

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Otonomi Daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah melimpahkan kewenangan pembangunan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan memberi kesempatan luas bagi pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya.

Selain urusan pembangunan, otonomi daerah juga telah memberi kesempatan bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan secara mandiri, yang tentunya diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan yang efisien dan efektif, guna mendorong pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, melalui pemanfaatan segala potensi yang dimiliki oleh setiap daerah (Haerul, 2020). Pemberian kesempatan bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan, umumnya disebut sebagai desentralisasi fiskal, yang dikuatkan oleh pemberlakuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah senantiasa dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan

daerah yang lebih besar, agar pemerintah daerah tidak lagi sepenuhnya bergantung banyak pada bantuan yang diperoleh dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan.

Ciri utama suatu daerah mampu mewujudkan kemandirian fiskal, yaitu pertama adalah kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan kedua yaitu ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar (Halim, 2001: 167).

Menurut Osborne dan Gaebler (1992) Dalam buku Mahmudi (2010:14) sebagai Pemerintah yang berwirausaha (*entrepreneurial government*), Pemerintah dituntut untuk cerdas dalam menghasilkan dan mengelola sumber-sumber pendapatan tidak hanya sekedar pandai membelanjakan dan menghabiskan anggaran. Pemerintah wirausaha adalah pemerintah yang mampu menciptakan sumber-sumber pendapatan secara kreatif dan inovatif, mampu mengelola potensi ekonomi yang ada secara efektif dan efisien.

Keberhasilan dalam menggali dan meningkatkan potensi PAD juga berkaitan dengan kemampuan suatu daerah membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersumber dari PAD bukan melalui sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat,

provinsi ataupun dari pinjaman. Berikut sumber-sumber Pendapatan Daerah Nusa Tenggara Timur dapat dilihat tabel 1.1 berikut.

**Tabel 1.1**  
**Sumber-Sumber Pendapatan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur**

<b>Tahun</b>	<b>PAD</b>	<b>Pendapatan Transfer Pusat</b>	<b>Pendapatan Lainnya</b>	<b>Total Pendapatan Daerah</b>
2017	3.062,24 M	21.375,92 M	942,80 M	25.380,96 M
2018	2.508,61 M	22.274,51 M	1.102,69 M	25.885,82 M
2019	2.844,07 M	23.699,91 M	1.606,40 M	28.150,38 M
2020	2.650,85 M	22.179,53 M	2.048,11 M	25.878,49 M
2021	2.734,28 M	22.393,05 M	1.261,22 M	26.388,55 M

Sumber : DJPK Kemenkeu 2022

Pendapatan asli daerah bukan saja menjadi indikator penting kemandirian daerah. akan tetapi dapat pula diukur dengan kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dengan melihat seberapa besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan. Pada tabel 1.1 memberikan gambaran bahwa kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah masih rendah karena besarnya pendapatan transfer masih mendominasi penerimaan daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini mengindikasikan bahwa masih besarnya pendanaan dari luar dibandingkan pendapatan yang berasal dari dalam daerah.

Rasio kemandirian diukur melalui perbandingan antara pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan suatu daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian artinya belanja daerahnya semakin banyak didanai dari pendapatan asli daerahnya. Kemandirian daerah dapat menjadi cerminan kinerja dan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing pada suatu anggaran. Pengukuran kinerja keuangan memiliki dua tujuan,

yaitu pengukuran kinerja keuangan digunakan untuk mengetahui keberhasilan pengelolaan keuangan dan untuk mengetahui kemampuan dalam mendayagunakan semua aset.

Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) antara pusat dengan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu sebagai berikut :

- 1) Pola Hubungan Instruktif yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial);
- 2) Pola Hubungan Konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah;
- 3) Pola Partisipatif, yaitu pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi. Peran pemberian konsultasi beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat;
- 4) Pola Hubungan Delekatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat siap dan dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

Klasifikasi tingkat kemandirian keuangan daerah, pola hubungan pemerintah pusat dan daerah, dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.2**  
**Pola Hubungan Dan Tingkat Kemampuan Daerah**

<b>Kemampuan</b>	<b>Kemandirian</b>	<b>Pola Hubungan</b>
Rendah Sekali	0% - 25%	Instruktif
Rendah	25% - 50%	Konsultif
Sedang	50% - 75%	Partisipatif
Tinggi	75% - 100%	Delegatif

Sumber: Abdul Halim (2007)

Rasio kemandirian juga menggambarkan tinggi partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi. Berikut merupakan rasio kemandirian keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

**Tabel 1.3**  
**Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur**

<b>Tahun</b>	<b>Kemandirian Keuangan</b>	
	<b>Rasio</b>	<b>Kategori</b>
2017	14,32%	Rendah sekali
2018	11,26%	Rendah sekali
2019	12%	Rendah sekali
2020	11,95%	Rendah sekali
2021	12,21%	Rendah sekali

Sumber: Data olah dari Kemenkeu DJPK 2022

Dari tabel di atas, bisa dilihat bahwa Provinsi Nusa Tenggara Timur masih sangat bergantung terhadap penerimaan yang berasal dari pusat. Setiap tahunnya kemandirian keuangan daerah Nusa Tenggara Timur mengalami Fluktuasi, pada

tahun 2017 rasio kemandirian nya sebesar 14,32 %, pada tahun 2018 turun menjadi 11,26%, dan pada tahun 2019 naik menjadi 12%. Pada tahun 2020 turun menjadi 11,95% lalu pada tahun 2021 naik menjadi 12,21 %. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah selama 5 tahun berurutan-turut masih kurang dari 25% yaitu masuk dalam kategori rendah sekali. Melihat permasalahan ini, maka diperlukan suatu kebijakan yang tepat dari pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan dalam menggali potensi keuangannya sendiri.

(Halim,2007:128,) semakin tinggi rasio kemandirian mengandung bahwa arti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Dari tabel di atas menunjukkan bahwa terdapat 3 (tiga) permasalahan keuangan daerah yang dihadapi oleh pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur antara lain : (1) Ketergantungan pemerintah daerah kepada subsidi dari pemerintah pusat yang tercermin dalam besarnya bantuan pemerintah pusat dari sudut anggaran rutin, (2) rendahnya kemampuan daerah untuk menggali potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah yang tercermin dari penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang relatif kecil dibanding total penerimaan daerah, (3) kurangnya usaha dan kemampuan penerimaan daerah dalam pengelolaan dan menggali sumber-sumber pendapatan yang ada.

Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah bertujuan untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja pemerintah daerah, mengukur potensi yang dimiliki daerah dan seberapa besar usaha pemerintah daerah untuk mendapatkan sumber ekonomi, untuk mengetahui kondisi keuangan daerah, mengetahui kemampuan

yang dimiliki oleh pemerintah dalam dalam memenuhi kewajibannya, dan menyakini bahwa pemerintah daerah telah melaksanakan anggaran daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan karena adanya fakta bahwa masih buruknya kinerja pemerintah daerah di Indonesia yang dapat terlihat dengan adanya pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), bahwa masih buruknya transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga hal tersebut berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah adalah sesuatu yang penting untuk dilakukan.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah (Pemda) sangat berbeda dengan penilaian kinerja keuangan perusahaan. Selain berbasis anggaran, keuangan pemerintah daerah tidak memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan atau laba (profits atau net income), meskipun ada sebutan surplus atau defisit untuk selisih antara pendapatan dan belanja. Surplus/defisit menunjukkan selisih antara pendapatan dan belanja, baik di anggaran (APBD) maupun dalam laporan realisasi anggaran (LRA). Jika anggaran/realisasi pendapatan lebih besar daripada anggaran/realisasi belanja, maka terjadi surplus, kalau sebaliknya maka terjadi defisit.

Dengan mengetahui faktor-faktor yang berhubungan dengan kinerja keuangan sangatlah berguna bagi kepentingan publik, karena dapat dijadikan bahan evaluasi untuk memulihkan kinerja dengan memperhatikan skema kerja dan pelaksanaannya. Selain itu dapat juga digunakan sebagai tolak ukur untuk peningkatan kinerja khususnya keuangan pemerintah daerah pada periode berikutnya.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Groves et all dalam Ningsih (2010) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah Faktor Keuangan (*financial factors*), Faktor Lingkungan (*environmental factors*), Dan Faktor Organisasional (*organizational factors*).

Penelitian ini mengacu dari penelitian Ayu Desmawati (2015:17) yang mengatakan bahwa Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap variable Pendapatan Daerah. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan ekonomi efektif dalam meningkatkan pertumbuhan pendapatan daerah atau pertumbuhan ekonomi sudah menyebar di sektor ekonomi yang merupakan sumber penerimaan PAD. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Nasution dan Fitri (2017) bahwa pertumbuhan ekonomi mencerminkan kegiatan ekonomi yang dapat bernilai positif dan bernilai negatif. Jika pada suatu periode perekonomian mengalami pertumbuhan yang positif maka kegiatan ekonomi di wilayah tersebut mengalami peningkatan, begitu pun sebaliknya, jika pada suatu periode perekonomian mengalami pertumbuhan yang negatif maka kegiatan ekonomi mengalami penurunan. Sehingga salah satu segmen yang dapat terdampak dengan hal ini ialah



kinerja keuangan khususnya pendapatan pemerintah daerah di wilayah tersebut. Hal ini sejalan dengan penelitian Haerul Amri (2020) bahwa pertumbuhan ekonomi dan total aset juga mempengaruhi kinerja pendapatan daerah.

Penelitian yang Sri Oktaviani (2022:8) bahwa variabel pendapatan asli daerah, belanja modal, belanja pegawai, dana alokasi khusus, dan pertumbuhan ekonomi terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah khususnya pendapatan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Septa Efriani Putri (2014) bahwa belanja pegawai, belanja modal, belanja barang dan jasa dan jumlah aset daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah di provinsi Sumatera Selatan. Lalu penelitian yang dilakukan oleh Muchtolifah (2010) bahwa PDRB, Inflasi, Investasi, dan Jumlah tenaga kerja berpengaruh signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah, sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Reza Tianto (2019) bahwa tenaga kerja dan investasi berpengaruh signifikan dan positif terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan Fenomena di lokasi penelitian dan temuan-temuan yang berbeda dari penelitian sebelumnya maka, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Tenaga Kerja, Belanja Modal, dan Belanja Pegawai terhadap kinerja keuangan yang dilihat dari sektor pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

1. Bagaimana Gambaran tentang Pertumbuhan Ekonomi, Tenaga Kerja, Belanja Modal, Belanja Pegawai dan Kinerja Keuangan dari sektor Pendapatan di Kabupaten/Kota Di NTT?
2. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di NTT?
3. Apakah Tenaga Kerja berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT?
4. Apakah Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT?
5. Apakah Belanja Pegawai berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pendapatan di Kabupaten/Kota di NTT?
6. Apakah Pertumbuhan Ekonomi, Tenaga Kerja, Belanja Modal, Belanja Pegawai bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Gambaran tentang Pertumbuhan Ekonomi, Tenaga Kerja, Belanja Modal, Belanja Pegawai dan Kinerja Keuangan dari sektor Pendapatan di Kabupaten/Kota Di NTT.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT.
3. Untuk mengetahui pengaruh Tenaga Kerja terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT.

4. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT.
5. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Pegawai terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT.
6. Untuk mengetahui pengaruh Simultan Pertumbuhan Ekonomi, Tenaga Kerja, Belanja Modal, Belanja Pegawai terhadap Kinerja Pendapatan Kabupaten/Kota di NTT.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai Kinerja Keuangan di sektor Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Bagi Praktisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan dapat menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat.
3. Bagi Akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Manajemen Keuangan Daerah khususnya mengenai Kinerja Pendapatan Pemerintah Daerah Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur.