

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

Pemahaman mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penelitian sangat penting agar pelaksanaan penelitian berjalan dengan baik, dimana salah satu unsur dalam pemahaman adalah pengertian terhadap objek penelitian. Berikut ini adalah pemaparan variabel-variabel yang akan diteliti.

2.1.1 Tingkat Pendapatan Asli Daerah

Menurut Baihaqi (2011:252) Tingkat Pendapatan Asli Daerah merujuk pada proporsi Pendapatan Asli Daerah dari total Pendapatan Daerah. Dimana Pendapatan Daerah dapat bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan yang Sah.

2.1.1.1 Pendapatan Asli Daerah

2.1.1.1.1 Konsep Home Office-Branch Office

Fuad (2015:12) menjelaskan bahwa struktur akuntansi pemerintah daerah di Indonesia menggunakan konsep transaksi antara Kantor Pusat dan Kantor Cabang yang biasa disebut konsep *Home Office-Branch Office Transaction* atau disingkat dengan HOB O.

Dalam pemerintahan daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) yang merupakan kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD)

bertindak sebagai kantor pusat (*Home Office*) sedangkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bertindak sebagai kantor cabang (*Branch Office*).

Tanjung (2015:2) juga menjelaskan bahwa dengan diberlakukannya sistem akuntansi desentralisasi, setiap kantor cabang akan menyelenggarakan pembukuan atas transaksi yang terjadi pada kantor cabang bersangkutan secara lengkap. Kemudian pada akhir tahun, penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan dengan cara mengkonsolidasikan laporan keuangan dari setiap SKPD dengan laporan keuangan SKPKD yang prosesnya dikerjakan oleh fungsi SKPKD.

Dalam menerapkan sistem desentralisasi, maka diperlukan suatu kontrol atas pencatatan antara kantor cabang dan kantor pusat melalui mekanisme akun resiprokal, yaitu akun yang digunakan untuk menampung transaksi pengiriman uang atau barang antara kantor pusat dan kantor cabang. Akun resiprokal meliputi rekening koran-PPKD yang ada pada SKPD dan akun rekening koran-SKPD yang ada pada PPKD. (Tanjung, 2015:2)

2.1.1.1.2 Definisi Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Halim (2007:96) juga mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi daerah.

Sedangkan menurut Malau et.al (2019:10) Pendapatan Asli Daerah berasal dari setiap orang atau entitas yang menggunakan layanan atau fasilitas yang disediakan oleh pemerintah.

Selain itu, Baihaqi (2001) dalam Putera (2018:150) juga menjelaskan bahwa Pendapatan Asli daerah adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Pendapatan Asli Daerah Lainnya yang Sah.

Sejalan dengan pendapat diatas, Putra (2018:150) juga menjelaskan bahwa Pendapatan Asli daerah merupakan penerimaan murni daerah dan peranannya merupakan indikator sejauh mana otonomi telah dilaksanakan secara luas, nyata dan bertanggungjawab.

Al-latief (2013:19) lebih jauh menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan yang asli dan digali sendiri oleh daerah yang digunakan untuk modal pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan sebagai usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan bantuan dana dari pemerintah pusat.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.1.1.1.3 Tujuan Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Selain itu, Halim (2004:91) berpendapat bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri.....maka, diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri dengan melakukan berbagai upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun penggalan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Adapun tujuan lain PAD selain untuk membiayai kebutuhan daerah seperti melaksanakan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, Pendapatan Asli Daerah juga bertujuan agar dalam melaksanakan kewajibannya pemerintah daerah dapat mengandalkan penerimaan sendiri dan mengurangi ketergantungan dana dari pihak lain seperti Dana Transfer atau Pinjaman Daerah.

2.1.1.1.4 Sumber Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

1. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi dan badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan sebesar-besarnya untuk keperluan daerah bagi kemakmuran rakyat.

Putra (2018:152) mendefinisikan Pajak Daerah sebagai pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum.

Selain itu Sumitro (2010) dalam Putra (2018:155) mengemukakan bahwa pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah otonom seperti provinsi, kabupaten/kota dan sebagainya.

Sedangkan menurut Sriparno dan Sari (2015:373) pajak daerah adalah iuran wajib pajak yang dipungut oleh daerah untuk membiayai pembangunan daerah.

Sehingga berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa Pajak Daerah merupakan pajak yang dipungut oleh daerah dan bersifat memaksa serta tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan seluas-luasnya untuk kemakmuran rakyat.

Daerah diberikan kewenangan untuk memungut beberapa jenis pajak yang telah ditentukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Dalam rangka menghindari pengenaan pajak ganda atau pajak yang dikenakan dua kali

untuk satu jenis pajak yang sama dalam satu periode, sehingga wewenang terkait penarikan dan pemungutan pajak di daerah terbagi menjadi dua jenis pajak, yaitu Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota.

Jenis-jenis Pajak Provinsi yang kewenangan pemungutannya berada di pemerintah provinsi terdiri atas:

a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

Adalah pajak atas kepemilikan atau penguasaan kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.

b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

Adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air sebagai akibat perjanjian atau perbuatan sepihak atau karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan atau yang dijadikan pemasukan ke dalam bidang usaha.

c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Adalah pajak atas penggunaan bahan bakar bermotor.

d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan

Adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.

e. Pajak Rokok

Adalah pungutan atas cukai rokok yang dipungut pemerintah.

Sedangkan jenis Pajak Kabupaten/Kota yang kewenangan pemungutan pajaknya berada di pemerintah kabupaten/kota terdiri atas:

a. Pajak Hotel

Adalah pajak yang dikenakan atas pelayanan hotel.

b. Pajak Restoran

Adalah pajak yang dikenakan atas pelayanan restoran.

c. Pajak Hiburan

Adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan hiburan.

d. Pajak Reklame

Adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan reklame.

e. Pajak Penerangan Jalan

Adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain.

f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Adalah pajak atas segala kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan baik dari sumber daya alam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.

g. Pajak Parkir

Adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha, atau disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.

h. Pajak Air Tanah

Adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah.

i. Pajak Sarang Burung Walet

Adalah pajak atas pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet.

j. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan

Adalah pajak atas bumi dan atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau

dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan kegiatan pertambangan.

k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Adalah pajak atas penyerahan hak milik atas tanah dan/atau bangunan sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan karena jual beli, pertukaran, hibah, warisan atau pemasukan ke dalam badan usaha.

Pajak Provinsi bersifat limitatif sehingga provinsi hanya dapat memungut pajak yang telah ditetapkan, maka pemerintah provinsi tidak diperkenankan memungut pajak diluar yang sudah ditentukan undang-undang. Sedangkan jenis pajak kabupaten/kota tidak bersifat limitatif, sehingga kabupaten/kota dapat secara bebas menarik pajak dengan menetapkan sendiri jenis pajak diluar yang ditentukan Undang-Undang dengan syarat harus memenuhi kriteria pemungutan pajak yang telah ditetapkan. Sehingga jika terdapat pajak yang dipungut kabupaten/kota yang ditetapkan diluar jenis pajak menurut undang-undang dan tidak memenuhi kriteria yang ditetapkan, maka pemerintah pusat dapat membatalkan pemungutan jenis pajak tersebut. (Putra, 2018:182)

Pemungutan pajak daerah memiliki tarif maksimal. Berikut ini adalah tarif pajak maksimal untuk Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota.

Tabel 2.1
Pengelompokan Jenis dan Tarif Maksimal Pajak Daerah

No	Pajak Provinsi	Tarif Maksimal	No	Pajak Kabupaten/kota	Tarif Maksimal
1	Pajak kendaraan Bermotor	1 % - 2 %	1	Pajak Hotel	10 %
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	20 %	2	Pajak Restoran	10 %

3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	10 %	3	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	25 %
4	Pajak Rokok	10 %	4	Pajak Reklame	25 %
5	Pajak Air Permukaan	10 %	5	Pajak Sarang Burung Walet	10 %
			6	Pajak Parkir	30 %
			7	Pajak Hiburan	75 %
			8	Pajak Air Tanah	20 %
			9	Pajak Penerangan Jalan	10 %
			10	PBB Pedesaan dan Perkotaan	0,30 %
			11	Bea Perolehan atas Tanah dan Bangunan	5 %

Sumber : Putra (2018: 183)

Adapun beberapa kriteria pajak daerah menurut Putra (2018:155) adalah sebagai berikut :

a. Hasil (*yeild*)

Suatu pajak harus bisa menghasilkan penerimaan yang lebih besar.

b. Keadilan (*equity*)

Dalam pugutan pajak harus adil secara vertikal maupun horizontal. Vertikal artinya implementasi proses distribusi kekayaan masyarakat dimana orang kaya membayar lebih banyak dari orang miskin, dan horizontal artinya pengenaan pajak terhadap seseorang harus lebih rendah dari kemampuan membayarnya.

c. Daya Guna Ekonomi (*economic efficiency*)

Pajak memiliki dua tujuan, yaitu menyediakan uang untuk pelayanan publik dan memengaruhi ekonomi.

d. Kemampuan melaksanakan (*abily to implement*)

Kemampuan pemerintah daerah untuk memungut pajak tersebut.

e. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah

Kecocokan untuk dijadikan sumber pendapatan daerah.

2. Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa dan pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Putra (2018:156) mendefinisikan Retribusi Daerah sebagai pemasukan yang berasal dari usaha pemerintah daerah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan warga masyarakat baik individu, badan atau korporasi dengan kewajiban memberikan pengganti berupa uang sebagai pemasukan daerah

Lebih jauh Riwu (2005) dalam Putra (2018:157) menjelaskan bahwa retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena perolehan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Putra (2018:156) menggolongkan retribusi menjadi tiga golongan, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu.

a. Retribusi Jasa Umum

Adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan pemerintah dengan tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Contohnya seperti Retribusi Pelayanan Kesehatan,

Retribusi Pelayanan Kebersihan, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Penduduk dan Akte Catatan Sipil.

b. Retribusi Jasa Usaha

Adalah retribusi yang disediakan pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Contohnya seperti Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dan Retribusi Tempat Pelelangan.

c. Retribusi Perizian Tertentu

Adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka memberikan izin pada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, sarana prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Contohnya seperti Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol dan Retribusi Izin Trayek.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Putra (2018:158) menjelaskan bahwa Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dari penugasan umum yang dipertanggungjawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai serta dipertanggungjawabkan sendiri.

Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan ini dapat juga berupa penyertaan modal atau investasi dan kerjasama dengan pihak ketiga.

Adapun objek dari Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan berdasarkan pendapat Putra (2018:158) berasal dari sumber-sumber sebagai berikut :

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- b. Bagian laba penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat;
- d. Hasil kerjasama dengan pihak ketiga, setelah mendapatkan persetujuan DPRD sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan pendapatan asli daerah diluar pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Putra (2018:159) mengklasifikasikan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah sebagai berikut:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/jasa oleh daerah.

Peran Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber utama penerimaan daerah untuk melaksanakan pemerintahan dan penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang memerlukan dana yang cukup besar disamping dari dana transfer pemerintah pusat atau pinjaman daerah. Namun daerah diharapkan untuk tidak bergantung pada dana transfer dan pinjaman, sehingga alternatif yang dapat dilakukan adalah menggali sumber-sumber potensial penerimaan Pendapatan Asli Daerah dengan tetap memperhatikan peraturan yang berlaku serta kesejahteraan masyarakat.

2.1.1.1.5 Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat diukur secara kuantitatif. Pengukuran pertumbuhan ini menggunakan data tahun bersangkutan dengan tahun sebelumnya untuk dilihat perubahannya.

Menurut Baihaqi (2011:253) analisis terhadap pertumbuhan PAD dilakukan untuk mengetahui tingkat PAD dengan rumus sebagai berikut:

$$G = \frac{PAD\ t - PAD\ t-1}{PAD\ t-1} \times 100\%$$

Keterangan :

G = pertumbuhan PAD

PAD t = jumlah PAD tahun tertentu

PAD t-1 = jumlah PAD tahun sebelumnya

Dengan menghitung pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, dapat diketahui persentase peningkatan ataupun penurunan Pendapatan Asli Daerah, Sehingga Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat digunakan untuk mengukur Tingkat Pendapatan Asli Daerah.

Menurut Halim (2004:163) Laju pertumbuhan menunjukkan kemampuan daerah mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan daerah yang telah dicapai dari satu periode ke periode lainnya. Berikut ini adalah kriteria laju pertumbuhan:

Tabel 2.2
Kriteria Laju Pertumbuhan

Persentase	Kriteria
85 - 100 %	Sangat Berhasil
70 - 85 %	Berhasil
55 - 70 %	Cukup Berhasil
30 – 55%	Kurang Berhasil
< 30%	Tidak Berhasil

Sumber : Halim (2004:16)

2.1.1.2 Dana Transfer

2.1.1.2.1 Definisi Dana Transfer

Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Transfer ke Daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Halim (2007:99) menjelaskan Dana Transfer merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari otoritas pemerintah di atasnya.

2.1.1.2.2 Jenis Dana Transfer

Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, transfer ke daerah meliputi Dana Perimbangan, Transfer Dana Otonomi Khusus dan Transfer Dana Penyesuaian.

1. Transfer Dana Perimbangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Adapun menurut pendapat Halim (2004:118) klasifikasi dari Transfer Dana Perimbangan adalah sebagai berikut:

a. Dana Bagi Hasil Pajak

1) Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan

Pajak ini dibagi antara pusat dan daerah, dengan rincian 10 persen merupakan hak pemerintah pusat dan disetor ke kas negara dan 90 persen merupakan pendapatan pemerintah daerah, dari 90 persen tersebut dikurang 10 persen untuk biaya pemungutan dan sisanya 80 persen dibagikan kepada provinsi dan kabupaten/kota dengan persentase untuk provinsi 16 persen sedangkan untuk kabupaten atau kota 64 persen.

2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Penerimaan ini dibagi menjadi 20 persen untuk pemerintah pusat dan 80 persen untuk daerah.

b. Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber daya Alam)

Penerimaan dari Sumber Daya Alam sektor hutan, pertambangan umum dan perikanan dengan pembagian 20 persen pemerintah pusat dan 80 persen pemerintah daerah.

c. Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (CHT)

d. Dana Alokasi Umum (DAU)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah, DAU merupakan salahsatu transfer dana pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Widjaja (2005:26) menjelaskan bahwa Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah sehingga perbedaan antara daerah maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. DAU bersifat *Block Grant*, dimana daerah diberikan kebebasan untuk menggunakan dana tersebut disesuaikan dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Proporsi Dana alokasi Umum adalah 10 persen untuk Provinsi dan 90 persen untuk kabupaten/kota.

e. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Menurut Widjaja (2005:75) Dana Alokasi Khusus merupakan bantuan yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah.

Adapun arah kegiatan Dana Alokasi Khusus dapat berupa Dana Alokasi Khusus dibidang pendidikan, bidang kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum, infrastruktur sanitasi, sarana dan prasarana pemerintah desa serta kawasan perbatasan. Dana Alokasi Khusus bertujuan untuk membiayai kebutuhan khusus daerah, disamping itu untuk menanggulangi keadaan mendesak seperti bencana alam dapat dialokasikan dana darurat. (Widjaja, 2005:75)

2. Transfer Dana Otonomi Khusus

Menurut Badan Kebijakan Fiskal Kementrian Keuangan (2016) Dana Otonomi Khusus merupakan salah satu jenis belanja transfer ke daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang besarnya ditentukan dalam presentase tertentu dari pagu Dana Alokasi Umum (DAU) nasional yang berlaku dalam jangka waktu tertentu.

a. Dana otonomi Papua dan Papua Barat

Dana Otonomi Khusus untuk Papua dan Papua Barat sebesar 2 persen dari pagu Dana Alokasi Umum nasional berlaku selama 20 Tahun (2002-2021).

b. Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh

Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh berlaku selama 20 Tahun (2008-2027).

Dimana sebesar 2 persen dari pagu Dana Alokasi Umum nasional berlaku dari tahun pertama sampai tahun ke lima belas dan 1 persen dari dari pagu Dana Alokasi Umum nasional berlaku dari tahun ke enam belas sampai tahun ke dua puluh.

3. Transfer Dana Penyesuaian

Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Transfer Dana Penyesuaian meliputi :

- a. Tunjangan Profesi Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah;
- b. Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah;
- c. Bantuan Operasional Sekolah;
- d. Dana Insentif daerah;

Dana yang diberikan atas pencapaian kinerja dibidang keuangan daerah, pelayanan dasar publik dan kesejahteraan masyarakat.

- e. Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2)

Merupakan dana yang digunakan dalam rangka memperkuat transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK khususnya bidang infrastruktur.

2.1.1.3 Pinjaman Daerah

2.1.1.3.1 Definisi Pinjaman Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

Pinjaman daerah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memperoleh pembiayaan agar pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhannya untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintah daerah dan melaksanakan fungsi serta kewajibannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal.

2.1.1.3.2 Jenis Pinjaman Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, berikut ini adalah jenis-jenis pinjaman daerah.

1. Pinjaman Jangka Pendek

Merupakan pinjaman dalam jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran dengan kewajiban membayar kembali pinjaman meliputi pokok pinjaman, bunga dan biaya lainnya yang harus dilunasi dalam tahun anggaran berjalan. Sumber Pinjaman Jangka Pendek misalnya dari pemerintah daerah lain, Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.

2. Pinjaman Jangka Menengah

Merupakan pinjaman dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dengan kewajiban membayar kembali pinjaman meliputi pokok pinjaman, bunga dan biaya lainnya yang harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan kepala daerah di daerah bersangkutan. Sumber Pinjaman Jangka Menengah misalnya dari Pemerintah Pusat, Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.

3. Pinjaman Jangka Panjang

Merupakan pinjaman dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dengan kewajiban membayar kembali pinjaman meliputi pokok pinjaman, bunga dan biaya lainnya yang harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai persyaratan perjanjian pinjaman. Sumber Pinjaman Jangka Pendek misalnya dari Pemerintah Pusat, Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank dan masyarakat

2.1.1.4 Lain-lain Pendapatan yang Sah

Lain-lain Pendapatan yang Sah merupakan komponen pendapatan daerah yang diperoleh diluar Pendapatan Asli Daerah, Dana Transfer dan Pinjaman Daerah.

Menurut Halim (2007: 99) Lain-lain Pendapatan yang Sah meliputi:

1. Pendapatan Hibah;
2. Pendapatan Dana Darurat;
3. Pendapatan Lainnya.

2.1.2 Kemandirian Keuangan Daerah

2.1.2.1 Teori Analisis Keuangan

Menurut Widodo dalam Halim (2007:231) analisis keuangan merupakan usaha untuk mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia.

Lebih lanjut Widodo dalam Halim (2007:232) juga menjelaskan bahwa dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel. Analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah akuntansinya berbeda dengan perusahaan swasta.

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil capaian dari suatu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Namun selain itu dapat pula membandingkan rasio keuangan suatu pemerintah daerah dengan rasio keuangan pemerintah daerah lain. Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio

keuangan APBD adalah DPRD, pemerintah pusat atau pemerintah provinsi, masyarakat dan kreditur.

Mahmudi (2016:134) berpendapat bahwa berdasarkan sumber-sumber pendapatan yang dimiliki daerah, analisis terhadap pendapatan daerah dapat dilakukan melalui :

1. Analisis *varians* (selisih) anggaran pendapatan;
2. Menghitung pertumbuhan PAD;
3. Menghitung rasio keuangan;

Dimana salah satunya adalah mengukur rasio kemandirian keuangan daerah.

4. Menilai potensi daerah yang masih dapat dioptimalkan meliputi: potensi pajak daerah dan potensi retribusi daerah.

2.1.2.2 Definisi Kemandirian Keuangan Daerah

Menurut Halim (2007:232) kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan keuangan daerah.

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan seberapa besar tingkat ketergantungan daerah terhadap dana dari pihak eksternal (transfer dan pinjaman) serta menggambarkan partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen PAD.

Sejalan dengan pendapat Tahar dan Zakhiya (2011:97) bahwa PAD memiliki hubungan positif terhadap kemandirian keuangan daerah, sedangkan DAU memiliki hubungan negatif terhadap kemandirian keuangan daerah.

Halim (2007:233) mengatakan bahwa kemandirian keuangan daerah menggambarkan partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, karena komponen utama PAD adalah pajak daerah dan retribusi daerah.

Lebih lanjut Widjaja (2005:83) memaparkan bahwa relatif rendahnya kemandirian daerah dalam pembiayaan pemerintah dan pembangunan mengakibatkan berbagai kegiatan pembangunan terancam gagal. Dampak dari hal tersebut adalah tidak berjalannya kegiatan ekonomi ditingkat daerah karena pembangunan tidak dijalankan.

2.1.2.3 Pengukuran Kemandirian Keuangan Daerah

Berdasarkan pendapat Mardiasmo (2002) dalam Rante et.al (2017:95) terdapat beberapa referensi yang dapat digunakan untuk mengukur kemandirian keuangan daerah sebagai berikut:

1. Rasio Kemandirian

Rasio ini menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana pihak eksternal. Adapun Rasio Kemandirian dapat diukur dengan rumus berikut ini:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{transfer pemerintah pusat} + \text{pinjaman}} \times 100\%$$

2. Kemampuan Keuangan Daerah

Analisis ini bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh kondisi keuangan dapat mendukung otonomi daerah. Kemampuan Keuangan Daerah dapat diukur dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Kemampuan Daerah} = \frac{\text{Total Pendapatan Daerah tahun } t}{\text{Total Belanja Daerah tahun } t} \times 100\%$$

3. Rasio Efektivitas

Rasio ini bertujuan mengukur sejauh mana kemampuan daerah memobilisasi penerimaan pendapatan sesuai dengan yang ditargetkan. Sedangkan rumus untuk menghitung Rasio Efektivitas adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Potensi PAD}} \times 100\%$$

Adapun Rasio yang digunakan dalam penelitian ini adalah rasio kemandirian, hal ini dikarenakan fokus penelitian didasarkan pada fenomena bahwa pemerintah daerah cenderung semakin bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan Pendapatan Asli Daerahnya sendiri, sehingga rasio yang paling cocok digunakan dalam penelitian ini adalah rasio kemandirian.

Menurut Mahmudi (2016:140) kemandirian daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer pemerintah pusat serta pinjaman daerah. Halim (2007:232) juga menjelaskan bahwa Kemandirian Keuangan Daerah dapat diukur dengan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah yang dapat menggambarkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal, dan dapat diukur dengan rumus berikut ini:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{transfer pemerintah pusat} + \text{pinjaman}} \times 100\%$$

Berdasarkan pengukuran rasio kemandirian diatas, Halim (2007:233) menyimpulkan bahwa semakin tinggi kemandirian keuangan daerah mengandung arti bahwa ketergantungan terhadap bantuan pihak eksternal terutama bantuan pemerintah pusat akan semakin rendah, demikian pula sebaliknya.

2.1.2.4 Pola Hubungan Kemandirian Keuangan Daerah

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Hersey dan Blanchard dalam Halim (2004:188) menyatakan bahwa terdapat empat macam pola yang memperkenalkan “hubungan situasional” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dapat digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

1. Pola hubungan Instruktif, yaitu kondisi dimana peran pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah), dimana kemandirian daerah pada pola ini memiliki kategori rendah sekali;
2. Pola hubungan Konsultatif, yaitu kondisi dimana campur tangan pemerintah sudah mulai berkurang karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi, dimana kemandirian daerah pada pola ini memiliki kategori rendah;
3. Pola partisipatif, yaitu kondisi dimana peran pemerintah pusat semakin berkurang yang tergambar melalui tingkat kemandirian daerahnya yang mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi daerah daerah yang bersangkutan, dimana kemandirian daerah pada pola ini memiliki kategori sedang;
4. Pola hubungan delegatif, yaitu kondisi dimana campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu serta mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah, dimana kemandirian daerah pada pola ini memiliki kategori tinggi.

Tabel 2.3
Pola Hubungan Kemandirian Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian	Pola hubungan
Rendah Sekali	0-25 %	Instruktif
Rendah	>25 - 50 %	Konsultatif
Sedang	>50 - 75 %	Partisipatif
Tinggi	>75 - 100%	Delegatif

Sumber : Halim (2004:188)

2.1.3 *Fiscal Stress*

2.1.3.1 Definisi *Fiscal Stress*

Menurut Muryawan dan Sukarsa (2014) dalam Sibuea (2017:4) *fiscal stress* didefinisikan sebagai tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian daerahnya.

Fiscal stress adalah suatu kondisi ketidakseimbangan antara pelayanan yang diinginkan oleh publik atas apa yang pemerintah berikan dengan sumber daya yang tersedia. (Septira dan Prawira, 2019:60)

Sedangkan Munafe et.al (2018:127) mendefinisikan *fiscal stress* sebagai tekanan fiskal suatu daerah dalam upaya mencapai kemandirian yang ditunjukkan dengan meningkatkan penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang jumlahnya semakin meningkat.

Lebih lanjut Arnett (2012:50) mengungkapkan bahwa *fiscal stress* adalah kondisi dimana pemerintah tidak mampu untuk memenuhi kewajiban finansialnya baik jangka pendek maupun jangka panjang dan pemerintah juga tidak mampu meningkatkan penerimaan daerahnya atau menyediakan barang dan jasa (pelayanan) publik yang dibutuhkan masyarakat.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa *fiscal stress* merupakan kondisi dimana daerah mengalami tekanan keuangan yang terjadi karena pendapatan daerah tidak mampu menutup belanja daerah dalam upaya mencapai kemandirian daerahnya yang ditunjukkan dengan meningkatkan penerimaan sendiri.

2.1.3.2 Penyebab Terjadinya *Fiscal Stress*

Shamsub & Akoto (2004) dalam Munafe et.al (2018:127) mengelompokan penyebab timbulnya *fiscal stress* kedalam tiga kelompok utama sebagai berikut :

1. Siklus ekonomi.

Penyebab utama terjadinya *fiscal stress* adalah kondisi ekonomi seperti pertumbuhan yang menurun dan resesi.

2. Ketiadaan perangsang bisnis dan kemunduran industri.

Hal ini mengakibatkan berkurangnya hasil pajak dan retribusi tetapi tuntutan pelayanan jasa meningkat.

3. *Fiscal stress* sebagai fungsi politik dan faktor keuangan yang tidak terkontrol.

Sehingga *fiscal stress* dapat diakibatkan oleh inefisiensi birokrasi, korupsi anggaran, gaji yang tinggi untuk pegawai serta tingginya belanja untuk kesejahteraan.

Adapun *fiscal stress* yang terjadi di Indonesia mayoritas disebabkan oleh hasil Pendapatan Asli Daerah yang berkurang sedangkan tuntutan pelayanan kepada masyarakat terus meningkat yang tercermin melalui kebutuhan fiskal daerah yang jumlahnya semakin besar sehingga mengakibatkan daerah mengalami *fiscal stress* karena kesulitan untuk membiayai kebutuhan daerahnya.

2.1.3.3 Respon Daerah terhadap *Fiscal Stress*

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Luthfi et.al (2019:76) terhadap kota Yogyakarta dan Surakarta, berikut ini adalah respon kedua kota tersebut terhadap *fiscal stress*:

1. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

Fiscal stress timbul karena keterbatasan Pendapatan Asli Daerah untuk menutup belanja daerah, oleh karena itu pemerintah daerah akan berupaya untuk meningkatkan PAD. Semakin tinggi kemampuan daerah dalam mengoptimalkan PAD, maka semakin kecil pula dampak *fiscal stress* terhadap daerah.

2. Mengurangi pengeluaran

Daerah akan merespon *fiscal stress* dengan cara mengalokasikan belanja modal yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus dan mengurangi anggaran belanja berdasarkan skala prioritas.

3. Mencairkan Dana Cadangan

Daerah akan mencairkan dana yang telah dicadangkan pada periode sebelumnya untuk digunakan dalam menutupi kebutuhan daerah.

4. Melakukan pinjaman Daerah

Pinjaman dapat diperoleh dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah lainnya.

5. Mengurangi Pelayanan Kepada Masyarakat

Mengurangi jam untuk fasilitas layanan publik, menghilangkan layanan atau memberhentikan pekerja dan penghentian sementara.

2.1.3.4 Pengukuran *Fiscal Stress*

Menurut Arnett (2012:62) terdapat lima kategori besar dalam pengukuran *fiscal stress* ditingkat daerah, antara lain :

1. Defisit anggaran

Ukuran ini menunjukkan penaksiran berlebihan atas pengumpulan pendapatan atau karena terlalu rendahnya penerimaan atau tingginya pengeluaran.

2. Saldo anggaran akhir tahun yang tidak dicadangkan

Ukuran ini menunjukkan uang yang ditinggalkan pada akhir tahun fiskal, negara dengan tingkat *fiscal stress* yang tinggi memiliki saldo anggaran akhir tahun yang lebih rendah.

3. Penurunan atas kinerja penerimaan pemerintahan daerah

Pengurangan pendapatan adalah ukuran yang relatif sederhana bahwa daerah tersebut memiliki tanda *fiscal stress*.

4. Peningkatan pajak relatif (tidak mutlak) terhadap *trend* pengeluaran

Daerah yang mempertahankan pengeluaran meski memiliki *trend* yang terus meningkat, dan tanpa menaikkan pajak.

5. Rasio keuangan.

Kekuatan rasio keuangan untuk mengukur *fiscal stress* bergantung pada rasio mana yang digunakan, namun yang masuk akal digunakan adalah rasio *leverage* dan kemampuan untuk melakukan pelayanan berkelanjutan.

Fokus pada penelitian ini adalah upaya pajak (*tax effort*) yang merupakan gambaran dari penurunan atas kinerja penerimaan pemerintahan daerah serta peningkatan pajak tidak mutlak terhadap *trend* pengeluaran yang menyebabkan

daerah tersebut mengalami *fiscal stress*. Hal ini didasarkan pada pendapat Shamsud dan Akoto (2004) dalam Munafe et.al (2018:129) pada saat *fiscal stress* tinggi maka pemerintah daerah cenderung menggali potensi penerimaan pajak sebagai upaya meningkatkan penerimaan daerahnya untuk mendanai pengeluaran daerah.

Menurut Munafe et.al (2018:127) *tax effort* menunjukkan upaya pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki, potensi dalam pengertian ini adalah seberapa besar target yang ditetapkan pemerintah daerah dapat dicapai dalam tahun anggaran tersebut.

Menurut Budi dan Priyo dalam Munafe et.al (2018:127) Upaya pajak adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan potensi sumber Pendapatan Asli Daerah. Upaya pajak menunjukkan upaya pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki, dimana potensi yang dimaksud adalah target yang ditetapkan pemerintah daerah untuk dicapai dalam tahun anggaran tersebut.

Sehingga menurut Sukanto (1999) dalam Rinaldi & Nuryasman (2013::82) upaya fiskal dapat dirumuskan dengan :

$$UPPADj = \frac{\text{realisasi PAD}}{\text{potensi PAD}} \times 100\%$$

Keterangan :

UPPADj : upaya Peningkatan sumber PAD

Realisasi PAD : realisasi penerimaan sumber PAD

Potensi PAD : target penerimaan sumber PAD (yang dianggarkan dalam APBD)

Adapun kriteria Upaya pajak menurut Asmawati (2016) dalam Karo (2019:318) adalah sebagai berikut:

Tabel 2.4
Kriteria Upaya Pajak

Persentase	Kriteria
76 - 100 %	Tinggi
51 - 75 %	Sedang
26 - 50%	Rendah
0 – 25%	Sangat Rendah

Sumber : Asmawati (2016) dalam Karo (2019:318)

2.2 Kerangka Pemikiran

Desentralisasi bertujuan untuk memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola sendiri urusan pemerintahannya. Sehingga diterapkannya desentralisasi dimaksudkan agar setiap daerah mampu mengelola keuangan daerahnya secara mandiri, termasuk didalamnya memaksimalkan sumber-sumber pendapatan daerah untuk memberikan pelayanan publik dan mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan keuangan dari pemerintah pusat atau pinjaman daerah.

Penilaian terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah salahsatunya dapat dilihat dari rasio-rasio keuangannya.

Menurut Halim (2007:230) analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hasilnya dapat digunakan untuk mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, menilai kemandirian keuangan daerah dalam membangun penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya, mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan

dalam pembentukan pendapatan daerah serta melihat pertumbuhan atau perkiraan perolehan pendapatan dan pengelolaan yang dilakukan selama periode tertentu.

Menurut Baihaqi (2011:252) Tingkat Pendapatan Asli Daerah merujuk pada proporsi Pendapatan Asli Daerah dari total Pendapatan Daerah. Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Transfer, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Meski daerah memiliki sumber pendapatan yang beragam, namun yang harus dijadikan andalan oleh daerah sebagai sumber penerimaan utama untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat adalah Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dan dipungut oleh daerah itu sendiri.

Sejalan dengan pendapat Warsito (2001) dalam Putera (2018:150) yang mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba BUMD dan Pendapatan Asli Daerah Lainnya yang Sah.

Analisis terhadap pertumbuhan PAD memberikan gambaran mengenai hasil kinerja pemerintah daerah dalam mengelola PAD serta merealisasikan potensi daerah yang dapat dijadikan sumber PAD selama periode waktu tertentu, dengan melakukan analisis pertumbuhan PAD dapat diketahui persentase perubahan PAD baik berupa peningkatan maupun penurunan, Sehingga Pertumbuhan PAD dapat digunakan untuk mengukur Tingkat Pendapatan Asli Daerah. Sebagaimana pendapat Baihaqi (2011:253) bahwa analisis terhadap pertumbuhan PAD dilakukan untuk mengetahui tingkat PAD.

Kemampuan daerah dalam membiayai belanja daerah dari Pendapatan Asli Daerahnya sendiri dan mengurangi ketergantungannya terhadap Dana Transfer dan pinjaman daerah menggambarkan kemandirian keuangan daerah.

Sebagaimana yang diungkapkan Halim (2007:232) bahwa kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah.

Otonomi daerah menyebabkan daerah harus mandiri dalam mengelola keuangannya untuk membiayai belanja daerah yang cenderung semakin meningkat setiap tahunnya, maka daerah semakin dituntut untuk memaksimalkan pendapatannya terutama melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Halim (2001:348) juga mengatakan bahwa “.....untuk membiayai pembangunan daerah dibutuhkan dana yang besar, oleh karena itu pemerintah provinsi dipacu agar meningkatkan kemampuan untuk membelanjai urusan rumah tangganya sendiri. Peningkatan kemampuan tersebut dilakukan dengan cara menggali segala sumber penerimaan potensial yang ada di daerah masing-masing”.

Kemandirian daerah merupakan cita-cita dari diberlakukannya otonomi daerah untuk mengurangi beban pemerintah pusat terutama ketergantungan daerah dalam hal keuangan, ketika pemerintah daerah sudah mandiri dan mampu mengelola keuangannya dengan baik maka secara otomatis daerah tersebut dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dengan bersandar pada pendapatannya sendiri tanpa bergantung pada Dana Transfer dari pemerintah pusat

atau pinjaman daerah, sehingga dalam hal ini Pendapatan Asli Daerah sangat mempengaruhi kemandirian keuangan daerah.

Ketika pemerintah daerah mampu memaksimalkan Pendapatan Asli Daerahnya maka ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat dan pinjaman daerah semakin berkurang, sehingga daerah akan mampu membiayai kebutuhan dan pengeluarannya dari Pendapatan Asli Daerahnya sendiri, kondisi ini mencerminkan kemandirian keuangan daerah yang tinggi dan semakin baik.

Hal ini dikarenakan ketika suatu daerah memiliki PAD yang rendah, maka kapasitas fiskalnya akan rendah pula, karena salah satu komponen kapasitas fiskal adalah PAD. Kapasitas fiskal yang lebih rendah dibandingkan kebutuhan fiskalnya akan mengakibatkan celah fiskal daerah semakin tinggi. Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan kepada daerah berdasarkan alokasi umum dan celah fiskal, dimana semakin besar celah fiskal satu daerah maka semakin besar pula Dana Alokasi Umum yang digelontorkan dari pemerintah pusat untuk daerah tersebut. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa PAD yang tinggi akan mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

Sebagaimana pendapat Tarmidzi (2010:123) bahwa PAD merupakan sektor utama untuk melihat sejauh mana daerah mampu membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan serta menentukan seberapa besar ketergantungan daerah terhadap sumber eksternal. Semakin kecil ketergantungan daerah dari sumber eksternal, maka semakin tinggi pula kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Hubungan antara PAD dan Kemandirian Keuangan Daerah diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh Dina Apriana dan Rudy Suryanto (2010) pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali dan penelitian yang dilakukan oleh Afrizal Tahar dan Maulida Zakhiya (2011) pada 56 kabupaten/kota di pulau Kalimantan yang hasilnya adalah Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh positif signifikan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah.

Adapun kemandirian keuangan dapat ukur dengan beberapa rasio yaitu rasio efektivitas PAD, rasio kemampuan keuangan daerah dan rasio kemandirian daerah. Dalam penelitian ini kemandirian keuangan daerah diukur menggunakan rasio kemandirian daerah, hal ini didasarkan pada fenomena bahwa saat ini pemerintah daerah cenderung mengandalkan bantuan dari pemerintah pusat dibandingkan dengan meningkatkan PAD, sehingga rasio yang paling cocok digunakan untuk mengukur kemandirian keuangan daerah pada penelitian ini adalah rasio kemandirian keuangan daerah yang memberikan gambaran mengenai perbandingan antara PAD dan transfer dari pemerintah pusat dan pinjaman daerah. Sebagaimana pendapat Halim (2007:232) bahwa kemandirian keuangan daerah dapat diukur dengan rasio kemandirian keuangan daerah yang menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal.

Oleh karena itu, Halim (2001:348) berpandangan bahwa peningkatan proporsi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD diharapkan meningkat. Sebaliknya proporsi sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat diharapkan menurun, dengan tujuan untuk mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Namun saat ini pemerintah daerah cenderung lebih mengandalkan transfer dana dari pemerintah pusat dibandingkan dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya, sebagaimana pendapat Ndadari dan Adi (2008:3) yang menjelaskan bahwa permasalahan saat ini adalah pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Sehingga hal inilah yang dapat menyebabkan PAD tidak berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah sebagaimana hasil penelitian Oktaviani dan Tjahyono (2016) yang menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah.

Desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sendiri keuangan daerahnya seharusnya dapat dijadikan peluang bagi daerah untuk lebih menggali dan mengoptimalkan potensi-potensi daerah yang dapat dijadikan sumber Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai belanja daerahnya.

Namun pada kenyataannya setiap daerah memiliki kesiapan yang berbeda sehingga ketimpangan kesiapan daerah dalam menghadapi otonomi daerah akan memperbesar disparitas kapasitas fiskal antar daerah. Menurut Rinaldi dan Nuryasman (2013:79) daerah yang kaya memiliki sumber penerimaan dari pajak daerah, retribusi daerah dan sumber daya alam yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Namun bagi daerah yang tidak memiliki potensi Pendapatan Asli Daerah yang memadai, otonomi daerah akan menimbulkan persoalan karena adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah, sehingga daerah beresiko mengalami *fiscal stress* lebih tinggi dibandingkan sebelum otonomi.

Ketika suatu daerah memiliki Pendapatan Asli Daerah yang rendah, maka daerah tersebut akan mengalami keterbatasan untuk menutup realisasi belanja daerahnya, hal ini dikhawatirkan akan berdampak pada kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan pemerintahan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Sehingga pada kondisi ini pemerintah daerah semakin gencar berupaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya yang tercermin melalui tingginya upaya pajak dimana realisasi PAD lebih besar dibandingkan target PAD-nya, pada kondisi seperti inilah pemerintah daerah mengalami tekanan fiskal atau *fiscal Stress*.

Sebagaimana pendapat Arnett (2011) dalam Munfarida (2017:2) bahwa *fiscal stress* merupakan ketidakmampuan daerah meningkatkan penerimaan daerahnya ataupun menyediakan barang dan jasa (pelayanan) publik yang dibutuhkan warga masyarakatnya.

Adapun *Fiscal stress* menurut Muryawan dan Sukarsa (2014) dalam Sibuea (2017:4) didefinisikan sebagai tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian didaerahnya.

Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Finky Septira dan Ida Farida (2019) serta Iskandar Muda (2012) yang menyatakan bahwa Pertumbuhan PAD berpengaruh signifikan terhadap *Fiscal Stress*. Selain itu, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Dougherty et.al (2000) dalam Halim (2001:350) terhadap kasus di pemerintahan *West Virginia*, Amerika Serikat bahwa terdapat

hubungan antara isu-isu keuangan politik dengan *fiscal stress*, dimana salah satu isu tersebut adalah *Local Own Source Revenue* (di Indonesia ini berarti PAD).

Rinaldi dan Nuryasman (2013:90) juga berpendapat bahwa kesulitan suatu daerah dalam merealisasikan PAD akan mengakibatkan *fiscal stress* yang tinggi. Sebaliknya ketika daerah mudah dalam merealisasikan target PAD nya maka *fiscal stress* akan rendah, sehingga *fiscal stress* ini dapat menyebabkan kenaikan dan penurunan APBD. Dimana terjadi kenaikan dan penurunan realisasi PAD dalam APBD akan berdampak pada kemandirian keuangan daerah.

Selain itu, Munafe et.al (2018:126) telah merangkum beberapa hasil penelitian yang hasilnya menyatakan bahwa daerah yang tidak berhasil memaksimalkan potensi pendapatan dan efisiensi pengeluaran akan mendapatkan *fiscal stress* yang tinggi dikarenakan adanya tuntutan kemandirian daerah yang ditunjukkan dengan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang ada.

Ketika Pendapatan Asli Daerah tidak dapat menutup pengeluaran daerah, maka daerah tersebut akan mengandalkan sumber pendanaan lain selain Pendapatan Asli Daerah yaitu transfer dari pemerintah pusat atau pinjaman daerah, hal ini akan meningkatkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana dari pihak eksternal yang mengandung makna bahwa kemandirian keuangannya masih belum optimal.

Munafe et.al (2013:126) berpendapat bahwa pemerintah daerah yang memiliki ketergantungan yang besar terhadap dana transfer pemerintah pusat akan berusaha menggali potensi PAD terutama pajak daerah yang bertujuan untuk

meningkatkan kemandirian dan mencapai *fiscal health*, disisi lain kondisi ini menunjukkan adanya *fiscal stress* yang tinggi.

Adapun keterkaitan Kemandirian Keuangan Daerah dengan *fiscal stress* dapat dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Dongori (2006) dalam Muda (2012:34) yang menunjukkan fakta empirik bahwa tingkat ketergantungan daerah memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap *fiscal stress*.

Namun hal ini berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Armaini (2019) yang menyatakan bahwa kinerja keuangan daerah yang ukur dengan kemandirian keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*. Hal ini disinyalir merupakan dampak dari perilaku asimetri pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, sehingga daerah yang dikatakan mandiri sekalipun tidak berarti bebas dari resiko *fiscal stress*, jika kapasitas fiskal dan belanja daerah lebih besar dibandingkan Pendapatan Asli Daerahnya, karena daerah tersebut tetap akan mengalami kesulitan keuangan yang tercermin melalui tingginya upaya pajak sebagai usaha untuk membiayai belanja daerahnya sebagai dampak dari kecilnya dana transfer yang diterima daerah tersebut dari pemerintah pusat.

Sehingga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur *fiscal stress* adalah upaya pajak (*tax effort*), karena upaya pajak menggambarkan upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya melalui upaya peningatan pajak yang menurut Halim (2004) merupakan sumber utama PAD agar mampu menutup belanja daerah pada saat daerah tersebut mengalami tekanan fiskal atau *fiscal stress*.

Hal ini juga didasarkan pada pendapat Shamsub dan Akoto (2004) dalam Munafe et.al (018:129) yang menyatakan bahwa pada saat *fiscal stress* tinggi maka pemerintah daerah akan cenderung menggali potensi penerimaan pajak sebagai upaya meningkatkan penerimaan daerahnya. Selain itu, kesimpulan yang dibuat oleh Purnaninthesa (2006) dalam Rinaldi dan Nuryasman (2013:90) bahwa *fiscal stress* suatu daerah dapat menyebabkan daerah termotivasi untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Upaya pajak adalah upaya peningkatan pajak daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki. Budi dan Priyo dalam Munafe et.al (2018:127)

Fiscal stress menggambarkan upaya pajak pemerintah daerah untuk memperoleh pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki dan penyerapannya belum optimal, sehingga pendapatan daerah lebih kecil daripada belanja daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Rinaldi dan Nuryasman (2013:79) bahwa tingginya angka upaya pajak diidentikan dengan *fiscal stress*.

Sehingga idealnya untuk menghindari *fiscal stress* atau keadaan dimana pemerintah daerah mengalami kesulitan karena pendapatan daerah tidak mampu menutup pengeluaran daerahnya dalam rangka pelayanan kepada masyarakat adalah dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Namun Koncoro (2004) dalam Septira dan Prawira (2019:58) berpendapat bahwa *fiscal stress* pada era otonomi daerah dinilai lebih kuat, karena daerah

dituntut untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki, hal ini menandakan tingginya kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang disebabkan karena sumber penerimaan baik di pemerintah provinsi dan kabupaten/kota didominasi Dana Transfer dari pemerintah pusat.

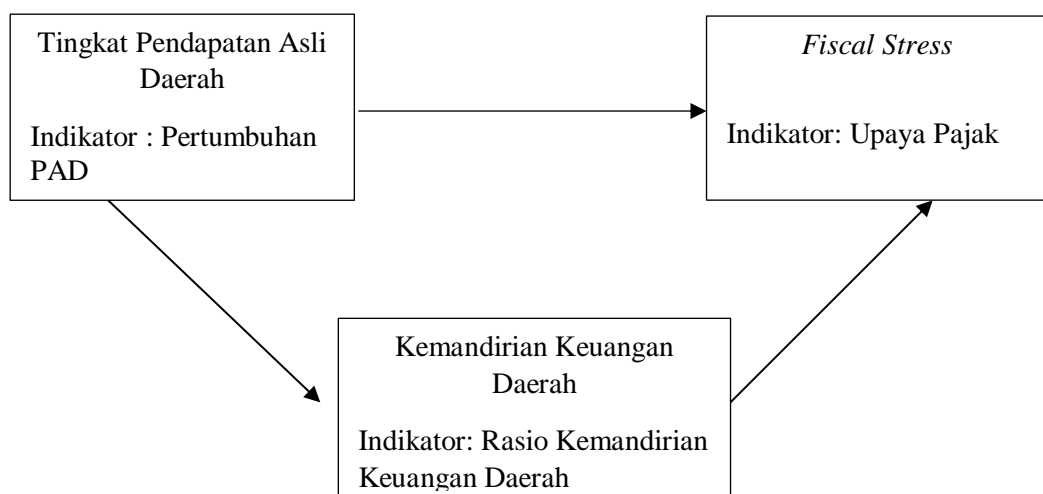
Selain itu berdasarkan berita yang diperoleh dari Detiknews (30/01/2019) yang ditulis oleh Yoga Nurdiana Nugraha bahwa peningkatan alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2019 yang meningkat 9% dari realisasi 2018 atau meningkat 45,1% dari realisasi 2014. Angka Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang cukup besar dari pemerintah pusat justru membuat daerah ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani mengatakan bahwa rata-rata nasional ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap Transfer ke Daerah dan Dana Desa sebesar 80,1% sementara kontribusi PAD hanya sekitar 12,87%. Secara Implisit pemerintah daerah cenderung pasif dalam mengelola potensi Pendapatan Asli Daerahnya.

Sehingga hal ini menunjukkan bahwa untuk menghindari *fiscal stress* pemerintah daerah cenderung mengandalkan dana perimbangan dari pemerintah pusat dibandingkan dengan berupaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya. Sehingga peningkatan PAD tidak lagi dijadikan sandaran untuk melepaskan daerah dari *fiscal stress*, karena saat ini pemerintah daerah justru cenderung mengandalkan dana transfer dibandingkan meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya.

Sejalan dengan hasil penelitian Oktaviani dan Tjahyono (2016) serta Rian Fristanto (2015) bahwa Pertumbuhan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap *Fiscal Stress*. Hal ini menggambarkan semakin lemahnya kemandirian keuangan daerah karena ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi.

Sejalan dengan penelitian Munfarida (2017:6) pada 35 kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah bahwa peningkatan PAD yang terjadi selama lima tahun tidak menutup kemungkinan daerah tersebut tersebut akan mengalami *fiscal stress* jika melihat fenomena pertumbuhan pendapatan dan belanja modal yang ada.

Dengan adanya fenomena perilaku asimetri pemerintah daerah ini, maka perlu diuji apakah Kemandirian Keuangan Daerah mampu memediasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* atau tidak, sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh Tingkat PAD terhadap *Fiscal Stress* melalui Kemandirian Keuangan Daerah sebagai variabel intervening. Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, maka kerangka pemikiran yang diajukan penulis dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. Tingkat Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap *Fiscal Stress* pada 29 Provinsi di Indonesia Tahun 2018.
2. Kemandirian Keuangan Daerah mampu memediasi Tingkat Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* pada 29 Provinsi di Indonesia Tahun 2018

