

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia telah menerapkan penyelenggaraan Pemerintah daerah yang berdasarkan asas otonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki hak untuk membuat kebijakannya sendiri yaitu kebebasan untuk mengelolah pendapatan, belanja dan pendanaanya dalam rangka pencapaian tujuan menyejahterakan masyarakat. Program dari kegiatan masing-masing Pemerintah daerah tentunya akan berbeda termasuk juga alokasi anggarannya, sehingga kemungkinan terjadi adanya variasi kondisi keuangan antar Pemerintah daerah (Ritonga *et.al.*, 2012a; 2012b).

Undang-undang Nomor 38 Tahun 2007 menjelaskan tentang tanggung jawab Pemerintah daerah dalam melayani masyarakat diatur pada pembagian urusan yang menjadi kewenangan yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Provinsi Jawa Timur merupakan wilayah yang perkembangannya setiap tahun sangat pesat sekali, sebagian besar lahannya telah dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian dan industri. Selain itu wilayah ini memiliki sumber daya kelautan, kehutanan dan pertambangan yang potensial untuk dikembangkan secara optimal. Penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) di Jawa Timur pada Agustus 2013 berjumlah sekitar 28,80 juta jiwa. Jumlah tersebut, yang masuk ke dalam angkatan kerja yang bekerja mencapai

20,14 juta jiwa, dari seluruh angkatan kerja yang bekerja tersebut di sektor pertanian sebesar 40%, sektor industri sebesar 25%, dan sektor jasa sebesar 35%.

Provinsi Jawa Timur terdiri atas 29 kabupaten, yaitu Kabupaten Malang, Pacitan, Lumajang, Jember, Banyuwangi, Bondowoso, Situbondo, Ponorogo, Probolinggo, Pasuruan, Sidoarjo, Mojokerto, Jombang, Trenggalek, Nganjuk, Madiun, Magetan, Ngawi, Bojonegoro, Tuban, Tulungagung, Blitar, Kediri, Lamongan, Gresik, Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep; dan 9 Kotamadya, yaitu Batu, Malang, Blitar, Kediri, Pasuruan, Probolinggo, Mojokerto, Madiun, dan Surabaya sebagai Ibukota Provinsi Jawa Timur. Pemerintah daerah Jawa Timur memberikan hasil secara nyata yang dirasakan oleh masyarakat dengan meningkatnya kegiatan perekonomian yang didukung oleh ketersediaan sarana dan prasarana pembangunan, meningkatnya taraf kesejahteraan dan makin tercukupinya kebutuhan dasar masyarakat termasuk pendidikan dasar dan kesehatan. Meskipun begitu di Pemerintah daerah Jawa Timur masih terdapat banyak masalah yang harus dihadapi.

Tantangan utama pembangunan daerah Jawa Timur adalah meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi serta memperluas landasan ekonomi daerah yang didukung oleh peningkatan ekspor nonmigas terutama hasil industri dan perluasan kesempatan kerja sehingga mempercepat peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, dengan mengetahui kondisi tersebut Pemerintah daerah diberikan hak untuk merancang kebijakan daerahnya sendiri untuk mencapai tujuan nasionalnya selama Pemerintah daerah tersebut membuat kesesuaian dengan Pemerintah daerah pusat.

Program yang di bentuk oleh Pemerintah daerah yaitu berdasarkan persepsi ekonomi dan politik yang dalam pelaksanaannya memiliki anggaran, program dan juga kegiatan yang berbeda. Perbedaan tersebut akan berpengaruh terhadap kualitas serta kuantitas barang dan jasa yang diberikan kepada masyarakat di masing-masing Pemerintah daerah kabupaten/kota dan Provinsi. Sehingga, tingkat Solvabilitas layanan Pemerintah daerah untuk menyediakan dan mempertahankan tingkat layanan yang diberikan kepada masyarakat pun juga akan berbeda (IT. Ritonga, 2013).

Tingkat solvabilitas layanan (*service-level solvency*) Pemerintah daerah merupakan kemampuan Pemerintah daerah dalam menyediakan dan mempertahankan tingkat pelayanan publik yang dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat (Wang *et.al*, 2007). Kemampuan Pemerintah daerah mengacu pada semua sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya manusia, sumber daya alam, fasilitas dan semua aset yang dimiliki Pemerintah daerah dalam menyediakan dan mempertahankan tingkat layanan berdasarkan perspektif informasi keuangan. Solvabilitas layanan Pemerintah daerah dalam melayani masyarakat digambarkan dengan indeks dan rasio-rasio solvabilitas yaitu indeks rasio total aset per kapita, indeks rasio total ekuitas per kapita, dan indeks total belanja/pengeluaran (IT. Ritonga, 2013).

Penelitian mengenai perkembangan nilai dari indeks solvabilitas layanan yang menunjukkan peningkatan kuantitas dan kualitas oleh Pemerintah daerah kepada masyarakat masih kurang dilakukan. Penelitian yang dilakukan Dwirandra

dan Ana Tresna dan Dwirandra (2015) menyatakan bahwa solvabilitas layanan yang ada di Provinsi Bali menunjukkan peningkatan di setiap indeks rasio Solvabilitas layanannya, namun jika dilihat dari perspektif keuangan menunjukkan masih ada ketidakseimbangan jumlah penduduk yang tinggi dengan aset yang rendah dimiliki dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Victoria dan Irwan (2014) menyatakan bahwa pengklasteran kondisi keuangan di Pemerintah daerah dapat memaksimalkan komparabilitas antardaerah, dengan menggunakan komponen jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia, indeks kemahalan konstruksi, dan bagi hasil pajak, dan dana bagi hasil sumber daya alam. Namun faktor yang signifikan dalam perbedaan antara klaster adalah dana bagi hasil pajak.

Joko Pramono (2014) menyatakan bahwa analisis kinerja keuangan pada Pemerintah kota Surakarta harus lebih meningkatkan pendapatan asli daerah dengan mengoptimalkan pengelolaan sumber daya, sehingga ketergantungan pendapatan dari Pemerintah pusat semakin berkurang yaitu dengan mengurangi belanja operasional dan meningkatkan belanja modal, sedangkan menurut Irwan (2014) bahwa solvabilitas layanan Pemerintah daerah dilihat dari perspektif informasi keuangan dan menganalisis solvabilitas layanan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menggunakan metrik yang terdiri dari total aset per kapita, total belanja per kapita, total pengeluaran publik per kapita dan total belanja modal per kapita. Hasil analisis menunjukkan bahwa semua Pemerintah daerah menunjukkan peningkatan di kabupaten Kulon Progo yang terbaik, dibandingkan dengan Kabupaten lain.

Hasil penelitian terdahulu di atas masih menunjukkan belum tercapainya solvabilitas layanan Pemerintah daerah dan menghasilkan temuan yang berbeda. Maka peneliti termotivasi meneliti kembali untuk memperoleh bukti nyata yang dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan *service-level solvency* pada Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, sehingga dapat mengetahui Pemerintah daerah mana yang terbaik dalam menyediakan dan mempertahankan tingkat solvabilitas layanan Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, serta dapat melakukan perbaikan fasilitas atau sarana yang dimiliki untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat (publik).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah-masalah yang diteliti pada penelitian adalah : Bagaimanakah kondisi *service-level solvency* pada Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Secara umum berikut adalah tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini :

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk mendeskripsikan *service-level solvency* pada Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Informasi serta hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, pengetahuan dan berguna sebagai bahan rujukan untuk penelitian yang akan datang.

2. Bagi Pemerintah daerah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai informasi dan indikator mengenai seberapa baik Pemerintah daerah mencapai tujuannya melalui solvabilitas layanan Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kepentingan umum/perorangan dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan dan perundang-undangan.

#### **1.5 Sistematika Penulisan Skripsi**

Sistematika penulisan pada proposal penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada Bab ini akan dijelaskan mengenai Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan Proposal Penelitian.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab ini menjelaskan tentang Penelitian Terdahulu, Landasan Teori, dan Kerangka Pemikiran

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada Bab ini menjelaskan Rancangan Penelitian, Batasan Penelitian. Lalu dilanjutkan dengan Definisi operasional dan Pengukuran Variabel, Populasi, Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel, Data dan Metode Pengumpulan Data, dan Juga Teknik Analisis Data.

**BAB IV : GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA**

Pada bab ini menjelaskan tentang gambaran subyek penelitian yang menjelaskan tentang populasi yang akan dianalisis. Lalu ada analisis data yang terdiri dari analisis deskriptif komparatif dan analisis klaster dari pengolahan sampel yang telah dikumpulkan, dan juga ada pembahasan yang berisikan penjelasan hasil penelitian.

**BAB V : PENUTUP**

Pada bab ini menjelaskan mengenai kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan peneltian, dan juga saran peneliti untuk peneliti selanjutnya.