

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Haryadi (2002) yang berjudul Analisis pengaruh *fiscal tress* terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten kota dalam melaksanakan otonomi daerah. Permasalahan yang di hadapi adalah apakah dengan adanya *fiscal tress* tingkat kesiapan pemerintah kabupaten/kota dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah semakin rendah dibandingkan periode anggaran sebelum terjadi *fiscal tress* ?. Hasil pengujian mean untuk periode sebelum dan sesudah rasio tingkat kemampun pembiayaan menunjukkan nilai masing – masing 0,2391 dan 0,6339. Mean desentralisasi fiskal 0,2582 dan 0,3519, yang artinya kemampuan tingkat pembiayaan dan desentralisasi fiskal hasilnya menolak hipotesis. Kesimpulannya adalah . Dengan menggunakan pengujian dua tahun sebelum dan sesudah *fiscal stress* pengujian parametrik dan nonparametrik menunjukkan bahwa untuk rasio tingkat kemampuan pembiayaan dan tingkat desentralisasi fiskal pada periode sebelum terjadinya krisis lebih besar secara signifikan dibandingkan sesudah krisis.

Aswin (2005) pernah meneliti tentang desentralisasi fiskal dengan judul: Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota dengan pendekatan *balanced scorecard* (studi kasus kalimantan timur, selatan dan tengah). Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja Pemerintah kabupaten/kota dalam perspektif pelayanan/ pelanggan?

2. Apakah kinerja pelanggan/pelayanan berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja finansial pemerintah kabupaten/kota?
3. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja Pemerintah kabupaten/kota dalam proses bisnis internal?
4. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam pertumbuhan dan pembelajaran?
5. Apakah kinerja proses bisnis internal berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam perspektif pelayanan/ pelanggan?
6. Apakah kinerja pertumbuhan dan pembelajaran berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam perspektif pelayanan/ pelanggan?
7. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh langsung signifikan terhadap kinerja Pemerintah kabupaten/kota dalam perspektif finansial?

Hasil dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pengaruh desentralisasi fiskal (X) terhadap kinerja pelayanan (Y_1). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pelayanan.
2. Pengaruh kinerja pelayanan (Y_1) terhadap kinerja finansial (Y_2). Hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal tidak terpengaruh secara signifikan terhadap kinerja finansial.
3. Pengaruh desentralisasi fiskal (X) terhadap kinerja proses bisnis internal (Y_3). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja proses bisnis internal dipengaruhi secara signifikan oleh desentralisasi fiskal, positif sebesar 1.061 dengan t sebesar 3.385 dan nilai $p = 0.001$, yang berarti bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal yang baik

(kewenangan dalam penetapan basis dan tarif pajak), akan meningkatkan kinerja proses bisnis internal (deregulasi organisasional).

4. Pengaruh desentralisasi fiskal (X) terhadap kinerja pertumbuhan dan pembelajaran (Y_4). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pertumbuhan dan pembelajaran dipengaruhi secara signifikan oleh desentralisasi fiskal, positif sebesar 1.220 dengan t sebesar 2.832 dan nilai $p = 0.005$, yang berarti bahwa semakin baik desentralisasi fiskal (penetapan basis pajak dan penetapan jenis pajak), maka akan semakin baik kinerja pembelajaran dan pertumbuhan (kompetensi pegawai).

5. Pengaruh kinerja proses bisnis internal (Y_3) terhadap kinerja pelayanan (Y_1). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pelayanan dipengaruhi secara signifikan oleh kinerja proses bisnis internal, positif sebesar 2.035 dengan t sebesar 2.053 dan nilai $p = 0.040$, yang menunjukkan bahwa semakin baik kinerja proses bisnis internal (deregulasi organisasional) maka akan semakin baik kinerja pelayanan (system informasi pelanggan dan system keluhan pelanggan). Dalam arti bahwa dengan semakin baiknya pengaturan/deregulasi organisasional maka akan memberikan kontribusi pada penyempurnaan system informasi dan sistem keluhan pelanggan

6. Pengaruh pertumbuhan dan pembelajaran (Y_4) terhadap kinerja pelayanan (Y_2). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pelayanan dipengaruhi secara signifikan oleh kinerja Pertumbuhan dan pembelajaran, negatif sebesar 1.984 dengan t sebesar -2.103 dan nilai $p = 0.036$. Hal ini menunjukkan bahwa apabila kinerja pertumbuhan dan pembelajaran (kompetensi pegawai) tinggi justru kinerja pelayanan (system informasi dan keluhan pelanggan) rendah. Sebaliknya apabila kinerja pertumbuhan dan pembelajaran rendah, kinerja pelayanan justru tinggi. Hal ini dapat dijelaskan secara

empiris, dimana pada saat organisasi menjalankan program-program untuk peningkatan kompetensi pegawai (misalnya melalui pelatihan-pelatihan) justru pada saat bersamaan tugas-tugas fungsional dalam pelayanan akan mengalami penurunan akibat berkurangnya konsentrasi dan tenaga untuk mengikuti program-program pelatihan.

7. Pengaruh desentralisasi fiskal (X) terhadap kinerja finansial (Y_2). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja finansial.

Dari hasil penelitian di atas dapat di kemukakan kesimpulan sebagai berikut :

1. Desentralisasi fiskal tidak mempengaruhi kinerja pelayanan secara langsung, tetapi mampu meningkatkan kinerja pelayanan secara tidak langsung melalui kinerja proses bisnis internal.
2. Kinerja pelayanan tidak berpengaruh terhadap kinerja finansial karena untuk organisasi pemerintah yang lebih di prioritaskan adalah peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.
3. Desentralisasi fiskal berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja proses bisnis internal, karena adanya kewenangan daerah yang lebih besar dalam mengelola keuangan daerah memberi peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan proses bisnis internal melalui inovasi proses, restrukturisasi dan koordinasi.
4. Desentralisasi fiskal berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pembelajaran dan pertumbuhan, karena adanya kewenangan daerah yang lebih besar dalam mengelola keuangan daerah memberi peluang yang lebih besar kepada

pemerintah daerah untuk meningkatkan kompetensi pegawai melalui program – program pendidikan dan pelatihan.

Adapun perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang adalah perbedaan variabel yang digunakan. Pada penelitian terdahulu variabel yang digunakan adalah variabel desentralisasi fiskal antara lain : kewenangan penetapan basis pajak, tarif pajak dan retribusi, jenis pajak dan retribusi, penetapan program, dan penetapan anggaran program. Dan variabel kinerja pemerintah antara lain : kinerja pelayanan, kinerja finansial, kinerja proses bisnis internal, dan kinerja pertumbuhan dan pembelajaran. Sedangkan dalam penelitian sekarang variabel yang digunakan adalah desentralisasi fiskal, kinerja pelayanan, kinerja finansial, kinerja proses bisnis internal, dan kinerja pertumbuhan dan pembelajaran. Selain itu juga terdapat perbedaan pada jumlah sampel, serta lokasi penelitian.

2.2 Landasan teori

2.2.1 Desentralisasi Fiskal

Menurut Handoko (2001;229) desentralisasi didefinisikan sebagai penyebaran atau pelimpahan secara meluas dan keputusan ketingkat organisasi yang lebih rendah. desentralisasi merupakan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab kepada manajer yang lebih rendah, desentralisasi diperlukan karena adanya kondisi administrasi yang semakin kompleks, begitu pula tugas dan tanggung jawab memerlukan desentralisasi, sehingga pendelegasian pada manajemen yang lebih rendah akan membantu meringankan beban manajemen yang lebih tinggi.(Mowen 1997;67).

Lahirnya kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang kemudian disusul dengan kebijakan desentralisasi fiskal yang berlandaskan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak terlepas dari tuntutan reformasi yang bergulir mulai beberapa tahun sebelumnya. Salah satu isu utama yang menjadi agenda reformasi adalah adanya perubahan sistem pemerintahan daerah dari sentralistik menuju ke desentralistik. Sebagaimana diketahui bersama bahwa sistem pemerintahan Indonesia di era orde baru lebih bernuansa sentralistik, walaupun secara formal dinyatakan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 bahwa prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya adalah prinsip desentralisasi.

2.2.2. Konsep Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi menurut jenisnya dapat dibedakan dalam beberapa konsep,(Martinez Vazquez dan Mc Nab ; 1997) Dalam Aswin (2005) yaitu :

- a. Desentralisasi geografis atau desentralisasi teritorial, yakni pembagian suatu wilayah menjadi wilayah-wilayah yang lebih kecil dengan kewenangan yurisdiksi yang jelas diantara daerah-daerah tersebut.
- b. Desentralisasi fungsional yakni pendistribusian kewenangan dan tanggungjawab negara kepada unit-unit fungsional yang berbeda-beda dalam suatu pemerintahan.
- c. Desentralisasi politik dan administrasi. Desentralisasi politik berkenaan dengan kewenangan pembuatan keputusan yang bergeser dari pemerintah yang lebih tinggi ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Dalam konteks ini partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembuatan keputusan mendapat peluang yang sangat luas. Sedangkan

desentralisasi administratif erat kaitannya dengan desentralisasi politik, bahkan secara faktual keduanya sulit dibedakan. Namun lebih difokuskan pada operasionalisasi atau implementasi kebijakan/ keputusan publik agar berhasil secara optimal.

d. Desentralisasi finansial, yakni berkaitan dengan pelimpahan tanggung jawab pembelanjaan dan pendapatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bentuk-bentuk desentralisasi finansial ini antara lain adalah *self-financing* beberapa penyelenggaraan pembangunan di daerah, *cofinancing* atau *coproduction* dengan pihak-pihak swasta, intensifikasi dan ekstensifikasi pajak-pajak daerah dan retribusi, pinjaman daerah, serta transfer atau subsidi antar tingkatan pemerintahan.

Adapun kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, menurut Kadjatmiko (2002), dilakukan dengan tujuan yaitu: (1) Menjaga kesinambungan kebijaksanaan fiskal dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro, (2) Mengoreksi *vertical imbalance*, yaitu memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan pemerintah pusat dan keuangan daerah yang dilakukan dengan memperbesar *taxing power* daerah, (3) Mengoreksi *horizontal imbalance* yaitu ketimpangan antar daerah dalam kemampuan keuangannya, (4) Meningkatkan akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja Pemerintah Daerah, (5) Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, dan (6) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

2.2.3. Landasan Hukum Desentralisasi Fiskal

Pelaksanaan pemerintahan dalam suatu negara merupakan implementasi dari amanat konstitusi yang mendasarinya. Kebijakan desentralisasi memiliki landasan hukum yang kuat dan dimuat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang memberikan

keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam pasal ini dan penjelasannya disebutkan bahwa Negara Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administratif. Implementasi dari amanat UUD tersebut direalisasikan dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Perkembangan sosial ekonomi dari berbagai pengalaman pelaksanaan pembangunan selama hampir 30 tahun, dirasakan implementasi UU No. 5 Tahun 1974 tidak sesuai lagi dengan perkembangan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan wilayah, dengan puncaknya ketika terjadi krisis ekonomi yang diiringi dengan adanya tuntutan reformasi di segala bidang termasuk di dalamnya tuntutan desentralisasi/otonomi. Dalam rangka merespon aspirasi tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Kemudian Undang-Undang No.22 dan 25 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-Undang No.32 dan 33 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang tersebut penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2.2.4. Implementasi Desentralisasi Fiskal

2.2.4.1. Implementasi Undang-undang No. 22 dan No. 25 Tahun 1999

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-undang No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 efektif dimulai pada tahun anggaran 2001 (Januari 2001). Dari sisi keuangan negara pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi pada perubahan pengelolaan fiskal yang mendasar. Total dana yang di transfer ke daerah dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi fiskal pada tahun anggaran 2001 mencapai Rp 81,67 triliun. Angka ini mencapai 5,7 persen dari PDB yang berarti terjadi peningkatan tajam dibandingkan dengan tahun 2000 yaitu Rp 33,5 triliun atau sekitar 3,7 persen dari PDB. Peningkatan yang signifikan pada transfer dana ke daerah menyebabkan peranan pemerintah pusat dalam pengelolaan berkurang secara signifikan dan sebaliknya peranan daerah meningkat (Boediono, 2002). Sementara pada tahun 2002, jumlah dana yang didaerahkan meningkat menjadi Rp 94,5 triliun atau sebesar 5,6 persen dari PDB (Sidik, 2002).

Kecenderungan peningkatan dana perimbangan yang terjadi menunjukkan peningkatan wewenang pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pembangunan di wilayahnya. Seperti disampaikan di depan bahwa hal ini disamping berpotensi dalam peningkatan efisiensi alokasi sumberdaya, peningkatan produktivitas dan pemerataan pembangunan, juga berpotensi terjadi distorsi yang besar terutama menyangkut target-target dan prioritas nasional. Selain itu bentuk-bentuk investasi jangka panjang, pengembangan riset dan teknologi, pengembangan SDM dan pelayanan sosial juga dapat mengalami penurunan.

Munculnya otonomi daerah dapat menimbulkan permasalahan seperti penyimpangan Dana Alokasi Umum (DAU) Tahun 2001 sebesar 40 % yang erat kaitannya dengan kemampuan manajemen keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah, khususnya kesulitan dalam pengaturan DAU. Terlepas dari adanya dugaan penyimpangan DAU, daerah-daerah memiliki penafsiran sendiri mengenai otonomi daerah. Daerah memiliki perbedaan dalam mengartikan dan menafsirkan soal DAU. Ada daerah yang beranggapan bahwa DAU merupakan hibah yang diberikan pusat ke daerah tanpa ada pengembalian. Daerah lain mengartikan bahwa DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah. Sementara daerah lainnya beranggapan bahwa DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari APBN.

Sementara itu untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, menekankan pentingnya penyempurnaan dan pemberdayaan sistem alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dapat diberikan sebagai penunjang atas sistem kerja sama antar daerah yang berlaku. Misalnya, dalam proses kerja sama daerah membutuhkan tambahan dana, maka DAK dipergunakan untuk mendukung proses kerja sama tersebut. Selain itu disempurnakan pula DAK dengan mempertimbangkan usulan kegiatan pembangunan prasarana daerah dengan perbaikan.

2.2.4.2. Sumber-Sumber Penerimaan Daerah

Sumber penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi daerah menurut UU No. 25 Tahun 1999 pasal 3 meliputi: (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), (2) Dana

Perimbangan, (3) Pinjaman Daerah, dan (4) Lain-lain penerimaan yang syah. Adapun menurut UU No.33 Tahun 2004 agak berbeda, dimana sumber penerimaan ini dipilah menjadi pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari: sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah dan hasil kekayaan daerah yang dipisahkan.

1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu wujud dari desentralisasi fiskal untuk memberikan sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya. Sumber-sumber PAD adalah hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya, dan pendapatan asli daerah lainnya yang syah. Kewenangan daerah dalam memungut pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan ditindaklanjuti dengan PP No. 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah (Sidik, 2002).

2) Dana Perimbangan

Untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara pusat dan daerah dilakukan sistem bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara pusat dan daerah. Pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*) (Sidik, 2002). Dana perimbangan antara pusat dan daerah menurut UU No.25 Tahun 1999 meliputi: (1) bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan sumberdaya alam, (2) dana alokasi umum, dan (3) dana alokasi khusus. Sedangkan menurut UU

No.33 Tahun 2004, dana perimbangan ini lebih besar proporsinya untuk daerah yang terdiri dari: dana bagi hasil, dana lokasi umum, dan dana alokasi khusus. Namun konteks penelitian ini masih mengacu pada pelaksanaan UU No.25 Tahun 1999.

Untuk mengatasi ketimpangan horisontal antar daerah, ditempuh melalui mekanisme pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Penentuan kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan menggunakan konsep *fiscal gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Dengan demikian DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi potensi penerimaan. Berdasarkan konsep *fiscal gap*, daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan memperoleh DAU lebih kecil dari daerah yang kurang. Dengan konsep ini sebenarnya suatu daerah yang kaya berpeluang untuk memperoleh DAU negatif. Kebutuhan daerah dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, kepadatan penduduk dan jumlah masyarakat miskin. Sementara potensi ekonomi daerah diindikasikan dengan variabel potensi industri, SDA, SDM, dan PDRB (Sidik, 2002; Subramaniam dan Ashkanasy, 2001).

3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana alokasi khusus merupakan dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan khusus, yang meliputi: kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus DAU seperti kebutuhan di kawasan transmigrasi, investasi baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil dan lain

sebagainya, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, termasuk di dalamnya adalah kegiatan penghijauan dan reboisasi.

Selain DAU dan DAK, bentuk lain hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah adalah dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Jika dana perimbangan bisa diartikan sebagai *block grant* (transfer dari pemerintah pusat ke daerah), pengelolaan dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan masih diatur oleh pemerintah pusat. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi sebagai tuntutan otonomi daerah. Karena tugas tersebut sebenarnya adalah tugas pemerintah pusat, maka pelimpahan wewenang disertai dengan pembiayaan yang berasal dari APBN. Sementara hubungan tugas perbantuan sebenarnya mirip dengan dekonsentrasi hanya sasarannya adalah pemerintah daerah dan desa serta sifatnya bukan pelimpahan wewenang tetapi penugasan (Sidik, 2002).

4) Pinjaman Daerah

Sebagai salah satu bentuk desentralisasi fiskal, daerah dapat meminjam baik dari pusat atau lembaga keuangan dalam negeri maupun luar negeri dengan persetujuan pemerintah pusat. Pinjaman jangka panjang digunakan untuk pembiayaan pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum. Pinjaman jangka pendek hanya dilakukan dalam rangka pengelolaan kas daerah (Sidik, 2002).

2.2.4.3. Ukuran Keberhasilan Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal di tingkat Kabupaten/Kota pada umumnya diukur dari besarnya persentase sumbangan Pendapatan asli Daerah (PAD) terhadap total Pendapatan daerah

(APBD) (Kuncoro, 2004). Semakin rendah PAD berarti semakin menunjukkan besarnya ketergantungan keuangan daerah terhadap pusat. Dengan kata lain derajat kemandirian daerah masih rendah. Selain PAD derajat desentralisasi fiskal juga biasa diukur dari persentase dana perimbangan, khususnya persentase sumbangan dana alokasi umum (DAU) terhadap total penerimaan daerah dan persentase sumbangan bagi hasil terhadap total penerimaan daerah (Dwiyanto, 2003). DAU yang diterima daerah merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua daerah kabupaten/kota dengan tujuan untuk mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskalnya. Meskipun DAU merupakan transfer pusat terhadap daerah bukan berarti kemandirian daerah dalam menggunakan dana tersebut terbatas. Hal ini sesuai dengan prinsip untuk mengatasi *horizontal imbalance* dimana penggunaan DAU ditetapkan sepenuhnya oleh daerah yang bersangkutan (Kuncoro, 2004). Dengan demikian daerah memiliki keleluasaan atau kemandirian untuk mengalokasikan dan mendistribusikan sumber pembiayaan yang berasal dari dana perimbangan tersebut sesuai dengan kepentingan daerah. Demikian juga halnya dengan penerimaan yang berasal dari dana bagi hasil. Besarnya alokasi DAU dan dana bagi hasil dapat menjadi indikator derajat desentralisasi fiskal karena sesungguhnya dana perimbangan adalah dana daerah yang kewenangan pengalokasiannya berada di tangan pusat (Suparmoko, 2001; Dwiyanto, 2003).

Namun persoalan yang seringkali muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terjadinya *distorsi* (kesenjangan) pemahaman mengenai otonomi daerah itu sendiri, baik di kalangan pejabat pemerintah maupun pemegang saham (*stakeholders*). Dengan berpatokan pada ukuran-ukuran finansial tersebut, pemerintah daerah seringkali terjebak pada upaya menaikkan PAD melalui kenaikan tarif pajak dan retribusi daerah. Namun

disisi lain, rendahnya PAD dan dana bagi hasil, serta besarnya DAU dan pinjaman daerah merupakan indikator yang lazim digunakan untuk menilai seberapa tinggi tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat. Dengan semakin tinggi ketergantungan daerah berarti daerah kurang memiliki keleluasaan untuk merumuskan dan mengalokasikan sumber daya dan dana sesuai dengan aspirasi daerah. Terbatasnya kewenangan dan keleluasaan pemerintah daerah dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumberdaya tersebut jelas mencerminkan belum terlaksananya desentralisasi fiskal di daerah.

2.2.5 Kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota

a. Konsep Kinerja

Kinerja adalah hasil kerja kualitas dan kuantitas yang di capai seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegoro,2002;67),Menurut Maltis (2002;303) Kinerja seorang karyawan pada dasarnya adalah hasil kerja seorang karyawan selama periode tertentu dengan standart dan kriteria yang di tentukan. Dari pendapat di atas dapat di simpulkan bahwa kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu. Dapat dikatakan juga bahwa pencapaian kinerja yang tinggi merupakan suatu prestasi bagi setiap organisasi dan bagian (unit) organisasi yang oleh karenanya setiap organisasi dituntut untuk dapat selalu meningkatkan kinerjanya. Semakin tinggi kinerja organisasi, semakin tinggi tingkat pencapaian tujuan organisasi.

b. Kinerja Organisasi Pemerintah

Kinerja yang pada umumnya menggambarkan prestasi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuannya sangat dipengaruhi oleh jenis dan karakteristik organisasi serta lingkungan dimana ia berada. Bagi organisasi pemerintah tentunya sedikit banyak memiliki lingkungan khusus yang berbeda dengan organisasi privat. Sesuai dengan karakteristiknya, organisasi pemerintah merumuskan pernyataan visi dan misi untuk lebih mengutamakan kepentingan publik (*customer orientation*) melalui pemberian pelayanan dan pelaksanaan program-program pembangunan di semua aspek kehidupan masyarakat dengan tanpa menciptakan tingkat kesenjangan sosial – ekonomi yang makin tinggi.

c. Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintah

Pengukuran atau penilaian kinerja merupakan bagian dari proses manajemen kinerja secara keseluruhan. Penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengukuran kinerja ini sangat penting bagi peningkatan atau kemajuan suatu organisasi dan termasuk di dalamnya adalah seluruh karyawannya untuk mencapai tujuan yang lebih baik lagi. Dalam suatu manajemen pengukuran terhadap fakta-fakta akan menghasilkan data, yang kemudian apabila data itu dianalisis secara tepat akan memberikan informasi yang akurat, selanjutnya informasi itu akan berguna bagi peningkatan pengetahuan para manajer dalam pengambilan keputusan atau tindakan manajemen untuk meningkatkan kinerja organisasi.

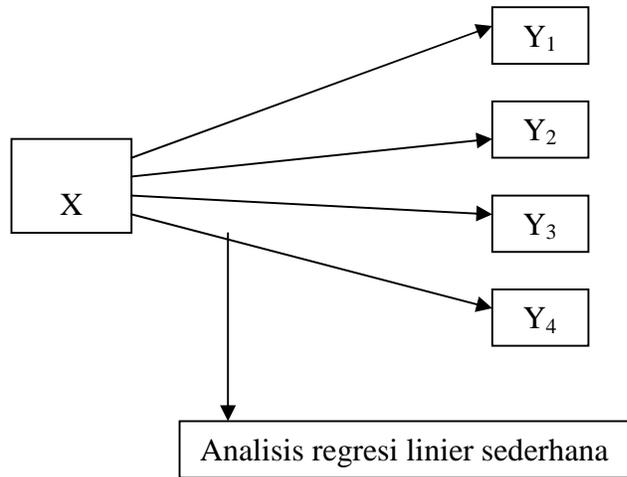
2.2.6. Hubungan Desentralisasi Fiskal dengan Kinerja Pemerintah Daerah

Penerapan desentralisasi dalam organisasi pemerintahan di Indonesia diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah yang memberikan keleluasaan kepada daerah kabupaten dan kota untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Otonomi daerah membuat daerah memiliki peluang untuk menyelenggarakan kegiatannya sesuai dengan kebutuhan dan dinamika lokal dalam arti bahwa Pemerintah kabupaten dan kota memiliki peluang yang lebih besar untuk merumuskan kebijakan dan program sesuai aspirasi masyarakat di daerahnya. Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah antara lain adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.

Dengan diberlakukannya Desentralisasi Fiskal diharapkan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi lebih mandiri dengan salah satu indikatornya adalah meningkatnya PAD dan berkurangnya subsidi (*grant*) yang di drop dari Pusat . Selain itu, kemandirian dalam desentralisasi fiskal juga tercermin dari perbandingan antara kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskal di suatu daerah yang tertuang dalam besaran DAU yang diterima. Dan diharapkan dapat meningkatkan kinerja Pemerintah Kabupaten/Kota.

2.3. Kerangka Berpikir

Gambar 2.1



Keterangan :

Dalam penelitian ini akan di uji variabel bebas (X) yaitu desentralisasi fiskal terhadap variabel terikat (Y) yang terdiri dari : kinerja proses bisnis internal, kinerja pembelajaran dan pertumbuhan, kinerja finansial, dan kinerja pelayanan.

2.3. Hipotesis

Dengan adanya permasalahan yang ada maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut :

H₁ = Desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap kinerja pelayanan.

H₂ = Desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap kinerja finansial.

H₃ = Desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap kinerja proses bisnis Internal.

H₄ = Desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap kinerja pembelajaran dan pertumbuhan.