

LAPORAN PENELITIAN  
DOSEN PROGRAM STUDI PASCASARJANA MAGISTER MANAJEMEN FE UNIB



JUDUL PENELITIAN:

**KINERJA KEUANGAN DAERAH OTONOM DI PROPINSI BENGKULU**

Oleh:

**Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM  
Sri Adji Prabawa, SE., ME  
Chairil Afandiy, SE., MA**

Dibiayai Oleh Program Magister Manajemen  
Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu  
Sesuai dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penelitian  
No: 2121/UN30.6/PP/2013  
Tanggal : 03 Juli 2013

**PROGRAM STUDI PASCASARJANA MAGISTER MANAJEMEN  
FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS BENGKULU**

**2013**

**LAPORAN PENELITIAN**  
**DOSEN PROGRAM STUDI PASCASARJANA MAGISTER MANAJEMEN FE UNIB**



JUDUL PENELITIAN:

**KINERJA KEUANGAN DAERAH OTONOM DI PROPINSI BENGKULU**

Oleh:

**Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM**  
**Sri Adji Prabawa, SE., ME**  
**Chairil Afandy, SE., MM**

Dibiayai Oleh Program Magister Manajemen  
Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu  
Sesuai dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penelitian  
No: 2121/UN30.6/PP/2013  
Tanggal : 03 Juli 2013

**PROGRAM STUDI PASCASARJANA MAGISTER MANAJEMEN**  
**FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS BENGKULU**  
2013

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian: Kinerja Keuangan Daerah Otonom di Propinsi Bengkulu
2. Ketua Peneliti
  - a. Nama Lengkap : Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM
  - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
  - c. NIP/Golongan : 19660304.199802.1.001/ IV.B
  - d. Jabatan Fungsional : Guru Besar
  - e. Program Studi : Pascasarjana Magister Manajemen FE UNIB
  - f. Telepon/Faks : 0811731663
  - g. Email : kamaludinapur@gmail.com
  - h. Alamat Rumah : Jl. Nusirwan Zainul No. 39, Kp. Bali, Bengkulu
  - i. Tim Peneliti

No	N a m a	Bidang Keahlian
1	Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM	Manajemen Keuangan
2	Sri Adji Prabawa, SE., ME	Manajemen Keuangan
3	Chairil Afandy, SE., MM	Manajemen Keuangan

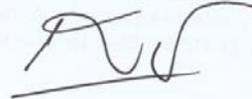
3. Jangka Waktu Penelitian : 5 (lima) bulan
4. Pembiayaan :  
Jumlah biaya yang diajukan : Rp. 25.000.000,- (Lima belas juta rupiah)

Mengetahui,  
Ketua Program  
Pascasarjana Magister Manajemen



Prof. Dr. Lizar Alfansi, SE., MBA  
NIP. 19640601.198903.1.005

Bengkulu, Desember 2013  
Ketua Peneliti,



Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM  
NIP. 19660304.199802.1.001

Menyetujui,  
Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Bengkulu



Prof. Dr. Lizar Alfansi, SE., MBA  
NIP. 19640601.198903.1.005

## RINGKASAN

### KINERJA KEUANGAN DAERAH OTONOM DI PROPINSI BENGKULU

Oleh:  
Prof. Dr. Kamaludin, SE.MM  
Sri Adji Prabawa, SE.ME  
Chairil Afandy, SE.MM

Empat daerah otonom yang ada di Propinsi Bengkulu sebelum adanya pemekaran wilayah adalah Kota Bengkulu, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Bengkulu Selatan, dan Kabupaten Bengkulu Utara. Seharusnya secara teoritis ke-empat daerah otonom ini memiliki kemandirian keuangan daerah yang cukup tinggi selain memiliki pengalaman yang cukup baik juga memiliki sumberdaya alam yang melimpah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kinerja LKPD ke-empat daerah otonom tersebut dengan menggunakan ukuran rasio-rasio yang ada. Tujuan lainnya adalah untuk melihat variabel-variabel keuangan yang dapat membedakan sebelum dan setelah OTDA.

Beberapa hasil temuan penelitian bahwa ke-empat daerah tersebut masih memiliki ketergantungan yang tinggi dengan pemerintah pusat atau mengandalkan dana perimbangan. Sebaliknya kontribusi PAD masih sangat kecil. Di sisi lain rasio efisiensi APBD cukup baik, sedangkan rasio pertumbuhan PAD sangat berfluktuatif khususnya beberapa kabupaten induk akibat adanya pembentukan kabupaten baru. Selain itu variabel utama dalam mengukur derajat desentralisasi keuangan, kemandirian keuangan, efisiensi, dan pertumbuhan PAD tidak ada yang signifikan. Ada beberapa variabel yang signifikan tetapi bukan menjadi ukuran utama, misalnya variabel  $X_{12}$ (BHPBP:TPD), dan variabel  $X_{13}$ (SPP:TPD).

Kata kunci : LKPD, APBD, OTDA, PAD, BHPBP, TPD, dan SPP.

## PRAKATA

Alhamdulillah laporan penelitian hibah Magister Manajemen FE UNIB yang berjudul "Kinerja Keuangan Daerah Otonom Di Propinsi Bengkulu" telah dapat diselesaikan tepat pada waktunya sesuai dengan kontrak. Berbagai kendala teknis dalam penelitian ini dapat diatasi. Mudah-mudahan penelitian ini dapat diterbitkan dalam jurnal terakreditasi.

Harapan peneliti semoga temuan penelitian ini dapat dijadikan acuan penelitian lebih lanjut dalam konteks yang sama dan menjadi masukan bagi pemerintah daerah di Propinsi Bengkulu untuk memacu kemandirian keuangan. Ucapan terima kasih disampaikan kepada segala pihak yang mendanai penelitian ini yaitu Program Magister Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNIB, melalui DIPA UNIB. Selain itu ucapan terima kasih juga kepada beberapa mahasiswa Jurusan Manajemen FEB UNIB yang telah banyak membantu dalam penelitian ini.

Segala kritik dan saran dari semua pihak maka peneliti menerima dengan sepenuh hati. Oleh sebab itu apabila ada kesalahan dan kekeliruan dalam penelitian ini kritik dan saran sangat bermanfaat untuk penelitian selanjutnya.

Bengkulu, 15 Desember 2013

Ketua Peneliti,

Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM

## DAFTAR ISI

	HALAMAN PENGESAHAN	i
<b>A</b>	<b>LAPORAN HASIL PENELITIAN</b>	ii
	RINGKASAN	iii
	SUMMARY	iv
	PRAKATA	v
	DAFTAR ISI	vi
	DAFTAR TABEL	vii
	DAFTAR LAMPIRAN	viii
	BAB I PENDAHULUAN	1
	BAB II TINJAUAN PUSTKA	5
	BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	18
	BAB IV METODE PENELITIAN	19
	BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	24
	BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	32
	DAFTAR PUSTAKA	34
	LAMPIRAN:	
	Personalia Penelitian	36
<b>B</b>	<b>DRAFT ARTIKEL ILMIAH</b>	37

#### DAFTAR TABEL

No.	Nama Tabel	Halaman
4.1	Operasionalisasi Variabel	20
4.2	Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal	21
4.3	Kriteria Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah	21
4.4	Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan	21
4.5	Kriteria Pertumbuhan PAD	22
5.1	Derajat Desentralisasi Fiskal	25
5.2	Kemandirian Keuangan Daerah	26
5.3	Efisiensi Pendaptan Asli Daerah	27
5.4	Pertumbuhan Pendaptan Asli Daerah	28
5.5	Test Fungsi Diskriminan	29
5.6	Ketepatan Klasifikasi Fungsi Diskriminan	30

## DAFTAR LAMPIRAN

### PENDAIRU II SA

No.	Nama Lampiran	Halaman
1.	Personalia Penelitian	36
2.	Draft Artikel Ilmiah	37

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Diawali adanya krisis ekonomi pada tahun 1997 yang juga sekaligus tumbangnya kekuasaan ORDE BARU lebih dari 30 tahun yang menuntut adanya otonomi daerah (OTDA) secara luas. OTDA tidak hanya menuntut desentralisasi kekuasaan juga berimplikasi pada desentralisasi keuangan pada daerah tingkat dua. Paling tidak ada dua alasan yang selama ini dirasakan oleh masyarakat. Pertama, intervensi masyarakat di masa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan deomkrasi di daerah. Kedua, arahan dan statutory requirement yang terlalu besar dari pemerintah pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Mardiasmo, 2004).

Otonomi daerah yang memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan dan mengurus kepetingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah memiliki banyak sekali implikasi, seperti; desentralisasi keuangan dan kewenangan. Desentralisasi keuangan dan kewenangan tersebut telah membuat beberapa daerah bertindak yang terkadang lebih memetingkan pribadi dan kelompok oleh pemerintah daerah yang berkuasa saat itu.

Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah tidak lagi berdasarkan prinsip-prinsip value for money bagi kesejahteraan masyarakat. Ada indikasi pemborosan pembiayaan terhadap beberapa program atau kegiatan yang tidak semestinya untuk dibiayai, misalnya pemanfaatan dana BANSOS yang begitu besar menjelang PILKADA (Kamaludin, 2011). Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih memprihatinkan. Anggaran

daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan secara efektif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Di sisi lain banyak ditemukan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas dan kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi, dan efektifitas, karena kualitas perencanaan anggaran daerah relatif lemah. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Sementara itu pengeluaran daerah terus meningkat, sehingga hal tersebut meningkatkan fiskal gap. Keadaan ini pada akhirnya akan menimbulkan underfinancing atau overfinancing yang pada gilirannya akan mempengaruhi tingkat ekonomi, efisiensi dan efektifitas unit kerja Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan landasan pelaksanaan desentralisasi di bidang politik, administrasi, dan fiskal dalam rangka mewujudkan Otonomi Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berintikan pembagian kewenangan dan fungsi (power sharing) antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang Nomor 25 Jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan (financial sharing) antara pusat dan daerah sebagai konsekuensi pembagian kewenangan tersebut. Kedua undang-undang ini menekankan bahwa pengembangan otonomi daerah diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman sumber daya daerah.

Adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam menghimpun dan mengelola dana masyarakat seperti diatur dalam pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi, daerah berhak atas sumber-sumber penerimaan berupa: 1) Pendapatan Asli daerah; 2) Dana Perimbangan; 3) Pinjaman Daerah; 4) Lain-lain penerimaan yang sah. Dampak dari Otonomi daerah tersebut mewajibkan Kepala Daerah sebagai

pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah untuk mengelola dan bertanggungjawabkan keuangan daerah.

Sebelum kedua UU No. 22 dan 25 tahun 1999 diberlakukan, berbagai kegiatan pelayanan pemerintah, terutama program pembangunan, lebih banyak diputuskan dan bahkan dilaksanakan oleh pusat melalui instansi vertikalnya di daerah (KANWIL dan KANDEP). Sejak kedua UU itu diberlakukan pada 1 Januari 2001 daerah menerima kewenangan yang begitu besar. Untuk melaksanakan semua itu pemerintah pusat menyediakan dana alokasi umum (DAU) yang pada umumnya lebih besar dibandingkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun-tahun sebelumnya. Tanggung jawab pengalokasian DAU diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Dalam kenyataannya DAU yang diterima dinilai kurang dibanding kebutuhan untuk dapat mengelola kewenangan pelayanan pemerintahan secara baik. Selain kekurangan dana, aparat daerah yang selama lebih dari tiga dekade sebelumnya telah terbiasa menerima "perintah" dari pusat masih memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan sistem administrasi pemerintahan yang baru ini. Waktu yang dibutuhkan untuk beradaptasi antara satu daerah dengan daerah lainnya sangat beragam sehingga terjadi keterlambatan dalam implementasi undang-undang tersebut.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan OTDA yang telah berlangsung lebih dari sepuluh tahun tersebut peluang keberhasilan kebijakan baru ini masih diragukan oleh banyak pihak. Keraguan itu timbul karena adanya berbagai faktor penghambat dan banyaknya indikasi negatif yang terjadi di lapangan sehingga pelaksanaan kebijakan OTDA dinilai tidak berlangsung sesuai dengan amanat peraturan perundangan. Hingga saat ini pemerintah pusat belum menyelesaikan tanggung jawabnya membuat peraturan perundangan pendukung pelaksanaan Undang-undang (UU) No. 22, 1999, tetapi di sisi lain, pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa peraturan perundangan yang bertentangan satu sama lain. Propinsi dan kabupaten/kota belum memiliki persepsi yang sama dalam menjabarkan kewenangannya. Demikian pula nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dalam berbagai bidang pemerintahan dinilai semakin subur. Sementara itu, ruang partisipasi

yang semestinya diberikan secara luas bagi masyarakat juga belum secara konsisten dilaksanakan (SMERU, 2002).

Beberapa peneliti mengindikasikan semenjak OTDA dibandingkan sebelum OTDA kinerja keuangan daerah otonom memiliki keanekaragaman hasil. Beberapa peneliti seperti Akal (2007), Thiessen (2003), Malik et al (2006), Iimi (2005), Fadjar et al Sembiring (2007), dan Wibowo (2008) mengemukakan desentralisasi keuangan telah berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya beberapa peneliti lain justru sebaliknya seperti dikemukakan oleh Xie et al (1999), Zhang dan Zou (1998), serta Jin dan Zou (2005). Demikian halnya dengan kinerja keuangan daerah otonom beberapa peneliti juga memperoleh hasil yang berbeda beda. Beberapa mengemukakan kinerja relatif baik sedangkan lainnya menyatakan tidak lebih baik dibandingkan sebelum OTDA.

#### 1.2. Perumusan Masalah

Salah satu sasaran reformasi adalah menuntut hak otonom daerah yang lebih luas agar dapat mengatur dan mengelola keuangan daerah secara otonom dengan harapan tepat sasaran dan diharapkan kesejahteraan masyarakat lokal lebih baik dengan alokasi APBD yang ada. Kenyataan yang terjadi justru pemerintah daerah belum siap untuk diberi otonomi yang begitu luas. Berkaitan dengan APBD banyak alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran, efektivitas dan kemandirian keuangan yang rendah serta inefisiensi anggaran.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Aras OTDA di Indonesia

Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang pemerintah daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan OTDA di Indonesia. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa pengembangan OTDA pada daerah Kabupaten dan Kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, yata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Mardiasmo, 2004).

Undang-undang tersebut pada intinya menginginkan mendorong pembudayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran fungsi DPRD. Undang-undang tersebut juga memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

Dalam perjalanannya banyak yang mempertanyakan pelaksanaan undang-undang tersebut dapat mewujudkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel secara berkesinambungan. Semenjak dilakukan OTDA hampir semua pemerintah daerah terkena kasus hukum. Dari catatan yang ada hanya lima daerah yang belum tersandung kasus hukum. Hal ini mengindikasikan pelaksanaan desentralisasi keuangan di daerah tidak dilaksanakan ke-5 prinsip-prinsip tersebut. Selama dilaksanakan OTDA hampir semua daerah berupaya merekrut PNS sebanyak mungkin dengan dalih untuk meningkatkan layanan masyarakat. Padahal semua orang tau rekrutment tersebut penuh dengan Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).

Walaupun jumlah PNS melebihi jumlah yang dibutuhkan tetapi hal yang aneh tidak ada peningkatan layanan. Indikasi sangat jelas sangat lamnya dalam memproses layanan, dan dengan biaya yang tidak jelas pula, misalkan dalam pengurusan perizinan.

Undang-undang tersebut bermaksud memberdayakan pemerintah daerah, sebagai perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan terkait, seperti; DPRD, Kepala Daerah, SEKDA, dan lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabel.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada public.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan system informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah dalam menyebarluskan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

### 3.2. Manajemen Keuangan Daerah

Undang-undang No.22 dan No. 25 tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah di Indonesia merupakan tonggak sejarah yang sangat penting dalam manajemen pemerintahan daerah di Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi yang memungkinkan pemerintah daerah mengatur administrasi pemerintahan dengan mandiri dan fleksibel (Sumarsono, 2010). Pengertian keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 5 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. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran dan pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD yaitu; suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 2, ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
6. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Menurut Mardiasmo (2004), Manajemen Keuangan Daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen

pengeluaran daerah. Selanjutnya Mardiasmo (2004) juga menjelaskan bahwa prinsip-prinsip dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Komprehensif dan disiplin

Anggaran daerah adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam diagnose permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.

2. Fleksibilitas.

Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan dari pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan secara hati-hati dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah.

3. Terprediksi.

Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi anggaran daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian dana alokasi umum (DAU) yang tidak jelas, maka daerah menghadapi ketidakpastian.

### 2.3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi. Dalam konteks organisasi sektor publik misalkan pemerintah daerah. Kesuksesan organisasi itu akan digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai kesuksesan pemerintah daerah melalui kemampuan organisasi dalam memberikan layanan public yang relatif murah dan berkualitas. Pelayanan publik tersebut menjadikan *bottom line* dalam pemerintah daerah (Mahmudi, 2007).

Pengukuran kinerja merupakan bagian penting dari proses pengendalian manajemen baik bisnis ataupun publik. Namun karena sifat dan karakteristik sektor public berbeda dengan swasta, sehingga penekanan dan orientasi pengukuran kinerjanya pun terdapat perbedaan. Adapun tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah:

- Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
- Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
- Memperbaiki kinerja periode berikutnya

- Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan
- Memotivasi pegawai
- Menciptakan akuntabilitas publik.

Untuk mengukur kinerja dapat berasal dari dalam dan luar organisasi publik. Jika hanya menggunakan ukuran kinerja internal, maka penilaian sangat subyektif. Maka sebaiknya mempertimbangkan value dan persepsi bagi masyarakat. Perlu diingat bahwa dalam organisasi public masyarakatlah menjadi sasaran akhir dari *value for the money* terhadap APBD yang dianggarkan oleh PEMDA. Jika masyarakat tidak memiliki manfaat apa-apa terhadap program yang dilakukan oleh pemerintah suatu daerah maka sebenarnya hanya merupakan pemborosan anggaran. Dalam kenyataannya memang banyak program yang dirancang tidak berorientasi kepentingan publik.

Penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan komponen berikut (Wahmudi, 2007):

1. Biaya pelayanan
2. Tingkat pemanfaatan
3. Kualitas dan standar pelayanan
4. Cakupan pelayanan, dan
5. Kepuasan masyarakat.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 1 ayat 37 pengertian kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja keuangan Pemerintahan Daerah adalah 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. Kinerja instansi pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan

perundang-undangan. Organisasi sektor publik atau Pemerintah merupakan organisasi yang bertujuan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan; penegakan hukum, transportasi dan sebagainya. Pelayanan publik diberikan karena masyarakat merupakan salah satu stakeholder organisasi sektor publik. Sehingga pemerintah tidak hanya menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat saja, tetapi juga kepada masyarakat luas. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk membantu manajer publik untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial.

Pengukuran kinerja menurut Ekawarna, et al (2009) adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi. Pandangan tradisional terhadap pengukuran kinerja organisasi sering hanya menekankan pada minimasi biaya (input), misalnya dengan penghematan biaya operasional. Sistem pengukuran kinerja modern selain menilai input dan output juga menilai tingkat fleksibilitas organisasi melayani pelanggan. Jadi, pengukuran kinerja menjadi luas cakupannya karena mempertimbangkan kepuasan pelanggan (*customer satisfactions*). Dalam melakukan pengukuran kinerja pada pemerintah sudah selayaknya meninggalkan pandangan tradisional dan beralih pada pandangan modern. Hal ini karena semua jasa dan produk yang dihasilkan pemerintah ditujukan untuk memenuhi harapan dan keinginan masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2002) pengukuran kinerja juga memiliki beberapa manfaat, yaitu:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.

4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*). Secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

Sedangkan Mahmudi (2007) menjelaskan bahwa tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja periode berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*
5. Memotivasi pegawai
6. Menciptakan akuntabilitas publik

Ekawarna, et al (2009), indikator kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektifitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Indikator kinerja suatu organisasi hendaknya dapat dipahami secara sama, baik oleh manajemen maupun stakeholders. Dengan indikator yang sama dan persepsi yang sama maka penilaian keberhasilan diharapkan menggunakan kriteria yang sama sehingga lebih obyektif. Jadi dengan adanya indikator yang jelas, diharapkan akan menciptakan konsensus berbagai pihak, baik internal maupun eksternal untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan program dan dalam menilai keberhasilan suatu instansi pemerintah. Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang

hasil ditetapkan dan dilaksanakannya (Suprpto, 2006). Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya digunakan untuk tolok ukur dalam:

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektifitas 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 atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

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 pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya (Suprpto, 2006). Memahami rasio keuangan sebagai instrumen analisis prestasi perusahaan yang menjelaskan berbagai hubungan dan indikator keuangan yang ditunjukkan untuk menunjukkan perubahan dalam kondisi keuangan atau prestasi operasi di masa lalu dan membantu menggambarkan trend pola perubahan tersebut untuk menunjukkan risiko dan peluang yang melekat pada perusahaan yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan bahwa analisis rasio keuangan meskipun didasarkan pada data dan kondisi masa lalu tetapi dimaksudkan untuk menilai risiko dan peluang dimasa yang akan datang.

Menurut Halim (2002) terdapat beberapa analisa rasio didalam pengukuran kinerja keuangan daerah yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD adalah sebagai berikut :

1. Derajat desentralisasi fiskal antara pusat dan daerah:

$$\frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} = \frac{\text{TPAD}}{\text{TPD}} \quad (1)$$

Pendapatan asli daerah merupakan penerimaan yang berasal dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan milik daerah dan pengelolaan milik daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Total penerimaan daerah adalah jumlah penerimaan seluruh anggaran.

$$\frac{\text{Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} = \frac{\text{BHPBK}}{\text{PD}} \quad (1a)$$

### 2. Upaya Fiskal

Total anggaran pendapatan asli daerah merupakan target besarnya pajak daerah yang ingin dicapai dalam satu tahun anggaran dan ditetapkan berdasarkan kemampuan rasional yang mungkin dicapai.

### 3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan total penerimaan daerah.

$$\text{Rasio kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Penerimaan Daerah}} \quad (2)$$

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

Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

$$\frac{\text{Total Pajak Daerah}}{\text{Total Pendapatan Asli Daerah}} = \frac{\text{TPD}}{\text{TPAD}} \quad (2a)$$

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan orang pribadi, atau badan kepada daerah, tanpa imbalan langsung, yang seimbang yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dan digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

#### 4. Rasio Efektifitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam mensalisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli daerah}}{\text{Target Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}} \quad (3)$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 100 persen. Namun demikian semakin tinggi rasio efektifitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektifitas tersebut perlu dipersandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah.

#### 5. Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila yang dicapai dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan daerah semakin baik.

$$\text{Rasio efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}} \quad (4)$$

Pendekatan lain dapat juga menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\frac{\text{Total Sisa Anggaran}}{\text{Total Belanja Daerah}} = \frac{\text{TSA}}{\text{TBD}} \quad (4a)$$

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

$$\frac{\text{Total Pengeluaran Lainnya}}{\text{Total Belanja Daerah}} = \frac{\text{TPL}}{\text{TBD}} \quad (4b)$$

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

#### 6. Rasio Pertumbuhan PAD

Menurut Ekawarna et al.(2009), Rasio Pertumbuhan (*Growth Ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Semakin besar rasio pertumbuhan PAD menunjukkan bahwa PAD yang diterima oleh pemerintah daerah mengalami peningkatan. Rasio pertumbuhan dirumuskan sebagai berikut.:

$$\text{Rasio Pertumbuhan PAD} = \frac{\text{Realisasi PAD } X_n - \text{Realisasi PAD } X_{n-1}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD } X_{n-1}} \quad (5)$$

#### 2.4. Penelitian Sebelumnya

Beberapa peneliti berikut ini memperoleh hasil yang berbeda-beda namun demikian juga ada beberapa kesamaan terutama yang terkait dengan OTDA atau

desentralisasi keuangan. Menurut Ahadiyati (2005) bahwa dampak dari kebijakan otonomi daerah terhadap daerah otonom sangat bervariasi. Dapat dikatakan bahwa tingkat capaian kinerja dalam penyelenggaraan otonomi daerah periode 1999-2003 masih rendah, meskipun dalam sebagian besar indikator menunjukkan perubahan positif. Sementara itu menurut Azhar (2008) bahwa Ada perbedaan kinerja sebelum dan setelah OTDA di NAD dan SUMUT, namun demikian efisiensi penggunaan anggaran tidak perbedaan yang signifikan. Artinya setelah OTDA inefisiensi penggunaan anggaran semakin menjadi-jadi dikarenakan dampak dari desentralisasi keuangan. Temuan SMERU (2002) di Propinsi Lampung realisasi anggaran terus meningkat terhadap ke-tiga sektor tersebut semenjak OTDA hanya saja menurut pengamatan SMERU tidak banyak perubahan yang berarti. Hofman, et al (2006) menilai bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia telah berdampak terhadap kesalahan alokasi penggunaan anggaran dan kehilangan prinsip efisiensi anggaran. Shleifer & Vishny (1998) struktur pemerintahan dan proses politik faktor yang paling menentukan tingkat korupsi, sehingga lemahnya pemerintahan akan berdampak sulit untuk mengontrol birokrasi. Kondisi seperti inilah yang terjadi di negara kita hingga di tingkat daerah, dimana pengawasan sangat lemah dan terjadi kolusi secara kelembagaan.

Dampak dari OTDA atau desentralisasi keuangan dari beberapa peneliti lain memiliki dampak yang berbeda-beda. Akai (2007), Thiessen (2003), Malik et al (2006), Imai (2005), Fajar et al (2007), dan Wibowo (2008) menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Sementara hasil studi Xie et al (1999), Zhang dan Zou (1998), serta Jin dan Zou (2005) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Fajar dan Sembiring (2007) serta Wibowo (2008) desentralisasi fiskal di Indonesia. Upaya pelaksanaan desentralisasi fiskal yang utuh di Indonesia baru dilaksanakan secara efektif pada tahun 2001 sejak dikeluarkannya UU no 22 dan 25 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Dengan periode implementasi yang relatif singkat tersebut, nampaknya masih banyak urusan yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan berimplikasi pada dominasi anggaran penerimaan dan pengeluaran oleh pemerintah pusat. Selama periode 2002-2008, nilai transfer ke daerah terhadap belanja pemerintah pusat relatif belum terlalu tinggi, rata-rata hanya mencapai 31,31 persen, padahal

transfer ke daerah ini merupakan komponen terbesar dalam penerimaan daerah. Zuhanto (2016) Komposisi pendapatan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Bengkulu masih menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pemerintah pusat, terutama dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

## BAB III

### TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

#### 3.1. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang ada tersebut khususnya yang berkaitan dengan indikator kinerja keuangan pemerintah daerah maka secara khusus tujuan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui tingkat derajat desentralisasi fiskal daerah otonom di Propinsi Bengkulu
2. Untuk menilai kemandirian keuangan daerah otonom di Propinsi Bengkulu
3. Untuk menilai efisiensi pendapatan asli daerah otonom di Propinsi Bengkulu
4. Untuk menilai pertumbuhan pendapatan asli daerah otonom di Propinsi Bengkulu
5. Untuk menilai dampak terhadap kinerja keuangan daerah otonom di Propinsi Bengkulu setelah OTDA dengan sebelum OTDA.
6. Untuk menilai rasio kinerja keuangan yang dapat membedakan dampak sebelum dan setelah OTDA daerah otonom di Propinsi Bengkulu.

#### 3.2. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini antara lain sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah untuk menentukan positioning daerah yang bersangkutan sebagai daerah otonom untuk menuju kemandirian keuangan dan bahan untuk menentukan kebijakan dimasa yang akan datang.

## BAB IV

### METODE PENELITIAN

#### 4.1. Desain Penelitian

Penelitian akan dilakukan dengan cara melakukan analisis atas laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan yang dianalisis adalah sebelum diberlakukannya OTDA dengan setelah OTDA baik dengan pendekatan analisis rasio dan statistik. Rasio yang diukur adalah; derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan, rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan PAD, serta indeks kemampuan keuangan. Pendekatan analisis statistik adalah menggunakan analisis diskriminan.

#### 4.2. Sampel Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah daerah otonom kabupaten/kota di Propinsi Bengkulu yang berjumlah sepuluh (10) daerah otonom, yaitu: Kota Bengkulu, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Muko-Muko, Kabupaten Kaur, Kabupaten Bengkulu tengah, Kabupaten Kepahang, Kabupaten Lebong dan Kabupaten Seluma. Mengingat dari sepuluh kabupaten tersebut tidak semua dapat dijadikan sampel dikarenakan daerah otonom baru dan tentunya tidak memiliki data sebelum OTDA, maka penarikan sampel dengan menggunakan *Judgement Sampling*. Adapun kriteria sampel adalah daerah otonom yang telah memiliki laporan APBD baik sebelum OTDA maupun setelah diberlakukan. Mengingat enam (6) daerah yang disebut terakhir merupakan daerah otonom baru yang terbentuk setelah UU OTDA sehingga hanya empat (4) daerah otonom yang layak diambil, yaitu: Kota Bengkulu, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Bengkulu Selatan, dan Kabupaten Rejang Lebong.

Dalam penelitian ini periode analisis dibatasi kurun waktu 1996 hingga 2012. Data sebelum OTDA adalah data laporan APBD tahun 1996 s/d 1999 dan data setelah OTDA adalah laporan APBD tahun 2001 s/d 2012, tahun 2000 tidak dimasukkan dalam analisis dikarenakan masa peralihan ke OTDA.

#### 4.3. Operasionalisasi Variabel

Berikut ini beberapa variabel penelitian didefinisikan secara operasional serta menggunakan beberapa ukuran setiap variabel.

Tabel 4.1. Operasionalisasi Variabel

No.	Variabel Penelitian	Defenisi Operasional	Pengukuran
1.	Derajat desentralisasi fiskal	Ukuran yang menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menggali dan memperoleh pendapatan	1. PAD:TPD 2. BHPBP:TPD 3. SPP : TPD
2.	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	Ukuran yang menunjukkan seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerahnya.	1. PAD:TKD 2. PAD:TKR 3. PAD+BHPBP:TKD
3.	Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah	Ukuran yang menunjukkan tingkat efisiensi dari setiap penggunaan uang daerah dalam membangun daerahnya	1. TSA:TBD 2. TPL:TBD
4.	Rasio Pertumbuhan PAD	Ukuran yang menunjukkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya	$RPAD_{Xn} - RPAD_{X_{n-1}}$ $RPAD_{X_{n-1}}$

#### Legenda:

RPAD	= Realisasi Pendapatan Asli Daerah
TPAD	= Target Pendapatan Asli Daerah
RPAD <sub>n</sub>	= Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah tahun ini
RPAD <sub>n-1</sub>	= Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah tahun sebelumnya
TSA	= Total Sisa Anggaran
TBD	= Total Belanja daerah
TPL	= Total Pengeluaran Lainnya
SPP	= Sumbangan Pemerintah Pusat
PAD	= Pendapatan Asli Daerah
TPD	= Total Penerimaan Daerah
TKD	= Total Pengeluaran Daerah
TKR	= Total Pengeluaran Rutin
BHPBP	= Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak

#### 4.4. Metode Analisis

Untuk menjawab tujuan penelitian pertama hingga ke-lima dengan menggunakan analisis rasio-rasio: derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan, rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan PAD. Untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal menggunakan ukuran sebagai berikut.

Tabel 4.2. Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio (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: Murni, 2004:106

Dituk menilai kemandirian suatu daerah sampel menggunakan ukuran sebagai berikut:

Tabel 4.3. Kriteria Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah

Prosentase PAD terhadap Dana Perimbangan	Kemandirian Keuangan Daerah
10,00 – 10,00	Sangat Baik
10,01 – 20,00	Baik
20,01 – 30,00	Cukup
30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Kurang
>50,00	Sangat Kurang

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991

Efektivitas kinerja keuangan daerah masing-masing daerah otonom dinilai dengan kriteria sebagai berikut:

Tabel 4.4. Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

Rasio: TPAD	Efektivitas Keuangan
100% keatas	Sangat Efektif
90%-100%	Efektif
80%-90%	Cukup Efektif
60%-80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

Sumber: Keputusan Mendagri No. 690.900-327 tahun 1996

Sedangkan untuk menilai pertumbuhan suatu daerah otonom yang dijadikan sampel adalah dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:

Tabel 4.5. Kriteria Pertumbuhan PAD

Pertumbuhan	Kreteria
<10%	Sangat Kurang
10-20%	Kurang
20-30%	Cukup
30-40%	Sedang
40-50%	Baik
>50%	Sangat Baik

Sumber: Tangkilan dan Hessel (2005)

Sedangkan tujuan penelitian ke-tujuh adalah menggunakan analisis diskriminan. Mengingat ukuran variabel lebih dari satu maka digunakan beberapa model diskriminan untuk melakukan seleksi model terbaik. Model analisis diskriminan adalah sebagai berikut:

$$D = b_0 + b_1X_{11} + b_2X_{12} + b_3X_{13} + b_4X_{14} + b_5X_{15} \quad (5.6)$$

Dimana:

$D$  adalah skor diskriminan sebelum dan setelah OTDA

$b_1, b_2, b_3, b_4$  adalah koefisien diskriminan variabel prediktor  $X_1, X_2, X_3, X_4$

$X_1$  adalah variabel indikator derajat desentralisasi fiskal

$X_2$  adalah variabel indikator rasio kemandirian keuangan

$X_3$  adalah variabel indikator rasio efisiensi PAD

$X_4$  adalah variabel indikator rasio efektivitas PAD

$X_5$  adalah variabel dan rasio pertumbuhan PAD

#### 4.5.18) Hipotesis

Ada tujuan penelitian hanya satu hipotesis yang diangkat dalam penelitian ini. Adapun hipotesis penelitian adalah: Kinerja keuangan daerah otonom di Propinsi Bengkulu lebih baik setelah OTDA. Untuk menguji hipotesis tersebut maka dikembangkan hipotesis statistik sebagai berikut.

$H_0 : \mu_1 = \mu_2$  (tak ada perbedaan kinerja keuangan sebelum dan sesudah OTDA daerah otonom di Propinsi Bengkulu)

$H_a : \mu_2 \geq \mu_1$  (kinerja keuangan sesudah OTDA daerah otonom di Propinsi Bengkulu lebih baik dibandingkan sebelum OTDA)

## BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

### 5.1. Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio derajat disentralisasi fiskal dengan menggunakan tiga indikator; pertama rasio antara Pendapatan Asli daerah dengan Total Pendapatan Daerah; ke-dua rasio antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Total Pendapatan Daerah dan ke-tiga; rasio antara Sumbangan Pemerintah Pusat dengan Total Pendapatan Daerah. PAD. Semakin tinggi rasio Pendapatan Asli daerah (PAD), berarti pemerintah daerah mengandalkan penerimaan PAD untuk membiayai pembangunan daerah. Pemerintah daerah merencanakan PAD dalam APBD sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Sebaliknya, Semakin rendah rasio PAD, berarti pemerintah daerah kurang mengandalkan penerimaan PAD dalam membiayai pembangunan daerah.

Merujuk hasil analisis seperti dalam Tabel 5.1. bahwa baik Sebelum maupun sesudah OTDA Kota Bengkulu, Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara dan Rejang Lebong masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang. Kota Bengkulu ke-tiga indikator ukuran desentralisasi fiskal ternyata mengalami kondisi lebih buruk setelah OTDA. Sementara ke-tiga daerah lainya yaitu Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara dan Rejang Lebong untuk indikator PAD:TPD kondisi pasca OTDA cenderung lebih baik dibandingkan sebelum OTDA. Namun demikian untuk dua indikator lainnya memiliki kesimpulan yang sama bahwa pasca OTDA mengalami kondisi lebih buruk.

Meningkatnya PAD dari tahun ke tahun tidak signifikan jika dibandingkan dengan peningkatan dana transper atau dana perimbangan dari pemerintah pusat. Banyaknya kebocoran PAD seperti yang dilansir beberapa media local telah menyebabkan rendahnya kontribusi secara relatip. Hal ini juga mengindikasikan bahwa OTDA yang memberi seluas

luasnya dalam mengelola keuangan daerah ternyata tidak mampu meningkatkan kontribusi PAD secara signifikan.

Tabel 5.1. Derajat Desentralisasi Fiskal

Kab./Kota	Indikator	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
		Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	1. PAD:TPD	9.39%	14.72%	4.26%	5.38%	7.59%	2.8%	Lebih buruk
	2. BHPBP:TPD	7.78%	10.74%	4.64%	5.47%	6.06%	4.69%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	75.88%	87.61%	64.54%	83.84%	92.40%	74.03%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kota Bengkulu masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang								
Bengkulu Selatan	1. PAD:TPD	3.42%	8.97%	0.90%	3.45%	6.00%	1.79%	Lebih baik
	2. BHPBP:TPD	9.93%	15.34%	7.26%	5.72%	10.03%	1.88%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	83.47%	88.62%	67.49%	87.80%	92.33%	80.79%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kab. Bengkulu Selatan masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang								
Bengkulu Utara	1. PAD:TPD	2.39%	2.63%	1.98%	3.72%	8.84%	2.06%	Lebih baik
	2. BHPBP:TPD	8.86%	10.74%	7.74%	5.91%	11.47%	1.89%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	85.75%	87.65%	83.19%	85.99%	95.14%	71.28%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kab. Bengkulu Utara masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang								
Rejang Lebong	1. PAD:TPD	3.73%	4.55%	2.02%	4.10%	7.48%	2.71%	Lebih baik
	2. BHPBP:TPD	7.37%	11.27%	5.20%	5.09%	7.81%	3.65%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	86.25%	87.64%	83.61%	86.50%	91.02%	76.43%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kab. Rejang Lebong masuk kategori kemampuan keuangan dalam category sangat kurang								

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

Angka-angka pada Tabel 5.1 juga mengindikasikan secara umum kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang. Rendahnya kontribusi PAD salah satu juga disebabkan adanya pemekaran daerah otonom baru. Misalnya Bengkulu Selatan telah terbagi dalam tiga daerah otonom, dua diantaranya adalah daerah otonom baru, yaitu Kabupaten Seluma dan Kaur. Kabupaten Rejang Lebong dan Bengkulu Utara juga mengalami kondisi yang sama menjadi tiga daerah otonom baru. Masing-masing tambahan daerah otonom yaitu Kabupaten Kepahyang dan Lebong untuk daerah otonom baru di Rejang Lebong serta Kabupaten Muko-muko dan Bengkulu Tengah merupakan daerah otonom baru untuk Bengkulu Utara. Namun demikian factor ini juga tidak seutuhnya benar

karena Kota Bengkulu tidak ada penambahan daerah otonom ternyata kondisi lebih buruk dibandingkan dengan ke-tiga Kabupaten lainnya secara relative. Kota Bengkulu yang mengandalkan sektor jasa dan perdagangan nampaknya belum mampu meningkatkan geliat ekonomi secara signifikan oleh Pemerintah Kota selain factor kebocoran seperti yang dijelaskan sebelumnya.

## 5.2. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kondisi Kota Bengkulu pasca OTDA ke-tiga indikator kemandirian keuangan menunjukkan kondisi lebih buruk sebelum OTDA. Bengkulu Selatan menggambarkan kondisi yang lebih baik setelah OTDA khusus untuk indikator ke-2 dan ke-3 namun untuk indikator pertama menunjukkan kesimpulan yang sama. Kabupaten Bengkulu Utara kemandirian keuangan pasca OTDA mengalami kondisi lebih baik kemandirian keuangannya untuk ke-tiga indikator. Sementara itu Kabupaten Rejang Lebong hanya indikator PAD:TKD yang menunjukkan kondisi lebih baik pasca OTDA.

Tabel 5.2. Kemandirian Keuangan Daerah

Kab./Kota	Indikator	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
		Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	1. PAD:TKD	9.98%	16.14%	4.43%	5.48%	7.27%	2.70%	Lebih buruk
	2. PAD:TKR	16.37%	26.43%	6.76%	7.09%	10.29%	3.47%	Lebih buruk
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	10.40%	16.80%	5.06%	7.46%	12.74%	2.84%	Lebih buruk
Bengkulu Selatan	1. PAD:TKD	3.64%	9.92%	0.93%	3.36%	5.88%	1.63%	Lebih buruk
	2. PAD:TKR	5.45%	14.20%	1.22%	5.74%	17.02%	2.29%	Lebih baik
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	4.75%	11.61%	0.98%	5.10%	10.34%	1.75%	Lebih baik
Bengkulu Utara	1. PAD:TKD	2.35%	2.72%	2.01%	3.84%	9.92%	2.31%	Lebih baik
	2. PAD:TKR	4.20%	4.77%	3.65%	5.10%	12.73%	2.44%	Lebih baik
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	4.77%	5.52%	4.34%	6.40%	10.56%	2.31%	Lebih baik
Rejang Lebong	1. PAD:TKD	3.81%	4.65%	2.11%	4.21%	7.62%	2.92%	Lebih baik
	2. PAD:TKR	6.15%	7.62%	4.16%	5.44%	9.21%	3.61%	Lebih buruk
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	4.96%	5.65%	4.10%	4.84%	8.27%	2.99%	Lebih buruk

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

### 5.3. Rasio Efisiensi Pendaptan Asli Daerah

Ada dua ukuran yang digunakan untuk melihat efisiensi PAD yaitu; pertama dilihat dari ukuran Total Sisa Anggaran terhadap Total Belanja Daerah dan ke-dua dilihat dari Total Pengeluaran Lainnya terhadap Total Belanja Daerah. Secara umum ke-empat Kabupaten/Kota menunjukkan efisiensi anggaran yang lebih baik dibandingkan sebelum OTDA. Faktor utama yang menyebabkan efisiensi penggunaan anggaran adalah karena penggunaan anggaran yang berbasis kinerja dan program sehingga tidak semua anggaran bisa diserap habis.

Ada dua sisi dalam menilai penyerapan anggaran, jika dilihat dari sisi kemampuan daya serap menunjukkan ukuran yang baik, namun jika kita menilai dari sisi efisiensi penggunaan anggaran bahwa sisa anggaran menunjukkan kita bisa melakukan saving anggaran untuk tahun selanjutnya. Pengeluaran lainnya pasca OTDA cenderung lebih kecil, karena sudah diatur item-item anggaran sehingga kecil sekali kemungkinan bahwa mata anggaran bisa dimasukkan dalam pengeluaran lainnya.

Tabel 5.3. Efisiensi Pendaptan Asli Daerah

Kab./Kota	Indikator	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
		Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	1.58%	10.17%	-4.20%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	5.48%	7.05%	3.83%	1.63%	4.78%	0.05%	Lebih baik
Bengkulu Selatan	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	2.59%	9.08%	0.00%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	6.19%	11.50%	4.27%	3.02%	11.63%	0.10%	Lebih baik
Bengkulu Utara	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	1.95%	19.60%	-12.34%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	3.93%	4.47%	2.43%	4.58%	24.99%	0.04%	Lebih buruk
Rejang Lebong	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	0.38%	2.75%	-1.32%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	4.64%	5.04%	4.16%	2.89%	12.10%	0.16%	Lebih baik

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

#### 5.4. Rasio Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Pasca adanya OTDA ternyata ke-empat daerah otonom menunjukkan pertumbuhan PAD lebih baik dibanding sebelum OTDA. Berdasarkan ukuran yang ada juga bahwa Bengkulu Selatan dan Bengkulu Utara menunjukkan pertumbuhan sangat baik, sedangkan Kota Bengkulu menunjukkan pertumbuhan dalam kategori sedang dan Rejang Lebong dalam kategori cukup. Pertumbuhan sektor riil dan jasa sedikit banyak telah memacu pertumbuhan PAD apalagi dengan OTDA masing-masing kepala daerah dipacu untuk meningkatkan PAD untuk membiayai RAPBD yang sudah direncanakan. Hanya saja peningkatan PAD tersebut tidak sebanding dengan peningkatan pengeluaran yang disebabkan beberapa hal; misalnya rekrutment pegawai negeri sipil dalam jumlah yang besar yang tidak lagi disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah, in-efisiensi anggaran, serta beberapa program yang tidak didasarkan prioritas.

Tabel 5.4. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Kab./Kota	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
	Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	4.54%	70.30%	-41.36%	30.85%	96.97%	-10.17%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Kota Bengkulu masuk category sangat kurang, setelah OTDA masuk kategori sedang							
Bengkulu Selatan	-6.90%	52.17%	-50.20%	67.45%	545.60%	-24.91%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Bengkulu Selatan masuk category sangat kurang, setelah OTDA masuk kategori sangat baik							
Bengkulu Utara	20.11%	62.72%	-13.75%	69.36%	751.42%	-57.72%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Bengkulu Utara masuk category cukup, setelah OTDA masuk kategori sangat baik.							
Rejang Lebong	16.39%	107.36%	-37.00%	31.57%	137.63%	-19.01%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Rejang Lebong masuk category kurang setelah OTDA masuk kategori cukup							

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

#### 5.5. Analisis Diskriminan

Jika kita merujuk nilai Wiks Lamda dan signifikasi (Tabel 5.5) menggambarkan bahwa variabel penjelas atau predictor mampu membedakan antara sebelum OTDA dan setelah OTDA. Beberapa variabel tersebut adalah; derajat desentralisasi fiscal, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efisiensi PAD, dan rasio pertumbuhan PAD. Derajat desentralisasi fiscal dengan tiga ukuran yaitu : PAD:TPD (X11), BHPBP:TPD (X12), dan SPP : TPD (X13). Rasio

Tabel 5.6. Ketepatan Klasifikasi Fungsi Diskriminan

Classification Results <sup>b,c</sup>					
	D	Predicted Group Membership		Total	
		1.00	2.00		
Original	Count	1.00	15	5	20
		2.00	7	41	48
	%	1.00	75.0	25.0	100.0
		2.00	14.6	85.4	100.0
Cross-validated <sup>a</sup>	Count	1.00	14	6	20
		2.00	8	40	48
	%	1.00	70.0	30.0	100.0
		2.00	16.7	83.3	100.0

a. Cross validation is done only for those cases in the analysis. In cross validation, each case is classified by the functions derived from all cases other than that case.

b. 82.4% of original grouped cases correctly classified.

c. 79.4% of cross-validated grouped cases correctly classified.

Sumber: Hasil penelitian, 2013

Adapun fungsi diskriminan yang membedakan antara sebelum dan sesudah OTDA adalah sebagai berikut:

$$D = 0,79X_{11} + 0,82X_{12} + 0,08X_{13} - 1,31X_{21} + 0,73X_{22} - 0,01X_{23} - 0,32X_{31} + 0,20X_{32} - 0,26X_{41}$$

Variabel yang signifikan yang membedakan kinerja LKPD PEMDA Kota/Kabupaten di Propinsi Bengkulu adalah variabel  $X_{12}$  dan  $X_{13}$ , sedangkan jika dengan tingkat keyakinan 90% adalah  $X_{12}$ ,  $X_{13}$ ,  $X_{22}$  dan  $X_{32}$ . Dari persamaan tersebut menggambarkan ke-empat variabel yang signifikan menunjukkan koefisien yang positif. Sehingga ke-empat variabel tersebut menunjukkan pengaruh yang positif.

Variabel yang signifikan untuk desentralisasi fiskal adalah variabel  $X_{12}$  dan  $X_{13}$ . Variabel  $X_{12}$  = BHPBP:TPD menunjukkan rata-rata rasio lebih rendah pasca OTDA, yaitu sebelum OTDA rata-rata sebesar 8,5% setelah OTDA sebesar 5,6%. Variabel  $X_{13}$  = SPP : TPD rata-rata rasio lebih

pemungutan PAD. Dari sisi pengeluaran sebaiknya pemerintah Kota/Kabupaten berupaya mengoptimalkan dulu Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada saat ini dan tidak melakukan rekrutmen PNS dalam jangka pendek. Selain dilakukan dengan menghindari kebocoran dan inefisiensi anggaran, misalnya anggaran didasarkan prioritas program, mengurangi perjalanan dinas yang tidak esensial.

Rendahnya kinerja keuangan LKPD bahkan ada kecenderungan tidak ada perubahan yang berarti yang tergambar dari analisis diskriminan yang menunjukkan beberapa variabel utama tidak ada yang membedakan antara sebelum dan pasca OTDA. Kondisi seperti ini menggambarkan misi utama OTDA untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik tidak tercapai. Kondisi seperti ini menjadi peringatan besar daerah otonom untuk berbenah diri dalam segala aspek, khususnya dalam upaya mengoptimalkan APBD masing-masing daerah yang berorientasi *value for money*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhar, Karya Satya. 2008. Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Sebelum Dan Setelah Otonomi Daerah. Tesis. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Andreas Ronald dan Dwi Sarmiyatiningsih. 2010. Analisis Kinerja Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi Sebelum dan Sesudah Diberlakukannya Otonomi Daerah di Kabupaten Kulon Progo. *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, Vol 1 No.1 Juni 2010.
- Arens dan Loebbecke. 1997. *Auditing Buku Satu*. Salemba Empat. Prentice-Hall. Jakarta.
- Dariwardani, Ni Made Inna dan Amani, Siti Noor. *Kinerja Provinsi di Indonesia Sebelum dan Setelah Pemberlakuan Otonomi Daerah*.
- Darise, Nurlan. 2007. *Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)*. Indeks.
- Ekawarna, et al., 2009. Pengukuran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi. *Jurnal Cakrawala Akuntansi*, Vol. 1, No.1., Jurusan Akuntansi FE UNJA.
- Gusri, Syamsul. 2005. *Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bengkalis di Era Otonomi*, Tesis, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Halim, A., 2002a. *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*. UPPAMP YKPN, Yogyakarta.
- Halim, A., 2002b. *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Sektor Daerah*. Salemba Empat, Jakarta.
- Hari, Adi P., 2006. *Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli daerah (Studi Kasus kabupaten dan Kota se Jawa- Bali)*, Simposium Nasional Akuntansi. Padang.
- Havid Sularso dan Yanuar Restianto. 2011. *Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap ALokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Tengah*. *Media Riset Akuntansi*, Vol.1 No.2 Agustus 2011.

- Kamaludin, 2011. Dampak Desentralisasi Keuangan Terhadap Kinerja Layanan: Implikasi Setelah Otonomi Daerah Kasus Kota Bengkulu, Penelitian Hibah Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu Tidak Dipublikasikan.
- Mahmudi, 2007. Manajemen Kinerja Sektor Publik. UPP STIM, Yogyakarta.
- Mahmudi, 2010. Manajemen Keuangan Daerah. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Mardiasmo, 2004. Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah. Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Suedy, 2011. Mengejar Opini Wajar Tanpa Pengecualian, disampaikan pada DiklatPim Tk.IV Materi Manajemen Keuangan.
- Sumarsono, Sonny, 2010. Manajemen Keuangan Pemerintahan. Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerinah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 171/PMK.05/2007 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER.51/PB/2008 tentang Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga.

## PERSONALIA PENELITIAN

1	Ketua Peneliti	:	
	a. Nama Lengkap	:	Prof. Dr. Kamaludin, SE., MM
	b. Jenis Kelamin	:	Laki-laki
	c. NIP	:	19660304.199802.1.001
	d. Pangkat/Golongan	:	Pembina/IV.b
	e. Jabatan Fungsional	:	Guru Besar
	f. Bidang Keahlian	:	Manajemen Keuangan
	g. Pendidikan Tertinggi	:	S3
	h. Program Studi	:	Manajemen
2	Anggota Peneliti I:	:	
	a. Nama Lengkap	:	Sri Adji Prabawa, SE. ME
	b. Jenis Kelamin	:	Laki-laki
	c. NIP	:	19590616 198703 1 006
	d. Pangkat/Golongan	:	IV-a/ Pembina
	e. Jabatan Fungsional	:	Lektor Kepala
	f. Bidang Keahlian	:	Manajemen Keuangan
	g. Pendidikan Tertinggi	:	S2
	h. Program Studi	:	Manajemen
3	Anggota Peneliti II:	:	
	a. Nama Lengkap	:	Chairil Afandy, SE., MM
	b. Jenis Kelamin	:	Laki-laki
	c. NIP	:	19790305.200212.1.005
	d. Pangkat/Golongan	:	III-B
	e. Jabatan Fungsional	:	Asisten Ahli
	f. Bidang Keahlian	:	Manajemen Keuangan
	g. Pendidikan Tertinggi	:	S2
	h. Program Studi	:	Manajemen

## RINGKASAN

### KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH LKPD YANG MEMPEROLEH OPINI WTP DAN PENYEBAB KONTROVERSI KEPUTUSAN DI PROPINSI BENGKULU

Oleh:

Kamaludin

Sri Adji Prabawa, SE., ME

Chairil Afandy, SE., MM

Empat daerah otonom yang ada di Propinsi Bengkulu sebelum adanya pemekaran wilayah adalah Kota Bengkulu, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Bengkulu Selatan, dan Kabupaten Bengkulu Utara. Seharusnya secara teoritis ke-empat daerah otonom ini memiliki kemandirian keuangan daerah yang cukup tinggi selain memiliki pengalaman yang cukup baik juga memiliki sumberdaya alam yang melimpah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kinerja LKPD ke-empat daerah otonom tersebut dengan menggunakan ukuran rasio-rasio ada. Tujuan lainnya adalah untuk melihat variabel-variabel keuangan yang dapat membedakan sebelum dan setelah OTDA.

Beberapa hasil temuan penelitian bahwa ke-empat daerah tersebut masih memiliki ketergantungan yang tinggi dengan pemerintah pusat atau mengandalkan dana perimbangan. Sebaliknya kontribusi PAD masih sangat kecil. Disisi lain rasio efisiensi APBD cukup baik, sedangkan rasio pertumbuhan PAD sangat berfluktuatif khususnya beberapa kabupaten induk akibat adanya pembentukan kabupaten baru. Selain itu variabel utama dalam mengukur derajat desentralisasi keuangan, kemandirian keuangan, efisiensi, dan pertumbuhan PAD tidak ada yang signifikan. Ada beberapa variabel yang signifikan tetapi bukan menjadi ukuran utama, misalnya variabel  $X_{12}$ (BHPBP:TPD), dan variabel  $X_{13}$ (SPP: TPD).

Kata Kunci:

LKPD, APBD, OTDA, PAD, BHPBP,TPD, dan SPP.

#### I. PENDAHULUAN

Diawali adanya krisis ekonomi pada tahun 1997 yang juga sekaligus tumbanganya kekuasaan ORDE BARU lebih dari 30 tahun yang menuntut adanya otonomi daerah (OTDA) secara luas. OTDA tidak hanya menuntut desentralisasi kekuasaan juga berimplikasi pada desentralisasi keuangan pada daerah tingkat dua. Paling tidak ada

dua alasan yang selama ini dirasakan oleh masyarakat. Pertama, intervensi masyarakat di masa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, arahan dan statutory requirement yang terlalu besar dari pemerintah pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Mardiasmo, 2004).

Otonomi daerah yang memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah memiliki banyak sekali implikasi, seperti; desentralisasi keuangan dan kewenangan. Desentralisasi keuangan dan kewenangan tersebut telah membuat beberapa daerah bertindak yang terkadang lebih memetingkan pribadi dan kelompok oleh pemerintah daerah yang berkuasa saat itu. Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah tidak lagi berdasarkan prinsip-prinsip *value for money* bagi kesejahteraan masyarakat. Ada indikasi pemborosan pembiayaan terhadap beberapa program atau kegiatan yang tidak semestinya untuk dibiayai, misalnya pemanfaatan dana BANSOS yang begitu besar menjelang PILKADA (Kamaludin, 2011). Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih memprihatinkan. Anggaran daerah, khususnya pengeluaran daerah belum mampu berperan secara efektif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Di sisi lain banyak ditemukan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas dan kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi, dan efektifitas, karena kualitas perencanaan anggaran daerah relatif lemah. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan. Sementara itu pengeluaran daerah terus meningkat, sehingga hal tersebut meningkatkan fiskal gap. Keadaan ini pada akhirnya akan menimbulkan underfinancing atau overfinancing yang pada gilirannya akan mempengaruhi tingkat ekonomi, efisiensi dan efektifitas unit kerja Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan landasan pelaksanaan desentralisasi di bidang politik, administrasi, dan fiskal dalam rangka mewujudkan Otonomi Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berintikan pembagian kewenangan dan fungsi (power sharing) antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang Nomor 25 Jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan (financial sharing) antara pusat dan daerah sebagai konsekuensi pembagian kewenangan tersebut. Kedua undang-undang ini menekankan bahwa pengembangan otonomi daerah diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman sumber daya daerah.

Sebelum kedua UU No. 22 dan 25 tahun 1999 diberlakukan, berbagai kegiatan pelayanan pemerintah, terutama program pembangunan, lebih banyak diputuskan dan bahkan dilaksanakan oleh pusat melalui instansi vertikalnya di daerah (KANWIL dan KANDEP). Sejak kedua UU itu diberlakukan pada 1 Januari 2001 daerah menerima kewenangan yang begitu besar. Untuk melaksanakan semua itu pemerintah pusat menyediakan dana alokasi umum (DAU) yang pada umumnya lebih besar dibandingkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun-tahun sebelumnya. Tanggung jawab pengalokasian DAU diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Dalam kenyataannya DAU yang diterima dinilai kurang dibanding kebutuhan untuk dapat mengelola kewenangan pelayanan pemerintahan secara baik. Selain kekurangan dana, aparat daerah yang selama lebih dari tiga dekade sebelumnya telah terbiasa menerima "perintah" dari pusat masih memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan sistem administrasi pemerintahan yang baru ini. Waktu yang dibutuhkan untuk beradaptasi antara satu daerah dengan daerah lainnya sangat beragam sehingga terjadi keterlambatan dalam implementasi undang-undang tersebut.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan OTDA yang telah berlangsung lebih dari sepuluh tahun tersebut peluang keberhasilan kebijakan baru ini masih diragukan oleh banyak pihak. Keraguan itu timbul karena adanya berbagai faktor penghambat dan banyaknya indikasi negatif yang terjadi di lapangan sehingga pelaksanaan kebijakan OTDA dinilai tidak berlangsung sesuai dengan amanat peraturan perundangan. Hingga saat ini pemerintah pusat belum menyelesaikan tanggung jawabnya membuat peraturan perundangan pendukung pelaksanaan Undang-undang (UU) No. 22, 1999, tetapi di sisi lain, pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa peraturan perundangan yang bertentangan satu sama lain. Propinsi dan kabupaten/kota belum memiliki persepsi yang sama dalam menjabarkan kewenangannya. Demikian pula nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dalam berbagai bidang pemerintahan dinilai semakin subur. Sementara itu, ruang partisipasi yang semestinya diberikan secara luas bagi masyarakat juga belum secara konsisten dilaksanakan (SMERU, 2002).

Beberapa peneliti mengindikasikan semenjak OTDA dibandingkan sebelum OTDA kinerja keuangan daerah otonom memiliki keanekaragaman hasil. Beberapa peneliti seperti; Akai (2007), Thiessen (2003), Malik et al (2006), Iimi (2005), Fadjari et al Sembiring (2007), dan Wibowo (2008) mengemukakan desentralisasi keuangan telah berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya beberapa peneliti lain justru sebaliknya seperti dikemukakan oleh Xie et al (1999), Zhang dan Zou (1998), serta Jin dan Zou (2005). Demikian halnya dengan kinerja keuangan daerah otonom beberapa peneliti juga memperoleh hasil yang berbeda beda. Beberapa mengemukakan kinerja relatif baik sedangkan lainnya menyatakan tidak lebih baik dibandingkan sebelum OTDA.

## **II. PERUMUSAN MASALAH**

Salah satu sasaran reformasi adalah menuntut hak otonom daerah yang lebih luas agar dapat mengatur dan mengelola keuangan daerah secara otonom dengan harapan tepat sasaran dan diharapkan kesejahteraan masyarakat lokal lebih baik dengan alokasi APBD yang ada. Kenyataan yang terjadi justru pemerintah daerah belum siap untuk diberi otonomi yang begitu luas. Berkaitan dengan APBD banyak

alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran, efektivitas dan kemandirian keuangan yang rendah serta inefisiensi anggaran.

### III. TINJAUAN PUSTAKA

#### 3.1. Arah OTDA di Indonesia

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, yata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Mardiasmo, 2004).

Undang-undang tersebut pada intinya menginginkan mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran fungsi DPRD. Undang-undang tersebut juga memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

Dalam perjalanannya banyak yang mempertanyakan pelaksanaan undang-undang tersebut dapat mewujudkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel secara berkesinambungan. Semenjak dilakukan OTDA hampir semua pemerintah daerah terkena kasus hukum. Dari catatan yang ada hanya lima daerah yang belum tersandung kasus hukum. Hal ini mengindikasikan pelaksanaan desentralisasi keuangan di daerah tidak dilaksanakan ke-5 prinsip-prinsip tersebut. Selama dilaksanakan OTDA hampir semua daerah berupaya merekrut PNS sebanyak mungkin dengan dalih untuk meningkatkan layanan masyarakat. Padahal semua orang tau rekrutment tersebut penuh dengan Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).

Undang-undang tersebut bermaksud memberdayakan pemerintah daerah, sebagai perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah khususnya.

3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan terkait, seperti; DPRD, Kepala Daerah, SEKDA, dan lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabel.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada public.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan system informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah dalam menyebarluaskan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

### **3.2. Manajemen Keuangan Daerah**

Undang-undang No.22 dan No. 25 tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah di Indonesia merupakan tonggak sejarah yang sangat penting dalam manajemen pemerintahan daerah di Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi yang memungkinkan pemerintah daerah mengatur administrasi pemerintahan dengan mandiri dan fleksibel (Sumarsono, 2010). Pengertian keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 5 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. Keuangan Negara

adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran dan pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD yaitu; suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan.

Menurut Mardiasmo (2004), Manajemen Keuangan Daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Selanjutnya Mardiasmo (2004) juga menjelaskan bahwa prinsip-prinsip dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah adalah komprehensif dan disiplin, fleksibilitas, dan terprediksi.

### 3.3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi. Dalam konteks organisasi sektor publik misalkan pemerintah daerah. Kesuksesan organisasi itu akan digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai kesuksesan pemerintah daerah melalui kemampuan organisasi dalam memberikan layanan public yang relatif murah dan berkualitas. Pelayanan publik tersebut menjadikan *bottom line* dalam pemerintah daerah (Mahmudi, 2007).

Pengukuran kinerja merupakan bagian penting dari proses pengendalian manajemen baik bisnis ataupun publik. Namun karena sifat dan karakteristik sektor public berbeda dengan swasta, sehingga penekanan dan orientasi pengukuran kinerjanya pun terdapat perbedaan. Adapun tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah: mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, menyediakan sarana pembelajaran pegawai, memperbaiki kinerja periode berikutnya, memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan, memotivasi pegawai, dan menciptakan akuntabilitas publik.

Untuk mengukur kinerja dapat berasal dari dalam dan luar organisasi publik. Jika hanya menggunakan ukuran kinerja internal, maka penilaian sangat subyektif. Maka sebaiknya mempertimbangkan value dan persepsi bagi masyarakat. Perlu diingat bahwa dalam organisasi public masyarakatlah menjadi sasaran akhir dari *value for the*

money terhadap APBD yang dianggarkan oleh PEMDA. Jika masyarakat tidak memiliki manfaat apa-apa terhadap program yang dilakukan oleh pemerintah suatu daerah maka sebenarnya hanya merupakan pemborosan anggaran. Dalam kenyataannya memang banyak program yang dirancang tidak berorientasi kepentingan publik.

Penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan komponen berikut (Mahmudi, 2007): Biaya pelayanan, Tingkat pemanfaatan, Kualitas dan standar pelayanan, Cakupan pelayanan, dan Kepuasan masyarakat. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 1 ayat 37 pengertian kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja keuangan Pemerintahan Daerah adalah 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. Kinerja instansi pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Organisasi sektor publik atau Pemerintah merupakan organisasi yang bertujuan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi dan sebagainya. Pelayanan publik diberikan karena masyarakat merupakan salah satu stakeholder organisasi sektor publik. Sehingga pemerintah tidak hanya menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat saja, tetapi juga kepada masyarakat luas. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk membantu manajer publik untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial.

Pengukuran kinerja menurut Ekawarna, *et al* (2009) adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan

berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi. Pandangan tradisional terhadap pengukuran kinerja organisasi sering hanya menekankan pada minimasi biaya (input), misalnya dengan penghematan biaya operasional. Sistem pengukuran kinerja modern selain menilai input dan output juga menilai tingkat fleksibilitas organisasi melayani pelanggan. Jadi, pengukuran kinerja menjadi luas cakupannya karena mempertimbangkan kepuasan pelanggan (*customer satisfactions*). Dalam melakukan pengukuran kinerja pada pemerintah sudah selangkahnya meninggalkan pandangan tradisional dan beralih pada pandangan modern. Hal ini karena semua jasa dan produk yang dihasilkan pemerintah ditujukan untuk memenuhi harapan dan keinginan masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2002) pengukuran kinerja juga memiliki beberapa manfaat, yaitu:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*). Secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

Sedangkan Mahmudi (2007) menjelaskan bahwa tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah: mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, menyediakan sarana pembelajaran pegawai, memperbaiki kinerja periode berikutnya, memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*, memotivasi pegawai, dan menciptakan akuntabilitas publik

Ekawarna, et al (2009), indikator kinerja adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektifitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Indikator kinerja suatu organisasi hendaknya dapat dipahami secara sama, baik oleh manajemen maupun stakeholders. Dengan indikator yang sama dan persepsi yang sama maka penilaian keberhasilan diharapkan menggunakan kriteria yang sama sehingga lebih objektif. Jadi dengan adanya indikator yang jelas, diharapkan akan menciptakan konsensus berbagai pihak, baik internal maupun eksternal untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan program dan dalam menilai keberhasilan suatu instansi pemerintah. Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif.

Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Suprpto, 2006).

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 pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya (Suprpto, 2006).

#### **3.4. Penelitian Sebelumnya**

Beberapa peneliti berikut ini memperoleh hasil yang berbeda-beda namun demikian juga ada beberapa kesamaan terutama yang terkait dengan OTDA atau desentralisasi keuangan. Menurut Ahadiyati (2005) bahwa dampak dari kebijakan otonomi daerah terhadap daerah otonom sangat bervariasi. Dapat dikatakan bahwa tingkat capaian kinerja dalam penyelenggaraan otonomi daerah periode 1999-2003 masih rendah, meskipun dalam sebagian besar indikator menunjukkan perubahan positif. Sementara itu menurut Azhar (2008) bahwa Ada perbedaan kinerja sebelum dan setelah OTDA di NAD dan SUMUT, namun demikian efisiensi penggunaan

anggaran tidak perbedaan yang signifikan. Artinya setelah OTDA inefisiensi penggunaan anggaran semakin menjadi-jadi dikarenakan dampak dari desentralisasi keuangan. Temuan SMERU (2002) di Propinsi Lampung realisasi anggaran terus meningkat terhadap ke-tiga sektor tersebut semenjak OTDA hanya saja menurut pengamatan SMERU tidak banyak perubahan yang berarti. Hofman, *et al* (2006) menilai bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia telah berdampak terhadap kesalahan alokasi penggunaan anggaran dan kehilangan prinsip efisiensi anggaran. Shleifer & Vishny (1993) struktur pemerintahan dan proses politik faktor yang paling menentukan tingkat korupsi, sehingga lemahnya pemerintahan akan berdampak sulit untuk mengontrol birokrasi. Kondisi seperti inilah yang terjadi di negara kita hingga di tingkat daerah, dimana pengawasan sangat lemah dan terjadi kolusi secara kelembagaan.

Dampak dari OTDA atau desentralisasi keuangan dari beberapa peneliti lain memiliki dampak yang berbeda-beda. Akai (2007), Thiessen (2003), Malik *et al* (2006), Iimi (2005), Fadjar *et al* (2007), dan Wibowo (2008) menemukan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Sementara hasil studi Xie *et al* (1999), Zhang dan Zou (1998), serta Jin dan Zou (2005) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Fadjar dan Sembiring (2007) serta Wibowo (2008) desentralisasi fiskal di Indonesia. Upaya pelaksanaan desentralisasi fiskal yang utuh di Indonesia baru dilaksanakan secara efektif pada tahun 2001 sejak dikeluarkannya UU no 22 dan 25 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Dengan periode implementasi yang relatif singkat tersebut, nampaknya masih banyak urusan yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan berimplikasi pada dominasi anggaran penerimaan dan pengeluaran oleh pemerintah pusat. Selama periode 2002-2008, nilai transfer ke daerah terhadap belanja pemerintah pusat relatif belum terlalu tinggi, rata-rata hanya mencapai 31,31 persen, padahal transfer ke daerah ini merupakan komponen terbesar dalam penerimaan daerah. Zulyanto (2010) Komposisi pendapatan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Bengkulu masih menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pemerintah pusat, terutama dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

#### IV. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Dari permasalahan yang ada tersebut khususnya yang berkaitan dengan indikator kinerja keuangan pemerintah daerah maka secara khusus tujuan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui tingkat derajat desentralisasi fiskal daerah otonom di Propinsi Bengkulu
2. Untuk menilai kemandirian keuangan daerah otonom di Propinsi Bengkulu
3. Untuk menilai efisiensi pendapatan asli daerah otonom di Propinsi Bengkulu
4. Untuk menilai pertumbuhan pendapatan asli daerah otonom di Propinsi Bengkulu
5. Untuk menilai dampak terhadap kinerja keuangan daerah otonom di Propinsi Bengkulu setelah OTDA dengan sebelum OTDA.
6. Untuk menilai rasio kinerja keuangan yang dapat membedakan dampak sebelum dan setelah OTDA daerah otonom di Propinsi Bengkulu.

Beberapa manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian ini antara lain sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah untuk menentukan positioning daerah yang bersangkutan sebagai daerah otonom untuk menuju kemandirian keuangan dan bahan untuk menentukan kebijakan dimasa yang akan datang.

#### V. METODE PENELITIAN

Penelitian akan dilakukan dengan cara melakukan analisis atas laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan yang dianalisis adalah sebelum diberlakukannya OTDA dengan setelah OTDA baik dengan pendekatan analisis rasio dan statistik. Rasio yang diukur adalah; derajat desentralisasi fiskal, kemandirian keuangan, efisiensi PAD, dan rasio pertumbuhan PAD, serta indeks kemampuan keuangan. Pendekatan analisis statistik adalah menggunakan analisis diskriminan.

Populasi dalam penelitian ini adalah daerah otonom kabupaten/kota di Propinsi Bengkulu yang berjumlah sepuluh (10) daerah otonom, yaitu: Kota Bengkulu, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Muko-Muko, Kabupaten Kaur, Kabupaten Bengkulu tengah, Kabupaten

Kepahyang, Kabupaten Lebong dan Kabupaten Seluma. Mengingat dari sepuluh kabupaten tersebut tidak semua dapat dijadikan sampel dikarenakan daerah otonom baru dan tentunya tidak memiliki data sebelum OTDA, maka penarikan sampel dengan menggunakan *Judgement Sampling*. Adapun kriteria sampel adalah daerah otonom yang telah memiliki laporan APBD baik sebelum OTDA maupun setelah diberlakukan. Mengingat enam (6) daerah yang disebut terakhir merupakan daerah otonom baru yang terbentuk setelah UU OTDA sehingga hanya empat (4) daerah otonom yang layak diteliti, yaitu: Kota Bengkulu, Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Bengkulu Selatan, dan Kabupaten Rejang Lebong.

### 5.1. Operasionalisasi Variabel

Berikut ini beberapa variabel penelitian didefinisikan secara operasional serta menggunakan beberapa ukuran setiap variabel.

Tabel 5.1. Operasionalisasi Variabel

No	Variabel Penelitian	Defenisi Operasional	Pengukuran
1	Derajat desentralisasi fiskal	Ukuran yang menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menggali dan memperoleh pendapatan	1. PAD:TPD 2. BHPBP:TPD 3. SPP : TPD
2	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	Ukuran yang menunjukkan seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerahnya.	1. PAD:TKD 2. PAD:TKR 3. PAD+BHPBP:TKD
3	Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah	Ukuran yang menunjukkan tingkat efisiensi dari setiap penggunaan uang daerah dalam membangun daerahnya	1. TSA:TBD 2. TPL:TBD
4	Rasio Pertumbuhan PAD	Ukuran yang menunjukkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya	$RPAD_{Xn} - RPAD_{X_{n-1}}$ ; $RPAD_{X_{n-1}}$

Keterangan:

- RPAD = Realisasi Pendapatan Asli Daerah
- TPAD = Target Pendapatan Asli Daerah
- $RPAD_{Xn}$  = Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah tahun ini
- $RPAD_{X_{n-1}}$  = Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah tahun sebelumnya
- TSA = Total Sisa Anggaran
- TBD = Total Belanja daerah
- TPL = Total Pengeluaran Lainnya

SPP	= Sumbangan Pemerintah Pusat
PAD	= Pendapatan Asli Daerah
TPD	= Total Penerimaan Daerah
TKD	= Total Pengeluaran Daerah
TKR	= Total Pengeluaran Rutin
BHBP	= Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak

Untuk menjawab tujuan penelitian pertama hingga ke-lima dengan menggunakan analisis rasio-rasio: derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan, rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan PAD. Untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal menggunakan ukuran sebagai berikut.

**Tabel 5.2. 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: Munir, 2004:106

Untuk menilai kemandirian suatu daerah sampel menggunakan ukuran sebagai berikut:

**Tabel 5.3. Kriteria Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah**

Prosentase PAD terhadap Dana Perimbangan	Kemandirian Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat Baik
10,01 - 20,00	Baik
20,01 - 30,00	Cukup
30,01 - 40,00	Sedang
40,01 - 50,00	Kurang
> 50,00	Sangat Kurang

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991

Efektivitas kinerja keuangan daerah masing-masing daerah otonom dinilai dengan kriteria sebagai berikut:

Tabel 5.4. Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

RPAD : TPAD	Efektivitas Keuangan
100% keatas	Sangat Efektif
90%-100%	Efektif
80%-90%	Cukup Efektif
60%-80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

Sumber : Keputusan Mendagri No. 690.900-327 tahun 1996

Sedangkan untuk menilai pertumbuhan suatu daerah otonom yang dijadikan sampel adalah dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:

Tabel 5.5. Kriteria Pertumbuhan PAD

Pertumbuhan	Kreteria
<10%	Sangat Kurang
10%-20%	Kurang
20,01%-30%	Cukup
30,01%-40%	Sedang
40,01% - 50%	Baik
>50%	Sangat Baik

Sumber : Tangkilisan dan Hessel (2005)

Sedangkan tujuan penelitian ke-tujuh adalah menggunakan analisis diskriminan. Mengingat ukuran variabel lebih dari satu maka digunakan beberapa model diskriminan untuk melakukan seleksi model terbaik. Model analisis diskriminan adalah sebagai berikut:

$$D = b_0 + b_1X_{11} + b_2X_{12} + b_3X_{13} + b_4X_{14} + b_5X_{15} \quad (5.1)$$

Dimana:

D adalah skor diskriminan sebelum dan setelah OTDA

$b_1, b_2, b_3, b_4$  adalah koefisien diskriminan variabel prediktor  $X_1, X_2, X_3, X_4$

$X_{11}$  adalah variabel indikator derajat desentralisasi fiskal

$X_{12}$  adalah variabel indikator rasio kemandirian keuangan

$X_{13}$  adalah variabel indikator rasio efisiensi PAD

$X_{14}$  adalah variabel indikator rasio efektivitas PAD

$X_{15}$  adalah variabel dan rasio pertumbuhan PAD

## VI. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 6.1. Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio derajat disentralisasi fiskal dengan menggunakan tiga indikator; pertama rasio antara Pendapatan Asli daerah dengan Total Pendapatan Daerah; ke-dua rasio antara Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dengan Total Pendapatan Daerah dan ke-tiga; rasio antara Sumbangan Pemerintah Pusat dengan Total Pendapatan Daerah. PAD. Semakin tinggi rasio Pendapatan Asli daerah (PAD), berarti pemerintah daerah mengandalkan penerimaan PAD untuk membiayai pembangunan daerah. Pemerintah daerah merencanakan PAD dalam APBD sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Sebaliknya, Semakin rendah rasio PAD, berarti pemerintah daerah kurang mengandalkan penerimaan PAD dalam membiayai pembangunan daerah.

Merujuk hasil analisis seperti dalam Tabel 6.1. bahwa baik Sebelum maupun sesudah OTDA Kota Bengkulu, Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara dan Rejang Lebong masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang. Kota Bengkulu ke-tiga indikator ukuran desentralisasi fiskal ternyata mengalami kondisi lebih buruk setelah OTDA. Sementara ke-tiga daerah lainnya yaitu Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara dan Rejang Lebong untuk indikator PAD:TPD kondisi pasca OTDA cenderung lebih baik dibandingkan sebelum OTDA. Namun demikian untuk dua indikator lainnya memiliki kesimpulan yang sama bahwa pasca OTDA mengalami kondisi lebih buruk.

Meningkatnya PAD dari tahun ke tahun tidak signifikan jika dibandingkan dengan peningkatan dana transfer atau dana perimbangan dari pemerintah pusat. Banyaknya kebocoran PAD seperti yang dilansir beberapa media local telah menyebabkan rendahnya kontribusi secara relatif. Hal ini juga mengindikasikan bahwa OTDA yang memberi seluas luasnya dalam mengelola keuangan daerah ternyata tidak mampu meningkatkan kontribusi PAD secara signifikan.

Tabel 6.1. Derajat Desentralisasi Fiskal

Kab./Kota	Indikator	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
		Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	1. PAD:TPD	9.39%	14.72%	4.26%	5.38%	7.59%	2.8%	Lebih buruk
	2. BHPBP:TPD	7.78%	10.74%	4.64%	5.47%	6.06%	4.69%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	75.88%	87.61%	64.54%	-83.84%	92.40%	74.03%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kota Bengkulu masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang								
Bengkulu Selatan	1. PAD:TPD	3.42%	8.97%	0.90%	3.45%	6.00%	1.79%	Lebih baik
	2. BHPBP:TPD	9.93%	15.34%	7.26%	5.72%	10.03%	1.88%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	83.47%	88.62%	67.49%	87.80%	92.33%	80.79%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kab. Bengkulu Selatan masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang								
Bengkulu Utara	1. PAD:TPD	2.39%	2.63%	1.98%	3.72%	8.84%	2.06%	Lebih baik
	2. BHPBP:TPD	8.86%	10.74%	7.74%	5.91%	11.47%	1.89%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	85.75%	87.65%	83.19%	85.99%	95.14%	71.28%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kab. Bengkulu Utara masuk kategori kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang								
Rejang Lebong	1. PAD:TPD	3.73%	4.55%	2.02%	4.10%	7.48%	2.71%	Lebih baik
	2. BHPBP:TPD	7.37%	11.27%	5.20%	5.09%	7.81%	3.65%	Lebih buruk
	3. SPP : TPD	86.25%	87.64%	83.61%	86.50%	91.02%	76.43%	Lebih buruk
Sebelum dan sesudah OTDA Kab. Rejang Lebong masuk kategori kemampuan keuangan dalam category sangat kurang								

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

Angka-angka pada Tabel 6.1 juga mengindikasikan secara umum kemampuan keuangan dalam kategori sangat kurang. Rendahnya kontribusi PAD salah satu juga disebabkan adanya pemekaran daerah otonom baru. Misalnya Bengkulu Selatan telah terbagi dalam tiga daerah otonom, dua diantaranya adalah daerah otonom baru, yaitu Kabupaten Seluma dan Kaur. Kabupaten Rejang Lebong dan Bengkulu Utara juga mengalami kondisi yang sama menjadi tiga daerah otonom baru. Masing-masing tambahan daerah otonom yaitu Kabupaten Kepahyang dan Lebong untuk daerah otonom baru di Rejang Lebong serta Kabupaten Muko-muko dan Bengkulu Tengah merupakan daerah otonom baru untuk Bengkulu Utara. Namun demikian factor ini juga tidak seutuhnya benar karena Kota Bengkulu tidak ada penambahan daerah otonom ternyata kondisi lebih buruk dibandingkan dengan ke-tiga Kabupaten lainnya secara relative. Kota Bengkulu yang mengandalkan sektor jasa dan perdagangan nampaknya belum mampu meningkatkan geliat ekonomi secara signifikan oleh Pemerintah Kota selain factor kebocoran seperti yang dijelaskan sebelumnya.

### 6.2. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kondisi Kota Bengkulu pasca OTDA ke-tiga indikator kemandirian keuangan menunjukkan kondisi lebih buruk sebelum OTDA. Bengkulu Selatan menggambarkan kondisi yang lebih baik setelah OTDA khusus untuk indikator ke-2 dan ke-3 namun untuk indikator pertama menunjukkan kesimpulan yang sama. Kabupaten Bengkulu Utara kemandirian keuangan pasca OTDA mengalami kondisi lebih baik kemandirian keuangannya untuk ke-tiga indikator. Sementara itu Kabupaten Rejang Lebong hanya indikator PAD:TKD yang menunjukkan kondisi lebih baik pasca OTDA.

Tabel 6.2. Kemandirian Keuangan Daerah

Kab./Kota	Indikator	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
		Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	1. PAD:TKD	9.98%	16.14%	4.43%	5.48%	7.27%	2.70%	Lebih buruk
	2. PAD:TKR	16.37%	26.43%	6.76%	7.09%	10.29%	3.47%	Lebih buruk
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	10.40%	16.80%	5.06%	7.46%	12.74%	2.84%	Lebih buruk
Bengkulu Selatan	1. PAD:TKD	3.64%	9.92%	0.93%	3.36%	5.88%	1.63%	Lebih buruk
	2. PAD:TKR	5.45%	14.20%	1.22%	5.74%	17.02%	2.29%	Lebih baik
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	4.75%	11.61%	0.98%	5.10%	10.34%	1.75%	Lebih baik
Bengkulu Utara	1. PAD:TKD	2.35%	2.72%	2.01%	3.84%	9.92%	2.31%	Lebih baik
	2. PAD:TKR	4.20%	4.77%	3.65%	5.10%	12.73%	2.44%	Lebih baik
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	4.77%	5.52%	4.34%	6.40%	10.56%	2.31%	Lebih baik
Rejang Lebong	1. PAD:TKD	3.81%	4.65%	2.11%	4.21%	7.62%	2.92%	Lebih baik
	2. PAD:TKR	6.15%	7.62%	4.16%	5.44%	9.21%	3.61%	Lebih buruk
	3. (PAD+ BHPBP): TKD	4.96%	5.65%	4.10%	4.84%	8.27%	2.99%	Lebih buruk

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

### 6.3. Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Ada dua ukuran yang digunakan untuk melihat efisiensi PAD yaitu; pertama dilihat dari ukuran Total Sisa Anggaran terhadap Total Belanja Daerah dan ke-dua dilihat dari Total Pengeluaran Lainnya terhadap Total Belanja Daerah. Secara umum keempat Kabupaten/Kota menunjukkan efisiensi anggaran yang lebih baik dibandingkan sebelum OTDA. Faktor utama yang menyebabkan efisiensi penggunaan anggaran adalah karena penggunaan anggaran yang berbasis kinerja dan program sehingga tidak semua anggaran bisa diserap habis.

Ada dua sisi dalam menilai penyerapan anggaran, jika dilihat dari sisi kemampuan daya serap menunjukkan ukuran yang baik, namun jika kita menilai dari sisi efisiensi penggunaan anggaran bahwa sisa anggaran menunjukkan kita bisa melakukan saving anggaran untuk tahun selanjutnya. Pengeluaran lainnya pasca OTDA cenderung lebih kecil, karena sudah diatur item-item anggaran sehingga kecil sekali kemungkinan bahwa mata anggaran bisa dimasukkan dalam pengeluaran lainnya.

**Tabel 6.3. Efisiensi Pendapatan Asli Daerah**

Kab./Kota	Indikator	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
		Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	1.58%	10.17%	-4.20%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	5.48%	7.05%	3.83%	1.63%	4.78%	0.05%	Lebih baik
Bengkulu Selatan	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	2.59%	9.08%	0.00%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	6.19%	11.50%	4.27%	3.02%	11.63%	0.10%	Lebih baik
Bengkulu Utara	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	1.95%	19.60%	-12.34%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	3.93%	4.47%	2.43%	4.58%	24.99%	0.04%	Lebih buruk
Rejang Lebong	1. TSA:TBD	0.00%	0.00%	0.00%	0.38%	2.75%	-1.32%	Lebih baik
	2. TPL:TBD	4.64%	5.04%	4.16%	2.89%	12.10%	0.16%	Lebih baik

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

#### 6.4. Rasio Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Pasca adanya OTDA ternyata ke-empat daerah otonom menunjukkan pertumbuhan PAD lebih baik dibanding sebelum OTDA. Berdasarkan ukuran yang ada juga bahwa Bengkulu Selatan dan Bengkulu Utara menunjukkan pertumbuhan sangat baik, sedangkan Kota Bengkulu menunjukkan pertumbuhan dalam kategori sedang dan Rejang Lebong dalam kategori cukup. Pertumbuhan sektor riil dan jasa sedikit banyak telah memacu pertumbuhan PAD apalagi dengan OTDA masing-masing kepala daerah dipacu untuk meningkatkan PAD untuk membiayai RAPBD yang sudah direncanakan. Hanya saja peningkatan PAD tersebut tidak sebanding dengan peningkatan pengeluaran yang disebabkan beberapa hal; misalnya rekrutment pegawai negeri sipil dalam jumlah yang besar yang tidak lagi disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah, in-efisiensi anggaran, serta beberapa program yang tidak didasarkan prioritas.

**Tabel 6.4. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah**

Kab./Kota	Sebelum OTDA			Setelah OTDA			Keterangan
	Mean	Max	Min	Mean	Max	Min	
Bengkulu	4.54%	70.30%	-41.36%	30.85%	96.97%	-10.17%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Kota Bengkulu masuk category sangat kurang, setelah OTDA masuk kategori sedang							
Bengkulu Selatan	-6.90%	52.17%	-50.20%	67.45%	545.60%	-24.91%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Bengkulu Selatan masuk category sangat kurang, setelah OTDA masuk kategori sangat baik							
Bengkulu Utara	20.11%	62.72%	-13.75%	69.36%	751.42%	-57.72%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Bengkulu Utara masuk category cukup, setelah OTDA masuk kategori sangat baik.							
Rejang Lebong	16.39%	107.36%	-37.00%	31.57%	137.63%	-19.01%	Lebih Baik
Sebelum OTDA di Rejang Lebong masuk category kurang setelah OTDA masuk kategori cukup							

Sumber: Hasil Penelitian, 2013

### 6.5. Analisis Diskriminan

Jika kita merujuk nilai Wilks Lamda dan signifikasi (Tabel 5.5) menggambarkan bahwa variabel penjelas atau predictor mampu membedakan antara sebelum OTDA dan setelah OTDA. Beberapa variabel tersebut adalah; derajat desentralisasi fiscal, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efisiensi PAD, dan rasio pertumbuhan PAD. Derajat desentralisasi fiscal dengan tiga ukuran yaitu : PAD:TPD (X11), BHPBP:TPD (X12), dan SPP : TPD (X13). Rasio kemandirian keuangan daerah dengan tiga ukuran yaitu : PAD:TKD (X21), PAD:TKR (X22), dan PAD+BHPBP:TKD (X23). Rasio efisiensi PAD dengan dua ukuran yaitu : TSA:TBD (X31), dan TPL:TBD (X32). Rasio pertumbuhan PAD hanya diwakili satu ukuran yaitu melihat pertumbuhan PAD dibandingkan tahun sebelumnya.

**Tabel 5.5. Test Fungsi Diskriminan**

Wilks' Lambda				
Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1	.590	32.445	9	.000

Eigenvalues				
Function	Eigenvalue	% of Variance	Cumulative %	Canonical Correlation
1	.695 <sup>a</sup>	100.0	100.0	.640

a. First 1 canonical discriminant functions were used in the analysis.

Sumber: Hasil penelitian, 2013

Output tersebut menunjukkan bahwa nilai korelasi kanonikal yaitu 0,70 menunjukkan adanya hubungan antara variabel-variabel yang membedakan antar rasio sebelum OTDA dan setelah OTDA memiliki hubungan yang erat. Ketepatan model ini dalam mengklasifikasi sebelum dan sesudah OTDA masing-masing observasi adalah sebesar 82%.

Adapun fungsi diskriminan yang membedakan antara sebelum dan sesudah OTDA adalah sebagai berikut:

$$D = 0,79X_{11} + 0,82X_{12} + 0,08X_{13} - 1,31X_{21} + 0,73X_{22} - 0,01X_{23} - 0,32X_{31} + 0,20X_{32} - 0,26X_{41}$$

Variabel yang signifikan yang membedakan kinerja LKPD PEMDA Kota/Kabupaten di Propinsi Bengkulu adalah variabel  $X_{12}$  dan  $X_{13}$ , sedangkan jika dengan tingkat keyakinan 90% adalah  $X_{12}$ ,  $X_{13}$ ,  $X_{22}$  dan  $X_{32}$ . Dari persamaan tersebut menggambarkan ke-empat variabel yang signifikan menunjukkan koefisien yang positif. Sehingga ke-empat variabel tersebut menunjukkan pengaruh yang positif.

Variabel yang signifikan untuk desentralisasi fiskal adalah variabel  $X_{12}$  dan  $X_{13}$ . Variabel  $X_{12}$ = BHPBP:TPD menunjukkan rata-rata rasio lebih rendah pasca OTDA, yaitu sebelum OTDA rata-rata sebesar 8,5% setelah OTDA sebesar 5,6%. Variabel  $X_{13}$ = SPP : TPD rata-rata rasio lebih besar pasca OTDA 86% berbanding 83% sebelum OTDA. Variabel kemandirian keuangan hanya variabel  $X_{22}$  = PAD:TKR menunjukkan rata-rata rasio lebih rendah pasca OTDA sebesar 6% berbanding 8% sebelum OTDA. Variabel terakhir yang signifikan adalah efisiensi keuangan adalah  $X_{32}$ = TPL:TBD menunjukkan rata-rata rasio lebih rendah pasca OTDA yaitu sebesar 3% berbanding 5% sebelum OTDA. Koefisien Fungsi Diskriminan adalah dihitung sebagai berikut :  $((20 \times 1.272) + (48 \times -0,530))/2 = 25,44 - 25,44 = 0$ .

## VII. KESIMPULAN DAN SARAN

### 7.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan bab sebelumnya dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama derajat desentralisasi fiskal pasca OTDA ternyata lebih buruk dibandingkan sebelum OTDA dan kemampuan keuangan masuk dalam kategori kurang, baik sebelum maupun PASCA OTDA. Ke-dua kemandirian keuangan untuk Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara, dan Rejang Lebog cenderung lebih baik dibanding sebelum OTDA, sementara itu kota Bengkulu cenderung lebih buruk pasca OTDA. Ketiga efisiensi dalam pengelolaan PAD ke-empat Kabupaten/Kota cenderung lebih baik dibandingkan sebelum OTDA. Ke-lima rasio pertumbuhan PAD cenderung lebih baik dibandingkan sebelum OTDA, dan secara umum menunjukkan kategori sedang hingga

sangat baik. Ke-enam ada empat variabel yang membedakan kinerja LKPD pemerintah Kota/Kabupaten di Propinsi Bengkulu yaitu:  $X_{12}$  (BHPBP:TPD),  $X_{13}$ (SPP : TPD),  $X_{22}$  (PAD:TKR), dan  $X_{32}$ (TPL:TBD).

## 7.2. Saran

Tingginya ketergantungan pemerintah daerah yang ada di Propinsi Bengkulu pada pemerintah pusat khususnya Kota Bengkulu, Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara dan Rejang Lebong, bahkan dari data yang sumbangan pemerintah pusat lebih besar kontribusi pasca OTDA. Rata-rata kontribusi PAD hanya sebesar 2% hingga 9% dari total pengeluaran daerah. Kondisi keuangan yang demikian maka diperlukan upaya baik dari sisi meningkatkan pendapatan maupun dari sisi efisiensi pengeluaran. Masih rendahnya pertumbuhan PAD disebabkan banyak hal; misalnya belum tergarapnya secara optimal sumber-sumber potensial PAD dan masih rendahnya target PAD serta realisasinya. Fakta lain menunjukkan seperti yang dilansir beberapa media lokal terjadinya kebocoran PAD. Sehingga dari sisi penerimaan diperlukan upaya dan komitmen bersama dalam meningkatkan PAD masing-masing daerah mulai dari Bupati/Walikota hingga petugas yang terlibat langsung pemungutan PAD. Dari sisi pengeluaran sebaiknya pemerintah Kota/Kabupaten berupaya mengoptimalkan dulu Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada saat ini dan tidak melakukan rekrutmen PNS dalam jangka pendek. Selain dilakukan dengan menghindari kebocoran dan inefisiensi anggaran, misalnya anggaran didasarkan prioritas program, mengurangi perjalanan dinas yang tidak esensial.

Rendahnya kinerja keuangan LKPD bahkan ada kecenderungan tidak ada perubahan yang berarti yang tergambar dari analisis diskriminan yang menunjukkan beberapa variabel utama tidak ada yang membedakan antara sebelum dan pasca OTDA. Kondisi seperti ini menggambarkan misi utama OTDA untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik tidak tercapai. Kondisi seperti ini menjadi peringatan besar daerah otonom untuk berbenah diri dalam segala aspek, khususnya dalam upaya mengoptimalkan APBD masing-masing daerah yang berorientasi *value for money*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhar, Karya Satya. 2008. Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Sebelum Dan Setelah Otonomi Daerah. Tesis. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Andreas Ronald dan Dwi Sarmiyatiningsih. 2010. Analisis Kinerja Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi Sebelum dan Sesudah Diberlakukannya Otonomi Daerah di Kabupaten Kulon Progo. *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, Vol 1 No.1 Juni 2010.
- Arens dan Loebbecke. 1997. *Auditing Buku Satu*. Salemba Empat. Prentice-Hall. Jakarta.
- Dariwardani, Ni Made Inna dan Amani, Siti Noor. *Kinerja Provinsi di Indonesia Sebelum dan Setelah Pemberlakuan Otonomi Daerah*.
- Darise, Nurlan. 2007. *Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Indeks*.
- Ekawarna, et al., 2009. Pengukuran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Muaro Jambi. *Jurnal Cakrawala Akuntansi*, Vol. 1, No.1., Jurusan Akuntansi FE UNJA.
- Gusri, Syamsul. 2005. Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bengkalis di Era Otonomi, Tesis, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Halim, A., 2002a. *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*. UPPAMP YKPN, Yogyakarta.
- Halim, A., 2002b. *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Sektor Daerah*. Salemba Empat, Jakarta.
- Hari, Adi P., 2006. Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli daerah (Studi Kasus kabupaten dan Kota se Jawa- Bali), Simposium Nasional Akuntansi. Padang.
- Havid Sularso dan Yanuar Restianto. 2011. Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap ALokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. *Media Riset Akuntansi*, Vol.1 No.2 Agustus 2011.
- Kamaludin, 2011. Dampak Desentralisasi Keuangan Terhadap Kinerja Layanan: Implikasi Setelah Otonomi Daerah Kasus Kota Bengkulu, Penelitian Hibah Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu Tidak Dipublikasikan.
- Mahmudi, 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. UPP STIM, Yogyakarta.
- Mahmudi, 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Mardiasmo, 2004. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Suedy, 2011. Mengejar Opini Wajar Tanpa Pengecualian, disampaikan pada DiklatPim Tk.IV Materi Manajemen Keuangan.
- Sumarsono, Sonny, 2010. *Manajemen Keuangan Pemerintahan*. Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 171/PMK.05/2007 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER.51/PB/2008 tentang Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga.