

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik

Menurut Kawatu (2019), laporan keuangan adalah informasi yang disajikan untuk membantu *stakeholders* dalam membuat keputusan sosial, politik, dan ekonomi sehingga keputusan yang diambil bisa lebih berkualitas. Laporan keuangan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, maka dari itu laporan keuangan pemerintah daerah harus disajikan secara tepat waktu dan dapat diandalkan. Laporan keuangan juga perlu dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai (*disclosure*) mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi keputusan.

Analisis laporan keuangan perlu dilakukan agar laporan keuangan menjadi lebih berarti sehingga dapat dipahami dan dimengerti oleh berbagai pihak. Kegiatan analisis laporan keuangan dapat dilakukan dengan cara menentukan dan mengukur antara pos-pos yang ada dalam satu laporan keuangan. Kemudian, analisis laporan keuangan juga dapat dilakukan dengan menganalisis laporan keuangan yang dimiliki dalam satu periode (Kasmir, 2019).

Menurut (Kasmir, 2019) terdapat dua macam metode analisis laporan keuangan yang biasa dipakai yaitu:

1. Analisis vertikal (*statis*), yaitu analisis yang dilakukan terhadap hanya satu periode laporan keuangan saja.
2. Analisis horizontal (*dinamis*) merupakan analisis yang dilakukan dengan membandingkan laporan keuangan untuk beberapa periode.

Terdapat beberapa teknik dalam menganalisis laporan keuangan. Salah satu teknik yang banyak digunakan yaitu analisis rasio keuangan. Analisis rasio keuangan merupakan kegiatan membandingkan angka-angka yang ada dalam laporan keuangan dengan cara membagi satu angka dengan angka lainnya. Analisis ini digunakan untuk mengetahui hubungan pos-pos yang ada dalam satu laporan keuangan atau pos-pos antara laporan keuangan neraca dan laporan laba rugi (Kasmir, 2019).

Berikut gambaran laporan keuangan sektor publik yang dikutip dari Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2021), antara lain :

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari pendapatan-LRA, belanja, transfer, dan pembiayaan
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL)
Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
3. Laporan Posisi Keuangan (Neraca)
Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas.
4. Laporan Operasional (LO)
Laporan Operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung dalam Laporan Operasional terdiri dari pendapatan-LO, beban, transfer, dan pos-pos luar biasa.
5. Laporan Arus Kas (LAK)
Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam Laporan Arus Kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas.
6. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
7. Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK)
Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan SAL, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Adapun organisasi yang dikategorikan sektor publik menurut Kawatu (2019), antara lain :

1. Pemerintahan, meliputi :
 - a. Pemerintah pusat dan daerah
 - b. Kementerian/Lembaga negara
 - c. Satuan kerja/satuan organisasi Kementerian
 - d. Departemen
 - e. Lembaga Pemerintah Nondepartemen
 - f. Lembaga Tinggi Negara
 - g. Badan Layanan Umum
 - h. Badan Layanan Umum Daerah
 - i. Satuan Kerja Perangkat Daerah (Dinas dan Badan)
2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
3. Badan Hukum Milik Negara (BHMN)
4. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
5. Yayasan milik pemerintah

2.1.1.1 Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan keuangan pemerintah merupakan hak publik yang diberikan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Adanya laporan keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk menciptakan budaya transparansi dan akuntabilitas publik dalam rangka menciptakan *good governance*. Laporan yang disajikan oleh pemerintah daerah harus memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan, yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami (Kawatu, 2019).

Fungsi utama dari laporan keuangan pemerintah daerah adalah untuk memberikan informasi keuangan pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut yang akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik (Mahmudi, 2016). Pembaca dan pengguna laporan perlu memahami elemen laporan keuangan agar dapat memahami laporan keuangan pemerintah daerah dengan baik,. Analisis laporan keuangan dilakukan dengan cara meneliti setiap elemen, membandingkan nilai elemen tertentu dengan elemen

lainnya untuk menghasilkan data rasio keuangan, serta memprediksi kondisi di masa mendatang.

Laporan keuangan pemerintah daerah disediakan untuk memberi informasi kepada berbagai kelompok pengguna (*general purposive*), meskipun setiap kelompok memiliki kebutuhan informasi yang berbeda-beda (Kawatu, 2019). Meskipun laporan keuangan sudah bersifat (*general purposive*), artinya dibuat lebih umum dan sesederhana mungkin untuk memenuhi kebutuhan informasi semua pihak, namun tidak semua pembaca laporan dapat memahami laporan dengan baik sebab tidak semua pengguna laporan memiliki pemahaman akuntansi yang baik. Meskipun mengandalkan informasi keuangan untuk mengambil keputusan, ketidakmampuan untuk memahami dan menginterpretasikan laporan keuangan perlu dibantu dengan adanya analisis laporan keuangan. Tujuannya yaitu untuk membantu memahami laporan keuangan, menginterpretasikan angka dalam laporan keuangan, dan menggunakan informasi keuangan dalam pengambilan keputusan.

2.1.1.1.1 Laporan Realisasi Anggaran

Menurut Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2021) dalam PSAP No. 02 dijelaskan tentang Laporan Realisasi Anggaran. Laporan Realisasi Anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan-LRA, belanja, transfer, surplus/defisit-LRA, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan:

- a. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- b. Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah,

yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Adapun unsur Laporan Realisasi Anggaran sekurang-kurangnya mencakup pos-pos sebagai berikut.

- a. Pendapatan-LRA adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/ Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.
- b. Belanja adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara/ Bendahara Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.
- c. Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
- d. Surplus/defisit-LRA adalah selisih lebih/kurang antara pendapatan-LRA dan belanja selama satu periode pelaporan.
- e. Pembiayaan (*financing*) adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.
- f. Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (SiLPA/SiKPA) adalah selisih lebih/kurang antara realisasi pendapatan-LRA dan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBN/APBD selama satu periode pelaporan.

Selisih antara pendapatan dan belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran dicatat dalam pos surplus/defisit. Surplus adalah selisih lebih antara pendapatan dan belanja selama satu periode anggaran, sedangkan defisit merupakan selisih kurang antara pendapatan dengan belanja selama satu periode anggaran. Defisit pada anggaran dapat menunjukkan adanya gejala tekanan anggaran (*fiscal stress*) karena adanya tekanan pada pengeluaran (belanja) yang tidak terpenuhi oleh pendapatan.

Pemerintah daerah yang mengalami kondisi *fiscal stress* menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut belum sepenuhnya bisa mendanai pembangunan yang ada di daerah (Widyahastuti, 2021). Hal ini berarti pemerintah daerah mengandalkan bantuan dari Pemerintah Pusat. Kondisi ini juga mencerminkan bahwa Pemerintah Daerah belum optimal dalam menggali berbagai sumber pendapatan yang ada untuk memenuhi belanjanya.

4.1.2 *Fiscal Stress*

Mouritzen (2022) menyatakan bahwa tekanan fiskal adalah situasi adanya ketidakseimbangan antara kebutuhan dan sumber daya. Penelitian ini mendefinisikan tekanan fiskal sebagai ketidakseimbangan sosial-ekonomi. Terdapat ketidaksesuaian antara apa yang diinginkan warga negara dengan apa yang dapat didukung oleh ekonomi, sehingga dapat disimpulkan bahwa tekanan fiskal dipahami sebagai ketidakseimbangan antara kebijakan fiskal dan sumber daya yang tersedia.

Menurut (Slavet, 1994) tekanan fiskal adalah suatu kondisi yang mempengaruhi pemerintah dimana pemerintah mengalami kesulitan yang signifikan dalam memenuhi kewajiban yang disepakati publik secara maksimal berdasarkan dari sumber daya yang tersedia. Tekanan anggaran terjadi akibat dari penumpukan utang publik, kewajiban kontinjensi yang menjadi biaya fiskal langsung, guncangan pendapatan negatif, atau tekanan pengeluaran terkait demografis yang tidak teratasi. Kendala pembiayaan juga dapat mengecil karena bahwasanya komposisi utang publik menghambat kemampuan pembayaran pemerintah (Baldacci et al., 2011). Maka dapat diambil kesimpulan bahwa *fiscal*

stress merupakan kondisi dimana penerimaan daerah terbatas atau menurun, sehingga berdampak pada pelayanan publik.

Fiscal stress adalah tekanan anggaran yang terjadi akibat pendapatan tidak bisa memenuhi kebutuhan belanja (Arnett, 2012). Tekanan anggaran atau *Fiscal stress* terjadi akibat belanja lebih besar dari pendapatan. *Fiscal stress* menjadi semakin tinggi dikarenakan adanya tuntutan peningkatan kemandirian yang ditujukan dengan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang ada.

Kondisi *fiscal stress* menyebabkan pemerintah daerah tidak mampu membiayai pembangunan daerah sepenuhnya, sehingga sangat bergantung pada bantuan pemerintah pusat. Fenomena ini juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan yang ada di daerah. Oleh karena itu, dengan terjadinya kondisi *fiscal stress* ini membuat pemerintah daerah mencari sumber pendapatan yang dapat dihimpun untuk menambah Pendapatan Asli Daerah. Ketersediaan sumber-sumber daya daerah potensial dan kesiapan daerah menjadi faktor penting keberhasilan dalam era otonomi (Sanjaya et al., 2021).

Adapun faktor yang dapat mempengaruhi *fiscal stress* diantaranya yaitu Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Daerah, dan Belanja Pegawai. *Fiscal stress* dapat diindikasikan ketika pengeluaran daerah (dalam penelitian ini menggunakan variabel belanja pegawai) mengalami peningkatan, dan tidak diimbangi dengan pengoptimalan sumber pendapatan (dalam penelitian ini menggunakan variabel diversifikasi pendapatan daerah) maka dapat memicu terjadinya kondisi *fiscal stress*. Kemudian adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah juga dapat mengindikasikan kondisi *fiscal stress*, dalam hal ini pemerintah daerah dapat dikatakan belum mandiri karena masih bergantung pada pemerintah pusat. Apabila suatu daerah belum mandiri, maka akan berpotensi mengalami defisit anggaran karena terjadi peningkatan belanja daerah sesuai dengan kebutuhan tiap tahunnya.

2.1.3 Diversifikasi Pendapatan Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diversifikasi berarti penganekaragaman. Lengkapnya, diversifikasi adalah “penganekaragaman usaha untuk menghindari ketergantungan pada ketunggalan kegiatan, produk, jasa atau investasi.” Diversifikasi pendapatan daerah adalah kondisi jika pemerintah daerah memperoleh akses ke opsi pendapatan tambahan, yang akan meningkatkan pendapatan, dan dengan demikian belanja-belanja, melebihi apa yang benar-benar diinginkan masyarakat (Sjoquist & Stoycheva, 2012). Tersirat dalam banyak argumen, diversifikasi pendapatan daerah adalah asumsi bahwa pendapatan pemerintah daerah tidak mencukupi dan pemasukan daerah atau pendapatan pajak adalah cara yang paling cocok bagi pejabat daerah untuk mengumpulkan dana tambahan (Advisory Commission On Intergovernmental Relations, 1990).

Diversifikasi Pendapatan Daerah ditujukan untuk menambah pendapatan asli daerah dengan cara penganekaragaman pendapatan yang sebelumnya belum ada (Icih et al., 2021). Dalam penelitian ini, diversifikasi pendapatan daerah mengacu pada upaya pemerintah daerah untuk menciptakan sumber pendapatan yang lebih beragam dan berkelanjutan, sehingga tidak terlalu bergantung pada satu sektor sumber pendapatan saja, dan juga bertujuan agar pemerintah daerah tidak hanya mengandalkan penerimaan dari pemerintah pusat.

Diversifikasi pendapatan pemerintah, negara-negara dengan diversifikasi ekonomi terbatas biasanya memiliki struktur pendapatan pemerintah (pajak dan non pajak) yang sangat terkonsentrasi dengan ketergantungan tinggi terhadap sumber pendapatan terbatas, seperti perdagangan dan perpajakan sumber daya alam. Ketergantungan yang tinggi pada sumber yang terbatas seperti pendapatan sumber daya alam memberikan implikasi terhadap volatilitas dan ketidakpastian, merusak keberlanjutan fiskal dan mengarah pada bias pro-siklus kebijakan fiskal. Ekonomi yang terdiversifikasi dengan baik dapat mengatasi guncangan dan cenderung lebih tahan terhadap peristiwa tak terduga seperti pandemi (Oktaviany et al., 2023).

Menurut penelitian Yan (2008) yang berjudul *The Diversification of Local Government Revenue: An Empirical Analysis*, dampak diversifikasi pendapatan telah meluas ke berbagai aspek keuangan pemerintah. Salah satu dampak

langsungnya adalah, sumber pendapatan tambahan melalui diversifikasi dapat mengubah stabilitas dan prediktabilitas aliran pendapatan, dan dengan demikian mengubah kapasitas pemerintah negara bagian dan lokal untuk melawan tuntutan peningkatan pengeluaran selama resesi ekonomi. Dalam penelitian tersebut juga diungkapkan bahwa :

"Diversification of local government revenue sources can be achieved through expanding the tax base, developing the real sector, improving the quality of human resources, developing the service sector, and strengthening inter-regional cooperation. Local governments should take an integrated approach to revenue diversification and should consider their own unique circumstances and resources when formulating a diversification strategy."

Yang berarti diversifikasi sumber pendapatan pemerintah daerah dapat dicapai melalui memperluas basis pajak, mengembangkan sektor riil, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, mengembangkan sektor jasa, dan memperkuat kerja sama antar-daerah. Pemerintah daerah harus mengambil pendekatan terpadu dalam diversifikasi pendapatan dan harus mempertimbangkan keunikan situasi dan sumber daya mereka sendiri ketika merumuskan strategi diversifikasi.

Secara rinci menurut penelitian tersebut, diversifikasi pendapatan daerah dapat dilakukan melalui beberapa cara, antara lain:

1. Memperluas basis pajak: Pemerintah daerah dapat memperluas basis pajak dengan mengembangkan sektor-sektor yang masih memiliki potensi, seperti sektor pariwisata dan industri.
2. Mengembangkan sektor riil: Pemerintah daerah dapat mengembangkan sektor-sektor riil, seperti pertanian, perikanan, dan perkebunan, yang masih memiliki potensi untuk tumbuh dan berkembang.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia: Pemerintah daerah dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan meningkatkan akses pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat. Hal ini dapat membantu meningkatkan produktivitas dan kualitas sumber daya manusia, sehingga dapat mendukung pengembangan sektor-sektor yang lebih produktif.
4. Mengembangkan sektor jasa: Pemerintah daerah dapat mengembangkan sektor jasa seperti jasa keuangan, jasa konsultasi, dan jasa teknologi informasi. Hal

ini dapat membantu meningkatkan produktivitas dan kualitas sumber daya manusia, sehingga dapat mendukung pengembangan sektor-sektor yang lebih produktif.

5. Memperkuat kerja sama antardaerah: Pemerintah daerah dapat memperkuat kerja sama antardaerah untuk mengembangkan sumber daya dan potensi bersama. Hal ini dapat membantu mengurangi ketergantungan pada satu sumber pendapatan dan meningkatkan kerja sama regional dalam pengembangan ekonomi daerah.

Strategi intensifikasi, ekstensifikasi bahkan diversifikasi perlu dilakukan oleh setiap daerah (Alhusain et al., 2017). Dalam rangka untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan, pemerintah daerah perlu mengurangi kerentanan terhadap kemiskinan yang salah satunya dapat dilakukan dengan upaya Diversifikasi pendapatan untuk menghindari risiko dan ketergantungan pada hubungan timbal balik melalui jaringan sosial yang diperluas (Gonner et al., 2007).

2.1.4 Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah dalam hal ini dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan (Suwandi, 2015).

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.” Peraturan perundangan ini menjadi dasar kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yang akhirnya berdampak pada sistem dan kebijakan pemerintahan di Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mulanya dari negara yang menganut sistem sentralisasi hingga menjadi negara dengan sistem desentralisasi. Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mendukung terjadinya kesenjangan kapasitas penerimaan, dikarenakan

tidak semua daerah memiliki kesiapan yang cukup baik dari segi manajerial daerah maupun sumber daya daerahnya.

Untuk mendukung kebijakan pemerintah yang telah beralih dari sistem sentralisasi pada sistem desentralisasi maka Pemerintah Daerah dituntut untuk mengoptimalkan setiap potensi maupun kapasitas fiskalnya dalam rangka untuk mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat (Adriana et al., 2017).

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah dengan tujuan untuk mendorong pemerintah daerah agar lebih optimal dalam mengelola penerimaan daerah dan meningkatkan kualitas pengeluaran daerah.

2.1.5 Belanja Pegawai

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran, Belanja Pegawai adalah kompensasi terhadap pegawai baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk barang, yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah dalam dan luar negeri, baik kepada Pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS dan/ atau non-PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas fungsi unit organisasi pemerintah.

Belanja pegawai dipergunakan untuk:

1. Belanja gaji dan tunjangan PNS dan TNI / Polri termasuk uang makan dan tunjangan lauk pauk yang melekat pada pembayaran gaji;
2. Belanja gaji dan tunjangan yang melekat pada pembayaran gaji Pejabat Negara;
3. Belanja gaji dan tunjangan dokter / bidan pegawai tidak tetap;
4. Belanja honorarium dalam rangka pembayaran honor tetap, termasuk honor pegawai honorer yang akan diangkat menjadi pegawai dalam rangka mendukung tugas pokok dan fungsi unit organisasi yang bersangkutan;

5. Belanja gaji dan tunjangan pegawai non-PNS, termasuk tunjangan tenaga pendidik dan tenaga penyuluh non-PNS;
6. Belanja lembur dalam rangka pembayaran uang lembur termasuk uang makan yang dibayarkan dalam rangka lembur;
7. Pembayaran tunjangan khusus, yaitu:
 - a. Pembayaran kompensasi kepada Pegawai Negeri yang besarnya ditetapkan oleh Presiden Menteri Keuangan;
 - b. Belanja pegawai transito merupakan alokasi anggaran belanja pegawai yang direncanakan akan ditarik/dicairkan namun database pegawai pada kementerian negara/lembaga berkenaan menurut peraturan perundang-undangan belum dapat direkam pada Aplikasi Belanja Pegawai Satuan Kerja (Satker) karena belum ditetapkan sebagai Pegawai Negeri pada Satker berkenaan, termasuk dalam rangka pengeluaran sebagian belanja pegawai di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dialihkan ke daerah dan kantor-kantor di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dilikuidasi;
 - c. Pembayaran uang kompensasi atas pemberhentian sebagai dampak reformasi birokrasi, digunakan untuk pembayaran uang kompensasi bagi PNS yang diberhentikan sebelum batas usia pensiun yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan kepegawaian, sebagai dampak pelaksanaan reformasi birokrasi.
8. Belanja pensiun dan uang tunggu PNS/Pejabat Negara/TNI/Polri, termasuk belanja tunjangan hari tua; dan
9. Pembayaran program jaminan sosial pegawai meliputi belanja jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian. Dikecualikan dari belanja pegawai untuk pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal dan/atau kegiatan yang mempunyai *output* dalam kategori belanja barang.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut ini disajikan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pengaruh Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Fiskal, dan Belanja Pegawai terhadap *Fiscal stress*.

Tabel 2.1
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Judul, Peneliti, Tahun	Varibel Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	<i>The Influence Of Local Revenue, Capital Expenditure, Economic Growth Of Gdp, General Allocation Funds, Fiscal Decentralization And sification Of Regional Income On Fiscal stress</i> Icih, Asep Kurniawan, Rijal Fadillah 2021	Dependen : $Y = \text{Fiscal stress}$ Independen : $X_1 = \text{PAD}$ $X_2 = \text{Belanja Modal}$ $X_3 = \text{PDRB}$ $X_4 = \text{DAU}$ $X_5 = \text{Desentralisasi Fiskal}$ $X_6 = \text{Diversifikasi Pendapatan Daerah}$	1. Pendapatan Asli Daerah dan Diversifikasi Pendapatan Daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> . 2. Belanja Modal berpengaruh positif secara signifikan terhadap <i>fiscal stress</i> . 3. Pertumbuhan Ekonomi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Dana Alokasi Umum dan Desentralisasi Fiskal berpengaruh negatif secara signifikan	Variabel Dependen : <i>Fiscal stress</i> Variabel Independen : Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Fiskal	1. Variabel Independen penelitian terdahulu: PAD, Belanja Modal, PDRB, DAU. 2. Objek penelitian terdahulu yaitu pemerintah Kabupaten/kot a di Jawa Barat. Objek penelitian ini yaitu pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.

No	Judul, Peneliti, Tahun	Varibel Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
			terhadap <i>fiscal stress</i> .		
2.	Variabel yang Mempengaruhi <i>Fiscal stress</i> di Kabupaten/ Kota Se- Provinsi Riau Meta Adriana, Yessi Muthia Basri, Novita Indrawati 2017	Dependen : $Y = Fiscal\ stress$ Independen : $X_1 =$ Pertumbuhan PAD $X_2 =$ Pertumbuhan PDRB $X_3 =$ Desentralisasi Fiskal $X_4 =$ Pertumbuhan Belanja Modal $X_5 =$ Diversifikasi Pendapatan Daerah	1. Pertumbuhan PAD dan Belanja Modal tidak berpengaruh secara parsial terhadap <i>fiscal stress</i> . 2. Desentralisasi Fiskal dan Diversifikasi Pendapatan Daerah berpengaruh negatif terhadap <i>fiscal stress</i> . 3. Pertumbuhan PDRB tidak berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . 4. Secara simultan Pertumbuhan PAD, Desentralisasi Fiskal, PDRB, pertumbuhan Belanja Modal dan Diversifikasi Pendapatan Daerah berpengaruh	Variabel Dependen : <i>Fiscal stress</i> Variabel Independen : Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Fiskal	1. Variabel Independen penelitian terdahulu: Pertumbuhan PAD, PDRB, Pertumbuhan Belanja Modal. 2. Objek penelitian terdahulu yaitu pemerintah Kabupaten/kota di Riau Objek penelitian ini yaitu pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.

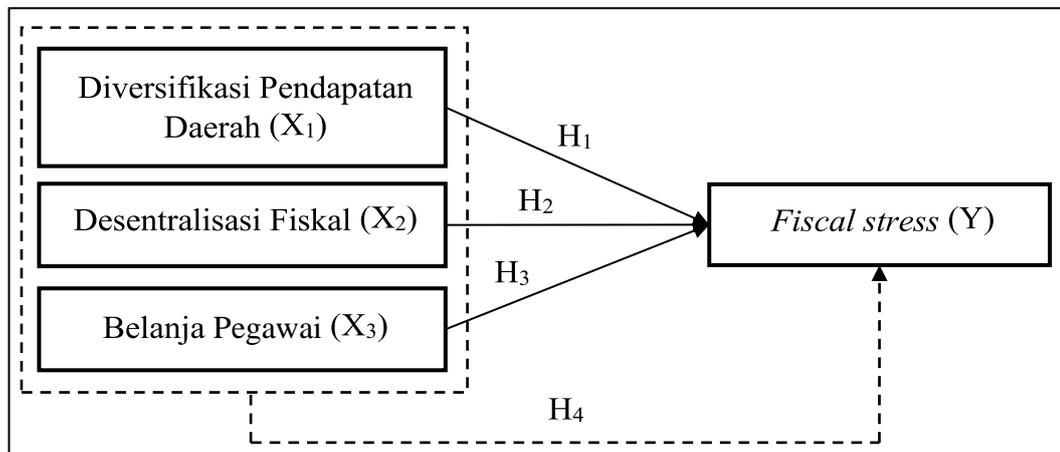
No	Judul, Peneliti, Tahun	Varibel Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
			terhadap <i>fiscal stress</i> .		
3.	Pengaruh Desentralisasi Fiskal, Belanja Pegawai dan Belanja Modal terhadap <i>Fiscal Stress</i> Anna Ahsanova 2019	Dependen : $Y = Fiscal\ stress$ Independen : $X_1 =$ Desentralisasi fiskal $X_2 =$ Belanja Pegawai $X_3 =$ Belanja Modal	1. Desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap <i>fiscal stress</i> . 2. Belanja pegawai berpengaruh positif terhadap <i>fiscal stress</i> . Belanja modal berpengaruh positif terhadap <i>fiscal stress</i> .	Variabel Dependen : <i>Fiscal stress</i> Variabel Independen : Desentralisasi Fiskal dan Belanja Pegawai.	1. Variabel Independen penelitian terdahulu: Pertumbuhan PAD, PDRB, Belanja Modal. 2. Objek penelitian terdahulu yaitu pemerintah Kabupaten/kota di Riau. Objek penelitian ini yaitu pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.

Sumber : Data diolah, 2023

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ditujukan sebagai konsep untuk menjelaskan dan mengungkapkan keterkaitan antar variabel yang diteliti berdasarkan batasan dan rumusan masalah yang ada. Menurut Sugiyono (2017), kerangka berpikir dikemukakan dalam rangka menyusun hipotesis penelitian yang berkenaan dengan dua variabel atau lebih, yang berbentuk hubungan maupun komparasi. Ruang lingkup penelitian ini yaitu pemerintah di seluruh provinsi di Pulau Sumatera. Variabel analisisnya yaitu variabel independen dan variabel dependen. Variabel independen terdiri dari Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Fiskal, dan

Belanja Pegawai. Sedangkan variabel dependennya yaitu *Fiscal Stress*. Adapun kerangka pemikiran pada penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut:



Sumber : Data diolah, 2023

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

Keterangan :

-----> : Pengaruh variabel independen secara parsial terhadap variabel dependen

————> : Pengaruh variabel independen secara simultan terhadap variabel dependen

H₁ : Hipotesis 1

H₂ : Hipotesis 2

H₃ : Hipotesis 3

H₄ : Hipotesis 4

2.4 Hipotesis Penelitian

Menurut Sugiyono (2017), menyatakan bahwa hipotesis penelitian merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Hipotesis penelitian dikatakan sebagai jawaban sementara, karena jawaban yang tersedia baru berdasarkan pada teori yang relevan dan belum berdasarkan pada fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empirik. Berdasarkan rumusan masalah, tujuan penelitian, dan kerangka pemikiran maka peneliti mengajukan hipotesa sebagai berikut:

2.4.1 Pengaruh Diversifikasi Pendapatan Daerah terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera.

Dalam penelitian ini, diversifikasi pendapatan daerah mengacu pada upaya pemerintah daerah untuk menciptakan sumber pendapatan yang lebih beragam dan berkelanjutan, sehingga tidak terlalu bergantung pada satu sektor atau sumber pendapatan saja. Upaya diversifikasi pendapatan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah terus mencoba mengoptimalkan pendapatan daerah yang bertujuan untuk dapat membiayai pengeluaran daerahnya sendiri tanpa mengandalkan pendapatan transfer dari pemerintah pusat.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, Ichi et al (2021) menyatakan bahwa diversifikasi pendapatan daerah dapat mengatasi masalah pemerintah daerah dalam melakukan optimalisasi pendapatan daerah. Ketika pemerintah daerah sudah optimal dalam meningkatkan pendapatan daerah, maka kemungkinan *fiscal stress* di daerah yang bersangkutan akan kecil. Penelitian Adriana et al. (2017) juga menyatakan hal serupa bahwa ketergantungan pemerintah daerah pada bantuan dari pusat dapat ditanggulangi dengan melakukan diversifikasi pendapatan daerah. Dalam penelitian tersebut diversifikasi pendapatan daerah secara parsial berpengaruh negatif terhadap *fiscal stress* di 12 Kabupaten/Kota Provinsi Riau sebab menunjukkan peningkatan dalam jangka 5 tahun yaitu dari 2010 sampai dengan 2015. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengajukan hipotesis pertama sebagai berikut :

H₁ : Diduga Diversifikasi Pendapatan Daerah berpengaruh terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera.

2.4.2 Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera.

Penyelenggaraan desentralisasi fiskal menyebabkan kewenangan dalam mengelola urusan daerah yang mulanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat kini dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (Widyahastuti, 2021). Pelaksanaan desentralisasi fiskal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali sumber-sumber pendapatan daerah tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila pemerintah daerah

mampu mengelola keuangan daerah dengan desentralisasi fiskal, maka gejala terjadinya kondisi *fiscal stress* dapat berkurang.

Menurut penelitian Adriana et al (2017) desentralisasi fiskal secara parsial berpengaruh negatif terhadap *fiscal stress* di 12 kabupaten/kota se-Provinsi Riau pada tahun 2010-2015. Hal ini disebabkan rata-rata desentralisasi fiskal dari tahun 2010-2015 selalu menurun, sementara upaya fiskal yang digunakan untuk mengukur *fiscal stress* selalu mengalami peningkatan. Hasil penelitian tersebut didukung dengan penelitian terbaru dari Ichi et al (2021) yang juga menyatakan bahwa desentralisasi fiskal secara parsial berpengaruh negatif terhadap *fiscal stress* di 27 kabupaten/kota se-Provinsi Jawa Barat pada tahun 2015-2019. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, Widyahastuti (2021) dalam penelitiannya menyatakan bahwa variabel desentralisasi fiskal berpengaruh positif secara signifikan terhadap *fiscal stress* di Provinsi Sumatera. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengajukan hipotesis kedua sebagai berikut :

H₂ : Diduga Desentralisasi Fiskal berpengaruh terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera.

2.4.3 Pengaruh Belanja Pegawai terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera.

Tekanan fiskal atau *fiscal stress* tidak hanya dipengaruhi oleh pendapatan daerah, namun juga dari struktur belanja daerah. Belanja pegawai yang meningkat signifikan di era otonomi ini dikarenakan daerah diberikan kebebasan mengatur rumah tangganya sendiri termasuk merekrut dan membayar gaji pegawai. Beban yang tinggi untuk membayar gaji pegawai ini menyebabkan *fiscal stress* atau tekanan fiskal untuk dialokasikan ke sektor-sektor yang lebih produktif berkurang, karena sebagian besar terserap di belanja pegawai.

Jika belanja pegawai melebihi pendapatan yang tersedia, maka pemerintah akan menghadapi defisit anggaran. Defisit secara terus-menerus dapat menjadi tekanan yang signifikan bagi anggaran, sebab pemerintah harus mencari sumber pembiayaan tambahan (seperti utang publik misalnya) yang kemudian akan meningkatkan beban bunga dan risiko fiskal.

H₃ : Diduga Belanja Pegawai berpengaruh terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera.

2.4.4 Pengaruh Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Fiskal, dan Belanja Pegawai terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera secara simultan.

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu dan teori yang telah diuraikan diatas, maka faktor yang berkontribusi terhadap *fiscal stress* yaitu antara lain diversifikasi pendapatan daerah, desentralisasi fiskal, dan belanja Pegawai. Setelah dilakukan pengujian secara parsial, kemudian dilakukan pula pengujian secara simultan.

Adapun hubungan dari ketiga faktor tersebut secara bersama-sama yaitu bertujuan untuk menciptakan keseimbangan antara anggaran pendapatan dan anggaran belanja, sehingga tidak terjadi *fiscal stress*. Sebab *fiscal stress* terjadi karena tidak adanya keseimbangan antara anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran. Berbagai upaya dapat dilakukan oleh pemerintah seperti mengoptimalkan sumber pendapatan lain.

Selain itu, dengan adanya tolak ukur dari asas desentralisasi fiskal dapat mengetahui kesiapan pemerintah daerah dalam pelimpahan wewenang yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga daerah dapat mengoptimalkan penerimaan daerah dengan menggali potensi sumber pendapatan daerah secara mandiri. Desentralisasi fiskal memberikan pemerintah daerah otonomi dalam mengelola pendapatan dan pengeluaran mereka. Hal ini termasuk keputusan terkait belanja pegawai di tingkat daerah. Desentralisasi fiskal juga memungkinkan pemerintah daerah untuk menyesuaikan belanja pegawai dengan kebutuhan dan prioritas tiap daerah yang tentunya berbeda-beda.

Dari hubungan faktor-faktor tersebut maka akan bisa mengurangi gejala terjadinya kondisi *fiscal stress*. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengajukan hipotesis keempat sebagai berikut :

H₄: Diduga ada pengaruh Diversifikasi Pendapatan Daerah, Desentralisasi Fiskal, dan Belanja Pegawai terhadap *Fiscal Stress* di Pulau Sumatera secara simultan.