

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Desentralisasi

1. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan, kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis hal itu sangat berbeda dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian.

Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistis dan lebih demokratis.¹

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat dua hal yang utama, yaitu persatuan (union) serta kesatuan (unity).² Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa Negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Husroh mengutarakan: negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya terdapat satu pemerintahan, yaitu

¹AR Hidayat, "Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan." <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/2071/05.3%20bab%203.pdf?sequence=9&isAllowed=y>, Akses 2022

²AR Hidayat, "Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan." <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/2071/05.3%20bab%203.pdf?sequence=9&isAllowed=y>, Akses 2023

pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan system desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat.³ Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.

³Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu politik*. Bina Cipta, Bandung. 1971. h
188

L J Van Apeldoorn, mengatakan: “Suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah⁴ “Negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.”

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih

⁴ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu politik*. Bina Cipta, Bandung. 1971. h
179

memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijemakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan. Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁵

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Ditinjau dari sudut politik terapat perbedaan

⁵ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali, Jakarta. 1981. h. 52

prinsip antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht mengemukakan bahwa: “Pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan.⁶ Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.”

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran

⁶ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali, Jakarta. 1981. h 52

penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara. Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. Pertama, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. Kedua, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. Ketiga, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.⁷

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek*

⁷Indah, *Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9 No. 2, Desember 2014, h 141

rechtspersoon) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan suatu wewenang dengan departemen atau kementrian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat.⁸ Tidak ada wewenang yang berdasarakan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah. persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara, baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatsrechtelijk*.⁹

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam

⁸ Indah, *Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9 No. 2, Desember 2014, h 142

lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi.¹⁰

Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. Kedua, pusat dari waktu ke waktu

¹⁰ Indah, *Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9 No. 2, Desember 2014, h 142

menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. Ketiga, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *Concurrent power*. Keempat, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administratif.

C.F Strong mengatakan ada dua ciri mutlak melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan (2) tidak adanya

badan badan lainnya yang berdaulat.¹¹ Menurut van der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan di dapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.

2. Konsep Desentralisasi

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak

¹¹AR Hidayat, *“Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah”* Yogyakarta: UII, 2016, h 69

diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerbakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi “*a superior government – one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to lower” government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of autonomy.*”¹² Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai

¹²Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Op Cit. h 25

kewenangan yang diberikan kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah, (3) pelimpahan kewenangan (devolusi) ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.

Pertama, dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Kedua, delegasi kewenangan untuk

mengambil keputusan dan manajemen atas fungsifungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satua-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan.

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif daerah yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkt lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis apabila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Disini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran

pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.¹³

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin. Yakni: *de* yang berarti lepas, dan *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.

Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan

¹³ AR Hidayat, “Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah” Yogyakarta: UII, 2016, h 72

negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan mandat *van bevoegheid*. Dalam pada itu menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam staatskundige decentralisatie berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.¹⁴ Lebih jauh Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik

¹⁴AR Hidayat, “*Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah*” Yogyakarta: UII, 2016, h 73

di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain lain.)

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya

menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; coadministration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemda atau yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemda / pemda yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).¹⁵

¹⁵AR Hidayat, “Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah” Yogyakarta: UII, 2016, h 74

Istilah *zelfbestuur* merupakan padanan dari kata *selfgovernment* yang berarti sebagai kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-wakil dari yang diperintah. Di belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai membantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat kelengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat. Daerah yang lebih atas atau biasanya disebut dengan mandat. Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

B. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).

1. Pengertian Otonomi Daerah

Sebelum mengetahui beberapa tujuan otonomi daerah yang ingin dicapai, perlu dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Selain itu, dalam Undang-Undang tersebut juga dijelaskan mengenai daerah otonom. Daerah otonom yang dimaksud merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

2. Hakikat Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut. Desentralisasi menurut PBB adalah: desentralisasi terkait dengan masalah pelimpahan wewenang dari

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

¹⁷Merdeka.Com, *Tujuan Otonomi Daerah Beserta Kewenangan dan Hak Penyelenggaraan Yang Perlu Diketahui*, <https://m.merdeka.com/jateng/tujuan-otonomi-daerah-kewenangan-dan-hak-penyelenggaraan-perlu-diketahui-klm.html?page=3>, Akses 27 September 2020

pemerintah pusat yang berada di ibu kota negara baik melalui cara dekonstruksi, misalnya pendelegasian kepada pejabat dibawahnya maupun melalui pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan di daerah.¹⁸

3. Hak dan Kewenangan Otonomi Daerah

Indonesia merupakan salah satu negara yang memberlakukan kebijakan otonomi daerah. Dalam hal ini, setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur pemerintahan dan kepentingan masyarakat di lingkup daerah tersebut.¹⁹ Meskipun begitu, pengaturan setiap daerah tetap mengacu pada peraturan pemerintah pusat yang bersifat lebih umum dan menyeluruh.

Dalam pelaksanaannya, tentu terdapat tujuan otonomi daerah yang harus dicapai masing-masing pemerintahnya. Tujuan otonomi daerah ini tidak lain berkaitan dengan upaya meningkatkan kesejahteraan

¹⁸ Wery, Gusmansyah, *Pendidikan kewarganegaraan*, Pustaka Pelajar, 2018 h 51

¹⁹ Merdeka.Com, *Tujuan Otonomi Daerah Beserta Kewenangan dan Hak Penyelenggaraan Yang Perlu Diketahui*, <https://m.merdeka.com/jateng/tujuan-otonomi-daerah-kewenangan-dan-hak-penyelenggaraan-perlu-diketahui-klm.html?page=3>, Akses 27 September 2020

masyarakat, pelayanan umum bagi masyarakat, hingga daya saing daerah dengan meningkatkan potensi yang ada. Beberapa tujuan otonomi daerah ini dapat dicapai dengan mudah jika pemerintah dan masyarakat saling mendukung untuk mewujudkannya.

Untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah tersebut, pemerintah diberikan beberapa hak yang bisa dilaksanakan. Mulai dari menyusun pengaturan pemerintahan, memilih pimpinan daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, hingga mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.

4. Tujuan Otonomi Daerah

Setelah memahami pengertian otonomi daerah dan yang dimaksud daerah otonom, selanjutnya perlu diketahui hal-hal apa saja yang menjadi tujuan otonomi daerah. Pada Pasal 2 ayat 3 dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa tujuan otonomi daerah yaitu menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang memang

menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Secara lebih lengkap, tujuan otonomi daerah dijabarkan sebagai berikut :

a. Meningkatkan Pelayanan Umum

Tujuan otonomi daerah yang pertama adalah meningkatkan pelayanan umum. Melalui otonomi daerah diharapkan pelayanan umum dapat dilakukan secara maksimal. Hal ini dilakukan agar masyarakat bisa memperoleh manfaat dan kemudahan dalam melakukan berbagai keperluan di berbagai bidang.²⁰

b. Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat

Tujuan otonomi daerah yang kedua adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berkaitan dengan poin sebelumnya, dengan pelayanan umum yang baik dan memadai diharapkan kesejahteraan masyarakat bisa meningkat. Kesejahteraan masyarakat yang meningkat

²⁰ Merdeka.Com, *Tujuan Otonomi Daerah Beserta Kewenangan dan Hak Penyelenggaraan Yang Perlu Diketahui*, <https://m.merdeka.com/jateng/tujuan-otonomi-daerah-kewenangan-dan-hak-penyelenggaraan-perlu-diketahui-klm.html?page=3>, Akses 27 September 2020

akan menunjukkan kinerja daerah otonom berjalan dengan baik dalam menggunakan setiap hak dan wewenangnya secara tepat dan bijak.

c. Meningkatkan Daya Saing Daerah

Tujuan otonomi daerah yang terakhir adalah meningkatkan daya saing daerah. Dalam hal ini, melalui otonomi daerah, pemerintah daerah dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan bentuk keanekaragaman dan ciri khasnya.

Hal ini dilakukan dengan tetap menjunjung tinggi semboyan negara Indonesia yaitu “Bhineka Tunggal Ika”. Meskipun berbeda-beda namun tetap bersatu dan saling menghargai satu sama lain.

5. Kewenangan Otonomi Daerah

Setelah mengetahui beberapa tujuan otonomi daerah, berikutnya hal yang perlu diketahui adalah kewenangan otonomi daerah. Pada dasarnya, kewenangan otonomi daerah mencakup keseluruhan kewenangan

pemerintahan kecuali beberapa urusan yang hanya dapat dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Seperti urusan hubungan luar negeri, pengadilan, moneter dan keuangan, serta pertahanan dan keamanan. Dengan begitu, otonomi daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah kecuali beberapa hal tersebut. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Dalam hal otonomi daerah, tentu masih dan akan selalu berhubungan dengan kepentingan pemerintah pusat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, pasal 1 ayat 7, 8, dan 9 tentang Pemerintah daerah, terdapat tiga dasar sistem hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yaitu sebagai berikut :²¹

- a. Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan

²¹ Merdeka.Com, *Tujuan Otonomi Daerah Beserta Kewenangan dan Hak Penyelenggaraan Yang Perlu Diketahui*, <https://m.merdeka.com/jateng/tujuan-otonomi-daerah-kewenangan-dan-hak-penyelenggaraan-perlu-diketahui-klm.html?page=3>, Akses 27 September 2020

mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu
- c. Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Hak Penyelenggaraan Otonom Setelah memahami pengertian, tujuan otonomi daerah, beserta kewenangannya, hal terakhir yang perlu dipahami dalam otonomi daerah adalah hak penyelenggaraannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah mempunyai beberapa hak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Beberapa hak tersebut adalah sebagai berikut :²²

²² Merdeka.Com, *Tujuan Otonomi Daerah Beserta Kewenangan dan Hak Penyelenggaraan Yang Perlu Diketahui*, <https://m.merdeka.com/jateng/tujuan-otonomi-daerah-kewenangan-dan-hak-penyelenggaraan-perlu-diketahui-klm.html?page=3>, Akses 27 September 2020

- a. Mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara mandiri
- b. Memilih pimpinan 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 lainnya yang terdapat di daerah tersebut
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

6. Otonomi Daerah dan Pembangunan Daerah

Otonomi daerah sebagai komitmen dan kebijakan politik nasional merupakan langkah strategis yang diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping itu menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah memiliki implikasi sejumlah kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah.

Terdapat faktor-faktor prakondisi yang diharapkan dari pemerintah daerah antara lain: fasilitas, pemerintahan daerah harus kreatif, politik local stabil, pemerintahan daerah harus menjamin kesinambungan berusaha, dan pemerintahan daerah harus konduktif dengan LSM/NGO, terutama dalam bidang perburuhan dan lingkungan hidup.²³

C. Teori SiyasaH Maliyah

1. Pengertian SiyasaH Maliyah

SiyasaH maliyah merupakan kajian dan pembahasan yang kaitannya dengan kemaslahatan dalam masalah kepengurusan harta. Di dalam siyasaH maliyah pengaturannya diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. Oleh karena itu, Setidaknya ada tiga faktor yang erat kaitannya dalam hal ini: antara rakyat, harta, dan kekuasaan (penyelenggara pemerintahan).

²³ Wery, Gusmansyah, *Pendidikan kewarganegaraan*, Pustaka Pelajar, 2018 h 58

Secara etimologi maliyah berasal dari kata maala – yamiilu – mailun (cenderung, condong). Dimaknai demikian karena salah satu sifat harta ialah dapat memberikan kecenderungan, dan kecondongan seseorang untuk menguasai, memiliki, dan mencintainya. Secara terminologi siyasah maliyah ialah peraturan-peraturan yang mengatur pemasukan, pengelolaan, dan pengeluaran harta milik negara.

Yang dimaksud politik keuangan bagi suatu negara adalah pengaturan sumber-sumber pemasukan dan pendayagunaan keuangan, yang digunakan untuk memenuhi pembiayaan kepentingan umum, tanpa harus mengakibatkan kepentingan individu dan kepentingan yang sifatnya tertentu menjadi korban. Siyasah Maliyah adalah mengatur segala aspek pemasukan dan pengeluaran keuangan yang sesuai dengan kemaslahatan umum tanpa menghilangkan hak individu dan menyia-nyiakannya.²⁴

²⁴ Juhaidi Rambe, "Penyediaan dana Percepatan infrastruktur Prioritas menurut peraturan presiden Nomor 122 tahun 2016 dalam Perspektif Siyasah Maliyah" Riau, UIN SUSKA, 2020

Jadi, pendapatan negara dan pengeluarannya harus diatur dengan baik. Karena keuangan negara termasuk pilar yang sangat berperan penting dalam kemaslahatan masyarakat. Ketika keuangan diatur sedemikian, maka dampaknya terhadap ekonomi, kemiliteran, dan hal-hal yang lainnya; yaitu kesejahteraan bagi penduduk negara tersebut.

Dalam mengatur keuangan negara dalam Siyash Maliyah itu meliputi beberapa hal, diantaranya adalah, Pertama, dari mana sumber dana pendapatan negara. Kedua, untuk apa dana yang dikumpulkan tersebut. Ketiga, bagaimana pendistribusian dana tersebut. Mengenai sumber pendapatan negara untuk membiayai segala aspek aktivitas negara, ada beberapa pendapat:

1. Menurut Ibnu Taimiyah dalam bukunya *As-Siyasatus Syari'ah fi Islahir Ra'I war Ra'iyah* (pokok-pokok pedoman Islam dalam bernegara) menyebutkan bahwa

hanya ada dua sumber pendapatan negara, yaitu zakat dan harta rampasan perang.²⁵

2. Sedangkan pendapat Muhammad Rasyid Ridha, dalam bukunya *Al Wahyu al-Muhammady* (wahyu Ilahi kepada Muhammad), menyatakan bahwa selain zakat dan harta rampasan perang seperti yang diajukan oleh Ibnu Taimiyah ditambahkannya jizyah (pemberian) yang didapatkan dari jaminan keamanan dan keselamatan jiwa dan harta benda mereka maupun jaminan hak-hak asasi mereka.²⁶

3. Lain halnya dengan Yusuf Al-Qardhawi, ia menyatakan selain hal-hal diatas, pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara, karena jika hanya ada tiga macam sumber pendapatan negara dapat dipastikan pendapatan tersebut tidak mungkin dapat membiayai semua kegiatan negara, yang makin hari makin luas dan besar.²⁷

Harta pusaka orang yang tidak meninggalkan ahli waris termasuk kepada sumber keuangan negara. Adapun

²⁵ Wibisana Wahyu “*Pendapat Ibnu Taymiyyah Tentang Keuangan Publik*” Universitas pendidikan Indonesia , 2016

²⁶ Islam, Dunia. “<https://m.replika.id>” Akses 28 November 2022

²⁷ Uin. Repository “[https://repository.uin-suska.ac .id](https://repository.uin-suska.ac.id), Akses 28 November 2022

dasar hukum yang melandasi siyasah maliyah ialah firman Allah, “Apa saja harta rampasan (fai) yang diberikan Allah kepada Rasul- Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota Maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu, apa yang diberikan Rasul kepadamu, terimalah. dan apa yang dilarangnya pagimu, tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya.” (QS al-Hasyr: 7)²⁸

Ayat di atas jelas suatu perintah dalam mengelola dan mendistribusikan harta yang diperoleh dan menjadi pembendaharaan negara secara benar. Pengelolaan dan pendistribusian harta negara dengan benar dapat memberikan kesejahteraan dan menghilangkan kesenjangan sosial antara si kaya dan si miskin.

²⁸QS Al Hasyir 7

2. Pengelolah kekayaan Negara/Daerah dalam Siyasa Maliyah

a. Sejarah Pengelolaan Kekayaan Negara/Daerah

Pengelolaan kekayaan Negara/Daerah sudah dikenal sejak tahun kedua hijriah sejak pemerintahan Islam di Madinah. Masa Rasulullah SAW (1-11H/622-632M) ketika kaum muslimin mendapatkan ghanimah (harta rampasan perang) pada perang badar pada saat itu para sahabat berselisih paham mengenai cara pembagian ghanimah, sehingga turun firman Allah yang menjelaskan hal tersebut, turunlah surat al-Anfal : 41 yang mempunyai arti “Ketahuilah, Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, Maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari Furqaan, yaitu di

hari bertemunya dua pasukan. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.”²⁹

Setelah turunnya ayat itu Rasulullah mendirikan Baitul Maal yang mengatur setiap harta benda kaum muslimin baik harta yang keluar maupun harta yang masuk bahkan Rasulullah sendiri menyerahkan segala urusan keuangan Negara kepada lembaga keuangan ini. Sistem pengelolaan keuangan Negara saat itu masih sangat sederhana, sehingga harta benda yang masuk langsung habis dibagi-bagikan kepada kaum muslimin yang berhak mendapatkannya, atau dibelanjakan untuk keperluan umum. Perbaikan pengelolaan keuangan Negara terjadi dimasa Khalifah Abu Bakar al-Siddiq dimana khalifah pertama ini menekankan pentingnya fungsi *Baitul Maal* sebagai pengelola keuangan Negara. Adapun sumber-sumber dari keuangan Negara berasal dari zakat, wakaf, *jizyah* (pembayaran dari non-muslim untuk menjamin

²⁹ QS Al-Anfal ayat 41

perlindungan keamanan), *Kharraj* (pajak atas tanah atau hasil tanah).³⁰

b. Pengelolaan kekayaan Negara/Daerah

Pengelolaan kekayaan Negara/Daerah mempunyai peranan yang cukup besar sebagai sarana tercapainya tujuan negara serta pemerataan hak dan kesejahteraan kaum muslimin. Al-Maududi menyebutkan ada dua sasaran dan tujuan Negara dalam Islam. Pertama menegakkan keadilan dalam kehidupan manusia dan menghentikan kezaliman serta menghancurkan kesewenang-wenangan. Kedua, menegakkan sistem berkenaan dengan pelaksanaan kewajiban muslim, seperti sholat, zakat dan sebagainya. Sejalan dengan itu, pemerintah berkewajiban menegakkan sistem yang dapat mendukung terlaksananya kewajiban tersebut, seperti dengan menyebarkan kebaikan, menghilangkan kejahatan dan melakukan amar ma'ruf nahi munkar.³¹

³⁰ Yusuf Qardhawy, *Hukum Zakat*, (Jakarta:Pustaka Litera Antar Nusa, 1988), h 743.

³¹ Abdul Azis Dahlan, *ensiklopedi hukum islam I* , 187.

Tidak hanya itu, Islam sebagai agama yang memelihara hak-hak asasi manusia menggaris bawahi salah satu hak yang penting bagi setiap orang ialah bahwa orang yang tidak memiliki apa-apa harus dipenuhi keperluan hidupnya, seperti makna dari isi kandungan surah Az-Zariyat Ayat 19 “yakni Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian. (QS. 51. 19).”³² Untuk dapat memberikan hak kepada fakir miskin secara teratur maka dalam pengelolaan kekayaan Negara diperlukan sistem yang dapat bekerja secara baik dalam menanggulangi ketidakmerataan kesejahteraan rakyat.

Pengelolaan kekayaan Negara dalam Negara Islam, menjadi empat:

- a. Baitul Maal khusus untuk zakat. Disini disimpan semua penghasilan zakat. Baitul Maal ini mempunyai sistem kerja sendiri. Ia bertugas mengumpulkan dan

³² QS. Az-Zariyat Ayat 19

membagikan zakat kepada beberapa sektor yang sudah dibatasi sesuai dengan tingkat kebutuhan.

- b. Baitul Maal khusus untuk menghimpun hasil jizyah (upeti) dan kharaj yang diambil dari kalangan non muslim yang hidup berdampingan dengan umat Islam. Imbalannya,, mereka diperlakukan seperti warga muslim biasa. Baik jizyah maupun kharaj, dipungut Dari mereka sebagai padanan zakat dan berbagai shadaqah yang dipungut dari Islam, seperti derma, zakat fitrah dan denda akibat ketidak sempurnaan melakukan ibadah. Atas pajak yang mereka keluarkan, kaum muslimin wajib menjaga dan mengayomi mereka tanpa membebaninya dengan wajib militer.
- c. Baitul Maal khusus untuk ghanimah (hasil rampasan perang)) dan luqatah (barang temuan). Kebijakan ini diterapkan bagi mereka yang berpendapat bahwa kedua hal ini tidak dikenai zakat dan tidak pula wajib dibagikan kepada mereka yang berhak.

d. Baitul Maal khusus untuk barang-barang yang tidak bertuan, yaitu harta benda yang tidak jelas pemiliknya. Termasuk juga kedalam kategori ini harta yang tidak ada ahli warisnya.

Imam Al-Mawardi ahli fiqh Mazhab Syafi'i di dalam buku Ensiklopedi Hukum Islam mengatakan bahwa peran utama Baitul Maal sebagai lembaga keuangan kaum muslimin sesuai dengan tujuan pemerintahan dalam Islam, yakni memelihara hak dan mengayomi kemaslahatann umum bagi kaum muslimin dalam aspek kebendaan (harta). Oleh sebab itu, tugas Baitul Maal adalah mengelolah harta kaum muslimin yang tidak jelas pemilik dan penerimanya. Tugas itu menyangkut pemasukan harta, pemeliharaan apa yang telah terkumpul dan pendistribusiannya kepada yang berhak menerimanya.³³

c. Pertanggungjawaban Kekayaan Negara

Dalam agama Islam tidak terdapat mekanisme pertanggung jawaban keuangan negara. Namun Islam

³³ Abdul Azis Dahlan, *ensiklopedi hukum islam I*, h 188.

memberikan ajaran kepada umat Islam untuk bersikap amanah. Orang-orang bersikap tidak amanah akan mendapat sanksi dari Allah maupun masyarakat. Islam menggariskan tiga bentuk tanggung jawab, yaitu:³⁴

- a. Tanggung jawab terhadap dirinya, yaitu tanggung jawab terhadap dirinya untuk menahan diri dari perbuatan jahat dan tidak baik.
- b. Tanggung jawab terhadap keluarganya, yaitu tanggung jawab terhadap keluarganya akan membawa tanggung jawab terhadap masyarakat, karena keluarga merupakan bagian kecil dari masyarakat.
- c. Tanggung jawab terhadap masyarakat, yaitu tanggung jawab untuk memelihara kemaslahatan masyarakat terutama orang-orang lemah.

3. Keuangan Daerah Dalam Kajian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

³⁴ Djazuli, *Fiqih Siyasaah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), h 204-206.

1. Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.³⁵ Dalam pasal 155 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa keuangan daerah adalah:³⁶

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara.

³⁵ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2002), h 347.

³⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah Daerah*

c. Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

2. Pendapatan Keuangan Daerah

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah serta provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Mencakup pula

kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendapatan lain yang sah yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.³⁷ Dalam pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan, sumber pendapatan daerah terdiri atas berikut ini:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Upaya dalam meningkatkan PAD, daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi

³⁷ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, h 51-52.

dan dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor. Yang dimaksud dengan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi adalah peraturan daerah yang mengatur pengenaan pajak dan retribusi oleh daerah terhadap terhadap objek-objek yang telah dikenakan pajak oleh pusat dan provinsi sehingga menyebabkan menurunnya daya saing daerah.³⁸ Pendapatan Asli Daerah meliputi :

1) Hasil Pajak Daerah dan Hasil Retribusi Daerah

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh

³⁸ Aries Djanuari, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, h 88-89.

pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan 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. Adapun jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pekerjaan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Pajak daerah dan retribusi daerah sebagai salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah mampu

melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Meskipun beberapa jenis pajak daerah sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, daerah kabupaten/ kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.³⁹

a) Objek Retribusi

Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu :

³⁹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* , h 53.

- i. Jasa Umum, antara lain adalah pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintahan.
- ii. Jasa Usaha, antara lain adalah penyewaan aset yang dimiliki/ dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat pencucian mobil dan penjualan bibit.
- iii. Perizinan Tertentu, mengingat bahwa fungsi perizinan dimaksudkan untuk pengadaan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan

daerah, sehingga terhadap perizinan tertentu masih dipungut retribusi. Perizinan tertentu yang dapat dipungut retribusi antara lain adalah izin mendirikan bangunan dan izin peruntukan penggunaan tanah.

Pengajuan izin tertentu oleh badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah tetap dikenakan retribusi karena badan-badan tersebut merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan. Pengajuan izin oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah tidak dikenakan retribusi perizinan tertentu.

2) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah.

i. Perusahaan milik daerah

Menurut undang-undang No. 5 Tahun 1962 tentang perusahaan daerah, yang dimaksud perusahaan daerah adalah perusahaan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan UU No. 5

Tahun 1962 yang modalnya, baik seluruhnya maupun sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Diharapkan dari hasil laba yang didapatkan perusahaan milik daerah ini dapat dikontribusikan dalam pendapatan asli daerah.

ii. Hasil pengelolaan kekayaan daerah

Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan ini, antara lain bagian laba, deviden dan penjualan saham milik daerah.

3). Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah ini di beberapa daerah, misalnya didapatkan dari Hasil penjualan barang milik negara, Jasa giro, Sumbangan pihak ketiga, Penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah, Setoran kelebihan pembayaran kepada pihak ketiga, Denda

keterlambatan pelaksanaan pekerjaan daerah, Angsuran/cicilan kendaraan bermotor, Penjualan drum bekas aspal, Pachter berak kelalawar, Pachter sarang burung walet, Penjualan tanaman, Penerimaan dari tes bahan beton, Penerimaan dari revolving, Penerimaan tunggakan pajak/ retribusi dan sebagainya.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Diantaranya :

1. Dana bagi hasil

Dana bagi hasil meliputi Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan (PBB), bagian daerah dari bea perolehan hak

atas tanah dan bangunan, dan bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam.

2. Dana alokasi umum

Dana alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Termasuk di dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintah di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah. Penggunaan dana alokasi umum ditetapkan oleh daerah. Penggunaan dana alokasi umum dan penerimaan umum lainnya dalam APBD harus tetap dalam kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, seperti pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 156 bab VIII tentang keuangan daerah dijelaskan bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh keuasaaannya didasarkannya pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

a. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kewenangan yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD, menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah, menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang, menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah, dan menetapkan pejabat yang bertugas melakukan

pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

b. Koordinator pengelolaan keuangan daerah

Berdasarkan pasal 120 disebutkan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretaris daerah, sekretaris DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.⁴⁰ Sekretaris daerah selaku perangkat daerah bertindak sebagai koordinator pengelolaan daerah berkaitan dengan peran dan fungsinya dalam membantu kepala daerah menyusun kebijakan dan mengoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah. Koordinator Pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi dibidang penyusunan dan pelaksanaan kebijakan

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008
Tentang Pemerintah Daerah

pengelolaan APBD; Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah; Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD; Penyusunan raperda APBD, perubahan APBD, dan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD; Tugas-tugas pejabat perencana daerah , PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; Dan penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban pelaksanaan APBD.