

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

2.1.1.1 Definisi Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pertumbuhan adalah hal (keadaan) tumbuh; perkembangan (kemajuan dan sebagainya). Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dijelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah adalah analisis pertumbuhan yang dilakukan untuk mengetahui kecenderungan baik berupa kenaikan ataupun penurunan kinerja selama kurun waktu tertentu (Mahmudi, 2019:91). Dinata (2013:7) menyatakan bahwa pertumbuhan PAD merupakan angka pertumbuhan PAD pada periode APBD dari tahun sebelumnya. Adapun menurut Manafe et al., (2018:130) mengatakan bahwa pertumbuhan PAD adalah realisasi penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah dibagi realisasi periode sebelumnya.

Mahmudi (2019:137) juga mengemukakan bahwa analisis pertumbuhan pendapatan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan positif atau negatif. Jika

kecenderungan (*tren*) meningkat maka pertumbuhan pendapatan dikatakan positif dan hal tersebut yang diharapkan. Namun, jika pendapatan menunjukkan penurunan maka berarti pertumbuhan pendapatan dikatakan negatif, hal ini menunjukkan terjadi penurunan kinerja pendapatan dan harus dicari penyebabnya, apakah karena faktor ekonomi makro yang berada diluar kendali pemerintah daerah atau karena pengelolaan keuangan daerah kurang baik.

2.1.1.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah

Dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 31 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

1. Pajak Daerah

Pajak daerah dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah dan kesejahteraan rakyat. Dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 2 disebutkan bahwa jenis pajak daerah adalah sebagai berikut:

a. Pajak Provinsi, jenisnya terdiri dari:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor,
- 2) Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB),
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB),
- 4) Pajak Air Permukaan,
- 5) Pajak Rokok.

b. Pajak Kabupaten/Kota, jenisnya terdiri dari:

- 1) Pajak Hotel,

- 2) Pajak Restoran,
- 3) Pajak Hiburan,
- 4) Pajak Reklame,
- 5) Pajak Penerangan Jalan,
- 6) Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan,
- 7) Pajak Parkir,
- 8) Pajak Air Tanah,
- 9) Pajak Sarang Burung Walet,
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan,
- 11) Pajak Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

2. Retribusi Daerah

Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jenis retribusi daerah yaitu:

- a. Retribusi jasa umum, meliputi retribusi pelayanan kesehatan, persampahan/kebersihan, biaya KTP dan akte catatan sipil, pelayanan pemakaman, pelayanan parkir tepi jalan umum, pasar, pengujian kendaraan bermotor, pemeriksaan alat pemadam kebakaran, penggantian biaya cetak peta dan retribusi pelayanan pendidikan.
- b. Retribusi jasa usaha, mencakup retribusi pemakaian kekayaan daerah, pasar/grosir/pertokoan, terminal, rumah potong hewan, tempat rekreasi/olahraga dan sejenisnya.

- c. Retribusi perijinan tertentu, meliputi retribusi izin mendirikan bangunan, ijin peruntukkan penggunaan tanah, ijin trayek dan lain-lain.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Pendapatan yang berupa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri dari bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah, bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik pemerintah/Badan Usaha Milik Negara dan bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik swasta.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain PAD yang sah terdiri dari hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah, komisi, potongan dan keuntungan selisih nilai tukar rupiah, denda retribusi, hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dari pengembalian fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan dan lain-lain.

2.1.1.3 Faktor Penghambat Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Menurut Firdausy (2017:123) menyatakan bahwa terdapat enam permasalahan yang menjadi penghambat dalam upaya meningkatkan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah yaitu:

1. Umumnya pemerintah daerah belum mampu mengidentifikasi potensi sumber pendapatannya;
2. Sebagian daerah belum dapat mengoptimalkan penerimaan pajak daerah, retribusi daerah atau bahkan penerimaan dari hasil kekayaan daerah yang dipisahkan sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004;

3. Daerah masih menganggap bahwa rendahnya pendapatan PAD sebagai akibat dari ruang gerak daerah yang terbatas untuk mengoptimalkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam UU. No. 28 Tahun 2009. Daerah melihat banyak jenis objek pajak serta retribusi yang masih dapat diterapkan, tetapi tidak diperbolehkan oleh undang-undang;
4. Daerah masih melihat bahwa potensi pendapatan pajak yang besar masih diatur oleh pusat yaitu pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan pajak rokok;
5. Kesiapan Sumber Daya Manusia baik dalam kualitas maupun kuantitas;
6. Lemahnya pengawasan atas pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Belum efektifnya pengawasan ini juga terjadi pada pengawasan kinerja pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Daerah.

2.1.1.4 Upaya Peningkatan Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Menurut Sofi (2021) yang dikutip dari laman kemenkeu.go.id terdapat tiga upaya yang perlu dilakukan oleh daerah dalam upaya meningkatkan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah yaitu:

1. Ekstensifikasi Pendapatan

Ekstensifikasi pendapatan daerah dapat dilakukan dengan pengelolaan penerimaan baru serta penjarangan Wajib Pajak (WP)/ Wajib Retribusi baru. Pengelolaan sumber penerimaan baru terutama untuk lain-lain PAD yang sah karena untuk penerimaan dari DPRD sudah close list, artinya sudah dibatasi atas pemungutan pajak lain di luar pajak tersebut, sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009. Penjarangan wajib pajak baru dapat dilakukan melalui

Kerjasama dengan Kantor Pelayanan Pajak (KPP) setempat untuk tukar menukar data pajak. Selain itu, untuk menarik minat yang mendaftar menjadi wajib pajak daerah diperlukan kemudahan dalam pendaftaran salah satunya bisa melalui sistem daring.

2. Intensifikasi Pendapatan

Intensifikasi pendapatan daerah dapat dilakukan dengan optimalisasi penerimaan sesuai potensi daerah serta optimalisasi penerimaan dari piutang. Salah satu kunci untuk mencapai potensi pajak daerah yaitu melalui pemuktahiran atau validasi data pajak daerah. Validasi data pajak daerah dapat dilakukan dengan pengecekan di lapangan secara bertahap apakah data wajib pajak masih sama atau sudah berubah. Jika terdapat perubahan perlu penyesuaian pada basis data. Untuk Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) perlu dilakukan penyesuaian Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) agar tidak terlalu jauh dari nilai pasar yang ada.

3. Penguatan Kelembagaan

Penguatan kelembagaan merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam optimalisasi penerimaan daerah. Penguatan kelembagaan dapat dilakukan melalui restrukturisasi organisasi sesuai kebutuhan daerah, peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM), modernisasi administrasi perpajakan serta penyederhanaan proses bisnis. Modernisasi administrasi perpajakan daerah melalui penguatan mekanisme pemungutan pajak daerah yang dimulai dari pendataan, pendaftaran, pembayaran, pengawasan, penagihan hingga pemeriksaan.

2.1.1.5 Rasio 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. Rasio pertumbuhan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, kinerja anggaran mengalami pertumbuhan pendapatan secara positif atau negatif (Mahmudi, 2010:139). Dengan menghitung pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat diketahui persentase peningkatan ataupun penurunannya, sehingga pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dapat digunakan untuk mengukur Tingkat Pendapatan Asli Daerah.

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 = Realisasi PAD tahun yang dihitung

PAD t-1 = Realisasi PAD tahun sebelumnya

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 2.1
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 (2004:163)

2.1.2 Dana Transfer

2.1.2.1 Definisi Dana Transfer

Menurut UU Nomor 14 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Transfer ke Daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa Dana Perimbangan, Dana Intensif 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.

2.1.2.2 Jenis Dana Transfer

Adapun jenis dana transfer menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan meliputi:

1. Transfer Dana Perimbangan

Dalam UU 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 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/kota 64 persen.

2) Bea Perolehan Hak atas Tana 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

d. Dana Alokasi Umum (DAU)

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah, DAU merupakan salah satu 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 UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa 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.

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

Dalam UU Nomor 35 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Dana Otonomi Khusus adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah. Adapun formula dan penggunaan Dana otonomi Khusus adalah sebagai berikut:

- a. Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat adalah setara 2 persen dari pagu DAU nasional selama 20 tahun (2002-2021)
- b. Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh berlaku selama 20 tahun (2008-2027). Dimana sebesar 2 persen dari pagu DAU nasional berlaku dari tahun pertama sampai tahun ke lima belas dan 1 persen dari pagu DAU nasional berlaku dari tahun ke enam belas sampai tahun ke dua puluh.

3. Transfer Dana Penyesuaian

Menurut Direktorat Jenderal 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 Intensif Daerah, yaitu dana yang diberikan atas pencapaian kinerja di bidang keuangan daerah, pelayanan dasar publik dan kesejahteraan masyarakat
- e. Dana Proyek Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi (P2D2), yaitu dana yang digunakan dalam rangka memperkuat transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK khususnya bidang infrastruktur.

2.1.3 Belanja Modal

2.1.3.1 Definisi Belanja Modal

Menurut Halim dan Kusufi (2012:107) menjelaskan belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk diperoleh tanah, gedung dan bangunan, peralatan, serta aset tak berwujud.

Adapun menurut Mardiasmo (2009:67) belanja modal yaitu penggunaan dana anggaran untuk mendapatkan aset yang memiliki manfaatnya lebih dari satu tahun anggaran dan menambah harta pemerintah yang pada akhirnya akan menambah biaya pemeliharaan.

Kemudian menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 102 Tahun 2018, belanja modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan aktiva tetap dan/atau aset tetap lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Halim (2014:229) menyebutkan bahwa belanja modal merupakan suatu bentuk kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan memberikan manfaat untuk masyarakat. Ukuran keberhasilan dari pemanfaatan belanja modal sendiri adalah tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran dan tepat harga.

2.1.3.2 Jenis Belanja Modal

Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengklasifikasikan belanja modal dalam lima kategori utama yaitu:

1. Belanja Modal Tanah

Belanja modal tanah adalah pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, pembebasan atau penyelesaian balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat dan pengeluaran lainnya yang berhubungan dengan perolehan hak atas tanah sampai dengan tanah yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja modal peralatan dan mesin merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan atau penggantian dan peningkatan kapasitas peralatan mesin serta inventaris atau aset kantor yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi (dua belas bulan) sampai dengan peralatan dan mesin yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja modal gedung dan bangunan merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan atau penggantian termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas sampai dengan gedung dan bangunan yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penggantian, peningkatan, pembangunan, pembuatan serta perawatan, termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan, irigasi dan jaringan yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja modal fisik lainnya merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan, penggantian, peningkatan pembangunan, pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan dalam belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, serta belanja modal irigasi, jalan, dan jaringan. Belanja modal fisik lainnya juga termasuk belanja modal kontak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak, tanaman, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

2.1.3.3 Upaya Peningkatan Belanja Modal

Belanja modal dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara riil, karena infrastruktur yang dibiayai dengan belanja modal nantinya akan mempercepat roda perekonomian sehingga distribusi barang dan jasa dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif (Halim, 2008).

Adapun upaya untuk peningkatan belanja modal menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 113/PMK.07/2010 adalah sebagai berikut:

1. Dana penguatan infrastruktur dan prasarana daerah dialokasikan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota yang bersumber dari APBN dalam rangka peningkatan pelayanan publik melalui penyediaan infrastruktur dan prasarana peningkatan, dan pembangunan jalan/jembatan.

2. Pemeliharaan berkala, peningkatan, dan pembangunan jaringan irigasi.
3. Penyempurnaan, pembangunan, pengembangan, dan perluasan jaringan sistem air minum, persampahan, limbah, dan drainase.
4. Infrastruktur pelayanan kesehatan rujukan rumah sakit
5. Penyediaan prasarana sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD)
6. Penyediaan prasarana pemerintah daerah.

Belanja modal dialokasikan dengan harapan agar terdapat *multiplier-effect* (efek jangka panjang) baik secara makro dan mikro bagi perekonomian Indonesia, khususnya bagi daerah. Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Belanja modal merupakan suatu bentuk kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan memberikan manfaat untuk masyarakat. Ukuran keberhasilan dari pemanfaatan belanja modal sendiri adalah tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran dan tepat harga.

2.1.3.4 Rasio Belanja Modal

Rasio Belanja modal merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Rasio ini dapat digunakan untuk mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Pada umumnya, proporsi belanja modal dengan belanja daerah adalah antara 5-20% Mahmudi (2010:164). Rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Tingkat Belanja Modal} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

Adapun kriteria keserasian rasio belanja modal dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.2
Kriteria Keserasian Rasio Belanja Modal

Persentase	Kriteria
> 100%	Sangat Serasi
90 - 100%	Serasi
80 - 90%	Cukup Serasi
60 - 80%	Kurang Serasi
<60%	Tidak Serasi

Sumber: Mahmudi (2010) dalam Rizaldi dan Tatik (2020:309)

2.1.4 Fiscal Stress

2.1.4.1 Definisi Fiscal Stress

Para peneliti membuat definisi sendiri karena tidak adanya definisi *fiscal stress* yang diterima secara universal sehingga mampu menjawab tujuan penelitian mereka dengan mempertimbangkan ketersediaan data (Arnett, 2012). Banyak definisi dan indikator *fiscal stress* yang diajukan oleh berbagai penelitian di luar negeri seperti yang dikemukakan oleh Gorina dan Craig (2016:6) bahwa *fiscal stress* merupakan suatu kondisi ketidakmampuan pemerintah daerah memenuhi kebutuhan fisik dalam rangka penyediaan pelayanan publik.

Muryawan dan Sukarsa (2016) dalam Sibuea (2017:4) mendefinisikan *fiscal stress* sebagai tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian daerahnya. Lebih lanjut Manafe 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.

Adapun Septira dan Prawira (2019:60) menyebutkan bahwa *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). Menurut Arnett (2012:50) menyebutkan bahwa *fiscal stress* (tekanan anggaran) didefinisikan sebagai kondisi dimana pemerintah tidak mampu untuk memenuhi kewajiban finansialnya baik jangka pendek maupun jangka panjang dan pemerintah juga tidak mampu meningkatkan penerimaan daerahnya untuk menyediakan barang dan jasa (pelayanan) publik yang dibutuhkan oleh masyarakat.

2.1.4.2 Penyebab Timbulnya *Fiscal Stress*

Fiscal stress atau tekanan anggaran/fiskal merupakan salah satu masalah yang dapat menghambat proses pembangunan suatu daerah. Penyebab *fiscal stress* adalah dari terbatasnya penerimaan anggaran untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan peningkatan pendapatan daerah. *Fiscal stress* yang tinggi akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah dalam mengelola dan mengalokasikan anggaran. Hal ini akan mendorong pemerintah daerah untuk membuat berbagai terobosan untuk memenuhi pembiayaan untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, termasuk revisi pelaksanaan anggaran (Junita dan Abdullah, 2016:474). Salah satu penyebab perubahan anggaran adalah karena ketidakpastian pendapatan (Cornia et al., 2004).

Shamsub dan Akoto (2004) mengelompokkan penyebab timbulnya *fiscal stress* ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:

1. Siklus ekonomi, penyebab utama terjadinya *fiscal stress* adalah kondisi ekonomi seperti pertumbuhan yang menurun dan resesi
2. Tidak adanya rangsangan dalam perekonomian (bisnis) dan kemunduran industri, menjadikan berkurangnya hasil pajak tetapi pelayanan jasa meningkat
3. Faktor politik dan faktor-faktor keuangan yang tidak terkontrol.

2.1.4.3 Respon Daerah terhadap *Fiscal Stress*

Menurut Lhutfi et al., (2019:76) respon daerah terhadap *fiscal stress* ada lima, yaitu:

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 lainnya.

5. Mengurangi pelayanan kepada masyarakat

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

2.1.4.4 Pengukuran *Fiscal Stress*

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

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 pemerintah 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 akan 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 pemerintah daerah serta peningkatan pajak tidak mutlak terhadap *trend* pengeluaran yang menyebabkan daerah tersebut mengalami *fiscal stress*. Hal ini didasarkan pada pendapat Shamsub dan Akoto (2004) dalam Rinaldi dan Nuryasman (2013:79) pada saat *fiscal stress* tinggi maka pemerintah daerah cenderung menggali potensi penerimaan pajak sebagai upaya meningkatkan penerimaan daerahnya untuk mendanai pengeluaran daerah.

Menurut Manafe et.al., (2018:127) *tax effort* menunjukkan 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 Setyawan dan Adi (2008) upaya pajak adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber Pendapatan Asli Daerah 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 dan Nuryasman (2013:82) upaya fiskal dapat dirumuskan dengan:

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

Keterangan:

UPPAD_j : Upaya peningkatan sumber PAD

Realisasi PAD : Realisasi penerimaan sumber PAD

Potensi PAD : Target penerimaan sumber PAD (APBD)

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

Tabel 2.3
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)

2.1.5 Studi Empiris

Berikut persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dengan rencana penelitian yang akan dilakukan oleh penulis:

Tabel 2.4
Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis

No	Peneliti, Tahun dan Judul	Persamaan	Perbedaan	Hasil	Sumber
1	Muda (2012) "Variabel yang Mempengaruhi Fiscal Stress Pada Kabupaten/Kota Sumatera Utara"	Variabel <i>Fiscal Stress</i> dan Pertumbuhan PAD	Variabel Pertumbuhan Belanja Modal dan Pertumbuhan PDRB	Secara simultan pertumbuhan PAD dan pertumbuhan belanja modal berpengaruh signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> . dan secara parsial hanya pertumbuhan PAD yang berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> .	Jurnal Keuangan & Bisnis Vol 4 No 1 Maret 2012 Universitas Sumatera Utara Medan
2	Winda et al., (2020) "Pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Pertumbuhan Belanja Modal Terhadap Fiscal Stress di Kota Samarinda"	Variabel Pertumbuhan PAD dan <i>Fiscal Stress</i> .	Variabel Pertumbuhan Belanja Modal. Subjek, objek dan metode penelitian	Pertumbuhan PAD berpengaruh signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> , sedangkan pertumbuhan belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> .	Jurnal Ilmu Ekonomi Mulawarman (JIEM) 2020 Vol 4 No 3 Universitas Mulawarman

3	Septira dan Prawira (2019) "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Fiscal Stress"	Variabel Pertumbuhan PAD dan Fiscal Stress	Variabel Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) dan Pertumbuhan belanja modal	Pertumbuhan PAD berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa semakin tinggi PAD suatu daerah maka diprediksikan akan mengurangi tingkat <i>fiscal stress</i> .	Jurnal Pendidikan Akuntansi dan Keuangan Vol 7 No 1 Juni 2019 Hal 57-64 Universitas Pendidikan Indonesia
4	Adriana et al., (2017) "Variabel yang Mempengaruhi Fiscal Stress di Kabupaten/Kota Se-Provinsi Riau"	Variabel Pertumbuhan PAD dan Fiscal Stress	Variabel Desentralisasi Pertumbuhan PDRB, Pertumbuhan Belanja Modal, Diversifikasi Pendapatan Daerah	Pertumbuhan PAD secara parsial tidak berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> , namun secara simultan pertumbuhan PAD dan belanja modal berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> .	Jurnal Ekonomi Vol 25 No 2 Juni 2017 Universitas Riau
5	Lhutfi et al., (2020) "Do the Growth of Original Local Government Revenues and the Growth of Capital Expenditure Affect Fiscal Stress?"	Variabel PAD dan Fiscal Stress	Subjek, tahun dan jenis penelitian yang berbeda	Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> .	<i>Journal of Economics, Business, and Accountancy Ventura</i> Vol 23 No 01 Juli 2020 Universitas Pendidikan Indonesia Universitas Padjadjaran
6	Syifa et al., (2021) "Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, Pertumbuhan Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Fiscal Stress Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat"	Variabel Pertumbuhan PAD dan Fiscal Stress	Variabel Pertumbuhan Ekonomi dan pertumbuhan belanja modal. Alat analisis regresi data panel	Pertumbuhan PAD berpengaruh negatif dan signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> . Artinya semakin tinggi tingkat pertumbuhan PAD, maka <i>fiscal stress</i> akan semakin rendah.	JRKA Vol 7 No 2 Agustus 2021 Hal 76-86 Universitas Kuningan
7	Dwitayanti et al., (2019) "Determinan Fiscal Stress Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Selatan"	Variabel PAD dan Fiscal Stress	Variabel Pertumbuhan Ekonomi dan belanja modal	Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . Disebabkan karena pertumbuhan PAD yang tidak selalu positif atau terdapat pertumbuhan PAD yang negatif atau menurun.	Jurnal Riset Terapan Akuntansi Vol 3 No 1 Januari 2019 Politeknik Negeri Sriwijaya ISSN: 2579-969X
8	Al-Hadar et al., (2020) "Determinants of Fiscal Stress in	Variabel PAD dan Fiscal Stress	Variabel PDRB dan Belanja Daerah	Secara simultan PAD berpengaruh signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> Kabupaten/Kota	Jurnal AFEBI Economic and Finance Review

	<i>Central Sulawesi 2014-2018 Period</i>			Provinsi Sulawesi Tengah 2014-2018.	(AEFR) Vol 5 No 02 Tahun 2020 Universitas Tadulako Indonesia
9	Ulfa et al., (2021) “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Fiscal Stress di Provinsi Jambi”	Variabel PAD dan Fiscal Stress	Variabel DAU. Alat analisis regresi berganda	PAD tidak berpengaruh baik secara parsial maupun simultan terhadap <i>fiscal stress</i> . Peningkatan PAD pada suatu daerah yang diperoleh dari hasil pajak maupun retribusi daerah tidak mampu menggambarkan kondisi <i>fiscal stress</i> .	Jurnal Akuntansi dan Keuangan Vol 6 No 3 September 2021 Hal 189-198 Universitas Jambi ISSN: 2715-5722 e-ISSN: 2460-6235
10	Sanjaya et al., (2021) “Fiscal Stress: Growth Aspects of PAD, Growth of Capital Expenditure, and Economic Growth”	Variabel Pertumbuhan PAD dan Fiscal Stress	Variabel Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) dan belanja modal	Pertumbuhan PAD secara parsial tidak berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . Namun pertumbuhan PAD, PDRB, dan Belanja Modal berpengaruh secara simultan terhadap <i>fiscal stress</i> .	Jurnal Atlantis Highlights in Social Sciences, Education and Humanities Vol 1 Tahun 2021 Politeknik Negeri Sriwijaya
11	Icih et al., (2021) “The Influence of Local Revenue, Capital Expenditure, Economic Growth of GDP, General Allocation Funds, Fiscal Decentralization and Diversification of Regional Income on Fiscal Stress”	Variabel PAD dan Fiscal Stress	Variabel PDRB, DAU, Belanja modal, Desentralisasi Fiskal dan Diversifikasi Pendapatan Daerah	Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> , namun PAD, belanja modal, PDRB, DAU, desentralisasi fiskal dan diversifikasi pendapatan daerah secara bersama-sama berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i>	Journal of Accounting for Sustainable Society (JASS) Vol 3 No 2 Tahun 2021 Hal 34-53 STIE Sutaatmadja Subang ISSN: 2614-5286 e-ISSN: 2615-0409
12	Lestari Ayu et al., (2019) “Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Alokasi Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening”	Variabel Pertumbuhan PAD dan Belanja Modal	Variabel Pertumbuhan Ekonomi. Variabel Independen: Derajat Desentralisasi Fiskal, Efektivitas PAD, Efisiensi PAD, dan Kontribusi PAD	Pertumbuhan PAD tidak berpengaruh langsung terhadap alokasi belanja modal, pertumbuhan PAD dan belanja modal berpengaruh langsung terhadap pertumbuhan ekonomi, dan belanja modal tidak memediasi pengaruh pertumbuhan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi.	Jurnal Akuntansi & Keuangan Vol 4 No 2 2019 Hal 1-15 Universitas Jambi

13	Mukhibad dan Aji (2020) "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening"	Variabel PAD dan Belanja Modal. Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel Pinjaman daerah, <i>Intergovernmental Revenue</i> , dan Rasio Efektivitas. Subjek dan tahun penelitian.	PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Namun belanja modal tidak berhasil memediasi pengaruh PAD terhadap kinerja keuangan pemerintah.	Jurnal Akuntansi dan Governance Andalas Vol 3 No 1 Juni 2020 Hal 97-115 Universitas Andalas
14	Irvan dan Karmini (2016) "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening"	Variabel Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal. Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel Pertumbuhan Ekonomi dan Dana Perimbangan. Subjek dan tahun penelitian	PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. PAD tidak memiliki pengaruh tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi melalui belanja modal. Belanja modal memiliki pengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.	E-Jurnal Konomii Pembangunan Vol 5 No 3 Maret 2016 Universitas Udayana ISSN: 2303-0178
15	Angreany (2021) "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat"	Variabel Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal dan Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel Dana Alokasi Umum dan Pertumbuhan Ekonomi. Subjek dan tahun penelitian	PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja modal baik secara parsial maupun simultan. dan belanja modal berpengaruh signifikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi.	Jurnal Pembangunan dan Pemerataan Vol 10 No 1 Tahun 2021 Hal 65-73 Universitas Tanjungpura, Indonesia
16	Rizani dan Syam (2018) "Pengaruh PAD dan DAU Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan"	Variabel PAD dan Belanja Modal. Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel DAU dan Pertumbuhan Ekonomi. Subjek dan tahun penelitian	PAD tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap belanja modal dan PAD berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi melalui belanja modal.	Jurnal Ilmiah Bisnis dan Keuangan Vol 7 No 2 Oktober 2018 Universitas Lambung Mangkurat
17	Siswiyanti (2015) "Pengaruh PAD, DAU, DAK Terhadap Pertumbuhan"	Variabel PAD dan Belanja Modal. Alat analisis	Variabel DAU, DAK, dan Pertumbuhan Ekonomi.	PAD berpengaruh terhadap besarnya Pertumbuhan Ekonomi dengan nilai positif dan Belanja Modal dapat	AKRUAL: Jurnal Akuntansi Vol 7 No 1 Tahun 2015

	<i>Ekonomi Dengan Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening</i>	jalur (<i>path analysis</i>)	Subjek dan tahun penelitian	menjadi variabel mediasi (intervening) antara PAD dan Pertumbuhan Ekonomi	Universitas Negeri Surabaya ISSN: 2502-6380
18	Adiputra et al., (2015) “ <i>Pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan SiLPA Terhadap Kualitas Pembangunan Manusia Dengan Alokasi Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening (Studi Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di Bali)</i> ”	Variabel PAD dan Belanja Modal. Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel DAU, DAK, DBH, SiLPA dan Kualitas Pembangunan Manusia	PAD berpengaruh secara langsung terhadap kualitas pembangunan manusia. PAD tidak berpengaruh langsung terhadap kualitas pembangunan manusia melalui alokasi belanja modal	Simposium Nasional Akuntansi XVIII September 2015 Universitas Pendidikan Ganesha
19	Saraswati dan Prami (2016) “ <i>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Tingkat Kemiskinan Melalui Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali</i> ”	Variabel PAD dan Belanja Modal. Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel DAU dan Tingkat Kemiskinan	PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Melalui belanja modal, PAD dan DAU berpengaruh tidak langsung signifikan terhadap tingkat kemiskinan, maka analisis menunjukkan belanja modal merupakan variabel intervening dari PAD dan DAU.	E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol 5 No 11 November 2016 Universitas Udayanan ISSN: 2303-0178
20	Melgiana et al., (2020) “ <i>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Indeks Pembangunan Manusia dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening</i> ”	Variabel PAD dan Belanja Modal. Alat analisis jalur (<i>path analysis</i>)	Variabel DAU, DAK, dan Indeks Pembangunan Manusia	PAD berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal. Namun pengaruh PAD, DAU, DAK terhadap Indeks Pembangunan Manusia melalui Belanja Modal adalah tidak signifikan sehingga dapat disimpulkan tidak terdapat intervening.	Jurnal Riset Akuntansi Warmadewa Vol 1 No 1 Tahun 2020 Hal 45-49 Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali

Afifah Khairunnisa (2023) 183403142

Pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Terhadap *Fiscal Stress* dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening (Sensus Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2020)

2.2 Kerangka Pemikiran

Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi hal ini menjadi suatu tantangan bagi pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola sendiri urusan pemerintahannya. Artinya, setiap pemerintah daerah dituntut mandiri dalam mengatur keuangan daerahnya, termasuk mengelola ataupun memaksimalkan sumber-sumber pendapatan daerah guna memberikan pelayanan publik dan mengurangi ketergantungan terhadap bantuan keuangan dari pemerintah pusat. 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.

Dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Adapun Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah adalah analisis pertumbuhan yang dilakukan untuk mengetahui kecenderungan baik berupa kenaikan ataupun penurunan kinerja selama kurun waktu tertentu (Mahmudi, 2019:91). 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 penurunannya (Baihaqi, 2011:253). Indikator pertumbuhan PAD adalah realisasi PAD tahun tertentu dan realisasi PAD tahun sebelumnya yang dapat dihitung dengan rasio pertumbuhan dengan cara membandingkan antara realisasi penerimaan PAD tahun berjalan setelah dikurangi realisasi penerimaan PAD tahun sebelumnya dengan realisasi penerimaan PAD tahun sebelumnya (Ulum, 2009:33).

Dengan adanya peningkatan/pertumbuhan dari Pendapatan Asli Daerah maka pemerintah dapat mendanai pembangunan dan pelayanan publik di daerah tanpa mengandalkan bantuan dari pusat. Namun, apabila pemerintah daerah berada pada kondisi belum mampu mendanai semua kebutuhan yang ada di daerah tersebut secara mandiri, artinya pemerintah daerah masih ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum menggali sumber-sumber penghasilan yang ada di daerah secara optimal, kondisi ini menimbulkan adanya gejala *fiscal stress* (Syifa et al., 2021:79). 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*.

Fiscal stress tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya (Muryawan dan Sukarsa, 2014) dalam Sibuea (2017:4).

Menurut Halim (2004) dalam Muda (2012:33) pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah memiliki dampak atas *fiscal stress* suatu daerah yang ditandai dengan adanya perubahan kenaikan/penurunan sebesar komponen pendapatan daerah akan menyebabkan perubahan tingkat *fiscal stress* yang dialami oleh daerah tersebut. Komponen dari sektor penerimaan APBD yang berpengaruh secara signifikan terhadap kondisi *fiscal stress* adalah proporsi retribusi daerah. Berbeda dengan hasil penelitian Shamsud dan Akoto (2004) dalam Rinaldi dan Nuryasman (2013:79) yang merinci bahwa komponen sektor penerimaan dalam APBD yang berpengaruh signifikan pada kondisi *fiscal stress* adalah proporsi pajak daerah. Sejalan dengan hasil penelitian Manafe et al., (2013:126) yang 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.

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

Hal ini menunjukkan adanya keterkaitan antara pertumbuhan PAD dengan fenomena *fiscal stress*. Hasil penelitian Lhutfi et al., (2020:80) menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *fiscal stress*. Pemerintah daerah yang mengalami kondisi *fiscal stress* akan berupaya mengoptimalkan potensi PAD sebagai bagian utama dalam penyusunan APBD untuk meningkatkan pembiayaan. Sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wendi et al., (2020), Septira dan Prawira (2019), Winda et al., (2020), Dwitayanti et al., (2019) juga menunjukkan 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).

Adapun optimalisasi penerimaan PAD hendaknya didukung dengan upaya pemda meningkatkan kualitas layanan publik (Wong, 2004:807). Menurut Gerungan et al., (2015:17) salah satu pengeluaran yang penting bagi pemerintah dalam pembangunan adalah belanja modal. Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi diantaranya belanja modal untuk diperoleh tanah, gedung dan bangunan, peralatan, serta aset tak berwujud (Halim dan Kusufi, 2012:107).

Mardiasmo (2002:11) juga menyatakan bahwa dalam era otonomi pemerintah daerah harus semakin mendekatkan diri pada berbagai pelayanan dasar masyarakat. Pengeluaran daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan

dasar masyarakat dialokasikan pada belanja modal. Oleh karena itu, alokasi belanja modal memegang peranan penting guna peningkatan pelayanan masyarakat dan tidak hanya berfokus pada pembangunan atau investasi tanpa diiringi kenaikan pelayanan publik untuk masyarakat. PAD dalam belanja modal dialokasikan untuk pengadaan sarana dan prasarana kesehatan, pendidikan, dan perekonomian yang diharapkan dapat memberikan timbal balik berupa peningkatan penerimaan PAD, baik yang berasal dari retribusi, pajak daerah, maupun penerimaan lainnya.

Hal tersebut didukung oleh penelitian Adriana et al., (2017:50) yang menyatakan bahwa jika pemerintah melakukan investasi di bidang publik melalui belanja modal kemudian nantinya akan digunakan untuk membangun fasilitas umum seperti sekolah, fasilitas kesehatan dan bangunan infrastruktur lainnya serta dilaksanakan dengan baik, maka mutu masyarakat di suatu daerah juga akan meningkat. Hal ini akan mendorong masyarakat untuk dapat bekerja dengan lebih baik. Dengan begitu pertumbuhan ekonomi pasti akan meningkat dan daerah akan mampu menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi sehingga dapat membiayai proses pembangunan di daerahnya.

Hubungan antara PAD dan belanja modal diperkuat oleh penelitian Nuarisa (2013:94) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, karena belanja modal mempunyai pengaruh penting dalam hal pelayanan publik karena masa manfaatnya sangat panjang. Sehingga apabila masyarakat puas terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah hal tersebut akan meningkatkan kualitas kinerja keuangan. Adapun Hidayat (2013:17) meneliti pengaruh kinerja keuangan daerah pada alokasi

belanja modal. Studi tersebut mengambil objek kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2008 s.d. 2012. Hasil dari penelitian menyimpulkan adanya korelasi searah antara PAD dan pengalokasian belanja modal.

Menurut Syukriy dan Abdul (2006:21) pemerintah memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan, penyelenggaraan pemerintah dan kewajiban untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut pemerintah mengalokasikan tingkat belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Adapun untuk mengukur tingkat alokasi belanja modal dalam APBD yaitu menggunakan rasio belanja modal. Menurut Mahmudi (2010:164) rasio ini dapat digunakan untuk mengetahui proporsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal dalam tahun anggaran bersangkutan. Indikator tingkat belanja modal adalah realisasi belanja modal dan total belanja pada tahun yang bersangkutan.

Belanja pembangunan seperti infrastruktur dalam jangka pendek akan memperbesar anggaran belanja daerah. Apabila tidak diimbangi dengan penerimaan yang signifikan maka hal tersebut dapat menimbulkan gejala *fiscal stress*. Namun, apabila dalam jangka panjang ditandai dengan adanya peningkatan kualitas infrastruktur suatu daerah diharapkan dapat memberikan timbal balik berupa peningkatan PAD di masa mendatang. Hal ini membuktikan bahwa tingkat belanja modal dapat mempengaruhi *fiscal stress*. pernyataan tersebut didukung oleh penelitian Lhutfi et.al., (2019:80) yaitu dengan mengalokasikan belanja

modal yang sesuai prioritas maka potensi kabupaten/kota meningkat dan menarik investor, sehingga pada akhirnya akan menumbuhkan perekonomian daerah dan itu diharapkan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hasil penelitian Sanjaya et al., (2021), Syifa et al., (2021), Kusumaningrum dan Sugiyanto (2021), Icoh et al., (2021) juga menunjukkan bahwa pertumbuhan atau tingkat belanja modal berpengaruh terhadap *fiscal stress*.

Sehingga jika terjadi peningkatan PAD diharapkan mampu meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah maka kualitas pelayanan publik semakin baik. Tetapi yang terjadi adalah peningkatan PAD tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja modal yang signifikan. Hal ini disebabkan karena PAD tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya (Yovita, 2011:87).

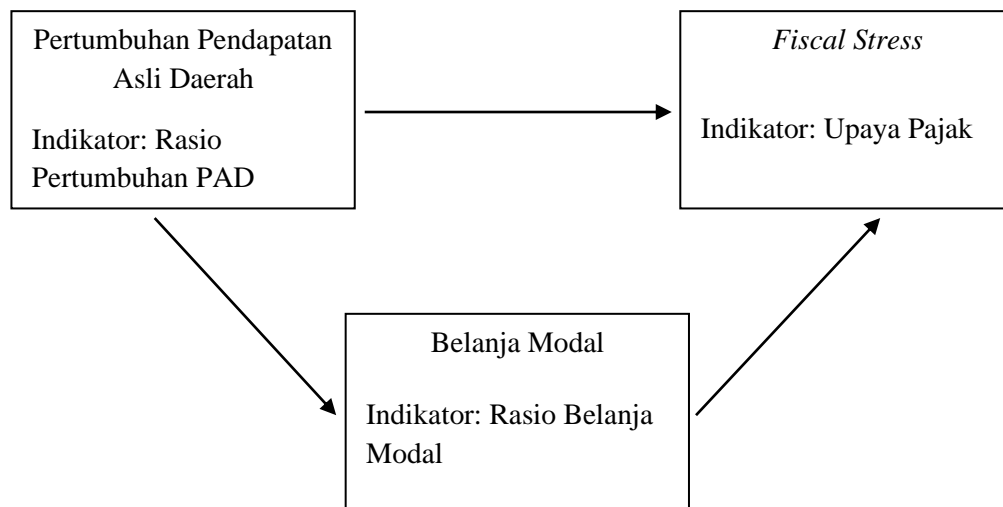
Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi alokasi belanja modal yaitu *fiscal stress*. Ketika suatu daerah mengalami *fiscal stress* pemerintah daerah perlu menerapkan strategi perubahan kebijakan pengeluaran daerah atau belanja daerah. Penelitian West (2014) dalam Sanjaya et al., (2021:15) menyarankan ketika suatu daerah mengalami *fiscal stress* pemerintah perlu mengambil langkah yang tepat seperti pengurangan belanja pegawai, sedangkan Muda (2012:43) menyarankan pemerintah menggali potensi yang ada di daerahnya sehingga PAD dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah khususnya yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik maupun peningkatan prasarana yang mendukung percepatan pertumbuhan ekonomi daerah. Pada waktunya harapan untuk meningkatkan PAD terpenuhi.

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 berdasarkan berita yang diperoleh dari Detiknews (30/01/2019) yang ditulis oleh Yoga Nurdiana Nugraha menunjukkan bahwa untuk menghindari *fiscal stress* pemerintah daerah cenderung mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan dengan berupaya untuk meningkatkan PADnya. Sehingga peningkatan PAD tidak lagi dijadikan sandaran untuk melepaskan daerah dari *fiscal stress*. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Munfarida (2017:6) pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa peningkatan PAD yang terjadi selama lima tahun tidak menutup kemungkinan daerah 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 Belanja Modal mampu memediasi pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* atau tidak, sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh pertumbuhan PAD terhadap *Fiscal Stress* melalui Belanja Modal sebagai variabel intervening.

Berdasarkan uraian kajian literatur juga mengacu penelitian terdahulu, maka kerangka pemikiran yang diajukan penulis dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan (Sugiyono, 2018:99). Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah diuraikan sebelumnya, maka hipotesis dalam penelitian ini dinyatakan sebagai berikut:

1. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap *Fiscal Stress* pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2020.
2. Belanja Modal mampu memediasi pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2020.