

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari berbagai daerah, baik provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa. Dalam penyelenggaraan perekonomian, masing-masing daerah diberi kewenangannya sendiri untuk mengelola karena Indonesia menganut asas desentralisasi dengan adanya otonomi daerah yang mulai resmi ditetapkan pada tanggal 1 Januari 2001 (Jannah, 2019). Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dirancang untuk mempercepat pembangunan di daerah secara efektif dan efisien dengan cara memberdayakan potensi setiap daerah (Rahma Putri & Amanah, 2020).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat lokal sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang RI, 2014).

Sejak berlakunya undang-undang tersebut, pemerintah setempat telah diberikan lebih banyak kebebasan untuk mengelolah semua aspek pemerintah, termasuk perencanaan, pengembangan, pengendalian, dan evaluasi. Untuk tumbuh dan mengembangkan daerahnya, pemerintah setempat harus memanfaatkan semua potensi di daerah tersebut. Untuk memahami sejauh mana upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam membangun daerahnya, kita perlu menilai sejauh mana kinerja pemerintah daerah dalam memajukan daerah dan mengelola keuangan daerahnya (Sari & Wati, 2021).

Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada, berupa sumber daya alam dan sumber daya manusia. Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan bertujuan untuk mendekatkan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan (Guntoro, 2021).

Dalam era otonomi daerah saat ini, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, pemerintah melakukan upaya pengembangan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan Negara (Pramono, 2014). Pengelolaan keuangan daerah dianggap sebagai bagian penting di negara berkembang mana pun. Implementasinya menunjukkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan efisiensi yang optimal menunjukkan keberhasilan pembangunan. Hal ini juga dapat menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah dari pemerintah pusat dapat meningkatkan potensi peningkatan kinerja keuangan (Ardelia et al., 2022).

Dalam hal ini, Kinerja keuangan yang baik tercermin dari kemampuan suatu daerah atau negara dalam mengelola keuangannya dengan baik. Hasil keuangan merupakan faktor terpenting yang menunjukkan efektivitas dan efisiensi operasi dalam mencapai tujuannya. Ketika suatu pemerintah atau daerah mengelola keuangannya dengan baik, maka kinerja keuangannya akan dilaporkan (Izzati et al., 2021).

Kinerja merupakan pencapaian terhadap apa yang direncanakan, baik oleh individu maupun organisasi. Kinerja keuangan adalah ukuran kinerja berdasarkan indikator keuangan. Tujuan utama analisis kinerja keuangan adalah untuk mengevaluasi kinerja masa lalu melalui berbagai analisis (Apridiyanti, 2019). Kinerja keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan

untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Nurhayati & Hamzah, 2020). Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk gambaran pencapaian kebijakan/program yang direncanakan oleh pemerintah daerah yang diukur dengan menggunakan indikator keuangan.

Pengukuran kinerja adalah proses pemantauan dan pelaporan yang berkelanjutan tercapainya kegiatan, terutama untuk kemajuan dan tujuan yang telah direncanakan. Pengukuran kinerja berkelanjutan memberikan umpan baik yang mengarah pada perubahan terus menerus untuk memenuhi tujuan masa depan (Alvini et al. 2018). Kinerja keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini dihitung dengan menggunakan rasio efisiensi. Rasio efisiensi merupakan alat analisis yang menghitung biaya yang dikeluarkan dibandingkan dengan pendapatan yang diterima (Halim (2007), dalam Putra (2022)).

Dalam hal ini, Pemerintah daerah harus secara hati-hati meningkatkan pengeluarannya untuk merealisasikan seluruh pendapatan dan mengetahui apakah langkah-langkah tersebut efektif atau tidak. Hal ini harus dilakukan karena meskipun pemerintah daerah telah berhasil menghasilkan pendapatan sesuai dengan tujuannya, keberhasilan tersebut tidak akan berarti apa-apa jika ternyata biaya yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan pendapatannya adalah kali lebih besar dari pendapatan sebenarnya yang diperolehnya (Nisa & Nor, 2018).

Semakin rendah nilai rasio efisiensi maka semakin bagus kinerja pemerintah daerah tersebut. Maka, pemerintah daerah berhasil dalam meningkatkan efisiensi belanjanya. Sebaliknya, semakin besar atau tinggi nilai rasio efisiensi, berarti kinerja pemerintah daerah tersebut memiliki kinerja yang

tidak baik. Hal ini diakibatkan karena pemerintah daerah tidak dapat melakukan belanja dengan efisien (Putra, 2022).

Dalam hal ini, provinsi Maluku Utara dikenal sebagai salah satu provinsi dengan potensi sumber daya alam yang kaya karena lokasinya yang berada di empat pulau bergunung yang pastinya menyimpan sumber daya alam yang melimpah. Belum lagi posisinya yang terletak di bibir Samudra Pasifik yang mana jika dikembangkan dengan baik hal ini dapat menjadi peluang untuk mengembangkan ekonomi Maluku Utara (Anwar, 2022).

Upaya memaksimalkan pendapatan daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain dengan memanfaatkan potensi dan sumber daya daerah untuk pembangunan dan kebutuhan keuangan. Sumber utama dari pendapatan daerah adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan dan *intergovernmental revenue*. Pendapatan daerah merupakan hal yang penting bagi suatu daerah karena selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai pemerintahan guna menunjang kesejahteraan penduduknya (Sari & Mustanda, 2019).

Tabel 1. 1 Rasio Efisiensi Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara Tahun 2018-2022

TAHUN	PENDAPATAN	BELANJA	REKD	Keterangan
2018	2.489.067.421.493,17	2.296.406.588.767,69	92,260	Kurang Efisien
2019	2.688.174.140.826,93	2.474.855.784.345,96	92,065	Kurang Efisien
2020	2.581.177.165.428,12	2.500.553.808.562,84	96,876	Kurang Efisien
2021	2.876.947.984.752,28	2.857.135.599.845,85	99,311	Kurang Efisien
2022	3.088.705.718.662,54	3.028.024.206.078,61	98,035	Kurang Efisien

Sumber : LRA Provinsi Maluku Utara, diolah oleh Peneliti (2023)

Berdasarkan Tabel 1.1 tersebut, dapat dikatakan rasio efisiensi keuangan daerah dilihat dari realisasi pendapatan yang diterima dan belanja (pengeluaran) yang dikeluarkan selama 5 tahun terakhir masuk ke dalam kategori kurang efisien.

Tiap tahunnya, rasio efisiensi mengalami naik turun. Tahun 2019, persentase rasio efisiensi menurun menjadi 92,065% dari persentase awal di tahun 2018 92,260%. Tahun 2020 persentase meningkat menjadi 96,876%. Sedangkan di tahun 2021 meningkat lagi menjadi 99,311% melebihi tahun-tahun sebelumnya. Dan pada tahun 2022, persentase kembali menurun menjadi 98,035% turun sebesar 1,276% dari tahun 2021.

Tingkat efisiensi tertinggi antara tahun 2018 sampai 2022 terjadi di tahun 2019, meskipun biaya penerimaan besar dan realisasi belanja kecil. Semakin kecil nilai persentase rasio efisiensi, semakin tinggi tingkat efisien pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya guna pencapaian target. Persentase terbesar rasio efisiensi Kabupaten/kota provinsi Maluku Utara terdapat pada tahun 2021 sebesar 99,311% yang dimana menandakan bahwa jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, persentase tahun 2021 masih sangat besar.

Hal ini dikarenakan, ada beberapa permasalahan yang terjadi, diantaranya yaitu asumsi belanja yang pada akhirnya disepakati lebih besar dari realisasi pendapatan. Hal ini terjadi pada Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Pulau Morotai dan Kabupaten Pulau Taliabu, yang mana dilihat dari tingkat efisiensi ketiga Kabupaten provinsi Maluku Utara ini masuk pada zona tidak efisien, karena nilai persentase efisiensi yang tinggi yaitu, lebih dari 100% yang mana menandakan bahwa biaya yang dikeluarkan lebih besar dibandingkan dengan pendapatan yang diterima.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi daerah dan otonomi daerah yang menyebutkan bahwa otonom daerah memiliki hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Untuk itu suatu daerah diharapkan dapat mengalokasikan pendapatan dan pengeluaran secara efisien.

Dalam hal ini, PAD, *intergovernmental revenue*, belanja modal serta ukuran pemerintah daerah berdasarkan total aset merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah (Masdiantini & Erawati, 2016).

Intergovernmental revenue (Pendapatan antar pemerintah) merupakan serangkaian bantuan tunai dari Pusat yang sengaja digunakan untuk mendanai program pemerintah daerah (Nam, 2001 dalam Aprianto, 2021). *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan. Menurut Ratna Ayu (2015), Dana perimbangan tersebut merupakan hasil kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah pusat untuk perimbangan anggaran antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH) seperti pajak dan sumber daya alam, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Wahyudin & Hastuti (2020) mengatakan bahwasannya *intergovernmental revenue* mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan Awwaliyah et al. (2019), Asmaul Aziz (2016), Fatmawasti & Pratiwi (2019), Ardelia et al. (2022), Maulina et al. (2021), dan Rahmawati & Martian Fajar (2017), Oktaviana et al. (2017), Andaresta et al. (2021), Mubarak et al. (2022), Anggreni & Artini (2019) dan Prastiwi & Aji (2020).

Sebaliknya, hal tersebut tidak sejalan dengan hasil penelitian dari Masdiantini & Erawati (2016), Ratna Ayu (2015), Jannah (2019), dan Nauw & Riharjo (2021) yang mengatakan bahwa *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah faktor yang sangat penting. Dalam hal ini PAD merupakan sumber pendanaan bagi daerah. PAD merupakan sumber pendapatan dari suatu daerah berdasarkan potensi daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Sumber pendapatan yang dapat diandalkan dengan pendanaan pemerintah untuk pemenuhan tugas kebijakan pemerintahan dan pembangunan. Kemandirian PAD bagi daerah berdampak positif terhadap kemandirian daerah untuk mengalokasikan anggaran dalam APBD (Nauw & Riharjo, 2021).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 pasal 1 ayat 20 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa pendapatan asli daerah didalamnya termasuk pajak dan retribusi daerah yang dipungut oleh sumber yang memiliki wewenang. Istilah ini mengarah pada peningkatan pendapatan karena biaya tersebut. Pendapatan daerah yang diperoleh dari memaksimalkan arus kas daerah dan mendukung inisiatif peningkatan pelayanan publik di pemerintah daerah (Andjarwati et al., 2021). Ardalia et al. (2022) menyatakan bahwa pendapatan asli suatu daerah adalah sejumlah uang yang berasal langsung dari perekonomian aslinya.

Penelitian yang dilakukan oleh Awwaliyah et al. (2019) menemukan hasil bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Wahyudin & Hastuti (2020), Banunaek et al. (2022), Ningrat & Supadmi (2019), Rahma Putri & Amanah (2020), Prastiwi & Aji (2020), Anggreni & Artini (2019) dan Maulina et al. (2021). Sedangkan penelitian lain yang dilakukan oleh Putri & Darmayanti (2019) memperoleh hasil bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak

berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Machmud & Radjak (2018), Andirfa et al. (2016), Niswani et al. (2022) dan Mulyani & Wibowo (2017).

Apabila pendapatan suatu daerah tinggi maka belanja untuk memenuhi kebutuhan roda pemerintahannya semakin tinggi pula (Antari & Sedana, 2018). Menurut Anggreni & Artini (2019) pendapatan pemerintah dapat melaksanakan pembangunan infrastruktur juga sarana maupun prasarana yang dibutuhkan oleh Negara, yang mencerminkan pada belanja modal yang dilaksanakan oleh pemerintah. Belanja modal merupakan belanja pemerintah yang mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah. Apabila pendapatan suatu daerah tinggi maka belanja untuk memenuhi kebutuhan roda pemerintahannya pun semakin tinggi (Antari & Sedana, 2018).

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah sebagai akibat adanya belanja modal merupakan syarat utama dalam memberikan pelayanan publik (Niswani et al., 2022).

Beberapa penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mulyani & Wibowo, (2017) menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Andirfa et al. (2016), Niswani et al. (2022), N. M. D. P. Sari & Mustanda (2019), Mubarak et al. (2022), Wahyudin & Hastuti (2020) dan Jannah (2019). Sedangkan hasil penelitian tersebut berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Antari & Sedana (2018) yang menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan penelitian

dari Nauw & Riharjo (2021), Prastiwi & Aji (2020), Anggreni & Artini (2019), Ningrat & Supadmi (2019), dan Thalib & Ekaningtias (2019).

Selain belanja modal, ukuran pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah yang lebih besar memudahkan kegiatan operasional, yang tentunya dapat mempercepat pelayanan untuk masyarakat (Aulia & Rahmawaty, 2020). Ukuran pemerintah daerah merupakan suatu konstruk/variabel pada ukuran sebuah lingkungan instansi dalam suatu wilayah yang bisa dinilai berdasarkan total penghasilan, jumlah pekerja, total aset, dan tingkatan produktivitas (Ramahdani & Trisnaningsih, 2022).

Ukuran pemerintah daerah mampu dijadikan faktor penentu kinerja keuangan. Bila suatu wilayah berukuran besar, tentu masyarakat akan menutup adanya pertanggungjawaban yang semakin membesar, maka hal tersebut akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah itu sendiri (Banunaek et al., 2022). Penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati & Hamzah (2020) memperoleh hasil bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Banunaek et al. (2022), Masdiantini & Erawati (2016), Alvini et al. (2018), dan Maulina et al. (2021), Ratna Ayu (2015), Rahma Putri & Amanah (2020) dan Mulyani & Wibowo (2017)

Namun, ada juga hasil yang tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ramahdani & Trisnaningsih (2022), Andaresta et al. (2021), Jannah (2019), dan N. M. D. P. Sari & Mustanda (2019) yang menemukan hasil bahwa ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian yang meliputi faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan topik yang menarik untuk diteliti, karena segala hal yang berkaitan dengan faktor keuangan merupakan hal yang dinilai sensitif untuk dikaji lebih dalam. Penelitian ini mereplikasi pada penelitian Awwaliyah et al. (2019) yang meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian ini dilakukan, karena dapat diketahui bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah yang diukur menggunakan rasio efisiensi keuangan daerah, ada beberapa kabupaten/kota yang masuk dalam kategori tidak efisien dalam 5 tahun terakhir. Selain itu, berdasarkan penelitian sebelumnya ditemukan ketidak konsistenan tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah, *intergovernmental revenue*, belanja modal dan ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Pada penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yaitu penulis mengubah pengukuran yang dipakai untuk mengukur variabel dependen yaitu yang awalnya diukur menggunakan rasio Kemandirian Daerah beralih menggunakan rasio efisiensi, dikarenakan sesuai dengan permasalahan yang terjadi pada objek yang peneliti teliti. Selain itu perbedaan lainnya yaitu penulis menambahkan dua variabel lainnya yaitu belanja modal dan ukuran pemerintah daerah sebagai variabel independen. Alasan menambahkan variabel belanja modal karena sesuai dengan adanya masalah yang terjadi pada Provinsi Maluku Utara. Kemudian, alasan menambah variabel ukuran pemerintah daerah, karena sesuai dengan yang dinyatakan oleh Kusumawardani (2012) bahwa ukuran (*size*) yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah

yang mempunyai ukuran besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan kinerja keuangan (Rahma Putri & Amanah, 2020)

Selain itu, objek penelitian yang digunakan, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara. Serta, dalam penelitian ini penulis menambahkan periode pengamatan dari tahun 2018-2022 (5 tahun) yang penelitian sebelumnya dilakukan 2 tahun. Alasannya, dapat digunakan sebagai pembandingan dari tahun ke tahun dan diharapkan hasil penelitian ini dapat digeneralisasikan.

Berdasarkan uraian latar belakang, maka judul penelitian ini adalah **“Pengaruh *Intergovernmental Revenue*, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal dan Ukuran Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut :

1. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
3. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
4. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat memberikan wawasan, bukti empiris lebih lanjut dan pemahaman lebih dalam serta membantu mengetahui pengaruh *intergovernmental revenue*, pendapatan asli daerah, ukuran pemerintah daerah dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan atau sumber referensi dalam mengembangkan bidang ilmu akuntansi terutama yang berkaitan dengan Akuntansi Sektor Publik. Selain itu, penelitian ini sebagai sarana untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang bagaimana laporan keuangan pemerintah daerah dihitung dan dianalisis sehingga penulis dapat mempelajari bagaimana kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Maluku Utara dalam mengelola keuangan daerahnya dari tahun ke tahun.

3. Manfaat Kebijakan

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai saran, masukan, dan pertimbangan dalam mengevaluasi pengendalian sistem internal pemerintah daerah terkait dalam APBD dan diharapkan dapat digunakan pemerintah daerah sebagai pengambilan kebijakan serta dapat meningkatkan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang optimal.