

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

Teori yang digunakan untuk menerangkan permasalahan dalam penelitian ini adalah teori anggaran keuangan pemerintah daerah. Teori anggaran keuangan pemerintah didasarkan pada konsep penyusunan dan pelaksanaan anggaran sesuai dengan konsep anggaran secara umum dan konsep yang telah dibakukan melalui ketentuan yang berlaku. Untuk keperluan tersebut, akan disampaikan pula mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur pelaksanaan ataupun pengaturan anggaran keuangan pemerintah daerah.

#### **2.1. Otonomi Daerah**

Pembahasan mengenai otonomi daerah pada sub bab ini ditujukan untuk memberikan landasan pengertian terhadap pelaksanaan sistem desentralisasi fiskal yang didasarkan pada prinsip-prinsip otonomi daerah. Pembahasan tersebut meliputi pengertian otonomi daerah dan selanjutnya akan diteruskan pada pemahaman mengenai sistem desentralisasi fiskal.

##### **2.1.1. Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi daerah atau *regional autonomy* adalah suatu sistem berupa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengatur pemerintahan termasuk mengatur anggaran keuangan daerah (Kuncoro, 2004: 24-25). Sistem pemerintahan yang menganut asas otonomi daerah memiliki

keterkaitan dengan pengertian sistem desentralisasi, yaitu sistem pembagian atau pendelegasian kekuasaan/kewenangan dalam mengatur jalannya pemerintahan. Lawan dari sistem desentralisasi adalah sentralisasi atau disebut juga sistem kekuasaan yang terpusat. Sistem sentralisasi menjalankan pengaturan pemerintahan yang secara langsung dilakukan oleh pemerintah pusat yang selanjutnya diteruskan kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah hanya berperan sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Pada prinsipnya, kewenangan yang lebih luas ini tidak hanya kewenangan dalam mengatur kegiatan pemerintahan, akan tetapi juga kewenangan dalam mengatur anggaran pemerintahan daerah. Di Indonesia, sistem otonomi daerah baru mulai dilaksanakan setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengenai pemerintahan daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Suparmoko, 2002: 17-18). Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 selanjutnya diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004.

### **2.1.2. Desentralisasi Fiskal**

Otonomi daerah juga memiliki pengertian sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber penerimaan daerah termasuk pula mengelola keuangan daerah. Sistem seperti ini disebut juga sebagai desentralisasi fiskal, yaitu kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengelola anggaran pemerintahan di daerah yang meliputi sumber-sumber penerimaan daerah maupun pengeluarannya.

Dalam sistem otonomi daerah di Indonesia, kewenangan fiskal ini di atur melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang selanjutnya diperbaharui melalui Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. Pelaksanaan desentralisasi fiskal ditujukan terutama untuk daerah tingkat kabupaten dan kota. Dalam hal ini, daerah tingkat di atasnya, yaitu daerah tingkat propinsi hanya berwenang untuk mengkoordinasikan daerah-daerah tingkat di bawahnya.

Kewenangan fiskal seperti yang dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 ditujukan untuk mendorong tercapainya bentuk kemandirian daerah berdasarkan tercapainya kemandirian anggaran pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku (Suparmoko, 2002: 2002: 26). Kemandirian anggaran pemerintah daerah adalah kemampuan sumber-sumber penerimaan daerah dalam membiayai aktivitas pemerintahan di daerah termasuk pula untuk membiayai program-program pembangunan di daerah. Bantuan pemerintah pusat dalam anggaran pemerintah daerah diharapkan seminimal mungkin.

## **2.2. Anggaran Keuangan Daerah**

Anggaran keuangan pemerintah daerah merupakan informasi mengenai pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berupa pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah dan penggunaannya untuk membiayai kegiatan atau aktivitas pemerintah di daerah tersebut program-program pembangunan daerah (Prawestry, 2002: 38). Pada prinsipnya, anggaran keuangan daerah merupakan suatu sistem yang mengatur penyusunan dan pelaksanaan anggaran berupa pengelolaan

atas sumber-sumber penerimaan daerah dan pembiayaan atas sejumlah pengeluaran daerah.

### **2.2.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran keuangan pemerintah daerah di Indonesia dituangkan ke dalam sistem yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD. Sistem yang terdapat dalam APBD merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan penerimaan/pendapatan di masa yang akan datang atau dalam kurun waktu selama satu tahun (Suparmoko, 2002: 26). Format ataupun pelaksanaan APBD didasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang selanjutnya diperbaharui dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. Format APBD terdiri atas anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran yang perencanaan (penyusunannya) maupun pelaksanaannya diberlakukan untuk masa 1 tahun anggaran.

Anggaran penerimaan dalam APBD memberikan informasi mengenai aktivitas pemerintah daerah yang berhubungan dengan pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah. Sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal yang secara efektif berlaku mulai tahun 2001, pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber-sumber penerimaan di daerah sehingga dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah termasuk program-program pembangunan di daerah. Informasi mengenai aktivitas pengeluaran pemerintah daerah dapat dilihat melalui anggaran pengeluaran yang terdiri atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Keseluruhan pengelolaan di dalam APBD ini di atur dalam Undang-

Undang No. 34 Tahun 2000. Adapun mengenai format APBD berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dapat dilihat pada Tabel 2.1 berikut ini.

**Tabel 2.1**  
**Format Anggaran Penerimaan dan Anggaran Pengeluaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004**

Anggaran Penerimaan	Anggaran Pengeluaran
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	1. Pengeluaran Rutin
2. Dana Perimbangan	2. Pengeluaran Pembangunan
3. Pinjaman Daerah	
4. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.	

Sumber: Undang-Undang No. 33 Tahun 2004

### 2.2.2. Anggaran Penerimaan Daerah

Anggaran penerimaan daerah menginformasikan aktivitas pemerintah daerah sehubungan dengan pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah yang dapat digunakan untuk keperluan pembiayaan atas sejumlah pengeluaran-pengeluaran daerah. Anggaran penerimaan daerah yang merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menggambarkan besarnya pendapatan pemerintah di suatu daerah (Sidik, 2002: 4). Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya diperbaharui dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, anggaran penerimaan daerah terdiri atas:

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

Di antara pos-pos penerimaan daerah, pos PAD memiliki peran yang cukup penting sehubungan dengan tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Hal ini berkaitan dengan upaya untuk mencapai kemandirian keuangan daerah di mana sumber-sumber pendapatan daerah dapat digunakan untuk membiayai keseluruhan aktivitas pemerintahan di daerah termasuk pula pengeluaran untuk program pembangunan di daerah (Suparmoko, 2002: 49). Prinsip seperti didasarkan pada prinsip anggaran keuangan pemerintah yang menerangkan bahwa pajak maupun pungutan pemerintah lainnya merupakan sumber utama penerimaan pemerintah. Jenis pungutan berupa pajak ataupun jenis pungutan lainnya ini terdapat pada pos PAD yang selanjutnya akan digunakan untuk membiayai aktivitas pemerintahan yang terdapat pada pos pengeluaran rutin. Adapun mengenai pos-pos penerimaan yang terdapat pada pos PAD sebagaimana di atur dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah:

- 1) Pos Pajak Daerah
- 2) Pos Retribusi Daerah
- 3) Pos Laba Perusahaan Milik Daerah
- 4) Pos Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.

Pos Dana Perimbangan dalam APBD merupakan pos penerimaan daerah yang berkaitan dengan adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Suparmoko, 2002: 37-38). Seperti diketahui bahwa salah satu tugas utama pemerintah adalah menyediakan barang-barang publik sebagai bagian dari upaya untuk menjamin terpenuhinya aspirasi dan pelayanan kepada masyarakat. Penyediaan barang-barang publik ini relatif membutuhkan anggaran yang cukup tinggi di mana pengguna atau kepentingan dari barang-barang publik tersebut lebih

bersifat nasional. Oleh karena itu, diperlukan adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang ditujukan untuk penyediaan fasilitas-fasilitas publik. Informasi mengenai penerimaan ini dilaporkan pada pos Dana Perimbangan. Adapun pos-pos penerimaan yang terdapat dalam Pos Dana Perimbangan berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah:

- 1) Pos Bagi Hasil Pajak
- 2) Pos Bagi Hasil Bukan Pajak Sumberdaya Alam
- 3) Pos Dana Alokasi Umum (DAU)
- 4) Pos Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pos bagi hasil pajak ataupun pos bagi hasil bukan pajak sumberdaya alam adalah sumber penerimaan daerah yang diperoleh dari hasil pembagian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada prinsipnya, pemerintah pusat menguasai sepenuhnya hak atas kekayaan alam yang ada di suatu daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah masih memperoleh keuntungan dari adanya bagi hasil pendapatan dari kekayaan alam. Bagi hasil ini dalam Pos Dana Perimbangan dilaporkan pada Pos Bagi Hasil Pajak dan Pos Bagi Hasil Bukan Pajak Sumberdaya Alam.

Dalam sistem desentralisasi fiskal, pemerintah pusat masih terlihat memberikan bantuan kepada pemerintah daerah sehubungan dengan adanya penyediaan fasilitas publik. Bantuan keuangan dari pemerintah pusat ini dilaporkan pada Pos DAU dan Pos DAK. Pada masa sebelum dilaksanakannya desentralisasi fiskal, bantuan dari pemerintah pusat ini dilaporkan dalam pos subsidi daerah otonom atau dalam APBD disebut subsidi dari pemerintah pusat. Pos DAU maupun DAK

diperoleh dari APBN yang ditujukan untuk tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah di mana nilai minimumnya ditetapkan sebesar 25% dari total pengeluaran rutin. Keseluruhan DAU maupun DAK dialokasikan ke daerah tingkat kabupaten/kota sebesar 90% dan untuk pemerintah tingkat provinsi sebesar 10%. Apabila DAU ditujukan untuk membantu keuangan daerah dalam menyediakan fasilitas-fasilitas umum, maka DAK disalurkan untuk membantu pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan khusus di daerah yang sekaligus menjadi prioritas nasional.

Sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal pada tahun anggaran 2001, pemerintah pusat memberikan kelonggaran bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan sumber pendanaan APBD yang berasal dari pinjaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Mengenai pinjaman daerah ini di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 54 Tahun 2005. Pada prinsipnya, pinjaman daerah hanya sebagai sumber pendanaan alternatif dari APBD dan sifatnya hanya untuk menutup kekurangan/defisit kas. Pinjaman kepada pihak luar negeri tidak dapat dilakukan secara langsung, akan tetapi melalui perantara pemerintah pusat. Dalam hal ini, pihak pemerintah daerah tidak diperbolehkan memberikan jaminan dalam bentuk apapun terhadap semua jenis pinjaman kepada pihak manapun baik yang berasal dari institusi pendanaan dalam negeri maupun yang berasal dari luar negeri.

### **2.2.3. Anggaran Pengeluaran Daerah**

Aktivitas pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan termasuk dalam merealisasikan sejumlah program-program pembangunan di daerah dilaporkan

pada pos pengeluaran daerah. Berdasarkan format anggaran secara umum, pos anggaran pengeluaran daerah merupakan pos pengeluaran pada APBD yang mencatat dan melaporkan berbagai bentuk aktivitas rutin pemerintahan di daerah dan pelaksanaan program-program pembangunan di daerah (Dharmawan, 2003: 37). Secara umum, pos anggaran pengeluaran pemerintah daerah yang terdapat pada APBD dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

1) Pos Pengeluaran Rutin

Pos pengeluaran rutin adalah pos pengeluaran pada APBD yang mencatat dan melaporkan kebutuhan pemerintah daerah dalam menjalankan aktivitas rutin atau operasional pemerintahan di daerah. Pos pengeluaran rutin berdasarkan format APBD dari Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 terdiri atas:

- a) Belanja pegawai
- b) Belanja barang
- c) Belanja operasional dan pemeliharaan
- d) Belanja perjalanan dinas
- e) Belanja lain-lain
- f) Pembayaran pokok dan bunga pinjaman
- g) Pembayaran pensiun dan bantuan
- h) Subsidi/bantuan keuangan kepada daerah bawahan
- i) Pengeluaran tidak termasuk bagian lain
- j) Pengeluaran tidak tersangka

Berdasarkan ketentuan pelaksanaan anggaran pemerintah yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan, pos-pos pengeluaran rutin seperti yang telah

disebutkan di atas ditujukan untuk menjalankan aktivitas atau operasional pemerintahan di daerah termasuk pula aktivitas untuk menjalankan program-program pembangunan di daerah.

2) **Pos Pengeluaran Pembangunan**

Pos pengeluaran pembangunan merupakan jenis pengeluaran pada APBD yang ditujukan untuk membiayai segala bentuk belanja modal dari pemerintah yang ditujukan untuk memenuhi keperluan dalam program-program pembangunan di daerah. Pos pengeluaran pembangunan meliputi pengeluaran program sesuai dengan sektor-sektor perekonomian yang ada di daerah dan ditujukan untuk meningkatkan taraf perekonomian daerah atau untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat di daerah.

Dalam pelaksanaannya, format anggaran pengeluaran pembangunan mengalami perubahan secara teknis sejak tahun anggaran 2003. Pos pengeluaran pembangunan tidak lagi dipisahkan/dibedakan dengan pos pengeluaran rutin, akan tetapi dijadikan satu bagian ke dalam pos pengeluaran rutin. Format pos anggaran pengeluaran pemerintah daerah juga mengalami perubahan menjadi pos belanja pemerintah daerah. Adapun komposisi pos pengeluaran yang terdapat pada pos belanja daerah adalah:

- 1) **Belanja pegawai**
- 2) **Belanja barang dan jasa**
- 3) **Belanja perjalanan dinas**
- 4) **Belanja pemeliharaan**
- 5) **Belanja lain-lain**

- 6) Belanja modal
- 7) Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan
- 8) Belanja tidak tersangka

Program-program pembangunan daerah dicatat dilaporkan pelaksanaan anggarannya pada setiap pos anggaran belanja pemerintah daerah sesuai dengan deskripsi program pembangunan dan pelaksanaannya. Secara umum, program pembangunan dan kebutuhannya dicatat pada pos belanja modal pemerintah daerah. Perubahan format anggaran pengeluaran ini dimaksudkan untuk menghindari adanya kerancuan dalam penggunaan ataupun pelaporan APBD.

### **2.3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Prinsip dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang secara efektif diberlakukan sejak tahun anggaran 2001 adalah untuk mendorong tercapainya kemandirian fiskal (Suparmoko, 2002: 55-56). Pemerintah daerah terutama di tingkat kabupaten dan kota diharapkan dapat mengelola sumber-sumber penerimaannya yang selanjutnya digunakan untuk membiayai sejumlah pengeluaran-pengeluarannya termasuk untuk membiayai program pembangunan di daerah. Berdasarkan tujuan pelaksanaan desentralisasi fiskal seperti ini, pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu aspek dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal sehubungan dengan adanya pengawasan dan pembinaan terhadap pengelolaan anggaran pemerintah daerah (Landiyanto, 2005: 4).

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah berdasarkan kriteria-kriteria penilaian tertentu disebut sebagai kinerja pengelolaan

keuangan daerah (Deddy, 2004: 3). Pengukuran terhadap kinerja keuangan daerah ditujukan sebagai bentuk kepengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sehubungan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dalam hal ini, kinerja keuangan daerah dapat pula ditunjukkan melalui indikator-indikator keuangan daerah yang menggambarkan ukuran kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran keuangan di daerahnya. Dalam penelitian ini, indikator keuangan daerah yang menjadi dasar pemetaan kemampuan keuangan daerah adalah pertumbuhan PAD, *share* PAD, dan elastisitas PAD. Adapun mengenai ketiga indikator ini akan dibahas pada sub bab berikut ini.

### **2.3.1. Elastisitas Pendapatan Asli Daerah**

Seperti yang telah disampaikan pada sub bab sebelumnya bahwa besarnya PAD di suatu daerah sangat ditentukan oleh besarnya potensi sumberdaya termasuk besarnya kapasitas perekonomian di daerah tersebut. Sesuai dengan konsep dari PAD bahwa PAD merupakan sumber utama pendapatan APBD yang diperoleh dari adanya pungutan dalam bentuk pajak maupun jenis pungutan lainnya dan hasil pendapatan perusahaan milik daerah. Besarnya perubahan pada pos PAD diakibatkan oleh adanya perubahan pada indikator ekonomi di daerah seperti PDRB. Ini berarti, PAD sebagai salah satu sumber pendapatan dalam APBD harus memiliki keluwesan terhadap adanya perubahan pada PDRB di daerah tersebut.

Elastisitas PAD merupakan salah satu indikator keuangan daerah yang menggambarkan keluwesan PAD terhadap adanya perubahan pada PDRB di daerah tersebut. Elastisitas PAD adalah persentase perubahan PAD sebagai akibat adanya

perubahan PDRB sebesar 1% (Deddy, 2004: 3). Dalam konsep elastisitas, pengertian perubahan dapat digantikan dengan kenaikan sehingga elastisitas PAD adalah besarnya persentase kenaikan PAD sebagai akibat adanya kenaikan PDRB sebesar 1%. Hal ini dikarenakan besarnya nilai elastisitas selalu dinyatakan positif untuk menjelaskan kondisi elastis, tidak elastis (inelastis), elastis sempurna, dan tidak elastis sempurna (Prakosa, 2003: 144). Kondisi seperti yang dimaksudkan dalam konsep elastisitas ini dapat diberlakukan sebagai indikator keuangan daerah. Adapun besarnya elastisitas PAD dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut (Deddy, 2004: 3):

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

di mana:

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

$\% \Delta \text{PDRB}$  = Pertumbuhan PDRB berdasarkan harga konstan (%).

Kriteria penilaian untuk menerangkan kondisi PAD berdasarkan rumus elastisitas PAD di atas adalah (Prakosa, 2003: 144):

1)  $|E_t| > 1 \rightarrow$  Elastis

Besarnya PAD dikatakan elastis terhadap adanya perubahan pada PDRB apabila nilai elastisitas PAD ditunjukkan lebih besar daripada 1. Pada kondisi ini, apabila PDRB meningkat sebesar 1%, maka PAD akan meningkat lebih dari 1%. Sebaliknya, apabila PDRB di suatu daerah menurun sebesar 1%, maka PAD juga akan menurun lebih dari 1%. Kondisi seperti menerangkan bahwa keluwesan PAD terhadap adanya perubahan atas PDRB tergolong

cukup tinggi. Dalam hal ini, sistem pengelolaan keuangan daerah mampu menaikkan sumber-sumber pendapatan ketika perekonomian di daerah sedang mengalami peningkatan. Sebaliknya, PAD tidak membebani perekonomian ketika perekonomian sedang mengalami penurunan.

2)  $|E_t| < 1 \rightarrow$  Tidak Elastis

Perubahan PAD dikatakan tidak elastis apabila nilai absolut elastisitas PAD ditunjukkan lebih kecil daripada 1. Sistem pengelolaan keuangan di daerah tidak mampu dengan segera menyerap sumber-sumber pendapatan ketika perekonomian sedang mengalami peningkatan. Sebaliknya, ketika perekonomian sedang penurunan, PAD justru menjadi beban perekonomian karena tidak segera dapat menyesuaikan dengan kondisi perekonomian saat itu. Ini berarti keluwesan PAD terhadap adanya perubahan pada PDRB adalah rendah.

3)  $|E_t| = 1 \rightarrow$  Elastis Sempurna

Besarnya perubahan pada PAD dikatakan berada dalam kondisi elastis sempurna apabila nilai absolut dari elastisitas PAD ditunjukkan sama dengan 1. Kondisi ini menerangkan bahwa apabila PDRB di suatu daerah mengalami peningkatan sebesar 1%, maka akan mengakibatkan PAD meningkat sebesar 1% pula. Besarnya persentase perubahan PDRB diikuti dengan adanya persentase perubahan PAD secara proporsional. Ini berarti perubahan PAD dikatakan luwes terhadap adanya perubahan PDRB di daerah tersebut. Kondisi elastisitas sempurna seperti ini adalah persyaratan standar mengenai tingkat keluwesan PAD di suatu daerah (Prakosa, 2003: 146).

4)  $|E_t| = 0 \rightarrow$  Tidak Elastis Sempurna

Perubahan PAD di suatu daerah dikatakan berada dalam kondisi tidak elastis sempurna terhadap perubahan PDRB apabila nilai absolut dari elastisitas PAD adalah sama dengan nol. Pada kondisi ini, PAD tidak mengalami perubahan ketika PDRB mengalami perubahan berupa peningkatan/penurunan. Kondisi ini disebut juga kondisi keluwesan paling rendah di mana PAD di daerah tersebut tidak mampu mengelola sumber-sumber pendapatan atau menyerap potensi-potensi penerimaan yang ada di daerah tersebut.

Pada aplikasi penghitungan elastisitas PAD akan ditemukan dua kemungkinan nilai PAD, yaitu positif atau negatif. Tanda positif menandakan bahwa apabila PDRB mengalami peningkatan sebesar 1%, maka akan menyebabkan PAD meningkat sebesar persentase tertentu. Sebaliknya apabila nilai elastisitas ditunjukkan memiliki tanda negatif diartikan bahwa apabila PDRB mengalami peningkatan sebesar 1%, maka akan menyebabkan PAD mengalami penurunan sebesar persentase tertentu.

### 2.3.2. *Share Pendapatan Asli Daerah*

Berdasarkan ketentuan pada Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pos PAD merupakan sumber pendapatan utama dalam APBD yang diharapkan dapat digunakan untuk membiayai anggaran pengeluaran daerah. Selisih antara pos PAD dan pos pengeluaran rutin akan menentukan apakah APBD suatu daerah dikatakan berada dalam kondisi defisit atau surplus. Indikator keuangan daerah yang menggambarkan kemampuan PAD di suatu daerah dalam membiayai anggaran pengeluaran disebut

*share* PAD yang menyatakan besarnya persentase pos PAD terhadap pos pengeluaran dalam APBD. Adapun rumus untuk menghitung besarnya *share* PAD adalah (Deddy, 2004: 3):

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

di mana:

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

PAD = Pendapatan Asli Daerah (juta Rupiah)

t = Tahun anggaran.

Besarnya pos PAD ataupun pos pengeluaran daerah adalah nilai realisasi berdasarkan harga konstan tahun 2000. Besarnya *share* PAD menerangkan seberapa besar kemampuan PAD di suatu daerah dalam membiayai anggaran pengeluaran di daerah tersebut.

Berdasarkan pedoman penilaian kinerja anggaran keuangan daerah yang berbasis pada anggaran kinerja untuk indikator *share* PAD menerangkan bahwa PAD di suatu daerah dianggap mampu membiayai anggaran pengeluaran daerah apabila *share* PAD ditunjukkan lebih besar dari 100% atau minimal 100%. Di negara-negara berkembang seperti Indonesia, kondisi *share* PAD seperti ini relatif jarang ditemukan terutama apabila pelaksanaan desentralisasi fiskal baru pada tahap penyempurnaan seperti sekarang ini (Suparmoko, 2002: 48). Transisi dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi fiskal menyebabkan faktor kesiapan sumberdaya-sumberdaya untuk memaksimalkan peran PAD masih relatif rendah.

### 2.3.3. Pertumbuhan PAD

Selama masa persiapan hingga pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah didorong untuk dapat mengembangkan sumber-sumber penerimaan daerah terutama yang berasal dari pos PAD. Pengembangan ini juga termasuk bagian dari upaya untuk mempertahankan kesinambungan PAD sebagai sumber utama penerimaan dalam APBD di masa yang akan datang. Perencanaan keuangan daerah yang di susun ke dalam R-APBD harus memiliki kemampuan untuk dapat meningkatkan sumber-sumber penerimaan terutama untuk pos PAD secara berkesinambungan pula. Indikator keuangan daerah, yaitu pertumbuhan (*growth*) PAD merupakan indikator yang menggambarkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam meningkatkan sumber-sumber penerimaan yang terdapat pada pos PAD. Besarnya pertumbuhan PAD menyatakan persentase kenaikan PAD pada tahun anggaran t dari besarnya PAD pada tahun anggaran sebelumnya (Deddy, 2004: 3). 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).

Nilai PAD di atas adalah nilai realisasi PAD yang dinyatakan ke dalam harga konstan tahun 2000. Pertumbuhan PAD berdasarkan rumus di atas memiliki dua kemungkinan kondisi, yaitu pertumbuhannya adalah positif atau negatif. Apabila pertumbuhan PAD adalah positif, maka realisasi PAD mengalami peningkatan. Sebaliknya, apabila pertumbuhan PAD bernilai negatif, maka realisasi PAD mengalami penurunan.

#### 2.4. Pemetaan Kemampuan Pendapatan Asli Daerah

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang secara efektif diberlakukan sejak tahun anggaran 2001, kemampuan keuangan di suatu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Hal ini dikarenakan sejak persiapan pelaksanaan desentralisasi fiskal, tidak semua daerah memiliki tingkat kesiapan yang sama dan potensi sumberdaya-sumberdaya antar daerah juga relatif beragam terutama untuk daerah tingkat kabupaten/kota. Kondisi seperti ini menyebabkan kemampuan keuangan pemerintah daerah juga relatif berbeda dalam mengelola sumber-sumber penerimaannya terutama yang terdapat pada pos PAD yang dapat digunakan untuk membiayai anggaran pengeluarannya masing-masing.

Pemetaan kemampuan PAD daerah kabupaten/kota sangat diperlukan untuk mengetahui kondisi PAD berupa kemampuan PAD dalam mengembangkan potensi lokal dari masing-masing daerah tingkat kabupaten/kota (Deddy, 2004: 3-4). Pemetaan kemampuan PAD menggambarkan kemampuan PAD daerah tingkat kabupaten/kota berdasarkan kriteria pertumbuhan PAD dan *share* PAD dari masing-masing daerah tingkat kabupaten/kota. Untuk menyusun pemetaan kemampuan PAD daerah kabuapten/kota digunakan metode kuadran, yaitu mengelompokkan hasil pemetaan ke dalam empat bidang kuadran berdasarkan kriteria pertumbuhan PAD dan *share* PAD. Adapun kriteria untuk masing-masing kuadran dijelaskan sebagai berikut:

1) Kuadran I

Kriteria untuk dikelompokkan pada kuadran I adalah pertumbuhan PAD lebih besar dari setengah nilai pertumbuhan PAD tertinggi dan *share* PAD lebih

besar daripada setengah nilai *share* PAD tertinggi. Kondisi PAD daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam kondisi ideal di mana PAD di suatu daerah mampu untuk mengembangkan potensi penerimaan lokal.

2) Kuadran II

PAD di suatu daerah dikelompokkan ke dalam kuadran II apabila nilai pertumbuhan PAD kurang dari atau sama dengan setengah pertumbuhan PAD dan nilai *share* PAD lebih besar dari setengah nilai *share* PAD tertinggi. Kondisi ini dikatakan belum ideal, akan tetapi daerah tersebut masih memiliki kesempatan atau kemampuan untuk mengembangkan potensi penerimaan lokal.

3) Kuadran III

Kondisi PAD daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam kuadran III apabila nilai pertumbuhan PAD lebih besar daripada setengah nilai pertumbuhan PAD tertinggi dan nilai *share* PAD lebih kecil atau sama dengan setengah nilai *share* PAD tertinggi. Pada kuadran III ini, kondisi PAD daerah kabupaten/kota dikatakan belum ideal. PAD dikatakan belum mampu memberikan sumbangan/kontribusi bagi penerimaan anggaran (APBD), akan tetapi pertumbuhannya relatif masih tinggi. Kondisi seperti ini tidak menjamin PAD menjadi sumber penerimaan utama dalam APBD.

4) Kuadran IV

Kondisi PAD di suatu daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam kuadran IV apabila nilai pertumbuhan PAD lebih kecil atau sama dengan setengah nilai pertumbuhan PAD tertinggi dan nilai *share* PAD lebih kecil atau sama

dengan nilai *share* PAD tertinggi. Pada kuadran IV ini, PAD daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam kondisi terburuk di mana PAD di daerah tersebut belum mampu memberikan kontribusi yang memadai bagi anggaran penerimaan pada APBD Jan belum menjamin pula keberlangsungannya karena pertumbuhannya yang relatif rendah.

Klasifikasi pemetaan kemampuan PAD berdasarkan metode kuadran seperti yang telah diterangkan di atas dapat diilustrasikan ke dalam bentuk kuadran seperti yang diperlihatkan pada Tabel 2.2 berikut ini.

**Tabel 2.2**  
**Klasifikasi Status Kemampuan PAD Berdasarkan Metode Kuadran**

S H A R E  P A D  (%)  0	<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 masih tergolong tinggi, akan tetapi pertumbuhan ( <i>growth</i> ) PAD adalah rendah. Kriteria: $\% \Delta \text{PAD} \leq H$ $\% \text{PAD} > V$	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. Kriteria: $\% \Delta \text{PAD} > H$ $\% \text{PAD} \leq V$
	<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. Kriteria: $\% \Delta \text{PAD} \leq H$ $\% \text{PAD} \leq V$	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. Kriteria: $\% \Delta \text{PAD} > H$ $\% \text{PAD} \leq V$
	<b>PERTUMBUHAN PAD (%)</b>	

Sumber: Deddy (2004:4).

Keterangan:

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

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

Garis horisontal seperti yang ditunjukkan pada Tabel 2.2 menyatakan besarnya pertumbuhan PAD. Pertumbuhan PAD ini membagi dua bidang di mana nilai tengahnya dari nilai pertumbuhan PAD tertinggi dan nilai pertumbuhan PAD terendah. Garis vertikal menyatakan nilai *share* PAD yang membagi dua bidang pula. Nilai tengah dari garis vertikal ditentukan antara nilai *share* PAD tertinggi dan nilai *share* PAD terendah. 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  $\% \text{PAD} \leq V$ .

Nilai tengah sumbu horisontal (X) dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

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

Untuk nilai tengah sumbu vertikal (Y) 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 (%).

## 2.5. Indeks Kemampuan Keuangan Daerah

Pada prinsipnya, indeks kemampuan keuangan daerah merupakan suatu cara untuk memeringkatkan kemampuan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam mengelola sumber-sumber penerimaan terutama yang terdapat pada pos PAD

berdasarkan kriteria-kriteria tertentu. Pemingkatan dengan cara ini ditujukan untuk mengetahui perbandingan kemampuan keuangan dari suatu daerah yang relatif terhadap kemampuan keuangan dari daerah lainnya (Deddy, 2004: 4). Besarnya indeks kemampuan keuangan (IKK) daerah tingkat kabupaten/kota dalam suatu wilayah dinyatakan sebagai besarnya nilai rata-rata indeks dari elastistas PAD, indeks *share* PAD, dan indeks pertumbuhan PAD. Penghitungan angka indeks ini ditujukan untuk membentuk suatu nilai yang besarnya antara nol hingga 1 dan untuk menghilangkan adanya perbedaan relatif yang disebabkan adanya satuan nilai tertentu. Kriteria yang digunakan dalam IKK ini terdiri atas elastisitas PAD, *share* PAD, dan pertumbuhan PAD. Angka indeks untuk masing-masing indikator keuangan daerah tersebut dapat dihitung dengan rumus (Deddy, 2004: 4-5):

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

di mana:

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

Indeks  $X_i$  akan dinyatakan sebagai nilai dari masing-masing indikator keuangan daerah, yaitu:

$X_E$  = Indeks elastistas PAD

$X_S$  = Indeks *share* PAD

$X_G$  = Indeks pertumbuhan PAD.

Untuk menghitung besarnya indeks kemampuan keuangan (IKK) daerah kabupaten/kota dapat digunakan rumus sebagai berikut:

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

di mana:

IKK = Indeks kemampuan keuangan daerah

$X_E$  = Indeks elastistas PAD

$X_S$  = Indeks *share* PAD

$X_G$  = Indeks pertumbuhan PAD.

Setelah diperoleh IKK dari masing-masing daerah kabupaten/kota, selanjutnya nilai IKK tadi akan dikelompokkan ke dalam 3 klasifikasi penilaian. Batas untuk membagi klasifikasi penilaian ini didasarkan pada sepertiga nilai IKK tertinggi. Adapun klasifikasi penilaian tersebut adalah:

1) Klasifikasi IKK Rendah

Indeks kemampuan keuangan (IKK) daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam klasifikasi rendah apabila nilai IKK terletak antara 0 hingga 1/3 nilai IKK tertinggi. Klasifikasi ini menerangkan bahwa kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota dikatakan rendah di mana pemerintah daerah belum mampu mengelola sumber-sumber penerimaannya terutama yang terdapat pada pos PAD yang dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan anggaran pengeluaran dalam APBD. Dalam hal ini, pemerintah daerah tersebut juga belum mampu mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan yang dapat digunakan untuk mendukung perkembangan perekonomian di daerahnya.

2) Klasifikasi IKK Sedang

Indeks kemampuan keuangan (IKK) daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam kelompok klasifikasi sedang apabila nilai IKK lebih besar daripada 1/3

nilai IKK tertinggi dan kurang dari atau sama dengan  $2/3$  nilai IKK tertinggi. Pada kelompok klasifikasi ini, kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya relatif masih memiliki kesempatan untuk mengembangkan potensi-potensi ekonomi yang dapat digunakan sebagai sumber penerimaan utama dalam APBD sehingga memiliki peluang untuk dapat membiayai anggaran pengeluarannya.

### 3) Klasifikasi IKK Tinggi

Indeks kemampuan keuangan (IKK) daerah kabupaten/kota dikatakan berada dalam kelompok klasifikasi sedang apabila nilai IKK lebih besar daripada  $2/3$  nilai IKK tertinggi. Pada kelompok atau klasifikasi ini, kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran keuangan daerah dinyatakan telah memadai di mana PAD di daerah tersebut memiliki potensi yang cukup tinggi untuk dapat membiayai anggaran pengeluaran dalam APBD. Pada kondisi ini, keuangan daerah tingkat kabupaten/kota dapat memberikan dampak yang cukup positif bagi perkembangan ekonomi di daerah dengan mengoptimalkan sumberdaya-sumberdaya di daerah.

Adapun pengelompokan berdasarkan klasifikasi di atas dapat pula dituliskan seperti yang diperlihatkan pada Tabel 2.3 berikut ini.

**Tabel 2.3**  
**Klasifikasi Indeks Kemampuan Keuangan Daerah**

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

Sumber: Deddy (2004: 4-5).