

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Otonomi daerah

Melalui otonomi daerah, pembangunan daerah yang dilakukan oleh masyarakat lokal dipandang merupakan strategi atau cara yang paling efektif dibandingkan strategi pembangunan yang bersifat sentralistik yang dilakukan pusat (Saragih. 2002:27). Pernyataan diatas sesuai dengan pengertian dari otonomi daerah itu sendiri yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Suparmoko. 2002:19), selain itu menurutnya pengembangan otonomi daerah ini memiliki tujuan, antara lain: memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Jurnal Otonomi Daerah). Tujuan dikembangkannya otonomi daerah adalah :

1. Memberdayakan masyarakat
2. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas
3. Meningkatkan peran serta masyarakat
4. Mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat daerah.

Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat. Selain itu, diharapkan bahwa otonomi daerah mampu untuk meningkatkan daya saing dengan memperhatikan delapan prinsip yaitu :

1. penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman
2. pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab
3. Pelaksanaan Otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan propinsi lebih merupakan otonomi yang terbatas.
4. pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah
5. Pelaksanaan Otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah otonom
6. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah baik secara fungsi legislative, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi pada kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan gubernur sebagai wakil pemerintah
8. Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah dan daerah tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan

kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan, peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Seiring dengan prinsip otonomi daerah tersebut maka penyelenggaraan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu pelaksanaan otonomi daerah juga harus mampu menjamin keserasian hubungan dengan pemerintah pusat serta harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, yang artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan daerah.

B. Keuangan Daerah

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah diperlukan adanya sumber-sumber keuangan daerah, yang merupakan sumber dana untuk pembiayaan pengeluaran-pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintah daerah, yang berhubungan dengan tugas penyelenggaraan pemerintah di daerah..

Konsekuensi dari pemberian kewenangan atas otonomi daerah, maka pemenuhan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, ditegaskan bahwa :

1. Untuk menyelenggarakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam system pemerintahan daerah.
2. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada semua sistem pemerintahan menjadi kewenangan daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, yang termasuk pada sumber-sumber penerimaan daerah adalah:

1. PAD (Pendapatan Asli Daerah)

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan PAD adalah untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Sumber-sumber PAD berasal dari :

- a. Hasil Pajak daerah
- b. Hasil distribusi daerah

- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain PAD yang sah, yaitu mencakup :
 - Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 - Jasa giro
 - Pendapatan bunga
 - Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
 - Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selain digunakan untuk membantu daerah mendanai kewenangannya, dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintah daerah. Dana perimbangan meliputi :

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana bagi hasil (DBH) adalah dana yang dialokasikan ke daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang besarnya sesuai dengan kontribusi daerah terhadap penerimaan negara dari sumber daya alam (SDA) yang dimiliki daerah. Tujuan penganggaran DBH adalah untuk menjaga keadilan dan keseimbangan vertikal atas kontribusi yang telah disumbangkan daerah kepada negara, dalam artian daerah akan

memperoleh bagian sesuai dengan besarnya kontribusi terhadap penerimaan negara.

DBH dibedakan atas DBH yang bersumber dari perpajakan dan DBH yang bersumber dari Sumber Daya Alam (SDA). Dana bagi hasil perpajakan terdiri dari Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sedangkan DBHA SDA terdiri dari SDA minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana APBN yang dialokasikan ke daerah dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah guna membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN dan dialokasikan kepada daerah-daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

3. Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani untuk membayar kembali. Pinjaman daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah.

4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Lain-lain pendapatan daerah yang sah juga memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain ketiga jenis pendapatan di atas.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1986:53), sumber-sumber keuangan daerah meliputi:

1. Dari pendapatan daerah melalui pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau bukan menjadi wewenang pemajakan pemerintah pusat dan masih ada potensinya di daerah.
2. Penerimaan dari jasa pelayanan daerah, seperti tarif perizinan dan lain-lain.
3. Pendapatan daerah yang diperoleh dari laba perusahaan daerah yaitu perusahaan yang mendapatkan modalnya sebagian atau seluruhnya dari kekayaan daerah.
4. penerimaan dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tentang hal ini masing-masing daerah berbeda persentase penerimaannya.
5. Pendapatan daerah karena pemberian subsidi secara langsung atau penggunaannya ditentukan untuk daerah tersebut, seperti pelaksanaan instruksi presiden.
6. Pemberian bantuan dari pemerintah pusat yaitu yang bersifat khusus karena keadaan-keadaan tertentu.
7. Penerimaan daerah yang didapat dari pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah.

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup baik pula. Dalam hal ini daerah dapat memperoleh melalui beberapa cara yaitu:

1. Dapat mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah direstui oleh pemerintah pusat
2. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga
3. Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut oleh daerah.
4. Menerima bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat (Josef Riwu Kaho 1991:125 dalam Agus Yulianto 2008:18)

C. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Biaya penyelenggaraan otonomi daerah ditanggung oleh daerah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), maka penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan. Daerah harus mampu menggali sumber-sumber keuangan yang ada di daerah, selain didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten/kota (Rozali Abdullah, 2000:45 dalam Deni, 2008:21).

Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim (2001:168) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Pola hubungan instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, yaitu pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi. Peran pemberian konsultasi beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat siap dan dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

Hubungan keuangan antara pusat dengan daerah menyangkut pembagian tanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian bagaimana antara potensi dan sumberdaya masing-masing dapat sesuai (Nick Devas, 1989:179).

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat (3) disebutkan, yang dimaksud perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup

pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dan tugas pembantuan dengan memperhatikan potensi, dan kondisi kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan.

Tujuan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah:

1. Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat pemerintah mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya.
2. Pemerintah daerah mendapatkan bagian yang cukup dari sumber-sumber dana sehingga dapat menjalankan tugas dan fungsi lebih baik (penyediaan dana untuk menutupi kebutuhan rutin dan pembangunan).
3. Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dengan yang lain
4. Pemerintahan daerah mengusahakan pendapatan (pajak dan retribusi) sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pemerintahan.

D. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan daerah sendiri yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, dan kutipan lain yang dipungut oleh pemerintah daerah dan ditentukan berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan kondisi kepentingan daerah yang bersangkutan (Josef Riwu Kaho 1995, dalam Deni Hermawan 2008:23).

Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah: “Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi”. PAD dapat bersumber dari:

Pajak Daerah yaitu pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik. Ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut:

- 1) Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah
- 2) Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang
- 3) Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya
- 4) Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik

Menurut Kaho (1985) pajak daerah adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *Public Investment*.

Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan sebagai badan hukum publik dalam rangka membiayai rumah tangganya. Dengan kata lain

pajak daerah adalah : pajak yang wewenang pungutannya ada pada daerah dan pembangunan daerah hal ini dikemukakan oleh Yasin. Selain itu Davey mengemukakan pendapatnya tentang pajak daerah yaitu :

1. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah sendiri
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tapi pendapatan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah daerah.
3. Pajak yang dipungut atau ditetapkan oleh Pemerintah daerah.

Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi pungutannya dibagi hasilkan dengan atau dibebani pungutan tambahan (*opsen*) oleh Pemerintah daerah.

Undang-undang No.34 Tahun 2000, menyebutkan bahwa pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Jenis-jenis pajak daerah dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu :

1. Pajak propinsi, terdiri dari:
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor
 - b. Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
 - c. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah tanah dan Air Permukaan
 - d. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
2. Pajak Kabupaten/Kota, terdiri dari:
 - a. Pajak Hotel dan Restoran

- b. Pajak Hiburan
- c. Pajak Reklame
- d. Pajak Penerangan Jalan
- e. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- f. Pajak Parkir.

Retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan.

Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004 Retribusi Daerah; yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah.

Ciri-ciri pokok retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- 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.atau badan.

Retribusi dibagi atas tiga golongan, yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah yang bertujuan untuk kepentingan dan kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Retribusi Jasa umum terdiri dari:
 - a. Retribusi pelayanan kesehatan
 - b. Retribusi Pelayanan persampahan atau kebersihan
 - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akte Catatan Sipil
 - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan mayat
 - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
 - f. Retribusi Pelayanan Pasar
 - g. Retribusi Air Bersih
 - h. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
 - i. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
 - j. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
 - k. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan
2. Retribusi Jasa usaha, yaitu retribusi jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan pula oleh sektor swasta. Retribusi Jasa umum terdiri dari:
 - a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
 - b. Retribusi Pasar Grosir atau pertokoan

- c. Retribusi Tempat Pelelangan
 - d. Retribusi Terminal
 - e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
 - f. Retribusi Tempat Penginapan
 - g. Retribusi Penyedotan kakus
 - h. Retribusi Rumah potong hewan
 - i. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal
 - j. Retribusi Tempat rekreasi dan olahraga
 - k. Retribusi Penyebrangan di atas air
 - l. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
 - m. Retribusi Penjual Produksi Usaha Daerah.
3. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan. Retribusi ini terdiri atas:
- a. Retribusi Izin mendirikan Bangunan
 - b. Retribusi Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
 - c. Retribusi Izin gangguan
 - d. Retribusi Izin Trayek
 - e. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
 - f. Retribusi Pengambilan Hasil Hutan.

E. Kinerja Pendapatan Asli Daerah dan Cara Pengukurannya

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam strategi suatu organisasi (Muhammad Mahsun, 2006:25 dalam Agus 2008:28). Indikator kinerja merupakan syarat utama penyusunan anggaran berbasis kinerja. Indikator kinerja merupakan ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian tujuan atau sasaran dari suatu kegiatan. Indikator kinerja adalah suatu cara untuk menentukan tingkat efisiensi, efektifitas dari pencapaian tujuan atau sasaran dari tugas-tugas pemerintah daerah (Marselina Djayasinga 2005:91). Pengertian Kinerja Pendapatan Asli Daerah adalah suatu cara untuk menentukan tingkat efisiensi, efektifitas dari pencapaian pendapatan daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, dan kutipan lain yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun unsur-unsur indikator kinerja adalah:

- a. Masukan (*input*) adalah sesuatu yang dibutuhkan agar kegiatan berjalan dengan baik
- b. Keluaran (*output*) merupakan sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan (fisik atau non fisik)
- c. Hasil (*out comes*) merupakan sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir pelaksanaan kegiatan
- d. Manfaat (*Benefits*) merupakan sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir pelaksanaan kegiatan

- e. Dampak (*impact*) merupakan pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.

Aspek-aspek pengukuran kinerja yaitu:

- a. Aspek Finansial

Aspek ini meliputi pengelolaan keuangan daerah: penerimaan dan pengeluaran daerah. Seberapa besar penerimaan daerah dapat ditingkatkan tanpa menghambat atau mematikan usaha yang ada bahkan mampu menambahkan usaha-usaha baru dan berapa jauh pengeluaran bisa diefektif dan diefisienkan dengan tetap menjaga kinerja yang ada.

- b. Aspek kepuasan pemakai pelayanan

Ukuran sebuah pelayanan hádala kepuasan pemakainya. Pelayanan harus senantiasa ditingkatkan mengingat tingkat kepuasan pemakai senantiasa meningkat seiring kesejahteraan dan tuntutan jaman.

- c. Aspek kepuasan komunitas

Karena pelayanan serta pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah bukan hanya untuk orang perorang semata, perlu dipikirkan pula kepuasan komunitas lainnya akibat pembangunan atau penyediaan pelayanan itu.

- d. Aspek operasional

Prosedur harus sesuai yang telah ditetapkan dan senantiasa berkembang kearah yang lebih baik dan simple. Perbaikan dan penyempurnaan prosedur harus terus dilakukan.

e. Aspek waktu

Ketepatan waktu dan ketepatan pelayanan merupakan usuran dalam keberhasilan pencapaian tujuan. Waktu yang tepat akan mengurangi kualitas pencapaian tujuan.

Untuk meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus berupaya secara terus-menerus menggali dan meningkatkan sumber keuangannya sendiri. Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah kelemahan dalam hal pengukuran/ penilaian sumber-sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan (Abdul Halim,2001:100 dalam Deni 2008,28).

Terdapat dua jenis indikator kinerja yang dapat digunakan, yaitu indikator makro dan indikator mikro (Pamungkas, 2006). Indikator makro mencakup semua kinerja Pemerintah Daerah, baik aspek ekonomi maupun kesejahteraan masyarakat. Setiap sektor memiliki kontribusi terhadap kinerja Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Salah satu contoh indikator makro adalah Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita dan tingkat pertumbuhan ekonomi daerah. Indikator mikro bersifat lebih spesifik. Indikator ini mengukur kinerja setiap unit kerja Pemerintah Daerah dalam mengejar tujuan strategis daerah. Indikator ini juga mencakup indikator kinerja yang digunakan oleh setiap unit kerja. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (input) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai

kewajaran input dengan keluaran (output) yang dihasilkan, peran Analisis Standar Biaya (ASB) sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Dalam jurnal peta kemampuan keuangan provinsi yang diterbitkan oleh Direktorat Pengembangan otonomi daerah, secara spesifik untuk mengukur kinerja keuangan daerah digunakan sejumlah parameter, yaitu:

1. Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui ukuran Elastisitas, *Share*, dan *Growth*.

Adapun *elastisitas* adalah rasio pertumbuhan PAD dengan pertumbuhan PDRB. Rasio ini bertujuan melihat sensitivitas atau elastisitas PAD terhadap perkembangan ekonomi suatu daerah. Sedangkan *share* merupakan rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah. Dan *growth* merupakan angka pertumbuhan PAD tahun i dari tahun $i-1$.

2. Pemetaan dan Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dengan Metode Kuadran dan Metode Indeks

Yang dimaksud metode kuadran adalah salah satu cara menampilkan peta kemampuan keuangan daerah. Masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*. Dengan nilai *growth* dan *share* maka masing-masing daerah dapat diketahui posisinya (pada kuadran berapa). Kondisi di masing-masing kuadran dijelaskan pada Tabel 6.

Tabel 6. Klasifikasi Status Kemampuan Keuangan Daerah Berdasarkan Metode Kuadran

KUADRAN	KONDISI
I	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam APBD dan daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai <i>share</i> disertai nilai <i>growth</i> yang tinggi.
II	Kondisi ini belum ideal, tapi daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah namun pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD tinggi.
III	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam APBD punya peluang mengecil karena pertumbuhan PADnya kecil. Di sini sumbangan PAD terhadap APBD tinggi, namun pertumbuhan PAD rendah.
IV	Kondisi ini paling buruk. PAD belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap APBD rendah dan pertumbuhan PAD rendah.

Sumber : www.bappenas.go.id

Memperhatikan peta kemampuan keuangan daerah tersebut, maka pengukuran kinerja keuangan daerah menggunakan beberapa indeks sebagai berikut :

1. Indeks Kemandirian Fiskal

Indeks Kemandirian Fiskal merupakan kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi lokal.

2. Indeks Capaian Target PAD

Indeks Capaian Target PAD merupakan indeks kemampuan daerah untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan target yang ditetapkan.

3. Indeks Share PAD

Indeks Share PAD merupakan indeks yang menunjukkan kontribusi/sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD

4. Indeks Pertumbuhan PAD

Indeks pertumbuhan PAD merupakan indeks kemampuan daerah untuk meningkatkan PAD dari waktu ke waktu.

5. Indeks Proporsionalitas Retribusi dan Pajak Daerah

Yaitu indeks kemampuan daerah dalam mengoptimalkan pendapatan daerah yang bersumber dari Retribusi dibandingkan dengan kabupaten lainnya.

6. Indeks Kemampuan Keuangan

Merupakan indeks rata-rata hitung dari Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas, dan Indeks *Share*.