

BAB II

TINJAUAN PUSAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1 Kinerja

Suatu organisasi, baik organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta, selalu membutuhkan dukungan dari pegawai yang dimilikinya. Dukungan dari pegawai terhadap organisasi dapat dilihat dari kinerjanya. Afandi (2018) mengatakan bahwa Kinerja pegawai merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan organisasi secara legal dan tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral dan etika. Selaras dengan pendapat Afandi, Mangkunegara (2017) mengatakan bahwa kinerja pegawai merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Senada dengan pendapat sebelumnya, Mathis dan Jackson (2017) mengatakan bahwa kinerja pegawai adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Simanjuntak (2018) memaparkan jika kinerja sebagai suatu konstruksi multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya seperti kompetensi individu dan dukungan organisasi. Berdasarkan dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja pegawai adalah capaian kerja seseorang atas target yang diberikan padanya. Kinerja pegawai juga merupakan kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan.

Kinerja banyak dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Simanjuntak (2018) menjelaskan bahwa faktor tersebut antara lain adalah kompetensi individu dan dukungan organisasi. Kompetensi individu yaitu kemampuan dan

keterampilan melakukan kerja yang mana kemampuan dan keterampilan seseorang dipengaruhi oleh kebugaran fisik, pendidikan, akumulasi pelatihan, dan pengalaman kerja. Adapun dukungan organisasi, yaitu setiap orang tergantung pada dukungan organisasi dalam bentuk pengorganisasian penyediaan sarana dan prasarana kerja, pemilihan teknologi dan pengamanan lingkungan kerja termasuk kondisi dan syarat kerja. Menurut Soesilo (Fitria, 2017) faktor kinerja terdiri atas lima faktor yaitu:

1. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjelaskan aktivitas organisasi.
2. Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi.
3. Sumber daya manusia, yang berkaitan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal.
4. Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan database untuk dipergunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi.
5. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Menurut Ruky (2008) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai yaitu:

1. Memotivasi pegawai atau karyawan. Dalam hal memotivasi pegawai bertujuan untuk meningkatkan kinerja semua karyawan agar bersemangat dalam mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan. Dengan adanya motivasi, para pegawai mempunyai dorongan bekerja dengan kuat karena adanya perhatian yang baik terhadap kebutuhan dan keinginan mereka yang mana dalam suatu organisasi tergantung pada tinggi rendahnya taraf perealisasi dari tujuan perseorangan dalam melakukan kesiapan.
2. Sarana dan prasarana. Lingkungan kerja dari para pegawai pengaruh yang sangat besar terhadap operasional organisasi, dengan demikian suatu yang ada disekitar para pegawai dapat mempengaruhi dirinya dalam menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.

Selanjutnya kebersihan, keamanan dan kesalahan kerja merupakan hal-hal yang harus diperhatikan oleh suatu organisasi.

3. Kemampuan SDM. Kemampuan SDM yang tinggi dapat mendorong kinerja yang diinginkan.
4. Kuantitas bahan baku dan bahan pembantu. Prosedur pengadaan bahan baku juga akan berpengaruh terhadap tingkat efisiensi dan produktivitas. Gejala itu terlihat apabila terdapat hambatan dalam melakukan pekerjaan.
5. Proses kerja atau metode kerja. Hal ini berkaitan dengan cara kerja sebuah tim akan melakukan penelitian terhadap kerja yang digunakan dan proses yang dijalankan.

Sebagaimana faktor di atas, maka kinerja juga memiliki standarnya tersendiri. Mengenai standar kinerja pegawai, Ma'ruf (2014) menyatakan bahwa standar kinerja merupakan tingkat kinerja yang diharapkan dalam suatu organisasi, dan merupakan pembandingan (*benchmark*) atau tujuan atau target tergantung pada pendekatan yang diambil. Selaras dengan pendapat tersebut, Nawawi (Fitria, 2017) juga menyatakan bahwa standar kinerja pada dasarnya berisi ukuran atau tolok ukur mengenai efektivitas, efisiensi, dan produktivitas pelaksanaan pekerjaan/jabatan yang menggambarkan tingkat pemahaman, tingkat kemampuan seorang pekerja/karyawan dalam melaksanakan tugas pokoknya di lingkungan sebuah organisasi/perusahaan

Standar kinerja berfokus pada seberapa baik tugas akan dilaksanakan. Suatu standar kinerja harus berisi dua jenis informasi dasar tentang apa yang harus dilakukan dan seberapa baik harus melakukannya. Standar kinerja juga setidaknya memiliki beberapa ciri seperti di bawah ini seperti diungkapkan oleh Nawawi (Fitria, 2017).

1. Berisi kriteria pelaksanaan pekerjaan (kinerja) yang terbaik sebagai pembandingan terhadap pelaksanaan pekerjaan oleh seorang pekerja/karyawan, yang perumusannya harus konsisten dengan

deskripsi dan spesifikasi pekerjaan masing-masing, meskipun selalu dapat berubah dan berkembang sesuai dengan dinamika pekerjaan.

2. Berisi aspek-aspek yang jelas dan dapat diukur dari pelaksanaan suatu pekerjaan, baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Standar kinerja kuantitatif dengan tolok ukur berbentuk bilangan, antara lain berupa target jumlah atau target waktu dalam penyelesaian produk berupa barang/target yang dapat dihitung frekuensinya sebagai tingkat produktivitas dalam bekerja. Sedangkan standar kinerja kualitatif dengan tolok ukur mutu atau kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan pekerjaan.
3. Standar kinerja harus memiliki kriteria yang jelas agar penilai bebas dari bias dalam menilai dan bebas pula dari kemungkinan pekerja atau karyawan yang dinilai merasa diperlakukan tidak adil oleh organisasi/perusahaan.

2.1.2 Pembangunan

Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat (Digdowiseiso, 2019). Tikson dalam Digdowiseiso (2019) memaparkan bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosioekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik.

Alexander dalam Digdowiseiso (2019) menjelaskan bahwa pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial,

seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya. Teja (2015) memaparkan bahwa pembangunan adalah hak setiap warga masyarakat untuk mengambil peran berdasarkan hak yang sama. Hadjisarosa dalam Teja (2015) mengatakan bahwa kriteria yang digunakan dalam menyatakan tingkat pertumbuhan suatu daerah ditentukan oleh tingkat kemudahan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Semakin besar tingkat kemudahan pada suatu tempat, berarti semakin besar daya tariknya untuk menarik sumber daya kegiatan ekonomi untuk datang ke tempat tersebut.

Pembangunan merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari pertumbuhan, dalam artian bahwa dengan adanya pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan, dimana pertumbuhan dalam hal ini dapat berupa pengembangan atau perluasan atau peningkatan dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat, dan pertumbuhan akan terjadi akibat adanya pembangunan (Basuki dan Prawoto, 2014). Todaro dalam Basuki dan Prawoto (2014) menjelaskan bahwa ada 3 tujuan utama dari pembangunan, yaitu:

1. Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam barang kebutuhan hidup yang pokok seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan.
2. Peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan tetapi juga meliputi penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai cultural dan kemanusiaan yang semuanya tidak hanya untuk memperbaiki kesejahteraan materil tetapi juga menumbuhkan jati diri dan pribadi bangsa yang bersangkutan.
3. Perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu dan bangsa secara keseluruhan.

2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi wewenang pemerintah di daerah dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam

kurun waktu satu tahun. Anggaran pendapatan atau penerimaan dan belanja daerah perlu dibuat akuntansi perhitungan keuangan dan dipertanggung jawabkan oleh kepala daerah. Menurut Badrudin (2017) APBD adalah suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah.

Menurut Sujarweni (2015) APBD adalah rencana keuangan yang dibuat pemerintah daerah setiap tahunnya dan disetujui oleh DPRD. Menurut Halim dan Kusufi (2014) APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. Berdasarkan pada uraian tersebut, maka dapat diketahui jika ada 2 pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD yaitu eksekutif dan legislatif. Pihak eksekutif adalah kepala daerah, sekretaris daerah, tim anggaran eksekutif, satuan kerja perangkat daerah, badan perencanaan dan pembangunan daerah, dan badan pengelolaan keuangan daerah. Pihak eksekutif yang terlibat antara lain adalah panitia anggaran legislatif dan komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penjelasan fungsi dari setiap *stakeholder* pembuat rancangan APBD adalah sebagai berikut.

1. Pihak eksekutif

- a. Kepala daerah

Sebagai pengambil keputusan utama dalam menentukan kegiatan dan pelayanan publik.

- b. Sekretaris daerah (Sekda)

Sekda berperan sebagai koordinator Tim Anggaran Eksekutif yang mempunyai tugas menyampaikan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) kepada DPRD. Kebijakan umum anggaran adalah dokumen yang akan dijadikan landasan utama dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD).
 - c. Tim anggaran eksekutif

Ketuanya adalah Sekretaris Daerah yang bertugas untuk menyusun kebijakan umum anggaran dan mengkompilasikan rencana kerja Anggaran setiap satuan kerja (RKA-SKPD) menjadi RAPBD.
 - d. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

SKPS adalah unit kerja pemerintah Kabupaten/Kota yang merupakan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan mempunyai tugas untuk menyusun dan melaksanakan anggaran pada unit kerja yang bersangkutan.
 - e. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPEDA)

BAPEDA merupakan unit perencanaan daerah yang mempunyai tugas antara lain untuk menyiapkan berbagai dokumen perencanaan dan pembangunan di daerah.
 - f. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD)

BPKD bertugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah (APBD) dan berfungsi sebagai bendahara umum daerah. BPKD bertanggung jawab untuk menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
2. Pihak legislatif
- a. Panitia anggaran legislatif

Suatu tim khusus yang bertugas untuk memberikan saran dan masukan kepada kepala daerah (bupati/walikota) tentang penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

b. Komisi di DPRD

Alat kelengkapan DPRD yang dibentuk untuk memperlancar tugas-tugas DPRD dalam bidang pemerintah, perekonomian dan pembangunan, keuangan, investasi daerah, serta kesejahteraan rakyat.

APBD sebagai suatu basis perencanaan anggaran memiliki suatu struktur. Struktur tersebut terdiri atas pendapatan dan belanja. Pendapatan terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Belanja terdiri atas belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung terdiri atas belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja langsung terdiri atas belanja pegawai, barang dan jasa, serta belanja modal. Gambaran mengenai struktur APBD adalah sebagai berikut.

Tabel 2.1 Struktur APBD

No	Uraian	Jumlah
1	2	3
1	Pendapatan	
1.1	Pendapatan Asli Daerah	
1.1.1	Pajak Daerah	
	Bagian Laba Usaha Daerah Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	
1.2	Dana Perimbangan	
1.2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	
1.2.2	Dana Alokasi Umum	
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	
1.3	Lain-lain Pendapatan yang Sah	
1.3.1	Hibah	
1.3.2	Dana Darurat	
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dan Pemerintah Daerah Lainnya	
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya	
	Jumlah Pendapatan	
2	Belanja	
2.1	Belanja Tidak Langsung	
2.1.1	Belanja Pegawai	
2.1.2	Belanja Bunga	
2.1.3	Belanja Subsidi	
2.1.4	Belanja Hibah	
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	
2.1.6	Belanja Bagi hasil Prov/Kab/Kota dan Pemerintah Desa	
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Prov/Kab/Kota	
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	
2.2	Belanja Langsung	
2.2.1	Belanja Pegawai	
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	
2.2.3	Belanja Modal	
	Jumlah Belanja	
	Surplus/defisit	

Melalui basis tersebut, maka APBD memiliki beberapa fungsi utama. Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006, APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi. Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja daerah pada tahun bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan. Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan. Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
4. Fungsi alokasi. Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi efektifitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi. Anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilitasi. Anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2.1.4 Sumber-Sumber Pendapatan

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak harus dilakukan oleh pemerintah daerah agar mampu untuk membiayai kebutuhannya sendiri, sehingga ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat semakin berkurang dan pada akhirnya daerah dapat mandiri. Dalam Undang-undang nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada Bab V (lima) nomor 1 (satu) disebutkan bahwa PAD bersumber dari:

1. Pajak daerah

Menurut UU No 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau barang yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan UU No. 28 tahun 2009 pajak kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa bagian, yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, dan pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

2. Retribusi daerah

Pemerintah pusat kembali mengeluarkan regulasi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, melalui undang-undang nomor 28 tahun 2009, sebagaimana sudah diubah dengan UU nomor 34 tahun 2000. Berlakunya UU pajak dan retribusi daerah dengan adanya sumber-sumber pendapatan baru, namun di sisi lain ada beberapa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang harus dihapus karena tidak boleh lagi dipungut oleh daerah, terutama retribusi daerah. Menurut UU Nomor 28 tahun 2009 secara keseluruhan terdapat 30 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang dikelompokkan ke dalam 3 golongan retribusi perizinan tertentu.

- a. Retribusi. Jasa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. Retribusi jasa usaha. Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa usaha yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan.
- c. Retribusi perijinan tertentu. Pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemberian ijin tertentu yang khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

3. Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 mengklasifikasi jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Daerah (BUMD), bagian laba atas penyertaan modal pada

perusahaan milik negara (BUMN) dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta maupun kelompok masyarakat.

4. Lain-lain PAD yang sah

Undang-undang nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pendapatan ini juga merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Undang-undang nomor 33 tahun 2004 mengklasifikasikan yang termasuk dalam pendapatan asli daerah yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan adalah nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaan barang atau pun jasa oleh pemerintah.

5. Pendapatan Transfer

Pengertian pendapatan transfer ke daerah adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari dana perimbangan dan dana otonomi khusus penyesuaian. Transfer ke daerah ditetapkan dalam APBN, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang selanjutnya dituangkan dalam daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) yang ditandatangani oleh direktur jenderal perimbangan keuangan selaku pengguna anggaran atas nama menteri keuangan selaku kuasa pengguna anggaran untuk tiap jenis transfer ke daerah dengan dilampiri rincian alokasi per daerah, jenis-jenis transfer ke daerah, antara lain dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Adapun dana otonomi khusus dan penyesuaian mencakup transfer Dana Otonomi Khusus (OTSUS) Provinsi Papua

Pada penulisan ini dapat dilihat dari sisi PAD tersebut dengan jumlah transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah tersebut. Di dalam otonomi daerah seharusnya daerah tersebut mampu mendanai apa saja yang dibutuhkan daerah tersebut, karena keberhasilan dari otonomi daerah ini dapat dilihat dimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) lebih besar dibandingkan transfer yang diberikan pemerintah. Namun, kenyataan yang ada semua daerah masih dapat transfer pemerintah, di sini pemerintah memiliki alasan tersendiri dari kebijakan ini. Menurut pemerintah tujuan dari kebijakan transfer daerah, antara lain:

- a. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- b. Mendukung prioritas pembangunan nasional yang menjadi urusan daerah
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- d. Meningkatkan peningkatan daerah.
- e. Memperluas pembangunan infrastruktur daerah.

Seberapa besar biaya yang ditransfer oleh pemerintah ke daerah berbeda-beda besaran dananya. Hal ini dikarenakan kemampuan daerah tersebut tersendiri. Jikalau, daerah sudah mampu mendongkrak Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) maka, biaya transfer yang diberikan di bawah dari pendapatan asli tersebut berhasil menjalankan otonomi daerah karena mampu menjalankan dan menggali potensi yang ada di daerahnya tersebut.

2.1.5 Keuangan Daerah

Keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan keuangan daerah, kini setiap daerah dituntut agar dalam pelaksanaan pengelolaan daerahnya menerapkan prinsip value for money, yaitu secara ekonomis, efisien dan efektif. Selain itu, setiap daerah menerapkan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan yang dinyatakan dalam

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Reformasi keuangan daerah dapat dikatakan merupakan peluang terbesar sekaligus ancaman yang diperoleh pemerintah daerah dan DPRD, untuk menunjukkan kemampuan menggali dan mengelola anggaran daerah tanpa terlalu banyak campur tangan dari pemerintah pusat. Kemampuan keuangan daerah adalah kemampuan keuangan daerah dalam membiayai urusan-urusan rumah tangganya, khususnya yang berasal dari pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) sampai saat ini merupakan sektor yang sangat diharapkan dan diandalkan oleh pemerintah daerah.

Indikator Keuangan Daerah yang berhasil menurut Simatupan dalam Pratama dan Fikri (2020) adalah:

1. Daya pajak (*tax effort*). Rasio antara penerimaan pajak dengan kapasitas atau kemampuan bayar pajak di suatu daerah, dengan formula:

$$\text{Daya Pajak} = \frac{(\text{Penerimaan Pajak})}{\text{Kemampuan Bayar Pajak}} \times 100 \%$$

2. Efektivitas (*efectivity*), Indikator ini berguna untuk mengukur hubungan antara hasil pungut suatu pajak dengan hasil potensi pajak itu sendiri, dengan formula.

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Penerimaan Pajak}}{\text{Potensi Pajak}} \times 100 \%$$

3. Efisiensi (*efficiency*). Indikator ini berguna untuk mengukur bagian dari hasil pajak yang digunakan untuk menutup biaya pemungutan pajak yang bersangkutan, atau:

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Biaya Pemungutan}}{\text{Penerimaan Pajak yang di Pungut}} \times 100 \%$$

4. Elastisitas (*elasticity*), dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kepekaan perubahan suatu jenis penerimaan jika terjadi perubahan pada jumlah PDRB dan jumlah penduduk, dengan formula:

$$\text{EPDRB} = \frac{\% \text{ ? PAD}}{\% \text{ ? PDRB}} \times 100 \% \qquad \text{EPDDK} = \frac{\% \text{ ? PAD}}{\% \text{ ? Penduduk}} \times 100 \%$$

2.1.6 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pada peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah adalah kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Menurut Halim dalam Siswanti (2021) pengelolaan keuangan daerah adalah hak dan kewajiban yang dinilai dapat dengan uang serta segala sesuatu yang dapat dijadikan sebagai kekayaan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum dimiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan penyusunan APBD.

APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD yang disusun oleh pemerintah daerah telah mengalami perubahan dari yang bersifat *incremental* menjadi anggaran berbasis kinerja sesuai dengan tuntutan reformasi. Anggaran berbasis kinerja dikenal dalam pengelolaan keuangan daerah sejak diterbitkannya PP Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah yang dalam pasal 8 dinyatakan bahwa APBD disusun dengan pendapatan kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia dicanangkan melalui pemberlakuan UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan secara bertahap melalui tahun anggaran 2005.

Dilihat dari aspek masyarakat (*customer*) dengan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik maka dapat meningkatnya tuntutan masyarakatakan pemerintah yang baik. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk bekerja secara lebih efisien dan efektif terutama dalam menyediakan layanan prima bagi seluruh masyarakat. Dilihat dari sisi pengolahan keuangan daerah khususnya PAD maka kontribusi terhadap APBD meningkat tiap tahun anggaran. Hal ini didukung pula dengan tingkat efektivitas dari penerimaan daerah secara keseluruhan sehingga adanya kemauan dari masyarakat untuk membayar kewajiban kepada pemerintah daerah dalam bentuk pajak dan retribusi.

Aspek Sumber Daya Manusia (SDM) menjadikan adanya kemampuan aparat pengelola walaupun belum memadai dalam jumlah sesuai dengan kebutuhan tiap unit/satuan kerja daerah tetapi dalam pengelolaan keuangan daerah dapat memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi penerimaan daerah sendiri serta tingkat efektivitas dan efisiensi yang semakin meningkat tiap tahun anggaran namun demikian perlu ada pembenahan dalam arti daerah harus memanfaatkan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 76 yaitu daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penempatan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan perundang-undangan.

Langkah-langkah yang perlu diambil dalam mewujudkan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut

- a. Pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, yang paling mendasar adalah akses pada dana.
- b. Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat.
- c. Meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka kualitas SDM, disertai dengan upaya peningkatan gizi.

- d. Kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. Industri rakyat yang berkembang menjadi industri-industri kecil dan menengah yang kuat harus menjadi tulang punggung industri nasional.
- e. Kebijakan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru yang nantinya berkembang menjadi usaha kecil dan menengah yang kuat dan saling menunjang.
- f. Pemerataan pembangunan antar daerah. Ekonomi rakyat tersebut tersebar di seluruh penjuru tanah air, oleh karena itu pemerataan pembangunan daerah diharapkan mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi rakyat. Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian pemerintah daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah.

Dari aspek perencanaan, daerah sangat membutuhkan aparat daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang berkualitas tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik. Partisipasi aktif dari semua elemen yang ada di daerah sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan daerah benar-benar mencerminkan kebutuhan daerah dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi di daerah. Dari aspek pelaksanaan, pemerintah daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

2.1.7 Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi Pada Kepentingan Publik

Secara garis besar, pengelolaan (manajemen) keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu manajemen penerimaan daerah dan

manajemen pengeluaran daerah. Kedua komponen tersebut sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran. Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. Secara garis besar terdapat dua pendekatan utama yang memiliki perbedaan mendasar. Kedua pendekatan tersebut yaitu anggaran tradisional atau anggaran konvensional dan pendekatan baru yang sering dikenal dengan pendekatan *new public management* (Tampang, Tinangon, & Warongan, 2022).

Menurut Sutarno dalam Tampang, Tinangon, & Warongan (2022) New Public Management telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *zero based budgeting* (ZBB), dan *planning, programming, dan budgeting system* (PPBS). Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum seperti komprehensif/komparatif, terintegrasi dan lintas departemen, proses pengambilan keputusan yang rasional, berjangka panjang, spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas, analisis total *cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*), dan berorientasi input, output, dan outcome (*value for money*). Pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik juga berbeda antara anggaran tradisional dengan *new public management*. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.2 Perbedaan Pengelolaan Keuangan Konvensional dan *New Public Management*

Anggaran Tradisional	<i>New Public Management</i>
Sentralistis	Desentralisasi dan <i>devolved management</i>
Berorientasi pada <i>input</i>	Berorientasi pada <i>input, output, dan outcome (value for money)</i>
Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
<i>Line-item</i> dan <i>incrementalism</i>	Berdasarkan sasaran dan target kinerja
Batasan departemen yang kaku (<i>rigid department</i>)	Lintas departemen
Menggunakan aturan klasik	<i>Zero-base budgeting, planning programming budgeting system</i>
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom-up budgeting</i>