitu sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah dan pendapatan lain - lain yang sah. Di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Pendapatan Asli Daerah sendiri terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Halim (2004:67), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.

Menurut Halim dan Nasir (2006:44), Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Isdijoso (2002) menyatakan penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berbasis hasil perusahaan milik daerah, Pos Penerimaan Investasi serta Pengelolaan Sumber Daya Alam.



Menurut Samsubar Saleh (2003), Pendapatan Asli Daerah merupakan suatu komponen yang sangat menentukan berhasil tidaknya kemandirian pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka otonomi daerah saat ini. Salah satu komponen yang sangat diperhatikan dalam menentukan tingkat kemandirian daerah dalam rangka otonomi daerah adalah sektor Pendapatan Asli Daerah.

Menurut Guritno Mangkosubroto (1997) menyatakan bahwa pada umumnya penerimaan pemerintah diperlukan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Pada umumnya penerimaan pemerintah dapat dibedakan antara penerimaan pajak dan bukan pajak, misalnya adalah penerimaan pemerintah yang berasal dari pinjaman pemerintah, baik pinjaman yang berasal dari dalam negeri maupun pinjaman pemerintah yang berasal dari luar negeri.

Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Berdasarkan definisi diatas, maka Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat disimpulkan sebagai penerimaan yang diperoleh oleh pemerintah daerah yang didapat dari kekayaan asli daerah. Dengan tujuan untuk menambah Pendapatan Daerah, yang akan dipergunakan untuk keperluan daerah agar dapat mensejahterakan masyarakat di daerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangatlah penting dikarenakan, merupakan faktor utama dalam perwujudan dari prinsip Desentralisasi, Desentralisasi atau otonomi daerah membuat daerah memiliki kewenangan yang lebih dominan dalam mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri. Hal ini dapat diukur dengan rasio derajat desentralisasi.

Derajat desentralisasi fiskal atau otonomi fiskal adalah kemampuan pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan. Derajat desentralisasi fiskal menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari terselenggaranya desentralisasi fiskal antara lain untuk memperkecil kesenjangan antara keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik Rasio dirumuskan Desentralisasi Fiskal dengan membagi antara Pendapatan Asli Daerah dengan Total Penerimaan Daerah. Menurut Bisma (2010:78) mengatakan bahwa Tingkat Desentralisasi Fiskal adalah ukuran untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa PAD merupakan aspek yang sangat menentukan keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Semakin tinggi PAD maka semakin besar kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan.

#### **2.2.4 Pengertian Pajak Daerah**

Untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang (UU No. 28 tahun 2009).

Menurut Yani (2008), pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Definisi atau pengertian pajak menurut Mardiasmo (2009) mengatakan bahwa Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Sedangkan pengertian Pajak menurut Abut (2007) menyatakan bahwa Pajak merupakan iuran kepada negara, yang dapat dipaksakan dan terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan, dengan tidak

mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Sejalan dengan penjelasan diatas, UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagai pengganti dari UU No. 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 juga lebih mempertegas pengertian pajak dalam tataran pemerintahan yang lebih rendah (daerah), sebagai berikut Pajak daerah 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.”

Dari beberapa pengertian pajak tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak merupakan iuran wajib dari rakyat kepada negara sebagai wujud peranserta dalam pembangunan, yang pengenaannya didasarkan pada undang-undang dan tidak mendapat imbalan secara langsung, serta dapat dipaksakan kepada mereka yang melanggarnya.

### **2.2.5 Pengertian Retribusi Daerah**

Definisi atau pengertian retribusi daerah adalah pembayaran yang dilakukan oleh masyarakat kepada daerah atas pelayanan yang diterima secara langsung atau atas perizinan yang diperoleh. Berbeda dengan pajak yang dikenakan tidak berdasarkan pelayanan langsung, retribusi hanya dapat dikenakan apabila pemerintah daerah memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat atau pemerintah daerah memberikan izin untuk melaksanakan kegiatan tertentu.

Sejalan dengan penjelasan di atas UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagai pengganti dari UU No. 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, lebih mempertegas pengertian retribusi dalam tataran pemerintahan yang lebih rendah, sebagai berikut 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.

Menurut Ahmad Yani (2002:55), Daerah provinsi, 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.

Menurut Marihot P. Siahaan (2005:6), 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.

Menurut Yani (2008), 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. Daerah kabupaten/kota diberi peluang untuk dapat menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menentukan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, namun dalam jangka Panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya pendapatan asli daerah (Brahmantio ,2002). Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002) yang menyatakan bahwa untuk kepentingan jangka pendek pungutan yang bersifat retribusi lebih relevan dibanding pajak. Alasan yang mendasari, pungutan ini secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik tidak mengalami peningkatan. Oleh karena itu belanja yang dialokasi pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Retribusi daerah dapat diartikan sebagai pungutan terhadap orang atau badan yang diminta oleh pemerintah daerah dengan timbal baliknya,

pemerintah daerah memberikan jasa pelayanan atau perijinan tertentu yang langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi.

### **2.2.6 Pengertian Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan**

Penerimaan daerah ini berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan. Perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan dengan modal daerah baik seluruhnya ataupun sebagian. Dengan tujuan agar dapat menciptakan lapangan pekerjaan atau meningkatkan perekonomian daerah dan ini merupakan cara yang efisien dalam melayani masyarakat yang secara bersamaan dapat menghasilkan penerimaan daerah.

Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

1. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
2. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN.
3. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Menurut Halim (2004), menyatakan bahwa Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil Pengelolaan kekayaan milik Daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik Daerah dan pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Menurut Halim (2004:68), menyatakan bahwa Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

1. bagian laba Perusahaan mliki Daerah,
2. bagian laba lembaga keuangan Bank,
3. bagian laba lembaga keuangan non Bank,
4. bagaian laba atas penyertaan modal/investasi.

#### **2.2.7 Pengertian Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang Sah**

Menurut Mardiasmo (2009:69), pendapatan ini merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah Daerah.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang Sah merupakan pendapatan lain-lain pendapatan asli daerah (PAD) yang berasal dari:

1. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
2. jasa giro;
3. pendapatan bunga;
4. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan



5. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Halim (2004) membedakan 2 (dua) faktor yang memengaruhi Pendapatan Asli Daerah suatu daerah, yaitu Faktor Eksternal dan Faktor Internal. Faktor eksternal terdiri dari investasi, inflasi, PDRB dan jumlah penduduk, sedangkan faktor Internal terdiri dari sarana dan prasarana, insentif, penerimaan subsidi, penerimaan pembangunan, sumber daya manusia, peraturan daerah, sistem dan pelaporan.

Dalam rangka melaksanakan wewenang sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, oleh karena itu Pemerintah Daerah harus melakukan maksimalisasi Pendapatan Daerah.

Untuk peningkatan Pendapatan Daerah dapat dilaksanakan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Intensifikasi, melalui upaya:
  1. Pendapatan dan peremajaan objek dan subjek pajak dan retribusi daerah.
  2. Mempelajari kembali pajak daerah yang dipangkas guna mencari kemungkinan untuk dialihkan menjadi retribusi.
  3. Mengintensifikasi penerimaan retribusi yang ada.

4. Memperbaiki sarana dan prasarana pungutan yang belum memadai

b. Penggalian sumber-sumber penerimaan baru (ekstensifikasi).

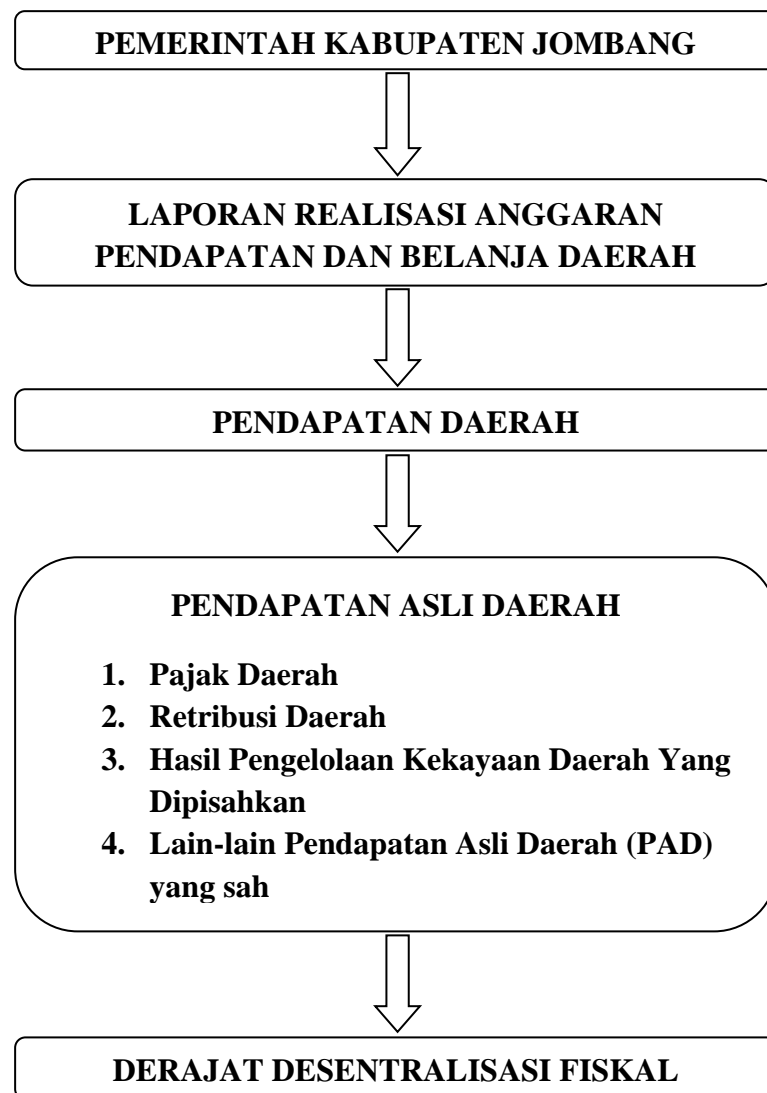
Penggalian sumber-sumber pendapatan daerah tersebut harus ditekankan agar tidak menimbulkan biaya ekonomi tinggi. Sebab pada dasarnya, tujuan meningkatkan Pendapatan daerah melalui upaya ekstensifikasi adalah untuk meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat. Dengan demikian upaya ekstensifikasi lebih diarahkan kepada upaya untuk mempertahankan potensi daerah sehingga potensi tersebut dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

c. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat ini merupakan unsur yang penting bahwa paradigma yang berkembang dalam masyarakat saat ini adalah pembayaran pajak dan retribusi sudah merupakan kewajiban masyarakat kepada negara, untuk itu perlu dikaji kembali pengertian wujud layanan yang bagaimana yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

### 2.3 Kerangka Penelitian

Kerangka penelitian dalam penelitian ini untuk mengidentifikasi dan menganalisis kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) di Kabupaten Jombang.



Gambar 2.1 Kerangka penelitian