

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana sudah diubah dengan Undang-Undang No. 9 tahun 2015: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”, dan menurut Undang-Undang itu pemerintah daerah mempunyai Kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan segala urusan pemerintahan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian, dan evaluasi, kecuali kekuasaan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, mata uang dan keuangan negara, dan agama. Ini jelas merupakan urusan pemerintah di bawah otoritas pusat.

Otonomi daerah adalah kebebasan daerah untuk secara mandiri merumuskan peraturan daerah, memformulasikan dan melaksanakan kebijakan, serta mengelola keuangan daerah (Sujarweni, 2015), dan (Budiarso *et al.*, 2015) dikemukakan Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola urusan fiskal tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah, seperti kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah dan mendanai pembangunan daerah serta pelayanan sosial yang diberikan kepada masyarakat. Anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah ruang lingkup keuangan daerah pada tingkat pemerintah daerah yang terdiri atas tiga bagian yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan . (Halim, MS Kusufi, 2016).

Seperti dalam teori keagenan yang membahas tentang hubungan antara prinsipal beserta agen, masyarakat selaku prinsipal berhak mendapatkan kinerja maksimal pemerintah sebagai agen. (Halim & Abdullah, 2013). Pengukuran kinerja adalah penilaian keberhasilan organisasi publik selama periode waktu tertentu, untuk mempromosikan peningkatan kinerja di masa depan, atau perbaikan desain yang diperlukan.

Analisis kinerja keuangan pada dasarnya adalah penilaian kinerja masa lalu melalui berbagai analisis untuk memperoleh posisi keuangan yang mewakili kinerja aktual dan potensial masa depan suatu entitas (Juliannisa, 2015). Ukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dapat menunjukkan perihal keuangan pemerintah daerah dan kemampuan daerah dalam menggali dan mengelola sumber dana yang ada. Kinerja keuangan daerah yang baik dapat dilihat salah satunya adalah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat rendah, dan pendapatan asli daerah menyumbang sebagian besar dana pembangunan daerah. Menkeu RI, Sri Mulyani pada tahun 2019 menyatakan daerah masih sangat bergantung pada transfer dana pusat ke daerah. Ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada transfer daerah dan dana desa secara rata-rata nasional sebanyak 80,1%, sedangkan keterlibatan Pendapatan Asli Daerah hanya sebesar 12,87%.

Grafik 1 ini memberikan data yang relevan terkait, tingkat ketergantungan pendapatan daerah pemerintah Kabupaten dan atau Kota di seluruh Provinsi Indonesia terhadap Transfer Daerah tahun 2016 s/d 2020.



*Sumber: DJPK Kemenkeu Tahun 2016 s/d 2020 (data diolah)*

Gambar 1. Rasio Ketergantungan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Seluruh Provinsi Indonesi tahun 2016 s/d 2020 .

Pada Gambar 1. di atas menampilkan bahwa tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah di seluruh Provinsi Indonesia tahun 2016 sebanyak 74,22%, pada tahun 2017 menurun menjadi 71,32%, kemudian mengalami kenaikan

Nunung Nurhayati, 2022

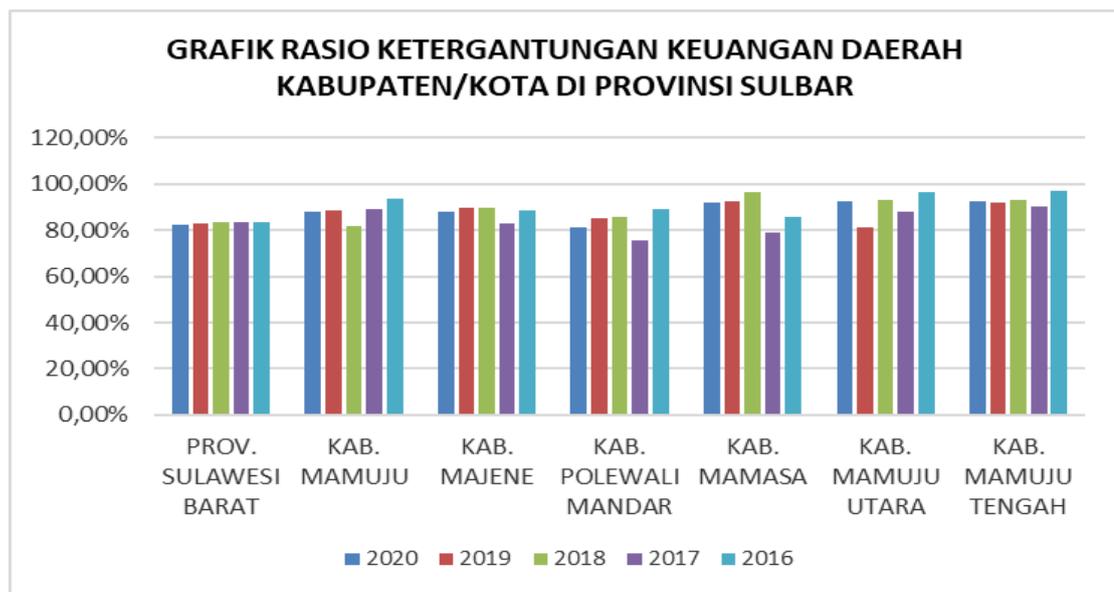
**ANALISIS KINERJA KEUANGAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI  
SULAWESI BARAT**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Magister Manajemen

[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

kembali pada tahun 2018 s/d 2020 yaitu 72,16%, 72,06, dan 72,39%. Menurut Wempy Banga (2017) sesuai interval tingkat ketergantungan keuangan daerah secara nasional masih dikategorikan sangat tinggi karena masih >50%.

Berikut ini akan disajikan pula rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat tahun 2016-2020.



*Sumber: DJPK Kemenkeu Tahun 2016 s.d. 2020 (data diolah)*

Gambar 2. Rasio Ketergantungan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sulawesi Barat tahun 2016 s/d 2020.

Gambar 2. tersebut di atas menunjukkan posisi pemerintah kabupaten Polewali Mandar merupakan daerah dengan ketergantungan fiskal pemerintah daerah terendah pada tahun 2020 . Melihat fluktuasi dari tahun ke tahun dari tahun 2016 hingga tahun 2020 tidak mengalami penurunan yang sangat signifikan, hanya pada tahun 2017 di Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa mengalami penurunan menjadi 75,68% dan 78,96%. Semua daerah Kabupaten dan atau kota di Sulawesi Barat memiliki tingkat ketergantungan yang lebih dari 80% atau dengan kata lain daerah tersebut 80% sumber pendapatan daerahnya berasal dari dana transfer pemerintah pusat atau transfer antar daerah lainnya . Tingkat ketergantungan sebesar >80% dapat dikategorikan masih tergolong tinggi, hal tersebut sesuai dengan skala interval pengukuran tingkat ketergantungan daerah pada pusat menurut Banga (2017) persentase lebih dari 50 dikategorikan sangat

tinggi. Dengan demikian jika kondisi seperti ini secara terus menerus berlangsung kurangnya kesadaran, kemauan dan upaya pemerintah daerah untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya Pendapatan Asli Daerah yang ada di wilayah kerjanya dengan menggunakan strategi inovasi melalui pengembangan kreativitas, kemudian tingkat otonomi daerah tidak akan mencapai titik keseimbangan, dan pada akhirnya daerah masih menjadi beban pemerintah pusat dan memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi .

Tidak dapat dipungkiri bahwa Sulawesi Barat menerapkan otonomi daerah, dan ketergantungan daerah terhadap pusat masih relatif tinggi. Pendapatan daerah masih didominasi oleh transfer dari pusat atau daerah lain. Sementara itu, kontribusi pendapatan asli daerah terhadap belanja modal tercatat masih minim.

Tabel 1. berikut ini mempresentasikan data realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sulawesi Barat tahun 2016 s/d 2020.

Tabel 1. Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sulawesi Barat tahun 2016 s/d 2020

NO	NAMA PEMDA	PENDAPATAN ASLI DAERAH	BELANJA MODAL	PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA MODAL
1	PROV. SULAWESI BARAT	1.568.194.007.466	1.992.072.034.103	1:1,21
2	KAB. MAMUJU	369.083.197.307	1.221.895.207.317	1:3,09
3	KAB. MAJENE	366.350.862.112	824.065.547.352	1:2,11
4	KAB. POLEWALI MANDAR	860.934.889.565	1.472.581.396.487	1:1,41
5	KAB. MAMASA	140.821.770.405	1.029.670.947.356	1:7,04
6	KAB. MAMUJU UTARA	196.387.024.821	1.476.987.439.357	1:7,06
7	KAB. MAMUJU TENGAH	158.120.310.123	1.112.765.375.712	1:7,01

Sumber: DJPK Kemenkeu Tahun 2016 s/d 2020 (data diolah)

Pada Tabel 1. terlihat bahwa Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat sejak tahun 2016-2020 hanya pada Prov. Sulawesi Barat dan Kabupaten Polewali Mandar memiliki rasio  $> 50\%$ , sedangkan 5 (lima) Kabupaten lainnya memiliki prosentase  $< 50\%$ . Dapat dijelaskan bahwa Kabupaten Mamuju, Majene, Mamasa, Mamuju Utara dan Mamuju Tengah memiliki kemampuan keuangan daerah yang kecil jika hanya menggantungkan dari Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai Belanja Modalnya.

Belanja modal merupakan belanja pemerintah yang berpotensi untuk memacu pertumbuhan pendapatan daerah melalui pembangunan ekonomi. Kegiatan belanja modal pemerintah daerah dapat dikatakan sebagai kegiatan investasi karena dilakukan oleh pemerintah daerah; namun demikian, kegiatan belanja modal pemerintah daerah tidak dilakukan untuk mencari keuntungan. Keberhasilan setiap kegiatan belanja modal ditentukan oleh kualitas produk yang diharapkan dapat diakses, yaitu jumlah produk yang dihasilkan dengan kualitas yang diharapkan.

Penciptaan infrastruktur berupa fasilitas umum, misalnya, merupakan salah satu kegiatan belanja modal yang dapat menjadi sumber dana. Pembangunan infrastruktur di daerah dapat mendorong kegiatan investasi di daerah, yang dapat berdampak positif bagi pertumbuhan daerah di masa mendatang, pertumbuhan ekonomi daerah, dan penciptaan lapangan kerja baru di daerah. Meskipun belanja modal dapat memacu pertumbuhan ekonomi, pemerintah daerah harus menjaga kontrol yang ketat terhadap belanja daerah dan melakukan penyesuaian agar belanja daerah tidak melebihi pendapatan daerah dan tidak terjadi defisit.

Sementara itu, jika pemerintah daerah tidak memiliki anggaran yang cukup untuk mendanai proyek-proyek investasi yang diharapkan dapat menghasilkan pendapatan, Pendapatan daerah dari kelebihan Pembiayaan Anggaran yang ditetapkan dalam APBD tahun sebelumnya merupakan sumber pembiayaan lainnya. Grafik yang menunjukkan Sisa Pembiayaan Anggaran untuk seluruh belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 yang menggambarkan besarnya dana yang akan tersedia untuk belanja di masa yang akan datang.

Tabel 2. Prosentase Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota pada Provinsi Sulawesi Barat tahun 2016 s/d 2020.

NO	NAMA PEMDA	TAHUN					Rata-rata
		2020	2019	2018	2017	2016	
1	Prov. Sulawesi Barat	28,19	35,50	12,99	10,11	8,35	19,03
2	Kab. Mamuju	7,79	5,71	8,66	1,06	4,57	5,56
3	Kab. Majene	11,22	8,64	19,47	1,00	2,48	8,56
4	Kab. Polewali Mandar	19,83	8,03	10,98	8,69	23,71	14,25
5	Kab. Mamasa	13,07	4,92	9,18	9,52	6,97	8,73
6	Kab. Mamuju Utara	10,17	7,36	6,75	1,26	7,13	6,53
7	Kab. Mamuju Tengah	13,05	3,12	10,48	2,96	16,91	9,30

Sumber: DJPK Kemenkeu Tahun 2016 s/d 2020

Dari keterangan tabel 2. di atas menampilkan bahwa rata-rata proporsi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tahun sebelumnya digunakan untuk belanja modal pada tahun berjalan sejak tahun 2016 s/d 2020 pada Provinsi Sulawesi Barat adalah sebesar 19,03%, Kabupaten Mamuju 5,56%, Kabupaten Majene adalah 8,56%, Kabupaten Polewali Mandar 14,25%, Kabupaten Mamasa sebesar 8,73%, Kabupaten Mamuju Utara 6,53% dan Kabupaten Mamuju Tengah adalah 9,30 %.

Adanya kelebihan pembiayaan anggaran dapat menjadi dilema bagi penataan keuangan daerah, karena besarnya kelebihan pembiayaan anggaran dapat menunjukkan hal-hal yang positif maupun negatif.

Menurut (Mahmudi, 2019) Indikator positif Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran positifnya berasal dari efisiensi dan efektivitas anggaran, yang dapat menghasilkan surplus dana bersih, sedangkan indikator Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang negatif yaitu Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran karena penataan anggaran yang tidak tepat dan pelaksanaan anggaran yang buruk menyebabkan perencanaan Program dan kegiatan perusahaan tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

(Afia Maulina, Mustafa Alkamal, 2021), (Prastiwi & Aji, 2020), (Rahayu, 2020), (Wahyudin & Hastuti, 2020), (Tahir et al., 2019), (Saraswati & Rioni, 2019), (Sukma & Panji, 2018) dan (Asriani, Ansar, 2016) dikemukakan bahwa pendapatan asli daerah yang merupakan sumber daya dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah di daerah otonomnya berdampak positif terhadap kinerja keuangan daerah. Pendapatan asli daerah yang tinggi menunjukkan pengelolaan sumber daya yang baik.

Pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dari hasil penelitian (Ismawati, 2021) dan (Sukma & Panji, 2018) menunjukkan bahwa Belanja modal berpengaruh negatif tidak signifikan sedangkan menurut (Tahir *et al.*, 2019) dan (Saraswati & Rioni, 2019) Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah terhadap kinerja financial Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar, makna yang didapat adalah semakin tinggi belanja modal justru akan menurunkan kinerja financial. Hal tersebut diatas adalah variabel Pendapatan asli daerah dan Belanja Modal yang memiliki pengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, sedangkan menurut (Djuniar & Zuraida, 2018) Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah tetapi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian ini sudah dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Masih terdapat perbedaan antara peneliti-peneliti lain terkait pengungkapan Kinerja Keuangan Daerah masih belum konsistendalam hasil penelitian dengan menunjukkan hasil yang berbeda, oleh sebab itu menjadi hal yang menarik untuk diteliti kembali tentang pengungkapan Kinerja Keuangan Daerah.

Berdasarkan bukti empiris yang menghubungkan Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran ternyata perbandingan penelitiannya masih terbatas, untuk itu perlunya penelitian lebih lanjut. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada sampel yang akan diuji. Penelitian ini berupaya untuk mengkaji kinerja keuangan pemerintah daerah ditinjau dari pendapatan asli daerah, belanja modal, dan sisa lebih pembiayaan anggaran dalam kinerja keuangannya. Temuan penelitian ini adalah bahwa dengan adanya pendapatan asli daerah, belanja modal dan sisa lebih pembiayaan

anggaran akan menghasilkan kinerja keuangan sebagai tolok ukur perbaikan khususnya bagi pemerintah daerah pada periode selanjutnya.

Sampel yang dipilih dalam penelitian ini adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat disebabkan karena tingkat ketergantungan pendapatan transfer dari pusat terhadap pendapatan daerahnya lebih tinggi dari tingkat ketergantungan daerah secara nasional serta Provinsi Sulawesi Barat harus bersiap menjadi penopang ibu kota, oleh karena itu, perlu dilakukan percepatan dan keseimbangan pembangunan daerah dengan menekankan keunggulan kompetitif ekonomi daerah yang berbasis sumber daya alam, sumber daya manusia dan penyediaan infrastruktur, sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan, maka penulis mengajukan penelitian yang berjudul **“ANALISIS KINERJA KEUANGAN PADA PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI BARAT”**

## **1.2 Identifikasi dan Pembatasan Masalah**

Pengembangan teori dan pemecahan masalah praktis adalah dua esensi dari setiap kegiatan penelitian yang dilakukan. Identifikasi masalah adalah salah satu proses penelitian yang paling penting di antara proses penelitian lainnya. Suatu kajian diawali dengan suatu masalah, yaitu kesenjangan antara harapan dan kenyataan, peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan, peraturan dan pelaksanaan, teori dan praktek, sehingga menarik minat dan perhatian untuk diteliti. Dalam konteks penelitian ini, berikut diuraikan identifikasi, rumusan dan batasan masalah .

### **1.2.1 Identifikasi Masalah Penelitian**

Berdasarkan data latar belakang masalah di atas, maka masalah yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan asli daerah pada pemerintah provinsi Sulawesi Barat yang masih rendah membuat pemerintah daerah semakin bergantung pada bantuan pemerintah pusat.

2. Masih tingginya belanja Modal di Sulawesi Barat yang sangat diperlukan untuk membangun infrastruktur jalan dan infrastruktur perhubungan udara dalam mendukung gerak roda perekonomian.
3. Pemerintah Sulawesi Barat masih memerlukan pembiayaan internal melalui Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang dapat digunakan untuk menyediakan dana untuk pelaksanaan kegiatan yang masih berjalan dan kewajiban lainnya.

### **1.2.2 Pembatasan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, maka peneliti melakukan pembatasan masalah agar penelitian ini lebih fokus terhadap permasalahan yang dihadapi. Permasalahan dibatasi pada variabel Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Kinerja Keuangan Daerah. Variabel dalam penelitian terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (X1), Belanja Modal (X2), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (X3), ketiga variabel tersebut termasuk dalam variabel bebas atau independen sedangkan Kinerja Keuangan Daerah (Y) adalah variabel terikat atau dependen.

### **1.3 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian masalah di atas maka pokok permasalahan yang ingin penulis teliti adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat ?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat ?
3. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat.

2. Untuk menganalisis apakah Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah berpengaruh pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat.
3. Untuk menganalisis apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Barat.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan dengan benar akan menghasilkan informasi yang akurat, rinci dan benar yang bermanfaat bagi peneliti dan orang lain. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran dan pemahaman yang lebih luas mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah serta tambahan referensi bagi peneliti selanjutnya di bidang keuangan daerah, serta secara umum bagi pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan keuangan daerah di Indonesia.

#### **2. Manfaat Praktis**

##### **a. Pemerintah Pusat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran salah satu mengukur keberhasilan daerah otonom dalam melaksanakan otonomi daerah.

##### **b. Pemerintah Daerah**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau gagasan bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat untuk menganalisis dampak pendapatan asli daerah, belanja modal dan sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap kinerja keuangan daerah, dalam rangka meningkatkan kapasitas keuangan daerah dan tata kelola daerah, serta dapat digunakan untuk merumuskan pertimbangan untuk keputusan kebijakan pengelolaan keuangan daerah.