

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Otonomi Daerah

2.1.1. Definisi Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah:

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sedangkan menurut (Sudrajat dkk., 2024) Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan Daerah berdasarkan inisiatif dan aspirasi rakyat di daerah berdasarkan dengan batasan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Sehingga berdasarkan dua pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan daerah berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat dengan batasan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.2. Fungsi Otonomi Daerah

Fungsi dari otonomi daerah adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan fungsi DPRD (Prabowo, 2019). Menurut Mardiasmo (2018), fungsi otonomi daerah dapat dikategorikan menjadi sebagai berikut:

1. Fungsi Pelayanan Publik: Otonomi daerah berfungsi untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat sehingga pelayanan menjadi lebih efektif dan efisien. Fungsi ini memungkinkan pemerintah daerah memberikan pelayanan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat.
2. Fungsi Pengelolaan Pemerintahan: Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan di wilayahnya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dan memperhatikan peraturan perundang-undangan.
3. Fungsi Politik: Otonomi daerah memberikan ruang bagi pengelolaan politik lokal dan peningkatan stabilitas keamanan melalui berbagai perangkat daerah yang mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah.
4. Fungsi Pengelolaan Sumber Daya Daerah: Daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya secara mandiri yang dapat meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan daerah tersebut.
5. Fungsi Pengawasan: Otonomi daerah juga memberikan ruang bagi lembaga pengawasan seperti DPRD dan DPD yang berperan mengawasi pelaksanaan fungsi otonomi dan penggunaan anggaran daerah agar lebih transparan dan akuntabel.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka singkatnya, fungsi dari otonomi daerah adalah hak dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengurus urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya dengan mengutamakan pembangunan daerah, kesejahteraan rakyat, dan pelayanan publik.

2.2. Pengelolaan Keuangan Daerah

2.2.1. Definisi Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut nantinya akan diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Direktorat Jendral Bina Keuangan Daerah Kementrian Dalam Negeri, 2019). Sehingga APBD merupakan perwujudan dari pengelolaan keuangan daerah yang mencakup penerimaan, pengeluaran, dan bentuk dari pelaporan dan pertanggungjawaban atas keuangan daerah.

2.2.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Sedangkan menurut Direktorat Jendral Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri (2019), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Sehingga berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

merupakan dasar pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan keuangan terutama dalam hal melakukan pembelanjaan daerah dan penerimaan daerah.

2.2.3. Komponen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2.2.3.1. Pendapatan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Permendagri nomor 64 Tahun 2013 pendapatan daerah diklasifikasikan ke dalam 3 pos utama yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu pendapatan daerah yang diperoleh dari daerah itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi pendapatan melalui Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
2. Pendapatan Transfer, yaitu pendapatan yang diterima oleh daerah yang asalnya merupakan pemberian dari pihak pusat kepada daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pendapatan Transfer meliputi dana perimbangan, dana insentif daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum dan khusus, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa.

3. Pendapatan Lain yang Sah, yaitu pendapatan lain yang sah secara peraturan perundang-undangan yang dapat diterima oleh daerah. Yang termasuk ke dalam pendapatan lain yang sah adalah dana hibah, dana darurat, dan lain-lain yang sah.

2.2.3.2. Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Belanja daerah dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Belanja Operasi, merupakan pengeluaran untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan daerah. Belanja operasi meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja bantuan sosial.
2. Belanja Modal, adalah pengeluaran yang digunakan untuk pembelian, pembentukan, dan peningkatan aset tetap seperti pembangunan infrastruktur, pembelian peralatan, dan investasi fisik lainnya yang mendukung pembangunan jangka panjang daerah.
3. Belanja Tidak Terduga, adalah anggaran belanja yang disiapkan untuk keperluan mendesak dan tidak dapat diprediksi contohnya seperti Kejadian Luar Biasa (KLB) dan penanganan bencana.

4. Belanja Transfer, adalah pengeluaran yang berupa transfer dana kepada pemerintah desa, pemerintah daerah lain, atau pihak lain sebagai bentuk dukungan atau pelaksanaan kewajiban daerah. Belanja transfer meliputi belanja bagi hasil dan belanja bantuan keuangan.

2.2.3.3. Pembiayaan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, pembiayaan daerah adalah setiap penerimaan yang akan diterima kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan dimaksudkan untuk menutup defisit dan/atau memanfaatkan surplus anggaran. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, klasifikasi pembiayaan menjadi :

1. Penerimaan Pembiayaan, meliputi penerimaan dari pinjaman daerah, penerbitan surat berharga daerah, dan sumber pembiayaan lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pengeluaran Pembiayaan, merupakan pengeluaran yang digunakan untuk membayar angsuran pokok pinjaman daerah atau kewajiban pembiayaan lain yang telah dilakukan sebelumnya.

2.3. Pendapatan Asli Daerah

2.3.1. Pajak Daerah

2.3.1.1. Definisi Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah :

“Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh 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.”

Jika disimpulkan berdasarkan pengertian pajak daerah dari UU HKPD maka pajak daerah adalah kontribusi wajib dari masyarakat kepada daerah tempat tinggalnya yang akan digunakan untuk keperluan daerah.

2.3.1.2. Jenis Pajak Daerah

Jenis pajak daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dibagi menjadi 2 berdasarkan daerah pemungutannya yaitu:

1. Pajak daerah Provinsi, adalah jenis pajak daerah yang kewenangan pemungutannya berada pada pemerintah daerah Provinsi. Pajak daerah provinsi meliputi Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Alat Berat (PAB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Air Permukaan (PAP), Pajak rokok, dan Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

2. Pajak daerah Kabupaten/Kota, adalah pajak daerah yang kewenangan pemungutannya berada pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Pajak Kabupaten/Kota terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), Pajak Reklame, Pajak Air Tanah (PAT), Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB), Pajak sarang burung walet, Opsen Pajak Kendaraan Bermotor, dan Opsen Bea Balik Nama atas Kendaraan Bermotor.

2.3.2. Retribusi Daerah

2.3.2.1. Definisi Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, 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 Mardiasmo (2018), retribusi daerah adalah pungutan yang bersifat kontraktual yang berartinya pembayaran dilakukan sebagai kompensasi atas pelayanan yang diterima untuk suatu jasa atau layanan tertentu. Kesimpulan dari kedua pengertian tersebut adalah retribusi merupakan pungutan daerah yang dipungut dari penerima manfaat suatu layanan atau jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah.

2.3.2.2. Jenis Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, retribusi daerah diklasifikasikan menjadi 3 bagian yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum, adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemda untuk kepentingan umum dan dapat dinikmati oleh semua orang, baik perorangan ataupun badan. Retribusi jasa umum meliputi pelayanan kesehatan, pelayanan kebersihan, pelayanan parkir di tepi jalan umum, pelayanan pasar, dan pengendalian lalu lintas.
2. Retribusi Jasa Usaha, adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemda yang dapat bersifat mencari keuntungan karena pada dasarnya dapat juga disediakan oleh sektor swasta. Retribusi ini meliputi penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan, dan tempat kegiatan usaha lainnya, penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan, penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan, penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa, pelayanan rumah pemotongan hewan ternak, pelayanan jasa kepelabuhanan. Pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga, pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air, penjualan hasil produksi usaha Pemerintah daerah, dan

pemanfaatan aset daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas atau fungsi organisasi perangkat daerah.

3. Retribusi Jasa Tertentu, adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu. Jenis retribusi yang termasuk dalam kategori ini adalah persetujuan bangunan gedung, penggunaan tenaga kerja asing, dan pengelolaan pertambangan rakyat.

2.4. Mekanisme Penerapan Undang-Undang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika hukum di Indonesia mengikuti hierarki tertentu yang dimulai dari UUD 1945 sebagai dasar negara, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan kemudian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Urutan ini akan menunjukkan kekuatan hukum dari setiap peraturan sehingga menjelaskan juga peraturan yang dengan kekuatan hukum lebih tinggi menjadi acuan pembuatan peraturan di bawahnya.

Dalam kasus UU HKPD yang mana merupakan peraturan perundang-undangan yang mencakup kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka bentuk akhir dari UU HKPD dalam implementasinya adalah

pembuatan Peraturan Daerah (Perda) baik di tingkat Kabupaten/Kota maupun di tingkat Provinsi karena aturannya menyangkut kedua tingkat daerah tersebut.



Gambar 2. 1. Struktur Penerapan UU HKPD

2.5. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD telah banyak dilakukan. Penelitian Hamdani & Zainudin (2023) menganalisis implementasi UU HKPD dalam melakukan pengendalian terhadap belanja pegawai pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. Metode penelitian yang diambil adalah metode kualitatif deskriptif dengan melakukan analisis terhadap regulasi dan dipadukan dengan tren analisis pada data sekunder APBD Kabupaten/Kota Sumatera Barat. Hasil penelitiannya ditemukan bahwa secara regulasi UU HKPD memberikan pembatasan pengendalian terhadap belanja pegawai dengan cukup efektif namun pada kenyataan di lapangan hanya Pemerintah Kota Bukittinggi yang mampu mengimplementasi UU HKPD dengan tepat sehingga dapat mengendalikan belanja pegawainya sesuai dengan amanat UU HKPD.

Penelitian Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah (2024) dengan pendekatan perundang-undangan yang mengutamakan bahan hukum sebagai bahan acuan pembuatan kajian sehingga melihat implementasi UU HKPD dari sisi regulasi yang dihasilkan untuk menaati (*comply*)

UU HKPD. Pendekatan penelitian yang dilakukan adalah pendekatan normatif yuridis dan *explanatory research*. Hasil penelitian ini adalah dari sisi regulasi mendapatkan hasil bahwa pada provinsi Jawa Tengah terdapat 5 Peraturan Daerah (Perda) baru yang merupakan bentuk implementasi dari UU HKPD yang meregulasi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, transfer ke daerah, pembiayaan daerah, kebijakan fiskal, dan sistem informasi. Regulasi baru yang ditetapkan tersebut membuat berbagai perbedaan signifikan dan dalam pengimplementasiannya hal yang perlu menjadi perhatian adalah administrasi perpajakan dan pemungutan retribusi daerah perlu dilakukan modernisasi.

Penelitian Fithrina dkk. (2024) mengkaji implikasi yang ditimbulkan dari UU HKPD pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat terhadap sumber Pendapatan Asli Daerah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yang menggabungkan antara pengamatan secara regulasi (yuridis) dan bukti di lapangan melalui wawancara dengan Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Barat (empiris). Hasil penelitiannya adalah bahwa pada dasarnya tanggapan pemerintah Daerah terhadap implikasi UU HKPD adalah positif hanya saja pada penerapannya masih belum optimal dikarenakan terdapat anggapan bahwa adanya opsen pajak, yang merupakan pajak yang baru dalam UU HKPD, akan membuat Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi lebih kecil karena sudah berbagi dalam opsen pajak. Temuan lainnya dalam penelitian ini adalah kendala yang dihadapi oleh pemerintah setempat yaitu mengenai pendataan alat berat guna kepentingan memenuhi Pajak Alat Berat (PAB) yang merupakan pajak provinsi yang telah dipisahkan dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB).

Penelitian Yusriwati, dkk. (2023) tentang tinjauan teknis atas potensi PAD di Kabupaten Kuantan Singingi menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan dilakukan pendekatan survei langsung di lapangan menemukan hasil bahwa berdasarkan UU HKPD, terdapat potensi penerimaan baru pada Kabupaten Kuantan Singingi yang sebelumnya tidak ada pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) yaitu dari retribusi pertambangan rakyat. Walaupun retribusi ini merupakan jenis pungutan daerah Provinsi namun bagi daerah Kabupaten/Kota tempat pemungutan terjadi dapat diberikan skema pembagian hasil yang adil.

Penelitian Ambarwati, Sudarsono, & Hadiyantina, (2023) dengan metodologi penelitian normatif yuridis menemukan hasil dari penelitian yang dilakukan bahwa pada UU HKPD pengawasan dan evaluasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terbagi menjadi dua jenis yaitu represif dan preventif. Pengawasan dan evaluasi tersebut jika dibandingkan dengan UU PDRD sebenarnya tidak begitu banyak perbedaan bahkan pada UU HKPD pengawasan dan evaluasi yang diberikan dapat dikatakan tidak seketat pada UU PDRD. Akan tetapi, wewenang pengawasan dan evaluasi yang diberikan pada Pemerintah Pusat sering kali menyebabkan intervensi pada pembentukan kebijakan yang optimal sesuai dengan kondisi daerah sehingga diperlukan ketentuan yang tegas dan spesifik.

Tabel 2.1.

Ringkasan Penelitian Terdahulu

No.	Penelitian	Metodologi	Objek	Hasil
1.	(Hamdani & Zainudin, 2023)	Kualitatif deskriptif	Pengendalian belanja pegawai berdasarkan UU HKPD pada Kabupaten/Kota se-Sumatra Barat	Secara regulasi UU HKPD memberikan pembatasan pengendalian terhadap belanja pegawai dengan cukup efektif namun pada kenyataan di lapangan hanya Pemerintah Kota Bukittinggi yang mampu mengimplementasi UU HKPD dengan tepat.
2.	(Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2024)	Normatif yuridis dan <i>explanatory research</i>	Dampak terhadap regulasi di Provinsi Jawa Tengah	Pada provinsi Jawa Tengah terdapat 5 Peraturan Daerah (Perda) baru yang merupakan bentuk implementasi dari UU HKPD yang meregulasi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, transfer ke daerah, pembiayaan daerah, kebijakan fiskal, dan sistem informasi.
3.	(Fithrina, Gusminarti, Darnis, & Kurniawan, 2024)	Yuridis empiris	Implikasi UU HKPD terhadap sumber PAD di Provinsi Sumatra Barat	Pemerintah Daerah menanggapi implikasi UU HKPD dengan positif, hanya saja pada penerapannya masih belum optimal dikarenakan terdapat anggapan bahwa adanya opsen pajak akan membuat Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi lebih kecil.

4.	(Yusriwati, Alpiyandri, Surya, & Putra, 2023)	Kualitatif deskriptif	Potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Kabupaten Kuantan Singingi	Terdapat potensi penerimaan baru pada Kabupaten Kuantan Singingi yang sebelumnya tidak ada pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) yaitu dari retribusi pertambangan rakyat
5.	(Ambarwati, Sudarsono, & Hadiyantina, 2023)	Normatif Yuridis	Pengawasan dan evaluasi pemerintah pusat ke pemerintah daerah	Pengawasan dan evaluasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam UU HKPD sebenarnya tidak seketat pada UU PDRD. Akan tetapi, wewenang pengawasan dan evaluasi yang diberikan pada Pemerintah Pusat sering kali menyebabkan intervensi pada pembentukan kebijakan yang optimal di daerah.