

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Akuntansi keuangan pemerintah daerah di Indonesia merupakan salah satu bidang dalam akuntansi sektor publik yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak reformasi tahun 1998. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia yang mereformasi berbagai hal, termasuk pengelolaan keuangan. Sebelum adanya reformasi, pengelolaan keuangan dilaksanakan berdasarkan UU No.5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, PEMDA Tk-1 sudah sejak lama (25 tahun lebih) dimanjakan oleh bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Desa (PEMDA Tk-III) dianaktirikan dengan bantuan minimal (Harry Waluya, 2001).

Pemerintah pada tahun 2000 melakukan perubahan atau reformasi pada manajemen keuangan daerah serta mengganti UU dan memberlakukan otonomi daerah. Reformasi tersebut dilakukan dengan mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini di karenakan masih terdapat daerah miskin dan daerah tidak miskin. Adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, diharapkan mampu

memberikan perubahan yang cukup mendasar dalam pengelolaan daerah, termasuk dalam manajemen atau pengelolaan keuangan daerah dapat diduga terjadi. Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter fiskal, agama dan kewenangan lain yang ditetapkan peraturan daerah. Otonomi daerah mulai dilaksanakan tahun 2001 telah memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk menangani pembangunan di daerah yang di akibatkan ketidakmerataan dalam alokasi bantuan dari pemerintah pusat yang akan berpengaruh dalam pertumbuhan antar daerah (Abdul Halim, 2004).

Meskipun telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, masing-masing pemerintah daerah masih mengalami berbagai masalah, salah satunya masih terdapat daerah miskin dan daerah tidak miskin yang terdapat di daerah otonom. Daerah miskin sangat membutuhkan bantuan keuangan dari pemerintah pusat/ pemerintah daerah Tk-I hingga 82,68% dari anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Daerah tidak miskin juga membutuhkan bantuan keuangan sekurang-kurangnya 44,79% dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, masih besar ketergantungan daerah miskin maupun daerah tidak miskin terhadap bantuan pemerintah pusat (Harry Waluya, 2001).

Otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang no. 22 tahun 1999 yang sekarang ini telah diubah dengan Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikarenakan Undang-Undang no 22 Tahun 1999 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu di ganti. Hal ini dikarenakan pada kenyataannya pelenyenggaraan otonomi daerah berbeda dengan yang diatur dalam undang-undang, terjadi perbedaan penyelenggaran otonomi daerah pada daerah tertentu. Sebagai contoh Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh. Serta Undang-Undang no. 25 tahun 1999 yang sekarang diubah dengan Undang-Undang no. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menjadi tonggak awal dari otonomi daerah. Dengan pemberian otonomi daerah kepada kabupaten dan kota, pengelolaan keuangan daerah sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah (Indra Bastian, 2007).

Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Dana ini digunakan agar tercapainya standar pelayanan publik di seluruh daerah. Daerah otonomi daerah diharapkan mampu menggali sumber keuangannya sendiri melalui Pendapatan Asli Daerah, tetapi pada kenyataannya bantuan dari pemerintah pusat masih

menjadi sumber keuangan utama untuk membiayai kegiatan operasional pemerintah daerah.

Keuangan daerah di era sebelum pra reformasi dan di era sesudah reformasi memiliki ciri yang berbeda. Keuangan daerah di era pra reformasi meskipun telah menyinggung otonomi daerah masih memberikan wewenang yang terbatas kepada pemerintah daerah sebagai kekuatan eksekutif. Hal ini tercermin dari definisi PEMDA yang meliputi Kepala Daerah dan DPRD. Tidak demikian halnya dengan keuangan daerah di era sesudah reformasi. Pada era ini wewenang kepada pemerintah daerah telah terlihat nyata melalui definisi PEMDA yang hanya meliputi Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya (Abdul Halim, 2004).

Penelitian ini merupakan replikasi penelitian Sohidin dan Ngadiman (2005) dan Andi Kristiawan (2007). Perbedaannya terletak pada obyek penelitian yaitu kota dan kabupaten di Jawa Timur dan periode pengamatannya yaitu sebelum otonomi daerah menggunakan periode pengamatan 1999-2000 dan sesudah otonomi daerah menggunakan periode pengamatan 2003-2004. Berdasarkan uraian di atas penelitian ini di beri judul **"Analisis Rasio Keuangan Daerah Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah. (Studi Kasus pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur)."**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan masalah, yaitu: Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan pemerintah Kota dan Kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah.

## **C. Tujuan Penelitian**

- a.. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio kemandirian pemerintah kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah .
- b. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio belanja rutin terhadap APBD pemerintah kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah.
- c. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio belanja pembangunan terhadap APBD pemerintah kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah
- d. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio pertumbuhan PAD kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah.
- e. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio pertumbuhan pendapatan kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah.

- f. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio pertumbuhan belanja rutin kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah.
- g. Untuk menemukan bukti empiris perbedaan rasio pertumbuhan belanja pembangunan kota dan kabupaten di Jawa Timur sebelum dan sesudah otonomi daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

- a. Bagi Pemerintah

Dengan adanya Analisis Rasio keuangan APBD, diharapkan dapat memberikan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam penentuan kebijakan selanjutnya.

- b. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi mengenai rasio-rasio keuangan APBD, serta kebijakan kemandirian keuangan daerah otonom itu sendiri.

## **E. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi**

Pembahasan dalam penelitian ini dibagi dalam 5 bab yaitu terdiri dari:

### **A. BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan laporan skripsi.

### **B. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tinjauan pustaka tentang Otonomi Daerah, Prinsip-Prinsip pemberian otonomi daerah, Akuntansi Keuangan Daerah dan Tujuan Akuntansi Pemerintah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Sumber-sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Kebijakan Kemandirian Keuangan Daerah, Pengukuran Kinerja, tinjauan Penelitian Terdahulu, Hipotesis, Kerangka konseptual.

### **C. BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan mengenai desain penelitian, populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, variabel penelitian dan definisi operasional variabel, lokasi dan waktu penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis.

#### D. BAB IV : ANALISIS DATA

Bab ini menjelaskan mengenai hasil dari pengolahan data dan akan diberikan analisis mengenai hasil penelitian tersebut, serta pembahasan.

#### E. BAB V : SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan mengenai simpulan, keterbatasan, dan saran untuk penelitian selanjutnya.