

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Desentralisasi Fiskal**

Kata desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi yang dapat diartikan sebagai sentralisasi (kata sifat) yang berkaitan dengan kewenangan pemerintahan (Rante et al., 2017). Desentralisasi fiskal berarti suatu proses dimana pemerintah tingkat provinsi atau lokal diberi wewenang atau kekuasaan yang didelegasikan atas kegiatan ekonomi di suatu provinsi. Tanggung jawab fiskal dari berbagai tingkat pemerintahan ditentukan dalam proses desentralisasi fiskal (Asisten, 2011). Akai dan Sakata (2002) mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang terkait dengan pengambilan keputusan kepada pemerintah tingkat dasar. Menurut pandangan Thiessen (2001), desentralisasi fiskal mempertimbangkan “pengalihan tanggung jawab yang terkait dengan akuntabilitas kepada pemerintah daerah”. Lebih lanjut, ia berpendapat bahwa desentralisasi fiskal dianggap sebagai potensi pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan pajak, dan membuat keputusan tentang bagaimana mengalokasikan sumber daya moneter mereka pada berbagai proyek dalam batas hukum.

Teori desentralisasi pertama kali dikemukakan oleh Koesoemahatmadja (1979) kepada Hardini (2016) menjelaskan tentang peralihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Desentralisasi sendiri digunakan untuk

mengurangi kewenangan pemerintah pusat terhadap Pemerintah Daerah. Teori desentralisasi terkait keuangan mampu membangun kemandirian dari keuangan daerah (Andini Marselina, 2022).

Desentralisasi fiskal mempunyai tujuan untuk bisa menaikkan perekonomian daerah, menciptakan sistem Pembiayaan yang adil, proporsional, rasional, transparan partisipatif, bertanggung jawab dan mengurangi kesenjangan pembangunan antar daerah (Riana, 2019). Fungsi utama desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan efisiensi sektor publik dan mengarah pada pertumbuhan dan pembangunan ekonomi jangka panjang. Efisiensi ekonomi meningkat dengan desentralisasi karena pemerintah tingkat provinsi dan lokal memiliki informasi yang lebih baik dan memiliki pengetahuan yang sempurna tentang daerah mereka dibandingkan dengan pemerintah pusat.

Desentralisasi fiskal bukan hanya tentang peningkatan PAD saja tetapi lebih dari itu, merupakan kewenangan dalam mengelola potensi daerah untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. ada tiga variabel yang mewakili desentralisasi fiskal (Khusaini, 2006) antara lain:

1. Desentralisasi Pengeluaran

Desentralisasi Pengeluaran merupakan kewenangan untuk membuat keputusan pengeluaran baik keputusan mengenai peruntukan maupun besar pengeluaran untuk setiap peruntukan (Rochana, 2013). Variabel ini didefinisikan sebagai rasio pengeluaran total masing-masing kabupaten/kota terhadap total pengeluaran pemerintah (APBN) [Zhang dan Zou, 1998 Desentralisasi fiskal, pengeluaran publik, dan pertumbuhan

ekonomi di Tiongkok]. Selain itu Phillip dan Woller (1997 Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Pakistan) menggunakan rasio pengeluaran daerah terhadap total pengeluaran pemerintah (tidak termasuk pertahanan dan tunjangan sosial). Variabel ini menunjukkan ukuran relatif pengeluaran pemerintah antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat (P. P. R. Indonesia, 2005).

## 2. Desentralisasi Penerimaan

Desentralisasi penerimaan adalah penyerahan tugas untuk melaksanakan penerimaan Variabel ini adalah total pendapatan dari setiap kabupaten/kota (APBD) tidak termasuk subsidi terhadap total pendapatan pemerintah. Variabel ini menyatakan besaran relatif pendapatan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Desentralisasi yang efektif membutuhkan otoritas yang dimiliki semua tingkat pemerintah untuk membuat keputusan mengenai pengeluaran dan pendapatan yang mencukupi dan juga meningkatkan kemampuan daerah atau penyerapan dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran tersebut. Penerimaan Pemerintah pada semua tingkatan bergantung pada sumber pendapatan yang bervariasi untuk membiayai pemberian pelayanan. Sumber-sumber pendapatan tersebut mencakup: pajak, biaya tambahan atas barang dan jasa tertentu, transfer antarpemerintah dari tingkat yang lebih tinggi, serta pinjaman dari pasar modal (Herwastoeti, 2010).

### **2.1.2 Kemandirian Fiskal**

Kemandirian fiskal merupakan salah satu indikator utama dalam mengukur dan menilai kemampuan Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan Pemerintah Daerah tanpa bergantung pada pihak luar atau dari pemerintah pusat. Kemandirian suatu daerah dapat dilihat dengan menghitung rasio antara pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan atau rasio transfer pendapatan terhadap total pendapatan (BPK-RI, 2020).

Menurut Mardiasmo (1999) menyebutkan bahwa manfaat adanya kemandirian fiskal antara lain:

- Mendorong peningkatan partisipasi prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan dan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) pada seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia pada daerah.
- Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pengambilan keputusan publik ketaraf pemerintahan yang lebih rendah yang memiliki informasi lebih lengkap .

Kemandirian fiskal menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam menaikkan PAD seperti retribusi, pajak daerah dan lain-lain. pembangunan daerah dapat diwujudkan jika disertai kemandirian fiskal yang efektif (Ariansyah et al., 2014). Artinya bahwa Pemerintah Daerah secara finansial wajib bersifat independen terhadap pemerintah pusat .

#### **2.1.4 Kemandirian Keuangan Daerah**

Menurut Memesah dalam Halim (2007:23) keuangan daerah yaitu seluruh hak serta kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian juga segala sesuatu yang berupa uang serta barang bisa dijadikan kekayaan daerah selama belum dimiliki atau dikuasai oleh Negara atau daerah lain yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain yang sesuai dengan ketentuan dan Perundang-Undangan yang berlaku .

Menurut Halim (2004:20) keuangan daerah terdiri dari, keuangan daerah yang dikelola secara langsung (anggaran pendapatan dan belanja daerah dan barang investasi yang dimiliki daerah) serta kekayaan daerah yang dipisahkan (BUMD) (Ode & Wahab, 2017).

Kemandirian keuangan Daerah (Halim, 2007:128) deskripsi kemampuan pemerintah dalam membiayai sendiri aktivitas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan terhadap masyarakat yang sudah membayar pajak dan retribusi menjadi sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Riana, 2019). Kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari besarnya PAD dibandingkan dengan pendapatan dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat atau pinjaman dari daerah lain. (Sanga et al., 2022).

#### **2.1.5 Kinerja Keuangan Daerah**

Kinerja (*Performance*) dapat diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Menurut Irhan Fahmi (2011:2) kinerja keuangan yaitu suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan hukum (aturan) pelaksanaan keuangan secara baik dan benar (Sulastri &

Hapsari, 2015). Menurut Memesah dalam Halim (2007:23) keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan menggunakan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang dapat dijadikan sebagai kekayaan daerah selama belum dimiliki atau dikuasai. oleh Negara atau daerah lain yang lebih tinggi dan pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keuangan daerah terdiri dari, keuangan daerah yang dikelola secara langsung (anggaran pendapatan dan belanja daerah dan barang investasi milik daerah) dan kekayaan daerah yang dipisahkan (BUMD). (Ode & Wahab, 2017).

Menurut Mardiasmo (2002:30) dengan otonomi ada 2 aspek kinerja keuangan yang dituntut untuk lebih baik dari sebelum otonomi daerah. Aspek pertama, daerah diberi kewenangan untuk mengelola daerahnya dengan kekuatan utama adalah kemampuan pendapatan asli daerah. Adanya Undang-undang nomor 34 tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah serta peraturan pelaksanaannya merupakan momentum dimulainya pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah secara penuh (desentralisasi fiskal). Aspek kedua diisi dalam menggunakan pengelolaan belanja daerah, sesuai dengan prinsip otonomi daerah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan sehingga menuntut daerah untuk lebih efektif dan efisien dalam mengelola belanja daerah.

Kinerja menurut Mahsun (2018) merupakan tingkat pencapaian *strategic planning* suatu organisasi. Kinerja dapat diketahui apabila organisasi tersebut memiliki kriteria keberhasilan untuk mencapai target-targetnya yang dinilai

sebagai pengukuran kinerja (wulan Dri puspita, 2022). Kinerja keuangan daerah atau kemampuan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis dan efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan (Budianto, 2020).

Kinerja keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah, yaitu pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada di dalam suatu daerah guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam ketentuan umum menyatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah. Dalam pemerintahan pengukuran kinerja sangat penting dilakukan agar dapat menjadi timbal balik bagi kinerja dimasa yang akan datang. Kinerja dianggap baik jika sesuai dengan yang telah direncanakan dan sebaliknya kinerja dianggap buruk jika tidak sesuai dengan yang telah direncanakan. Untuk mengetahui hal tersebut maka perlu dilakukan pengukuran kinerja.

Menurut Mahsun (2014) Pengukuran kinerja merupakan suatu alat yang digunakan untuk menilai tingkat pencapaian kemajuan organisasi serta kualitas dalam pengambilan keputusan dan akuntabilitas publik. Pengukuran kinerja dalam sektor public dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dari segi keuangan dan segi

non keuangan (Mardiasmo, 2004). Mahmudi (2010) dalam Andirfa, 2012) berpendapat bahwa dalam organisasi pemerintahan mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, dan pertumbuhan.

Menurut Mardiasmo (2002) Pengukuran kinerja juga memiliki beberapa manfaat, antara lain:

- 1) Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- 2) Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
- 3) Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan kolektif untuk memperbaikinya.
- 4) Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- 5) Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
- 6) Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- 7) Membantu memahami proses kegiatan proses instansi pemerintah.
- 8) Memahami bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

### 2.1.6 Ketergantungan Fiskal

Ketergantungan fiskal adalah rasio total alokasi dana yang diterima dari pemerintah pusat terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Tingkat Ketergantungan Daerah merupakan ukuran dari tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah melalui optimalisasi PAD (Melmambessy, 2022). Ketergantungan fiskal suatu daerah dapat diformulasikan dengan membandingkan tingkat penerimaan dana Negara (transfer) dengan total Pendapatan asli daerah (Digdowiseiso et al., 2023).

Tingkat ketergantungan fiskal merupakan cerminan dari kemandirian suatu daerah, semakin kecil tingkat ketergantungan fiskal suatu daerah maka semakin baik daerah tersebut. Artinya, apabila dana transfer yang diterima Pemerintah Daerah lebih besar dari pendapatan asli daerah, maka tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi. Rasio ketergantungan keuangan pemerintah daerah dapat dihitung dengan menggunakan rumus :

$$RKF \frac{\text{pendapatan transfer}}{\text{total pendapatan daerah}} \times 100 \%$$

## 2.2 Penelitian Sebelumnya

Menurut penelitian Fitriani et al., (2018) Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketergantungan keuangan Kabupaten Jayapura terhadap Pemerintah Pusat periode 2012 – 2016. Hasil analisis penelitian tentang kemandirian fiskal di Kabupaten Jayapura adalah sebagai berikut :

- Kontribusi Dana Transfer/Perimbangan terhadap pendapatan daerah Kabupaten Jayapura masih cukup tinggi yaitu dengan rata-rata kontribusi sebesar 73,31%.
- Tingkat ketergantungan fiskal di Kabupaten Jayapura masih sangat tinggi. Sehingga independensi fiskal menjadi rendah. Dengan kondisi tersebut, Kabupaten Jayapura memiliki pola hubungan yang bersifat instruktif dengan pemerintah pusat, dimana peran pusat masih sangat dominan dalam pemenuhan belanja daerah.

Menurut penelitian dari Mesak Patty, (2018) Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kemandirian Fiskal, Pertumbuhan Ekonomi, Dana Perimbangan, Investasi, dan Tenaga Kerja terhadap Kemandirian Fiskal Kabupaten/Kota di Provinsi Papua. Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi data Pertumbuhan Ekonomi, Dana Perimbangan, Investasi, dan Angkatan Kerja yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Data dianalisis secara statistik menggunakan regresi data panel. Secara umum diketahui bahwa Pertumbuhan Ekonomi, Dana Perimbangan, Investasi, dan Tenaga Kerja secara simultan berpengaruh positif terhadap kemandirian fiskal Kabupaten/Kota di Provinsi Papua. Sedangkan hasil uji Parsi menunjukkan bahwa faktor Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh negatif signifikan terhadap Kemandirian Fiskal dengan probabilitas sebesar 0,0287. sedangkan faktor dana perimbangan tidak berpengaruh signifikan terhadap independensi fiskal dengan probabilitas sebesar 0,1086. maka faktor Investasi berpengaruh signifikan terhadap Kemandirian Fiskal dengan Probabilitas sebesar 0,0357. dan faktor Angkatan Kerja

berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kemandirian Fiskal dengan probabilitas sebesar 0,0021.

Menurut penelitian Anwar et al., (2012) Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu daerah yang memiliki ketergantungan yang cukup besar terhadap pemerintah pusat untuk dana perimbangan. Menurut Kawung (2008) kapasitas daerah Provinsi Sulawesi Utara masih rendah yaitu 30,66% dari pendapatan daerah, yang artinya peran PAD masih kurang dan perlu ditingkatkan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan kemandirian fiskal dan pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemandirian fiskal Provinsi Sulawesi Utara tahun 2010-2012. Teknik analisis yang digunakan adalah dengan menggunakan rumus rasio derajat kemandirian fiskal, dan untuk menghitung pengaruhnya digunakan analisis model regresi data panel dengan menggunakan program SPSS. Hasil kajian menunjukkan bahwa Kemandirian Fiskal pada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara masih belum dapat dikatakan mandiri, dimana rata-rata Rasio Kemandirian terendah dimiliki oleh Kabupaten Minahasa Tenggara yaitu sebesar 0,01132. Sedangkan rata-rata rasio kemandirian tertinggi dimiliki Kota Manado dengan rasio 0,149507. Pertumbuhan ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Utara tidak berpengaruh signifikan terhadap Kemandirian Fiskal. Hal ini disebabkan masih rendahnya rasio kemandirian yang dimiliki oleh daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara.

Menurut penelitian dari Tumija, (2022) Pemerintah Kabupaten Cilacap memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer yang diberikan oleh pihak eksternal dan berpengaruh terhadap kinerja keuangan

pemerintah daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Cilacap tahun anggaran 2017-2020 berdasarkan analisis rasio keuangan daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan induktif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah Kabupaten Cilacap sudah baik dilihat dari respon WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) BPK dengan beberapa poin yang harus dibenahi. Tingkat kemandirian Kabupaten Cilacap masih sangat rendah dan masih bergantung pada dana transfer. Tingkat efektivitas dan efisiensi PAD Kabupaten Cilacap sangat efektif dan efisien. Alokasi belanja prioritas untuk belanja operasional dan belanja modal telah disesuaikan dengan ketentuan. Rasio pertumbuhan berdasarkan pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan belanja daerah mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Sarannya, pemerintah perlu mencermati potensi sumber penerimaan, pendataan dan penetapan subjek dan objek pajak secara berkala, serta memberikan pelatihan dan sosialisasi.

Penelitian Ode & Wahab, (2017) Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis dan memperoleh bukti empiris tentang kinerja dan kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura tahun anggaran 2010-2014. Metode analisis data yang digunakan adalah rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, rasio desentralisasi fiskal, rasio efektivitas dan rasio efisiensi keuangan daerah. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura yang diukur dengan tingkat kemandirian daerah tahun

anggaran 2010-2014 termasuk dalam kriteria sangat rendah, dan tingkat ketergantungan daerah pada periode tersebut termasuk dalam kriteria sangat rendah. dalam kriteria sangat tinggi dengan kriteria pola hubungan yang instruktif. Rasio desentralisasi fiskal masih kurang, tingkat efektivitas Pendapatan Asli Daerah tahun 2010-2014 tergolong sangat efektif dengan rasio efisiensi yang sangat efisien dalam menghimpun Pendapatan Asli Daerah. Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Jayapura dalam hal ini tingkat kemandirian dan ketergantungan daerah serta tingkat desentralisasi fiskal dinilai baik apabila pemerintah Kabupaten Jayapura telah mampu meningkatkan persentase penerimaan Pendapatan Asli Daerah menjadi di atas 40% dari dana saldo.

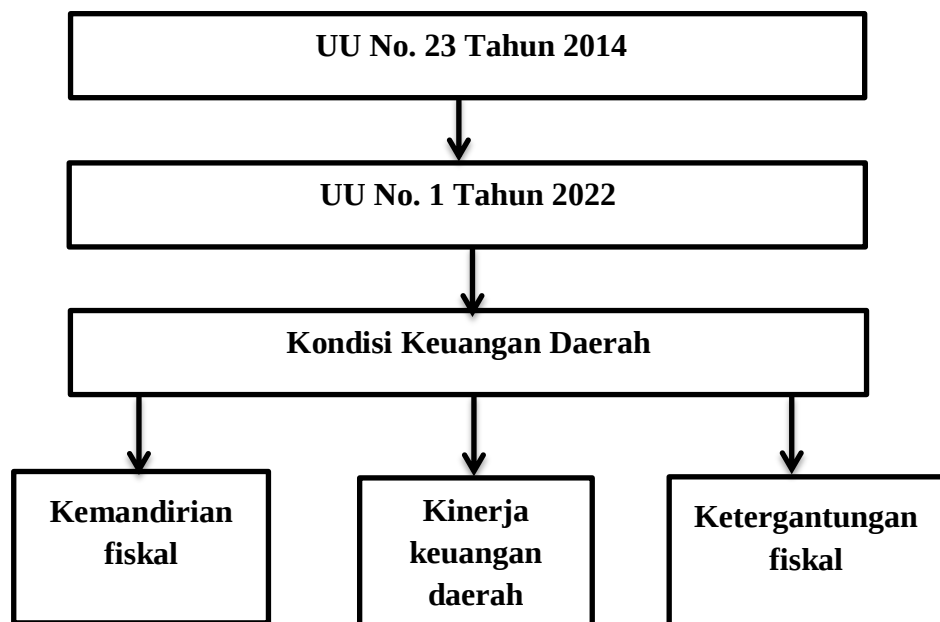
Hasil penelitian yang dilakukan oleh Melmambessy (2022) menjelaskan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Kota Jayapura selama tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan angka yang sedang yaitu 23,14%. Rasio ketergantungan menunjukkan bahwa selama tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan angka yang sangat tinggi yaitu 83,10% artinya bahwa pemerintah daerah Kota Jayapura memiliki ketergantungan yang sangat tinggi pada dana yang diterima dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Rasio desentralisasi fiskal pemerintah daerah Kota Jayapura tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan derajat desentralisasi sebesar 16,82% termasuk dalam kategori kurang. Hal ini berarti pemerintah daerah Kota Jayapura belum sepenuhnya bisa mandiri menyelenggarakan desentralisasi dengan mengoptimalkan potensi daerah (PAD) untuk menyelenggarakan pelayanan umum yang baik. Rasio efektivitas pendapatan asli daerah tahun 2017 sampai 2019 rata-rata menunjukkan angka

yang sangat tinggi yaitu sebesar 103,35% termasuk dalam kategori sangat efektif. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah Kota Jayapura sangat efektif dalam merealisasi pendapatan asli daerah (PAD) yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

### 2.3 Kerangka Konseptual

Gambar 2. 1

Kerangka Konseptual



*Sumber : penulis (2023)*