

BAB II

TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH DAN SUMBER

PENDAPATAN ASLI DAERAH

A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

Sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung penyelenggaraan yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument mewujudkan kesejahteraan umum.²³ Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai subsistem negara kesatuan.²⁴

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur tentang pemerintahan daerah pasca-proklamasi kemerdekaan adalah UU Nomor 1 tahun 1945. Diterapkannya undang-undang ini menekankan kepada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan 3 jenis daerah otonomi, yaitu karesidenan, kabupaten dan kota. Undang-undang ini berumur kurang lebih 3 tahun kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948

²³ Bagir Manan, *Menyongsong...., Opcit.*, hlm.3

²⁴ *Ibid.*, hlm. 21

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.²⁵

Demikian pula dalam pasal 18B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan yang diatur dengan undang-undang.

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Perubahan tersebut pada satu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa ke masa. Tapi disisi lain hal ini dapat pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimen politik” penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.

²⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008. Hlm.2

Koesoemahajmadja²⁶ berpendapat bahwa, “Menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).” Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*) dan menindaki sendiri (*zelfpolitie*).

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

²⁶ innajunaenah.wordpress.com, 2010, *Pengakuan Dan Penghormatan Konstitusional Terhadap Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Beserta Hak-Hak Tradisionalnya Dalam Rangka Otonomi Daerah*

Pada bagian lain Bagir Manan²⁷ menyatakan otonomi adalah, “Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.” Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.

Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi hanya sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.

Sementara Bhenyamin Hoessein²⁸ mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian demokrasi yaitu, “Pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintah pusat.” Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit.

²⁷ Abdul Sabaruddin, 2010, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Arah Menuju Pemerintahan Yang Baik*, abadiiah.wordpress.com

²⁸ Tim Peneliti Fakultas Hukum Unsrat, 2009, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, www.scribd.com. Hlm.24

Dalam arti luas otonomi mencakup pula tugas pembantuan, sebab baik otonomi dan tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian.

Pada otonomi kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 maka kebijaksanaan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah di atas, penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan dengan penetapan strategi di bawah ini.

Pertama, peningkatan pelayanan. pelayanan di bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan

pemerintah tersebut antara lain meliputi rekomendasi, perizinan, dispensasi, hak berusaha, surat keterangan kependudukan, dan sebagainya.

Kedua, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreativitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun strategi pembangunan daerah, dimana peran pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi. Di samping itu, dalam kehidupan berpolitik, berbangsa dan bernegara memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat guna peningkatan kesadaran bernegara dan berbangsa guna tercapainya tujuan nasional dalam wadah NKRI.

Ketiga, peningkatan daya saing daerah. Peningkatan daya saing daerah ini guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila ditingkatkan kekuatan ini secara nasional akan terwujud resultan keunggulan daya saing nasional. Disamping itu daya saing nasional akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi kebijakan perekonomian kerakyatan. Dengan berkembangnya globalisasi, demokratisasi, dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan tidak akan terlepas dari pengaruh global diatas. Prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan menuntut adanya pemberian peran serta kepada warga negara dalam sistem pemerintahan, antara lain perlindungan konstitusional. Artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin, badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, pemilihan umum yang bebas, kebebasan

menyatakan pendapat, kebebasan berserikat atau berorganisasi dan berposisi, serta pendidikan kewarganegaraan. Prinsip keistimewaan dan kekhususan sehingga pemerintah memberikan otonomi khusus kepada daerah tertentu dalam ikatan NKRI.

Sejalan dengan turunnya reformasi, tiga tahun setelah implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap undang-undang yang terakhir pada lahirnya UU Nomor 32 tahun 2004 yang juga mengatur tentang pemerintah daerah. Menurut Sadu Wasistiono hal-hal penting yang ada pada UU No.32 tahun 2004 adalah dominasi kembali eksekutif dan dominasi pengaturan tentang pemilihan kepala daerah yang bobotnya hampr 25% dari keseluruhan isi UU tersebut.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintah atas dasar prinsip-prinsip desentralisasi, yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala dimensinya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Diantara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi/otonomi, yang sering banyak diungkapkan adalah antara lain :²⁹

1. Efisiensi- Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan
2. Pendidikan politik
3. Pemerintah Daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan
4. Stabilitas politik
5. Kesetaraan politik

Bagi Indonesia, bentuk negara yang telah disepakati adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam rangka pembagian kekuasaan negara (secara vertical) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat disatu sisi, dan Pemerintah Daerah disisi lain yang hubungan keduanya dibingkai dalam sistem Negara Kesatuan. Pemerintah pusat menyelenggarakan pemerintahan nasional, dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.

Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi, yang bentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang yang mengaturnya.³⁰

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan, otonomi diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.

²⁹ Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rayid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hlm.20

³⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

Korelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di central government, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada *local government*.

Hal ini menyebabkan pemerintah daerah pada negara kesatuan seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung pada political will Pemerintah Pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar.

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahannya secara hierarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pemerintah daerah administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi dalam

sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal dimana Pemerintah Daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar Pemerintah Daerah tidak menyimpang dari prinsip negara kesatuan.³¹

Dengan otonomi harus dapat mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun bahkan sejak pasca kemerdekaan telah banyak mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk kebijaksanaan publik.³² Otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi dalam sebuah negara. termasuk Indonesia.³³

³¹ Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rayid, *Otonomi Daerah...*, op.cit., hlm.21.

³² *Ibid.*, hlm. 38.

³³ *Ibid.*, hlm. 42.

B. Perkembangan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah di Indonesia

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945. Ditetapkannya undang-undang ini merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan di masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme, undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam undang-undang ini ditetapkan 3 jenis otonomi, yaitu Karesidenan, Kabupaten dan Kota. Pada periode berlakunya undang-undang ini, otonomi daerah diberikan kepada daerah bersamaan pada saat pembentukan daerah melalui undang-undang berupa kewenangan pangkal dan sangat terbatas. Sehingga dalam kurun waktu tiga tahun belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah. Undang-undang ini berumur kurang lebih 3 tahun karena diganti dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 berfokus pada pengaturan tentang susunan Pemerintahan Daerah yang demokratis. Didalam undang-undang ini ditetapkan 2 jenis otonomi daerah, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa serta 3 tingkatan daerah otonom yaitu, provinsi, kabupaten dan desa. Mengacu pada ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan undang-undang

tentang pembentukan daerah, telah dirinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.

Sebanyak 33 peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang diterbitkan dalam periode ini meliputi 7 bidang urusan, baik kepada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Undang-undang pembentukan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, memberlakukan secara mutadis ketentuan-ketentuan yang menyangkut penyerahan urusan tersebut kepada Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia menitik beratkan pengaturan pada aspek otonomi yang seluas-luasnya. Pelaksanaan otonomi daerah semakin mendapat perhatian pemerintah sebagai konsekuensi logis dari ketentuan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, dimana pemerintah diwajibkan melaksanakan politik desentralisasi disamping dekonsentrasi. Berkenaan dengan itu, pada masa berlakunya undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 terdapat kurang lebih 10 peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang diterbitkan sebelumnya. Berbeda dengan peraturan pemerintah yang mengatur penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada tingkat daerah Tingkat I berlaku untuk seluruh Indonesia.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya seperti undang-undang yang digantikannya. Undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku berdasarkan undang-undang Nomor 6 Tahun 1969, dengan ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya Undang-undang ini pada saat ditetapkannya Undang-undang yang menggantikannya. Dengan adanya pernyataan undang-undang Nomor 6 Tahun 1969. Berbagai ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak dapat dilaksanakan. Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi yang seluas-luasnya. Tetapi justru pada periode berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 ini tidak ada peraturan pemerintah yang diterbitkan dalam rangka penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di daerah, diundangkan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Penggantian ini berdasarkan ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966, yang menyatakan bahwa pemerintah dan DPR gotong royong ditugaskan untuk meninjau kembali UU No.18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Realisasi ketetapan MPRS baru bisa diwujudkan 9 (sembilan) tahun kemudian dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang ini menganut tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pusat di daerah. Kekeliruan yang lebih mengutamakan desentralisasi pernah diperbaiki, dengan memberikan pengakuan terhadap pentingnya asas dekonsentrasi. Undang-undang ini berumur paling

panjang yaitu 25 tahun dan kemudian digantikan dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, ketika Bapak Soeharto lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, sidang istimewa MPR Tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Didalam ketetapan MPR itu juga ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah tersebut kemudian diatur dalam Undang-undang, yang kemudian menjadi landasan hukum diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah.

C. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah

1. Asas Desentralisasi

Asas penyelenggaraan otonomi daerah yang terpenting adalah desentralisasi (Latin : *Decentrum*). Desentralisasi dapat diartikan “lepas dari pusat” atau “tidak terpusat”. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dan sentralisasi.

Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah, di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat yang ada di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Para pakar, Van Wijk dan Willem menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi satu kepada badan administrasi negara. desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu adalah penyerahan sebagian wewenang pusat ke daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam undang-undang.

Ada empat aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata jalannya pemerintahan yang baik, (Mahfud, 2006:229)³⁴ yaitu :

- a. Dalam hal politik, untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.
- b. Dalam hal manajemen pemerintahan, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam

memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

- c. Dalam hal kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
- d. Dalam hal ekonomi pembangunan, untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Menurut Bagir Manan dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu :³⁵

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

³⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketiga. LP3S, Jakarta, 2006. Hlm 229

³⁵ Bagir Manan. *Hubungan.....*, op.cit., hlm.161-167

- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli : pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar kebhinekaan : “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
- d. Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat diputuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau

oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Pemberian kewenangan otonomi daerah kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dengan demikian diharapkan berimplikasi : *pertama*, Adanya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan yang diserahkan dengan kewenangan yang utuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. *Kedua*, Adanya perwujudan tanggungjawab sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan tersebut berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, berjalannya proses demokrasi, dan mengupayakan terwujudnya keadilan dan pemerataan. Di sisi lain, kewibawaan pemerintah akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat serta memfasilitasi masyarakat dan dialog publik dalam pembentukan kebijakan negara, sehingga pelayanan pemerintah kepada publik harus transparan, terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas.

1. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah. Pelimpahan wewenang berdasarkan asas dekonsentrasi adalah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik dari segi *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan.

Wewenang yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi ini adalah :³⁶

- a. Bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan.
- b. Bidang pemerintahan tertentu yang meliputi: (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; (2) Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia dan penelitian yang mencakup provinsi; (3) Pengelolaan pelabuhan regional; (4) Pengendalian lingkungan hidup, promosi budaya/pariwisata; (5) Penanganan penyakit menular dan hama tanaman; (6) Perencanaan tata ruang provinsi.
- c. Kewenangan daerah otonom Kabupaten/Kota setelah ada pernyataan dari daerah yang bersangkutan tidak atau belum dapat melaksanakan kewenangannya.
- d. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan dengan menselaraskan pelaksanaan otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab.

2. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.³⁷ Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa, untuk

melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Pelaksanaan asas tugas pembantuan ini dapat dilaksanakan di provinsi, kota dan desa. Oleh karena itu, pemerintah dalam melaksanakan asas tugas pembantuan ini, pusat dapat menerapkan di provinsi sampai ke desa. Demikian juga provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah kabupaten/ kota sampai ke desa-desa. Pelaksanaan tugas pembantuan ini senantiasa untuk memperkuat kedaulatan Indonesia sebagai negara kesatuan.

D. Hubungan Otonomi dengan Keuangan Daerah

Secara tradisional otonomi acapkali di beri arti “membelanjai diri sendiri”. Dalam kenyataan tidak pernah ada daerah otonom atau satuan otonom lain yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.³⁸ Dimanapun keuangan negara selalu ada dalam kekuasaan pemerintah pusat. Sumber keuangan daerah berasal dari bagian-bagian yang diserahkan pusat kepada daerah, atau yang dibenarkan digali oleh daerah.

³⁶ Penjelasan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004

³⁷ Ketentuan Nomor 9, UU Nomor 32 Tahun 2004

³⁸ Bagir Manan, *Menyongsong...*, op.cit., hlm.143.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan diselenggarakan otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu perlu ada pengaturan secara adil dan selaras mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.³⁹

Demi mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antara susunan pemerintahan.

Hubungan pusat dan daerah dilakukan sejalan dengan prinsip perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang telah digariskan dalam Undang-undang No. 33 Tahun 2004. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan pertimbangan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Perimbangan keuangan antara

pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan bagian pengaturan yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan negara dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada daerah. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintahan daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintahan daerah dengan memperhatikan stabilitas kondisi perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan perimbangan keuangan tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga mengatur aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya

³⁹ Ahmad Yani. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2008. Hlm.39.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/ atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah diikuti dengan pemberian dana yang disesuaikan dengan besarnya beban kewenangan yang dilimpahkan dan/ atau tugas pembantuan yang diberikan.

Pemahaman yang komprehensif mengenai pola hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah secara utuh, dapat dilihat dari penjelasan umum Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dipaparkan berikut ini. Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan

undang-undang. Dengan demikian pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follow function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilitas, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan alokasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah, sedangkan alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi diatas sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggungjawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan

keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur atau ditugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau desa sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan.

Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari :⁴⁰

1. Pendapatan asli daerah yang bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.
2. Dana perimbangan yang bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.43-44

3. Pendapatan lain-lain yang memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain yang berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan pinjaman daerah.

Pembiayaan bersumber dari :

1. Sisa lebih perhitungan anggaran daerah
2. Penerimaan pinjaman daerah
3. Dana cadangan daerah
4. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

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.

E. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Dibidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan,

pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.⁴¹

Sumber keuangan daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yakni :
 1. Hasil pajak daerah
 2. Hasil retribusi daerah
 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 4. Lain-lain PAD yang sah
- b. Dana perimbangan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang telah ditetapkan undang-undang. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Dana bagi hasil tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak, meliputi sebagai berikut.⁴²

- a. Pajak bumi dan bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- b. Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, serta kehutanan.
- c. Pajak penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam meliputi :⁴³

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusaha hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (landrent) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (royalti) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, pungutan hasil perikanan.
- c. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- d. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan
- e. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

⁴¹ Siswanto Sunaryo, 2008, *Hukum Pemerintahan...*, op.cit., 77-78

⁴² *Ibid.*, hlm.78

⁴³ *Ibid.*, hlm. 79

Daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari Menteri teknis terkait, dan dasar perhitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh menteri teknis terkait, setelah memperoleh pertimbangan menteri dalam negeri.

F. Sumber Pendapatan Daerah

Pengertian pendapatan asli daerah adalah bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi).

Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam keitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin. Oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang dikehendaki setiap daerah.

Sebagaimana telah diuraikan terlebih dahulu bahwa pendapatan daerah dalam hal ini pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) 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 melaksanakan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi.⁴⁴

Sebagaimana halnya dengan negara, maka daerah dimana masing-masing pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyat dengan jalan melaksanakan pembangunan disegala bidang sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.⁴⁵

⁴⁴ Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) itu sendiri.

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157, yaitu :

1. Hasil pajak daerah;

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmad Sumitro yang merumuskannya “Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan Sebagainya”. Sedangkan Siagin merumuskannya sebagai,

“Pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik”. Dengan demikian ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut :

- a. Pajak daerah berasal dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;

- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan atau peraturan hukum lainnya.
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik;

2. Hasil retribusi daerah;

Ciri-ciri pokok retribusi daerah, yakni :

- a. Retribusi dipungut oleh daerah;
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah;

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggung jawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.

Dalam hal ini hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Maka sewajarnya daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah disamping tujuan utama untuk

mempertinggi produksi, yang kesemua kegiatan usaha dititikberatkan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya serta ketentraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi.⁴⁶

Berdasarkan ketentuan di atas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dan perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada profit (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Atau dengan perkataan lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangannya, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi.

Walaupun demikian hal ini tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi maksimal bagi ketangguhan keuangan daerah. Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapatkan keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatn daerah, bukanlah dua pilihan dikotomis yang saling bertolak belakang.

⁴⁶Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 196

Artinya bahwa pemenuhan fungsi sosial perusahaan daerah dapat berjalan seiring dengan pemenuhan fungsi ekonominya sebagai badan ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan laba/keuntungan

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :⁴⁷

- Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan ;
- Jasa giro;
- Pendapatan bunga;
- Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Dari ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999, dapat disimpulkan bahwa subsidi tetap menjadi sumber utama keuangan daerah (melalui dana perimbangan) dan sumber PAD tidak menjamin keleluasaan dan kemandirian daerah.⁴⁸

⁴⁷ Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁴⁸ Bagir Manan, *Menyongsong...*, op.cit., hlm. 147

Perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah adalah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁴⁹

G. Pengelolaan Sumber Pendapatan Asli Daerah

Kata kunci dari otonomi daerah adalah kewenangan. Dengan kewenangan, maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan, insentif pembangunan daerah dan meningkatkan pendapatan keuangan daerah.⁵⁰

Sehubungan dengan pemberian hak otonom kepada daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat menangani berbagai urusan pemerintah yang berada diwilayah masing-masing agar dapat dilakukan dengan cara yang lebih efektif dan efisien. Untuk mendukung kegiatan operasionalnya pemerintah daerah disokong oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu pendapatan yang sepenuhnya bersumber dari daerah itu sendiri dan perimbangan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁵⁰ Syauckani dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. IX, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2012, hlm. X

Perimbangan keuangan yang diberikan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah sangatlah terbatas. Oleh karena keterbatasannya, maka harus berupaya meningkatkan PAD-nya dengan menggali potensi pendapatan daerah dan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Pendapatan lainnya yang sah melalui tindakan dan cara yang tepat antara lain dengan intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutannya.

Terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil, yaitu :⁵¹

1. Sampai sejauhmana Pemda telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan SDA; serta
3. Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif

Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk membiayai urusan-urusan yang telah dilimpahkan sangatlah penting. Selama ini yang selalu menjadi pusat perhatian adalah peningkatan pusat-pusat pendapatan daerah.

⁵¹ Made Suwandi, "isu-isu strategis penataan otonomi daerah, makalah disampaikan pada Lokakarya Agenda Pemukiman dan Pembangunan Wilayah Indonesia 2000-2005, URDI-ITB Agenda 21 Sektorial (EJ), hlm.4. Dikutip kembali oleh Robert A. Simanjutak, "Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun, Insitute for Local Development Yayasan Tifa, 2005, hlm. 278.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut :⁵²

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka Hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik *ratio* maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan.

⁵² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2002, hlm.9-10

7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.