

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Selesainya pemerintahan orde baru di tahun 1998 memberikan banyak dampak perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Perubahan ini tidak terjadi hanya pada pemerintahan pusat, namun juga pada pemerintahan daerah. Setelah era reformasi, terjadi perkembangan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia yang tadinya bersifat sentralisasi berganti menjadi desentralisasi yang mengakibatkan terdapat yang dilimpahkan dari pemerintah pusat untuk pemerintah daerah. Ini dibuktikan dari UU No. 22 Tahun 1999 terkait Pemerintahan Daerah. Adanya regulasi tersebut juga menjadi asas dari lahirnya otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah di UU No. 12 Tahun 2008 terkait Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 terkait Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Daerah dan Pusat, menjelaskan tentang hak serta kewajiban bagi pemerintah daerah dalam pengaturan, mengurus, serta mengelola secara mandiri segala kepentingan pemerintahan serta dalam melaksanakan urusan masyarakatnya. Dari pengadaaan otonomi daerah, pemerintah daerah dalam mengurus pengelolaan daerahnya, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan daerah diharapkan untuk tidak bergantung lagi pada pemerintah pusat. Daerah otonom dituntut agar mempunyai kemampuan serta tanggungjawab dalam menggali sumber ekonominya sendiri dengan mengusahakan untuk mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat. Adanya pertimbangan yang ideal antar pemerintah daerah dan pusat digambarkan oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan sebagai pembiayaan tugas serta otoritas daerahnya masing-masing.

Mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban mengenai keuangan daerah tercantum dalam PP 5 No.105 tahun 2000 yang menjelaskan pedoman dalam mengelola keuangan daerah diharuskan diimplementasikan dengan efektif, akuntabel, transparan, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan atas dasar asas kepatuhan dan asas keadilan. Pengelolaan keuangan daerah yang efektif merupakan aspek yang harus dicapai dalam menciptakan *good governance* dengan

menggunakan indikator pengukuran kinerja keuangan untuk menilai kinerja pada pemerintah daerah (Darwanis dan Saputra 2014).

Adapun upaya dalam melakukan penilaian kinerja daerah bisa dilihat dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) (Aswar 2019). Dalam LKPD mencakup informasi tentang proses mengelola keuangan daerah yang merupakan tanggung jawab dari pemerintah daerah atas keuangan daerah, yang digambarkan melalui kondisi keuangan, kinerja keuangan, posisi keuangan, pemerintah daerah (Suhardjo 2019). dalam Permendagri No. 64 Tahun 2013, tanggung jawab dari pemerintah daerah atas sudah ada dalam LKPD.

Laporan keuangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah akan dilakukan pemeriksaan dari BPK untuk menghasilkan opini mengenai laporan keuangan itu sendiri. Opini tersebut merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan, untuk menunjukkan kewajaran dari penyajian laporan keuangan dalam berbagai aspek material penilaian (Karno dan Alliyah 2021).

Tabel 1. Hasil Opini LKPD oleh BPK periode 2017-2021

Tahun	Opini								Jumlah LKPD
	WTP		WDP		TMP		TW		
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
2017	411	76%	113	21%	18	3%	0	-	542
2018	443	82%	86	16%	18	3%	0	-	542
2019	485	90%	50	9%	7	1,3%	0	-	542
2020	486	89,7%	49	9%	5	0,9%	2	0,4%	542
2021	500	92,4%	38	7%	3	0,6%	0	-	541

Sumber: IHPS BPK Semester 1 Tahun 2022

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK untuk semester pertama tahun 2022 atas 541 LKPD Tahun 2021, menjelaskan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 38 LKPD (7%), opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas 500 (92,4%) LKPD, opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) atas 3 (0,6%) LKPD. Dari tingkat pemerintahan, opini WTP mencapai 34 dari 34 pemerintah provinsi

(100%), 377 dari 414 pemerintah kabupaten (91%), serta 89 dari 93 pemerintah kota (96%).

Hasil pemeriksaan tersebut mengungkapkan adanya peningkatan opini WTP dari tahun 2017 sampai dengan 2021, namun meskipun terjadi peningkatan opini nyatanya masih ditemukan beberapa permasalahan pada LKPD tahun 2021. Salah satu permasalahan tersebut adalah terdapat 10 dari 541 LKPD yang mengalami penurunan opini. LKPD Tahun 2021 yang belum memperoleh opini WTP atau mengalami penurunan opini disebabkan oleh adanya beberapa permasalahan yang mempengaruhi kewajaran dari penyajian laporan keuangan. Permasalahan tersebut antara lain mengenai penyajian aset lancar, aset tetap, aset lainnya, belanja operasi, dan belanja modal.

Selain itu, dari hasil audit di atas juga ditemukan masih adanya masalah tidak patuh pada aturan undang-undang yang berdampak finansial, permasalahan tersebut menyebabkan adanya potensi kerugian, kekurangan serta kerugian, dalam hal penerimaan mencapai 4.524 masalah ada Rp2,35 triliun. Masalah tidak patuh tersebut memiliki dampak pada finansial diantaranya ada masalah ketidakpatuhan yang bisa menyebabkan kerugian hingga 2.885 permasalahan mencapai Rp1,45 triliun, adanya kerugian mencapai 667 permasalahan ada Rp371,21 miliar, serta kekurangan penerimaan ada 972 permasalahan mencapai Rp534,76 miliar.

Selanjutnya, hasil pemeriksaan juga mengungkapkan bahwa masih ditemukan adanya permasalahan dalam penyajian dan pengelolaan atas belanja modal, dimana ada pembayaran yang berlebih terhadap belanja modal dari yang seharusnya atas kekurangan kapasitas fisik, indikasi pemahalan harga, pekerjaan belum terealisasi, spesifikasi pekerjaan yang tidak sesuai, pembayarannya lebih dari prestasi pekerjaan belum pulih terhadap setoran kas daerah terjadi pada 493 pemerintah daerah dengan kerugian sebesar Rp524,49 miliar. Selain itu, realisasi dari belanja modal yang tidak diakui sesuai ketentuan terjadi pada 381 pemerintah daerah dengan kerugian sebesar Rp372,76 miliar.

Banyaknya permasalahan tersebut terjadi akibat kurangnya pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas publik oleh entitas sektor publik, diantaranya juga ada pemerintah daerah. Dari permasalahan yang ditemukan, dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan dan tanggungjawab atas tata kelola keuangan daerah

belum dijalankan secara baik dan optimal, dengan bukti masih adanya permasalahan-permasalahan dari beberapa objek pemeriksaan yang belum sesuai dengan ketentuan undang-undang. Ditasari & Sudrajat (2020) menyatakan semakin tingginya pelanggaran yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, maka kinerjanya tersebut juga menjadi makin buruk.

Kinerja keuangan pada pemerintah daerah bisa dipengaruhi oleh berbagai faktor, yakni *government size*, *regional wealth*, *intergovernmental revenue*, pajak daerah, dan belanja modal.

Size atau ukuran daerah ialah suatu faktor yang dapat memberikan pengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Dimana besarnya suatu ukuran daerah, akan besarnya juga tuntutan masyarakat atas akuntabilitas pemerintah daerah, yang mana hal tersebut akan berpengaruh pada kinerja keuangan dari pemerintah daerah (Saraswati dan Rioni 2019). Ukuran daerah bisa dilakukan proksi menggunakan total aset milik setiap daerah. Total aset dapat menunjukkan besarnya sumber daya ekonominya pemerintah daerah (Murhadi 2013). Diharapkan semakin besarnya aset milik suatu daerah bisa menjelaskan besarnya pula ukuran pemerintah daerahnya. Serta diharapkan juga dari adanya aset yang besar dapat memberikan peranan yang memberikan pengaruh pada kinerja pemerintah. Pemerintah daerah yang memiliki aset besar seharusnya bisa meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya dengan lebih baik. Tuntutan dalam kinerja pemerintah daerah akan meningkat seiring dengan nilai aset yang dimiliki daerahnya.

Riset yang dilaksanakan oleh Lubis & Ningsi (2022), Fitasari & Ismawati (2020), Mega & Saring (2022), dan Manafe et al. (2023) mengemukakan ukuran daerah berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian (Sedyaningsih dan Zaky 2016) dan Oktaviani et al. (2020) yang menyatakan ukuran daerah tidak mempengaruhi kinerja keuangan.

Faktor lain yang bisa memberikan pengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah ialah *wealth* atau kemakmuran pemerintah daerah. Menurut Kusumawardani (2012) dalam Aulia & Rahmawaty (2020) kemakmuran merupakan kemampuan yang harus dikembangkan oleh pemerintah daerah untuk bisa memenuhi kebutuhan daerahnya. Kemakmuran suatu daerah dapat diproksikan dengan menggunakan PAD. PAD ialah pendapatan yang berasal dari sumber daya

ekonomi yang bersifat asli dari suatu daerah, yang penggunaannya ditujukan untuk mendanai program kerja dengan tujuan pelayanan publik. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa pemakaian dana PAD memiliki tujuan sebagai pembiayaan pembangunan daerah, ini dikarenakan PAD merupakan aspek kekayaan asli dari tiap daerah, yang bertujuan sebagai pembiayaan kepentingan daerahnya dan juga agar dapat menekan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Pemerintah daerah berkewajiban untuk memperlihatkan ketersesuaian dan konsistensi atas realisasi PAD dengan kinerja keuangan pemerintah daerah yang merupakan pengoptimalan pelayanan kepada masyarakat. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan PAD diantaranya ada retribusi daerah, pajak daerah, hasil pengelolaan kekayaan terpisah serta lainnya dalam pendapatan daerah yang sah. Penelitian Kusuma & Handayani (2017) mengungkapkan semakin tingginya PAD suatu daerah bisa memberikan peningkatan pada kinerja keuangan pemerintah daerah yang disebabkan oleh adanya peningkatan atas PAD juga akan ada peningkatan kualitas dari pelayanan publik.

Pada temuan Putri & Aswar (2022), Nugroho & Budiantara (2016), dan Nurhayati et al (2021) menyatakan bahwa *regional wealth* atau kekayaan daerah berpengaruh pada kinerja keuangan. Temuannya belum sesuai pada temuan Noviyanti & Kiswanto (2016) yang mengungkapkan kekayaan daerah tidak mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selanjutnya faktor yang bisa memberikan pengaruh pada kinerja keuangan pada pemerintah daerah yakni *intergovernmental revenue* atau bisa disebut dana perimbangan (Simanullang 2013). Definisinya adalah *output* dari kebijakan pemerintah pusat pada aspek desentralisasi fiskal, dengan tujuan tercapainya keseimbangan fiskal antara pemerintah daerah dengan pusat. Dana perimbangan bertujuan tidak hanya untuk menopang daerah dalam membiayai penyelenggaraannya, tetapi juga untuk meminimalkan adanya ketidakseimbangan sumber pembiayaan antara pemerintah pusat dengan daerah dan berkurangnya kesenjangan pembiayaan pemerintah antar daerah (Novyandra dan Arifin 2016). Pemerintah pusat akan memantau dan mengawasi penggunaan atas pemberian dana perimbangan oleh pemerintah daerah, sehingga bisa memberikan dorongan pada pemda dalam peningkatan kinerja yang dilakukan dalam hal akuntabilitas

mengelola keuangan daerahnya dikarenakan sumber pendanaannya asalnya dari pemerintah pusat.

Penelitian (Mubarok et al. 2022), (Sriwijayanti dan Apriyanti 2020), dan Lestari & Nurkhin (2021) menjelaskan *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Temuannya belum sesuai dengan temuan Sesotyaningtyas (2012) dan Aswar (2019) yang menyatakan *intergovernmental revenue* tidak mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Faktor yang bisa mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah selanjutnya ialah pajak daerah. Dalam UU No. 28 Tahun 2009, pajak daerah ialah partisipasi wajib terutang badan kepada daerah atau orang pribadi sebagai bentuk kontribusi daerah yang bersifat memaksa didasarkan atas peraturan perundang-undangan, dan tidak memperoleh balasan dengan langsung, yang dimanfaatkan sebagai kepentingan operasional daerah guna mencapai kemakmuran rakyat yang besar. Iuran pajak yang telah dibayarkan oleh masyarakat dapat digunakan pemerintah daerah agar memberikan imbalan melalui pembangunan serta pelayanan masyarakat secara tidak langsung. Semakin besarnya jumlah iuran yang diterima atas pembayaran pajak daerah, maka pendapatan asli daerahnya juga akan semakin besar.

Pembayaran pajak oleh masyarakat bisa memberikan peningkatan pada pendapatan asli daerah, dimana makin besarnya pendapatan asli daerah bisa mempermudah pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam mendanai pembangunan daerah serta pelayanan publik kepada masyarakat. Menurut Wiguna & Jati (2019) pajak daerah adalah salah satu sumber terpenting dari pendapatan asli daerah dan bisa mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah secara signifikan, karena apabila besarnya pajak daerah mencapai target yang telah ditetapkan, maka akan menjelaskan bertambah baiknya kinerja keuangan pemerintah daerahnya.

Temuan Prayitno & Novita (2013), Alfarisi (2015), dan Sesotyaningtyas (2012) mengungkapkan bahwa pajak daerah mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil ini tidak sama pada temuan Iswantini et al. (2021)

menyatakan pajak daerah tidak mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Belanja modal menjadi salah satu indikator selanjutnya yang bisa memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Peneliti menerapkan belanja modal menjadi variabel moderasi, yang mana investasi ataupun belanja yang dilakukan menciptakan aktiva atau aset tetap yang biasanya dilakukan oleh otoritas publik. Aset tetap daerah yang diperoleh dari belanja modal antara lain berupa infrastruktur, bangunan, peralatan, dan sumber daya tetap yang lain. (Nordiawan dan Hertianti 2006).

Belanja modal sangat erat kaitannya dengan pembangunan infrastruktur daerah yang bertujuan untuk digunakan oleh masyarakat. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa besarnya belanja modal, maka infrastruktur pembangunan juga semakin bertambah, yang berarti pelayanan kepada masyarakatnya akan semakin bagus, pertumbuhan meningkat, serta pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat juga akan semakin meningkat (Setiawan, 2011). Artinya kinerja atas penyelenggaraan pemerintah daerah juga akan bertambah baik seiring dengan tingginya belanja modal suatu daerah.

Pada penelitian Sriwijayanti (2020), Mubarok (2022), Lestari (2021), dan Karno & Alliyah (2021) mengungkapkan belanja modal mempengaruhi kinerja keuangan. Berbeda dengan penelitian Atmoko & Kahirudin (2022) yang mengungkapkan belanja modal tidak mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dari hasil penjelasan diatas, masih ditemukan hasil inkonsistensi dari penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian ini berkontribusi pada literatur-literatur yang berkaitan dengan variabel *size*, *wealth*, *intergovernmental revenue*, pajak daerah, variabel moderasi yakni belanja modal, serta kinerja keuangan pemerintah daerah. Peneliti berfokus pada temuan dari Putri & Aswar (2022). Perbedaan terdapat pada adanya penambahan variabel *size* sesuai rekomendasi penelitian sebelumnya, dan variabel pajak daerah sesuai saran dari penelitian Iswantini (2021) sebagai variabel independen. Serta terdapat variabel moderasi yaitu belanja modal. Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian terkait kinerja keuangan pemerintah daerah dengan judul “Pengaruh *Size*,

Wealth, *Intergovernmental Revenue*, dan Pajak Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan Belanja Modal sebagai Variabel Moderasi”.

I.2 Perumusan Masalah

Dari adanya uraian yang dipaparkan, peneliti menggunakan rumusan masalah, diantaranya.

1. Apakah *size* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah *wealth* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah pajak daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh *size* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
6. Apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh *wealth* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
7. Apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?
8. Apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Selanjutnya peneliti juga memiliki tujuan penelitiannya, meliputi:

1. Untuk mengetahui apakah *size* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui apakah *wealth* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

4. Untuk mengetahui apakah pajak daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh *size* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
6. Untuk mengetahui apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh *wealth* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
7. Untuk mengetahui apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
8. Untuk mengetahui apakah belanja modal dapat memoderasi pengaruh pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Dari adanya tujuan yang telah dipaparkan, selanjutnya penulis mengharapkan agar penelitian ini bisa bermanfaat untuk beberapa pihak, diantaranya:

1. Aspek Praktis (Guna Laksana)
 - a) Bagi pemerintah daerah harapannya bisa dimanfaatkan menjadi pertimbangan dalam mengambil kebijakan sebagai peningkatan kinerja keuangan daerahnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.
 - b) Bagi pemerintah pusat harapannya agar bisa diterapkan untuk sumber informasi terkait kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai proses melaksanakan otonomi daerah.
 - c) Bagi masyarakat harapannya bisa diterapkan untuk sumber informasi dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Aspek Teoritis (Keilmuan)
 - a) Bagi peneliti diharapkan dapat memberikan pandangan dan pemahaman mengenai pengaruh *size*, *wealth*, *intergovernmental revenue* serta pajak daerah pada kinerja keuangan pemerintah daerah dengan belanja modal merupakan variabel moderasi.
 - b) Bagi peneliti di masa mendatang, harapannya agar bisa dijadikan sebagai referensi penelitiannya yang sejenis.