

Ketergantungan Fiskal Struktural dan Tekanan Belanja Pegawai: Bukti Longitudinal dari Kabupaten Toraja Utara

Frischa Faradilla Arwinda Mongan^{1*}, Andi Mulia Saleh², Nirwana³, Aini Indrijawati⁴

¹Program Studi Akuntansi, Universitas Kristen Indonesia Paulus, Makassar, Indonesia

²Program Studi Akuntansi, STIE Tri Dharma Nusantara, Makassar, Indonesia

^{3,4}Program Studi Akuntansi, Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia

Email: ¹frischa@ukipaulus.ac.id, ²andimuliasaleh@stie-tdn.ac.id, ³nirwana@fe.unhas.ac.id, ⁴ainiindrijawati@yahoo.com

Email Penulis Korespondensi: ¹frischa@ukipaulus.ac.id

Abstrak—Kabupaten Toraja Utara menghadapi ketergantungan fiskal yang persisten dengan rasio kemandirian fiskal yang tidak pernah melampaui 5,36% selama 2020–2024, sementara belanja pegawai terus meningkat dan menekan ruang fiskal untuk pembangunan. Penelitian ini bertujuan menganalisis pola perubahan kinerja keuangan daerah melalui tiga dimensi: kemandirian fiskal, efektivitas pemungutan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan dinamika struktur belanja. Data bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran resmi periode 2020–2024 yang dianalisis menggunakan pendekatan tren longitudinal, uji Mann-Kendall, dan estimator Sen's *slope* untuk mengukur arah serta laju perubahan indikator fiskal. Hasil penelitian mengungkap tiga temuan kritis: rasio kemandirian fiskal stagnan pada kisaran 4,23–5,36%; penetapan target PAD 2023 yang tidak berbasis potensi riil menyebabkan realisasi hanya 32,51% dari target; serta rasio belanja pegawai meningkat dari 47,1% menjadi 62,2% sementara belanja modal turun dari 33,6% menjadi 21,4%. Penelitian ini merekomendasikan standarisasi metodologi penetapan target PAD, pengendalian belanja pegawai melalui batas internal, serta pengembangan sumber PAD berbasis potensi pariwisata dan Badan Usaha Milik Daerah.

Kata Kunci: Kemandirian Fiskal, Pendapatan Asli Daerah, Mann-Kendall, Crowding Out, Desentralisasi Fiskal

Abstract—North Toraja Regency faces persistent fiscal dependence, with a fiscal autonomy ratio that never exceeded 5.36% throughout 2020–2024, while personnel expenditure continued to rise and compress fiscal space for development. This study aims to analyze patterns of change in regional financial performance across three dimensions: fiscal autonomy, local own-source revenue (PAD) collection effectiveness, and expenditure structure dynamics. Data were drawn from official Budget Realization Reports for 2020–2024 and analyzed using a longitudinal trend approach, the Mann-Kendall test, and Sen's slope estimator to measure the direction and rate of change in fiscal indicators. Three critical findings emerge: the fiscal autonomy ratio stagnated within a narrow range of 4.23–5.36%; the 2023 PAD target, which was not grounded in actual revenue potential, resulted in a realization of only 32.51%; and the personnel expenditure ratio rose from 47.1% to 62.2% while the capital expenditure ratio declined from 33.6% to 21.4%. This study recommends standardizing PAD target-setting methodology, controlling personnel expenditure through internal expenditure caps, and developing PAD sources based on tourism potential and regional government-owned enterprises.

Keywords: Fiscal Autonomy, Local Own-source Revenue, Mann-Kendall, Crowding Out, Fiscal Decentralization

1. PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal di Indonesia telah mengalami reformasi signifikan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD), yang mempertegas tanggung jawab daerah untuk mengurangi ketergantungan pada dana transfer pusat. Namun, fakta empiris menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah, khususnya kabupaten hasil pemekaran di kawasan Indonesia Timur, belum mampu mewujudkan kemandirian fiskal yang sesungguhnya. [1] menegaskan bahwa desentralisasi fiskal belum secara otomatis mendorong peningkatan kapasitas fiskal lokal; ketergantungan pada dana transfer tetap menjadi karakter dominan bahkan di daerah yang relatif maju secara ekonomi. Temuan serupa ditemukan pada kabupaten-kabupaten hasil pemekaran di Sumatera Utara, di mana kemandirian fiskal tetap rendah dan penetapan target PAD masih lemah [2]. Kondisi ini juga terdokumentasi pada daerah pemekaran di Sulawesi, yang menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal belum menghasilkan kemandirian yang sesungguhnya meskipun telah berjalan lebih dari satu dekade [3].

Kemandirian fiskal daerah diukur melalui rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan sebagai indikator fundamental kemampuan daerah membiayai penyelenggaraan pemerintahan secara mandiri. [4] mengklasifikasikan daerah dengan rasio di bawah 10% ke dalam pola "instruktif", kondisi hampir sepenuhnya bergantung pada transfer pusat. Pola ini bukan semata-mata cermin keterbatasan potensi ekonomi, melainkan juga mencerminkan kelemahan kelembagaan dan absennya insentif yang memadai untuk mengoptimalkan PAD ketika transfer sudah mencukupi kebutuhan operasional.

Sejumlah penelitian terkini mengonfirmasi persistensi pola ini. [5] menemukan bahwa dominasi transfer melemahkan insentif daerah untuk mengoptimalkan PAD. [6] menemukan bahwa belanja pegawai berperan sebagai variabel yang melemahkan hubungan antara PAD dan kinerja keuangan. [7] menunjukkan bahwa

tekanan terhadap belanja modal secara langsung melemahkan kapasitas pembangunan jangka panjang. Di sisi perencanaan, [8] membuktikan bahwa penetapan target yang tidak berbasis potensi riil mendistorsi evaluasi kinerja dan mempersulit identifikasi masalah nyata dalam sistem pemungutan. [9] serta [10] mengidentifikasi ekspansi belanja pegawai sebagai faktor utama yang mempersempit ruang fiskal untuk belanja modal.

Kajian kinerja keuangan daerah dalam literatur Indonesia didominasi oleh pendekatan deskriptif satu atau dua tahun anggaran yang membandingkan rasio dengan standar normatif pada satu titik waktu [11], [12]. Pendekatan ini memiliki keterbatasan mendasar: tidak mampu membedakan antara fluktuasi siklikal, koreksi kebijakan yang bersifat sementara, dan perubahan struktural yang permanen. Akibatnya, anomali seperti lonjakan target PAD yang tidak berbasis data, sebagaimana terjadi di berbagai daerah pada 2023, tidak dapat diidentifikasi secara dini sebagai gejala patologi perencanaan, melainkan terbaca sebagai kegagalan pemungutan biasa. Belum ada kajian yang secara eksplisit menerapkan kerangka identifikasi titik infleksi kebijakan fiskal berbasis analisis tren longitudinal pada kabupaten pemekaran berbasis pariwisata di Sulawesi Selatan dengan cakupan data lima tahun berurutan.

Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan menerapkan kombinasi uji Mann-Kendall [13] dan estimator Sen's *slope* [14] pada data LRA lima periode (2020–2024) untuk menganalisis arah, laju, dan titik infleksi perubahan tiga indikator fiskal secara simultan. Pendekatan ini *robust* terhadap *outlier* dan tidak memerlukan asumsi distribusi normal, karakteristik yang sangat relevan untuk data fiskal daerah yang rentan terhadap anomali kebijakan. Kabupaten Toraja Utara dipilih karena merepresentasikan secara konkret seluruh kompleksitas tantangan fiskal daerah pemekaran: rasio kemandirian fiskal yang tidak pernah melampaui 5,36 persen selama lima tahun, kegagalan perencanaan PAD paling akut pada 2023, serta tekanan progresif belanja pegawai yang mendorong rasionya ke 62,2% pada 2024.

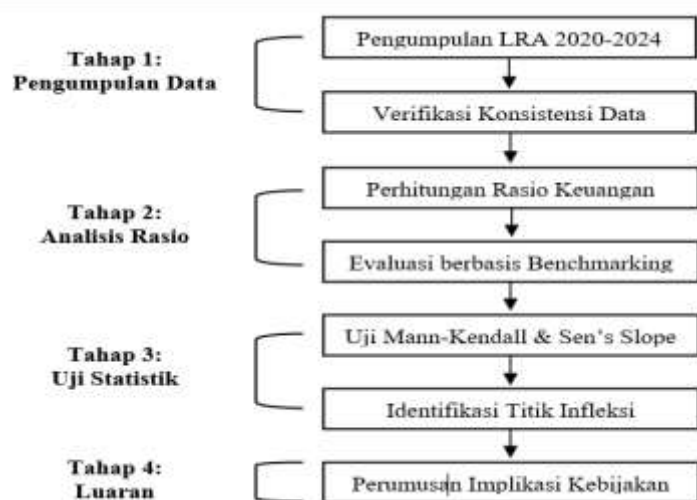
Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengidentifikasi titik infleksi dan pola trajektori kemandirian fiskal Kabupaten Toraja Utara periode 2020–2024; (2) menganalisis kualitas metodologi penetapan target PAD dan dampaknya terhadap rasio efektivitas; serta (3) menelaah dinamika pergeseran struktur belanja dan implikasinya terhadap orientasi pembangunan daerah.

2. METODOLOGI PENELITIAN

2.1 Pendekatan, Desain, dan Sumber Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif dengan desain analisis tren longitudinal yang dilengkapi dengan evaluasi kebijakan fiskal berbasis *benchmarking*. Pendekatan kuantitatif deskriptif dipilih karena sesuai dengan karakteristik data penelitian ini, yaitu data rasio keuangan yang dapat diukur, dibandingkan lintas periode, dan dievaluasi terhadap standar normatif [11], [12] Dalam konteks kinerja keuangan daerah, pendekatan ini diterapkan secara multiperioda sehingga perubahan suatu rasio tidak hanya dinilai terhadap standar normatif, tetapi juga terhadap arah dan kecepatan perubahannya dari *baseline* yang telah ditetapkan [4].

Berbeda dengan studi kinerja keuangan daerah yang umumnya menggunakan analisis satu atau dua tahun anggaran [11], pendekatan longitudinal dalam penelitian ini secara eksplisit menempatkan setiap pengamatan tahunan dalam konteks trajektori multiperioda. Hal ini memungkinkan identifikasi titik infleksi kebijakan dan pola struktural yang tidak dapat ditangkap oleh analisis satu periode [1]. Tahapan penelitian dilakukan secara sistematis sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Tahapan Penelitian

Analisis mencakup lima periode anggaran (2020–2024) dengan tahun 2020 ditetapkan sebagai *baseline* eksplisit. Penetapan ini bukan semata-mata pilihan teknis: 2020 merupakan tahun terakhir sebelum pandemi COVID-19 mengganggu pola fiskal daerah secara masif, sehingga merepresentasikan kondisi fiskal "normal" terakhir yang dapat diamati [5].

Seluruh data bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) resmi Pemerintah Kabupaten Toraja Utara yang dapat diakses publik. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, LRA merupakan dokumen pertanggungjawaban formal yang menyajikan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan beserta perbandingannya dengan anggaran yang telah ditetapkan, sehingga menjadi sumber data primer yang paling otoritatif untuk analisis kinerja keuangan daerah. Rincian dokumen yang digunakan disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Sumber Data Penelitian

No	Dokumen	Periode	Status
1	LRA Kab. Toraja Utara	31 Desember 2020	Dokumen resmi
2	LRA Kab. Toraja Utara	31 Desember 2022 (perbandingan 2021)	<i>Audited</i> BPK
3	LRA Kab. Toraja Utara	31 Desember 2023 (perbandingan 2022)	<i>Audited</i> BPK
4	LRA Kab. Toraja Utara	31 Desember 2024 (perbandingan 2023)	<i>Audited</i> BPK

Sumber: dokumen resmi Pemerintah Kabupaten Toraja Utara.

LRA periode 2021 dan 2022 diperoleh dari dokumen yang telah diaudit oleh BPK RI, sehingga memastikan komparabilitas lintas periode. Konsistensi definisi pos-pos keuangan di antara keempat dokumen diverifikasi secara manual sebelum analisis dilakukan. Satu catatan ketersediaan data: LRA 2022 (*audited*) menyajikan realisasi 2021 sebagai data pembandingan, namun tidak mencantumkan target PAD tahun 2021 secara eksplisit, sehingga rasio efektivitas PAD 2021 tidak dapat dihitung.

2.2 Teknik Analisis Data

Analisis dilakukan melalui empat rasio keuangan daerah yang lazim digunakan dalam evaluasi kinerja fiskal pemerintah daerah di Indonesia [6], [11]. Keempat rasio beserta acuan normatifnya disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Kerangka Rasio Analisis dan Acuan Normatif

No.	Rasio	Formula	Acuan Normatif
1	Kemandirian Fiskal	$\text{PAD} / \text{Total Pendapatan} \times 100\%$	< 10%: sangat rendah (Halim, 2014)
2	Efektivitas PAD	$\text{Realisasi PAD} / \text{Target PAD} \times 100\%$	< 60%: tidak efektif (Kepmendagri, 1996)
3	Tekanan Belanja Pegawai	$\text{Belanja Pegawai} / \text{Total Belanja}^* \times 100\%$	Ideal $\leq 45\%$ (DJPK, 2020)
4	Orientasi Belanja Modal	$\text{Belanja Modal} / \text{Total Belanja}^* \times 100\%$	Ideal $\geq 20\text{--}25\%$ (DJPK, 2020)

Sumber: diolah dari berbagai acuan normatif.

* Total belanja tidak termasuk transfer ke desa untuk perhitungan rasio internal.

Rasio kemandirian fiskal pada persamaan (1) mencerminkan kemampuan daerah membiayai kegiatan pemerintahan dari sumber pendapatannya sendiri, dengan kategori pola hubungan yang diklasifikasikan berdasarkan. Rasio efektivitas PAD pada persamaan (2) mengukur sejauh mana target pendapatan yang ditetapkan dapat direalisasikan. [15] menekankan bahwa kualitas penetapan target menjadi determinan utama rasio ini, bukan semata-mata kapasitas pemungutan. Rasio belanja pegawai dan belanja modal pada persamaan (3) dan (4) menggambarkan struktur prioritas belanja daerah, di mana [9] serta [10] mengidentifikasi tekanan progresif belanja pegawai sebagai faktor utama yang mempersempit ruang fiskal untuk belanja modal.

Setiap rasio dievaluasi dalam tiga lapisan: pertama, posisi absolut terhadap acuan normatif; kedua, arah perubahan relatif terhadap *baseline* 2020; dan ketiga, kecepatan perubahan antartahun sebagai indikator momentum kebijakan. Kombinasi ketiga lapisan ini memungkinkan identifikasi titik infleksi, yaitu momen ketika trajektori suatu indikator mengalami perubahan arah yang signifikan.

Untuk mengkuantifikasi arah dan laju perubahan secara lebih terstruktur, analisis dilengkapi dengan uji Mann-Kendall nonparametrik [13] dan estimator slope Sen [14]. Uji Mann-Kendall bekerja dengan menghitung jumlah pasangan pengamatan yang memiliki arah perubahan searah, dikurangi jumlah pasangan yang berlawanan arah, kemudian menormalkan selisih tersebut menjadi statistik τ (Kendall's tau) sebagai ukuran

kekuatan dan arah tren. Estimator Sen's *slope* menghitung laju perubahan tahunan sebagai nilai median dari seluruh kemiringan yang dapat dibentuk oleh pasangan titik data dalam deret waktu.

Uji Mann-Kendall dipilih karena tidak memerlukan asumsi distribusi normal dan *robust* terhadap *outlier*, karakteristik yang sangat relevan untuk data fiskal daerah yang rentan terhadap anomali kebijakan seperti yang terjadi pada 2023 [13], [14]. Dengan $n = 5$, kekuatan statistik uji ini terbatas: nilai minimum statistik S untuk mencapai signifikansi pada $\alpha = 0,05$ adalah 9, setara dengan 9 dari 10 pasangan pengamatan yang searah. Oleh karena itu, τ digunakan sebagai ukuran kekuatan dan arah tren, sementara Sen's *slope* memberikan estimasi laju perubahan tahunan yang tidak bias terlepas dari adanya atau tidaknya anomali dalam periode analisis.

Seluruh perhitungan rasio keuangan, uji Mann-Kendall, dan estimasi Sen's *slope* dilakukan secara manual menggunakan Microsoft Excel 2021 dengan prosedur yang mengacu pada algoritma standar Mann (1945) dan Sen (1968). Penghitungan statistik τ (Kendall's tau) dilakukan dengan mencacah seluruh pasangan pengamatan ($n(n-1)/2 = 10$ pasangan untuk $n = 5$), menentukan arah perubahan setiap pasangan, dan menormalkan selisih pasangan searah dan berlawanan arah. Estimasi slope Sen dihitung sebagai nilai median dari seluruh 10 kemiringan pasangan yang terbentuk. Hasil perhitungan diverifikasi silang menggunakan kalkulasi independen pada lembar kerja terpisah untuk memastikan konsistensi.

Validasi data dilakukan melalui tiga tahap. Pertama, konsistensi internal LRA diverifikasi dengan membandingkan angka saldo antardokumen, angka realisasi 2021 dalam LRA 2022 (*audited*) dicocokkan dengan angka yang sama dalam LRA 2021, dan demikian seterusnya untuk setiap tahun yang memiliki dokumen pembandingan. Kedua, total pendapatan dan total belanja direkonsiliasi terhadap surplus/defisit yang dilaporkan untuk mendeteksi potensi kesalahan entri. Ketiga, pos-pos yang menunjukkan perubahan drastis antartahun, khususnya target PAD 2023 yang melonjak 102%, diverifikasi melalui dokumen APBD yang tersedia secara publik sebelum dikonfirmasi sebagai data valid.

Penelitian ini mengakui dua potensi bias inheren pada data LRA. Pertama, bias pelaporan: LRA merupakan dokumen pertanggungjawaban formal yang disusun oleh entitas yang sama dengan yang dievaluasi, sehingga tidak sepenuhnya bebas dari insentif untuk mempresentasikan kinerja secara favorabel. Risiko ini dimitigasi dengan menggunakan dokumen LRA yang telah diaudit oleh BPK RI untuk periode 2021–2024. Kedua, bias klasifikasi: perubahan klasifikasi pos belanja antartahun, misalnya, reklasifikasi antara belanja barang/jasa dan belanja modal, dapat menciptakan diskontinuitas semu dalam tren. Risiko ini dimitigasi melalui verifikasi definisi pos keuangan secara manual lintas dokumen sebagaimana dijelaskan pada tahap validasi pertama di atas [12].

Penelitian ini memiliki keterbatasan inheren: pendekatan berbasis rasio LRA tidak dapat menetapkan kausalitas antara perubahan kebijakan dan kinerja fiskal, tidak menangkap kualitas *output* layanan publik, dan tidak mencakup faktor kelembagaan yang beroperasi di balik angka-angka anggaran [12]. Penelitian lanjutan dengan pendekatan *mixed methods* diperlukan untuk mengisi celah tersebut.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

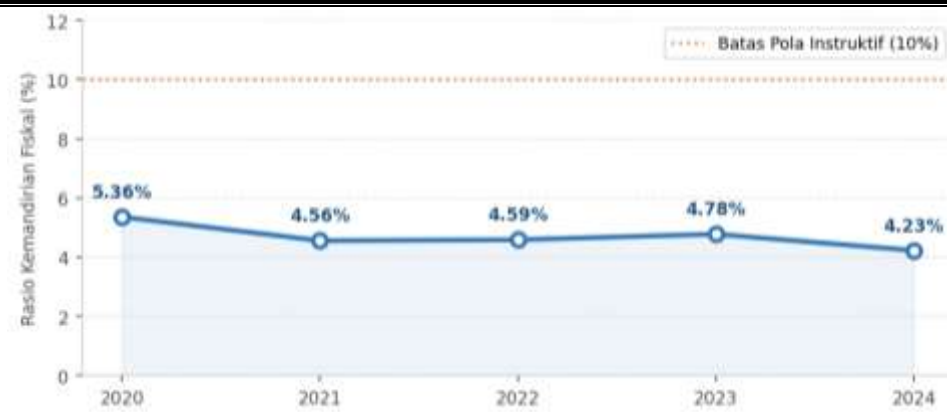
3.1 Kemandirian Fiskal dan Trajektori Pendapatan 2020–2024

Data struktur pendapatan lima tahun mengungkap pola yang lebih mengkhawatirkan daripada yang tampak pada permukaan. Sebelum menelaah angka-angka, tiga dimensi dievaluasi secara bersamaan: posisi absolut terhadap acuan normatif, arah perubahan relatif terhadap *baseline* 2020, dan kecepatan perubahan antartahun sebagai indikator momentum kebijakan.

Tabel 3. Struktur Pendapatan Kab. Toraja Utara 2020–2024 (Rp juta)

Sumber Pendapatan	2020	2021	2022	2023	2024
PAD	55.672	46.186	46.908	46.757	48.783
Pendapatan Transfer	922.385	887.436	929.395	915.270	1.073.162
Lain-lain Pend. Sah	61.197	79.044	45.886	15.479	32.357
Total Pendapatan	1.039.254	1.012.666	1.022.189	977.506	1.154.303
Rasio PAD / Total	5,36%	4,56%	4,59%	4,78%	4,23%

Sumber: LRA Kabupaten Toraja Utara 2020–2024, diolah dari laman resmi Pemda Toraja Utara.



Gambar 2. Tren Rasio Kemandirian Fiskal Kabupaten Toraja Utara, 2020–2024 (%)

3.1.1 Stagnasi Kapasitas Fiskal Lokal

Selama lima tahun, rasio kemandirian fiskal hanya bergerak dalam rentang 4,23–5,36%, jauh di bawah ambang 10% yang menjadi batas pola "instruktif". Temuan ini konsisten dengan hasil [1] yang menemukan bahwa desentralisasi fiskal belum secara otomatis mendorong peningkatan kapasitas fiskal lokal, bahkan di daerah yang secara ekonomi relatif berkembang. [4] menjelaskan bahwa pola instruktif bukan semata-mata cermin keterbatasan potensi ekonomi, melainkan juga mencerminkan absennya insentif yang memadai bagi daerah untuk mengoptimalkan PAD ketika transfer sudah mencukupi kebutuhan operasional, sebuah kondisi yang sepenuhnya berlaku di Toraja Utara.

Lebih signifikan secara analitis, PAD secara nominal melemah dari Rp55,67 miliar (2020) menjadi Rp48,78 miliar (2024), sementara total pendapatan meningkat akibat lonjakan transfer. Ini mengkonfirmasi tesis [5] bahwa dominasi transfer melemahkan insentif daerah untuk mengoptimalkan PAD. Pertumbuhan total pendapatan tidak mencerminkan penguatan kapasitas fiskal lokal, melainkan semata-mata mencerminkan peningkatan ketergantungan struktural.

Konteks pascapandemi perlu diperhitungkan dalam pembacaan trajektori ini. Penurunan PAD pada 2021 sebesar 17,1% dari *baseline* 2020 sangat mungkin dipengaruhi oleh kontraksi aktivitas ekonomi lokal akibat pembatasan pandemi COVID-19, yang berdampak langsung pada penerimaan pajak daerah dan retribusi. Namun yang lebih mengkhawatirkan adalah bahwa pemulihan pascapandemi pada 2022–2024 tidak membawa PAD kembali ke level *baseline*, mengindikasikan bahwa pandemi telah memperdalam, bukan sekadar mengganggu, kelemahan struktural kapasitas fiskal lokal yang sudah ada sebelumnya.

3.2 Efektivitas Pemungutan PAD: Anatomi Perencanaan

3.2.1 Kegagalan Perencanaan 2022–2023

Perbandingan 2022 dan 2023 adalah kontras paling tajam dalam periode analisis. Keduanya mencatat realisasi PAD yang hampir identik (Rp46,91 miliar vs. Rp46,76 miliar), namun efektivitasnya berbeda drastis akibat perbedaan target. Rincian per komponen disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Efektivitas Realisasi PAD per Komponen 2022–2023 (Rp juta)

Komponen PAD	Target 2022	Realisasi 2022	%	Target 2023	Realisasi 2023	%
Pajak Daerah	27.140	17.531	64,59	50.540	21.274	42,09
Retribusi Daerah	24.012	14.793	61,61	40.283	13.725	34,07
Pengelolaan Kekayaan	5.500	5.500	100	6.900	5.480	79,42
Lain-lain PAD	14.487	9.083	62,70	46.081	6.279	13,63
Total PAD	71.139	46.908	65,94	143.804	46.757	32,51

Sumber: LRA Kabupaten Toraja Utara 2022 dan 2023, diolah. Keterangan: tidak efektif (<60%); kurang efektif (60–80%); efektif (80–100%); sangat efektif (>100%) [16].

Lonjakan target PAD 2023 sebesar 102% tanpa basis empiris yang memadai mengakibatkan seluruh komponen masuk kategori tidak efektif. Temuan ini mengkonfirmasi hasil [8] bahwa penetapan target yang tidak disesuaikan dengan potensi riil mendistorsi evaluasi kinerja dan mempersulit identifikasi masalah nyata dalam

sistem pemungutan. [15] menegaskan hal senada: kualitas penetapan target merupakan determinan utama rasio efektivitas PAD, bukan semata-mata kapasitas pemungutan di lapangan.

Perlu dicatat bahwa lonjakan target 2023 kemungkinan besar juga dipengaruhi oleh optimisme pascapandemi dan perubahan regulasi melalui UU HKPD Nomor 1 Tahun 2022 yang mendorong daerah untuk meningkatkan kemandirian fiskal. Tekanan kebijakan pusat untuk meningkatkan PAD, tanpa disertai kapasitas analisis potensi yang memadai di tingkat daerah, justru menghasilkan penetapan target yang kontraproduktif.

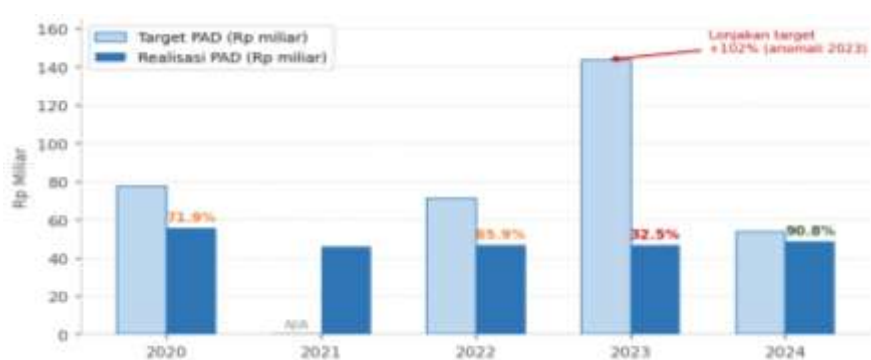
Satu-satunya komponen yang stabil di 2022 adalah pengelolaan kekayaan daerah (100%), karena ditopang dividen BUMD yang dapat diproyeksikan secara kontraktual. Pola ini penting: sumber PAD berbasis mekanisme kelembagaan yang terstruktur menghasilkan akurasi perencanaan jauh lebih tinggi dibanding pos-pos yang bergantung pada kondisi ekonomi lokal yang *volatile*.

3.2.2 Koreksi Kebijakan 2024

Tabel 5. Efektivitas Realisasi PAD per Komponen 2024 vs. 2023 (Rp juta)

Komponen PAD	Anggaran 2024	Realisasi 2024	%	Realisasi 2023
Pajak Daerah	19.660	22.383	113,85	21.274
Retribusi Daerah	18.141	13.850	76,35	13.725
Pengelolaan Kekayaan	6.160	4.857	78,84	5.480
Lain-lain PAD	9.780	7.692	78,66	6.279
Total PAD	53.741	48.783	90,77	46.757

Sumber: LRA Kabupaten Toraja Utara 2024 dan LRA 2023, diolah.



Gambar 3. Target dan Realisasi PAD Kabupaten Toraja Utara, 2020–2024 (Rp miliar). Angka di atas bar realisasi menunjukkan persentase efektivitas. Target 2021 tidak tersedia (n/a).

Perbaikan efektivitas 2024 menjadi 90,77% mencerminkan normalisasi metodologi penetapan target, bukan ekspansi kapasitas fiskal riil. Realisasi absolut PAD 2024 (Rp48,78 miliar) masih di bawah *baseline* 2020 (Rp55,67 miliar). Temuan ini sejalan dengan [8] yang menekankan bahwa perbaikan rasio efektivitas tidak selalu bermakna peningkatan kapasitas, melainkan dapat sekadar mencerminkan koreksi metodologi perencanaan. Pertanyaan analitis yang tersisa adalah apakah koreksi 2024 ini dilembagakan dalam prosedur perencanaan yang sistematis, atau hanya merupakan respons *ad hoc* terhadap kegagalan 2023.

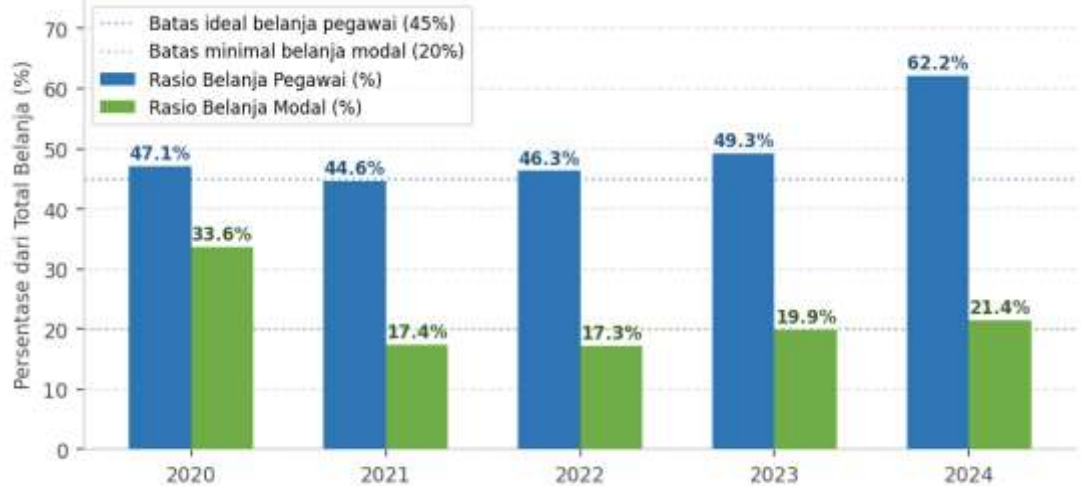
3.3 Dinamika Struktur Belanja: Tekanan Progresif dan Pemulihan Parsial

3.3.1 Tekanan Progresif Belanja Pegawai 2020–2023

Tabel 6. Struktur Realisasi Belanja Kab. Toraja Utara 2020–2023 (Rp juta)

Jenis Belanja	2020	2021	2022	2023	Pertumbuhan
Belanja Pegawai	333.686	369.058	378.293	403.381	+20,9%
Belanja Barang & Jasa	228.565	302.815	193.366	207.132	−9,4%
Hibah	89.944	9.947	113.840	44.482	−50,5%
Belanja Modal	238.365	144.309	141.577	163.059	−31,6%
Belanja Tak Terduga	2.805	0	651	198	−92,9%
Transfer ke Desa	184.782	187.296	171.320	153.749	−16,8%
Total Belanja	893.435	1.014.512	999.521	972.201	+8,8%

Sumber: LRA Kabupaten Toraja Utara 2020–2023, diolah. Kolom pertumbuhan: nilai positif menunjukkan ekspansi, nilai negatif menunjukkan kontraksi.



Gambar 4. Pergeseran Rasio Belanja Pegawai dan Belanja Modal Kabupaten Toraja Utara, 2020–2024 (%). Garis putus-putus menunjukkan batas ideal masing-masing komponen menurut [17].

Belanja pegawai tumbuh 20,9% sementara total belanja hanya tumbuh 8,8%, divergensi yang secara mekanis mempersempit ruang fiskal untuk komponen lain. [9] mengidentifikasi mekanisme yang sama: ekspansi belanja pegawai yang lebih cepat dari total belanja secara otomatis menekan alokasi belanja modal. [7], dalam konteks kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan, membuktikan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah artinya, tekanan terhadap belanja modal yang terjadi di Toraja Utara bukan sekadar persoalan komposisi anggaran, melainkan ancaman nyata terhadap kualitas pelayanan publik jangka panjang.

Faktor eksternal turut berkontribusi pada pola ini. Kenaikan belanja pegawai yang signifikan pada 2024 (Rp97,42 miliar atau 24,2% dibanding 2023) sebagian besar didorong oleh kebijakan penyesuaian gaji dan tunjangan aparatur sipil negara yang bersifat *mandatory* dari pemerintah pusat, bukan keputusan otonom pemerintah daerah. Ini mengungkap keterbatasan ruang gerak daerah dalam mengendalikan komponen belanja yang paling dominan. [10] memproyeksikan bahwa tanpa intervensi kebijakan yang sistematis, tekanan belanja pegawai di daerah-daerah serupa akan terus meningkat melampaui ambang ideal 45% yang ditetapkan [17].

3.3.2 Analisis Belanja 2024: Pemulihan di Tengah Tekanan

Tabel 7. Realisasi Belanja Kab. Toraja Utara Tahun 2024 (Rp juta)

Jenis Belanja	Anggaran 2024	Realisasi 2024	%	Realisasi 2023
Belanja Pegawai	522.504	500.801	95,9	403.381
Belanja Barang & Jasa	236.819	211.879	89,5	207.132
Hibah	86.391	82.826	95,9	44.482
Bantuan Sosial	0,288	0,262	91,0	0
Total Belanja Operasi	846.001	795.768	94,1	654.995
Belanja Modal	185.426	172.295	92,9	163.059
Belanja Tak Terduga	1.354	0,477	35,2	0,198
Belanja Transfer	163.115	163.053	100,0	155.223
Total Belanja	1.032.781	968.540	93,8	818.253
Surplus / (Defisit)	(27.936)	22.710	-	4.030

Sumber: LRA Kabupaten Toraja Utara 2024, diolah.

Data 2024 menyajikan kontradiksi analitis: realisasi belanja mencapai 93,78% dari anggaran (tertinggi dalam lima tahun) dan ditutup dengan surplus Rp22,71 miliar, namun bersamaan dengan itu rasio belanja pegawai melonjak ke 62,17% dari total belanja non-transfer, jauh melampaui batas ideal 45% [17]. Pemerintah daerah menjadi lebih efisien dalam mengeksekusi anggaran yang komposisinya semakin tidak menguntungkan dari perspektif orientasi pembangunan.

3.4 Rekapitulasi Tren dan Hasil Uji Statistik

Tabel 8. Rekapitulasi Rasio Keuangan dan Evaluasi Tren 2020–2024

Indikator	2020	2021	2022	2023	2024	Tren
Rasio kemandirian fiskal	5,36%	4,56%	4,59%	4,78%	4,23%	↓ Melemah
Efektivitas PAD	71,90%	n/a ¹	65,94%	32,51%	90,77%	↑ Membaik 2024
Rasio belanja pegawai ²	47,1%	44,6%	46,3%	49,3%	62,2%	↑↑ Kritis
Rasio belanja modal ²	33,6%	17,4%	17,3%	19,9%	21,4%	↓ Turun dari baseline
Realisasi belanja/anggaran	89,4%	91,0%	85,9%	84,7%	93,8%	↑ Membaik

¹Data target PAD 2021 tidak tersedia dalam dokumen LRA yang diakses (lihat catatan pada Bagian 3.2).

²Dihitung dari total belanja tidak termasuk transfer ke desa.

Pembacaan trajektori lima tahun mengungkap tiga titik infleksi yang signifikan: pertama, antara 2020 dan 2021 ketika belanja pegawai mulai tumbuh lebih cepat dari total belanja; kedua, tahun 2023 yang merepresentasikan kegagalan perencanaan paling akut; dan ketiga, 2024 yang menandai normalisasi metodologi perencanaan PAD meski bukan normalisasi kapasitas fiskal.

Tabel 9. Hasil uji Mann-Kendall dan Estimator Sen's *Slope*.

Indikator	2020	2021	2022	2023	2024	Tren
Rasio kemandirian fiskal (%)	5,36%	4,56%	4,59%	4,78%	4,23%	↓ Melemah
Rasio belanja pegawai (%)	47,1%	44,6%	46,3%	49,3%	62,2%	↑↑ Kritis
Rasio belanja modal (%)	33,6%	17,4%	17,3%	19,9%	21,4%	↓ Turun dari baseline
PAD nominal (Rp miliar)	89,4%	91,0%	85,9%	84,7%	93,8%	↑ Membaik

Sumber: Perhitungan penulis dari data LRA 2020–2024 [13], [14].

Hasil uji Mann-Kendall mengonfirmasi secara kuantitatif narasi yang dibangun pada subbagian sebelumnya. Belanja pegawai mencatat τ tertinggi (+0,60) dengan laju kenaikan 2,68 poin persentase per tahun berdasarkan Sen's *slope*, tren yang paling konsisten dan paling mengancam di antara seluruh indikator yang diuji. Jika pola ini berlanjut tanpa intervensi, rasio belanja pegawai akan melampaui 70% dalam dua hingga tiga tahun ke depan, menempatkan Toraja Utara pada kondisi fiskal yang jauh lebih kritis dari kondisi saat ini.

Temuan yang secara analitis paling menarik adalah τ bernilai 0 untuk belanja modal dan PAD nominal, bukan karena tidak ada perubahan, melainkan karena keduanya mengalami *structural break* yang non-monoton. Belanja modal anjlok tajam pada 2021 akibat tekanan pandemi, kemudian stagnan di batas bawah; PAD melemah pada 2021–2023 dan sedikit pulih pada 2024. Pola non-monoton ini tidak dapat ditangkap oleh nilai τ tunggal, dan justru inilah yang menjadikan analisis tren longitudinal naratif sebagai pendekatan yang lebih informatif untuk data fiskal daerah dengan deret waktu pendek dan dinamika kebijakan yang diskret [13], [14]. Dibandingkan dengan pendekatan deskriptif satu periode yang lazim digunakan dalam literatur sejenis [11], [12], pendekatan ini mampu mengungkap tiga pola struktural sekaligus yang tidak akan terdeteksi jika analisis hanya dilakukan pada satu atau dua tahun anggaran.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menganalisis kinerja keuangan Kabupaten Toraja Utara periode 2020–2024 melalui pendekatan tren longitudinal pada tiga dimensi: kemandirian fiskal, efektivitas pemungutan PAD, dan dinamika struktur belanja. Ketiga tujuan penelitian terjawab dengan temuan yang saling memperkuat.

Kemandirian fiskal terbukti bersifat struktural dan resisten terhadap perubahan inkremental, dengan pelemahan PAD nominal yang berlanjut bahkan setelah pandemi mereda. Kualitas metodologi penetapan target PAD terbukti sebagai variabel kebijakan paling dapat dikendalikan dalam jangka pendek. Anomali 2023 dan koreksi 2024 membuktikan bahwa rasio efektivitas lebih mencerminkan kualitas perencanaan daripada kapasitas pemungutan riil. Tekanan progresif belanja pegawai terhadap belanja modal merupakan tantangan struktural paling mengancam, dengan tren kenaikan paling konsisten di antara seluruh indikator yang dianalisis.

Tiga rekomendasi implementatif diajukan: penetapan protokol target PAD berbasis analisis potensi sektoral, penerapan *ceiling* rasio belanja pegawai dalam RPJMD, serta pengembangan PAD berbasis mekanisme kontraktual seperti dividen BUMD. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada kekuatan statistik akibat cakupan data lima tahun dan ketidakmampuan analisis rasio dalam menangkap faktor kelembagaan. Penelitian mendatang disarankan memperpanjang cakupan data, menggunakan pendekatan *mixed methods*, dan melakukan analisis komparatif lintas kabupaten pemekaran di Sulawesi Selatan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Terima kasih disampaikan kepada pihak-pihak yang telah mendukung terlaksananya penelitian ini.

REFERENCES

- [1] R. D. Hardiana, H. Tanuatmodjo, and F. Kurniati, "Desentralisasi fiskal dan tingkat kemandirian daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2015–2019," *J. Pendidik. Akunt. dan Keuang.*, vol. 8, no. 2, pp. 197–210, 2020, doi: 10.17509/jpak.v8i2.25757.
- [2] R. Saragih and Nurlinda, "Analisis kemandirian keuangan daerah, ketergantungan fiskal dan efektivitas fiskal pada Kabupaten Tapanuli Utara dan daerah otonomi barunya periode tahun 2018–2022," *Liabilities J. Pendidik. Akunt.*, vol. 6, no. 2, pp. 1–11, 2023, [Online]. Available: <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/LIAB/article/view/14810>
- [3] A. A. Nugroho and C. Candrawati, "Desentralisasi fiskal dan kemandirian daerah pemekaran: Studi kasus pada Provinsi Sulawesi Barat," *Dialogue J. Ilmu Adm. Publik*, vol. 7, no. 1, pp. 46–57, Jun. 2025, doi: 10.14710/dialogue.v7i1.26656.
- [4] K. Digidowiseiso and D. Kaliwattu, "ANALISIS KEMANDIRIAN FISKAL, KETERGANTUNGAN FISKAL DAN EFEKTIVITAS FISKAL PROVINSI D.I YOGYAKARTA TAHUN 2018-2022," *JIGE*, vol. 4, no. 1, pp. 219–228, Mar. 2023, doi: 10.55681/jige.v4i1.573.
- [5] A. A. P. Putri, R. Masdar, A. C. Furqan, M. Lucyani, and B. Betty, "The Effect of Regional Original Revenue (Pad) and Transfer Funds on the Financial Efficiency of Local Governments in Indonesia," *AMAR (Amkop Manag. Account. Rev.*, vol. 5, no. 2, pp. 1579–1592, Dec. 2025, doi: 10.37531/amar.v5i2.3448.
- [6] R. Aulia and I. Sari, "Pengaruh PAD dan DAU terhadap Kinerja Keuangan Pemda dengan Belanja Pegawai Sebagai Variabel Intervening: Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Bangka Belitung Tahun 2017-2021," *JUARA J. Ris. Akunt.*, vol. 13, no. 2, pp. 152–167, 2023.
- [7] M. Burhan, K. Kartini, and D. Said, "Pengaruh kemandirian keuangan dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan pertumbuhan ekonomi sebagai variabel moderasi," *Al-Buhuts*, vol. 18, no. 2, pp. 296–310, 2022, doi: 10.30603/ab.v18i2.2946.
- [8] F. Effendi, V. Ratnawati, and Y. M. Basri, "Penentuan target, strategi dan faktor-faktor yang mempengaruhi optimalisasi pajak daerah," *Jati J. Akunt. Terap. Indones.*, vol. 4, no. 2, pp. 95–116, 2021, doi: 10.18196/jati.v4i2.10394.
- [9] Musthafa and S. Astuty, "Belanja pegawai dan belanja barang dan jasa terhadap belanja modal," *J. Ilm. Ekon. Bisnis*, vol. 8, no. 3, pp. 475–487, 2022, doi: 10.35972/jieb.v8i3.881.
- [10] H. Hamdani and Z. Zaenudin, "Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah terhadap pengendalian belanja pegawai kabupaten dan kota se Sumatera Barat," *J. Eksplor. Akunt.*, vol. 5, no. 2, pp. 836–852, 2023, doi: 10.24036/jea.v5i2.836.
- [11] A. P. Mulyaningsih and S. N. Sunaningsih, "Analisis rasio keuangan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah," *J. Inf. Syst. Applied, Manag. Account. Res.*, vol. 6, no. 3, pp. 612–622, 2022.
- [12] P. G. B. Perangin-Angin, E. A. Natalian, and R. W. Bharata, "Analisis rasio keuangan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2019–2022," *Manaj. Kreat. J.*, vol. 1, no. 3, pp. 173–183, 2023, doi: 10.55606/makreju.v1i3.1657.
- [13] H. B. Mann, "Nonparametric tests against trend," *Econometrica*, vol. 13, no. 3, pp. 245–259, 1945, doi: 10.2307/1907187.
- [14] P. K. Sen, "Estimates of the Regression Coefficient Based on Kendall's Tau," *J. Am. Stat. Assoc.*, vol. 63, no. 324, pp. 1379–1389, 1968, doi: 10.1080/01621459.1968.10480934.
- [15] N. A. Mariani, I. C. Kusuma, and S. Hambani, "Analisis kontribusi dan efektivitas sistem pemungutan pajak hotel dan restoran terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Bogor," *J. Multidisiplin Indones.*, vol. 2, no. 7, pp. 1648–1660, 2023, doi: 10.58344/jmi.v2i7.326.
- [16] Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, "Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.327 Tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan." Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 1996.
- [17] Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), "Pedoman pengelolaan keuangan daerah." 2020.