II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teoritis

1. Definisi Desentralisasi

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 7 dan UU Nomor 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 8, “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 4 dan 220).

2. Definisi Desentralisasi Fiskal

Menurut Saragih (2003: 83) desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Menurut Khusaini (2006) desentralisasi fiskal merupakan “Pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat”.

3. Definisi Otonomi Daerah

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5. “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.” (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 4).

4. Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

Tahun 2001 merupakan awal pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang secara serentak diberlakukan di seluruh provinsi di Indonesia. Menurut Widjaja (2004: 65) “dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan undang-Undang No. 25 Tahun 1999, mulai tanggal 1 Januari 2001 Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah memberi petunjuk yang dapat dipedomani dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD”.

Menurut Sekretaris Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Negara Djoko Hidayanto (2004: 53) “Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia efektif dimulai pada tanggal 1 Januari 2001”. Menurut Direktur Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia Kadjatmiko (2004: 92) “1 Januari 2001 merupakan momentum awal yang mempunyai arti penting bagi bangsa Indonesia khususnya bagi penyelenggara pemerintah di daerah, karena pada tahun tersebut kebijakan tentang

otonomi daerah mulai dilaksanakan secara efektif”. Menurut Widjaja (2004: 100) “Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan pelaksanaan daerah dimulai dari tahun 2001”.

Salah satu makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan kepada daerah-daerah ialah suatu proses pengintensifikasian peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Desentralisasi fiskal juga memerlukan adanya pergeseran beberapa tanggung jawab terhadap pendapatan (*revenue*) dan atau pembelanjaan (*expenditure*) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah (Handayani, 2009). Faktor yang sangat penting dalam menentukan desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi wewenang otonomi untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya (PAD).

Salah satu komponen utama desentralisasi adalah desentralisasi fiskal (Handayani, 2009). Desentralisasi fiskal disini artinya adalah memaknai desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari isu kapasitas keuangan daerah, dimana kemandirian daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan diukur dari kemampuan menggali dan mengelola keuangannya.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Prinsip tersebut berarti setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan

kewenangan tersebut (Saragih, 2003: 83). Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah. Artinya, semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah. Namun, dalam pengelolaan pembiayaan tugas desentralisasi, prinsip efisiensi juga menjadi suatu ketentuan yang harus dilaksanakan.

Misi utama pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

B. Sumber Penerimaan Daerah

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157 sumber penerimaan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

1. Pendapatan Asli Daerah

Pada Pasal 1 ayat 18, “Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan” (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 221).

Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

- a. Hasil pajak daerah,
- b. Hasil retribusi daerah,
- c. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

2. Dana Perimbangan

Pada Pasal 1 ayat 19, 20, 21, dan 23, “Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”.

Dana Perimbangan terdiri dari:

- a. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Bagi Hasil terdiri dari:

- 1) Bagi hasil pajak, yang meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.
- 2) Bagi hasil sumber daya alam, yang meliputi sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, minyak bumi, gas alam, dan panas bumi.

- b. Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- c. Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 221-222).

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Pada Pasal 164 ayat 1, “Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah” (Undang-Undang Otonomi Daerah 2004: 107).

C. Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam pengalokasian sumber-sumber ekonomi, pemerataan hasil-hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi guna stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah menjadi semakin penting karena adanya keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan. Selain itu juga partisipasi aktif dari masyarakat di daerah sangat dibutuhkan untuk pemecahannya dikarenakan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah. Peranan keuangan daerah

disini akan dapat meningkatkan kesiapan daerah untuk mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab.

Mamesah (1995) mengemukakan bahwa keuangan negara ialah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Kekayaan daerah ini sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan. Oleh karena itu, keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, disamping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat.

Tujuan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu: (1) tanggung jawab, (2) memenuhi kewajiban keuangan, (3) kejujuran, (4) hasil guna, dan (5) pengendalian (Binder, 1984: 279).

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut (Mardiasmo, 2002):

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*).

Hal tersebut tidak hanya terlihat dari besarnya pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat dari besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta dari partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi atas 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, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih profesional.

8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta 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 komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

D. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja (*performance*) menurut Kamus Akuntansi Manajemen Kontemporer (1994), dikatakan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Selanjutnya *performance measurement* atau pengukuran kinerja menurut kamus yang sama diartikan sebagai suatu indikator keuangan dan *non* keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses atau suatu unit organisasi. Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditentukan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Pengukuran kinerja merupakan wujud akuntabilitas, dimana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntunan yang harus dipenuhi, data

pengukuran kinerja dapat menjadi peningkatan program selanjutnya. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan.

Faktor kemampuan sumber daya aparatur pemerintah terdiri dari kemampuan potensi (*IQ*) dan kemampuan *ability (knowledge + skill)*, sedangkan faktor motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) sumber daya aparatur pemerintah dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan sumber daya aparatur pemerintah dengan terarah untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu *good governance*. Kinerja atau kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Halim, 2004: 24).

Menurut Mardiasmo (2002: 121) ” Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial”.

Dalam penelitian ini, istilah yang dimaksud oleh penulis ialah dengan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari sistem laporan pertanggungjawaban daerah berupa perhitungan APBD.

Hadirnya regulasi akan berimplikasi terutama terhadap kinerja di bidang keuangan daerah.

Berikut ini ada beberapa pokok-pokok aturan dalam otonomi daerah yang terkait dengan peningkatan kinerja keuangan, yaitu:

Tabel 3. Parameter Kinerja

No.	Parameter Kinerja	Pokok-pokok Aturan Keuangan Daerah Setelah Otonomi Daerah
1.	Desentralisasi Fiskal	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengaturan adanya tambahan penerimaan daerah dari PPh orang pribadi kepada Daerah lebih memperbesar peluang bertambahnya penerimaan daerah; b. Adanya kenaikan persentase dan penetapan batasan terendah atas Penerimaan Bagi Hasil Pajak yang merupakan hak Kabupaten/Kota yang dikelola Provinsi; c. Besarnya Dana Alokasi Umum sebagai bagian dari Dana Perimbangan yang diterima daerah ditentukan dengan memperhatikan potensi daerah seperti PAD, PBB, dan BPHTB.
2.	Kemampuan Pembiayaan	<ul style="list-style-type: none"> a. Undang-undang 34 Tahun 2000 mendukung eksistensi Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber pendapatan daerah yang bersumber dari wilayah daerah sendiri dan dipungut di daerah sendiri; b. Pengertian wajib pajak badan dalam UU ini lebih luas dari sekedar yang diatur sebelumnya termasuk organisasi massa dan organisasi sosial politik akan memperbesar penggalian potensi penerimaan pajak bagi pemerintahan daerah; c. Peralihan sebagian jenis parkir dari retribusi menjadi pajak sehingga penetapan lebih jelas; d. Jasa dalam retribusi daerah merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi; e. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial; f. Perizinan dalam retribusi termasuk kewenangan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi.
3.	Efisiensi Penggunaan Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> a. Jumlah belanja daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja; b. Daerah dapat membentuk dana cadangan dari penerimaan daerah, kecuali dana alokasi khusus dan pinjaman daerah; c. Pemda dapat menempatkan dana dalam bentuk deposito sepanjang tidak mengganggu likuiditas pengeluaran daerah.

Sumber: Musgrave dalam Abdul Halim 2004

1. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian hasil dari pelaksanaan kinerja tersebut.

Pengukuran hasil dari kinerja yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan di masa mendatang.

Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan di daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Menurut Widodo (Halim, 2002: 126) hasil analisis rasio keuangan ini bertujuan untuk:

- 1) Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- 2) Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- 3) Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- 4) Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- 5) Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu.

2. Parameter Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Adapun rasio keuangan yang sering dipakai dalam mengukur Kinerja Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Desentralisasi Fiskal

Ukuran ini menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan.

Rasio ini dimaksudkan untuk mengukur tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pendapatan yang dikelola sendiri oleh daerah terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD).

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang berasal dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan milik daerah serta lain-lain pendapatan yang sah. Total Pendapatan Daerah (TPD) merupakan jumlah dari seluruh penerimaan dalam satu tahun anggaran.

$$\frac{\text{Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak merupakan pajak yang dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk kemudian didistribusikan oleh pemerintah pusat dan daerah otonomi.

$$\frac{\text{Sumbangan Daerah (SB)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}$$

Sumbangan Daerah (SB) diperoleh dari Dana Alokasi Khusus DAK ditambah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Total Penerimaan Daerah (TPD) yang diperoleh dari penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak (BHPBP), dan Sumbangan Daerah (SB).

Derajat desentralisasi fiskal, khususnya komponen PAD dibandingkan dengan TPD, menurut hasil penelitian Tim Fisipol UGM dengan menggunakan skala interval adalah sebagaimana yang terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 4. Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD/TPD (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
<10,00	Sangat Kurang
10,01-20,00	Kurang
20,01-30,00	Cukup
30,01-40,00	Sedang
40,01-50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

*Sumber: Badan Litbang Depdagri dan Fisipol UGM
(Sukanto Reksohadiprodjo, 1991)*

2. Tingkat Kemampuan Pembiayaan

Rasio ini menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan Provinsi) semakin rendah dan demikian pula sebaliknya.

Dalam penghitungannya dapat digunakan beberapa pendekatan:

$$\text{Rumus 1} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pengeluaran Daerah}} : \frac{\text{PAD}}{\text{TKD}}$$

$$\text{Rumus 2} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pengeluaran Rutin}} : \frac{\text{PAD}}{\text{KR}}$$

Rumus 3 =

$$\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah} + \text{Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak}}{\text{Total Pengeluaran Daerah}} : \frac{\text{PAD} + \text{BHPBP}}{\text{TKD}}$$

Semakin tinggi indeks yang dihasilkan, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar dengan tujuan untuk mengetahui seberapa besar jumlah pengeluaran atau kebutuhan fiskal daerah dan untuk mengetahui seberapa besar kemampuan penduduk untuk memenuhinya. Dalam menilai indeks kemampuan rutin dengan menggunakan skala menurut Tumillar (2005) seperti pada tabel berikut:

Tabel 5. Skala Interval Indeks Kemampuan Rutin Daerah

PAD/TKD (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
<10,00	Sangat Kurang
10,01-20,00	Kurang
20,01-30,00	Cukup
30,01-40,00	Sedang
40,01-50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber: Tumillar dalam Tangkilisan, 2005

Tabel 6. Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah sekali	0%-25%	Instruktif
Rendah	25%-50%	Konsultif
Sedang	50%-75%	Partisipatif
Tinggi	75%-100%	Delegatif

Sumber: Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, Abdul Halim, 2004

Jika, RKKD (Rasio Kemandirian Keuangan Daerah) menurun maka, hal ini menunjukkan kemandirian keuangan daerah cenderung menurun walaupun PAD meningkat, sebab peningkatannya lebih lambat dibandingkan dengan peningkatan bantuan dan sumbangan. Semakin sedikit sumbangan dari pusat, semakin tinggi

derajat kemandirian suatu daerah yang menunjukkan bahwasanya daerah semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat.

3. Efisiensi Penggunaan Anggaran (Kinerja Pengeluaran)

Jumlah belanja daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Pengukuran tingkat efisiensi ini untuk mengetahui seberapa besar efisiensi dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan mengukur input yang digunakan dan membandingkan dengan output yang dihasilkan yang memerlukan data-data realisasi belanja dan realisasi pendapatan. Maka rumus yang digunakan dalam pengukuran rasio efisiensi penggunaan anggaran adalah sebagai berikut:

$$\frac{\text{TotalSisaAnggaran}}{\text{TotalBelanjaDaerah}} : \frac{TSA}{TBD}$$

Sisa anggaran merupakan selisih lebih antara penerimaan daerah atas belanja yang dikeluarkan dalam satu tahun anggaran ditambah selisih lebih transaksi pembiayaan penerimaan dan pengeluaran.

$$\frac{\text{TotalPendapatanLainnya}}{\text{TotalBelanjaDaerah}} : \frac{TPL}{TBD}$$

Pengeluaran lainnya merupakan pengeluaran yang berasal dari pengeluaran tidak termasuk bagian lain ditambah dengan pengeluaran tidak tersangka yang direalisasikan dalam satu tahun anggaran. Total belanja daerah merupakan jumlah keseluruhan pengeluaran daerah dalam satu tahun anggaran yang membebani anggaran daerah.

E. Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 tahun 2005, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan, pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Terwujudnya pelaksanaan desentralisasi fiskal secara efektif dan efisien, salah satunya tergantung pada pengelolaan keuangan daerah.

Sebelum adanya Undang-Undang Otonomi Daerah, sistem penatausahaan pembiayaan daerah sudah menerapkan konsep perimbangan keuangan antara pusat dan daerah tetapi belum didasarkan pada kontribusi setiap daerah dalam hal pendapatan yang diperoleh dari sumber daya alam yang dieksploitasi.

Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah (PAD), semakin kuat pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah Pendapatan Asli Daerah (PAD), semakin lemah pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandiriannya).

Semakin tinggi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), semakin kuat pula derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), maka semakin lemah derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya).

Semakin tinggi Sumbangan Daerah (SB) maka semakin lemah derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandirian daerahnya). Semakin rendah Sumbangan Daerah (SB) maka semakin kuat derajat desentralisasi fiskalnya (tingkat kemandiriannya).

Semakin elastis Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah, maka struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) daerah tersebut semakin baik. Semakin inelastis Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah, maka struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) daerah tersebut semakin buruk.

F. Gambaran Pengelolaan Keuangan Negara Sebelum Otonomi Daerah

Sejak Repelita I Tahun 1967 sampai dengan pertengahan Repelita IV Tahun 1999, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Indonesia disusun menurut tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 April dan berakhir 31 Maret tahun berikutnya. Bentuk dan susunan APBD yang ada sama dengan bentuk dan susunan APBN hanya saja sebutan untuk pos-pos pendapatan dan belanja berbeda.

Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, sumber pembiayaan daerah sangat didominasi oleh bantuan keuangan dari pemerintahan pusat. Bantuan keuangan dapat dibagi dalam dua kategori yaitu pendapatan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah dan subsidi kepada pemerintahan daerah. Dalam pasal 55 Undang-Undang tersebut disebutkan tentang sumber pendapatan daerah otonom yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) yang terdiri dari beberapa pos pendapatan yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan lain-lain pendapatan yang sah.

2. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintahan pusat yang terdiri dari sumbangan pemerintahan pusat serta subsidi rutin dan pembangunan. Istilah subsidi daerah otonom sebagai bagian dari bantuan pemerintahan pusat terus mengalami perubahan istilah disesuaikan dengan sasaran pemberian bantuan. Saat terakhir sebelum otonomi daerah digunakan istilah Dana Rutin Daerah dan Dana Pembangunan Daerah.
3. Lain lain penerimaan yang sah.
4. Penerimaan pembangunan sebagai komponen penerimaan yang bersumber dari pinjaman yang dilakukan pemerintahan daerah.
5. Dana sektoral, jenis dana ini tidak termuat dalam APBD namun masih merupakan jenis penerimaan daerah dalam bentuk bantuan dari pemerintahan pusat untuk membantu pembangunan sarana dan prasarana yang pelaksanaannya dilakukan oleh dinas provinsi.

Dari uraian di atas, diketahui bahwa sebelum adanya UU Otonomi Daerah yang ditandai dengan hadirnya UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999, ternyata sistem penatausahaan pembiayaan daerah sudah menerapkan konsep perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah tetapi belum didasarkan pada kontribusi setiap daerah dalam hal pendapatan yang diperoleh dari sumber daya alam yang dieksploitasi.

G. Gambaran Pengelolaan Keuangan Sesudah Otonomi Daerah

1. Reformasi Keuangan Daerah

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah di masa otonomi daerah dan anggaran daerah adalah:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik, hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi penganggaran untuk kepentingan publik, tetapi pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan daerah dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta partisipasi yang terkait dengan pengelolaan anggaran seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretariat Daerah Lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar.
5. Kejelasan aturan tentang pengeluaran operasional lain-lain yang tidak jelas akuntabilitas.
6. Prinsip anggaran dan kejelasan larangan pengaturan lokasi anggaran diluar yang ditetapkan dalam strategi dan prioritas APBD.

2. Reformasi Pembiayaan Publik (*Public Financing Reformasi*)

Hadirnya otonomi daerah yang dimulai dengan hadirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentunya membawa konsekuensi terhadap pembiayaan daerah. Sebelum era otonomi daerah, hampir sebagian besar pemerintahan provinsi, Kabupaten dan Kota se-Indonesia memperoleh sumber-sumber pendapatan yang berasal dari bagi

hasil Pemerintahan Pusat. Dengan otonomi terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibanding dengan era sebelum otonomi daerah.

Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kehadiran UU Nomor 34 Tahun 2000 yang sekarang telah diperbarui lagi dengan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah serta peraturan pelaksanaannya adalah momentum dimulainya pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah secara penuh (desentralisasi fiskal).

Aspek kedua yaitu disisi pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai Reformasi Pembiayaan (Mardiasmo, 2002, hal 26).

Reformasi manajemen sektor publik terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintahan yang baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman, karena perubahan ini tidak hanya paradigma, namun juga perubahan manajemen. Model manajemen yang cukup populer misalnya adalah *New Public Management* yang dimulai sejak tahun 1980-an dan populer di tahun 1990-an yang mengalami beberapa bentuk konsep “*managerialism*”, “*market based public administrator*” dan lain sebagainya. Manajemen sektor publik berorientasi kinerja bukan berorientasi pada kebijakan yang membawa konsekuensi pada perubahan pendekatan anggaran yang selama ini dikenal dengan pendekatan anggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja

(*performance budget*) tuntutan melakukan efisiensi, optimalisasi pendapatan, pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*).

H. Penelitian Terdahulu

Terkait dengan bidang penelitian yang akan dilakukan, penulis bertitik tolak dari beberapa penelitian terdahulu khususnya penelitian yang berkenaan dengan kinerja keuangan pemerintahan daerah di Indonesia, diantaranya:

1. Penelitian Sri Haryati (2006)

Penelitian ini berjudul “*Perbandingan Kinerja Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Kebijakan Otonomi Daerah Kabupaten Sleman*”. Analisis yang digunakan adalah analisis kuantitatif, yang meliputi analisis derajat desentralisasi fiskal (tingkat kemandirian daerah), kebutuhan fiskal (*fiscal need*), kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), dan upaya fiskal (*tax effort*). Hasil dari penelitian ini adalah bahwa di Kabupaten Sleman: Derajat Desentralisasi Fiskal ditinjau dari persentase PAD dan persentase BHPBP terhadap TPD menunjukkan bahwa pada masa sebelum otonomi daerah lebih tinggi dari pada sesudah otonomi daerah. Dilihat dari prosentase SB terhadap TPD derajat desentralisasi fiskal pada masa sebelum otonomi daerah lebih rendah dibandingkan setelah otonomi daerah diberlakukan. Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) sebelum otonomi daerah lebih rendah dari pada sesudah otonomi daerah diberlakukan. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) sebelum kebijakan otonomi daerah lebih tinggi dari pada sesudah kebijakan otonomi daerah diberlakukan.

Upaya fiskal (*tax effort*) pada masa setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan lebih baik dari pada sebelum otonomi daerah.

2. Penelitian Muhamad Karya Satya Azhar (2008)

Penelitian ini berjudul “*Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah*”. Menggunakan sample penelitian Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara, dan metode statistik untuk sample yang dipasangkan (Paired T-Test). Hasil-hasil secara umum menunjukkan keberadaan perbedaan-perbedaan penting dalam pencapaian kinerja keuangan sebelum dan setelah otonomi. Kinerja keuangan yang diukur lewat desentralisasi fiskal, upaya fiskal, dan tingkat kemampuan pembiayaan memiliki perbedaan-perbedaan, namun untuk tingkat efisiensi penggunaan anggaran tidak memiliki perbedaan yang signifikan.

3. Penelitian Sutiono (2007)

Penelitian ini berjudul “*Analisis Kinerja Pemerintah Daerah di Indonesia Sebelum dan Setelah Penerapan Desentralisasi Fiskal*”. Penelitian ini menggunakan populasi pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia yang ada pada tahun 1999. Pengambilan sampel dilakukan dengan metode *purposive sampling*. Metode statistik yang digunakan adalah uji-t. Hasil pengujian statistik menunjukkan bahwa terdapat peningkatan kinerja pemerintah daerah berupa peningkatan angka partisipasi sekolah dan penurunan angka kematian bayi setelah penerapan desentralisasi fiskal.

4. Penelitian Eriadi (2004)

Penelitian ini berjudul “*Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Sebelum dan Setelah Otonomi Daerah (Suatu Tinjauan terhadap Perubahan Regulasi Keuangan Daerah)*”. Menggunakan sampel penelitian pada pemerintah daerah di Sumatera Utara dan metode statistik yang berbeda untuk sampel berpasangan dan Wilcoxon tanda rank test, hasil umumnya menunjukkan keberadaan dari perbedaan signifikan terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah otonomi.

5. Penelitian Edwin Ricardo (2004)

Penelitian ini berjudul “*Analisis Kinerja Keuangan Sebelum Dan Sesudah Desentralisasi Fiskal Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota Di Sumatera Utara*”. Pengumpulan data dilakukan dengan cara dokumentasi. Metode analisis yang digunakan adalah metode deskriptif komparatif, dimana dalam penelitian ini menggunakan analisis rasio pengukuran kinerja keuangan daerah yang terdiri dari rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio tingkat kemandirian pembiayaan, dan rasio tingkat kemandirian keuangan daerah. Hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut : pertama, diberlakukannya otonomi daerah ternyata tidak memperbaiki atau menaikkan secara keseluruhan rata-rata kinerja keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Utara. Kedua, analisis rasio derajat desentralisasi fiskal menunjukkan rasio PAD/TPD dan BHPBD/TPD mengalami penurunan kinerja disebabkan karena realisasi PAD, jenis objek penerimaan setelah otonomi daerah mengalami penurunan. Ketiga, Pendapatan Asli Daerah tidak maksimal dalam memenuhi atau membiayai belanja daerah. Sedangkan untuk rasio TPjD/PAD mengindikasikan

bahwa pajak daerah merupakan komponen utama dari Pendapatan Asli Daerah setelah adanya otonomi daerah. Keempat, Rasio Tingkat Kemandirian Pembiayaan terjadi penurunan rata-rata rasio PAD/BP(P)P sebelum dan sesudah diberlakukannya otonomi daerah mengalami penurunan kinerja keuangan, dalam hal ini berarti dari tahun ke tahun semakin bergantung kepada Pemerintah Pusat/Provinsi serta pinjaman.