

BAB II

OTONOMI DAERAH, KEUANGAN DAERAH DAN KINERJA

KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

II.1. Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengertiannya

Otonomi Daerah menurut Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Masih menurut Undang-undang tersebut pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian otonomi daerah adalah hak, pelimpahan wewenang dan kewajiban yang diberikan Pemerintah Pusat bagi Daerah otonom untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan sistem yang berlaku di Indonesia.

Dengan otonomi diharapkan tanggung jawab pemberian pelayanan umum kepada masyarakat oleh tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan pengguna jasa pelayanan umum akan semakin jelas sehingga lebih tepat guna.

Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik harus dibarengi dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Hal tersebut telah diakomodir dalam UU No. 25 Tahun 1999 yang telah diubah terakhir dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal ini, aspirasi desentralisasi fiskal diakomodasi dengan adanya akses daerah yang lebih besar terhadap sumber-sumber penerimaan. Selain Pendapatan Asli Daerah, daerah mendapatkan dana yang ditujukan untuk mengoreksi ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*) dan ketimpangan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imbalance*) juga disertai dengan adanya alokasi untuk membantu membiayai kebutuhan khusus (Kadjetmiko, 2003).

Menurut Mardiasmo (2002), pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Keuntungan yang diperoleh dari pelaksanaan otonomi daerah maupun desentralisasi adalah bahwa masyarakat akan lebih berpartisipasi dalam pembangunan serta adanya peningkatan akuntabilitas dan transparansi pemerintah terutama daerah. Lebih lanjut lagi diharapkan penerapannya dapat mengurangi tekanan finansial kepada Pemerintah Pusat oleh Daerah.

II.2. Keuangan Daerah

II.2.1 Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang dilakukan dengan menekankan pada prinsip *money follow function* sebagai konsekuensi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Terbitnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 memberikan warna baru landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan daerah berdasarkan pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut bertumpu pada upaya peningkatan efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan keuangan publik baik dari sisi pendapatan maupun belanja. Inti perubahan yang akan dilakukan antara lain mempertajam esensi pengelolaan keuangan daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyangkut penjabaran terhadap hak dan kewajiban daerah dalam mengelola keuangan publik, meliputi mekanisme penyusunan, pelaksanaan dan penatausahaan, pengendalian dan pengawasan, serta pertanggungjawaban keuangan daerah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Bantul dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu:

1. Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2001 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung jawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Untuk mendukung terwujudnya *good governance*, pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Bantul dilakukan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-undang Dasar tersebut dijabarkan ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:

1. Asas tahunan
2. Asas universalitas

3. Asas kesatuan
4. Asas spesialisasi
5. Akuntabilitas berorientasi pada hasil
6. Profesionalitas
7. Proporsionalitas
8. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan, dan
9. Pemeriksaan keuangan yang bebas dan mandiri.

Pengelolaan keuangan daerah meliputi seluruh kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dengan memperhatikan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi menjadi:

1. Penyusunan dan penetapan APBD

Penyusunan dan penetapan APBD dimaksudkan sebagai pedoman untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai *instrument* kebijakan ekonomi, anggaran memiliki fungsi bagi perwujudan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka pencapaian tujuan.

2. Pelaksanaan APBD

Pelaksanaan APBD merupakan tindak lanjut dari perencanaan APBD yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Perubahan dan penyesuaian dalam pelaksanaan APBD dapat dilakukan apabila terjadi hal-hal seperti,

perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum daerah, keadaan yang mengharuskan terjadinya pergeseran anggaran, serta keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran berjalan.

3. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disampaikan dalam bentuk Laporan Keuangan yang sekurang-kurangnya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan salah satu upaya konkrit pemerintah daerah dalam mewujudkan asas transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Bantul masih dijumpai kendala-kendala sebagai berikut:

1. Peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut pelaksanaan undang-undang belum seluruhnya diterbitkan.
2. Terdapat rumusan yang berbeda antara Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.
3. Masih belum tersedianya sumber daya manusia yang memadai.
4. Belum optimalnya sinkronisasi jadwal penyusunan antara APBN, APBD Propinsi, dan APBD Kabupaten.
5. Transparansi penetapan formula pengalokasian dana-dana di luar DAU belum nyata (daerah kesulitan menentukan asumsi penerimaan untuk tahun yang akan datang).

6. Banyaknya dana dari pusat yang langsung diberikan kepada berbagai instansi sementara Pemerintah Kabupaten tidak diberitahu berapa alokasi dana yang diberikan maupun peruntukannya.
7. Keuangan daerah masih sangat tergantung pada Pemerintah Pusat dengan prosentase PAD sangat kecil terhadap APBD.

Dengan melihat kendala di atas Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Melakukan modifikasi dan penyesuaian dengan peraturan yang baru.
2. Membentuk kerjasama dengan instansi terkait untuk mengadakan pelatihan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
3. Mengikuti pelatihan dan workshop mengenai perkembangan peraturan pengelolaan keuangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun lembaga keuangan lainnya.
4. Mengupayakan adanya informasi sedini mungkin dari Pemerintah Pusat agar prediksi penerimaan daerah yang masuk ke dalam APBD makin realistis.
5. Meningkatkan koordinasi antar instansi untuk memonitor dan melaporkan pengelolaan keuangan yang menjadi tanggungjawabnya.

II.2.2. Penerimaan Daerah

Pelimpahan wewenang kepada Daerah ini harus disertai dengan penyerahan, pengalihan dan pelimpahan sarana dan prasarana, sumber daya manusia dan pembiayaan. Melalui pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah, diharapkan pengelolaan dan penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip *money follow function* atau penggunaan anggaran sesuai dengan fungsinya.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Menurut Undang-undang nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Daerah maka sumber-sumber pembiayaan desentralisasi fiskal adalah:

a. Pendapatan Asli Daerah

Menurut Kadjatmiko (2003), salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Sumber Pendapatan Asli Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan diperoleh dari:

- i) hasil Pajak Daerah;
- ii) hasil Retribusi Daerah;
- iii) hasil Perusahaan Milik Daerah;
- iv) hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan yaitu bagian laba, dividen, dan penjualan saham milik Daerah; dan
- v) lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah yaitu antara hasil penjualan aset tetap Daerah dan jasa giro.

Kewenangan Daerah untuk melakukan pemungutan atas pajak dan retribusi diatur dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan perundangan Nomor 65 Tahun 2001 maka terdapat 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Dasar perimbangan jenis pajak dan retribusi tersebut adalah secara umum dipungut di hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan jenis pungutan yang baik. Kriteria yang digunakan dalam menilai pajak-pajak Pemerintah Daerah yang diusulkan didasarkan pada perumusan kriteria pajak sesuai dengan asas-asas yang diterima secara luas (Kadjatmiko, 2003).

b. Dana Perimbangan

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan merupakan salah satu sumber Penerimaan Daerah yang dikelola dalam APBD, di samping Pendapatan Asli Daerah, Pinjaman Daerah, dan lain-lain Penerimaan Daerah yang sah. Dana Perimbangan terdiri dari Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak dan bukan Pajak (SDA), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Alokasi Khusus (DAK).

(i) Bagian Daerah dalam bentuk bagi hasil penerimaan (*Revenue Sharing*)

Untuk menambah pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) antara Pusat dan Daerah yang sekaligus ditujukan untuk mengoreksi ketimpangan vertikal (*Vertical Imbalance*). Pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan presentase tertentu yang didasarkan atas Daerah Penghasil (*by origin*).

Bagi hasil Penerimaan Negara tersebut meliputi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Bagi Hasil Penerimaan Pajak dan Bukan Pajak (SDA) yang terdiri dari sektor Kehutanan, Pertambangan Umum, Minyak Bumi dan Gas Alam, dan Perikanan. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Pajak Penghasilan (PPh) Nomor 17 Tahun 2000 maka mulai tahun 2001 Daerah memperoleh PPh Orang Pribadi (*Personal Income Tax*) yaitu PPh Pasal 21, serta PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi. Ditetapkannya PPh perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelaras bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi Penerimaan Negara (APBN)

(ii) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum dimaksudkan sebagai *instrument horizontal imbalance* untuk pemerataan (*equality*) atau mengisi *fiscal gap* di dalam struktur keuangan daerah. Dengan perimbangan ini maka DAU akan memberikan kepastian kepada Daerah untuk memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

Kebutuhan akan DAU oleh suatu Daerah (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan konsep *fiscal gap*, di mana kebutuhan DAU ditentukan atas kebutuhan Daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dengan pengertian lain DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan Daerah melebihi dari potensi penerimaan Daerah yang ada.

(iii) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) pada hakikatnya adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus yang dimaksud adalah: (a) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus Alokasi Umum, dalam pengertian kebutuhan yang tidak sama dengan kebutuhan Daerah lain, dan (b) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

c. Pinjaman Daerah

Untuk membiayai kebutuhan Daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan (pengeluaran modal), Daerah juga dapat melakukan pinjaman baik dari dalam negeri (Pusat dan Lembaga Keuangan) maupun dari luar negeri (persetujuan Pusat). Penggunaan pinjaman adalah sebagai berikut, pinjaman jangka panjang digunakan untuk mendanai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman yang bersangkutan serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum sementara pinjaman jangka pendek hanya dapat dilakukan dalam rangka pengelolaan kas daerah.

d. Lain-lain Penerimaan yang sah

Merupakan pendapatan yang berasal dari sumber-sumber yang tidak termasuk dalam komponen PAD lainnya, seperti hasil penjualan barang milik Daerah, penerimaan persewaan rumah pemerintah, hibah dan dana darurat, sumbangan dari pihak ketiga, dan lain-lain.

II.2.3. Pengeluaran Daerah

Menurut Mardiasmo dalam Dewi (2005: 32), pengeluaran Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin (operasional) dan belanja pembangunan (belanja modal) serta pengeluaran tidak disangka. Pengertian belanja rutin dan belanja pembangunan atau belanja modal adalah sebagai berikut:

a. **Belanja Rutin/ Operasional**

Belanja Rutin/ Operasional adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah aset atau kekayaan bagi daerah. Belanja Rutin terdiri dari Belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana.

(i). **Belanja Administrasi Umum**

Adalah belanja tidak langsung yang dialokasikan pada kegiatan non investasi (tidak menambah aset). Contoh belanja administrasi umum adalah belanja pegawai serta belanja barang dan jasa.

(ii). **Belanja Operasional dan Pemeliharaan**

Adalah belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan non investasi (tidak menambah aset). Jenis belanja yang termasuk dalam kelompok ini adalah belanja perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan.

b. **Belanja Investasi/ Pembangunan**

Menurut Mardiasmo dalam Dewi (2005: 33), belanja investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan

akan menambah asset atau kekayaan daerah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharannya. Belanja investasi/ pembangunan terdiri dari:

(i). Belanja Publik

Adalah belanja yang manfaatnya dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Belanja publik adalah belanja modal yang berwujud fisik dan memiliki nilai ekonomis lebih dari satu tahun serta mengakibatkan penambahan terhadap jumlah aset daerah.

(ii). Belanja Aparatur

Merupakan belanja yang manfaatnya tidak dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat, tapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Belanja ini akan mengakibatkan penambahan aktiva tetap dan tidak tetap lainnya. Belanja ini memberikan kegunaan pada periode bersangkutan dan pada periode yang akan datang.

(iii). Pengeluaran Transfer

Pengeluaran transfer terdiri atas angsuran pinjaman, dana bantuan dan dana cadangan. Pengeluaran ini merupakan pengalihan uang pemerintah daerah dengan kriteria:

1. Tidak menerima secara langsung barang dan jasa seperti layaknya terjadi transaksi pembelian dan penjualan.
2. Tidak mengharapkan dibayar kembali di masa yang akan datang, seperti yang diharapkan pada suatu pinjaman.
3. Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan, seperti layaknya yang diharapkan pada suatu investasi.

c. **Pengeluaran Tidak Disangka**

Merupakan pengeluaran yang disediakan untuk pembiayaan:

1. Kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam maupun kejadian yang dapat membahayakan daerah.
2. Tagihan tahun lalu yang belum diselesaikan dan/atau tidak tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan.
3. Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan atau dibatalkan dan/atau kelebihan penerimaan.

II.3. Kinerja Keuangan Daerah

Untuk mencapai sasaran desentralisasi yakni mendekatkan pelayanan umum bagi pengguna jasa umum (masyarakat) maka diperlukan peningkatan ketepatan alokasi pembiayaan dalam pelayanan masyarakat. Pembiayaan ini ditentukan dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai berikut:

- a. Semua pembiayaan fungsi-fungsi desentralisasi harus dikelola dan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan semua dikendalikan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD. Ditentukan bahwa semua pembiayaan fungsi-fungsi yang telah didesentralisasi oleh Pemerintah Pusat harus melalui saluran-saluran Bagi Hasil, DAU atau DAK (ditambah fasilitas dana darurat yang sangat khusus). APBD menjadi anggaran yang terkonsolidasi untuk semua fungsi yang telah didesentralisasi.
- b. Pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Pusat oleh Pemerintah Daerah berdasarkan mekanisme dekonsentrasi atau tugas perbantuan harus sepenuhnya dibiayai dari APBN dan pembiayaan tersebut dikelola secara cukup terpisah dari APBD berdasarkan pengaturan yang sesuai dengan prosedur yang berlaku bagi APBN.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa rasio untuk menilai kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul. Rasio yang digunakan adalah Derajat Desentralisasi Fiskal dan Derajat Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas dan Rasio Efisiensi serta Rasio Aktivitas. Penilaian kinerja berdasarkan derajat desentralisasi fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah menggunakan model penelitian Musgrave dan Musgrave dalam Landiyanto (2005). Sementara penilaian kinerja keuangan dengan menggunakan derajat kemandirian daerah dilakukan dengan menggunakan model penelitian Halim dalam Landiyanto (2005). Penggunaan Rasio Efektivitas dan Efisiensi serta Rasio Aktivitas didasarkan pada model yang digunakan Widodo dalam Halim (2004).

II.3.1. Desentralisasi Fiskal

Derajat Desentralisasi Fiskal menunjukkan tingkat kemandirian Pemerintah Daerah yaitu dengan membandingkan Total Penerimaan dengan Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Sumbangan dari Pusat. Rumus yang digunakan oleh Musgrave dan Musgrave dalam Landiyanto untuk menghitung Derajat Desentralisasi Fiskal adalah sebagai berikut:

i)
$$\frac{PAD}{TPD}$$

ii)
$$\frac{BHPBP}{TPD}$$

iii)
$$\frac{Sum}{TPD}$$

II.3.2. Kemandirian Daerah

Derajat Kemandirian Daerah digunakan untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari Daerah dapat memenuhi kebutuhan Daerah tersebut.

Untuk mengukur derajat kemandirian Daerah digunakan rumus yang digunakan oleh Halim dalam Landiyanto (2005), yaitu:

- i) $\frac{PAD}{TKD}$
- ii) $\frac{PAD}{KR}$
- iii) $\frac{PAD + BHPBP}{TKD}$
- iv) $\frac{PAD + BHPBP}{KR}$

Dimana:

PAD	=	Pendapatan Asli Daerah
BHPBP	=	Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
TPD	=	Total Penerimaan Daerah
TKD	=	Total Pengeluaran Daerah
KR	=	Pengeluaran Rutin
Sum	=	Sumbangan dari Pusat

Bila hasil perhitungan Derajat Desentralisasi Fiskal tinggi, maka ketergantungan suatu Daerah terhadap Pemerintah Pusat dapat dikatakan rendah, karena besarnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan Daerah secara keseluruhan.

Menurut Landiyanto (2005), semakin tinggi kontribusi pendapatan daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai pengeluarannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

II.3.3. Rasio Efektivitas

Efektivitas adalah ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkannya. Bila tujuan ini berhasil dicapai oleh organisasi, maka organisasi tersebut dapat dikatakan berhasil. Efektivitas tidak melihat seberapa besar biaya yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut, melainkan hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang ditetapkan (Mardiasmo, 2004:134). Pengukuran kinerja keuangan dengan menggunakan Rasio Efektivitas akan menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan PAD dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan. Rasio Efektivitas digunakan untuk melihat ketepatan pelayanan yang diselaraskan antara kebijakan dan tujuannya. Rasio Efektivitas dihitung dengan rumus:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target penerimaan PAD yang ditetapkan berdasar Potensi Riil Daerah}}$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar satu atau 100 persen (Halim, 2004:152). Semakin tinggi rasio efektivitas maka kemampuan daerah tersebut semakin baik.

II.3.4. Rasio Efisiensi

Efisiensi diukur dengan rasio antara *output* dan *input*. Semakin besar *output* dibanding *input*, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. Menurut Mardiasmo (2004) dalam pengukuran kinerja *value for money*, efisiensi dapat dibagi menjadi dua yaitu, (a) Efisiensi Alokasi yang terkait dengan kemampuan dalam mendayagunakan sumber daya *input* pada tingkat kapasitas

optimal dan (b) Efisiensi Teknis (manajerial) yang terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya *input* pada tingkat *output* tertentu. Rasio Efisiensi dapat digunakan untuk menganalisis apakah isi dan kualitas yang spesifik atas layanan publik telah sesuai dengan spesifikasi yang diinginkan dengan menggunakan sumber yang paling kecil. Rasio efisiensi dihitung dengan rumus:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memunggut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}}$$

Rasio Efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima (Halim, 2004:152). Kinerja Pemerintah Daerah dalam melakukan pemunggutan pendapatan dikategorikan efisien bila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen.

II.3.5. Rasio Aktivitas

Rasio Aktivitas menunjukkan keserasian antara besarnya dana yang digunakan Pemerintahan Daerah untuk belanja rutin dan belanja pembangunan. Tingginya persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin menunjukkan bahwa pembangunan sarana dan prasarana publik oleh Pemerintah Daerah rendah. Hal ini dikarenakan rendahnya alokasi dana untuk belanja pembangunan atau belanja investasi. Menurut Halim (2004:153), secara sederhana rasio keserasian dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

1. Rasio Belanja Rutin terhadap APBD = $\frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}}$

2. Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD = $\frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}}$

Penilaian kinerja berdasarkan Rasio Aktivitas ini akan memperlihatkan sejauh mana pembangunan sarana dan prasarana publik disediakan oleh Pemerintah Daerah. Kriteria ideal seberapa baik rasio belanja rutin dan belanja pembangunan memang belum ada acuan pastinya, akan tetapi rasio ini dapat digunakan Pemerintah Daerah untuk melakukan pembenahan dan memacu pelaksanaan pembangunan di daerahnya.

II.4. Manfaat Pengukuran Kinerja

Menurut Wayne C Parker dalam Sadjarto (2000), terdapat lima manfaat adanya pengukuran kinerja suatu entitas pemerintahan, yaitu:

1. Pengukuran kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.

Keputusan yang diambil pemerintah terkadang dilakukan dalam keterbatasan data dan berbagai pertimbangan politik serta tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga proses pengembangan pengukuran kinerja akan memungkinkan pemerintah untuk menentukan misi dan menetapkan tujuan pencapaian hasil tertentu. Pengukuran kinerja dapat melihat sejauh mana perkembangan keberhasilan atau kesuksesan suatu program. Melalui pengukuran kinerja maka pihak legislatif dapat memfokuskan perhatian pada hasil yang didapat, memberikan evaluasi yang benar terhadap pelaksanaan anggaran serta melakukan diskusi mengenai usulan-usulan program baru.

2. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.

Dengan adanya pengukuran kinerja ini, secara otomatis akan tercipta akuntabilitas di seluruh lini pemerintahan, dari lini terbawah sampai lini teratas. Lini teratas pun kemudian akan bertanggungjawab kepada pihak legislatif.

3. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.

Meskipun bagi sebagian pihak, pelaporan evaluasi kinerja pemerintah kepada masyarakat dirasakan cukup menakutkan, namun publikasi laporan ini sangat penting dalam keberhasilan sistem pengukuran kinerja yang baik. Keterlibatan masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pemerintah menjadi semakin besar dan kualitas hasil suatu program juga semakin diperhatikan.

4. Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan.

Proses perencanaan strategi dan tujuan akan kurang tertata tanpa adanya kemampuan untuk mengukur kinerja dan kemampuan suatu program. Tanpa adanya ukuran-ukuran ini, kesuksesan suatu program juga tidak pernah akan dinilai objektif.

5. Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Masyarakat semakin kritis untuk menilai program-program pokok pemerintah sehubungan dengan meningkatnya pajak yang dikenakan kepada mereka. Evaluasi yang dilakukan cenderung mengarah kepada penilaian apakah pemerintah memang dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah juga mempunyai kesempatan untuk menyerahkan sebagian pelayanan publik kepada sektor swasta dengan tetap bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik.

Dengan adanya pengukuran, analisis dan evaluasi terhadap data yang berkaitan dengan kinerja, Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dapat segera menentukan berbagai cara untuk mempertahankan atau meningkatkan efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan dan sekaligus memberikan informasi obyektif kepada publik mengenai pencapaian hasil (*result*) yang diperoleh.