

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Krisis multidimensi yang melanda Indonesia memberi dampak bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Dampak yang dialami oleh masyarakat dari krisis multidimensi telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan Bangsa Indonesia. Munculnya reformasi total menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.

Mardiasmo mengemukakan bahwa :

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota disebabkan karena adanya intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu yang berakibat pada rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan kebijakan yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung tidak berkembang, sehingga pemerintah daerah semata-mata dijadikan objek pemerintah pusat untuk memenuhi tujuan peraturan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.<sup>1</sup>

Pemberian kewenangan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota telah diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat. Secara kongkrit pengaturan tersebut dilakukan dengan diterbitkannya Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun

---

<sup>1</sup> Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, Edisi Pertama, Yogyakarta : Penerbit Andy Offset, 2002, Halaman : 3

2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Adanya peraturan perundangan ini memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya termasuk juga pengelolaan keuangan daerah.

Otonomi yang bermakna pemberian kewenangan bukan hal yang mudah bagi setiap daerah karena daerah harus berupaya menggali potensi yang bisa menghasilkan penerimaan bagi daerah semaksimal mungkin untuk membiayai seluruh kebutuhan daerahnya, bukan lebih banyak mengharapkan bantuan pemerintah pusat. Penerimaan daerah yang harus menjadi tulang punggung pembiayaan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha milik daerah dan Lain-lain PAD yang sah. Di sisi lain daerah juga harus mampu mengelola seluruh penerimaan yang diperoleh secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Besar kecilnya PAD sangat tergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam menggali seluruh potensi daerah yang dimiliki seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pemerintah harus mengoptimalkan penerimaan daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah agar penerimaan daerah yang bersumber dari PAD menjadi tulang punggung pembiayaan daerah. Sebaliknya apabila pemerintah daerah tidak mengoptimalkan penerimaan yang bersumber

dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah maka sumber pembiayaan daerah sematamata mengharapkan penerimaan dari dana perimbangan dan lain-lain pendapat daerah yang sah.

Pengelolaan keuangan daerah harus menggunakan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, menggunakan konsep nilai uang (*Value for Money*). Halim mengemukakan bahwa :

Konsep *Value for Money* menuntut output yang optimal atas pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisien, dan efektif. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. Konsep ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan. Konsep efisiensi memastikan bahwa output yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep efektivitas memastikan bahwa penyelesaian kegiatan tepat waktu dan dalam batas anggaran yang tersedia. Setiap kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat dihilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu.<sup>2</sup>

Kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang terendah. Kegiatan operasional organisasi dikatakan efektif apabila penyelesaian kegiatan tepat waktu dan dalam batas anggaran yang tersedia. Kondisi demikian akan menunjukkan bahwa daerah yang bersangkutan telah mencapai suatu tingkat kinerja tertentu dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Pengelolaan keuangan daerah baik yang berhubungan dengan upaya memperoleh penerimaan daerah secara optimal maupun penggunaan anggaran operasional daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif (konsep *Value for Money*) maka

---

<sup>2</sup> Abdul Halim, Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta, Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP-YKPN. Halaman : 166

daerah yang bersangkutan akan mencapai suatu tingkat kemandirian dan pertumbuhan yang baik. Daerah yang bersangkutan kurang bergantung pada bantuan pemerintah pusat dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan di daerahnya.

Untuk memastikan bahwa suatu daerah telah mencapai suatu tingkat kinerja dalam pengelolaan keuangannya maka perlu dilakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan analisis rasio. Menyangkut pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output dengan menggunakan konsep nilai uang (*Value for Money*) digunakan analisis 3E yaitu rasio Ekonomis, rasio Efisiensi dan rasio Efektivitas. Sesudah analisis 3E, dilanjutkan dengan analisis untuk mengetahui sejauhmana ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan untuk pembiayaan daerahnya, dilakukan analisis kemandirian dan pertumbuhan dengan menggunakan rasio kemandirian, rasio pertumbuhan, rasio aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*.

Berkaitan pengukuran kinerja keuangan yang dikemukakan di atas maka penulis telah memperoleh data keuangan daerah Kota Kupang berupa realisasi pendapatan dan belanja, perubahan pendapatan dan belanja selama 5 tahun terakhir yaitu tahun 2007 – 2011 sebagai berikut :

**Tabel 1.1. Realisasi Pendapatan dan PAD Kota Kupang Tahun 2007 – 2011**

| Tahun | Realisasi Pendapatan<br>(Rp) | Realisasi PAD<br>(Rp) | Kontribusi PAD terhadap Pendapatan<br>(%) |
|-------|------------------------------|-----------------------|---|
| 2007  | 390.850.811.254              | 30.659.877.526        | 7,84                                      |
| 2008  | 417.888.150.841              | 32.036.713.531        | 7,67                                      |
| 2009  | 466.067.766.107              | 36.204.733.167        | 7,77                                      |
| 2010  | 489.371.154.412              | 36.828.894.454        | 7,53                                      |
| 2011  | 518.733.423.677              | 47.638.336.676        | 9,18                                      |

Sumber : Laporan APBD Kota Kupang

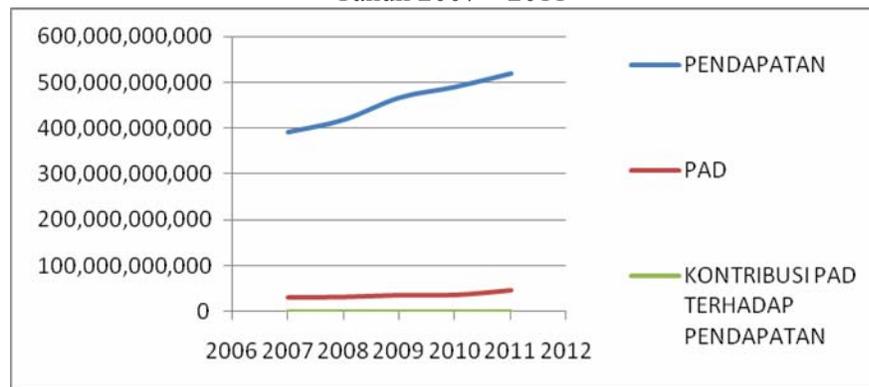
Pada tabel di atas terlihat bahwa realisasi pendapatan daerah Kota Kupang tahun 2007 sebesar Rp 390.850.811.254, dan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah tersebut hanya sebesar Rp 30.659.877.526 atau 7,84%. Realisasi pendapatan daerah tahun 2008 sebesar Rp 417.888.150.841, dan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah tersebut hanya sebesar Rp 32.036.713.531 atau 7,67%. Realisasi pendapatan daerah tahun 2009 sebesar Rp 466.067.766.107, dan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah tersebut hanya sebesar Rp 36.204.733.167 atau 7,77%. Realisasi pendapatan daerah tahun 2010 sebesar Rp 489.371.154.412, dan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah tersebut hanya sebesar Rp 36.828.894.454 atau 7,53%. Realisasi pendapatan daerah tahun 2011 sebesar Rp 518.733.423.677, dan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah tersebut hanya sebesar Rp 47.638.336.676 atau 9,18%.

Kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah yang tergolong sangat kecil tersebut tentunya disebabkan karena realisasi pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba perusahaan daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah juga sangat kecil. Ini berarti pemerintah daerah Kota Kupang belum secara optimal menggali sumber-sumber PAD yang ada

dalam wilayah daerahnya, sehingga pembiayaan daerah lebih besar bersumber dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pada grafik berikut ini juga terlihat bahwa grafik PAD membentuk garis lurus, sedangkan grafik pendapatan menunjukkan trend yang cenderung meningkat. Letak grafik PAD sangat jauh dari letak grafik pendapatan yang menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap total pendapatan sangat kecil.

Gambar 1.1  
Grafik Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah Kota Kupang  
Tahun 2007 – 2011



Selain gambaran pendapatan daerah dan PAD di atas, diperoleh juga data tentang belanja daerah selama tahun 2007 – 2011 sebagaimana dikemukakan pada tabel berikut :

**Tabel 1.2 Realisasi dan Perubahan Belanja Kota Kupang, Tahun 2007 – 2011**

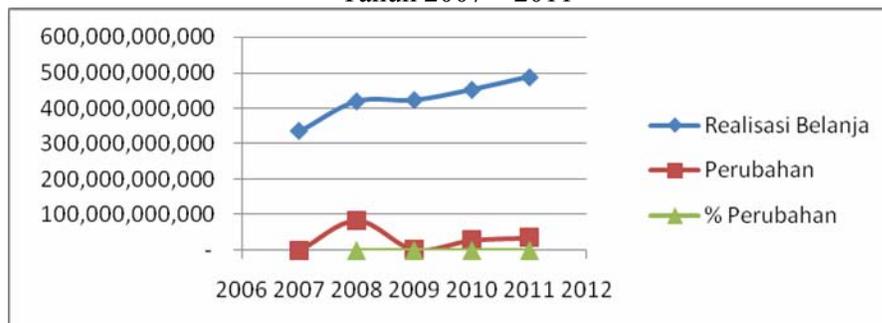
| Tahun | Realisasi Belanja<br>(Dalam Rp) | Perubahan Belanja |           |
|-------|---------------------------------|-------------------|-----------|
|       |                                 | (Dalam Rp)        | (Dalam %) |
| 2007  | 335.441.818.746                 | -                 | -         |
| 2008  | 419.333.438.912                 | 83.891.620.166    | 25,01     |
| 2009  | 422.915.731.380                 | 3.582.292.468     | 0,85      |
| 2010  | 452.004.980.406                 | 29.089.249.026    | 6,88      |
| 2011  | 487.703.138.684                 | 35.698.158.278    | 7,90      |

Sumber : Laporan APBD Kota Kupang

Terlihat pada tabel di atas, perubahan realisasi belanja menunjukkan kondisi yang berfluktuasi selama tahun 2007-2011. Pada tahun 2008 perubahan realisasi belanja sebesar 25,01% bila dibanding dengan tahun 2007, tahun 2009 menurun menjadi 0,85% bila dibanding dengan tahun 2008, tahun 2010 kembali meningkat menjadi 6,88% bila dibanding dengan tahun 2009 dan pada tahun 2011 juga meningkat menjadi 7,99% bila dibanding dengan tahun 2010.

Pada grafik berikut ini juga terlihat bahwa grafik realisasi belanja cenderung meningkat dari tahun 2007 – 2011, walaupun grafik jumlah perubahan belanja pada setiap tahun menunjukkan trend yang cenderung berfluktuasi. Apabila dikaitkan dengan grafik PAD maka jumlah belanja daerah terbesar bersumber dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Gambar 1.2  
Grafik Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah Kota Kupang  
Tahun 2007 – 2011



Berdasarkan kondisi keuangan daerah sebagaimana diuraikan di atas maka penulis termotivasi untuk melakukan penelitian. Alasan yang menjadi motivasi bagi penulis untuk melakukan penelitian ini adalah :

1. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Kupang selama tahun 2007 – 2011 sebagai sumber utama pembiayaan daerah tergolong sangat kecil.

2. Walaupun belum diperoleh data lebih rinci tentang realisasi sumber-sumber PAD, namun dapat diduga bahwa realisasi PAD yang tergolong sangat kecil tersebut disebabkan karena realisasi pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah, juga dipastikan bahwa jumlahnya tergolong sangat kecil.
3. Pemerintah daerah Kota Kupang belum secara optimal menggali sumber-sumber PAD yang ada dalam wilayah daerahnya seperti pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.
4. Pemerintah daerah Kota Kupang belum memperhatikan konsep *Value for Money*, kemandirian, pertumbuhan, aktivitas, dan *Debt Service Coverage (DSC)* dalam pengelolaan keuangan daerahnya.

Berdasarkan hasil tersebut di atas maka adalah : “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang”. Melalui penelitian ini dapat diketahui kinerja keuangan daerah Kota Kupang selama tahun 2007 – 2011 dengan menggunakan konsep *Value for Money*, kemandirian, pertumbuhan, aktivitas, dan *Debt Service Coverage (DSC)*, serta hubungan antara *Value for Money* dengan kemandirian, pertumbuhan, aktivitas, dan *Debt Service Coverage (DSC)*.

## **B. Identifikasi dan Pembatasan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah perkembangan realisasi pendapatan dan belanja Kota Kupang selama tahun 2007 – 2011 menunjukkan kondisi yang cenderung meningkat, walaupun perubahan baik secara absolut maupun relatif menunjukkan kondisi yang berfluktuasi. Kondisi perkembangan tersebut merupakan motivasi bagi penulis untuk melakukan penelitian dalam rangka mengetahui :

- a. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Kupang selama tahun 2007 – 2011 sebagai sumber utama pembiayaan daerah tergolong sangat kecil.
- b. Realisasi PAD yang tergolong sangat kecil tersebut disebabkan karena realisasi pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah, juga dipastikan bahwa jumlahnya tergolong sangat kecil.
- c. Pemerintah daerah Kota Kupang belum secara optimal menggali sumber-sumber PAD yang ada dalam wilayah daerahnya seperti pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.
- d. Pemerintah daerah Kota Kupang belum memperhatikan konsep *Value for Money*, kemandirian, pertumbuhan, aktivitas, dan *Debt Service Coverage (DSC)* dalam pengelolaan keuangan daerahnya.

## 2. Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada kajian kinerja keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011 untuk memperoleh gambaran tentang pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output dengan menggunakan konsep nilai uang (*Value for Money*) dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan untuk pembiayaan daerahnya.

### C. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan pembatasan masalah di atas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tingkat pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output dengan menggunakan konsep nilai uang (*Value for Money*) selama tahun 2007 – 2011 berdasarkan analisis 3E yaitu rasio Ekonomis, rasio Efisiensi dan rasio Efektivitas ?.
2. Bagaimana tingkat kemandirian dan pertumbuhan keuangan daerah Kota Kupang selama tahun 2007 – 2011 berdasarkan analisis rasio kemandirian, rasio pertumbuhan, rasio aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* ?
3. Bagaimana kinerja keuangan daerah Kota Kupang tahun 2009 – 2011 berdasarkan analisis *Value for Money*, analisis kemandirian, pertumbuhan, aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* ?

4. Apakah terdapat hubungan antara *Value for Money* dengan rasio kemandirian keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.
5. Apakah terdapat hubungan antara *Value for Money* dengan rasio pertumbuhan keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.
6. Apakah terdapat hubungan antara *Value for Money* dengan rasio aktivitas keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.
7. Apakah terdapat hubungan antara *Value for Money* dengan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada perumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tingkat pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output dengan menggunakan konsep nilai uang (*Value for Money*) selama tahun 2007 – 2011 berdasarkan analisis 3E yaitu rasio Ekonomis, rasio Efisiensi dan rasio Efektivitas.
2. Untuk mengetahui tingkat kemandirian dan pertumbuhan keuangan daerah Kota Kupang selama tahun 2007 – 2011 berdasarkan analisis rasio kemandirian, rasio pertumbuhan, rasio aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*.
3. Untuk mengetahui kinerja keuangan daerah Kota Kupang tahun 2009 – 2011 berdasarkan analisis *Value for Money*, analisis Kemandirian, Pertumbuhan, Aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*.

4. Untuk mengetahui hubungan antara *Value for Money* dengan rasio kemandirian keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.
5. Untuk mengetahui hubungan antara *Value for Money* dengan rasio pertumbuhan keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.
6. Untuk mengetahui hubungan antara *Value for Money* dengan rasio aktivitas keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.
7. Untuk mengetahui hubungan antara *Value for Money* dengan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* keuangan daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011?.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini untuk pihak-pihak yang berkepentingan adalah :

1. Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan bagi penelitian berikutnya yang berkaitan dengan kinerja keuangan daerah.
2. Bagi pemerintah Kota Kupang, hasil penelitian ini dapat memberikan informasi tentang kinerja keuangan daerah yang telah dicapai pemerintah daerah Kota Kupang dalam rangka perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah serta kebijakan yang perlu dibuat pada tahun anggaran berikutnya.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini terdiri dari 6 (enam) bab dengan uraian pada masing-masing bab sebagai berikut :

## **BAB I PENDAHULUAN**

- A. Latar belakang penelitian memuat pikiran peneliti tentang pelaksanaan otonomi, pengelolaan keuangan daerah, kinerja keuangan daerah, fenomena yang berkaitan dengan keuangan daerah Kota Kupang dan motivasi peneliti untuk melakukan penelitian, Mengidentifikasi dan merumuskan masalah yang dikemukakan dalam latar belakang penelitian.
- B. Merumuskan manfaat dari penelitian ini baik bagi akademisi maupun bagi pemerintah Kota Kupang.
- C. Memuat sistematika penulisan
- D. Merumuskan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian.

## **BAB II KERANGKA TEORITIS**

- A. Pengertian keuangan daerah dan anggaran daerah, keuangan daerah sebelum dan sesudah diberlakukan anggaran berbasis kinerja.
- B. APBD dan struktur APBD
- C. Kinerja keuangan daerah dan penilaian kinerja dengan menggunakan konsep *Value for Money*, kemandirian, pertumbuhan, aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*.
- D. Hubungan antara konsep *Value for Money* dengan kemandirian, pertumbuhan, aktivitas dan *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*.
- E. Penelitian terdahulu yang menjadi referensi penelitian ini.
- F. Kerangka pikir penelitian dan hipotesis.

## **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

- A. Tempat dan waktu penelitian, jenis penelitian.

- B. Populasi dan sampel penelitian.
- C. Variabel penelitian, definisi operasional variabel, indikator dan skala pengukuran variabel.
- D. Jenis data dan sumber data.
- E. Teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

#### **BAB IV GAMBARAN UMUM DAERAH KOTA KUPANG**

- A. Gambaran umum daerah Kota Kupang, struktur dan uraian tugas.
- B. Kondisi geografis dan potensi sumber daya yang dimiliki daerah Kota Kupang.
- C. Target dan realisasi pendapatan dan belanja daerah Kota Kupang tahun 2007 – 2011.

#### **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

- A. Gambaran dan penjelasan mengenai objek penelitian, Hasil pengumpulan data yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.
- B. Hasil analisis dan pembahasan yang berkaitan dengan masalah penelitian.
- C. Temuan penelitian

#### **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

- A. Kesimpulan dari pembahasan pada bab sebelumnya.
- B. Keterbatasan
- C. Saran-saran.