

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Ditetapkannya Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua pengelolaan keuangan daerah demi terciptanya pembangunan yang menyeluruh, sehingga bisa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi semua masyarakat di daerah tersebut. Diterapkannya kebijakan otonomi pada suatu daerah menyebabkan keuangan daerah harus dikelola secara mandiri oleh pemerintah daerah yang bertujuan agar proses pembangunan yang dilakukan daerah dapat diselesaikan tanpa harus menunggu bantuan pendanaan yang bersumber dari pusat oleh sebab itu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk dilakukan.

Dalam implementasinya, keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya secara efektif dan efisien, yang tercermin melalui kinerja keuangan daerah. Kinerja keuangan daerah merupakan indikator penting yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan operasional dan pembangunan daerah melalui pengelolaan pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Kinerja keuangan daerah merupakan parameter penting untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah yang tercermin dari kemampuan daerah dalam menggali potensi pendapatan, mengalokasikan belanja secara efisien, dan mengelola pembiayaan secara

bijaksana. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menekankan pentingnya pengelolaan keuangan daerah yang transparan, akuntabel, efektif, dan efisien. Pengelolaan keuangan daerah yang efektif akan membantu menjaga dan mempertahankan aset-aset milik daerah. Pemerintah daerah memegang peranan penting dalam pengelolaan keuangan, karena hal tersebut berkontribusi besar terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi wilayahnya. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat bergantung pada kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan secara tertib, patuh terhadap regulasi, serta dilakukan secara efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan akuntabel, dengan tetap mempertimbangkan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat bagi masyarakat. Seluruh proses pengelolaan keuangan daerah ini dilakukan dalam sistem yang terpadu dan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang setiap tahunnya disahkan melalui Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 4.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pusat. Salah satu instrumen yang dapat menunjukkan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah dan belanja daerah memegang peranan penting dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Oleh

karena itu, pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (Padang & Padang, 2023).

Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi keempat terbesar jumlah penduduknya di Indonesia setelah Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah dengan jumlah penduduk berdasarkan hasil sensus penduduk pada tahun 2025 berjumlah 15.785.839 jiwa, yang tersebar di 33 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara (25 kabupaten dan 8 kota). Selayaknya pemerintah daerah lainnya, pemerintah daerah kabupaten/kota yang terdapat di Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan wilayahnya juga masih sangat bergantung dari pendapatan asli daerah, termasuk di dalamnya pendapatan dari pajak daerah, retribusi daerah. Akan tetapi masih ada beberapa kabupaten/kota yang pendapatan daerahnya relatif lebih rendah dibandingkan dengan yang lain. Padahal seharusnya pemerintah daerah dapat menggali dan mengoptimalkan setiap potensi-potensi daerahnya yang dapat meningkatkan volume pendapatan pajak dan retribusi daerahnya agar dapat menjadi solusi bagi permasalahan keuangan daerah. Sehingga pemerintah daerah kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara tidak lagi bergantung dengan dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Kinerja keuangan pemerintah daerah selama periode 2021-2023 di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan dinamika yang kompleks. Data menunjukkan bahwa realisasi PAD di beberapa Kabupaten/Kota mengalami fluktuasi akibat dampak pandemi Covid-19 yang mempengaruhi aktivitas ekonomi dan penerimaan daerah.

Meskipun rasio efektivitas PAD pada tahun 2021 tercatat mencapai 101,95%. Terdapat penurunan signifikan pada belanja modal, terutama pada belanja modal peralatan dan pembangunan infrastruktur, yang berpotensi menghambat pembangunan daerah. Selain itu, ketergantungan yang tinggi pada dana perimbangan ditimbulkan tantangan dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu sumber pendanaan yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk pengembangan dan pembangunan suatu daerah. Menurut Mardiasmo (2018:132) pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebaiknya dijadikan dasar dalam perencanaan pembiayaan belanja modal daerah pada tahun anggaran berikutnya, guna mendorong optimalisasi sumber-sumber PAD yang baru. Dengan demikian, akan tercipta hubungan timbal balik antara PAD dan belanja modal daerah. Tingginya capaian PAD mencerminkan tingkat kemandirian keuangan daerah yang baik. Selain itu, PAD yang tinggi juga menunjukkan bahwa pengelolaan pendapatan daerah berlangsung secara efektif, ditandai dengan realisasi pendapatan yang melebihi target. Kondisi ini menunjukkan bahwa daerah memiliki kapasitas fiskal yang memadai, sehingga mampu mengembangkan visi dan misi pembangunan serta pelayanan publik melalui alokasi belanja modal. Hal ini memungkinkan

pemenuhan kebutuhan infrastruktur publik, mendorong pertumbuhan investasi, serta meningkatkan aktivitas dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah otonom untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu pemerintah daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.

Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Pengalokasian DAU lebih menekankan pada prinsip pemerataan dan keadilan yang sejalan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan. Selain itu, Pemerintah Pusat memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah melalui pengalihan dana, fasilitas, serta sumber daya manusia. Pengalihan dana ini diwujudkan dalam bentuk DAK. Sementara itu, DBH merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah berdasarkan persentase tertentu guna mendukung kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang akan dimanfaatkan untuk membiayai pengeluaran daerah. Pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dikenal sebagai belanja daerah. Dengan adanya berbagai sumber pendapatan tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk mengalokasikan penerimaan yang diperoleh secara efektif, khususnya untuk belanja modal yang memiliki sifat produktif.

Belanja modal merupakan pengeluaran yang digunakan untuk pembelian/ pengadaan barang atau pembangunan guna melaksanakan dan mendukung program pemerintah daerah (Hidayat, 2017:82). Dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) juga disebutkan bahwa Belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Anggaran belanja modal ditujukan untuk memenuhi kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan serta penyediaan fasilitas bagi masyarakat. Belanja modal ini memiliki keterkaitan erat dengan rencana penggunaan keuangan jangka panjang, termasuk pemeliharaan aset tetap yang telah dibeli oleh pemerintah daerah untuk kepentingan wilayahnya. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola pendapatan yang dihasilkan secara mandiri dan menggunakannya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Oleh karena itu, daerah mengalokasikan dana dalam bentuk belanja modal melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai upaya untuk menambah aset tetap.

Belanja modal dapat berperan memperkuat maupun memperlemah hubungan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, tergantung pada seberapa efektif dan tepat sasaran alokasinya. Secara teoritis, alokasi belanja modal pada sektor produktif

seperti infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan akan memperkuat efek positif PAD dan Dana Perimbangan dengan mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas pelayanan publik, dan meningkatkan pendapatan daerah di masa depan. Namun, jika belanja modal diarahkan pada proyek yang kurang produktif atau bersifat konsumtif, pengaruh kedua sumber pendapatan tersebut terhadap kinerja keuangan justru dapat melemah. Penelitian Hajar et al. (2024) di Provinsi Jambi menunjukkan bahwa belanja modal mampu memperkuat hubungan PAD dengan kinerja keuangan, tetapi tidak pada hubungan Dana Perimbangan. Sebaliknya, penelitian Yudiastuti et al., (2025) di Provinsi Bali menemukan bahwa belanja modal secara signifikan memperkuat pengaruh Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan. Perbedaan hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa peran belanja modal sebagai variabel moderasi sangat bergantung pada sumber pendanaan dan efektivitas alokasinya, sehingga masih diperlukan kajian lebih lanjut untuk memahami kondisi yang membuatnya berfungsi sebagai penguat atau justru pelemah hubungan keuangan daerah.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan indikasi kerugian negara lebih dari Rp 101,8 miliar pada proyek strategis Dinas PUPR Provinsi Sumatera Utara akibat perbedaan volume dan mutu pekerjaan yang tidak sesuai kriteria desain. Pemeriksaan pada beberapa proyek infrastruktur jalan provinsi di Sumatera Utara, seperti ruas Sibuhuan–Ujung Batu dan Natal–Batahan, menemukan adanya selisih signifikan antara nilai pekerjaan yang dibayarkan dan hasil aktual, yaitu berkisar antara Rp 5,3 miliar hingga Rp 13,4 miliar. (*sumber: Sumut24.co., Temuan BPK RI TA 2023, Diduga Kerugian Negara Rp 100 Milyar Proyek Pembangunan*

Jalan Dan Jembatan Provsu. Sumut24.co.). Hal ini memperlihatkan bahwa meskipun dana yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan telah dialokasikan, kinerja keuangan daerah tidak otomatis membaik apabila belanja modal tidak dikelola secara efektif dan akuntabel. Hal ini mengindikasikan bahwa belanja modal berpotensi menjadi faktor yang memperkuat atau justru memperlemah hubungan antara PAD maupun Dana Perimbangan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, tergantung pada kualitas perencanaannya, transparansi pelaksanaan, dan akuntabilitas pengelolaannya.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Rustiyani & Barus, (2023), dengan tujuan penelitian untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bandung Barat. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah dan belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sementara dana perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa hanya Dana Perimbangan yang berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan yang artinya Pemerintah Daerah Kabupaten Barat masih bergantung dengan mengandalkan dana dari Pemerintah Pusat untuk mengelola daerahnya. Pada penelitian (Juwita, Anggi., Hasbi, 2025) dengan tujuan untuk mengetahui pengaruh belanja modal, dana perimbangan dan pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan belanja modal dan pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah, sedangkan

dana perimbangan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Hal ini menegaskan bahwa peningkatan PAD dan pengelolaan belanja modal yang efektif dapat memperbaiki kinerja keuangan daerah, sementara ketergantungan yang tinggi pada dana perimbangan dari pemerintah pusat dapat menurunkan kemandirian fiskal daerah.

Penelitian sebelumnya cenderung menguji pengaruh langsung antara Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan, tanpa mempertimbangkan adanya variabel yang dapat memperkuat atau memperlemah hubungan tersebut. Selain itu, terdapat hasil yang tidak konsisten antara pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan, sehingga diperlukan pendekatan yang lebih mendalam. Belanja Modal memiliki potensi sebagai variabel moderasi yang dapat menjelaskan variasi hasil tersebut, namun belum banyak diteliti dalam perannya sebagai moderator, khususnya di wilayah Provinsi Sumatera Utara. Oleh karena itu, penelitian ini mengangkat Belanja Modal sebagai variabel moderasi dalam hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah dengan Belanja Modal sebagai Variabel Moderasi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti merumuskan identifikasi masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ketergantungan pemerintah daerah Sumatera Utara terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat masih tinggi, sehingga kemandirian fiskal daerah belum optimal.
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) di beberapa kabupaten/kota Sumatera Utara belum maksimal dalam mendukung peningkatan kinerja keuangan daerah.
3. Alokasi belanja modal yang seharusnya berperan penting dalam pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik mengalami fluktuasi dan penurunan pada beberapa tahun terakhir.

1.3 Pembatasan Masalah

Batasan masalah bertujuan untuk menjaga agar masalah yang diteliti tidak lepas dari pokok permasalahan yang ditentukan. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah penelitian hanya membahas tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2021-2023.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang dan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah Belanja Modal memoderasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?
4. Apakah Belanja Modal memoderasi pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui apakah Belanja Modal dapat memoderasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.
4. Untuk mengetahui apakah Belanja Modal dapat memoderasi pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada berbagai pihak, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu akuntansi sektor publik, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini memperkaya kajian empiris mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan memasukkan Belanja Modal sebagai variabel moderasi, khususnya pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji topik serupa.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), pengelolaan Dana Perimbangan secara lebih efektif, serta pengalokasian Belanja Modal yang produktif dan tepat sasaran guna mendukung pembangunan daerah dan meningkatkan kemandirian fiskal.

b. Bagi Penulis

Penelitian ini menjadi wadah untuk memberikan pengetahuan baru serta memperluas wawasan dalam memahami pengaruh Pendapatan Asli Daerah

dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan Belanja Modal sebagai Variabel Moderasi.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan dalam mengembangkan penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah, terutama yang berkaitan dengan peran belanja modal sebagai variabel moderasi.

d. Bagi Universitas

Dapat menambah bahan bacaan di perpustakaan Universitas Negeri Medan dalam meningkatkan wawasan kepada mahasiswa pada Fakultas Ekonomi khususnya prodi Akuntansi.