

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 6 “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Istilah Pemerintah daerah juga biasa disebut *local government* seperti yang dikatakan (Jimung, 2005), bagian dari pemerintah suatu daerah suatu negara atau bangsa yang berdaulat, yang dibentuk secara politis oleh undang-undang yang dimiliki atau badan yang menjalankan pemerintahan lokal. Badan ini memiliki otoritas untuk membuat peraturan, memungut serta memberikan layanan kepada penduduk yang ada dalam kekuasaannya.

2. Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 25 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kepala daerah mempunyai tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD.
- b. Mengajukan rancangan perda.
- c. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perdatentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
- f. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- g. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain-lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Hak Pemerintah Daerah

Pasal 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menegaskan adanya hak dalam menyelenggarakan otonomi yaitu:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- b. Memilih pemimpin daerah.
- c. Mengelola aparatur daerah.
- d. Mengelola kekayaan daerah.
- e. Memungut pajak dan retribusi daerah.
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lain yang berada di daerah.
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

4. Kewajiban Pemerintah Daerah

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 2, Pemerintah Daerah memiliki kewajiban yaitu:

- a. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- b. Memegang teguh dan juga mengamalkan pancasila.
- c. Melaksanakan UUD RI 1945 serta dapat memelihara keutuhan NKRI.
- d. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- e. Membentuk dan menerapkan peraturan prundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- f. Menjalin hubungan dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan juga seluruh perangkat daerah.
- g. Menerapkan suatu prinsip tata pemerintahan yang bermanfaat bagi seluruh warganya yaitu pemerintahan daerah yang baik dan bersih.

- h. Menjaga etika dan norma dalam setiap pelaksanaan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan bagi daerah.
- i. Menaati seluruh peraturan perundang-undangan.

B. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Pengertian PAD

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang dihasilkan dari sumber-sumber di dalam wilayah suatu daerah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penelitian yang pernah dilakukan oleh (Purwanti & Dewi, 2014) beliau memaparkan bahwa, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang dihitung sebagai penambahan nilai kekayaan bersih selama periode tahun yang bersangkutan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, PAD merupakan pendapatan yang bersumber dari:

- a. Pajak daerah.
- b. Retribusi daerah.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Lain-lain PAD yang sah.

PAD berperan penting dalam meningkatkan kapasitas fiskal suatu daerah, dan mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. PAD mencerminkan sejauh mana suatu daerah mampu menggali dan mengelola potensi ekonomi lokal suatu daerah.

2. Tujuan dan Manfaat PAD

PAD bertujuan untuk memberikan daerah kemampuan untuk membiayai kebutuhan pembangunan daerah secara mandiri. Manfaat dari optimalisasi PAD antara lain:

- a. Meningkatkan kemandirian fiskal daerah.
- b. Meningkatkan pelayanan publik.
- c. Mempercepat pembangunan daerah.
- d. Mendorong pertumbuhan ekonomi.

- e. Memberikan dukungan kepada masyarakat lokal.

3. Komponen PAD

a. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah semua pendapatan yang berasal dari sumber ekonomi asli atau pajak. Ini juga merupakan kontribusi wajib individu maupun organisasi kepada daerah tanpa imbalan langsung, dan digunakan untuk membiayai kebutuhan pemerintah daerah. Pajak yang dikenakan oleh daerah meliputi sebagai berikut:

- 1) Pajak hotel.
- 2) Pajak restoran.
- 3) Pajak hiburan.
- 4) Pajak reklame.
- 5) Pajak penerangan jalan.
- 6) Pajak parkir.
- 7) Pajak air tanah.
- 8) Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBBP2).

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau izin tertentu. Jenis retribusi antara lain:

- 1) Retribusi Jasa Umum: Misalnya pelayanan kesehatan dan kebersihan.
- 2) Retribusi Jasa Usaha: Misalnya penyewaan sarana milik daerah.
- 3) Retribusi Perizinan Tertentu: Misalnya izin pendirian bangunan (IMB), izin usaha tertentu.

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Ini mencakup pendapatan yang berasal dari penyertaan modal pemerintah daerah pada usaha milik daerah (BUMD), seperti dividen atau keuntungan dari usaha yang dijalankan oleh BUMD.

d. Lain-lain PAD yang Sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah merupakan pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah dari aset lain yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Pendapatan tersebut merupakan sebagai berikut:

- 1) Bunga deposito.
- 2) Keuntungan selisih kurs.
- 3) Penjualan aset daerah.
- 4) Denda atau sanksi administratif.
- 5) Pendapatan dari kerjasama daerah.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi PAD

Banyak faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Beberapa diantaranya adalah:

- a. Potensi ekonomi daerah: semakin tinggi aktivitas ekonomi, semakin besar potensi PAD.
- b. Kebijakan fiskal dan perpajakan daerah: sistem pemungutan dan tarif pajak yang efektif.
- c. Kualitas SDM pengelola keuangan daerah: profesionalisme dan integritas aparatur sangat penting.
- d. Infrastruktur pendukung: seperti transportasi, pariwisata, dan teknologi informasi.
- e. Stabilitas sosial dan politik daerah: daerah yang ramah lingkungan biasanya memiliki PAD yang tinggi.
- f. Kondisi eksternal global dan nasional: seperti pandemi, inflasi, atau krisis ekonomi yang dapat mempengaruhi penerimaan PAD.

C. Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Rasio-rasio keuangan adalah alat yang diperlukan untuk menilai kinerja pendapatan daerah secara objektif. Rasio-rasio ini membantu menganalisis sejauh mana pemerintah daerah mampu mengelola potensi pendapatan, menentukan tingkat efektivitas, serta menentukan tingkat pertumbuhan

pendapatan yang dicapai. Beberapa rasio yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Analisis Efektivitas PAD

Analisis efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan target pendapatan asli daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan anggaran telah ditetapkan. Semakin tinggi nilai efektivitas, maka semakin besar kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan potensi PAD yang telah dirancang.

Efektivitas juga mencerminkan tingkat keberhasilan kinerja pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang berasal dari wilayahnya sendiri. Dengan demikian, analisis ini penting dalam menilai sejauh mana perangkat daerah mampu menjalankan fungsi pengelolaan keuangan secara optimal dan profesional.

2. Rasio Tingkat Pertumbuhan PAD

Rasio pertumbuhan mengukur kemampuan Pemerintah Daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai selama beberapa periode (Halim, 2012). Tingkat pertumbuhan PAD berguna untuk mengetahui seberapa besar pertumbuhan PAD dari tahun ke tahun.

Pertumbuhan ini menunjukkan kemampuan daerah dalam meningkatkan jumlah pendapatan yang bersumber dari potensi lokal secara berkelanjutan. Pertumbuhan PAD yang positif mengindikasikan adanya upaya dan strategi yang efektif dalam peningkatan penerimaan daerah.

3. Varians PAD

Varians pendapatan adalah selisih antara target yang ditetapkan dengan realisasi pendapatan yang diperoleh, varians ini dapat bersifat positif ataupun negatif. Varians positif terjadi apabila realisasi PAD melebihi target yang telah direncanakan.

Varians pendapatan dapat menjadi tolok ukur dalam mengevaluasi keakuratan perencanaan anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

Evaluasi atas varians pendapatan juga dapat memberikan gambaran tentang faktor-faktor yang mempengaruhi ketidaksesuaian antara target dan realisasi PAD, seperti perubahan kebijakan, kondisi ekonomi, maupun kendala teknis di lapangan.

Pemerintah daerah dianggap memiliki kinerja pendapatan yang baik jika mereka dapat menghasilkan pendapatan lebih banyak daripada yang dianggarkan. Sebaliknya jika mereka menghasilkan pendapatan lebih sedikit daripada yang dianggarkan, maka kinerja mereka dianggap kurang baik. Menurut (Mahmudi, 2016), selisih lebih pendapatan merupakan selisih yang diharapkan (*favorable variance*), sedangkan selisih kurang merupakan selisih yang tidak diharapkan (*unfavorable variance*).

4. Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah

Kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah mencerminkan tingkat kemandirian fiskal suatu daerah. Semakin besar kontribusi PAD, maka semakin tinggi pula tingkat kemandirian sumber pendanaan, dan semakin kecil ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat.

Tingkat kontribusi PAD juga menggambarkan sejauh mana pemerintah daerah mampu memaksimalkan potensi ekonomi lokal sebagai sumber pembiayaan kegiatan pemerintah dan pembangunan. Dengan demikian, indikator ini menjadi penting dalam mengukur kapasitas fiskal daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang sesungguhnya. Peningkatan kontribusi PAD merupakan salah satu tujuan utama dalam pengelolaan keuangan daerah yang sehat dan berkelanjutan.