

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu**

##### **2.1.1 Teori Agency**

Teori *Principal-Agent*, merupakan teori yang awalnya dikembangkan dalam disiplin manajemen dan ekonomi untuk menjelaskan korelasi antara satu pihak yang memberikan wewenang (*principal*) dengan *prinsipan* lain yang diberi kewenangan untuk bertindak atas nama pertama (*agent*) (Jensen & Meckling, 1976). Hubungan ini sering kali diikuti oleh konflik kepentingan karena tujuan yang dimiliki oleh *principal* dan *agent* mungkin akan berbeda, sehingga menimbulkan masalah kontrol dan pengawasan (*principal agent problem*). literatur manajemen, *Agency Theory* menggambarkan tantangan dalam hubungan delegasi wewenang, di mana *principal* memiliki keterbatasan dalam memantau tindakan *agent*, sedangkan *agent* mungkin bertindak demi kepentingannya sendiri, misalnya untuk memaksimalkan utilitas pribadi atau mengurangi risiko, bukan semata demi tujuan *principal*.

Proses penyampaian informasi antara pemegang saham (*principal*) dan manajer (*agent*), sering kali muncul perbedaan kepentingan yang memicu terjadinya *asymmetric information*, yaitu kondisi ketika informasi yang ada oleh pihak *agent* lebih banyak atau lebih lengkap dibandingkan *principal*. Menurut Michael dan William H. Meckling (1976), *asymmetric*

*information* terbagi menjadi dua bentuk, yaitu *adverse selection* dan *moral hazard*. *Adverse selection* akan terjadi saat *principal* tidak dapat memastikan keputusan yang dialihkan kepada agent apakah benar karena informasi relevan dan memadai atau justru dipengaruhi oleh kelalaian menjalankan tanggung jawabnya. Sementara itu, *moral hazard* muncul ketika agent tidak melaksanakan kewajiban maupun kesepakatan yang telah ditetapkan dalam kontrak kerja.

Salah satu isu utama dalam hubungan *principal-agent* adalah *asymmetric information*. Kondisi ini menggambarkan situasi ketika pihak agen memiliki informasi yang lebih lengkap dibandingkan pihak prinsipal terkait tindakan yang dilakukan, kemampuan yang dimiliki, serta hasil dari pengelolaan sumber daya yang dijalankan. Literatur terkini mengelompokkan asimetri informasi ke dalam dua bentuk utama, yaitu *adverse selection* dan *moral hazard*, yang keduanya tetap relevan dalam konteks tata kelola publik modern (Bendor, Glazer, & Hammond, 2021). *Adverse selection* muncul ketika *principal* tidak mampu menilai secara akurat kualitas kebijakan atau keputusan fiskal yang diambil oleh agent, sementara *moral hazard* terjadi ketika agent tidak melaksanakan kewajiban secara optimal setelah mandat diberikan, misalnya dengan mengalokasikan anggaran secara tidak efisien atau kurang akuntabel.

Konteks pemerintahan daerah di Indonesia, *Agency Theory* sangat relevan untuk menjelaskan dinamika pengelolaan PAD. Pemerintah daerah sebagai agent diberi kewenangan fiskal oleh pemerintah pusat dan

masyarakat untuk menggali serta mengelola PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Namun, keterbatasan pengawasan, kapasitas kelembagaan yang tidak merata, serta perbedaan kepentingan politik dan administratif dapat memicu terjadinya *agency loss*, yaitu selisih antara hasil optimal yang diharapkan oleh principal dengan kinerja aktual yang dicapai oleh agent (Grossi, Reichard, & Ruggiero, 2022).

Relevansi teori keagenan (*agency theory*) dalam penelitian ini terletak pada kemampuannya untuk menjelaskan variasi kinerja keuangan pemerintah daerah yang dipengaruhi oleh perilaku pihak pengelola (agent) dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menegaskan bahwa PAD tidak hanya dipandang sebagai indikator kemampuan fiskal suatu daerah, tetapi juga mencerminkan bentuk tanggung jawab pemerintah di tingkat daerah dalam melaksanakan mandat pengelolaan keuangan dengan akuntabel dan selaras dengan kepentingan pihak yang diwakili (principal). Apabila agent lebih menitikberatkan pada pencapaian target PAD secara nominal tanpa mempertimbangkan aspek efisiensi, transparansi, dan keberlanjutan fiskal, maka risiko terjadinya *agency loss* akan semakin besar dan dapat memengaruhi kinerja keuangan daerah secara negatif.

Oleh karena itu, penggunaan *Agency Theory* sebagai landasan teoretis sangat tepat dalam menganalisis signifikansi PAD terhadap kinerja keuangan daerah. Perspektif ini menjelaskan bahwa perbedaan capaian kinerja keuangan merupakan hasil dari dinamika hubungan antara *principal*

dan *agent*. Dengan demikian, efektivitas pengelolaan sumber daya publik sangat bergantung pada bagaimana mandat tersebut dijalankan oleh pemerintah daerah selaku agen.

### **2.1.2 Teori Desentralisasi Fiskal**

Secara konseptual, desentralisasi fiskal adalah pendelegasian wewenang pengelolaan pendapatan dan belanja dari pusat ke daerah guna mendorong efisiensi alokasi dan kemandirian finansial (OECD, 2021). Bird (2000) mengidentifikasi tiga bentuk utama dalam transisi fiskal ini, mulai dari sekadar penyerahan tugas operasional, pendelegasian wewenang sebagai representasi pusat, hingga pelimpahan wewenang penuh. Pelimpahan wewenang atau *devolution* menjadi esensi terpenting karena memungkinkan pemerintah daerah memiliki kemandirian dalam mengambil keputusan strategis. Melalui mekanisme ini, daerah diharapkan mampu menciptakan tata kelola yang lebih responsif dan akuntabel dalam mengelola sumber daya publik untuk kesejahteraan masyarakat lokal.

Efektivitas desentralisasi fiskal, sebagaimana dikemukakan oleh Bahl (2000), memerlukan integrasi sistem yang mencakup otonomi pendapatan, penganggaran, dan skema transfer yang memadai. Pilar utama lainnya adalah prinsip *money follows function*, di mana penyerahan wewenang fiskal harus sejalan dengan tanggung jawab pelayanan publik yang didelegasikan. Bahl juga menggarisbawahi pentingnya kapasitas pengawasan pusat, diskresi pajak daerah, simplifikasi birokrasi, dan komitmen pemerintah terhadap aturan main yang telah disepakati. Terakhir,

penerapan disiplin anggaran yang ketat serta dukungan dari pihak pelopor menjadi prasyarat kunci dalam menjamin keberlanjutan dan keberhasilan reformasi desentralisasi fiskal di tingkat daerah.

Bahl dan Bird (2020) mengemukakan bahwa desentralisasi fiskal masa kini menitikberatkan pada *decision-making autonomy*, di mana pemerintah daerah memiliki diskresi penuh dalam mengelola instrumen fiskal sesuai kebutuhan lokal. Dimensi ini diperdalam oleh World Bank (2020) melalui tipologi devolusi, dekonsentrasi, dan delegasi fiskal. Devolusi, yang memberikan wewenang pemungutan pajak secara otonom, dinilai sebagai prasyarat utama dalam mewujudkan kemandirian fiskal yang berkelanjutan. Berbeda dengan dekonsentrasi atau delegasi yang bersifat administratif, devolusi memberikan kedaulatan bagi daerah untuk mengoptimalkan potensi PAD. Dengan demikian, keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh sejauh mana dimensi devolusi ini diimplementasikan guna menciptakan tata kelola keuangan yang mandiri dan berorientasi pada kepentingan publik di tingkat lokal.

Prinsip *money follows function* merupakan fondasi fundamental dalam implementasi desentralisasi fiskal kontemporer. Sebagaimana ditegaskan dalam laporan *Organisation for Economic Co-operation and Development* (2021), delegasi wewenang belanja kepada pemerintah daerah wajib disertai dengan ketersediaan sumber pendanaan yang proporsional. Diskrepansi antara beban pengeluaran dan kapasitas pendapatan mandiri akan memicu terjadinya ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal*

*imbalance*), yang pada akhirnya meningkatkan dependensi daerah terhadap otoritas pusat. Fenomena ini menjadi tantangan persisten di Indonesia, di mana porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih tertahan secara signifikan di bawah kontribusi dana transfer seperti DAU dan DAK. Lebih lanjut, Halim dan Kusufi (2020) mengemukakan bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal berbanding lurus dengan tingkat kemandirian daerah yang tecermin dari rasio PAD. Penguatan pendapatan mandiri mengindikasikan kapasitas fiskal yang lebih substantif dalam mendanai pelayanan publik secara otonom. Hal ini dipertegas oleh Setyawan dan Wibowo (2022) yang menyatakan bahwa daerah dengan rasio PAD tinggi cenderung memiliki fleksibilitas anggaran dan stabilitas kinerja keuangan yang lebih baik.

Meskipun demikian, literatur terkini juga menyoroti bahwa desentralisasi fiskal tidak selalu menghasilkan outcome yang positif tanpa dukungan tata kelola yang memadai. Bahl dan Wallace (2020) menegaskan bahwa lemahnya kapasitas institusional, rendahnya kualitas aparatur, serta minimnya sistem pengawasan dan transparansi dapat menyebabkan desentralisasi justru memperbesar risiko inefisiensi dan penyalahgunaan anggaran. Oleh karena itu, keberhasilan desentralisasi fiskal mensyaratkan adanya sistem akuntabilitas publik, audit yang efektif, serta penguatan kapasitas administrasi lembaga pemerintah di tingkat daerah.

Transformasi tata kelola keuangan daerah pada tingkat nasional pasca-implementasi regulasi terbaru mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah semakin mempertegas posisi Pendapatan Asli Daerah (PAD),

yang kini menjadi indikator fundamental dalam menilai kemandirian fiskal dan efektivitas otonomi daerah. Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2022) menegaskan bahwa akselerasi PAD merupakan agenda strategis nasional yang diorientasikan untuk mereduksi disparitas fiskal antarwilayah sekaligus memperkuat resiliensi fiskal daerah.

Meski demikian, kesenjangan kapasitas fiskal tetap menjadi tantangan persisten; daerah dengan struktur ekonomi maju, khususnya di Pulau Jawa dan kawasan urban, menunjukkan performa PAD yang jauh lebih superior dibandingkan wilayah timur Indonesia yang masih bertumpu pada sektor primer (Setyawan, 2022; World Bank, 2023). Halim (2019) mengemukakan bahwa penguatan basis ekonomi lokal secara linear akan mereduksi dependensi terhadap pendanaan pusat, yang menjadi refleksi dari kedaulatan fiskal. Hal ini selaras dengan pemikiran Suparmoko (2020) dan Mahmudi (2019) yang menekankan bahwa optimalisasi sumber daya lokal harus diimbangi dengan penguatan sistem pengawasan dan audit guna menjamin efektivitas pengeluaran publik yang optimal.

Namun, berhasilnya desentralisasi bergantung dengan kualitas tata kelola lembaga pemerintahan di daerah. Bahl dan Wallace (2020) mengingatkan bahwa tanpa integritas kelembagaan, kapasitas teknis aparatur, serta pengawasan dan sistem pelaporan yang transparan, desentralisasi justru dapat memunculkan penyalahgunaan anggaran serta ketimpangan pembangunan. Selain itu, tantangan besar juga muncul dalam bentuk ketimpangan kapasitas fiskal antar-daerah. Daerah metropolitan

dengan basis ekonomi kuat seperti Jakarta, Surabaya, dan Bandung umumnya memiliki PAD tinggi, sedangkan daerah tertinggal yang masih bergantung pada ekonomi primer yang kurang produktif (Setyawan, 2022).

Ketimpangan ini berpotensi memperlebar jurang pelayanan publik antarwilayah. Bird dan Vaillancourt (2008) menegaskan bahwa ketimpangan kapasitas fiskal merupakan tantangan klasik desentralisasi, terutama di negara berkembang. Dengan demikian, penelitian ini menggunakan teori desentralisasi fiskal sebagai landasan konseptual untuk menelaah pengaruh PAD dalam meningkatkan performa keuangan daerah. Perspektif ini, menjelaskan bahwa PAD menjadi indikator multidimensi yang mencerminkan kapabilitas fiskal sebuah wilayah, efektivitas birokrasi, dan efisiensi pelaksanaan otonomi. Hal ini menegaskan bahwa pertumbuhan PAD merupakan cerminan dari kemandirian daerah melalui proses desentralisasi yang optimal.

### **2.1.3 Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memegang peranan vital dalam arsitektur fiskal daerah sebagai refleksi kemandirian ekonomi lokal. Merujuk pada UU No. 1 Tahun 2022, PAD menjadi parameter fundamental dalam mengevaluasi keberhasilan otonomi daerah di Indonesia. Melalui optimalisasi potensi ekonomi internal, pemerintah daerah memiliki otoritas untuk mengelola pendapatan mandiri guna mendanai pelayanan publik dan pembangunan secara otonom.

Hal ini selaras dengan mandat UU HKPD serta arahan strategis

Kementerian Keuangan (2024) untuk membangun daerah yang kompetitif dan memiliki resiliensi fiskal melalui reduksi dependensi terhadap dana perimbangan pusat. Secara konseptual, PAD didefinisikan sebagai penerimaan yang digali dari basis ekonomi internal wilayah, di mana proses pemungutannya berpijak pada regulasi daerah dengan tetap mematuhi koridor hukum nasional. Sejalan dengan perspektif praktisi perpajakan (DDTC, 2024), PAD merupakan manifestasi kedaulatan fiskal daerah dalam mobilisasi pendapatan, sekaligus menjadi parameter kapasitas fiskal yang mencerminkan kapabilitas pemerintah daerah dalam menciptakan nilai ekonomi secara mandiri (Sulastri *et al.*, 2020).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menempati posisi sentral dalam arsitektur keuangan daerah sebagai instrumen utama pembiayaan pembangunan dan penyediaan layanan publik. Perspektif desentralisasi fiskal, menjelaskan kapasitas PAD merefleksikan derajat kapabilitas suatu wilayah dalam memenuhi kebutuhan fiskal secara otonom (Mardiasmo, 2018).

Berdasarkan kerangka yuridis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, PAD merupakan representasi dari seluruh penerimaan yang dikelola dari potensi ekonomi internal. Eskalasi kontribusi PAD dalam struktur pendapatan tidak hanya mengindikasikan penguatan kemandirian fiskal, tetapi juga menjadi sinyal keberhasilan daerah dalam mereduksi dependensi terhadap alokasi dana transfer pusat (Halim, 2019). Lebih lanjut, berbagai kajian empiris menegaskan bahwa peningkatan proporsi PAD memberikan

diskresi yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan pembangunan secara mandiri. Hal ini sejalan dengan temuan Simamora, Riani, dan Patinggi (2017) yang menekankan pentingnya PAD dalam memperkuat otonomi fiskal, meskipun tantangan dominasi dana perimbangan masih sering kali menempatkan kemandirian daerah pada level yang terbatas.

Secara operasional, struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) diimplementasikan melalui kerangka regulasi yang rigid, yang mengklasifikasikan pendapatan mandiri ke dalam empat kategori utama: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Signifikansi serta kontribusi relatif dari masing-masing komponen ini bersifat heterogen, sangat bergantung pada dinamika ekonomi lokal serta orientasi kebijakan fiskal pemerintah daerah. Sebagaimana ditegaskan oleh Mardiasmo (2018), variasi kontribusi ini mencerminkan bahwa efektivitas optimalisasi PAD merupakan fungsi dari keunikan karakteristik dan potensi ekonomi spesifik di setiap wilayah. Perspektif teoretis, menjelaskan performa PAD dievaluasi melalui tingkat realisasi anggaran, rasio kemandirian fiskal, serta tren pertumbuhan tahunan (Mahmudi, 2019). Capaian realisasi yang melampaui target menandakan efektivitas manajerial dalam penggalian potensi, sementara pertumbuhan yang berkelanjutan mengindikasikan keberhasilan ekspansi basis pendapatan guna memperkuat fondasi ekonomi lokal.

Perubahan pada indikator-indikator tersebut tidak hanya merefleksikan kondisi fiskal daerah, tetapi juga memperlihatkan tantangan yang berkaitan dengan struktur ekonomi serta kapasitas administrasi fiskal daerah. Sebagai contoh, penelitian di Provinsi Kalimantan Tengah menunjukkan bahwa perkembangan PAD masih belum mampu mengimbangi besarnya transfer dari pemerintah. Hal tersebut menunjukkan bahwasannya pemerintahan di tingkat daerah masih memerlukan strategi kebijakan fiskal yang lebih efektif guna meningkatkan kemandirian keuangan daerah (Mardiasmo, 2018).

Oleh karena itu, untuk memperoleh gambaran objektif mengenai kontribusi PAD dalam struktur anggaran, diperlukan indikator kuantitatif yang mampu merepresentasikan derajat kemandirian fiskal secara komprehensif. Salah satu instrumen yang umum digunakan adalah rasio derajat desentralisasi fiskal. Rasio ini berfungsi untuk mengevaluasi signifikansi peran PAD dalam membentuk total pendapatan daerah, yang sekaligus mencerminkan tingkat kemandirian finansial suatu wilayah. Peningkatan kontribusi PAD berbanding lurus dengan penguatan otonomi fiskal, yang ditandai dengan semakin rendahnya ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pusat (Halim, 2019; Mahmudi, 2019).

#### **2.1.4 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan konstruk multidimensi yang merepresentasikan kapabilitas otoritas lokal dalam manajemen sumber daya finansial secara efektif, efisien, transparan, dan

akuntabel. Fokus sentral dari tata kelola ini adalah akselerasi capaian target pembangunan serta optimalisasi kualitas pelayanan publik. Secara komprehensif, performa keuangan daerah dapat dievaluasi melalui kapasitas dalam merealisasikan target pendapatan, efektivitas pengendalian belanja, serta pemenuhan kebutuhan publik secara otonom (Sari *et al.*, 2021).

Melalui Perspektif desentralisasi fiskal, kinerja tersebut menjadi cerminan keberhasilan pelaksanaan otonomi sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 23 Tahun 2014 dan dipertegas melalui PP No. 12 Tahun 2019 terkait prinsip tata kelola yang tertib dan berintegritas. Secara teoretis, penilaian kinerja ini bersumber dari instrumen laporan keuangan formal seperti LRA dan LKPD. Sebagaimana dikemukakan oleh Sururi (2025), penggunaan rasio keuangan menjadi instrumen krusial untuk menyajikan gambaran empiris yang transparan terkait efektivitas pengelolaan PAD serta derajat otonomi fiskal daerah di tengah dominansi dana transfer pusat.

Selain itu, literatur terkini menjelaskan bahwa kepatuhan terhadap regulasi pengelolaan keuangan daerah tidak hanya memengaruhi kualitas laporan keuangan, tetapi juga berdampak langsung terhadap kinerja pemerintah daerah. Setyawan (2022) mengemukakan bahwa optimalisasi dan akuntabilitas PAD merupakan faktor determinan bagi kemandirian fiskal dan efisiensi belanja daerah. Hal ini menempatkan regulasi keuangan bukan hanya sebagai prosedur formal, tetapi sebagai alat pengendalian kebijakan fiskal daerah. Hubungan keagenan antara pemerintah dan publik,

regulasi ini menjamin bahwa setiap tindakan fiskal yang diambil oleh pemerintah daerah senantiasa berorientasi pada pemenuhan ekspektasi masyarakat dan prinsip tata kelola yang tepat.

Kinerja keuangan pemerintah daerah menempati posisi krusial dalam mengakselerasi pembangunan regional serta mengeskalasi taraf kesejahteraan masyarakat. Secara fundamental, kinerja keuangan bertindak sebagai parameter evaluasi tata kelola fiskal, khususnya dalam meninjau optimalisasi sumber daya berdasarkan doktrin *money follows function*. Prinsip ini mengamanatkan bahwa alokasi anggaran wajib berkorespondensi dengan pendelegasian wewenang dari otoritas pusat ke tingkat daerah.

Lebih lanjut, performa keuangan berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik; melalui dokumen formal seperti LKPD dan APBD, transparansi pemanfaatan dana publik dapat diuji secara objektif oleh pemangku kepentingan (Juliyanti, 2023). Selain itu, kinerja fiskal menjadi basis strategis dalam formulasi kebijakan transfer, distribusi anggaran, serta upaya intensifikasi PAD guna mewujudkan resiliensi fiskal. Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer, dan belanja daerah merupakan komponen integral yang saling berinteraksi dalam membentuk performa sebagaimana dikonstruksi dalam literatur keuangan publik (Mahmudi, 2021; Susanto *et al.*, 2023).

#### a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merepresentasikan agregat penerimaan

wajib yang bersumber dari optimalisasi potensi ekonomi lokal, yang mencakup instrumen pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan lain-lain yang sah.

b. Dana Transfer

Dana transfer dari pusat (misalnya DAU, DAK, DBH) ialah komponen krusial dalam susunan pendapatan daerah, dan tingkat ketergantungan terhadap dana ini menjadi salah satu indikator yang mencerminkan kondisi kemandirian fiskal.

c. Belanja Daerah

Komponen belanja menggambarkan alokasi penggunaan dana yang difokuskan untuk pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan. Efisiensi belanja menjadi bagian penting dalam menilai kinerja fiskal.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah secara empiris mengandalkan sejumlah rasio keuangan sebagai alat analisis utama. Berdasarkan rujukan literatur yang mapan, rasio-rasio tersebut mencakup:

a. Rasio Derajat Desentralisasi

Rasio ini digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan mandiri daerah dalam struktur pendapatan nasional atau provinsi sebagai cermin pelimpahan wewenang.

b. Rasio Ketergantungan Daerah

Mengukur tingkat ketergantungan daerah terhadap transfer pusat. Rasio

tinggi menunjukkan rendahnya kapasitas PAD.

c. Rasio Kemandirian Daerah

Indikator ini menunjukkan seberapa besar daerah mampu membiayai kebutuhan anggarannya dari PAD, tanpa bergantung pada transfer pusat.

d. Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD

Rasio efektivitas PAD menilai sejauh mana target PAD dapat direalisasikan, sedangkan rasio efisiensi mengukur perbandingan antara realisasi pendapatan terhadap belanja.

e. Rasio Pertumbuhan Fiskal

Rasio ini mencerminkan tren perubahan pemasukan dan belanja, memberikan gambaran perkembangan fiskal dalam jangka waktu tertentu.

Kinerja keuangan daerah merupakan instrumen fundamental untuk mengevaluasi kapabilitas otoritas lokal dalam manajemen sumber daya finansial secara efektif, efisien, dan akuntabel. Melampaui sekadar representasi data kuantitatif, performa keuangan merefleksikan kualitas tata kelola anggaran dalam menopang fungsi pemerintahan serta optimalisasi pelayanan publik. Sejalan dengan perspektif Mahmudi (2019), analisis kinerja keuangan dapat dipetakan melalui pemanfaatan rasio keuangan yang bersumber dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) sebagai parameter penilaian optimalisasi pendapatan dan belanja. Salah satu indikator krusial dalam penilaian ini adalah rasio efisiensi, yang memproksikan korelasi antara realisasi belanja terhadap total pendapatan daerah.

Secara teoretis, kinerja keuangan dinilai semakin optimal apabila pemerintah daerah mampu mereduksi beban belanja tanpa mendegradasi kualitas perolehan pendapatan (Mahmudi, 2019). Nilai rasio yang rendah mengindikasikan kapabilitas pengendalian belanja yang superior, sedangkan rasio yang tinggi mencerminkan inefisiensi akibat beban pengeluaran yang tidak proporsional. Menurut Mahsun (2020) menjelaskan bahwa dalam kerangka manajemen sektor publik, efisiensi merupakan bentuk optimalisasi sumber daya guna menghasilkan *output* dan *outcome* secara tepat guna sebagai prasyarat stabilitas fiskal yang berkelanjutan.

Korelasi antara PAD dan kinerja keuangan daerah telah menjadi diskursus utama dalam literatur akuntansi sektor publik, di mana PAD sering kali diposisikan sebagai determinan primer di samping instrumen dana perimbangan. Awwaliyah dkk. (2019) menyimpulkan bahwa eskalasi PAD berkontribusi secara langsung terhadap penguatan kinerja fiskal di Jawa Tengah. Senada dengan temuan tersebut, studi Susanti dkk. (2025) di Jawa Timur menegaskan bahwa pajak dan retribusi daerah sebagai komponen inti PAD, memiliki pengaruh dominan terhadap stabilitas kinerja keuangan.

Integrasi dari berbagai studi ini memberikan validasi empiris bahwa kapabilitas daerah dalam memobilisasi pendapatan asli menjadi faktor penentu kemandirian serta fleksibilitas fiskal guna menopang pembangunan regional. Lebih lanjut, penelitian Yuliawati *et al.* (2024) di

Sumatera Selatan memperkuat argumen ini dengan menunjukkan bahwa secara parsial, hanya PAD yang memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan, sementara dana perimbangan dan belanja modal belum memberikan daya dorong yang setara. Hal ini menegaskan bahwa PAD bertindak sebagai pilar utama dalam merealisasikan optimalisasi tata kelola fiskal di tingkat daerah.

Padang dan Suprpto (2024) memperkuat literatur mengenai kinerja keuangan daerah dengan membuktikan pengaruh signifikan PAD dalam model data panel di Sumatera Utara. Studi tersebut menekankan pentingnya integrasi antara PAD dan dukungan dana transfer pusat sebagai penentu utama stabilitas fiskal. Sejalan dengan perspektif tersebut, Hariani dan Febriyastuti (2023) menggarisbawahi keterkaitan antarvariabel fiskal dalam memengaruhi performa keuangan di tingkat provinsi. Namun, penting untuk mencatat adanya diskrepansi temuan pada studi Astarani dan Hapsari (2021). Hasil penelitian tersebut di Jawa Tengah menunjukkan bahwa PAD tidak selamanya menjadi determinan tunggal yang signifikan bagi kinerja keuangan. Fenomena ini memberikan implikasi teoretis bahwa besaran PAD hanyalah satu dimensi, sementara kualitas tata kelola pendapatan menjadi variabel penentu yang memitigasi apakah ketersediaan sumber daya tersebut mampu bertransformasi menjadi capaian kinerja yang optimal.

Secara umum, berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan adanya konsistensi temuan bahwa PAD memegang peranan vital dalam

menentukan kualitas kinerja keuangan daerah. Pengaruh ini muncul secara konsisten, baik ketika PAD diuji secara parsial maupun saat dianalisis bersamaan dengan instrumen pendanaan lain seperti dana perimbangan dan belanja modal. Hal ini memperkuat proposisi bahwa optimalisasi potensi pendapatan asli adalah determinan kunci bagi keberhasilan otonomi fiskal dan efisiensi anggaran di tingkat kabupaten maupun kota. Namun, ada juga variasi hasil yang menunjukkan kadang-tidaknya signifikan dalam beberapa konteks, yang mencerminkan perbedaan karakteristik daerah, kapasitas fiskal, dan kemampuan pengelolaan anggaran, yang menjadi bukti bahwa penelitian lebih lanjut dengan cakupan nasional dan periode terbaru sangat diperlukan.

### **2.1.5 Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan penelitian terdahulu, sebagian besar penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa peningkatan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan secara mandiri dapat mendukung pengelolaan keuangan yang lebih baik. Namun demikian, masih terdapat perbedaan hasil penelitian terkait besarnya pengaruh PAD terhadap kinerja keuangan daerah pada berbagai wilayah dan periode penelitian. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk memberikan bukti empiris yang lebih mutakhir dengan menggunakan data seluruh provinsi di Indonesia pada periode 2021–2023.

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

| No | Peneliti                       | Sampel  | Variabel dan Metode Analisis   | Rasio KKD                          | Hasil Penelitian  |
|----|--------------------------------|---|--|------------------------------------|---|
| 1  | Awaliyah dkk. (2019)           | Pemerintah Daerah di Jawa Tengah              | X: PAD;<br>Y: Kinerja Keuangan Daerah. Metode: Regresi Linear Berganda                             | Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. | PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah.    |
| 2  | Putri dan Santoso (2023)       | Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia | X: PAD;<br>Y: Kinerja Keuangan Daerah. Metode: Regresi Linear                                      | Rasio Efektivitas Keuangan Daerah. | PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah.    |
| 3  | Yuliawati <i>et al.</i> (2024) | Pemerintah Daerah di Sumatera Selatan         | X: PAD, Dana Perimbangan, Belanja Modal;<br>Y: Kinerja Keuangan Daerah. Metode: Regresi Data Panel | Rasio Kemandirian dan Efektivitas  | Secara parsial PAD berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. |
| 4  | Padang dan Suprpto (2024)      | Pemerintah Daerah di Sumatera Utara           | X: PAD;<br>Y: Kinerja Keuangan Daerah. Metode: Data Panel  | Rasio Kemandirian Keuangan Daerah  | PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah.    |
| 5  | Susanti dkk. (2025)            | Pemerintah Daerah di Jawa Timur               | X: Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;<br>Y: Kinerja  | Rasio Efektivitas Keuangan Daerah  | Pajak daerah dan retribusi daerah sebagai komponen PAD                      |

| No | Peneliti                    | Sampel  | Variabel dan Metode Analisis                                  | Rasio KKD                         | Hasil Penelitian   |
|----|-----------------------------|---|---|-----------------------------------|--|
|    |                             |   | Keuangan Daerah. Metode: Regresi Linear                       |                                   | berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah.   |
| 6  | Astarani dan Hapsari (2021) | Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia | X: PAD;<br>Y: Kinerja Keuangan Daerah. Metode: Regresi Linear | Rasio Efektivitas Keuangan Daerah | PAD tidak menjadi determinan tunggal yang signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Kinerja keuangan dipengaruhi oleh berbagai faktor lain, seperti dana transfer, efektivitas pengelolaan anggaran, serta kapasitas tata kelola pemerintah daerah. |

Sumber : Dirangkum dari beberapa jurnal

Berdasarkan penelitian terdahulu, sebagian besar penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Namun demikian, masih terdapat perbedaan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa pengaruh

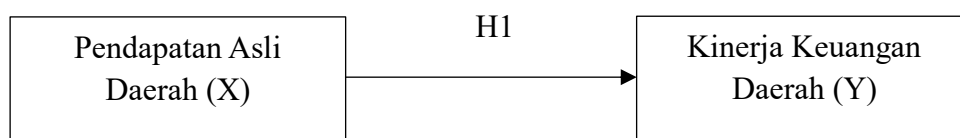
PAD terhadap kinerja keuangan dapat berbeda pada setiap wilayah, periode, dan indikator yang digunakan. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk menguji kembali pengaruh PAD terhadap kinerja keuangan daerah menggunakan data seluruh provinsi di Indonesia periode 2021–2023 dengan indikator kinerja berupa rasio efisiensi.

## **2.2. Kerangka Pemikiran**

Pelaksanaan otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal menempatkan kemandirian wilayah sebagai target utama, di mana PAD menjadi instrumen pendanaan yang paling krusial. Setyawan (2022) menegaskan bahwa minimnya dependensi terhadap transfer pusat mencerminkan kekuatan fiskal lokal yang memungkinkan alokasi anggaran belanja menjadi lebih efisien. Secara teoretis, keterkaitan antara PAD dan performa keuangan daerah dapat dijelaskan melalui teori keagenan, yang memosisikan pemerintah sebagai agen dan masyarakat sebagai prinsipal. Kontribusi masyarakat dalam bentuk PAD menciptakan tuntutan transparansi yang lebih tinggi, karena publik memiliki ekspektasi langsung terhadap kualitas pelayanan publik yang dihasilkan dari dana tersebut. Oleh karena itu, pengelolaan PAD yang optimal tidak hanya meningkatkan kapasitas finansial, tetapi juga memperkuat legitimasi dan akuntabilitas pemerintah daerah di mata masyarakat (Rahayu & Widodo, 2023).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menempatkan desentralisasi fiskal sebagai landasan utama dalam kerangka pemikiran penelitian. PAD diposisikan sebagai variabel kunci yang berperan sebagai penghubung, sedangkan teori keagenan digunakan untuk menjelaskan mekanisme hubungan antarvariabel.

Kinerja keuangan pemerintah daerah diposisikan sebagai variabel hasil (*outcome*) yang menjadi inti dari analisis penelitian ini. Hubungan antarvariabel dalam model ini dipandang sebagai interaksi yang saling memperkuat untuk menciptakan performa fiskal yang optimal. Selain menguji dampak PAD terhadap kinerja keuangan, penelitian ini bermaksud untuk mengevaluasi peran strategis pendapatan mandiri dalam sistem keuangan daerah secara luas. Fokus ini diarahkan untuk membuktikan bahwa PAD bukan sekadar angka penerimaan, melainkan motor penggerak utama dalam menjaga integritas dan kemandirian fiskal daerah.



**Gambar 2.1 Kerangka Konseptual**

### **2.3. Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan uraian tersebut, hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

H1: Pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2021-2023.

H0: Pendapatan asli daerah (PAD) tidak berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di Indonesia tahun 2021-2023.