

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manajemen pengelolaan pemerintah daerah pada era sebelum reformasi diatur dalam Undang Undang No. 5 tahun 1974. Terbentuknya undang undang tersebut didasarkan pada prinsip desentralisasi atau pelimpahan wewenang otonomi yang lebih luas kepada kepala daerah untuk mengelola pemerintahannya secara mandiri. Akan tetapi pada praktiknya, yang tadinya ditujukan lebih desentralisasi justru praktik sentralisasi yang lebih dominan berjalan. Ketidakpastian kewenangan dan alokasi keuangan kepada pemerintah daerah serta kekuasaan yang lebih tersentralisasi memperlihatkan tidak efektifnya kerjasama antara pemerintahan dan legislatif yang berakibat pada *check and balanced* yang kurang efektif.

Beralih pada masa reformasi tepatnya September 1998, muncul gejolak besar dengan masa yang sangat banyak menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang lebih jelas dan meluas. Pada *moment* itu juga menuntut pemerintah untuk melakukan perbaikan berkelanjutan terkait dengan transparansi dan akuntabilitas publik baik di level pusat dan daerah. Transparansi dan akuntabilitas yang didengung dengungkan menghasilkan adanya rumusan *Good Governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dengan memisahkan kewenangan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Tuntutan rakyat yang baik ini pada akhirnya melahirkan beberapa peraturan yang merupakan revisi dari peraturan yang lama yaitu Undang Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan ini mengatur bagaimana pengelolaan pemerintahan daerah yang lebih transparan dan akuntabel. Pada masa ini juga menghasilkan aturan yaitu Undang Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Aturan yang dirumuskan tersebut semakin memperjelas kedudukan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pemerintah daerah yang dulunya harus bertanggungjawab kepada presiden, kini pertanggungjawabannya dialihkan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) di masing-masing daerahnya. Oleh karena itu DPRD bisa mengawasi jalannya pengelolaan pemerintahan daerah sebagai cerminkan pertanggungjawaban daerah kepada rakyat.

Arus reformasi terus bergulir dan terjadi perubahan kembali pada tahun 2004. Ini ditandai dengan terbitnya Undang Undang no 32 tahun 2004 sebagai pengganti Undang Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang Undang No. 33 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang Undang No 25 Tahun 1999. Pada tahun 2008 Undang Undang No. 32 tahun 2004 dirubah sebanyak dua kali dan berlaku Undang Undang No. 32 tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah. Perubahan inilah yang isinya terkait dengan kewenangan pemerintah daerah yang diperluas dalam mengelola daerah terkait perencanaan, implementasi, pengawasan, pengendalian dan evaluasi minus kewenangan politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, peradilan, agama, fiskal, dan kewenangan yang lain yang ditetapkan peraturan pemerintah.

Salah satu kewenangan yang diberikan pada pemerintah daerah yaitu manajemen anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) secara mandiri. Penentuan APBD ini dilakukan atas dasar prinsip kebutuhan dan potensi yang ada di daerah masing-masing. APBD yang dijabarkan pada pengelolaan keuangan daerah merupakan pendorong pertumbuhan kualitas ekonomi suatu daerah. Semua pola peraturan kewenangan antara pusat dan daerah telah bertransformasi dari terpusat ke otonomi. Inilah hasil dari direvisinya undang undang tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pemerintah daerah. Undang undang itu juga berdampak pada peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah dengan peningkatan kualitas pengelolaan dan pengembangan daerah dengan mengacu pada potensi daerah yang bisa digali. Daerah berlomba lomba untuk meningkatkan kualitas nya dengan selalu menggali potensi apa yang bisa dikembangkan dengan ciri khas kultur yang dimiliki daerah masing-masing.

Semenjak gelombang reformasi yang muncul secara maraton tersebut daerah diberikan kewenangan untuk menggali pembiayaan alternatif tanpa mengurangi jatah bantuan dari pemerintah pusat yang dituangkan dalam dana perimbangan pusat. Daerah juga dipersilahkan untuk melakukan pengaturan terkait pengeluaran keuangan untuk pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi dari masyarakat. Semenjak dilaksanakan otonomi daerah muncul pos keuangan yang dinamakan pendapatan asli daerah. Di pos inilah daerah berhak untuk menggali potensi penerimaan yang asli dari daerah masing-masing yang merupakan bagian cerminan dari otonomi daerah. Data empiris di beberapa daerah di indonesia sudah sukses menggali potensi daerah nya yaitu dengan tingkat

kemandirian daerah terhadap pusat melebihi 50%. Akan tetapi juga tidak sedikit di beberapa daerah tingkat kemandiriannya sangat rendah. Artinya masih menggantungkan penerimaannya dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan pusat. Otonomi mestinya disikapi dengan semakin mengembangkan secara terus menerus tingkat kemandirian daerah dengan meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerahnya. Hal ini bertujuan agar lebih meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk pengawasan dan kontrol terhadap pengelolaan APBD dan daerah dapat lebih berinovasi.

Pada model tata kelola otonomi daerah ini, daerah dituntut untuk lebih kreatif dalam mencari sumber sumber keuangan melalui PAD. Daerah dituntut untuk dari tahun ke tahun semakin mengurangi ketergantungan keuangan dari pemerintah pusat dengan semakin meningkatkan PAD. PAD merupakan poros inti pembiayaan daerah dan merupakan salah satu indikator keberhasilan pengelolaan daerah. Daerah yang memiliki PAD yang semakin besar, bisa dikatakan daerah yang lebih berhasil dalam pengelolaannya. Daerah yang lebih mampu dalam menggali PAD, biasanya juga daerah yang lebih berkembang dalam pembangunannya. Oleh karena itu PAD lebih penting dicermati daripada sumber penerimaan daerah yang lain. Hal ini dikarenakan penerimaan yang lain menunjukkan semakin tergantungnya daerah kepada pemerintah pusat.

Kelebihan PAD daripada sumber penerimaan dari perimbangan pusat yaitu, PAD dapat dengan *luwes* atau bebas digunakan untuk prioritas pembangunan dan pengembangan potensi daerah yang lain tanpa ada peraturan yang mengikat terkait pemanfaatannya. Hal ini akan sangat berbeda dengan dana

perimbangan pusat yang masih diikat oleh peraturan terkait pemanfaatannya untuk daerah. Dana keseimbangan pusat sifatnya mengikat untuk pembiayaan tertentu. Oleh karena itu diperlukan suatu ukuran yang akurat untuk mengukur tingkat kemandirian suatu daerah. Dengan kita mengetahui secara akurat apakah suatu daerah itu sudah cukup mandiri ataukah masih tergantung, diperlukan sebuah ukuran yang akurat.

Salah satu masalah yang timbul ketika sebuah kriteria pengukuran yang inkonsisten, maka daerah tidak dapat dievaluasi atau diberikan sebuah *treatment* yang tepat dalam hal peningkatan kemandiriannya. Setelah pengukuran kemandirian sudah didapat secara akurat, tentu dapat dijadikan dasar untuk menentukan strategi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah nya agar kemandirian daerah lebih dapat ditingkatkan.

Untuk menganalisis kemandirian daerah, salah satu analisis yang mungkin bisa digunakan adalah analisis rasio kemandirian keuangan daerah. Rasio ini berusaha membandingkan pendapatan asli daerah dengan total penerimaan yang didapatkan oleh daerah yang bersangkutan. Dengan menggunakan rasio ini dimaksudkan nantinya diketahui tingkat kemandirian keuangan daerah yang akurat.

B. Permasalahan

Kota Blitar sebagai kota kecil di Jawa Timur jika dilihat dari kedudukan dan letak geografisnya, belum terlihat memiliki potensi sumber daya alam yang berarti. Hal ini dikarenakan sebagian besar wilayahnya adalah daerah perkotaan

yang didominasi dengan perdagangan, pusat layanan publik, dan pemukiman penduduk. Hal ini mengakibatkan pendapatan asli daerah yang ada di kota Blitar diduga masih tergolong kecil dan tidak sebanding dengan pertumbuhan belanja yang dikeluarkannya. Berdasarkan data keuangan daerah yang diolah dari Pemerintah Kota Blitar, pada tahun 2011 tingkat pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD) sebesar 10,22% dengan tingkat pertumbuhan belanja sebesar 27,61%. Hal ini terjadi *overlapping* antara pertumbuhan PAD dan belanja daerah. Tahun 2013 juga terjadi hal serupa dengan PAD yang justru tumbuh sebesar -3,35%, sedangkan belanja daerah tumbuh sebesar 11,81%. Berdasarkan permasalahan ini, diperlukan suatu langkah pengukuran yang akurat dan dicarikan strategi pemecahan yang mungkin bisa diimplementasikan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan, maka dapat dirumuskan sebuah rumusan masalah yaitu seberapa besar tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kemandirian keuangan Pemerintah Kota Blitar, serta komponen-komponen Pendapatan Asli Daerah apa sajakah yang secara dominan mempengaruhi kemandirian keuangan Pemerintah Kota Blitar?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kemandirian keuangan Pemerintah Kota Blitar, serta

komponen-komponen Pendapatan Asli Daerah apa sajakah yang secara dominan mempengaruhi kemandirian keuangan Pemerintah Kota Blitar?

E. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dimaksudkan dapat memberikan kontribusi serta manfaat terhadap pengembangan pengetahuan dan referensi akuntansi sektor publik pada tataran praktis terutama dalam hal aplikasi analisis rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi Pemerintah

Hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Kota Blitar terutama sebagai acuan dasar dalam menyusun APBD dan strategi penggalan potensi PAD untuk tahun anggaran berikutnya.

3. Bagi Masyarakat dan Peneliti Selanjutnya

Hasil kajian ini diharapkan nantinya dapat berguna untuk menambah pengetahuan dan sebagai dasar penelitian selanjutnya bagi yang berminat pada masalah akuntansi sektor publik khususnya terhadap pengelolaan keuangan daerah dengan menggunakan analisis rasio kemandirian keuangan daerah.