

**Analisis Kemampuan Keuangan Dan Kinerja Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah  
(Studi Kasus APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011- 2015)**

Oleh :  
Fajar Farhani & Ida Rosnidah

**Abstract**

*The purpose of this research is to investigate financial and financial performance capacity development levels of Cirebon in undertaking municipal/local autonomy in the APBD of Cirebon period 2011-2015. This study was conducted through qualitative approach, i.e. observation and interview. Several financial ratios were used, i.e. share and growth ratios, financial ability index, financial independent ratio, fiscal decentralization ratio, effectivity ratio, efficiency ratio and the ratio of budget spending. The results show that the average share of PAD is around 20.55% and average growth PAD ratio around 128.58%. The IKK is 0.562 and at high category. The district financial independent ratio is 24.89% or at instructive trend. The fiscal decentralization degree ratio shows the district financial capacity that is limited, i.e. 19.77%. The average effectivity ratio is 102.81% or can be categorized as very effective. On the other hand, in the PAD collection, the efficiency ratio is very efficient, 2.28% on average. In the harmonization ratio, the regular expenses is higher compared to development expenses, i.e. 58.70% and 41.30%, respectively. The PAD contribution on the APBD is still small, i.e. 19.77%. The results suggest that the development of financial capacity of Cirebon in implementing district autonomy is considered to be low, whereas the financial performance shows a better development.*

*Keywords : Financial Ability, Regional Finance, and Regional Autonomy*

## **I. PENDAHULUAN**

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001 pemerintah daerah memikul suatu tugas yang harus memberikan inovasi dalam sistem pemerintahan ke arah yang lebih baik untuk menjadi lebih mandiri di dalam mengelola dan meningkatkan kinerja keuangan pemerintahnya yang akan dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat bahkan masyarakat sendiri. Dalam rangka penyelenggaraan kebijakan pemerintahan daerah diperlukan pendanaan yang dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan,

penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah yaitu terkait dengan pengelolaan APBD perlu ditetapkan standar dan acuan kapan suatu daerah dikatakan mandiri, efektif dan efisien dan akuntabel. Untuk itu diperlukan suatu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai tolok ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya. Pengukuran kinerja berfungsi untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program atau kegiatan. Pengukuran kinerja diperlukan untuk menilai tingkat besarnya terjadi

penyimpangan antara kinerja aktual dan kinerja yang diharapkan (Rai, 2008:17).

Kemampuan keuangan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan sangat penting, karena pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja keuangan.

Analisis rasio keuangan merupakan salah satu teknik yang paling banyak digunakan untuk menganalisis kemampuan dan kinerja keuangan daerah. Analisis kinerja keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan cara menghitung kemampuan keuangan daerah dan kinerja keuangan daerah. Ada beberapa cara untuk menghitung Kemampuan Keuangan Daerah, yaitu dengan cara menghitung *Share* dan *Growth*, peta kemampuan keuangan daerah dan indeks kemampuan keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sedangkan untuk mengukur kinerja keuangan daerah, diantaranya adalah dengan cara menganalisis pendapatan yang terdiri atas analisis terhadap rasio kemandirian keuangan, rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio ketergantungan, rasio efektifitas, rasio efisiensi. Kemudian analisis berikutnya yaitu analisis belanja yang terdiri dari analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja dan analisis efisiensi belanja. Kemudian dari masing-masing perhitungan dilakukan analisis dengan cara membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis kemampuan dan kinerja keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diharapkan dapat

menjadi suatu alat ukur untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai pengambil andil terbanyak dalam upaya perkembangan suatu daerah.

Indikator pengukuran kemampuan dan kinerja keuangan salah satunya dengan menganalisis pendapatan daerah. Pendapatan daerah terdiri dari penerimaan dari dana perimbangan pusat, juga bersumber dari daerah itu sendiri berupa pendapatan asli daerah. Berikut adalah gambaran umum pendapatan daerah Kota Cirebon Tahun 2011 – 2015.

Tabel 1. Proporsi Pendapatan Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011 – 2015

| Tahun | P A D           | Dana Perimbangan | Lain-Lain Pendapatan Daerah yang sah | Total Pendapatan  |
|-------|-----------------|------------------|--------------------------------------|-------------------|
| 2011  | 137.147.929.763 | 538.131.249.166  | 191.841.485.622                      | 867.120.664.551   |
| 2012  | 147.880.392.393 | 648.019.430.704  | 75.170.451.291                       | 871.070.274.388   |
| 2013  | 189.962.661.806 | 628.894.174.012  | 176.760.239.957                      | 995.617.075.775   |
| 2014  | 265.668.901.051 | 689.009.934.332  | 296.759.670.171                      | 1.251.438.505.554 |
| 2015  | 305.676.575.000 | 796.174.767.317  | 303.428.271.525                      | 1.456.338.613.842 |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Melihat kondisi sumber penerimaan di Kota Cirebon ternyata Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum bisa diharapkan untuk dijadikan tumpuan dalam mencukupi kebutuhan dana untuk pengeluaran daerah. Untuk menghindari persoalan dalam era desentralisasi pada masa mendatang Pemerintah Kota Cirebon perlu melakukan upaya-upaya yang serius dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah yang bersumber dari PAD. Kondisi Pendapatan Asli Daerah di Kota Cirebon ditunjukkan dengan kontribusi Pendapatan Asli Daerah sekitar 19,77% dari penerimaan daerah di Kota Cirebon. Hal ini menjelaskan tingginya ketergantungan fiskal Kota Cirebon terhadap penerimaan dari pemerintah

pusat. Lebih rincinya dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut :

Tabel 2. Proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Penerimaan Daerah Kota Cirebon TA 2011 – 2015

(dalam ribuan rupiah)

| Thn  | PAD          | TPD           | %      |
|------|--------------|---------------|--------|
| 2011 | 120.130.531  | 838.617.783   | 14,32% |
| 2012 | 149.489.858. | 872.125.300.  | 17,14% |
| 2013 | 206.019.069  | 1.009.950.399 | 20,40% |
| 2014 | 298.540.660  | 1.234.067.584 | 24,19% |
| 2015 | 319.607.142  | 1.403.579.985 | 22,77% |
|      |              | Rata-Rata     | 19,77% |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu berotonom yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah menjadi bagian sumber keuangan terbesar.

Dari gambaran yang telah diuraikan di atas, maka sudah selayaknya pemerintah kota Cirebon senantiasa berupaya mencari dan mengembangkan potensi daerah guna memenuhi kebutuhan pembiayaan baik untuk keperluan belanja aparatur maupun belanja publik yang setiap tahunnya semakin meningkat. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis kinerja keuangan dan kemampuan fiskal daerah di Kota Cirebon yang diwujudkan dalam APBD tahun 2011 – 2015, sehingga APBD yang disusun tersebut *pro poor, growth and jobs*.

## II. LANDASAN TEORI

### Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Mamesah (Halim dan Kusufi,2014:21) mendefinikan APBD sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam 1 tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluarn dimaksud. Definisi tersebut merupakan pengertian APBD pada era orde baru. Sebelumnya, yaitu pada era orde lama, terdapat pula definisi APBD menurut Wajong (Halim dan Kusufi,2014:21), APBD adalah rencana pekerjaan keuangan (*financial workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu, dalam waktu mana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (kepala daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*grondslog*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kepada daerah diberikan kewenangan-kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya, salah satunya adalah kewenangan dalam bidang keuangan daerah yang meliputi :

- Pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah.
- Penyelenggaraan, pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.
- Penetapan APBD dan perhitungan atas APBD.

Dalam hubungannya dengan keuangan daerah, pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah

rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

### Kemampuan Keuangan Daerah

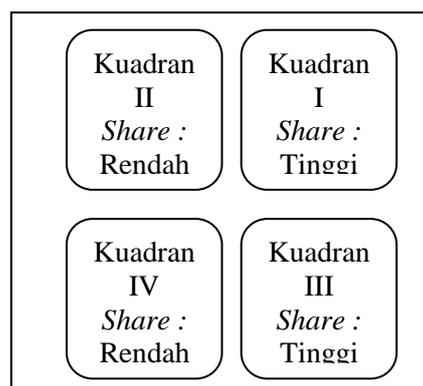
Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan Keuangan Daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan daerah ini akan menimbulkan perbedaan.

Hersey dan Blanchard (Halim,2001:168) yang memperkenalkan Hubungan Situasional yang dapat digunakan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, terutama pelaksanaan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memperkenalkan 4 (empat) pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu :

1. Pola hubungan instruktif, peran pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah.
2. Pola hubungan konsultatif, dimana campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
3. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.

4. Pola hubungan delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Analisis kemampuan keuangan daerah diawali dengan perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran *Share* dan *Growth* kemudian mengklasifikasikan dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran.



Sumber : bappenas, 2003

$$Share = \frac{PAD}{Total\ Belanja}$$

$$Growth = \frac{PAD_i}{PAD_{i-1}} \times 100\%$$

Keterangan :

PAD<sub>i</sub> = Pendapatan Asli Daerah periode i  
 PAD<sub>i-1</sub> = Pendapatan Asli Daerah periode i-1

Metode Indeks Kemampuan Keuangan merupakan rata-rata hitung dari Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas dan Indeks *Share*. Untuk menyusun indeks ketiga komponen tersebut, ditetapkan nilai maksimum dan minimum dari masing-masing komponen. Menyusun indeks untuk setiap komponen IKK dilakukan dengan menggunakan persamaan umum:

$$Indeks\ X = \frac{(Nilai\ Hasil\ Pengukuran) - (Nilai\ Kondisi\ Minimum)}{(Nilai\ Kondisi\ Maksimum) - (Nilai\ Kondisi\ Minimum)}$$

Berdasarkan persamaan di atas, maka persamaan IKK dapat ditulis sebagai berikut :

$$IKK = \frac{XG + XE + XS}{3}$$

Keterangan :

- X<sub>G</sub> = Indeks Pertumbuhan (PAD)
- X<sub>E</sub> = Indeks Elastisitas (Belanja Langsung terhadap PAD)
- X<sub>S</sub> = Indeks Share (PAD terhadap APBD)

Tabel 3. Indeks Kemampuan Keuangan

| Indeks Kemampuan Keuangan | Klasifikasi |
|---------------------------|-------------|
| 0,00 – 0,33               | Rendah      |
| 0,34 – 0,43               | Sedang      |
| 0,44 – 1,00               | Tinggi      |

Sumber : www.bappenas.go.id

### Kinerja Keuangan Daerah

Analisis keuangan menurut Halim (2014:L-3) adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Sedangkan menurut Mahmudi (2016:89) menjelaskan bahwa kinerja keuangan tercermin dari laporan keuangan neraca, laporan realisasi anggaran, dan laporan arus kas. Laporan keuangan perlu dianalisis untuk bisa memberikan gambaran kinerja keuangan. Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka dalam laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik.

Menurut Halim (2014:L5) terdapat beberapa analisis rasio dalam pengukuran kinerja keuangan daerah yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD adalah sebagai berikut :

- a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah  
 Halim (2014:L-5) mendefinisikan kemandirian keuangan daerah (otonomi

fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi}} \times 100\%$$

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah serta tingkat kemandirian dan kemampuan keuangan daerah.

Tabel 4. Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah

| Kemampuan Keuangan | Kemandirian (%) | Pola Hubungan |
|--------------------|-----------------|---------------|
| Rendah Sekali      | 0% - 25%        | Instruktif    |
| Rendah             | 25% - 50%       | Konsultatif   |
| Sedang             | 50% - 75%       | Partisipatif  |
| Tinggi             | 75% - 100%      | Delegatif     |

Sumber : Halim (2014:L-5)

### b. Rasio Desentralisasi Fiskal

Rasio derajat desentralisasi fiskal adalah ukuran yang menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Menurut Mahmudi (2016:140), derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan Total Penerimaan Daerah (TPD). Semakin tinggi kontribusi PAD, semakin tinggi juga kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

$$\text{Derajat Desentralisasi Fiskal} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 5 Kriteria Derajat Desentralisasi Fiskal

| Persentase PAD terhadap TPD (%) | Kriteria Derajat Desentralisasi Fiskal |
|---------------------------------|--|
| 0,00 – 10,00                    | Sangat Kurang                          |
| 10,01 – 20,00                   | Kurang                                 |
| 20,01 – 30,00                   | Sedang                                 |
| 30,01 – 40,00                   | Cukup                                  |
| 40,01 – 50,00                   | Baik                                   |
| >50,00                          | Sangat Baik                            |

Sumber : Tangkilisan,(2005:83)

c. Rasio Efektivitas

Halim dan Kusufi (2014:L-6) menjelaskan bahwa rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Rasio efektivitas sebagaimana diungkapkan oleh Mahmudi (2016:141) dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD (dianggarkan). Rasio ini dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target Penerimaan PAD berdasarkan potensi riil}} \times 100\%$$

Tabel 6 Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

| Persentase Kinerja Keuangan (%) | Kriteria       |
|---------------------------------|----------------|
| Diatas 100                      | Sangat efektif |
| 100                             | Efektif        |
| 90 – 99                         | Cukup efektif  |
| 75 – 89                         | Kurang efektif |
| Dibawah 75                      | Tidak efektif  |

Sumber : Mahmudi (2016:141)

d. Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan

dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut Pajak Daerah}}{\text{Realisasi penerimaan Pajak Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 7 Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

| Persentase Kinerja Keuangan (%) | Kriteria       |
|---------------------------------|----------------|
| Diatas 40                       | Tidak efisien  |
| 31 – 40                         | Kurang efisien |
| 21 – 30                         | Cukup efisien  |
| 10 -20                          | Efisien        |
| Di bawah 10                     | Sangat Efisien |

Sumber : Mahmudi (2016:142)

e. Analisis Pertumbuhan Belanja

Analisis pertumbuhan belanja bermanfaat untuk mengetahui perkembangan belanja dari tahun ke tahun. pada umumnya belanja memiliki kecenderungan untuk selalu naik, alasan kenaikan belanja biasanya dikaitkan dengan penyesuaian inflasi dan penyesuaian faktor makro ekonomi. Namun demikian dengan paradigma baru otonomi daerah, pemerintah daerah harus dapat mengendalikan belanja daerah, melakukan efisiensi belanja dan penghematan anggaran. Analisis pertumbuhan belanja dilakukan untuk mengetahui berapa besar pertumbuhan masing-masing belanja, apakah pertumbuhan tersebut rasional dan dapat dipertanggung jawabkan. Pertumbuhan belanja harus diikuti dengan pertumbuhan pendapatan yang seimbang, sebab jika tidak maka dalam jangka menengah dapat mengganggu kesinambungan dan kesehatan fiskal daerah. Pertumbuhan belanja daerah dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{Pertumbuhan Belanja Tahun } t = \frac{\text{realisasi belanja thn } t - \text{realisasi belanja thn } t-1}{\text{realisasi belanja tahun } t-1}$$

f. Analisis Keserasian Belanja

Analisis ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin (belanja tidak langsung) dan belanja pembangunan (belanja langsung) secara optimal. Semakin tinggi prosentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti prosentase belanja investasi atau belanja pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Halim dan Kusufi (2014:L-8).

Analisis proporsi belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk pengendalian biaya dan pengendalian anggaran (*cost and budgetary control*). Rasio belanja langsung dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Belanja Langsung terhadap APBD} = \frac{\text{Total BL}}{\text{Total APBD}}$$

Sementara itu, rasio belanja tidak langsung dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Belanja Tidak Langsung terhadap APBD} = \frac{\text{Total BTL}}{\text{Total APBD}}$$

g. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efisiensi Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%$$

### III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkapkan data tentang kajian kemampuan dan kinerja keuangan daerah pada pemerintah kota Cirebon. Data yang diungkap sesuai dengan data yang terdapat

pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Cirebon dengan masalah dan tujuan penelitian ini.

Creswell (2009:13) memperkenalkan lima metode penelitian kualitatif. Kelima metode ini adalah *Ethnography, Grounded Theory, Case Studies, Phenomenological research dan Narrative research*.

Berdasarkan kecenderungan yang didapat dari studi kasus dan kesesuaian dengan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus observasi. Studi kasus menurut Creswell (2009:227)

*Case studies are a qualitative strategy in which the researcher explores indepth a program, event, activity, process, or one or more individuals. The case(s) are bounded by time and activity, and researchers collect detailed information using a variety of data collection procedures over a sustained period of time.*

Studi kasus merupakan strategi penelitian dimana di dalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas, dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

Sedangkan studi kasus observasi menurut Creswell (2009:232) *Qualitative observation means that the researcher takes field notes on the behavior and activities of individuals at the research site and records observations*. Studi kasus observasi, mengutamakan teknik pengumpulan datanya melalui observasi peran-serta atau pelibatan (*participant observation*), sedangkan fokus studinya pada suatu organisasi tertentu.

Pengumpulan data dilakukan untuk menganalisis kemampuan dan kinerja keuangan daerah dengan cara survey atau observasi, wawancara dengan informan, dokumentasi serta audi visual yaitu dengan menelusuri data-data melalui *software*.

Sumber data seperti yang disampaikan Sekaran dan Bougie (2011:180), "Data can be obtained from primary or secondary sources". Data dapat diperoleh dari sumber-sumber primer atau sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung di lapangan dari obyek atau informan dengan menggunakan teknik wawancara. Sedangkan data sekunder adalah data tertentu yang dibuat dan dikumpulkan oleh pihak lain atau lembaga tertentu baik yang dipublikasikan maupun tidak dipublikasikan. Sumber data primer adalah informan dari pejabat DPPKAD Kota Cirebon yang berasal dari bidang anggaran, bidang pajak serta sekretaris dinas. Sedangkan data sekunder berasal dari data realisasi APBD tahun anggaran 2011-2015.

#### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

##### A. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah

Analisis kemampuan keuangan daerah terhadap realisasi APBD dilakukan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, analisis tersebut juga dapat digunakan sebagai alat untuk menilai efektivitas pelaksanaan otonomi daerah. Sebab kebijakan ini yang memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerahnya yang seharusnya bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah yang bersangkutan.

##### 1. Analisis Share dan Growth

Untuk menggambarkan Peta Kemampuan Keuangan Kota Cirebon di gunakan parameter perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran pertumbuhan (*growth*) dari masing-masing PAD dan melalui analisis peranan PAD (*share*) terhadap APBD.

Tabel 8 Rasio Peranan (Share) APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011 – 2015

| TA   | PAD             | Total Belanja   | Share   |
|------|-----------------|-----------------|---------|
| 2011 | 120.130.531.059 | 818.299.128.015 | 14,681% |

|                        |                 |                   |                |
|------------------------|-----------------|-------------------|----------------|
| 2012                   | 149.489.858.160 | 813.671.539.785   | 18,372%        |
| 2013                   | 206.019.069.726 | 975.249.676.763   | 21,125%        |
| 2014                   | 298.540.660.324 | 1.194.448.622.457 | 24,994%        |
| 2015                   | 319.893.842.205 | 1.354.751.922.315 | 23,613%        |
| <b>Rata-Rata Share</b> |                 |                   | <b>20,557%</b> |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Tabel 9 Rasio Pertumbuhan (Growth) APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

| Tahun Anggaran   | Realisasi PAD      | Growth         |
|------------------|--------------------|----------------|
| 2011             | 120.130.531.059,00 | 0,00%          |
| 2012             | 149.489.858.160,00 | 124,44%        |
| 2013             | 206.019.069.726,00 | 137,81%        |
| 2014             | 298.540.660.324,00 | 144,91%        |
| 2015             | 319.893.842.205,00 | 107,15%        |
| <b>Rata-Rata</b> |                    | <b>128,58%</b> |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Dari perhitungan *share* dan *growth* terhadap realisasi APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015, maka diperoleh rata-rata peranan PAD terhadap pembangunan sebesar 20,55% dan rasio pertumbuhan rata-rata sebesar 128,58%. Rasio *share* menunjukkan bahwa peranan PAD mengalami peningkatan setiap tahunnya, hal ini menggambarkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Kota Cirebon terus menunjukkan tren positif bahwa Kota Cirebon merupakan kota jasa dan perdagangan. Sementara rasio pertumbuhan (*growth*) juga menunjukkan perkembangan yang meningkat, dimana realisasi PAD setiap tahunnya melebihi target yang telah ditetapkan pada APBD, pertumbuhan paling menonjol terjadi pada tahun 2014 sebesar 144,91%, akan tetapi pada tahun 2015 pertumbuhan PAD mengalami penurunan yang cukup signifikan dibandingkan tahun 2014 walaupun tingkat realisasinya masih melampaui target.

Dari hasil yang diperoleh dari rasio *share* dan *growth* tersebut dan kemudian dengan menggunakan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran, maka posisi Kota

Cirebon berada pada kuadran II, yaitu kondisi ini belum ideal, tetapi daerah mempunyai pengembangan potensi lokal, sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam total belanja. Sumbangan PAD terhadap total belanja masih rendah namun pertumbuhan PAD tinggi. Ini berarti pemerintah Kota Cirebon masih dapat menggali potensi daerah lebih optimal sehingga dapat meningkatkan PAD yang berperan besar dalam pembangunan di Kota Cirebon.

## 2. Indeks Kemampuan Keuangan (IKK)

Indeks Elastisitas Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja langsung bertujuan untuk melihat elastisitas atau sensitivitas PAD terhadap pertumbuhan ekonomi. Indeks *Share* PAD terhadap total belanja memperlihatkan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai kegiatan Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Perhitungan Indeks *Growth* memperlihatkan bagaimana pertumbuhan PAD dari tahun ke tahun.

Berdasarkan hasil perhitungan indeks kemampuan keuangan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 10. Indeks Kemampuan Keuangan Daerah Kota Cirebon TA 2011-2015

| Tahun       | Indeks |       |       | IKK          |
|-------------|--------|-------|-------|--------------|
|             | Xs     | Xg    | Xe    |              |
| 2011        | 0,000  | 0,000 | 0,000 | 0,000        |
| 2012        | 0,358  | 0,150 | 0,760 | 0,423        |
| 2013        | 0,625  | 0,430 | 0,740 | 0,598        |
| 2014        | 1,000  | 0,890 | 1,000 | 0,963        |
| 2015        | 0,866  | 1,000 | 0,610 | 0,825        |
| RATA - RATA |        |       |       | <b>0,562</b> |

Tabel 11. Perhitungan Kemandirian Keuangan Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Dilihat dari hasil perhitungan di atas, maka indeks kemampuan keuangan Kota Cirebon berada pada kategori tinggi. Tingginya tingkat kemampuan keuangan daerah Kota Cirebon lebih disebabkan karena besaran dana transfer yang diberikan pemerintah pusat melalui dana perimbangan.

## B. Analisis Kinerja Keuangan Daerah

### 1. Analisis Kemandirian Keuangan Daerah.

Kemandirian keuangan daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) seperti pajak daerah, retribusi dan lain-lain. Oleh karena itu, otonomi daerah dan pembangunan daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai kemandirian keuangan yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali potensi-potensi PAD seperti pajak, retribusi dan sebagainya serta mengoptimalkan potensi-potensi PAD yang telah ada.

Ketimpangan fiskal horisontal muncul akibat tidak seimbangnya kapasitas fiskal daerah dengan kebutuhan fiskalnya. Dengan kata lain, kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan asli daerah tidak mampu menutupi kebutuhan belanja daerah. sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 pasal 2, dana perimbangan mencakup dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

| No                 | TA   | P A D              | Pendapatan dari Pemerintah Pusat dan Provinsi | Rasio Kemandirian | Pola Hubungan     |
|--------------------|------|--------------------|---|-------------------|-------------------|
| 1                  | 2011 | 120.130.531.059,00 | 718.487.252.355,00                            | 16,72%            | Instruktif        |
| 2                  | 2012 | 149.489.858.160,00 | 722.635.442.014,00                            | 20,69%            | Instruktif        |
| 3                  | 2013 | 206.019.069.726,00 | 803.931.329.513,00                            | 25,63%            | Konsultatif       |
| 4                  | 2014 | 298.540.660.324,00 | 935.526.924.219,00                            | 31,91%            | Konsultatif       |
| 5                  | 2015 | 319.607.142.205,00 | 1.083.972.843.234,00                          | 29,48%            | Konsultatif       |
| <b>Rata - Rata</b> |      |                    |   | <b>24,89%</b>     | <b>Instruktif</b> |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Menurut hasil perhitungan, selama lima tahun terakhir, rasio kemandirian keuangan Kota Cirebon mengalami peningkatan setiap tahunnya, dua tahun pertama hubungan kemandirian keuangan masih berada pada tingkatan instruktif, yakni peranan pemerintah pusat masih dominan, sedangkan pada tahun-tahun berikutnya, kemandirian keuangan Kota Cirebon sudah mulai menunjukkan peningkatan. Tahun 2013, tingkat kemandirian sebesar 25,63% dan terus meningkat pada tahun berikutnya sebesar 31,91%, akan tetapi pada tahun 2015 mengalami penurunan sebesar 29,48%, sehingga mencerminkan peranan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, hal tersebut menyebabkan pola hubungan yang awalnya instruktif meningkat menjadi konsultatif. Pola konsultatif menggambarkan bahwa campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah. Akan tetapi apabila dilihat secara keseluruhan maka dapat disimpulkan bahwa rasio kemandirian keuangan Kota Cirebon masih berada pada pola hubungan instruktif sebesar 24,89%. Tingkat kemandirian yang masih belum optimal tersebut mengakibatkan kemampuan keuangan daerah Kota Cirebon dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan masih sangat tergantung pada penerimaan dari pemerintah pusat.

Kemandirian keuangan daerah menjadi sangat penting, baik dari sisi pendapatan

(*revenue*) maupun dari sisi pengeluaran (*expenditure*), agar pemerintah daerah memiliki kemampuan yang lebih kuat untuk mendesain dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat stimulan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat sesuai dengan aspirasi dan karakteristik masyarakatnya.

Rasio kemandirian keuangan juga menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan penyelenggaraan pemerintahannya, pembangunan, pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah. Makin tinggi tingkat kemandirian berarti daerah makin mandiri dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

## 2. Analisis Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal daerah menunjukkan seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan. Untuk mengetahui seberapa besar tingkat ketergantungan tersebut, maka dilakukan dengan menggunakan ukuran yang disebut Derajat Desentralisasi Fiskal.

Tabel 12. Perhitungan Derajat Desentralisasi Fiskal Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

| TA | PAD | TPD | % | DDF |
|----|-----|-----|---|-----|
|----|-----|-----|---|-----|

|                  |                 |                   |       |        |
|------------------|-----------------|-------------------|-------|--------|
| 2011             | 120.130.531.059 | 838.617.783.414   | 14,32 | Kurang |
| 2012             | 149.489.858.160 | 872.125.300.174   | 17,14 | Kurang |
| 2013             | 206.019.069.726 | 1.009.950.399.239 | 20,40 | Sedang |
| 2014             | 298.540.660.324 | 1.234.067.584.543 | 24,19 | Sedang |
| 2015             | 319.893.842.205 | 1.403.866.685.439 | 22,79 | Sedang |
| <b>Rata-Rata</b> |                 |                   | 19,77 | Kurang |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Kemampuan keuangan daerah kota Cirebon berdasarkan hasil perhitungan di atas menunjukkan adanya peningkatan penerimaan yang diperoleh berdasarkan pendapatan asli daerah yang dibandingkan dengan total pendapatan daerah (TPD). Kemampuan keuangan berdasarkan rasio derajat desentralisasi fiskal di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2011-2012 masih kurang, karena masih berada pada interval 10,01% - 20,00%, sedangkan pada 3 (tiga) tahun selanjutnya, terus mengalami peningkatan persentasenya di atas 20% yang menggambarkan bahwa kemampuan keuangan daerah dianggap cukup. Berdasarkan jumlah rata-rata rasio derajat desentralisasi fiskal, kemampuan keuangan kota Cirebon masih berada pada tingkatan kemampuan kurang, yaitu 19,77% atau berada pada kisaran 10,01% - 20,00%. Rendahnya perolehan persentase secara rata-rata yang dimiliki oleh kota Cirebon menunjukkan bahwa pemerintah kota masih belum mampu membiayai pengeluarannya sendiri, dengan kata lain, masih tergantung pada pemerintah pusat. Apabila hasil dari rasio derajat desentralisasi fiskal ini dipadukan dengan hasil perhitungan kemandirian, maka akan terlihat jelas bahwa kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah secara keseluruhan masih relatif kecil, maka kinerja keuangan daerah dinilai masih rendah.

### 3. Analisis Efektivitas

Efektivitas kinerja keuangan daerah adalah untuk menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Namun demikian semakin tinggi rasio efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik.

Tabel 13. Perhitungan Efektivitas Kinerja Keuangan Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

| TA               | Realisasi PAD   | Target PAD      | %              | Kriteria              |
|------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------------|
| 2011             | 120.130.531.059 | 137.147.929.763 | 87,59%         | Kurang Efektif        |
| 2012             | 149.489.858.160 | 147.880.392.393 | 101,09%        | Sangat Efektif        |
| 2013             | 206.019.069.726 | 189.962.661.806 | 108,45%        | Sangat Efektif        |
| 2014             | 298.540.660.324 | 265.668.901.051 | 112,37%        | Sangat Efektif        |
| 2015             | 319.607.142.205 | 305.676.575.000 | 104,56%        | Sangat Efektif        |
| <b>Rata-Rata</b> |                 |                 | <b>102,81%</b> | <b>Sangat Efektif</b> |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Atas perhitungan di atas, maka efektivitas kinerja keuangan Kota Cirebon tahun anggaran 2011 – 2015 sangat efektif. Tahun 2011 rasio efektivitasnya hanya sebesar 87,59%, hal ini menunjukkan masih kurang efektifnya kinerja keuangan, akan tetapi tingkat efektivitas kinerja keuangan terus mengalami peningkatan mulai tahun 2012 sampai dengan tahun 2014, tahun 2012 rasio efektivitas sebesar 101,09% terus meningkat hingga mencapai 112,37% pada tahun 2014, walaupun tahun 2015 rasio efektivitas mengalami penurunan sebesar 7,82% akan tetapi masih berada pada kriteria sangat efektif.

### 4. Analisis Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100 persen. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintah daerah semakin baik.

Tabel 14. Perhitungan Rasio Efisiensi Kinerja Keuangan Daerah Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

| TA        | Biaya Pemungutan | Realiasi PAD    | %    | Kriteria       |
|-----------|------------------|-----------------|------|----------------|
| 2011      | 3.798.050.156    | 120.130.531.059 | 3,16 | Sangat Efisien |
| 2012      | 4.004.382.644    | 149.489.858.160 | 2,68 | Sangat Efisien |
| 2013      | 4.217.181.650    | 206.019.069.726 | 2,05 | Sangat Efisien |
| 2014      | 5.175.257.599    | 298.540.660.324 | 1,73 | Sangat Efisien |
| 2015      | 5.710.255.350    | 319.893.842.205 | 1,79 | Sangat Efisien |
| Rata-Rata |                  |                 | 2,28 | Sangat Efisien |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Dari tabel diatas diketahui hasil perhitungan rasio efisiensi pemerintah Kota Cirebon pada tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 seluruh rasio efisiensi dibawah 10 persen dan cenderung menurun setiap tahunnya, sehingga rasio efisiensi berada pada klasifikasi sangat efisien. Ini menggambarkan kinerja pemerintah daerah dalam pemungutan PAD sudah efisien. Artinya, dengan mengeluarkan biaya yang relatif sedikit, pemerintah daerah dapat menghasilkan output (hasil) yang optimal dan memberikan penggambaran kinerja pemerintahan daerah yang sangat baik.

### 5. Analisis Keserasian Belanja

Analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antar belanja. Hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi dan stabilisasi. Agar fungsi anggaran tersebut berjalan dengan

baik, maka pemerintah daerah perlu membuat harmonisasi belanja. Salah satu analisis keserasian belanja yaitu analisis belanja langsung (belanja pembangunan) dan belanja tidak langsung (belanja rutin). Belanja pembangunan disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika yang berkembang untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Dalam pembangunan daerah, masyarakat perlu dilibatkan dalam proses perencanaannya, sehingga kebutuhan mereka dapat dijabarkan dalam kebijakan-kebijakan yang akan ditetapkan berdasarkan prioritas dan kemampuan daerah. Belanja pembangunan terdiri dari dua komponen, yaitu :

1. Belanja barang dan jasa. Belanja ini merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja barang dan jasa terdiri atas belanja barang dan belanja pemeliharaan yang merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa dan pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
2. Belanja Modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja seperti biaya operasi dan pemeliharaan.

Tabel 15. Perhitungan Rasio Keserasian Belanja Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

| No | Tahun Anggaran | Total Belanja   | Realisasi Belanja Rutin |       | Realisasi Belanja Pembangunan |        | Rasio Belanja Rutin | Rasio Belanja Pembangunan |
|----|----------------|-----------------|-------------------------|-------|-------------------------------|--------|---------------------|---------------------------|
|    |                |                 | Rp                      | %     | Rp                            | %      |                     |                           |
| 1  | 2011           | 818.299.128.015 | 511.192.312.326         | 0,00% | 307.106.815.689               | 0,00%  | 62,47%              | 37,53%                    |
| 2  | 2012           | 813.671.539.785 | 537.302.428.010         | 4,86% | 276.369.111.775               | 11,12% | 66,03%              | 33,97%                    |
| 3  | 2013           | 975.249.676.763 | 580.844.194.682         | 7,50% | 394.405.482.081               | 29,93% | 59,56%              | 40,44%                    |

| No               | Tahun Anggaran | Total Belanja     | Realisasi Belanja Rutin |        | Realisasi Belanja Pembangunan |        | Rasio Belanja Rutin | Rasio Belanja Pembangunan |
|------------------|----------------|-------------------|-------------------------|--------|-------------------------------|--------|---------------------|---------------------------|
|                  |                |                   | Rp                      | %      | Rp                            | %      |                     |                           |
| 4                | 2014           | 1.194.448.622.457 | 650.701.231.099         | 10,74% | 543.747.391.358               | 27,47% | 54,48%              | 45,52%                    |
| 5                | 2015           | 1.354.751.922.315 | 690.380.722.632         | 5,75%  | 664.371.199.683               | 18,16% | 50,96%              | 49,04%                    |
| <b>Rata-Rata</b> |                |                   |                         |        |                               |        | <b>58,70%</b>       | <b>41,30%</b>             |

Sumber : DPPKAD Kota Cirebon, 2016

Perhitungan rasio keserasian alokasi dana pada tabel diatas menunjukkan bahwa pemerintah kota Cirebon lebih besar mengalokasikan dananya untuk belanja rutin (belanja operasi) dibandingkan dengan belanja pembangunan. Pada tahun 2011 rasio belanja rutin terhadap total belanja daerah sebesar 62,47% dan rasio belanja pembangunan terhadap total belanja daerah sebesar 37,53%. Pada tahun 2012, rasio belanja rutin mengalami kenaikan dari tahun 2011 sebesar 66,03% dan rasio belanja pembangunan terhadap total belanja daerah sebesar 33,97%, akan tetapi mulai tahun 2013 sampai dengan tahun 2015, rasio belanja rutin terhadap total belanja daerah terus mengalami penurunan masing-masing sebesar 59,56% tahun 2013, 54,48% tahun 2014 dan 50,96% pada tahun 2015. Penurunan rasio belanja rutin terhadap total belanja daerah pada kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir, menunjukkan bahwa pemerintah kota Cirebon terus berupaya meningkatkan belanja yang bersentuhan langsung dengan kepentingan dan pelayanan masyarakat.

#### 6. Analisis Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolute, tetapi relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini.

Tabel 16 Rasio Efisiensi Belanja Daerah Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015

| TA               | Realisasi Belanja | Anggaran Belanja  | %             |
|------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 2011             | 818.299.128.015   | 877.615.088.619   | 93,24%        |
| 2012             | 813.671.539.785   | 907.004.674.733   | 89,71%        |
| 2013             | 975.249.676.763   | 1.075.340.864.679 | 90,69%        |
| 2014             | 1.194.448.622.457 | 1.359.770.980.274 | 87,84%        |
| 2015             | 1.354.751.922.315 | 1.588.596.531.490 | 85,28%        |
| <b>Rata-Rata</b> |                   |                   | <b>89,35%</b> |

Berdasarkan tabel 4.14 di atas, bahwa terjadi efisiensi penggunaan belanja daerah. Tahun 2011 total realisasi hanya sebesar 93,24% dari total anggaran belanja yang dianggarkan pada APBD. Tahun 2012 realisasi belanja mengalami penurunan dari tahun sebelumnya sebesar 89,71% dari total anggaran belanja pada APBD. Tahun 2012 mengalami kenaikan kembali sebesar 87,84% dan terus mengalami penurunan hingga tahun 2015. Secara rata-rata realisasi belanja daerah sebesar 89,35%. Dari hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa di satu sisi pemerintah daerah telah melakukan penghematan belanja daerah sebesar 10,65%, akan tetapi di satu sisi, bahwa kinerja SKPD dalam merealisasikan anggaran yang sudah direncanakan tidak semaksimal mungkin.

## V. KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan hasil analisis data dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Tingkat kemampuan keuangan daerah Kota Cirebon dalam pelaksanaan otonomi daerah tahun anggaran 2011 – 2015 berdasarkan hasil perhitungan adalah :

- a. Berdasarkan perhitungan rasio *share* dan *growth* terhadap realisasi PAD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015, maka diperoleh rata-rata rasio peranan PAD (*share*) dalam pembangunan sebesar 20,55% dan rasio pertumbuhan PAD rata-rata sebesar 128,58%. Dengan menggunakan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan metode kuadran, maka kemampuan keuangan Kota Cirebon termasuk ke dalam kuadran II, dimana kondisi ini belum ideal, tetapi daerah mempunyai pengembangan potensi lokal, sehingga PAD berpeluang memiliki peranan besar dalam total belanja, walaupun sumbangan PAD masih rendah akan tetapi pertumbuhan realisasi PAD setiap tahunnya mengalami perkembangan / pertumbuhan yang signifikan.
  - b. Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015 berdasarkan hasil perhitungan dari indeks elastisitas, indeks *share* dan indeks *growth*, maka didapatkan indeks kemampuan daerah sebesar 0,562 dan berada pada kategori tinggi. Tingginya tingkat kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Cirebon lebih disebabkan karena besaran subsidi atau bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Hal ini tentu sangat bertolak belakang dengan amanat otonomi daerah yang menunjukkan kemandirian daerah dan kewenangan luas dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga pemerintah daerah.
2. Tingkat kinerja keuangan daerah Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015 dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan hasil perhitungan dan analisis adalah :
    - a. Rasio kemandirian keuangan daerah selama lima tahun terakhir yang menghasilkan jumlah rata-rata sebesar 24,89% dengan pola hubungan yang instruktif. Dari hasil tersebut, tergambar dengan jelas masih besarnya ketergantungan pemerintah Kota Cirebon terhadap sumber-sumber dana bantuan dari pihak ekstern, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi, dengan komponen pendapatan terbesar adalah Dana Alokasi Umum (DAU).
    - b. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, selama 5 (lima) tahun menunjukkan angka rata-rata sebesar 19,77% dengan kemampuan keuangan kurang. Hasil ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Cirebon belum mampu membiayai pengeluarannya sendiri. Pemerintah Kota Cirebon masih bergantung kepada pemerintah pusat dalam hal pembayaan pengeluaran.
    - c. Rasio efektivitas kinerja keuangan Kota Cirebon Tahun Anggaran 2011-2015 tergolong sangat efektif dengan angka rata-rata sebesar 102,81%. Hal ini menunjukkan adanya upaya-upaya intensifikasi dan ekstensifikasi dalam peningkatan kemampuan fiskal daerah serta menggambarkan bahwa partisipasi masyarakat yang sangat tinggi dalam pemenuhan kewajibannya.
    - d. Berdasarkan hasil perhitungan rasio efisiensi, pemerintah Kota Cirebon sangat efisien, hal ini ditunjukkan dengan rata-rata sebesar 2,28% yang berarti bahwa kinerja pemerintah dalam pemungutan PAD sudah efisien.
    - e. Dari hasil analisis pertumbuhan belanja, pemerintah Kota Cirebon mengalami pertumbuhan belanja sebesar 9,89%. Besarnya pertumbuhan belanja tersebut dikarenakan salahsatunya cakupan

- pelayanan semakin meningkat dan juga dipengaruhi oleh kurs rupiah yang fluktuatif.
- f. Berdasarkan hasil perhitungan rasio keserasian belanja, pemerintah Kota Cirebon masih lebih memprioritaskan belanja rutin daripada belanja pembangunan. Hasil rata-rata dari rasio belanja rutin sebesar 58,70% dan rasio belanja pembangunan 41,30%. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kota masih belum memperhatikan pembangunan daerah. hal ini disebabkan keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah kota sehingga pemerintah kota lebih berkonsentrasi pada pemenuhan belanja rutin dan penghematan pada belanja lainnya.
  - g. Realisasi belanja daerah secara rata-rata sebesar 89,35%, hal ini di satu sisi merupakan penghematan atau efisiensi belanja yang dilakukan pemerintah daerah, akan tetapi disisi lain kinerja penyerapan anggaran tersebut mengindikasikan kinerja SKPD ataupun pemerintah daerah harus terus dilakukan evaluasi, sehingga kedepannya diharapkan anggaran yang sudah direncanakan dan dianggarkan dapat direalisasikan semaksimal mungkin.
  - h. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD Kota Cirebon dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah tahun anggaran 2011-2015 masih belum optimal. Berdasarkan hasil perhitungan kontribusi PAD, hasil rata-rata yang diperoleh sebesar 19,77%. Artinya, rata-rata kontribusi PAD terhadap APBD selama lima tahun sebesar 19,77%. Angka yang belum optimal. Belum optimalnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan APBD, mengharuskan pemerintah kota lebih memperketat aturan yang ada, serta lebih lihai mencari sumber-sumber pendanaan

alternatif. Pemerintah Kota Cirebon harus berupaya meningkatkan pendapatan daerah melalui optimalisasi pengelolaan pendapatan daerah sesuai potensi dan kewenangan yang ada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap mengedepankan pertimbangan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat. Optimalisasi pengelolaan pendapatan daerah dilakukan dengan mensinergikan program intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil analisis data dan kesimpulan tentang kemampuan dan kinerja keuangan Pemerintah Kota Cirebon, penulis mencoba mengajukan beberapa saran, diantaranya :

1. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan penerimaan dari potensi pendapatannya yang telah ada. Inisiatif dan kemauan pemerintah daerah sangat diperlukan dalam upaya meningkatkan PAD. Pemerintah daerah harus mencari alternatif-alternatif yang memungkinkan untuk dapat mengatasi kekurangan pembiayaannya, dan hal ini memerlukan kreatifitas dari aparat pelaksana keuangan daerah untuk mencari sumber-sumber pembiayaan baik potensi yang sudah ada dengan cara intensifikasi maupun mencari potensi-potensi baru baik melalui program ekstensifikasi maupun kerjasama pembiayaan dengan pihak swasta dan juga program peningkatan PAD misalnya pendirian BUMD sektor potensial
2. Mengingat terbatasnya jumlah dan jenis sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, maka diperlukan beberapa sumber keuangan nasional yang potensial untuk dikelola dan dipungut

sendiri oleh daerah dan menjadi penerimaan PAD.

3. Revisi terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terkait dengan prosentase pembagian bagi hasil pajak/bukan pajak yang bersumber dari pemerintah pusat maupun provinsi. Hal ini bertujuan untuk lebih meningkatkan kemampuan keuangan daerah.
4. Untuk mengatasi kekurangserasian antara belanja rutin dan belanja pembangunan sebaiknya pemerintah harus menetapkan standar ukuran atau patokan dalam mengambil kebijakan pembangunan agar terciptanya keserasian tersebut.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Adisasmita, Rahardjo. (2014). *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Graha Ilmu: Yogyakarta
- Cascio, Wayne F. (2012). *Managing Human Resources. Productivity, Quality of Work Life, Profit*. New York : McGraw Hill International.
- Creswell, John W. (2003). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (Second Edition)*. California: Sage Publications, Inc
- Creswell, John W. (2009). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (Third Edition)*, California: Sage Publications, Inc
- Creswell, John W. (2014). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed Edisi Ketiga*. Alih bahasa oleh Fawaid. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Hadili, Eli. (2013). *Analisis Aspek-Aspek Kinerja Keuangan Daerah sebagai Akuntabilitas Publik Dalam Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah (Studi Kasus Pengelolaan APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2010-2012)*. Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon: tidak diterbitkan
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi. (2014). *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah Edisi Keempat*. Salemba Empat: Jakarta
- Halim, Abdul dan Muhammad Iqbal. (2012). *Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah Edisi Ketiga*. UPP STIM: Yogyakarta
- Halim, Abdul. (2001). *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat: Jakarta
- Halim, Abdul. (2008). *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah Edisi Ketiga*., Salemba Empat: Jakarta
- Haris, Syamsudin. (2007). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. LIPI Press: Jakarta
- Miles. M.B. dan Hubberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis (Second Edition)*. California: Sage Publications, Inc
- Mahmudi. (2016). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Edisi Ketiga*. Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN: Yogyakarta

Moleong, Lexy J. (2012), *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Rosda: Bandung

Rachim, Abdul. (2015). *Barometer Keuangan Negara/Daerah*. Andi: Yogyakarta

Raco, J.R. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik dan Keunggulannya*. Grasindo: Jakarta

Rai, I Gusti Agung. (2008). *Audit Kinerja pada Sektor Publik*. Salemba Empat: Jakarta

Sekaran, Uma dan Roger Bougie. (2011), *Research Methods For Business A Skill Building Approach*. United Kingdom : Wiley

Siagian, Sondang. (2014). *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi dan Starteginya*. Bumi Aksara: Jakarta

Sugiyono. (2015). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta: Bandung

Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2005). *Manajemen Publik*. Grasindo: Jakarta

Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Cirebon. (2014). *Analisis APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2014 dan Perkembangan APBD Kota Cirebon Tahun Anggaran 2009-2013*, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah: Cirebon

Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Cirebon. (2015). *Deskripsi APBD 2015 dan Analisis Perkembangan APBD Tahun 2010-2014*, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah: Cirebon

#### Website

DediK.[http://www.bappenas.go.id/files/4613/5230/1470/15peta-kemampuan-keuangan-provinsi-dalam-era-otonomi-daerah-tinjauan-atas-kinerja-pad-dan-upaya-yang-dilakukan-daerah\\_\\_20081123002641\\_\\_14.pdf](http://www.bappenas.go.id/files/4613/5230/1470/15peta-kemampuan-keuangan-provinsi-dalam-era-otonomi-daerah-tinjauan-atas-kinerja-pad-dan-upaya-yang-dilakukan-daerah__20081123002641__14.pdf)  
Diakses tanggal 23 Mei 2016.

Machmud, Masita et et. *Analisis Kinerja Keuangan Daerah di Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2007 - 2012*. <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jbie/article/download/4181/3710> .  
Diakses tanggal 23 Mei 2016.

Pramono, Joko. *Analisis Rasio Keuangan Untuk Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Surakarta)*. <http://jurnal.stieama.ac.id/index.php/ama/article/view/97> Diakses tanggal 24 Mei 2016

Puspitasari, Ayu Febriyanti. *Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2007-2011*. <http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/334>. Diakses tanggal 23 Mei 2016.

Susantih,Heny. *Perbandingan Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Propinsi Se-Sumatera Bagian Selatan*. <http://eprint.unsri.ac.id/2506/2/article3.pdf>. Diakses pada tanggal 23 Mei 2016.

#### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun  
2005 tentang Pengelolaan  
Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor  
13 Tahun 2006 tentang Pedoman  
Pengelolaan Keuangan Daerah.