

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan proses pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan secara mandiri. Kewenangan ini mencakup penggalian potensi pendapatan daerah seperti pajak dan retribusi serta pengelolaan anggaran belanja sesuai dengan skala prioritas pembangunan di tingkat lokal. Tujuan utama dari penerapan desentralisasi fiskal adalah untuk memperkuat kemandirian fiskal daerah, meningkatkan efisiensi layanan publik, memastikan akuntabilitas penggunaan anggaran, serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih merata di berbagai wilayah.

Sebagai salah satu instrumen utama dalam implementasi otonomi daerah, desentralisasi fiskal memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk lebih aktif dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dalam konteks ini, daerah didorong untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), terutama melalui pajak dan retribusi daerah, guna mengurangi ketergantungan terhadap Dana Perimbangan dari pemerintah pusat. Selain itu, desentralisasi fiskal juga memacu daerah untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan inovatif yang relevan dengan kondisi dan kebutuhan lokal masing-masing. Untuk menjalankan hal ini secara optimal, prinsip-prinsip perpajakan daerah harus dipenuhi, seperti keadilan, efisiensi, transparansi, dan tidak menimbulkan distorsi terhadap perekonomian (Sidik, 2002).

Seiring dengan perkembangan kebijakan dan regulasi terkini, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia diatur melalui dua peraturan perundang-undangan utama, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola urusan pemerintahan, termasuk aspek keuangan, berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, UU HKPD Tahun 2022 hadir sebagai bentuk reformasi menyeluruh terhadap sistem hubungan keuangan pusat dan daerah. UU ini menitikberatkan pada empat pilar utama:

1. Pengurangan ketimpangan fiskal baik secara vertikal (antara pusat dan daerah) maupun horizontal (antar daerah);
2. Penguatan kapasitas pemungutan pajak oleh pemerintah daerah (local taxing power);
3. Peningkatan efektivitas dan efisiensi belanja daerah;
4. Harmonisasi antara kebijakan fiskal nasional dan kebijakan fiskal daerah.

Selain itu, UU HKPD juga memuat ketentuan restrukturisasi jenis pajak dan retribusi daerah agar lebih sederhana, efisien, dan mudah dipungut. UU ini juga memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menetapkan jenis pajak baru dengan syarat memenuhi kriteria tertentu, sehingga dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah secara berkelanjutan.

Di sisi lain, skema transfer ke daerah-seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)-kini berbasis pada kebutuhan nyata dan kinerja daerah, bukan sekadar alokasi tetap, dengan tujuan mendorong efisiensi penggunaan anggaran serta peningkatan pelayanan publik secara lebih merata.

Namun, meskipun regulasi telah memberikan landasan kuat, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan. Beberapa daerah masih memiliki basis pajak yang sempit, kapasitas kelembagaan dan administrasi yang terbatas, serta ketimpangan fiskal yang tinggi antarwilayah. banyak daerah yang masih bergantung pada transfer pusat karena rendahnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Oleh karena itu, penguatan kapasitas kelembagaan, pemanfaatan teknologi informasi, serta pengawasan fiskal yang akuntabel menjadi kunci keberhasilan desentralisasi fiskal ke depan (Sun'an & Senuk, 2015).

Menurut UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, desentralisasi fiskal tidak hanya bertujuan mengalihkan belanja dan pendapatan dari pusat ke daerah, tetapi juga menekankan kemandirian fiskal daerah, yang dicerminkan dari kemampuan daerah menggali dan memanfaatkan sumber daya lokal melalui PAD dan memperoleh bagian dari pendapatan nasional melalui DBH.

Dengan kerangka hukum dan kebijakan yang semakin komprehensif, desentralisasi fiskal diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang inklusif dan berkelanjutan. Pemerintah daerah dituntut tidak hanya menggantungkan diri pada dana transfer, tetapi juga proaktif dalam menggali

potensi fiskal dan meningkatkan efisiensi belanja publik demi kesejahteraan masyarakat lokal.

2.2. Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan keseluruhan hak dan kewajiban keuangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang dapat dinilai dalam bentuk uang, termasuk segala kekayaan daerah yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung pelaksanaan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah mencakup serangkaian proses yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan atas keuangan daerah yang bersumber dari pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan aset daerah.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), pengelolaan keuangan daerah diwajibkan untuk memenuhi prinsip efisiensi, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas. Selain itu, pengelolaan tersebut harus diarahkan pada peningkatan kualitas belanja publik guna mendukung tercapainya tata kelola fiskal yang berkelanjutan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. (Republik Indonesia, 2022).

Struktur keuangan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), transfer ke daerah, dan pendapatan sah lainnya. PAD meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan lain yang sah. Sementara itu, transfer ke daerah mencakup Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Insentif Fiskal. UU HKPD juga mengatur mengenai reformulasi

kebijakan belanja dan pembiayaan daerah agar lebih berkinerja dan berdampak langsung pada peningkatan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur (Kementerian Keuangan RI, 2022).

Dalam praktiknya, keuangan daerah di Indonesia menghadapi sejumlah tantangan, antara lain rendahnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, tingginya ketergantungan terhadap transfer pusat, serta lemahnya perencanaan dan pengendalian anggaran. Studi oleh Alvaro, (2022) menunjukkan bahwa tingkat efisiensi keuangan daerah di berbagai kabupaten/kota masih rendah, sebagian besar disebabkan oleh lemahnya kualitas belanja dan kurangnya integrasi sistem informasi keuangan. Selain itu, menurut Juanda dan Heriwibowo (2024), masih banyak pemerintah daerah yang belum mampu mengoptimalkan penggunaan anggaran dalam mendukung pencapaian target pembangunan. Karena itu, perbaikan manajemen fiskal daerah sangat diperlukan, termasuk melalui peningkatan kapasitas aparatur, pemanfaatan teknologi informasi, dan penguatan sistem pengawasan internal.

Salah satu upaya pemberian keuangan daerah adalah melalui penerapan penganggaran berbasis kinerja yang menekankan keterkaitan antara alokasi anggaran dan capaian output serta outcome. Dalam konteks ini, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, 2019 menjadi acuan penting dalam mengatur seluruh siklus keuangan daerah dari penyusunan APBD hingga pertanggungjawaban akhir tahun anggaran. Penerapan sistem informasi keuangan daerah yang terintegrasi seperti SIPD (Sistem Informasi Pemerintahan Daerah) juga menjadi langkah

strategis untuk mendorong efisiensi, akurasi, dan keterbukaan informasi fiskal di tingkat daerah (Kementerian Keuangan RI, 2023).

Dengan demikian, pengelolaan keuangan daerah yang baik bukan hanya soal pencatatan dan pembelanjaan anggaran, tetapi juga menyangkut efektivitas penggunaan dana publik untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah. Transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas adalah prinsip utama yang harus melekat dalam setiap tahapan pengelolaan keuangan daerah.

2.3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang mencerminkan kebijakan fiskal dan operasional selama satu tahun anggaran. APBD disusun oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 308 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. APBD merupakan instrumen utama untuk mengalokasikan sumber daya daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan pembangunan ekonomi daerah secara berkelanjutan (Republik Indonesia, 2014).

Fungsi APBD mencakup lima aspek utama, yaitu: (1) fungsi otorisasi, yakni sebagai dasar hukum untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah; (2) fungsi perencanaan, sebagai acuan kebijakan fiskal selama tahun anggaran; (3) fungsi pengawasan, yang memungkinkan DPRD dan publik mengawasi penggunaan anggaran; (4) fungsi alokasi, untuk mendistribusikan sumber daya secara efisien dan efektif; dan (5) fungsi distribusi dan stabilisasi, yang menjaga keseimbangan pembangunan antar wilayah dan kelompok sosial.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah memperkuat mekanisme pelaksanaan fungsi-fungsi ini melalui sistem penganggaran yang transparan dan akuntabel (Republik Indonesia, 2019).

Berikut Struktur APBD berdasarkan Pemendagri No. 15 Tahun 2024:

**Gambar 2. 1.
Struktur APBD**

PENDAPATAN DAERAH	
1.	PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
a.	Pajak Daerah
b.	Retribusi Daerah
c.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
d.	Lain-lain PAD yang Sah
2.	PENDAPATAN TRANSFER
a.	Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat
b.	Pendapatan Transfer Antar Daerah
3.	LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH
a.	Pendapatan Hibah
b.	Dana Darurat
c.	Lain-lain Pendapatan Sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
4.	BELANJA DAERAH
a.	BELANJA OPERASI
1)	Belanja Pegawai
2)	Belanja Barang dan Jasa
3)	Belanja Bunga
4)	Belanja Subsidi
5)	Belanja Hibah
6)	Belanja Bantuan Sosial
b.	BELANJA MODAL
1)	Belanja Modal Tanah
2)	Belanja Modal Peralatan dan Mesin
3)	Belanja Modal Gedung dan Bangunan
4)	Belanja Modal Jalan, Jaringan, dan Irigasi
5)	Belanja Modal Aset Tetap Lainnya
6)	Belanja Modal Aset Lainnya
c.	BELANJA TIDAK TERDUGA
1)	Belanja Tidak Terduga
d.	BELANJA TRANSFER
1)	Belanja Bagi Hasil
2)	Belanja Bantuan Keuangan
5.	PEMBIAYAAN DAERAH
a.	PENERIMAAN PEMBIAYAAN
1)	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya
2)	Pencairan Dana Cadangan
3)	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
4)	Penerimaan Pinjaman Daerah
5)	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah
6)	Penerimaan Pembiayaan Lainnya Sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
7)	Penarikan Pokok Dana Abadi Daerah (DAD)
8)	Penerimaan Pembiayaan Utang Daerah
b.	PENGELUARAN PEMBIAYAAN
1)	Pembentukan Dana Cadangan
2)	Penyertaan Modal Daerah
3)	Pembayaran Cicilan Pokok Utang yang Jatuh Tempo
4)	Pemberian Pinjaman Daerah
5)	Pengeluaran Pembiayaan Lainnya sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
6)	Pembentukan Dana Abadi
7)	Pembayaran Pembiayaan Utang Daerah

Dalam praktiknya, efektivitas APBD sangat bergantung pada kualitas perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan anggaran. Alvaro (2022) menyatakan bahwa banyak daerah mengalami kendala dalam efisiensi dan efektivitas belanja karena perencanaan anggaran belum sepenuhnya berbasis kinerja. Penelitian lain oleh Juanda dan Heriwibowo (2024) menunjukkan bahwa pemberian belanja daerah berkualitas sangat penting untuk meningkatkan outcome pembangunan, bukan hanya sekadar penyerapan anggaran yang tinggi. Selain itu, masih banyak daerah yang sangat bergantung pada dana transfer dari pusat karena rendahnya kontribusi PAD. Hal ini mengindikasikan bahwa fungsi APBD sebagai alat kemandirian fiskal daerah masih belum optimal.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, reformasi pengelolaan APBD terus diarahkan pada penerapan anggaran berbasis kinerja (performance based budgeting) dan penguatan tata kelola berbasis digital. Melalui integrasi sistem seperti Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD), pemerintah pusat mendorong daerah untuk menyusun APBD yang lebih akuntabel, terukur, dan berbasis pada capaian program. Putra (2024) menyebutkan bahwa integrasi antara sistem perencanaan dan penganggaran sangat krusial dalam mewujudkan efisiensi belanja dan mendorong outcome yang berkelanjutan di tingkat lokal. Upaya ini juga didukung oleh kebijakan pusat dalam bentuk transfer berbasis kinerja dan reward fiskal kepada daerah dengan tata kelola anggaran yang baik.

Dengan demikian, APBD tidak hanya berperan sebagai dokumen administratif dan keuangan, tetapi juga sebagai alat perencanaan strategis

pembangunan daerah. Keberhasilan pengelolaan APBD sangat bergantung pada sinergi antara perencanaan yang baik, kapasitas fiskal, partisipasi publik, serta integritas birokrasi dalam menggunakan anggaran secara bertanggung jawab. Pemerintah daerah diharapkan tidak hanya mengejar serapan anggaran, tetapi juga memastikan bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

2.4. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan komponen penting dalam struktur pendapatan daerah yang menjadi indikator tingkat kemandirian fiskal suatu wilayah. PAD mencakup seluruh penerimaan yang bersumber dari potensi ekonomi lokal dan dikelola secara langsung oleh pemerintah daerah, tanpa ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah pusat. Tujuan utama dari PAD adalah memberikan ruang fiskal yang lebih fleksibel bagi pemerintah daerah dalam mendanai berbagai program pembangunan dan pelayanan publik, yang disesuaikan dengan karakteristik, kebutuhan, dan prioritas daerah masing-masing. Dalam konteks otonomi keuangan daerah, PAD menjadi indikator penting bagi derajat kemandirian fiskal suatu wilayah (Kementerian Keuangan RI, 2022).

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas empat komponen utama. Keempat komponen tersebut meliputi: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Keberadaan masing-masing komponen ini mencerminkan kemampuan

daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan lokal secara mandiri guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. UU ini menggantikan UU No. 33 Tahun 2004, dan memperkenalkan penyederhanaan struktur pajak dan retribusi daerah agar lebih efisien, adil, dan tidak membebani masyarakat. Dalam Pasal 14 UU HKPD, disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan pajak dan retribusi berdasarkan prinsip keadilan, kesederhanaan, efisiensi, dan tidak menyebabkan distorsi ekonomi (Republik Indonesia, 2022).

Implementasi PAD yang optimal membutuhkan kapasitas kelembagaan, sistem administrasi perpajakan yang kuat, dan basis data ekonomi lokal yang akurat. Menurut Alvaro (2022), banyak daerah di Indonesia masih mengalami kendala dalam meningkatkan PAD karena lemahnya sistem pemungutan pajak daerah, rendahnya kesadaran wajib pajak, serta terbatasnya sumber pendapatan potensial. Selain itu, PAD di beberapa daerah hanya menyumbang kurang dari 10% dari total pendapatan daerah, yang menunjukkan tingginya ketergantungan pada Dana Transfer Umum seperti DAU dan DBH. Padahal, daerah yang mampu mengoptimalkan PAD cenderung lebih fleksibel dalam menyusun APBD dan tidak terlalu terikat oleh alokasi sektoral dari pusat (Juanda dan Heriwibowo, 2024).

Sebagai upaya perbaikan, pemerintah mendorong penguatan PAD melalui digitalisasi layanan perpajakan daerah, integrasi data antara pusat dan daerah, serta insentif fiskal untuk daerah yang berhasil meningkatkan PAD secara berkelanjutan. Pendekatan ini sejalan dengan tujuan UU HKPD, yang menginginkan peran PAD semakin dominan dalam struktur pendapatan daerah.

Pemerintah juga mengembangkan instrumen pemantauan dan evaluasi PAD berbasis kinerja agar lebih tepat sasaran dan berdaya guna.

Dengan demikian, PAD bukan hanya instrumen penerimaan, tetapi juga menjadi representasi kapasitas ekonomi lokal dan kemampuan tata kelola fiskal pemerintah daerah. Optimalisasi PAD memerlukan kolaborasi lintas sektor, transparansi, serta inovasi dalam menggali potensi ekonomi daerah. Dalam jangka panjang, peningkatan PAD akan memperkuat fondasi fiskal daerah menuju kemandirian dan pembangunan berkelanjutan.

2.5. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan salah satu bentuk transfer fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari penerimaan negara, baik yang berasal dari sektor perpajakan maupun dari eksploitasi sumber daya alam. Pembagian DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin*, yang berarti bahwa dana tersebut dialokasikan kepada daerah penghasil sesuai dengan kontribusinya terhadap penerimaan negara. Tujuan utama dari DBH adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah (ketimpangan vertikal), memperkuat kapasitas fiskal daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan, serta menciptakan keadilan dalam pembagian sumber pendapatan nasional. Dalam kerangka pengelolaan keuangan publik, DBH menjadi elemen penting untuk mendorong daerah meningkatkan penerimaan negara dan memperkuat partisipasi dalam pembangunan nasional (Kementerian Keuangan RI, 2022).

Dalam regulasi terbaru, ketentuan mengenai DBH diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). UU ini menggantikan ketentuan lama dalam UU No. 33 Tahun 2004 dan memberikan kerangka hukum baru yang lebih komprehensif dan berkeadilan. Berdasarkan Pasal 12 UU HKPD, DBH terdiri atas DBH Pajak (seperti Pajak Penghasilan, PBB-P2, dan Bea Materai) dan DBH Sumber Daya Alam (seperti minyak bumi, gas alam, mineral, batubara, dan kehutanan). DBH ini dialokasikan kepada daerah penghasil maupun daerah lainnya sesuai formula yang ditetapkan, yang mempertimbangkan unsur keadilan, pemerataan, dan kinerja fiskal daerah (Republik Indonesia, 2022).

Penerapan skema DBH dalam UU HKPD juga memperkenalkan pendekatan baru yang mengedepankan transparansi dan efektivitas alokasi, melalui integrasi data antara pemerintah pusat dan daerah serta penggunaan basis data produksi dan penerimaan yang lebih akurat. Selain itu, DBH diarahkan tidak hanya untuk kompensasi kepada daerah penghasil, tetapi juga mendorong penguatan tata kelola, terutama dalam sektor-sektor strategis seperti pertambangan dan kehutanan. Menurut Juanda dan Heriwibowo (2024), skema DBH yang lebih adil dan berbasis kinerja berpotensi memperkuat insentif bagi daerah untuk meningkatkan penerimaan negara melalui tata kelola eksploitasi sumber daya yang berkelanjutan.

Kendati demikian, implementasi DBH di lapangan masih menghadapi sejumlah tantangan, antara lain ketidaksesuaian data produksi, keterlambatan transfer dana, serta keterbatasan daerah dalam menggunakan DBH secara produktif. Studi Alvaro (2022) menunjukkan bahwa banyak daerah penghasil justru mengalami ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap DBH tanpa

mengembangkan PAD yang kuat. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah pusat dan daerah untuk memperkuat pengawasan, akuntabilitas, dan efisiensi penggunaan DBH agar tidak sekadar menjadi sumber dana konsumtif, tetapi juga sebagai modal pembangunan ekonomi lokal.

Sebagai instrumen fiskal, DBH memiliki peran strategis dalam menciptakan keseimbangan antara kontribusi daerah terhadap perekonomian nasional dan kemampuan fiskalnya dalam melayani kebutuhan masyarakat. Dengan penguatan regulasi melalui UU HKPD dan dukungan teknologi informasi dalam pelaporan serta perhitungan bagi hasil, diharapkan DBH dapat menjadi alat keuangan yang tidak hanya adil tetapi juga produktif bagi pembangunan berkelanjutan di tingkat daerah.

2.6. Konsep Kontribusi terhadap Pendapatan Daerah

Kontribusi terhadap pendapatan daerah merupakan suatu ukuran persentase yang menunjukkan seberapa besar sumbangan masing-masing komponen sumber pendapatan seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap total pendapatan daerah dalam satu tahun anggaran. Konsep ini menjadi penting dalam analisis keuangan daerah karena dapat mencerminkan sejauh mana suatu pemerintah daerah memiliki kemandirian fiskal atau masih bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat (Mardiasmo, 2018). Semakin besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan, maka semakin tinggi pula tingkat kemandirian daerah tersebut. Sebaliknya, jika mayoritas pendapatan daerah berasal dari transfer pusat, maka hal itu menunjukkan ketergantungan fiskal yang tinggi.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pendapatan daerah secara garis besar terdiri atas tiga komponen, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Transfer Pemerintah Pusat (seperti DAU, DAK, dan Dana Bagi Hasil), serta lain-lain pendapatan daerah yang sah (Republik Indonesia, 2022).

Menurut (Halim, 2004) Untuk mengukur kontribusi masing-masing komponen terhadap total pendapatan daerah, digunakan rumus kontribusi sebagai berikut:

$$\text{Kontribusi (\%)} = \left(\frac{\text{Jumlah Penerimaan Komponen}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \right) \times 100\%$$

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.327 Tahun 2016 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Bidang Keuangan Daerah, tingkat kontribusi pendapatan daerah, termasuk Pendapatan Asli Daerah (PAD), dikategorikan ke dalam beberapa klasifikasi untuk menilai sejauh mana kemandirian fiskal suatu daerah. Klasifikasi tersebut digunakan sebagai acuan dalam mengevaluasi kinerja keuangan daerah, khususnya dalam aspek efisiensi, efektivitas, dan kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan secara mandiri. Penilaian ini penting untuk mengetahui seberapa besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, yang pada akhirnya mencerminkan tingkat ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Adapun pengkategorian tingkat kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah menurut keputusan tersebut dibagi menjadi lima klasifikasi, yaitu:

Tabel 2. 1.
Klasifikasi Kriteria Kontribusi

Percentase	Kriteria
0,00 - 10%	Sangat Kurang
10,10 - 20%	Kurang
20,10 - 30%	Sedang
30,10 - 40%	Cukup Baik
40,10 - 50%	Baik
Diatas 50%	Sangat Baik

Sumber : (Kepmendagri No.690.900.327, 2025)

Analisis kontribusi tidak hanya menjadi indikator kinerja keuangan, tetapi juga dasar perumusan kebijakan fiskal daerah. Pemerintah daerah dapat mengevaluasi ketergantungannya terhadap dana pusat dan mengoptimalkan potensi PAD untuk mencapai kemandirian fiskal secara bertahap. Dengan demikian, analisis kontribusi ini tidak hanya bersifat teknis, melainkan juga strategis dalam kerangka desentralisasi fiskal dan pembangunan daerah berkelanjutan.

2.7. Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah merupakan gambaran sejauh mana suatu pemerintah daerah mampu membiayai kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik dari sumber pendapatan yang diperoleh sendiri, khususnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Daerah yang mandiri secara keuangan tidak terlalu bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), maupun Dana Bagi Hasil (DBH). Dengan kata lain, semakin besar kontribusi PAD terhadap total

pendapatan daerah, maka semakin tinggi tingkat kemandirian fiskal suatu daerah.

Untuk mengukur kemandirian keuangan daerah, Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) menggunakan Indeks Kemandirian Fiskal (IKF). Nilai indeks ini diperoleh dengan membandingkan jumlah PAD terhadap total pendapatan daerah. Adapun kriteria untuk menetapkan kemandirian keuangan daerah dapat dikategorikan seperti tabel di bawah ini.

Tabel 2. 2.
Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah.

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 - 25	Instruktif
Rendah	25 - 50	Konsultatif
Sedang	50 -75	Partisipatif
Tinggi	75 - 100	Delegatif

Sumber: Bangga (2017) dalam Wurangian (2025)

Beberapa faktor diketahui mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah. Faktor yang paling dominan adalah efektivitas pengelolaan PAD, yaitu kemampuan daerah dalam mencapai target PAD yang telah ditetapkan. Selain itu, indeks pembangunan manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI) juga berpengaruh besar, karena daerah dengan IPM tinggi cenderung memiliki kualitas sumber daya manusia yang lebih baik dan mampu menghasilkan pendapatan yang lebih besar. Faktor lainnya meliputi jumlah penduduk, tingkat pertumbuhan ekonomi, investasi, serta belanja daerah, khususnya belanja modal yang diarahkan pada pembangunan infrastruktur produktif .

Pola hubungan antar faktor tersebut cenderung bersifat partisipatif dan sinergis, di mana masing-masing faktor saling mempengaruhi dan memperkuat secara timbal balik. Hubungan ini berbeda dari pola instruktif yang bersifat satu arah, pola konsultatif yang hanya memberi ruang masukan, maupun pola delegatif yang sepenuhnya menyerahkan kewenangan. Dalam konteks kemandirian keuangan daerah, setiap faktor bekerja bersama secara setara: pertumbuhan ekonomi mendorong peningkatan investasi, investasi menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat, pendapatan masyarakat yang lebih tinggi memperluas basis pajak dan retribusi, dan peningkatan PAD memungkinkan alokasi belanja modal yang lebih besar untuk mendorong pembangunan. Siklus ini kemudian kembali memperkuat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah (Halim, 2001).

Untuk meningkatkan kemandirian keuangan, pemerintah daerah perlu fokus pada penguatan sektor PAD. Ini dapat dilakukan melalui perbaikan sistem pemungutan pajak dan retribusi daerah, mendorong pertumbuhan investasi lokal, serta menciptakan iklim usaha yang sehat dan kompetitif. Selain itu, penggunaan anggaran daerah harus diarahkan pada program-program yang produktif, seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan memperkuat basis ekonomi lokal.

Kemandirian fiskal bukan sekadar ukuran keuangan, melainkan juga mencerminkan kemampuan suatu daerah dalam mengelola otonomi secara nyata. Semakin mandiri suatu daerah, semakin besar pula kapasitasnya untuk menentukan arah kebijakan pembangunan tanpa terlalu tergantung pada

keputusan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, mendorong kemandirian keuangan daerah merupakan langkah strategis dalam memperkuat desentralisasi dan mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

2.8. Ketergantungan Keuangan Daerah

Ketergantungan keuangan daerah adalah kondisi ketika suatu daerah sangat bergantung pada dana dari pemerintah pusat untuk membiayai kebutuhan belanja, pelayanan publik, dan pembangunan. Ketika pendapatan asli daerah (PAD) masih rendah, maka sebagian besar belanja daerah akan ditutupi melalui transfer dana dari pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Untuk mengetahui seberapa besar ketergantungan fiskal suatu daerah, digunakan rasio ketergantungan, yaitu perbandingan antara jumlah dana transfer pusat dengan total pendapatan daerah. Semakin besar proporsi dana transfer terhadap total pendapatan, semakin tinggi tingkat ketergantungan fiskalnya. Rasio ini merupakan cerminan langsung dari kemampuan daerah dalam membiayai dirinya sendiri semakin tinggi rasionalnya, semakin lemah tingkat kemandirianya.

Ketergantungan keuangan daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang pengelompokannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2. 3.
Kriteria Penilaian Ketergantungan Keuangan Daerah

Ketergantungan (%)	Kategori
0,00 - 10,00	Sangat Rendah
10,01 - 20,00	Rendah

20,01 - 30,00	Sedang
30,01 - 40,00	Cukup Tinggi
40,01 - 50,00	Tinggi
>50,00	Sangat Tinggi

Sumber: Bangga (2017) dalam Wurangian (2025)

Dengan menggunakan klasifikasi tersebut, dapat diketahui bahwa sebagian besar daerah di Indonesia saat ini masih berada pada kategori tinggi hingga sangat tinggi dalam hal ketergantungan fiskal. Artinya, PAD yang dihasilkan belum cukup untuk menutupi kebutuhan keuangan daerah, dan ketergantungan terhadap dana pusat masih mendominasi struktur pendapatan.

Kondisi ini tentu menjadi tantangan besar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Ketika daerah terlalu bergantung pada pusat, inisiatif dan inovasi untuk menggali potensi lokal sering kali terhambat. Hal ini juga membuat pembangunan di daerah menjadi kurang fleksibel karena sangat dipengaruhi oleh kebijakan transfer pusat.

Beberapa penyebab tingginya ketergantungan fiskal antara lain: terbatasnya potensi penerimaan daerah, lemahnya sistem pemungutan pajak dan retribusi, minimnya investasi lokal, serta kualitas sumber daya manusia yang masih rendah. Selain itu, belanja daerah yang tidak tepat sasaran, seperti dominannya belanja pegawai dibanding belanja modal produktif, juga memperparah situasi.

Untuk mengurangi ketergantungan ini, daerah perlu melakukan berbagai upaya strategis. Antara lain dengan mengoptimalkan pemungutan PAD, memperbaiki sistem administrasi perpajakan, meningkatkan efisiensi pengelolaan anggaran, serta mendorong pertumbuhan ekonomi lokal berbasis

potensi unggulan daerah. Penguatan sektor investasi dan pembangunan infrastruktur juga menjadi langkah penting dalam jangka panjang.

Ketergantungan keuangan yang tinggi tidak hanya menghambat kemandirian fiskal, tetapi juga melemahkan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Oleh karena itu, membangun sistem keuangan daerah yang kuat dan seimbang menjadi syarat penting dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan merata di seluruh Indonesia.

2.9. Penelitian Terdahulu

Menurut (Japar et al., 2022) Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi rata-rata PAD terhadap pendapatan daerah Kabupaten Gowa hanya sebesar 12,44%, yang menandakan masih rendahnya kemandirian fiskal daerah. Sebaliknya, DAU memberikan kontribusi tertinggi yakni 49,74%, dan DAK sebesar 23,17%. Tingkat ketergantungan daerah terhadap transfer dari pemerintah pusat (DAU dan DAK) mencapai 85,36%, yang mengindikasikan bahwa keuangan daerah sangat bergantung pada dana transfer, serta belum mampu membiayai pembangunan daerah secara mandiri. Temuan dari studi ini menjadi indikator penting bahwa PAD masih perlu ditingkatkan agar struktur pendapatan daerah menjadi lebih sehat dan berkelanjutan. Hasil ini juga relevan sebagai perbandingan dalam penelitian yang menganalisis kontribusi sumber-sumber penerimaan terhadap pendapatan daerah, khususnya untuk daerah dengan karakteristik fiskal yang serupa.

Menurut (Jejen, 2022) Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah di Kabupaten Konawe Selatan tergolong rendah dan fluktuatif. Rata-rata kontribusi PAD berada di bawah 6%, dengan

kontribusi tertinggi terjadi pada tahun 2016 sebesar 5,29%, dan terendah pada tahun 2008 sebesar 1,99%. Komponen PAD seperti pajak daerah, retribusi daerah, dan laba BUMD juga menunjukkan kontribusi yang rendah terhadap total PAD. Penelitian ini menyimpulkan bahwa rendahnya kontribusi PAD disebabkan oleh kurangnya upaya pemerintah daerah dalam menggali potensi lokal serta masih tingginya ketergantungan terhadap dana transfer pusat. Studi ini memberikan gambaran empiris bahwa ketergantungan fiskal yang tinggi dan kapasitas PAD yang rendah menjadi tantangan dalam mewujudkan kemandirian keuangan daerah.

Menurut (Abdulaziz, 2021) Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah Kota Surabaya tergolong sangat baik, dengan rata-rata kontribusi sebesar 61,47%. Nilai tertinggi kontribusi PAD terjadi pada tahun 2017 sebesar 64,25%, sedangkan yang terendah terjadi pada tahun 2018 yaitu 60,83%. Selain itu, efektivitas PAD selama periode 2015-2019 juga tergolong sangat efektif, dengan rata-rata rasio efektivitas mencapai 109,6%. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah Surabaya tidak hanya berhasil memenuhi target PAD, tetapi juga mampu melampaunya secara konsisten selama lima tahun berturut-turut. Penelitian ini memberikan bukti empiris bahwa pemerintah daerah dengan kapasitas fiskal yang kuat dan optimalisasi potensi lokal dapat mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dan memperkuat kemandirian fiskal.

Menurut (Nender, 2018) Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total Pendapatan Daerah Kota Manado tergolong masih sangat rendah, dengan rata-rata kontribusi sebesar

17,18% per tahun. Dari berbagai komponen PAD, pajak daerah tercatat sebagai penyumbang terbesar terhadap keseluruhan PAD dibandingkan dengan komponen lainnya. Meskipun demikian, tingkat pertumbuhan PAD mengalami tren penurunan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011, persentase pertumbuhan PAD tercatat sebesar 32,25%, sedangkan angka terendah terjadi pada tahun 2015 dengan pertumbuhan hanya sebesar 7,26%. Sementara itu, pertumbuhan Pendapatan Daerah secara keseluruhan menunjukkan pola yang fluktuatif selama periode penelitian. Berdasarkan proyeksi untuk periode 2016-2018, penerimaan PAD di Kota Manado diperkirakan akan terus mengalami peningkatan.

Menurut (Adelina, 2013) Kontribusi PBB terhadap total pendapatan daerah justru berada pada kategori sangat kurang, dengan rata-rata hanya 5,43% per tahun. Kontribusi tertinggi tercatat pada tahun 2008 sebesar 5,92% dan terendah pada tahun 2011 sebesar 4,87%. Hal ini disebabkan oleh status PBB sebagai pajak pusat pada saat itu, sehingga hanya sebagian hasilnya diterima oleh pemerintah daerah. Temuan ini menegaskan bahwa meskipun pengelolaan PBB berjalan efektif, kontribusinya terhadap pendapatan daerah masih minim. Penelitian ini menjadi acuan penting bagi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan potensi penerimaan dari sektor pajak daerah setelah diberlakukannya desentralisasi fiskal secara penuh.