BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sejak awal kemerdekaan menganut asas sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, di mana kewenangan pengambilan keputusan terpusat pada pemerintah pusat (Mahmuzar, 2020). Untuk mengatasi berbagai permasalahan seperti ketimpangan pembangunan dan lambatnya pengambilan kebijakan di daerah, sejak tahun 2001 diterapkan kebijakan otonomi daerah sebagai pergeseran menuju sistem desentralisasi. Kebijakan ini diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (2022), yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri. Desentralisasi fiskal sebagai bagian dari kebijakan tersebut bertujuan meningkatkan kemandirian daerah dalam pengelolaan keuangan, mempercepat pembangunan, serta meningkatkan pelayanan publik (Nainggolan, 2020). Namun, setelah lebih dari dua dekade implementasi, pengelolaan keuangan daerah masih menghadapi tantangan, khususnya dalam mencapai kemandirian fiskal dan efisiensi pengelolaan keuangan.

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan pemerintah daerah, yang mencerminkan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan dan belanja untuk mendukung pembangunan dan pelayanan publik (Dali, 2021 dalam Octavia et al., 2024). Kinerja keuangan yang baik menunjukkan pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien, yang dapat diukur melalui berbagai indikator seperti rasio efisiensi, kemandirian fiskal, efektivitas, dan pertumbuhan. Oleh karena itu, analisis kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi penting untuk menilai kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya keuangan secara optimal.

Provinsi Sumatera Utara yang terdiri dari 33 kabupaten/kota (25 kabupaten dan 8 kota) merupakan salah satu provinsi dengan perekonomian terbesar di pulau Sumatera jika melihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Berdasarkan laporan Tinjauan Regional PDRB Kabupaten/Kota 2019-2023 yang diterbitkan

oleh Badan Pusat Statistik, struktur perekonomian di Provinsi Sumatera Utara didominasi oleh empat sektor usaha utama, yaitu Pertanian, Kehutanan dan Perikanan, Perdagangan Besar dan Eceran, serta Industri Pengolahan yang secara menyeluruh memberikan kontribusi sebesar 61,11% terhadap pembentukan ekonomi daerah pada tahun 2023, meningkat dari 58,39% pada tahun 2019. Kondisi ini menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Utara memiliki potensi ekonomi yang besar yang seharusnya dapat mendukung peningkatan kapasitas fiskal daerah sekaligus mendorong pengelolaan keuangan daerah yang lebih efisien (Badan Pusat Statistik, 2024).

Keberagaman sumber daya yang dimiliki sebenarnya dapat menjadi modal kuat bagi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan PAD dan dapat mengurangi ketergantungan pada *intergovernmental revenue* (dana transfer) dari pemerintah pusat. Tetapi pada kenyataannya potensi ekonomi yang besar tidak selalu menjamin tercapainya kinerja keuangan pemerintah daerah yang optimal di seluruh kabupaten/kota. Disparitas kemampuan fiskal, tingkat pembangunan infrastruktur, serta variasi dalam kapasitas pengelolaan keuangan daerah masih menjadi sebuah tantangan yang harus dihadapi dalam upaya mewujudkan kemandirian dan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Utara. Ketimpangan tersebut tidak hanya mencerminkan rendahnya kemandirian fiskal, tetapi juga berpotensi memengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah, karena struktur pendapatan yang tidak seimbang dapat memengaruhi pola alokasi dan penggunaan anggaran pemerintah daerah.

Meskipun memiliki potensi ekonomi yang besar, pada kenyataannya mayoritas kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih sangat bergantung pada *intergovernmental revenue* dari pemerintah pusat dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Tabel 1. 1

Kontribusi PAD dan Transfer terhadap Pendapatan Daerah

Komponen Pendapatan	2021	2022	2023	2024	%
PAD	21,00	23,40	22,91	24,13	22,86
Intergovernmental revenue	71,06	69,79	70,91	71,22	70,74

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2025.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) periode 2021-2024 tersebut, kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan rata-rata hanya sekitar 22,86%, sedangkan *intergovernmental revenue* yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) mencapai 70,74% dari total pendapatan (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2025). Bahkan masih terdapat empat kabupaten dan satu kota yang kontribusi PAD-nya terhadap total pendapatan masih berada di bawah angka 10%, yaitu:

Tabel 1. 2

Kabupaten/Kota dengan PAD dibawah 10%

Kab/Kota	2021	2022	2023	2024	%
Kabupaten Nias Utara	2,71	1,63	1,83	2,74	2,23
Kabupaten Nias Barat	2,86	1,75	1,96	2,20	2,19
Kabupaten Papak Bharat	4,62	3,41	3,53	5,32	4,22
Kabupaten Nias Selatan	2,34	2,16	1,67	1,67	1,96
Kota Gunung Sitoli	3,02	3,55	3,34	4,86	3,69

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2025.

Kondisi tersebut mencerminkan bahwa tingkat kemandirian fiskal pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Utara masih tergolong rendah dan belum sejalan dengan tujuan otonomi daerah. Ketergantungan yang tinggi terhadap *intergovernmental revenue* tidak hanya menimbulkan kerentanan fiskal ketika terjadi perubahan kebijakan transfer dari pemerintah pusat, tetapi juga berpotensi menimbulkan fenomena *flypaper effect*, yaitu kondisi ketika pemerintah daerah lebih mengandalkan dana transfer dibandingkan mengoptimalkan pendapatan asli daerah. Hal ini pada akhirnya dapat berdampak pada kurang optimalnya pengelolaan keuangan daerah, terutama dalam aspek efisiensi penggunaan anggaran (Fitrianti et al., 2025). Kondisi ini tidak hanya mencerminkan rendahnya kemampuan daerah dalam mengoptimalkan pendapatan, tetapi juga berpotensi memengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah, terutama dalam hal perencanaan dan realisasi anggaran.

Selain itu, rendahnya kontribusi PAD juga menunjukkan bahwa upaya optimalisasi potensi pendapatan daerah belum berjalan secara maksimal. Hal ini terlihat dari masih rendahnya realisasi PAD dibandingkan target yang ditetapkan,

di mana beberapa kabupaten/kota memiliki tingkat pencapaian rendah di bawah level dari anggaran yang direncanakan. Kondisi ini mengindikasikan adanya kelemahan dalam pengelolaan pendapatan daerah, baik dari sisi perencanaan, pemungutan, maupun pengawasan, yang pada akhirnya dapat memengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan. Kabupaten dan Kota yang mengalami defisit penerimaan yang cukup signifikan dengan tingkat pencapaian di bawah 75% dari pagu yang dianggarkan, yaitu:

Tabel 1. 3

Kabupaten/Kota dengan Realisasi PAD dibawah 75%

Kabupaten/Kota	2021	2022	2023	2024	%
Kabupaten Nias Utara	21,83	42,87	81,45	127,38	68,38
Kota Binjai	38,36	45,48	45,93	69,99	49,94
Kota Sibolga	85,51	54,87	81,95	40,49	65,71
Kabupaten Padang Lawas	55,00	55,22	60,23	113,87	71,08
Gunung Sitoli	75,93	69,35	61,33	80,84	71,86

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2025.

Capaian yang masih rendah tersebut mengindikasikan masih lemahnya cakupan pemungutan pajak (*tax coverage ratio)* pada berbagai komponen PAD, terutama pajak daerah dan retribusi daerah, yang menunjukkan bahwa basis pajak serta objek retribusi yang tersedia belum sepenuhnya teridentifikasi dan termanfaatkan secara efektif. Sejumlah permasalahan telah diidentifikasi sebagai faktor penghambat dalam optimalisasi PAD, di antaranya keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dalam bidang pengelolaan perpajakan dan retribusi daerah, sistem administrasi perpajakan beserta database wajib pajak yang belum terintegrasi secara memadai, tingkat kepatuhan wajib pajak dan pembayar retribusi yang masih rendah, serta pemanfaatan aset-aset milik daerah untuk menghasilkan pendapatan yang belum berjalan optimal. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan pendapatan daerah belum berjalan optimal, yang pada akhirnya dapat berdampak pada kurang efisiennya pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, struktur pendapatan daerah kabupaten/kota di Sumatera Utara masih didominasi oleh *intergovernmental revenue* dari pemerintah pusat. *Intergovernmental revenue* merupakan dana yang

diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang sumbernya berasal dari pendapatan APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, yang secara regulatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dana tersebut terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU) yang bertujuan untuk mengoptimalisasi kesetaraan kapasitas fiskal antar daerah, Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditujukan untuk membantu daerah dalam mendanai kegiatan-kegiatan khusus yang berskala prioritas nasional, serta Dana Bagi Hasil (DBH) yang merupakan bagian daerah yang bersumber dari beberapa penerimaan seperti pajak dan sumber daya alam tertentu (Ambya, 2023).

Keberadaan *intergovernmental revenue* memiliki peran strategis dalam menutup kesenjangan fiskal atau *fiscal gap* antara kebutuhan belanja daerah dengan kemampuan pendapatan daerah, sekaligus sebagai instrumen pemerataan kapasitas fiskal antar daerah yang memiliki potensi ekonomi yang berbeda-beda. Namun demikian, besarnya ketergantungan terhadap *intergovernmental revenue* menimbulkan dilema dalam pengelolaan keuangan daerah, di mana pada satu sisi *intergovernmental revenue* membantu pemerintah daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, namun pada sisi lain dapat menciptakan ketergantungan yang berlebihan dan mengurangi insentif pemerintah daerah untuk mengoptimalkan PAD-nya, hal inilah yang dapat menimbulkan fenomena *flypaper effect*. Kondisi demikian memunculkan pertanyaan penting: apakah *intergovernmental revenue* yang besar dapat mendorong peningkatan kinerja keuangan melalui peningkatan kapasitas belanja pembangunan, atau justru sebaliknya mengakibatkan penurunan kinerja keuangan karena tidak diimbangi dengan optimalisasi Pendapatan Asli Daerah?. Oleh karena itu, analisis terhadap pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi penting, khususnya untuk mengetahui bagaimana dana transfer tersebut memengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah.

Melihat besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap *intergovernmental revenue* yang telah dijelaskan sebelumnya, upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi faktor krusial dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. PAD mencerminkan

kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan mengelola potensi ekonomi lokal sebagai sumber pendapatan yang berasal dari wilayahnya sendiri. Tingginya PAD menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kapasitas fiskal yang lebih baik serta fleksibilitas yang lebih besar dalam mengalokasikan sumber daya keuangan sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah. Sebaliknya, rendahnya PAD mencerminkan belum optimalnya pemanfaatan potensi ekonomi daerah, yang dapat berdampak pada keterbatasan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pengeluaran secara efektif. Oleh karena itu, Pendapatan Asli Daerah perlu dianalisis lebih lanjut untuk mengetahui sejauh mana perannya dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, optimalisasi Pendapatan Asli Daerah menjadi faktor penting dalam mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap *intergovernmental revenue*. Peningkatan PAD memberikan ruang fiskal yang lebih luas dalam pengelolaan anggaran, sehingga mendorong efisiensi pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, PAD memiliki peran strategis dalam mendukung peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selain aspek pendapatan yang tercermin dari *intergovernmental revenue* dan Pendapatan Asli Daerah, sisi pengeluaran atau alokasi belanja daerah juga memiliki peran penting dalam memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Salah satu komponen belanja yang strategis dalam konteks pembangunan daerah adalah belanja modal, yaitu belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah yang meliputi pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, gedung perkantoran, fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta pengadaan peralatan dan mesin yang menunjang pelayanan publik (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, 2010). Dalam konteks tersebut, pengelolaan belanja modal yang efektif dan efisien menjadi penting untuk memastikan bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan mampu memberikan manfaat optimal bagi peningkatan kinerja keuangan daerah. Oleh karena itu, belanja modal menjadi variabel penting yang perlu dianalisis untuk mengetahui pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, khususnya dalam aspek efisiensi.

Belanja modal merupakan bentuk investasi produktif yang tidak hanya bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam jangka pendek, tetapi juga berpotensi mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kapasitas PAD dalam jangka panjang melalui perbaikan iklim investasi dan peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat. Infrastruktur yang dihasilkan dari belanja modal yang memadai dapat menarik investasi swasta, memperluas basis pajak, dan pada akhirnya meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah yang berkontribusi pada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. Namun demikian, dalam praktik pengelolaan anggaran daerah, alokasi belanja modal kerap kali menghadapi kendala berupa *trade-off* dengan kebutuhan belanja pegawai yang bersifat rigid dan dominan dalam struktur APBD, sehingga porsi belanja modal menjadi kurang optimal dan menyulitkan pemerintah daerah menyeimbangkan kebutuhan operasional dengan investasi pembangunan jangka panjang (Ambya, 2023). Fenomena ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah dalam menyeimbangkan antara kebutuhan operasional rutin dengan investasi pembangunan yang bersifat produktif dan berjangka panjang. Kondisi ini tidak hanya berdampak pada kapasitas pembangunan daerah, tetapi juga berpotensi memengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah, terutama dalam hal optimalisasi penggunaan anggaran.

Dalam kaitannya dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, alokasi belanja modal yang memadai secara teoritis dapat meningkatkan rasio pertumbuhan dan produktivitas ekonomi daerah, yang pada gilirannya berdampak positif terhadap peningkatan PAD dan perbaikan rasio-rasio keuangan lainnya. Akan tetapi, pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah mungkin tidak bersifat langsung dan memerlukan *lag time* atau jeda waktu tertentu untuk dapat terobservasi dampaknya, mengingat investasi infrastruktur membutuhkan waktu untuk dapat menghasilkan *multiplier effect* terhadap perekonomian daerah. Dengan demikian, belanja modal tidak hanya berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, tetapi juga berpotensi memengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah dalam jangka menengah dan panjang.

Karena itu, analisis terhadap pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah perlu mempertimbangkan tidak hanya besaran alokasi

anggaran yang dikeluarkan, tetapi juga efektivitas dan efisiensi penggunaan belanja modal tersebut. Efektivitas belanja modal berkaitan dengan sejauh mana pengeluaran tersebut mampu menghasilkan output berupa infrastruktur dan fasilitas publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sedangkan efisiensi mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam memaksimalkan manfaat pembangunan dengan penggunaan sumber daya anggaran yang terbatas. Selain itu, keberhasilan belanja modal juga perlu dilihat dari *outcome* jangka menengah dan panjangnya, seperti peningkatan aktivitas ekonomi daerah, perluasan basis pajak, serta kontribusinya terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang pada akhirnya berdampak pada perbaikan kinerja keuangan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Oleh karena itu, belanja modal menjadi variabel penting yang perlu dianalisis dalam penelitian ini untuk mengetahui sejauh mana pengaruhnya terhadap efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah belum optimalnya kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara yang tercermin dari rendahnya efisiensi pengelolaan keuangan daerah. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh ketidakseimbangan struktur pendapatan daerah yang masih didominasi oleh *intergovernmental revenue* serta belum optimalnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah dalam mendukung kemandirian fiskal. Selain itu, alokasi belanja daerah, khususnya belanja modal, belum sepenuhnya diarahkan secara efektif untuk meningkatkan kapasitas ekonomi daerah sehingga berdampak pada rendahnya efisiensi dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Ketiga variabel tersebut, yaitu *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah, dan belanja modal, tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dalam membentuk struktur fiskal pemerintah daerah. *Intergovernmental revenue* mencerminkan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, sementara PAD menunjukkan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber pendapatan lokal, dan belanja modal menggambarkan bagaimana sumber daya tersebut dialokasikan untuk mendukung pembangunan daerah. Oleh karena itu, keseimbangan antara ketiga komponen tersebut menjadi faktor penting dalam menentukan tingkat efisiensi pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah telah banyak dilakukan, namun hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan inkonsistensi yang signifikan, terutama terkait pengaruh *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian internasional yang dilakukan oleh Thalib & Ekaningtias (2019) menunjukkan bahwa *intergovernmental revenue*, PAD, dan belanja modal secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah serta menekankan pentingnya pengelolaan yang efektif dan efisien dalam meningkatkan kinerja keuangan . Namun demikian, dalam praktiknya, pengaruh masing-masing variabel tersebut tidak selalu konsisten. Studi yang dilakukan oleh O. Putri et al. (2025) pada kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Barat menemukan bahwa pendapatan transfer berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sementara belanja modal tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan. Temuan ini bertolak belakang dengan hasil penelitian Sari & Arza (2025) di Provinsi Sumatera Barat yang mengungkapkan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil ini juga sejalan dengan penelitian Wahyudin (2020) yang menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah . Perbedaan hasil tersebut mengindikasikan bahwa pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah bersifat kontekstual dan sangat bergantung pada karakteristik fiskal masing-masing daerah.

Selain itu, penelitian terkait Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal juga menunjukkan hasil yang beragam. Penelitian Widajanto et al. (2022) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan dana perimbangan dan belanja modal berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan . Hasil ini didukung oleh penelitian Putu et al. (2023) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sementara dana perimbangan dan belanja modal berpengaruh negatif dan tidak signifikan. Penelitian Novita & Arza (2024) juga menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan, sedangkan dana perimbangan dan belanja modal berpengaruh negatif

signifikan. Di sisi lain, penelitian Ketut & Anggreni (2019) menemukan bahwa belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sementara penelitian Maharani et al. (2024) menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah . Perbedaan hasil ini menunjukkan bahwa pengaruh PAD dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah masih belum konsisten dan cenderung dipengaruhi oleh kondisi masing-masing daerah serta efektivitas pengelolaan anggaran.

Lebih lanjut, sebagian besar penelitian terdahulu cenderung menganalisis pengaruh variabel-variabel tersebut secara parsial atau hanya menguji dua variabel independen sekaligus, sehingga belum memberikan pemahaman komprehensif mengenai bagaimana *intergovernmental revenue*, PAD, dan belanja modal berinteraksi secara simultan dalam memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Selain itu, terdapat keterbatasan cakupan geografis dalam penelitian-penelitian sebelumnya yang umumnya terfokus pada wilayah tertentu seperti Jawa Barat, Bali, Kalimantan, dan Pulau Sumatera secara umum, sementara penelitian yang secara spesifik menganalisis kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih sangat terbatas. Padahal, Provinsi Sumatera Utara memiliki karakteristik fiskal yang unik dengan tingkat ketergantungan terhadap *intergovernmental revenue* yang tinggi, disparitas kemampuan fiskal antar daerah, serta potensi ekonomi yang besar namun belum dioptimalkan secara maksimal dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Aspek temporal juga menjadi gap penting yang perlu diperhatikan. Periode 2021-2024 merupakan periode empat tahun terakhir yang mencerminkan kondisi fiskal terkini pemerintah daerah di era implementasi otonomi daerah yang telah berjalan lebih dari dua dekade. Periode ini menjadi penting untuk diteliti karena merupakan fase evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah setelah berbagai kebijakan desentralisasi fiskal diimplementasikan, termasuk perubahan regulasi terkait hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta berbagai upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah yang telah dilakukan. Dengan menggunakan data periode terkini 2021-2024, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran aktual mengenai dinamika fiskal daerah serta efektivitas

berbagai instrumen keuangan dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah, khususnya dalam aspek efisiensi pengelolaan keuangan daerah. Namun demikian, penelitian dengan data periode ini, khususnya yang menganalisis *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah, dan belanja modal secara simultan pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara, masih sangat terbatas sehingga perlu dilakukan untuk menghasilkan bukti empiris yang relevan dengan kondisi terkini.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat tiga gap utama yang menjadi dasar penelitian ini. Pertama, gap empiris berupa inkonsistensi hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah, dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yang mengindikasikan perlunya pengujian ulang dengan pendekatan yang lebih komprehensif serta pada konteks kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara. Kedua, gap metodologis berupa keterbatasan penelitian yang menganalisis ketiga variabel tersebut secara simultan dan komprehensif, di mana mayoritas penelitian terdahulu hanya berfokus pada satu atau dua variabel saja sehingga belum memberikan pemahaman yang holistik mengenai interaksi antar variabel dalam memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Ketiga, gap kontekstual berupa keterbatasan penelitian pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara dengan karakteristik fiskal yang unik serta penggunaan data periode terkini 2021-2024 yang mencerminkan kondisi aktual pengelolaan keuangan daerah.

Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menghasilkan bukti empiris terbaru mengenai pengaruh *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah, dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan pendekatan efisiensi pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024. Berdasarkan fenomena dan *research gap* yang telah dipaparkan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **"Pengaruh *Intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Utara 2021-2024".**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang, peneliti mengidentifikasi beberapa permasalahan yang menjadi dasar dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kondisi kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara masih menunjukkan indikasi belum optimal, terutama dalam aspek efisiensi pengelolaan keuangan daerah, yang tercermin dari struktur pendapatan daerah yang belum seimbang.
2. Proporsi *intergovernmental revenue* terhadap total pendapatan daerah masih mendominasi dengan persentase yang tinggi, sebagaimana ditunjukkan oleh data periode 2021-2024, yang mengindikasikan adanya potensi ketergantungan fiskal (*flypaper effect*) pada pemerintah daerah.
3. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) antar kabupaten/kota masih menunjukkan variasi yang cukup besar, yang mencerminkan perbedaan kemampuan daerah dalam menggali potensi ekonomi lokal serta efektivitas pengelolaan pendapatan daerah.
4. Alokasi belanja modal terhadap total belanja daerah masih relatif rendah secara persentase, sehingga pemanfaatannya belum sepenuhnya optimal dalam mendukung peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah secara berkelanjutan.
5. Berdasarkan kondisi tersebut, masih terbatas kajian empiris yang secara khusus menguji pengaruh *Intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Belanja Modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara pada periode 2021-2024.

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini dibatasi pada analisis pengaruh *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan belanja modal terhadap kinerja keuangan daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara selama periode 2021-2024. Kinerja keuangan daerah dalam penelitian ini diukur menggunakan rasio efisiensi, sehingga pembahasan difokuskan pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola belanja terhadap pendapatan secara optimal. Penelitian ini

tidak membahas faktor-faktor lain di luar variabel yang diteliti serta tidak melakukan perbandingan antar daerah di luar wilayah Provinsi Sumatera Utara, agar analisis yang dilakukan tetap terfokus dan mendalam.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti merumuskan beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan masalah tersebut dibawah ini :

1. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024?
4. Apakah *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan belanja modal secara simultan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024.
2. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024.
3. Untuk menguji pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024.

4. Untuk menguji pengaruh *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan belanja modal secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode 2021-2024.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian keuangan publik dan desentralisasi fiskal, khususnya yang berkaitan dengan pengaruh *intergovernmental revenue*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yang diukur melalui aspek efisiensi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur empiris mengenai pengelolaan keuangan daerah serta menjadi dasar bagi pengembangan penelitian selanjutnya di bidang keuangan daerah.

2. Manfaat Praktis

   a. Bagi Pemerintah Daerah

      Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara dalam merumuskan dan mengevaluasi kebijakan fiskal daerah, khususnya dalam pengelolaan *intergovernmental revenue*, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta pengalokasian belanja modal secara lebih optimal guna meningkatkan efisiensi kinerja keuangan daerah.

   b. Bagi Akademisi

      Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan kajian bagi akademisi dalam kegiatan pembelajaran dan penelitian di bidang ekonomi publik dan keuangan daerah, khususnya yang berkaitan dengan analisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam perspektif efisiensi.

   c. Bagi Peneliti Selanjutnya

      Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan pembanding bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengkaji topik sejenis,

baik dengan menambah variabel penelitian, memperluas wilayah penelitian, maupun menggunakan periode pengamatan yang berbeda.