

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Sebelum pelaksanaan Otonomi Daerah, pemerintah pusat memiliki pengaruh yang besar dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah tidak memiliki kebebasan dalam mengelola potensi daerah dan menjalankan urusan pemerintahannya sendiri. Masa reformasi merupakan tonggak bersejarah dalam perubahan sistem pengelolaan keuangan, dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri yang dikenal dengan istilah Otonomi Daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah pada 1 Januari 2001. Seiring perkembangan waktu, Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah mengalami beberapa kali revisi agar tetap relevan untuk diterapkan di masa sekarang. Adapun UU No. 22 Tahun 1999 telah direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, lalu kembali mengalami perubahan pada tahun 2014 ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. UU No. 25 Tahun 1999 juga mengalami perubahan menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kemandirian keuangan daerah tercermin dari besar kecilnya rasio kemandirian keuangan daerah, dimana rasio ini tergantung pada besar atau kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) jika dibandingkan dengan jumlah dana transfer dan pinjaman. Adapun dana transfer yang diberikan pemerintah pusat disebut dengan dana perimbangan yang terbagi dalam tiga jenis yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil. Semakin besar rasio kemandirian, maka daerah tersebut semakin mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa daerah tersebut mampu mengelola potensi daerah dengan baik dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai pengeluarannya. Begitu pula sebaliknya,

semakin kecil rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut belum mandiri, karena memiliki ketergantungan yang besar terhadap dana transfer. Selain itu, rendahnya rasio kemandirian juga menunjukkan bahwa daerah tersebut belum mampu mengelola dan mengoptimalkan potensi daerah dengan baik. Secara umum, rasio kemandirian keuangan daerah pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan masih tergolong rendah, berikut adalah tabel rasio kemandirian keuangan daerah masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2015 - 2019.

**Tabel 1.1**  
**Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**  
**Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**

No	Kabupaten/Kota	2015	2016	2017	2018	2019	Rata-rata
1	Kabupaten Banyuasin	5,93 %	5,69%	6,70%	7,25%	10,93%	7,30%
2	Kabupaten Empat Lawang	3,87 %	3,02%	8,24%	3,53%	4,97%	4,73%
3	Kabupaten Lahat	13,07 %	12,05%	10,28%	6,42%	6,81%	9,72%
4	Kabupaten Muara Enim	10,44 %	8,79%	12,14%	12,04%	12,81%	11,24%
5	Kabupaten Musi Banyuasin	9,83 %	6,84%	8,94%	8,41%	8,68%	8,54%
6	Kabupaten Musi Rawas	8,43 %	7,08%	10,87%	6,64%	7,39%	8,08%
7	Kabupaten Musi Rawas Utara	5,18 %	4,12%	7,93%	3,47%	3,96%	4,93%
8	Kabupaten Ogan Ilir	4,43%	11,05%	8,89%	4,87%	6,67%	7,18%
9	Kabupaten OKI	8,61%	6,81%	13,68%	13,60%	10,47%	10,63%
10	Kabupaten OKU	11,01%	8,24%	14,09%	12,58%	10,35%	11,26%
11	Kabupaten OKU Selatan	4,62%	3,78%	9,83%	3,65%	4,48%	5,27%
12	Kabupaten OKU Timur	5,58%	5,47%	6,46%	5,80%	5,86%	5,83%
13	Kabupaten PALI	3,96%	3,63%	6,11%	7,01%	8,14%	5,77%
14	Kota Lubuk Linggau	8,84%	9,38%	14,65%	13,36%	11,22%	11,49%
15	Kota Pagar Alam	7,77%	6,70%	8,78%	10,58%	7,89%	8,34%
16	Kota Palembang	34,68%	36,65%	47,30%	40,12%	39,53%	39,66%
17	Kota Prabumulih	9,72%	10,17%	15,39%	10,76%	9,24%	11,06%

Sumber : Laporan Keuangan BPK RI Tahun 2015 – 2019, Data yang diolah 2021

Berdasarkan data tabel rasio kemandirian keuangan di atas dapat diketahui bahwa dalam waktu lima tahun terakhir rata-rata tingkat kemandirian keuangan daerah di 17 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan masih masuk dalam kategori sangat rendah yaitu di kisaran 0% - 25%. Adapun posisi kemandirian keuangan paling tinggi dicapai oleh kota Palembang dengan rata-rata rasio kemandirian sebesar 39,66 %, sedangkan rasio kemandirian keuangan terendah terdapat pada Kabupaten Empat Lawang dengan rata-rata rasio kemandirian sebesar 4,73%. Rendahnya rasio kemandirian Empat Lawang mengindikasikan belum

optimalnya pemanfaatan dana transfer yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan fasilitas fiskal guna menambah penerimaan daerah. Adapun secara umum fenomena ini menunjukkan bahwa rata-rata daerah di Provinsi Sumatera Selatan memiliki ketergantungan yang besar terhadap dana transfer pemerintah pusat. Namun di sisi lain juga terdapat indikasi belum dilakukannya pencarian terkait sumber-sumber penerimaan baik yang berasal dari pajak maupun bukan pajak, belum optimalnya pengelolaan dan pemanfaatan potensi daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, sehingga untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah sangat bergantung pada dana transfer. Seharusnya dalam hal ini pemerintah daerah harus melakukan penggalan terkait potensi ekonomi daerah guna menghasilkan pendapatan.

Retribusi Daerah merupakan salah satu komponen dalam Pendapatan Asli Daerah. Besaran retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah akan berpengaruh terhadap besarnya jumlah Pendapatan Asli Daerah, dimana peningkatan ini tentu akan berpengaruh terhadap tingkat kemandirian daerah. Dalam tiga tahun terakhir, secara umum realisasi pendapatan daerah dari sektor Retribusi pemerintah Provinsi Sumatera Selatan terus mengalami penurunan. Pada tahun 2017, Retribusi menurun sebesar 16,09% dari realisasi TA 2016. Pada tahun 2018, kembali mengalami penurunan sebesar 29,60% dari realisasi TA 2017. Selanjutnya pada 2019 naik sebesar 1,03% dari realisasi TA 2018, namun kenaikan ini tidak lebih besar dibandingkan realisasi TA 2016. Berdasarkan Sistem Informasi Satu Data Sumsel, dalam tahun 2017-2019 jumlah kendaraan di Sumsel terus mengalami kenaikan dimana pada tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar 7,71% dari tahun 2017 dan di tahun 2019 mengalami kenaikan sebesar 0,09% dari tahun 2018. Kenaikan jumlah kendaraan ini seharusnya diikuti dengan adanya kenaikan realisasi Retribusi Daerah, namun justru sebaliknya. Penurunan realisasi Retribusi Daerah ini mengindikasikan adanya sistem penagihan yang belum efektif, belum optimalnya pengawasan yang dilakukan terkait pemungutan retribusi, serta adanya praktik pungutan liar yang dilakukan oleh juru parkir.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu komponen dalam dana perimbangan. DAU merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat

kepada setiap pemerintah daerah dalam rangka pemerataan keuangan daerah untuk membiayai urusan pemerintahannya. Tujuan DAU adalah agar daerah dapat memanfaatkan fasilitas fiskal guna meningkatkan pendapatan daerah. Secara umum menurut data LRA Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, DAU terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Adapun kenaikan paling signifikan dalam lima tahun terakhir terjadi pada tahun 2017 dimana DAU naik sebesar 58,47% jika dibandingkan dengan saldo TA 2016. Berdasarkan koransn.com edisi 4 November 2016, kenaikan DAU Sumsel pada 2017 terjadi karena adanya perpindahan status guru SMA/SMK sebanyak 10.000 orang ke pemerintah provinsi. Adapun DAU antar daerah kabupaten/kota di Sumsel memiliki perbedaan jumlah yang sangat signifikan, sebagai contoh tahun 2019 DAU Kabupaten Empat Lawang sebesar Rp442.984.149.000 sedangkan DAU Kota Palembang sebesar Rp1.347.785.960.000. Perbedaan jumlah penerimaan DAU yang signifikan ini mengindikasikan adanya perbedaan sebaran penduduk yang mempengaruhi perhitungan DAU masing-masing daerah sehingga turut berpengaruh terhadap tingkat kemandirian daerah.

Dana Alokasi Khusus (DAK) digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan khusus yang merupakan prioritas nasional dengan proporsi tertentu sesuai dengan yang telah ditetapkan. Tidak semua daerah mendapat alokasi dana DAK, hanya daerah tertentu saja yang ditunjuk untuk melaksanakan kegiatan khusus yang merupakan prioritas nasional. Menurut data LRA Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan realisasi DAK dalam waktu lima terakhir terus mengalami kenaikan. Adapun kenaikan signifikan terjadi pada tahun 2016 dan 2017 dimana pada tahun 2016 DAK mengalami kenaikan sebesar 113,50% dibandingkan realisasi TA 2015, selanjutnya pada tahun 2017 DAK kembali mengalami kenaikan secara signifikan yaitu sebesar 477,33% dibandingkan realisasi TA 2016. Menurut data CaLK Pemerintah Provinsi Sumsel, kenaikan yang terjadi di tahun 2017 dikarenakan adanya penambahan DAK Fisik di bidang pendidikan dan pariwisata, sedangkan DAK Non Fisik terdapat BOS Satuan Pendidikan Provinsi, Tunjangan Profesi Guru PNSD, Tambahan Penghasilan Guru PNSD, dan Tunjangan Khusus Guru PSD. Berdasarkan dpr.go.id edisi 17 Maret 2021, Ketua Badan Akuntabilitas Keuangan

Negara (BAKN) DPR RI Wahyu Sanjaya menyayangkan pemaparan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan terhadap pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK), baik fisik dan nonfisik tahun 2017-2020 untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota se-Sumsel kurang menggigit dan belum begitu spesifik, dia juga berharap kurangnya pengawasan BPK Perwakilan Sumsel terhadap pelaksanaan DAK tidak terjadi di daerah lainnya.

Selain DAU dan DAK, komponen lain yang menyusun Dana Perimbangan adalah Dan Bagi Hasil (DBH). Secara umum menurut data LRA Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, dalam waktu tiga tahun terakhir DBH terus mengalami kenaikan, kenaikan mulai terjadi pada tahun 2017 dengan realisasi kenaikan paling tinggi yaitu sebesar 17,18% dibandingkan realisasi TA 2016. Berdasarkan data CaLK Pemerintah Provinsi Sumsel, kenaikan ini bersumber dari DBH Bukan Pajak yaitu adanya Bagi Hasil Dana Reboisasi serta peningkatan realisasi dari Bagi Hasil dan Provisi Sumber Daya Hutan, Bagi Hasil Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (Royalti), serta Bagi Hasil dari Pertambangan Panas Bumi. Adapun alokasi DBH yang diterima oleh Kabupaten/Kota berbeda-beda, dimana daerah penghasil akan mendapatkan porsi yang lebih besar dibandingkan daerah lain. Hal ini mencerminkan bahwa daerah yang mendapat alokasi DBH dalam jumlah besar memiliki potensi sumber daya alam yang berlimpah. Pembagian DBH dapat menciptakan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun di sisi lain, pembagian DBH yang tidak tepat waktu akan menghambat proses pembangunan dan berpengaruh negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

Selain penerimaan daerah dan dana transfer, komponen lain yang dapat mempengaruhi tingkat kemandirian daerah adalah Belanja Modal. Semakin besar Belanja Modal yang dikeluarkan tanpa diiringi dengan kenaikan Pendapatan Asli Daerah akan menyebabkan besarnya dana transfer yang digunakan untuk membiayai pengeluaran, semakin besar Belanja Modal yang dilakukan maka akan berpengaruh negatif terhadap tingkat kemandirian daerah. Menurut PP No. 71 Tahun 2010, Belanja Modal meliputi belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud. Selain digunakan untuk operasional

pemerintahan, belanja modal seperti infrastruktur dan peningkatan sarana dan prasarana publik diharapkan mampu meningkatkan kemandirian daerah di masa yang akan datang. Menurut data LRA Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, realisasi Belanja Modal cenderung fluktuatif. Pada tahun 2016 Belanja Modal mengalami penurunan sebesar 41,62%, sedangkan pada tahun 2017 mengalami kenaikan secara signifikan sebesar 126,64% dibandingkan realisasi TA 2016. Berdasarkan data CaLK Pemerintah Provinsi Sumsel, Belanja Modal tahun 2017 mengalami kenaikan yang signifikan karena adanya peningkatan pada Belanja Modal Gedung dan Bangunan, Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan, Belanja Aset Tetap Lainnya dan Belanja Modal BLUD. Hal ini mengindikasikan gencarnya pembangunan infrastruktur pada tahun yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, ada banyak faktor yang menentukan tingkat kemandirian suatu daerah. Namun pada penelitian ini, peneliti hanya mengambil beberapa variabel yaitu Retribusi Daerah, DAU, DAK, DBH dan Belanja Modal. Atas dasar itulah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah yang akan dibahas adalah :

- 1.2.1 Apakah terdapat pengaruh Retribusi Daerah secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah ?
- 1.2.2 Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah ?
- 1.2.3 Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah ?
- 1.2.4 Apakah terdapat pengaruh Dana Bagi Hasil secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah ?
- 1.2.5 Apakah terdapat pengaruh Belanja Modal secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah ?

- 1.2.6 Apakah terdapat pengaruh Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Belanja Modal secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah ?

### **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Agar penelitian ini fokus pada permasalahan yang ada, maka peneliti membatasi ruang lingkup pembahasan hanya pada Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun Anggaran 2015-2019.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

- 1.4.1.1 Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Retribusi Daerah secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 1.4.1.2 Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 1.4.1.3 Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 1.4.1.4 Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 1.4.1.5 Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Belanja Modal secara parsial terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 1.4.1.6 Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Belanja Modal secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat praktis maupun teoritis antara lain.

##### **1.4.2.1 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan agar dapat dapat lebih mengefektifkan pengelolaan potensi daerah untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

#### **1.4.2.2 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Analisis Laporan Keuangan khususnya mengenai Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah khususnya pada variabel Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Belanja Modal.