

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini perhatian masyarakat terhadap akuntansi sektor publik mulai berkembang. Hal ini ditunjukkan dengan mulai banyaknya penelitian-penelitian yang membahas dan menganalisis mengenai akuntansi sektor publik, khususnya mengenai kinerja yang ada dalam pemerintahan. Selain itu, masyarakat semakin berani mengkritisi kinerja sektor publik. Di sisi lain, hal ini membuat pemerintah juga semakin terbuka dan menyadari pentingnya inovasi birokrasi dalam pengelolaan organisasi publik (Mahmudi, 2007:1). Berdasarkan segi akuntansi misalnya, pemerintah semakin menekankan agar setiap daerah membuat laporan keuangan setiap tahunnya. Sedangkan dari segi regulasi, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Daerah (undang-undang ini dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004). Undang-undang ini merupakan wujud pemberian otonomi yang luas kepada daerah (pemerintahan daerah) yang dikenal dengan kebijakan otonomi daerah.

Konsep desentralisasi menekankan daerah agar memiliki kemandirian keuangan dalam membiayai pembangunan daerahnya karena tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintahan daerah tanpa adanya otonomi keuangan terlebih dahulu. Otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kemandirian daerah (Adi 2007). Kemandirian suatu daerah dapat diukur berdasarkan kinerja keuangan daerahnya. Kemampuan keuangan daerah dipandang penting sebagai tolak ukur karena faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi.

Wujud kemandirian daerah dalam membangun dan mengurus rumah tangganya sendiri ditunjukkan oleh tingkat kemampuan pemerintahan daerah dalam menggali sumber-sumber keuangannya. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat dan daerah dapat mengelola kekayaan serta sumber daya alam dan manusianya secara lebih optimal. Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan pemerintah pusat.

Secara umum, semakin tinggi kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai pembangunannya sendiri, maka semakin dapat dikatakan bahwa daerah tersebut memiliki kinerja keuangan yang positif. Sidik (2002, dalam Adi, 2007) berpendapat bahwa dalam era otonomi, idealnya PAD harus menjadi sumber

penerimaan utama. Tetapi sebenarnya, tidak selamanya transfer dana (dana perimbangan) dari pusat untuk pemerintahan daerah mengindikasikan bahwa daerah tersebut tidak mandiri. Salah satu dana perimbangan yang juga dapat mencerminkan keberhasilan suatu daerah adalah tingginya Bagi Hasil Pajak (BHP) dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP) yang diterima oleh daerah karena sebenarnya BHP dan BHBP berasal dari pajak dan potensi sumber daya alam daerah yang dikembalikan oleh pemerintah pusat sesuai dengan proporsi yang telah ditetapkan.

Dengan adanya otonomi daerah, isu yang terjadi adalah masing-masing daerah pasti memiliki potensi sumber daya yang berbeda, baik itu sumber daya manusia atau kekayaan alam yang dimiliki. Selain itu, tidak setiap daerah dapat mengelola sumber-sumber daya alam dan manusia yang ada di daerahnya dengan tingkat efektivitas dan efisiensi yang sama sehingga hasil atau pendapatan yang diterima tiap daerah pun berbeda. Akibatnya tingkat kemandirian antara daerah yang satu dengan yang lainnya pun berbeda. Daerah yang memiliki tingkat kemandirian tinggi, diharapkan akan menjadi daerah yang maju dan berkembang. Sebaliknya, daerah yang tingkat kemandiriannya rendah akan tertinggal dalam pembangunan daerahnya. Sehingga kebijakan yang diambil pemerintah untuk setiap daerah seharusnya juga berbeda sesuai dengan tingkat kemandirian masing-masing daerah.

Demikian pula dengan Propinsi Jawa Timur yang terbagi atas 9 kota dan 29 kabupaten, pasti memiliki tingkat kemandirian

yang berbeda di setiap daerahnya. Selain itu, Propinsi Jawa Timur dipilih sebagai objek dalam penelitian ini karena konsentrasi industri terbanyak kedua di Indonesia terdapat di wilayah Jawa Timur; yang tersebar di kawasan industri sekitar Surabaya, Gresik, Malang, Sidoarjo, dan Pasuruan (Badan Pusat Statistik, 2006). Kondisi tersebut menyebabkan aktivitas ekonomi masyarakat Jawa Timur cukup dinamis sehingga tiap daerah pasti memiliki tingkat kemandirian yang berbeda di masing-masing kota dan kabupatennya. Hal ini juga membuat kota/kabupaten yang ada di Propinsi Jawa Timur akan terbagi atas wilayah mandiri, berkembang, dan bergantung. Wilayah mandiri adalah daerah yang memiliki tingkat ketergantungan yang rendah terhadap pemerintah pusat, dimana hal tersebut tercermin dari pendapatan daerah yang tinggi. Wilayah berkembang adalah daerah yang memiliki tingkat ketergantungan sedang terhadap pemerintah pusat yang tercermin dari pendapatan daerah yang relatif sedang. Sedangkan wilayah bergantung adalah daerah yang memiliki tingkat ketergantungan tinggi terhadap pemerintah pusat, hal tersebut tercermin dari pendapatan daerah yang relatif rendah.

Telah banyak penelitian yang menjadikan Propinsi Jawa Timur sebagai objek penelitian. Namun penelitian yang selama ini telah dilakukan hanya berfokus pada bagaimana kinerja keuangan sebelum dan sesudah otonomi daerah, bagaimana dampak kinerja keuangan daerah terhadap kesejahteraan masyarakat dan lainnya sebagainya. Penelitian-penelitian tersebut juga sebagian besar

menggunakan pendekatan analisis deskriptif dan regresi. Namun penelitian yang menganalisis mengenai pemetaan keuangan daerah di Jawa Timur selama ini masih sangat jarang dilakukan, sehingga penelitian ini berusaha untuk memetakan keuangan daerah.

Dengan adanya pembagian/pemetaan daerah berdasarkan wilayah mandiri, berkembang dan bergantung, maka pemerintah daerah dan pemerintah pusat dapat bekerjasama untuk mempertahankan ataupun meningkatkan kondisi wilayah masing-masing dengan membuat strategi dan kebijakan yang tepat sesuai dengan kondisi masing-masing daerah. Dalam penelitian ini, keuangan daerah akan dipetakan berdasarkan PAD, serta Dana Perimbangan yaitu dari Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak yang ada pada masing-masing pemerintah kota dan pemerintah kabupaten di Jawa Timur pada tahun 2001-2006 dengan menggunakan pendekatan yang berbeda yaitu analisis *cluster*. Tujuan utama analisis *cluster* adalah mengelompokkan objek-objek berdasarkan kesamaan karakteristik di antara objek-objek tersebut (Santoso, 2002:47) .

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka identifikasi masalah yang dapat disajikan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pemetaan keuangan daerah berdasarkan daerah mandiri, berkembang dan bergantung pada masing-masing

kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur tahun 2001-2006 menggunakan pendekatan *cluster*?

2. Bagaimana strategi pemerintah daerah berdasarkan daerah mandiri, berkembang dan bergantung pada masing-masing kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur tahun 2001-2006 menggunakan pendekatan *cluster*?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dalam penelitian untuk dicapai adalah :

1. Untuk memetakan keuangan daerah berdasarkan daerah mandiri, berkembang, dan bergantung pada masing-masing kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur tahun 2001-2006 menggunakan pendekatan *cluster*.
2. Untuk membuat strategi pemerintah daerah berdasarkan daerah mandiri, berkembang, dan bergantung pada masing-masing kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur tahun 2001-2006 menggunakan pendekatan *cluster*

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini antara lain :

1.4.1. Manfaat Akademik

Dapat memberikan kontribusi teori dalam akuntansi sektor publik mengenai kebijakan otonomi daerah apakah selama

ini telah berjalan secara efektif dan optimal sesuai dengan teori yang ada.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat berperan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan, menentukan kebijakan dan strategi yang tepat bagi pemerintah kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur sesuai kondisi kemandirian masing-masing daerah.
- b. Menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota khususnya yang ada di Propinsi Jawa Timur untuk memperbaiki, mempertahankan atau meningkatkan keuangannya menjadi lebih baik dan mandiri.

2. Bagi Masyarakat atau pihak lain

Dapat menambah wawasan dan informasi mengenai keuangan dan kemampuan keuangan pemerintah daerah di kota/kabupaten yang ada di Jawa Timur.

1.5. Sistematika Skripsi

Dalam penelitian ini, sistematika yang disusun adalah sebagai berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab awal ini menguraikan mengenai otonomi daerah sebagai sebuah latar belakang diungkapkannya permasalahan perbedaan kemandirian daerah yang ingin dijawab melalui pemetaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur menggunakan pendekatan *cluster*.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang penelitian terdahulu yang dipakai sebagai acuan untuk penelitian ini. Bab ini juga menguraikan teori-teori yang mendasari dan berkaitan dengan permasalahan penelitian yang terdiri dari pengertian keuangan pemerintah daerah, otonomi daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta klasifikasi pendapatan daerah dalam APBD. Selain itu dalam bab ini juga menggambarkan mengenai rerangka berpikir yang melandasi penelitian ini.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Bab ini mencakup tentang desain penelitian; identifikasi variabel; definisi operasional variabel; jenis dan sumber data; alat dan metode pengumpulan data; populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel serta teknik analisis data .

BAB 4 : ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi mengenai objek umum penelitian, yakni Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur yang berupa penjelasan demografi, pembagian wilayah kabupaten/kota, serta potensi Propinsi Jawa Timur. Deskripsi data menjabarkan mengenai PAD,

BHP dan BHBP Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur tahun 2001-2006. Melalui data PAD, BHP dan BHBP yang terdapat dalam Laporan Realisasi APBD di masing-masing Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Timur, akan dibuat pemetaan keuangan daerah menggunakan pendekatan *cluster*.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab yang terakhir ini menjelaskan simpulan yang didapat dari penelitian ini, sehingga diperoleh saran–saran yang berguna bagi penelitian selanjutnya dan bagi objek yang diteliti.