

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Analisis kinerja keuangan daerah ditujukan untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan desentralisasi fiskal sejak tahun anggaran 1999/2000 terutama pada pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kota (Suparmoko, 2002: 12). Keleluasaan dalam pengelolaan anggaran yang diberikan kepada pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota diharapkan akan dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Bervariasinya keberadaan sumber daya ekonomi di masing-masing daerah menyebabkan kinerja keuangan daerah terutama di tingkat kabupaten dan kota menjadi tidak merata dalam suatu propinsi. Beberapa daerah dapat dikatakan cukup memadai untuk melaksanakan sistem desentralisasi fiskal, namun terdapat beberapa daerah yang mungkin tidak cukup memadai dalam menjalankan sistem desentralisasi fiskal tersebut (Deddy, 2004: 1).

Desentralisasi fiskal yang diberlakukan berdasarkan ketentuan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah bertujuan untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan daerahnya yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pembangunan di daerahnya masing-masing. Kreativitas dan inisiatif dari pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota dalam mengelola sumber-sumber penerimaannya untuk membiayai aktivitas pemerintahan di daerahnya masing-masing akan menentukan kinerja pengelolaan

keuangan pemerintah daerah (Deddy, 2004: 1-2). Kemandirian keuangan daerah ditentukan salah satunya berdasarkan kinerja pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan daerah yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan di daerahnya masing-masing.

**Tabel 1.1**  
**Indeks Kesiapan Pemerintah Daerah di Propinsi Kalimantan Timur**  
**Dalam Menjalankan Desentralisasi Fiskal Tahun 2001**

Propinsi	Sumberdaya Manusia	Administrasi Pemerintahan	Pengelolaan Anggaran	Rata-Rata
Kalimantan Barat	0,421	0,514	0,490	0,475
Kalimantan Tengah	0,430	0,484	0,477	0,464
Kalimantan Selatan	0,488	0,570	0,519	0,526
Kalimantan Timur	0,427	0,504	0,471	0,467

Sumber: Laporan Tahunan (Dirjen Keuangan Daerah, 2001)

Keterangan:

Indeks dengan nilai dari 0 hingga 1. Kriteria rendah apabila nilai indeks sama dengan 0,6 atau lebih rendah dari 0,6.

Kabupaten dan kota di propinsi-propinsi di Kalimantan Timur merupakan salah satu daerah di Kawasan Timur Indonesia yang tergolong cukup banyak mendapatkan perhatian sehubungan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Berdasarkan laporan tahunan dari Direktorat Jenderal Keuangan Daerah pada tahun 2001, pemerintah daerah kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur tergolong memiliki tingkat kesiapan yang relatif rendah. Hasil evaluasi tersebut menerangkan bahwa indeks rata-rata pemerintah daerah Kalimantan Timur ditunjukkan sebesar 0,467 (lihat Tabel 1.1). Walaupun nilai rata-ratanya masih lebih tinggi dibandingkan pemerintah Propinsi Kalimantan Tengah, indeks per item untuk pemerintah Propinsi Kalimantan Tengah masih lebih tinggi dibandingkan pemerintah Propinsi Kalimantan Timur.

Pemekaran wilayah seperti halnya yang terjadi di Propinsi Kalimantan Timur merupakan salah satu akibat ketidaksiapan perangkat daerah dalam menjalankan sistem desentralisasi fiskal (Kuncoro, 2002: 19). Kuantitas maupun kualitas dalam menjalankan sistem desentralisasi fiskal yang tidak memadai menyebabkan sumber-sumber penerimaan yang telah terserap tidak dapat disalurkan secara optimal melalui program-program pembangunan. Wilayah-wilayah baru berupa kabupaten ini juga dihadapkan pada permasalahan berupa kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penerimaan yang dibutuhkan untuk keperluan pembenahan pemerintahan maupun pembangunan fasilitas infrastruktur di daerah. Salah satu dampak dari pemekaran wilayah seperti ini terlihat dari perubahan pada komposisi anggaran penerimaan maupun pengeluaran di daerah masing-masing.

**Tabel 1.2**  
**Pos Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan**  
**Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten di Propinsi Kalimantan**  
**Timur Yang Melakukan Pemekaran Wilayah**  
 (Dalam Juta Rupiah)

<b>Sebelum Pemekaran</b>			
<b>Pemerintah Daerah</b>	<b>Pendapatan Daerah</b>	<b>Pengeluaran Daerah</b>	<b>Selisih</b>
Kabupaten Kutai (TA 1998/1999)	78.830,46	71.585,10	7.245,36
Kabupaten Paser (TA 2002)	551.728,85	478.227,77	73.501,08
<b>Tahun Anggaran 2003</b>			
<b>Pemerintah Daerah</b>	<b>Pendapatan Daerah</b>	<b>Pengeluaran Daerah</b>	<b>Selisih</b>
Kabupaten Kutai	1.992.266,61	1.974.296,84	17.969,77
Kabupaten Kutai Barat	669.321,89	575.954,44	93.367,45
Kabupaten Kutai Timur	547.070,00	669.257,72	-122.187,72
Kabupaten Paser	515.666,72	459.462,03	56.204,69
Kabupaten Penajam Paser Utara	330.308,70	314.966,86	15.341,84

Sumber: Laporan APBD Kabupaten (Dipenda Kabupaten di Kalimantan Timur, TA 1998/1999 – TA 2003)

Keterangan:

Berdasarkan nilai realisasi (juta Rupiah).

Pelaksanaan pemekaran wilayah untuk Kabupaten Kutai di mulai sejak tahun anggaran 1999/2000, yaitu menjadi Kabupaten Kutai Barat dan Kabupaten Kutai Timur. Pada tahun anggaran 2003 atau setelah pemekaran, total pengeluaran daerah untuk Kabupaten Kutai Timur lebih besar daripada total penerimaan daerah. Ini berarti setelah pemekaran wilayah, ketergantungan Kabupaten Kutai Timur terhadap pemerintah pusat masih tergolong cukup besar. Hal ini berbeda dengan Kabupaten lainnya yang melakukan pemekaran, yaitu Kabupaten Pasir menjadi Kabupaten Paser dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Selisih antara total pendapatan daerah dan total pengeluaran daerah di kedua kabupaten ini masih positif di mana besarnya total pendapatan daerah lebih besar daripada total pengeluaran daerah.

Sehubungan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal, kinerja pengelolaan keuangan merupakan indikator yang mendapatkan perhatian untuk mengetahui bagaimana kemampuan daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan daerah (Landiyanto, 2005: 7-8). Kinerja pengelolaan keuangan daerah ini mengukur kemampuan keuangan daerah berdasarkan pos pendapatan seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pos PAD merupakan bagian yang paling penting dalam anggaran penerimaan daerah yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan termasuk pula kegiatan pembangunan di daerah tersebut. Besarnya PAD di suatu daerah sering pula dihubungkan dengan derajat kemandirian suatu daerah. Berbeda dengan pos penerimaan daerah lainnya seperti DAU dan DAK, keberadaan kedua pos ini ditujukan untuk menggantikan pos bantuan dan pos penerimaan pembangunan pada masa sebelum dilaksanakannya otonomi daerah. Pos DAU dan DAK menunjukkan

besarnya bantuan dari pemerintah pusat terhadap pembiayaan di daerah yang sifatnya bukan permanen.

**Tabel 1.3**  
**Pos Keuangan Pemerintah Daerah di Propinsi Kalimantan Timur**  
**Tahun Anggaran 2003**  
(Dalam Persen)

Pemerintah Daerah	PAD	DAU+DAK	Dana Perimbangan	Total Penerimaan (Juta Rupiah)
Propinsi Kalimantan Timur	19,68	8,77	57,65	3.070.490,86
Kabupaten Berau	3,49	27,45	74,13	605.880,87
Kabupaten Bulungan	2,85	27,55	61,33	742.495,80
Kabupaten Kutai	1,71	13,56	90,41	1.992.266,61
Kabupaten Kutai Barat <sup>*)</sup>	5,40	27,00	66,70	669.321,89
Kabupaten Kutai Timur <sup>*)</sup>	1,15	25,40	95,31	547.070,00
Kabupaten Malinau	4,80	18,20	58,91	615.156,03
Kabupaten Nunukan	3,15	23,62	74,18	498.881,88
Kabupaten Paser	6,72	32,09	84,99	515.666,72
Kota Balikpapan	8,92	16,30	67,60	667.886,65
Kota Bontang	4,29	18,77	80,99	437.583,10
Kota Samarinda	8,84	32,90	78,81	624.292,90
Kota Tarakan	4,27	13,79	76,89	397.662,37
Kabupaten Penajam Paser Utara <sup>**)</sup>	0,20	16,41	86,89	330.308,70
<b>Rata-Rata Kabupaten dan Kota</b>	<b>4,29</b>	<b>22,54</b>	<b>76,70</b>	

Sumber: Laporan APBD Kabupaten, Kota, dan Propinsi (Dipenda Kabupaten, Kota, dan Propinsi di Kalimantan Timur, TA 1998/1999 – TA 2003), telah diolah.

Keterangan:

Berdasarkan nilai realisasi anggaran

\*) Baru terbentuk sejak tahun anggaran 1999/2000

\*\*\*) Baru terbentuk sejak tahun anggaran 2003.

Derajat kemandirian keuangan daerah merupakan permasalahan utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah di Propinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan persentase PAD terhadap total pendapatan daerah, kemampuan sumber-sumber penerimaan daerah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur tergolong relatif rendah. Pada Tabel 1.3, untuk daerah tingkat kabupaten dan kota, besarnya PAD mencapai kurang dari 10% dari total

penerimaan daerah. Kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah yang paling tinggi terdapat pada pemerintah Kota Balikpapan di mana pada tahun anggaran 2003, persentasenya mencapai 8,92%. Rata-rata persentase PAD terhadap total penerimaan daerah untuk daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur mencapai 4,29%. Dari sebanyak 13 kabupaten dan kota, setidaknya masih terdapat 6 kabupaten yang kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah kurang dari 4,29%.

Persentase DAU dan DAK terhadap total penerimaan daerah menunjukkan besarnya tingkat ketergantungan anggaran keuangan daerah terhadap pemerintah pusat (Landiyanto, 2005: 7-8). Berdasarkan persentase total DAU dan DAK terhadap total penerimaan daerah, tingkat ketergantungan keuangan daerah untuk daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur tergolong relatif kecil. Rata-rata persentase DAU dan DAK terhadap total penerimaan daerah ditunjukkan kurang dari 50% untuk daerah tingkat kabupaten dan kota pada tahun anggaran 2003 (lihat Tabel 1.3). Pos anggaran penerimaan daerah yang memberikan kontribusi terbesar bagi penerimaan daerah di tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur adalah pos dana perimbangan. Hal ini terdapat pada seluruh daerah kabupaten dan kota memiliki dana perimbangan yang memberikan kontribusi terhadap total penerimaan daerah mencapai di atas 50% pada tahun anggaran 2003.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada sub bab latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Seberapa besar elastistas Pendapatan Asli Daerah (PAD), *share* PAD, dan pertumbuhan PAD kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2001-2004.
- 2) Bagaimana pemetaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan analisis *share* dan *growth* untuk daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2001-2004.
- 3) Seberapa besar indeks kemampuan keuangan daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2001-2004.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui besarnya elastistas Pendapatan Asli Daerah (PAD), *share* PAD, dan pertumbuhan PAD kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2001-2004.
- 2) Untuk mengetahui pemetaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan analisis *share* dan *growth* untuk daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2001-2004.
- 3) Untuk mengetahui besarnya indeks kemampuan keuangan daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2001-2004.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1) Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai evaluasi pelaksanaan desentralisasi fiskal terutama yang berkaitan dengan derajat kemandirian fiskal berdasarkan hasil analisis mengenai *share* PAD, pertumbuhan PAD, pemetaan PAD, dan indeks kemampuan keuangan daerah.

2) Bagi Penulis

Sebagai bentuk penerapan pengetahuan yang telah diperoleh selama di bangku kuliah.

#### 1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

Desentralisasi fiskal seperti dimaksudkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditujukan untuk mendorong tercapainya kemandirian keuangan daerah (Suparmoko, 2002: 55-56). Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota dalam mengelola keuangan daerah diharapkan dapat mendorong kinerja keuangan daerah dalam menyerap sumber-sumber keuangan yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan di daerahnya masing-masing. Artinya, desentralisasi fiskal ditujukan untuk mengurangi ketergantungan keuangan daerah terhadap sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat.

Pos anggaran pendapatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran anggaran seperti pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (Suparmoko, 2002: 55). Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pendapatan daerah bersumber dari tiga pos anggaran, yaitu:

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- 2) Dana Perimbangan
- 3) Bagian Pinjaman Daerah
- 3) Lain-lain Pendapatan.

Pos PAD merupakan bagian paling penting dalam anggaran pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan di daerah. Dana perimbangan merupakan pos pendapatan dalam APBD yang bersumber dari:

- 1) Dana Bagi Hasil
- 2) Dana Alokasi Umum (DAU)
- 3) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pos dana perimbangan ini digunakan pula untuk mendukung pembiayaan daerah baik untuk pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Pos dana bagi hasil diperoleh pos bagi hasil pajak dan pos bagi hasil bukan pajak sumberdaya alam. Adapun mengenai DAU dan DAK merupakan bantuan keuangan dari pemerintah pusat yang dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) untuk membantu keuangan daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal. Apabila DAU diberikan untuk membantu membiayai keuangan dalam menyediakan fasilitas-

fasilitas umum di daerah, maka DAK ditujukan untuk membantu keuangan daerah dalam melaksanakan program-program pembangunan daerah yang memiliki prioritas khusus atau nasional. Pada prinsipnya, pos Dana Perimbangan ditujukan untuk menyeimbangkan sumber-sumber pendapatan daerah untuk membiayai sejumlah pos anggaran pengeluaran daerah (Suparmoko, 2002: 55-56).

Sumber-sumber pendapatan daerah seperti yang telah diterangkan di atas akan digunakan untuk membiayai sejumlah pengeluaran daerah yang terdiri atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pos pengeluaran rutin merupakan pos pengeluaran daerah yang digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan di suatu daerah. Kondisi ideal dalam pelaksanaan pemerintah daerah menerangkan bahwa anggaran penerimaan daerah yang berasal dari PAD harus dapat membiayai sejumlah pengeluaran-pengeluaran yang terdapat pada pos pengeluaran rutin (Landiyanto, 2005: 8). Untuk pos pengeluaran pembangunan ditetapkan sehubungan dengan pelaksanaan rencana pembangunan di daerah. Pada umumnya, pelaksanaan pembangunan di daerah dilakukan pula berdasarkan instruksi dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya, pemerintah pusat juga akan mengalokasikan sejumlah bantuan yang disertakan ke dalam pos DAU dan DAK.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan daerah yang selanjutnya dialokasikan untuk membiayai sejumlah pengeluarannya dapat diukur dengan menggunakan pendekatan kinerja keuangan daerah (Landiyanto, 2005: 4). Kinerja atau *performance* diartikan sebagai ukuran kemampuan berdasarkan kriteria-kriteria penilaian tertentu. Pada pengertian keuangan daerah, kinerja

keuangan daerah mengacu pada ukuran kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah kriteria penilaian tertentu. Dalam hal ini, kriteria-kriteria penilaian yang dimaksudkan adalah indikator-indikator keuangan daerah (Deddy, 2004: 3).

Indikator-indikator keuangan daerah menerangkan kondisi keuangan daerah berdasarkan kemampuan untuk mengelola sumber-sumber penerimaan daerah yang selanjutnya dialokasikan untuk membiayai sejumlah pengeluaran-pengeluaran daerah (Deddy, 2004: 3-4). Salah satu pos penerimaan dalam APBD yang paling banyak digunakan untuk mengukur indikator kinerja keuangan daerah adalah pos PAD dan pos Dana Perimbangan. Indikator yang didasarkan pada pos PAD mengukur seberapa besar kemampuan PAD di suatu daerah sebagai sumber penerimaan dalam APBD. Untuk pos Dana Perimbangan digunakan sebagai indikator yang menerangkan seberapa besar tingkat ketergantungan penerimaan daerah dalam APBD.

Beberapa bentuk indikator sederhana yang mengukur kinerja keuangan daerah adalah pertumbuhan (*growth*) PAD dan *share* PAD. Kedua indikator ini menggambarkan peran PAD terhadap APBD berdasarkan besarnya tingkat pertumbuhan per tahun anggaran maupun persentasenya terhadap total penerimaan dalam APBD (Kuncoro, 2004: 18). Kedua indikator ini pula yang selanjutnya diterapkan ke dalam penelitian yang dilakukan oleh Deddy (2004) untuk mengukur kinerja keuangan daerah di tingkat provinsi dan untuk membentuk pola pemetaan kemampuan keuangan daerah. Indikator keuangan daerah lainnya yang juga digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah adalah elastisitas PAD.

Pengukuran elastisitas PAD sebagai salah satu indikator keuangan daerah ditujukan untuk mengetahui tingkat keluwesan atau fleksibilitas PAD sehubungan dengan adalah perubahan pada indikator-indikator perekonomian daerah seperti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) (Deddy, 2004: 4). Indikator ini didasarkan pada pengertian elastisitas, yaitu untuk mengetahui seberapa besar proporsi kenaikan PAD sebagai akibat adanya kenaikan PDRB sebesar 1%. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan (Kepmenkeu) No. 22 Tahun 2002, pelaksanaan desentralisasi fiskal diharapkan dapat mendorong penerimaan daerah menjadi lebih fleksibel atau dapat dikatakan pula lebih elastis. Hal ini dikarenakan sistem pelaksanaan dalam PAD dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah terutama di tingkat kabupaten dan kota tanpa melalui campur tangan langsung dari pemerintah pusat maupun propinsi.

Sehubungan dengan pengertian kinerja keuangan daerah, terdapat pula pengertian mengenai kemampuan keuangan daerah. Pada ruang lingkup desentralisasi fiskal, kemampuan daerah diartikan sebagai kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan sistem desentralisasi fiskal (Deddy, 2004: 4-5). Kapasitas pemerintah daerah tertentu terutama dalam mengelola sumber-sumber penerimaan dalam APBD dapat digambarkan sebagai ukuran relatif terhadap daerah lainnya. Salah satu cara untuk mengukur kemampuan keuangan daerah ini dapat digunakan pendekatan indeks kemampuan keuangan daerah, yaitu indeks yang menyatakan kemampuan keuangan daerah berdasarkan nilai rata-rata dari masing-masing indeks elastisitas PAD, indeks pertumbuhan PAD, dan indeks *share* PAD terhadap total pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Semakin tinggi indeks kemampuan keuangan daerah, maka akan semakin baik sumber-sumber penerimaan daerah dalam

mendukung pembiayaan pembangunan di daerah termasuk dalam mendukung penyerapan potensi ekonomi di daerah.

#### 1.6. Studi Terkait

Penelitian yang dilakukan oleh Deddy (2004) melakukan pemetaan kemampuan keuangan daerah tingkat propinsi di Indonesia. Penelitian yang berjudul “Peta Kemampuan Keuangan Propinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan atas Kinerja PAD dan Upaya yang Dilakukan Daerah” menganalisis derajat kemandirian fiskal pada daerah tingkat propinsi untuk periode dari tahun anggaran 2000 hingga tahun anggaran 2001. Data yang digunakan terdiri atas sampel sebanyak 30 propinsi di Indonesia. Metode analisis yang digunakan terdiri atas analisis elastisitas, analisis pertumbuhan PAD, *share* PAD, pemetaan kemampuan pengelolaan PAD, dan pengukuran indeks kemampuan keuangan daerah. Hasil penelitian menemukan bahwa terdapat 12 propinsi di Indonesia yang memiliki elastisitas lebih besar daripada 1 dan sebanyak 18 propinsi yang memiliki elastisitas kurang dari 1. Rata-rata pertumbuhan PAD di tingkat propinsi pada tahun anggaran 2002 ditunjukkan sebesar 65,52%. Rata-rata rasio PAD terhadap total pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan ditunjukkan sebesar 27,17% pada tahun anggaran 2002. Ini berarti peran PAD dalam membiayai sejumlah pengeluaran dalam APBD masih relatif rendah untuk sebagian besar daerah tingkat propinsi di Indonesia. Hasil pemetaan PAD menerangkan bahwa kondisi ideal yang berada pada kuadran I dan II didominasi oleh propinsi-propinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI). Sebagian besar propinsi-propinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI) berada pada kuadran III dan IV.

Indeks kemampuan keuangan daerah (IKK) untuk sebagian besar propinsi-propinsi di Kawasan Barat Indonesia termasuk dalam kategori kemampuan keuangan tinggi, sedangkan untuk sebagian besar propinsi-propinsi di Kawasan Timur Indonesia termasuk dalam kategori kemampuan keuangan sedang dan rendah.

Penelitian yang dilakukan oleh Landiyanto (2005) menganalisis kinerja keuangan dan strategi pembangunan dengan judul “Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya”. Penelitian tersebut dilakukan untuk periode dari tahun anggaran 1998/1999 hingga tahun anggaran 2002. Metode analisis yang digunakan terdiri atas rasio PAD terhadap total penerimaan daerah, rasio pos bagi hasil pajak dan bukan pajak terhadap total pengeluaran rutin, rasio sumbangan pemerintah pusat terhadap total penerimaan daerah, rasio PAD terhadap total pengeluaran daerah, rasio PAD terhadap total pengeluaran rutin, rasio PAD dan pos bagi hasil pajak dan bukan pajak terhadap total pengeluaran daerah, dan rasio PAD dan pos bagi hasil pajak dan bukan pajak terhadap total pengeluaran daerah. Hasil penelitian menemukan bahwa pemerintah Kota Surabaya tergolong memiliki ketergantungan cukup tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan PAD sebagai sumber penerimaan utama masih belum optimal penyerapannya sehingga kurang mampu untuk membiayai sejumlah pengeluaran pada pos pengeluaran daerah. Sumber penerimaan lainnya yang berasal dari pos bagi hasil pajak dan bukan pajak juga belum mampu memberikan kontribusi yang memadai terhadap penerimaan daerah. Hal ini dikarenakan kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) masih belum optimal sehingga tidak mampu mendukung pos penerimaan daerah dalam membiayai sejumlah pengeluaran daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Prawestry (2002) ditujukan untuk mengetahui derajat desentralisasi fiskal dengan judul “Analisis Perimbangan Keuangan Daerah Sebagai Indikator Desentralisasi Keuangan Daerah: Studi Kasus Pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Jawa Timur”. Data yang digunakan terdiri atas pos pendapatan dan pengeluaran pada APBD untuk masing-masing pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Jawa Timur. Periode penelitian dilakukan dari tahun anggaran 1999/2000 hingga tahun anggaran 2000. Metode analisis dalam penelitian tersebut terdiri atas pengukuran rasio DAU dan DAK terhadap masing-masing total pendapatan daerah, total pengeluaran daerah, dan defisit anggaran daerah. Temuan yang diperoleh dalam penelitian ini menerangkan bahwa sebagian besar daerah kabupaten dan kota di Propinsi Jawa Timur berada pada kondisi ketergantungan anggaran terhadap pemerintah pusat yang tergolong tinggi. Daerah yang tergolong berada pada klasifikasi “Sedang” untuk ketergantungan anggaran terhadap pemerintah pusat terdapat pada pemerintah Kota Surabaya. Hal ini dikarenakan sumber-sumber penerimaan pemerintah Kota Surabaya adalah yang paling tinggi dibandingkan sumber-sumber penerimaan dari daerah kabupaten dan kota lainnya di Propinsi Jawa Timur.

#### **1.7. Definisi Operasional**

Definisi operasional yang dituliskan dalam penelitian ini ditujukan untuk menghindari adanya kesalahan penafsiran terhadap variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun definisi dari masing-masing variabel penelitian adalah:

- 1) **Total Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
 yaitu besarnya nilai realisasi pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diterima oleh pemerintah daerah di tingkat kabupaten atau kota di Propinsi Kalimantan Timur pada akhir tahun anggaran. Besarnya nilai realisasi PAD dinyatakan dalam harga konstan tahun 2000 dengan satuan jutaan Rupiah.
- 2) **Total Realisasi Pengeluaran Daerah**  
 yaitu besarnya pengeluaran daerah yang terdiri atas pos pengeluaran rutin dan pos pengeluaran pembangunan yang telah direalisasikan pada akhir tahun anggaran di kabupaten atau kota di Propinsi Kalimantan Timur. Adapun besarnya nilai realisasi pengeluaran daerah dinyatakan dalam harga konstan tahun 2000 dengan satuan jutaan Rupiah.
- 3) **Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)**  
 yaitu besarnya total nilai output yang dihasilkan oleh keseluruhan sektor ekonomi atau berdasarkan lapangan usaha untuk masing-masing daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur selama 1 tahun yang dinyatakan ke dalam satuan juta Rupiah. Nilai yang digunakan adalah nilai PDRB berdasarkan harga konstan tahun 2000. Untuk menyamakan tahun dasar dari data PDRB harga berlaku digunakan rumus sebagai berikut (Arnold, 2002: 168):

$$\text{PDRB Harga Konstan tahun } t = \frac{\text{PDRB Harga Berlaku tahun } t}{\text{Indeks Harga Konsumen tahun } t} \times 100$$

Besarnya pertumbuhan PDRB dihitung berdasarkan persentase kenaikan PDRB untuk masing-masing daerah tingkat kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur pada tahun t terhadap PDRB masing-masing daerah tingkat

kabupaten atau kota di Propinsi Kalimantan Timur dari tahun sebelumnya.

Adapun rumus pertumbuhan PDRB adalah:

$$\% \Delta \text{PDRB}_t = \frac{\text{PDRB}_t - \text{PDRB}_{t-1}}{\text{PDRB}_{t-1}} \times 100\%$$

di mana:

$\% \Delta \text{PDRB}_t$  = Pertumbuhan PDRB pada tahun t (%)

$\text{PDRB}_t$  = PDRB tahun t (juta Rupiah)

$\text{PDRB}_{t-1}$  = PDRB pada sebelumnya (juta Rupiah).

## **1.8. Metode Penelitian**

### **1.8.1. Jenis dan Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari Dinas Pendapatan Daerah (DIPENDA) dan Badan Pusat Statistik (BPS) untuk masing-masing daerah kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur. Data yang diperoleh dari DIPENDA masing-masing kabupaten dan kota tersebut terdiri atas data mengenai pos Pendapatan Asli Daerah (PAD), pos realisasi pengeluaran rutin, pos realisasi pengeluaran pembangunan, dan pos realisasi total pengeluaran. Data dari BPS terdiri atas Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan pertumbuhan PDRB untuk masing-masing daerah kabupaten dan kota. Adapun periode pengamatan dilakukan dari tahun anggaran 2002 hingga tahun anggaran 2004.

### **1.8.2. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini mengaplikasikan alat analisis yang terdapat pada penelitian yang dilakukan oleh Deddy (2004).

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disampaikan pada sub bab sebelumnya, maka metode analisis data yang digunakan terdiri atas analisis elastisitas PAD, analisis *share* PAD terhadap total pengeluaran daerah, pertumbuhan (*growth*) PAD, pemetaan kemampuan PAD, dan indeks kemampuan keuangan daerah (IKK). Kelima alat analisis tersebut akan diterapkan untuk mengetahui kinerja keuangan daerah kabupaten dan kota yang terdapat di Propinsi Kalimantan Timur. Adapun penjelasan mengenai alat analisis tersebut disampaikan berikut ini.

1) Elastisitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Penghitungan elastisitas PAD merupakan salah satu cara untuk mengetahui tingkat keluwesan atau perubahan PAD sebagai akibat adanya perubahan pada indikator ekonomi berupa Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Elastisitas PAD dapat dijelaskan sebagai persen perubahan PAD sebagai akibat adanya perubahan pada PDRB di daerah sebesar 1% (Deddy, 2004: 3). Kondisi penilaian yang dianggap ideal untuk elastisitas PAD bahwa nilai elastisitas tersebut harus positif dan lebih besar daripada 1 atau dikatakan berada dalam kondisi elastis. Kondisi seperti ini diartikan bahwa sistem pemungutan pajak daerah mampu menyesuaikan kemampuan penyerapannya sesuai kinerja perekonomian di daerah tersebut. Diterapkannya analisis elastisitas pada pos PAD dikarenakan PAD merupakan sumber utama penerimaan daerah yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Adapun rumus untuk menghitung elastisitas PAD terhadap PDRB di suatu daerah adalah:

$$\text{Elastisitas PAD}_t = \frac{\% \Delta \text{ PAD}_t}{\% \Delta \text{ PDRB}_t}$$

di mana:

PAD = Pendapatan Asli Daerah (juta Rupiah)

PDRB = Produk Domestik Regional Bruto (Juta Rupiah)

% $\Delta$  = Pertumbuhan (%)

t = Tahun Anggaran.

Nilai elastisitas untuk indikator keuangan daerah seperti PAD yang dihitung dengan menggunakan rumus di atas memiliki kriteria penilaian sebagai berikut (Prakosa, 2003: 144):

$|E_t| > 1 \rightarrow$  Elastis

$|E_t| < 1 \rightarrow$  Tidak Elastis

$|E_t| = 1 \rightarrow$  Elastis Sempurna

$|E_t| = 0 \rightarrow$  Tidak Elastis Sempurna.

## 2) Analisis *Share* PAD

Analisis ini merupakan rasio besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pengeluaran daerah yang terdiri atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (Deddy, 2004: 3). Besarnya *share* PAD ini menyatakan tingkat kemampuan PAD dalam membiayai sejumlah pengeluaran daerah yang terdiri atas pos pengeluaran rutin dan pos pengeluaran pembangunan. Adapun rumus untuk menghitung *share* PAD adalah:

$$\text{Share PAD}_t = \frac{\text{Realisasi PAD}_t}{\text{Total Realisasi Pos Pengeluaran Daerah}_t} \times 100\%$$

di mana:

*Share* PAD = Rasio realisasi PAD terhadap total realisasi pengeluaran daerah (%)

PAD = Pendapatan Asli Daerah (juta Rupiah)

t = Tahun anggaran.

### 3) Pertumbuhan (*Growth*) PAD

Analisis mengenai pertumbuhan PAD ditujukan untuk mengetahui besarnya persen kenaikan PAD pada tahun anggaran t dari besarnya PAD pada tahun anggaran sebelumnya (Deddy, 2004: 3). Pertumbuhan PAD menerangkan seberapa baik pengelolaan keuangan daerah dalam meningkatkan sumber-sumber penerimaan daerah yang terdapat dalam pos PAD pada suatu periode anggaran tertentu. Adapun rumus untuk menghitung pertumbuhan PAD adalah:

$$\text{Pertumbuhan PAD}_t = \frac{\text{PAD}_t - \text{PAD}_{t-1}}{\text{PAD}_{t-1}} \times 100\%$$

di mana:

$\text{PAD}_t$  = Besarnya PAD pada tahun anggaran t (juta Rupiah)

$\text{PAD}_{t-1}$  = Besarnya PAD pada tahun anggaran sebelumnya (juta Rupiah).

Hasil penghitungan pertumbuhan PAD maupun *share* PAD ini akan digunakan pula untuk membentuk pemetaan kemampuan keuangan daerah maupun untuk mengukur indeks kemampuan keuangan daerah.

### 4) Pemetaan Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Analisis pemetaan kemampuan PAD di suatu daerah ditujukan untuk mengetahui kondisi PAD berupa kemampuan PAD dalam mengembangkan

potensi lokal (Deddy, 2004: 3-4). Dalam hal ini, hasil pemetaan akan menggambarkan peran dari PAD dalam mendukung APBD terutama untuk membiayai sejumlah pengeluaran daerah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Pemetaan kemampuan PAD ini dilakukan dengan mengelompokkan kondisi PAD pada kuadran I hingga kuadran IV berdasarkan hasil pengukuran *share* PAD dan pertumbuhan PAD seperti yang diperlihatkan pada Tabel 1.4 berikut ini.

**Tabel 1.4**  
**Klasifikasi Status Kemampuan PAD Berdasarkan Metode Kuadran**

<b>S H A R E  P A D  (%)</b>	<b>KUADRAN II</b>	<b>KUADRAN I</b>
	Kondisi ini belum ideal, tapi daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD tinggi, namun pertumbuhan ( <i>growth</i> ) PAD rendah.	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam APBD dan daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai <i>share</i> PAD disertai nilai <i>growth</i> PAD yang tinggi.
	<b>KUADRAN IV</b>	<b>KUADRAN III</b>
	Kondisi ini paling buruk. PAD belum mengambil peran yang besar dalam APBD dan daerah belum punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap APBD rendah dan pertumbuhan PAD rendah.	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam APBD punya peluang mengecil karena pertumbuhan PAD kecil. Di sini sumbangan PAD terhadap APBD rendah, akan tetapi pertumbuhan PAD tinggi.
	<b>PERTUMBUHAN PAD (%)</b>	

Sumber: Deddy (2004:4).

Kriteria untuk menentukan posisi pada masing-masing kuadran ditentukan berdasarkan nilai masing-masing *share* PAD dan pertumbuhan PAD. Berdasarkan garis vertikal, yaitu kriteria *share* PAD, nilai yang membatasi kedua kelompok adalah nilai tengah antara nilai *share* PAD terendah dan *share* PAD tertinggi yang disimbolkan V. Untuk garis horisontal, batas untuk kriteria pertumbuhan PAD adalah nilai tengah dari pertumbuhan PAD

tertinggi dan pertumbuhan PAD terendah yang disimbolkan H. Kriteria untuk masing-masing kuadran adalah:

Kuadran I :  $\% \Delta \text{PAD} \leq H$  dan  $\% \text{PAD} > V$

Kuadran II :  $\% \Delta \text{PAD} > H$  dan  $\% \text{PAD} \leq V$

Kuadran III :  $\% \Delta \text{PAD} \leq H$  dan  $\% \text{PAD} \leq V$

Kuadran IV :  $\% \Delta \text{PAD} > H$  dan  $\% \text{PAD} \leq V$ .

Adapun nilai tengah sumbu horisontal (H) dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

$$H = \frac{\% \Delta \text{PAD}_{\text{MAKS}} + \% \Delta \text{PAD}_{\text{MIN}}}{2}$$

Untuk nilai tengah sumbu vertikal (V) dapat dihitung dengan rumus:

$$V = \frac{\% \text{PAD}_{\text{MAKS}} + \% \text{PAD}_{\text{MIN}}}{2}$$

di mana:

$\% \Delta \text{PAD}$  = Pertumbuhan PAD (%)

$\% \text{PAD}$  = *Share* PAD (%).

#### 5) Indeks Kemampuan Keuangan Daerah (IKK)

Analisis mengenai indeks keuangan daerah menyatakan besarnya rata-rata indeks dari elastistas PAD, *share* PAD, dan pertumbuhan PAD (Deddy, 2004: 4). Analisis ini bertujuan untuk mengetahui kemampuan PAD di suatu daerah dalam mendukung anggaran penerimaan daerah pada suatu aspek regional tertentu. Untuk kasus dalam penelitian ini, maka pengukuran indeks kemampuan keuangan daerah pada daerah tingkat kabupaten atau kota didasarkan pada keseluruhan kemampuan daerah kabupaten dan kota di

Propinsi Kalimantan Timur. Adapun untuk menghitung indeks dapat digunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Indeks } X_i = \frac{\text{Nilai } X_{(\text{hasil pengukuran})} - \text{Nilai } X_{(\text{kondisi minimum})}}{\text{Nilai } X_{(\text{kondisi maksimum})} - \text{Nilai } X_{(\text{kondisi minimum})}}$$

di mana:

$X_i$  = Nilai elastisitas PAD, nilai *share* PAD, atau nilai pertumbuhan PAD.

Dalam hal ini,  $X_i$  akan diinterpretasikan sebagai berikut:

$X_E$  = Indeks elastistas PAD

$X_S$  = Indeks *share* PAD

$X_G$  = Indeks pertumbuhan PAD.

Adapun untuk menghitung indeks kemampuan keuangan daerah (IKK) digunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{IKK} = \frac{X_E + X_S + X_G}{3}$$

di mana:

IKK = Indeks kemampuan keuangan daerah

$X_E$  = Indeks elastistas PAD

$X_S$  = Indeks *share* PAD

$X_G$  = Indeks pertumbuhan PAD.

Hasil pengukuran selanjutnya akan dibagi menjadi tiga bagian berdasarkan urutan kemampuan keuangan daerah, yaitu kemampuan tinggi, sedang, dan rendah. Batas untuk pengelompokan berdasarkan tiga kelompok tersebut

didasarkan nilai tertinggi dari IKK dari kabupaten atau kota dibagi 3. Adapun pengelompokan tersebut dijelaskan melalui ilustrasi di bawah ini.

**Tabel 1.5**  
**Klasifikasi Indeks Kemampuan Keuangan Daerah**

<b>Rendah</b>	<b>Sedang</b>	<b>Tinggi</b>
$0 \leq \text{IKK} \leq 1/3$	$1/3 < \text{IKK} \leq 2/3$	$2/3 < \text{IKK} \leq 1$

Sumber: Deddy (2004: 4-5).

### 1.9. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik yang digunakan, penelitian sebelumnya, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

#### BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini akan dibahas mengenai teori-teori yang digunakan untuk mendukung penelitian seperti teori anggaran pemerintah dan anggaran keuangan pemerintah daerah.

#### BAB III GAMBARAN UMUM

Gambaran umum yang dituliskan dalam penelitian ini menyajikan uraian mengenai keuangan daerah di kabupaten dan kota yang terdapat di Propinsi Kalimantan Timur serta gambaran umum wilayah yang terdapat di masing-masing daerah kabupaten maupun kota.

#### BAB IV ANALISIS DATA

Pada bab ini akan diuraikan mengenai hasil pengukuran elastistas PAD, *share* PAD, pertumbuhan PAD, pemetaan PAD, dan hasil penghitungan indeks kemampuan keuangan daerah (IKK). Hasil pengukuran juga disertakan pembahasan untuk masing-masing daerah kabupaten dan kota yang terdapat di Propinsi Kalimantan Timur.

#### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini, akan disampaikan kesimpulan dari data yang dianalisis dan saran-saran untuk masa yang akan datang.