

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi yang terjadi pada awal tahun 1996 dan puncaknya pada tahun 1997 mendorong pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenang untuk pengelolaan keuangan kepada daerah sehingga diharapkan daerah dapat membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri (Azhar, 2008). Otonomi daerah merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat mengelola pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat (Fitriani dan Pratolo, 2009). Otonomi daerah diberlakukan dengan diterbitkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 kemudian direvisi melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Hadi, (2010) menyatakan bahwa pemberlakuan Undang-undang otonomi daerah yakni UU No. 32 Tahun 2004 dimaksudkan agar terciptanya kemandirian keuangan daerah. Kemandirian keuangan daerah yang dimaksud adalah seberapa besar tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam hal pendanaan atau mendanai segala aktivitasnya. Sehubungan dengan itu, Haryanto, (2007) menyatakan bahwa filosofi otonomi daerah adalah mewujudkan kemandirian daerah di segala segi kehidupan yang diukur melalui elemen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Harapan otonomi adalah semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada PAD yang dimilikinya. Tetapi pada kenyataannya, Bukan kemandirian yang dicapai justru ketergantungan

terhadap pusat yang makin besar dikarenakan pencapaian PAD yang masih rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari Tabel 1.1 yang menunjukkan pencapaian PAD pada beberapa pemerintah daerah yang masih rendah dan proporsi DAU justru cenderung lebih tinggi dari proporsi PAD terhadap Total Pendapatan.

Tabel 1.1

Proporsi PAD Dan DAU Terhadap Total Pendapatan TA 2011-2013

No	Kabupaten/Kota	Proporsi PAD	Proporsi DAU
1	Kab. Bangkalan	5,57%	58,49%
2	Kab. Banyuwangi	6,28%	63,33%
3	Kab. Blitar	6,38%	62,34%
4	Kab. Bojonegoro	8,82%	48,09%
5	Kab. Bondowoso	6,76%	62,94%
6	Kab. Gresik	11,34%	59,66%
7	Kab. Jember	11,28%	61,33%
8	Kab. Jombang	9,04%	66,90%
9	Kab. Kediri	7,53%	64,05%
10	Kab. Lamongan	8,76%	58,47%
11	Kab. Lumajang	8,07%	63,90%
12	Kab. Madiun	6,28%	63,33%
13	Kab. Magetan	6,81%	66,92%
14	Kab. Malang	8,55%	61,36%
15	Kab. Mojokerto	11,10%	63,39%
16	Kab. Nganjuk	9,04%	66,90%
17	Kab. Ngawi	6,76%	62,94%
18	Kab. Pacitan	6,18%	62,87%
19	Kab. Pamekasan	6,13%	60,42%
20	Kab. Pasuruan	11,91%	57,23%
21	Kab. Ponorogo	6,93%	62,49%
22	Kab. Probolinggo	6,18%	62,87%
23	Kab. Sampang	5,84%	66,40%
24	Kab. Sidoarjo	28,50%	45,16%
25	Kab. Situbondo	6,50%	64,29%
26	Kab. Sumenep	6,28%	63,33%
27	Kab. Trenggalek	6,76%	62,94%

No	Kabupaten/Kota	Proporsi PAD	Proporsi DAU
28	Kab. Tuban	11,34%	59,66%
29	Kab. Tulungagung	8,93%	64,80%
30	Kota Blitar	11,38%	59,52%
31	Kota Kediri	6,76%	62,94%
32	Kota Madiun	7,53%	64,05%
33	Kota Malang	16,96%	52,01%
34	Kota Mojokerto	10,61%	64,22%
35	Kota Pasuruan	6,76%	62,94%
36	Kota Probolinggo	6,81%	66,92%
37	Kota Surabaya	52,76%	20,77%
38	Kota Batu	8,22%	68,91%

Sumber : Data www.djpk.depkeu.go.id yang diolah.

Tingkat kemampuan keuangan daerah dapat ditinjau salah satunya dari besar kecilnya penerimaan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah dan retribusi. Realita yang terjadi di Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Daerah masih sangat bergantung pada bantuan pemerintah pusat dengan ditunjukkan hasil proporsi Dana Alokasi Umum lebih tinggi dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga akan berdampak pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Handra, 2009)

Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, maka pemerintah daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli daerah (PAD), dimana

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah yang mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD karena semakin semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Selain itu, tuntutan terhadap peningkatan PAD semakin besar seiring dengan banyaknya keuangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah yang di sertai dengan pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi daerah dalam jumlah besar (Fitriani dan Pratolo, 2009).

Pada kenyataannya kebijakan otonomi daerah yang diterapkan pemerintah pusat belum dapat berjalan dengan baik karena masih banyak terjadi kesenjangan antar daerah di Indonesia (Adi, 2006). Kesenjangan ini muncul berkaitan dengan adanya sumbangan akan hasil eksploitasi sumber daya terhadap pembangunan ekonomi yang hanya berkuat di pusat (Thesaurianto, 2007). Penelitian yang dilakukan oleh (Bhinadi, 2003) mengungkapkan bahwa adanya ketidakseimbangan pembangunan antara Jawa dengan pulau-pulau lain atau antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Berkaitan dengan hal tersebut, maka pemerintah daerah harus pandai dalam menyelenggarakan pemerintahannya sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik serta adanya evaluasi yang berkala atas capaian pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja merupakan salah satu cara yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mencapai pemerintahan yang baik (Halachmi, 2005)

Tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya. Laporan keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif, menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi yang berkelanjutan, sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait. Biasanya laporan keuangan dapat dijadikan acuan mengukur kinerja keuangan suatu entitas dengan menggunakan analisis rasio dari angka-angka pada pos-pos yang ada dalam laporan keuangan. Dalam mengukur kinerja keuangan dengan analisis rasio atas laporan keuangan pemerintah tentunya berbeda dengan analisa keuangan pada sektor bisnis. Hal tersebut sudah tentu karena dalam kinerja pemerintah tidak terdapat "*net profit*" (istilahnya laba bersih).

Analisis rasio yang berlaku bagi keuangan daerah akan sangat berbeda dengan analisis rasio pada perusahaan (bisnis) karena ciri yang melekat kuat pada Pemerintah Daerah yaitu tidak digunakan untuk menghitung laba yang akan diperoleh (Prasetya, 2006:47) Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan swasta (Halim, 2002:127-130).

Beberapa rasio atau perbandingan pos-pos laporan keuangan pemerintah daerah yang dapat dipergunakan antara lain:

a. Likuiditas

Kreditor dan calon kreditor ingin terus memonitor kemampuan entitas pemerintah daerah untuk membayar bunga dan pokok pinjaman saat jatuh tempo. Dalam konteks ini, analisis rasio likuiditas menghasilkan indikator kemampuan pembayaran utang jangka pendek pemerintah daerah (Prasetya, 2005:47). Semakin tinggi tingkat likuiditas berarti semakin kecil unsur utang, sehingga semakin menaikkan tingkat kemandirian daerah dengan tidak terbebani daerah dengan sumber dana eksternal dari pinjaman atau utang. Pendapat tersebut mengandung artian bahwa semakin besar likuiditas yang dimiliki oleh suatu entitas maka semakin buruk tingkat kemandirian keuangannya, dan sebaliknya.

b. *Leverage*

Digunakan untuk mengukur perbandingan antara ekuitas dana (kekayaan bersih pemda) dengan total utang (STAN, 2007:107-109). Semakin mampu menutup utang dengan ekuitas dana yang dimiliki berarti semakin kecil unsur utang sehingga semakin menaikkan tingkat kemandirian daerah dengan tidak terbebani daerah dengan sumber dana eksternal berupa pinjaman atau utang. Menurut (Suprpto, 2006) melalui penelitiannya pada sektor publik yang menyatakan semakin besar rasio *leverage* maka semakin menunjukkan sebuah entitas tidak mampu dalam membiayai operasionalnya, karena membutuhkan dana dari pihak eksternal. Sedangkan semakin kecil rasio

leverage maka semakin besar kemampuan sebuah entitas dalam membiayai biaya operasional melalui dana internalnya. Pendapat tersebut mengandung artian bahwa semakin besar *leverage* yang dimiliki oleh suatu entitas maka semakin buruk tingkat kemandirian keuangannya, dan sebaliknya. Memang rasio *leverage* selama ini hanya digunakan di sektor perusahaan untuk mengukur komposisi sumber pembiayaan yang berasal dari kreditor dan investor. Di pemerintah daerah, rasio *leverage* ini mungkin belum merupakan rasio yang penting, dikarenakan utang daerah yang masih relatif kecil (STAN, 2007:108).

c. Aktivitas

Digunakan untuk memprioritaskan alokasi dana yang dialokasikan pemerintah daerah untuk belanja rutin maupun untuk belanja pembangunan (Gideon dan Priyo, 2007) Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin/tidak langsung berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan)/langsung yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil (Halim, 2008:235), sehingga semakin menaikkan tingkat kemandirian daerah dengan tidak terbebani daerah dengan menaikkan belanja investasi (belanja pembangunan) yang berasal dari sumber dana eksternal.

d. Pertumbuhan

digunakan untuk mengetahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah di capai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan

untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian (Halim, 2007:241). Semakin tinggi persentase pertumbuhan ekonomi, sehingga semakin tinggi pula tingkat kemandirian suatu daerah.

Hubungan antara likuiditas dan *leverage*, dengan kemandirian daerah adalah terletak pada keadaan posisi kewajiban yang dimiliki pemerintah daerah. Pengukuran kemandirian daerah tidak terlepas dari ada tidaknya posisi kewajiban pemerintah daerah dalam membiayai semua urusan pemerintahan dan pembangunan pada suatu daerah. Di pemerintah daerah, rasio *leverage* ini mungkin belum merupakan rasio yang penting, dikarenakan utang daerah yang masih relatif kecil (STAN, 2007:108). Sedangkan antara aktivitas dan pertumbuhan dengan kemandirian daerah yaitu semakin tinggi presentase dana alokasi untuk belanja rutin berarti presentase belanja investasi yang digunakan untuk menyediakan sarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil, sehingga dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendanaan dan pengeluaran, maka dapat dievaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian.

Beberapa penelitian terdahulu juga menunjukkan hasil yang berbeda-beda, diantaranya Imawan dan Wahyudin, (2014) menunjukkan secara parsial variabel belanja modal dengan arah negatif berpengaruh, Ukuran dan Wealth berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Sedangkan *leverage* tidak berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Secara

simultan variabel Ukuran, Wealth, *leverage*, dan Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Fidelius, (2013) menunjukkan bahwa, rasio kemandirian kota Manado masih sangat rendah, rasio efektifivitas cukup efektif. Pada rasio aktivitas pemerintah kota Manado memprioritaskan dananya pada belanja operasi. Rasio pengelolaan belanja sudah sangat baik karena melebihi 100% yang berarti mengalami surplus anggaran. PAD dan Pendapatan mengalami pertumbuhan setiap tahunnya, sedangkan rasio pertumbuhan belanja operasi masih sangat tinggi dibandingkan rasio pertumbuhan belanja modal. Sedangkan *leverage* secara parsial berpengaruh terhadap kemandirian daerah pada pemerintah daerah dalam wilayah Provinsi Aceh hanya sebesar 2,2%.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kemandirian daerah wilayah Jawa Timur, dikarenakan pada tahun 2011-2013 adalah data yang terbaru dalam laporan keuangan pemerintah daerah yang mengalami peningkatan pada Dana Alokasi Umum yang sangat tinggi, sehingga dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah di Jawa Timur masih sangat bergantung pada Pemerintah Pusat.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk menguji Pengaruh Likuiditas, *leverage*, Aktivitas dan Pertumbuhan yang diprosikan dengan tingkat Kemandirian Daerah di Wilayah Jawa Timur. Maka penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Likuiditas, *Leverage*, Aktivitas dan Pertumbuhan Terhadap Kemandirian Daerah (Studi Terhadap Laporan Keuangan Tahun 2011- 2013 Di Provinsi Jawa Timur)”**

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penilitan ini adalah

- a. Apakah rasio likuiditas berpengaruh terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013?
- b. Apakah rasio *leverage* berpengaruh terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013?
- c. Apakah rasio aktivitas berpengaruh terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013?
- d. Apakah rasio pertumbuhan berpengaruh terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh rasio likuiditas terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh rasio *leverage* terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013.
- c. Untuk menguji secara empiris pengaruh rasio aktivitas terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013.
- d. Untuk menguji secara empiris pengaruh rasio pertumbuhan terhadap kemandirian daerah di wilayah Jawa Timur pada tahun 2011-2013.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman tentang akuntansi pemerintahan, khususnya dalam penerapan rasio keuangan yang di hitung untuk mengetahui kemandirian suatu daerah, khususnya di Wilayah Provinsi Jawa Timur.

2. Bagi masyarakat

Dapat digunakan untuk mengetahui seberapa besar tingkat kemandirian suatu daerah, khususnya di Wilayah Jawa Timur.

3. Bagi pemerintah daerah

Hasil penelitian ini dapat menjadi pertimbangan bagi entitas pemerintahan untuk mengembangkan analisis rasio keuangan untuk pengukuran kinerja keuangan pemerintahan dalam meningkatkan kemandirian suatu daerah, serta dijadikan bahan evaluasi tentang kebijakan keuangan daerah sebagai perbandingan dalam menilai kemandirian daerah dengan setiap Kabupaten/Kota yang lain di masa yang akan datang.

4. Bagi Akademisi

Sebagai dasar untuk melakukan penelitian selanjutnya dan memberi masukan pada pengembangan akuntansi sektor publik, pada provinsi yang ada di Indonesia, serta dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan studi-studi selanjutnya.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan proposal ini terdiri dari lima bab, dalam setiap bab dapat dirinci ke dalam sub-sub bab yang relevan dengan pembahasan. Secara garis besar, terdiri dari bab dengan urutan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang menguraikan tentang penelitian terdahulu yang selain menjadi rujukan juga menjadi perbandingan dengan penelitian ini. Selain itu, berisi pula landasan teori, yang mendasari penelitian ini, kerangka pemikiran serta hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan menjelaskan tentang Rancangan penelitian, Batasan penelitian, identifikasi pembahasan, definisi operasional dan pengukuran variabel, data dan metode pengumpulan data, serta teknik analisis data.

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Dalam bab ini dijelaskan tentang gambaran subyek penelitian, analisis data adalah analisis deskriptif dari masing – masing rasio, hipotesis serta pembahasan dari hasil analisis tersebut.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini menjelaskan tentang kesimpulan yang berisi hasil akhir analisa data, keterbatasan penelitian dan saran bagi pihak – pihak yang terkait dengan hasil penelitian.

