

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Review Hasil Penelitian Terdahulu**

##### **2.1.1 Analisis Belanja Modal dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia (Vol. 14 No. 1)**

(Sugiyanta, 2016) Melakukan penelitian yang bertujuan untuk menganalisa faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi belanja modal secara empiris pada periode tahun 2011-2013. Dalam penelitian tersebut didapatkan fakta bahwa hanya Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (Silpa) yang mempunyai pengaruh signifikan pada arah positif. Sedangkan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan belanja pegawai signifikan kearah berlawanan. Kemudian kemandirian daerah tidak signifikan kearah berlawanan. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar sumber pendapatan serta pembiayaan mayoritas dialokasikan Pemerintah Daerah pada belanja-belanja yang mendukung operasional kegiatan pemerintahan.

Penelitian ini menggunakan enam variabel independen yang sudah tertera diatas, dan Belanja Modal sebagai variabel dependennya ditambah variabel kontrol yang digunakan ialah populasi kabupaten/kota, serta dengan data sekunder yang diambil dari data publikasi Laporan Realisasi APBD pada situs resmi Direktorat Jenderal Kementerian Keuangan. Data tersebut mencakup populasi dan sampel sebesar 1.377 data dari 459 kabupaten dan kota di Indonesia dengan rentang tahun 3 tahun anggaran. Hasil yang didapat dari penelitian ini adalah Kemandirian daerah tidak berpengaruh signifikan dengan arah berlawanan, Dana alokasi umum dan Dana bagi hasil berkorelasi signifikan pada arah berlawanan, Dana alokasi khusus

berpengaruh signifikan, Belanja pegawai berkorelasi signifikan, dan Silpa berkorelasi secara signifikan pada arah positif terhadap belanja modal.

### **2.1.2 Analisis Rasio Keuangan Daerah dalam Mempengaruhi Belanja Modal Publik Bagi Pertumbuhan Ekonomi (Vol. 18 No. 2)**

(Aula Ahmad, 2013) Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dan kuantitatif, dengan data sekunder berupa data APBD dan PDRB kota dan kabupaten di D.I Yogyakarta yang terdiri satu kota dan empat kabupaten, dengan rentang waktu 10 tahun periode, maka didapatkan data sebanyak 50 data. Dengan variabel independen sebanyak 3 yakni, Kemandirian daerah, Efektivitas Keuangan Daerah, dan Efisiensi Keuangan Daerah. Variabel dependennya adalah Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi. Hasil dari penelitian ini adalah variabel Kemandirian daerah mempunyai koefisien positif dan signifikan, Efisiensi daerah memberikan pengaruh positif dan signifikan, Efektivitas daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja modal bagi publik.

### **2.1.3 Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Belanja Modal Untuk Pelayanan Publik dalam Perspektif Teori Keagenan Studi pada Kabupaten/Kota Se-Sumatera (Vol. 5 No. 2)**

(Riswan dan Anthony, 2014) Melakukan penelitian yang bertujuan memberikan bukti empiris pengaruh kinerja keuangan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik, dengan motivasi yang berlandaskan pada pengalokasian dana untuk belanja modal yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat yang pada prakteknya pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk meningkatkannya karena adanya moral hazard. Data yang dianalisis adalah data kuantitatif berupa laporan Realisasi APBD tahun 2011 yang bersumber dari situs resmi Kementerian Keuangan dengan Populasi berjumlah 151 Pemerintah Kabupaten/Kota se Sumatera yang sudah dilakukan penarikan sampel sesuai kriteria. Variabel independen

adalah kinerja keuangan pemerintah daerah dengan variabel dependen yakni belanja modal untuk pelayanan publik. Hasil dari penelitian tersebut disimpulkan bahwa kinerja keuangan daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal untuk pelayanan publik.

#### **2.1.4 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Kinerja Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi di Kalimantan Barat (Vol. 4 No. 1)**

(Riko dan Rafiudin, 2015) Kebijakan penggunaan dana yang diserahkan kepada pemerintah daerah bermaksud untuk dikelola dan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada publik. Berdasarkan pernyataan Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri (2013) mayoritas dana transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah digunakan untuk mensejahterakan pegawai negeri sipil (PNS). Oleh sebab tersebut dana transfer daerah yang jumlahnya terus meningkat tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara signifikan karna habis untuk belanja pegawai.

Penelitian yang menjadikan Belanja Modal sebagai variabel dependen dan variabel independennya adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Tingkat Efektivitas Keuangan Daerah. Dengan Populasi sebanyak 14 Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat, yang memiliki horizon waktu yang digunakan sejumlah 5 tahun, maka didapatkan data sebanyak 70 data, dengan data sekunder yang diambil dari dokumen Laporan Realisasi Anggaran pemerintah kabupaten/kota di provinsi Kalimantan Barat melalui situs resmi Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil yang dapat disimpulkan adalah Pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan, Dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan, Dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan, Dana bagi hasil berpengaruh positif dan signifikan, Kemandirian

keuangan daerah tidak berpengaruh, dan Efektivitas keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal.

### **2.1.5 Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal di Provinsi Jambi (Vol. 4 No. 1)**

(Eko Indra, 2016) Upaya pemerintah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dilihat dari kinerja keuangan yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Oleh sebab tersebut penelitian yang menggunakan data panel ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan baik secara simultan maupun parsial terhadap alokasi belanja modal. Penelitian yang menggunakan data sekunder yang bersumber pada halaman situs [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id) dengan jumlah data sebanyak 11 (sebelas) yang rentang waktunya selama 4 tahun periode laporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi. Variabel dependen dari penelitian ini adalah Alokasi Belanja Modal dengan variabel independennya adalah rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan, rasio kemandirian keuangan, rasio efektivitas pendapatan asli daerah, dan rasio derajat kontribusi badan usaha milik daerah.

Hasil dari penelitian tersebut adalah Rasio Derajat desentralisasi berpengaruh positif dan signifikan, Ketergantungan keuangan berpengaruh negatif signifikan, Kemandirian keuangan daerah berpengaruh negatif signifikan, Efektivitas pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan, Derajat kontribusi badan usaha milik daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap alokasi belanja modal.

## 2.2 Landasan Teori

### 2.2.1 Teori Keagenan

Jensen dan Meckling (1976) dalam Halim dan Abdullah (2006), menyatakan bahwa hubungan keagenan adalah sebuah kontrak antara manajemen (*agent*) dengan pemegang saham (*principal*). Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang).

Lupia & McCubbins (2000) dalam Halim dan Abdullah (2006), menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (*principal*) memilih orang atau kelompok lain (*agent*) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal.

Menurut Lane (2003) dalam Halim dan Abdullah (2006), teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen (Lane, 2000:12-13). Hal senada dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman & Lane (1990) menyatakan bahwa kerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik. Pembuatan dan penerapan kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah kontraktual, yakni informasi yang tidak simetris (*asymmetric information*), *moral hazard*, dan *adverse selection*.

Lebih jauh, Christensen (1992) dalam Halim dan Abdullah (2006), menyatakan teori prinsipal-agen dapat menjadi alat analitis untuk penyusunan dan pengimplementasian anggaran publik. Dalam demokrasi modern, setidaknya terdapat empat ciri pendelegasian (Lupia & McCubbins, 2000) dalam Halim dan Abdullah (2006), yakni: (1) adanya prinsipal dan agen, (2) kemungkinan terjadinya konflik kepentingan, (3) adanya asimetri informasi, dan (4) prinsipal kemungkinan dapat mengurangi masalah keagenan. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan

biaya (*costs*) untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam memonitor kinerja agents dan untuk menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002).

Dalam penelitian ini terdapat dua perspektif teori keagenan yaitu hubungan antara pemerintah pusat sebagai *principal* dengan pemerintah daerah sebagai *agent*. Dimana pemerintah daerah menjalankan mandat dari pemerintah pusat berdasarkan otonomi daerah yaitu desentralisasi fiskal. Keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan desentralisasi bisa dilihat dengan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Apakah pemerintah daerah sudah mandiri dilihat dari perbandingan antara PAD dengan Dana Perimbangan. Semakin besar PAD maka semakin mandiri. Kedua yaitu hubungan antara masyarakat sebagai *principal* dengan pemerintah pusat sebagai *agen*. Masyarakat sebagai *voter* memilih pemerintah pusat agar bisa menjalankan tugas pemerintahan salah satunya ; transparan dalam segi keuangan dan mengalokasikannya untuk masyarakat dalam bentuk belanja modal untuk pelayanan publik dalam anggaran APBD.

## 2.2.2 Kinerja Keuangan

### a. Pengertian Kinerja Keuangan Daerah

Menurut Mohamad Mahsun (2012:25), Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan / program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi.

Kemudian menurut Janes C. Horne (1998:9) dalam bukunya *Finance Management Policy* dikutip dari Safitri 2015 mengatakan bahwa Kinerja keuangan merupakan ukuran prestasi perusahaan maka keuntungan adalah salah satu alat yang digunakan oleh para manajer. Kinerja keuangan juga akan memberikan gambaran efisiensi atas penggunaan dana mengenai hasil akan memperoleh keuntungan dapat dilihat setelah membandingkan pendapatan bersih setelah pajak.

Bisa disimpulkan dari penjelasan di atas, kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian pemerintah daerah dalam mengatur keuangan daerahnya menggunakan indikator-indikator keuangan untuk mengetahui sejauh mana pemerintah daerah mampu mengatur keuangan daerahnya sendiri. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi, rasio pertumbuhan, dan rasio keserasian. Dalam penelitian ini hanya digunakan tiga rasio yaitu rasio kemandirian, efektifitas dan efisiensi.

Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil, manfaat, dan dampak. Analisis kinerja dapat dilakukan dalam beberapa bagian.

#### **b. Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah**

Tujuan pengukuran Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah menurut Mardiasmo (2002:121) adalah untuk memenuhi tiga maksud, yaitu :

1. Untuk memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas dalam memberi pelayanan publik.
2. Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

#### **c. Manfaat Disusunnya Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah**

Menurut Mardiasmo (2009:122) manfaat disusunnya pengukuran kinerja bagi organisasi pemerintahan adalah :

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan.
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan masyarakat telah dipenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah, dan
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Dilihat dari pengertian, tujuan, dan manfaat dilakukan pengukuran kinerja keuangan daerah tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja keuangan daerah mempunyai tujuan dan manfaat yang sangat penting. Pemerintah memiliki tanggung jawab dalam memenuhi kepuasan masyarakatnya.

Untuk itu, pemerintah harus berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas dalam memberi pelayanan publik. Dan juga perhitungan kinerja keuangan pemerintah bisa bermanfaat untuk memperbaiki kinerja pemerintah dengan cara membandingkan bagaimana kinerja pemerintah yang dulu dengan sekarang.

### 2.2.3 Analisis Kinerja Keuangan Daerah

Ada beberapa cara untuk mengukur kinerja keuangan daerah salah satunya yaitu dengan menggunakan rasio kinerja keuangan daerah. Beberapa rasio yang bisa digunakan adalah : Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, Rasio Keserasian, Rasio Pertumbuhan, dan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah. Namun, dalam penelitian ini hanya menggunakan rasio kemandirian, rasio efektifitas dan rasio efisiensi

#### a. Rasio Efektivitas PAD

Rasio Efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan (Mahmudi 2010:143). Semakin tinggi Rasio Efektivitas PAD, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah. Pengukuran efektivitas mengukur hasil akhir dari suatu pelayanan dikaitkan dengan outputnya (*cost of outcome*) (Abdul Halim 2012:134).

Suatu pelayanan mungkin dilakukan secara efisien, namun belum tentu efektif jika pelayanan tersebut tidak menambah nilai bagi pelanggan. Oleh karena itu, indikator efisiensi dan efektivitas harus digunakan secara bersama-sama. Jika suatu program dinyatakan efektif dan efisien, maka program tersebut dapat dikatakan *cost-effectiveness*. (Abdul Halim 2012:134). Rumus rasio efektivitas PAD:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Anggaran PAD}} \times 100\%$$

Kriteria Rasio Efektivitas PAD menurut Mahsun (2012:187), adalah :

Tabel 2.1 Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

Kriteria Efektivitas	Presentase Efektivitas
Nilai Kurang dari 100% ( $x < 100\%$ )	Tidak Efektif
Nilai sama dengan 100% ( $x = 100\%$ )	Efektivitas Berimbang
Nilai Lebih dari 100% ( $x > 100\%$ )	Efektif

### b. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD) menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintahan daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan semakin baik. Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio ini adalah :

$$\text{REKD} = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Realisasi Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2.2 Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

<b>Kriteria Efisiensi</b>	<b>Persentase Efisiensi</b>
100% keatas	Tidak Efisien
100%	Efisiensi Berimbang
Kurang dari 100%	Efisien

Sumber: Mahsun (2012:187)

### c. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah ditunjukkan oleh besarnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan

$$\text{RKKD} = \frac{\text{PAD}}{\text{Pendapatan Transfer}} \times 100\%$$

Pendapatan Daerah yang berasal dari sumber lain (Pendapatan Transfer) antara lain : Bagi hasil pajak, Bagi hasil bukan pajak sumber daya alam, Dana alokasi umum dan Alokasi khusus, Dana darurat dan pinjaman (Abdul Halim 2012). Rumusnya adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2 Pola Hubungan dan Tingkat Kemampuan Daerah

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

Sumber: Reksomadiprojo dalam Hermi Oppier (2013:82)

#### 2.2.4 Belanja Modal (*Capital Expenditure*)

##### a. Belanja Modal

*Capital expenditure* atau belanja modal merupakan pengeluaran dalam memperoleh aset tetap yang manfaatnya dapat dinikmati lebih dari satu periode akuntansi. *Capital expenditure* perlu untuk dilakukan oleh perusahaan di dalam menjalankan kegiatan operasionalnya. *Capital expenditure* merupakan sejumlah pengeluaran dana yang dilakukan oleh manajemen terhadap *property, plan, equipment*, (Griner dan Gordon, 1995).

*Capital expenditure* disebut dengan istilah pembelanjaan perusahaan dan didefinisikan sebagai pengalokasian dana untuk diinvestasikan dalam berbagai aset perusahaan (Riyanto, 2001). Definisi *capital expenditure* sebagai suatu pengeluaran dana oleh perusahaan yang diharapkan akan menghasilkan manfaat selama periode waktu lebih dari satu tahun. Definisi ini menyoroti faktor

kunci, manfaat dan jangka waktu lebih dari satu tahun (Gitman, 2003). *Capital expenditure* merupakan investasi yang dikeluarkan dengan harapan menghasilkan aliran kas masuk di masa depan.

#### **b. Belanja Modal Untuk Pelayanan Publik**

Belanja Modal termasuk jenis Belanja Langsung dan digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya (Permendagri No. 21 tahun 2011).

Peningkatan Pemerintah Daerah dalam investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan. Hal ini berarti dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor. Belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan.

Belanja modal jenis Pelayanan Publik adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi (menambah aset) yang ditujukan untuk peningkatan sarana dan prasarana publik yang hasilnya dapat digunakan langsung oleh masyarakat. Belanja modal jenis ini terdiri atas belanja tanah, belanja modal jalan dan jembatan, belanja modal bangunan air (irigasi), belanja modal instalasi, belanja modal jaringan, belanja modal bangunan gedung untuk kegiatan kemasyarakatan, belanja modal monumen, belanja modal alat-alat angkutan, alat-alat bengkel, alat-alat kedokteran, alat-alat laboratorium, belanja modal buku/perpustakaan, barang bercorak kesenian dan

budaya, belanja modal hewan ternak serta tanaman, belanja modal alat-alat persenjataan/keamanan. Belanja modal untuk pelayanan publik disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika yang berkembang untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

### **2.2.5 Desentralisasi Fiskal**

Menurut UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 8 dan UU No 33 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 8, “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pengertian dan konsep desentralisasi fiskal menurut Macfud Sidik (2001) desentralisasi fiskal adalah suatu alat untuk mencapai salah satu tujuan negara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.

Menurut Saragih (2003: 83) desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Secara teori, desentralisasi akan mendekatkan pemerintah kepada masyarakat sehingga dalam sistem pemerintahan yang desentralistik akan tercipta efisiensi dalam perekonomian, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tujuan dari desentralisasi fiskal di Indonesia adalah:

1. Kesenambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks ekonomi makro.
2. Mengoreksi *vertical imbalance*, yaitu mereduksi ketimpangan antara keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dengan memperbesar *taxing power* daerah.
3. Mengoreksi *horizontal imbalance*, yaitu memperkecil disparitas antar daerah dengan mekanisme *block grant*/transfer dan memperbesar kewenangan daerah untuk menerapkan kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan, potensi, dan sumber daya yang dimiliki.
4. Mengurangi tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat.
5. Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja daerah.
6. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
7. Memperbesar partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

### **2.2.6 Otonomi Daerah**

Otonomi daerah pertama kali di laksanakan di Indonesia per 1 Januari 2001. Tuntutan otonomi daerah tersebut muncul karena proses pembangunan di Indonesia sebelumnya telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan pembangunan antara wilayah di Pulau Jawa dan Luar Pulau Jawa serta antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur. Kesenjangan tersebut terjadi karena adanya ketidakmerataan dalam alokasi investasi antarwilayah yang berpengaruh dalam memicu dan memacu ketidakseimbangan dalam pertumbuhan antar wilayah (Waluyo, dalam Badrudin, 2012: 3).

Secara etimologis, kata otonomi berasal dari bahasa latin: auto berarti sendiri dan nomein berarti peraturan, atau undang-undang. Maka autonom berarti mengatur sendiri, atau memerintah sendiri, atau dalam arti luas adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri . Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dijelaskan pula bahwa Republik Indonesia menganut asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintah dengan member kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Otonomi daerah merupakan realisasi dari ide desentralisasi. Daerah otonom merupakan wujud nyata dan diantunya asas dekonsentrasi sebagai makna dari desentralisasi itu sendiri.

Menurut Sidik (Badrudin, 2012:19), konsep desentralisasi terdiri atas desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi administrasi. Melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dan menetapkan prioritas pembangunannya. Adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal akan lebih pemeratakan pembangunan sesuai dengan keinginan daerah dalam mengembangkan wilayah menurut potensi masing-masing.

Menurut Mardiasmo (2002: 1 dan 7) otonomi daerah dan desentralisasi fiskal akan memberikan manfaat yang optimal jika diikuti oleh kemampuan finansial yang memadai oleh daerah otonom. Dengan adanya desentralisasi fiskal daerah dituntut untuk meningkatkan kemampuan ekonomi daerahnya sehingga mampu bersaing dengan daerah lain melalui penghimpunan modal pemerintah daerah untuk kebutuhan investasi dan atau kemampuan berinteraksi dengan daerah lain. Agar tujuan desentralisasi fiskal dapat tercapai, maka terdapat empat elemen utama yang harus diperhatikan (Mardiasmo, 2005: 12- 14), yaitu 1) sistem dana perimbangan (transfer), 2) sistem pajak dan perimbangan daerah, 3) sistem

administrasi dan anggaran pemerintah pusat dan daerah, serta 4) penyediaan layanan publik.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Keuangan Daerah tujuan otonomi daerah adalah sebagai berikut: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat diharapkan dapat dipercepat perwujudannya melalui peningkatan pelayanan di daerah dan pemberdayaan masyarakat atau adanya peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Sementara upaya peningkatan daya saing diharapkan dapat dilaksanakan dengan memperhatikan keistimewaan atau kekhususan serta potensi daerah dan keanekaragaman yang dimiliki oleh daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan bagi pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Daerah otonomi yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Tamboto et al 2014: 756-757).

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

- a. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan. (Mardiasmo, 2002: 3).

## 2.3 Hubungan antar variabel

Dilihat dari rumusan masalah telah ditetapkan akan meneliti tentang pengaruh dari rasio keuangan daerah berupa rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio kemandirian daerah dengan belanja modal untuk pelayanan publik. Penelitian sebelumnya yaitu Riswan dan Anthony (2014) mengungkapkan adanya hubungan antara rasio keuangan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik. Dilihat dari teori keagenan juga terdapat hubungan antara pemerintah pusat sebagai *principal* dan pemerintah daerah sebagai *agent* dilihat dari rasio keuangan daerah dan hubungan antara masyarakat sebagai *principal* dan pemerintah pusat sebagai *agent* yang dilihat dari proporsi belanja modal untuk pelayanan publik.

### 2.3.1 Hubungan Antara Rasio Efektivitas Dengan Belanja Modal Untuk Pelayanan Publik

Rasio efektivitas dihitung dengan cara melihat apakah realisasi PAD sama atau lebih besar dari anggarannya. Semakin besar realisasi maka akan semakin efektif. Bila PAD pemerintah semakin efektif maka akan meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dalam bentuk proporsi belanja modal. Sejalan dengan peneliti sebelumnya yaitu Aula Ahmad (2013) menyebutkan bahwa rasio efektivitas berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal

### 2.3.2 Hubungan Antara Rasio Efisiensi Terhadap Belanja Modal Untuk Pelayanan Publik

Rasio efisiensi adalah rasio yang dihitung dengan cara melihat perbandingan antara penerimaan daerah dengan belanja daerah. Semakin besar penerimaan daripada belanja maka akan semakin efisien, begitupun sebaliknya. Artinya bagaimana menghasilkan *output* sebesar-besarnya dengan *input* sekecil-kecilnya. Semakin efisien keuangan disuatu daerah maka akan semakin meningkat proporsinya untuk belanja modal. Hal ini

sejalan dengan peneliti sebelumnya yaitu Riswan dan Anthony, (2014) dan Aula Ahmad (2013) menemukan bahwa efisiensi keuangan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

### **2.3.3 Hubungan Antara Rasio Kemandirian Daerah Terhadap Belanja Modal Untuk Pelayanan Publik**

Rasio ini adalah rasio yang paling penting karena melihat sejauh mana mandiri pemerintah daerah. Semakin mandiri maka pemerintah daerah semakin berhasil dalam melaksanakan otonomi daerah. Rasio kemandirian dihitung dengan melihat perbandingan antara PAD dengan Dana Perimbangan, semakin besar PAD maka semakin mandiri. Semakin mandiri pemerintah maka akan meningkatkan proporsinya untuk belanja modal. Karena rata-rata penyumbang terbanyak PAD adalah pajak dimana pajak itu berasal dari masyarakat. Seharusnya pemerintah daerah mampu mengalokasikan dana PAD untuk rakyat dalam bentuk belanja modal untuk pelayanan publik. Peneliti sebelumnya Aula Ahmad (2013), menemukan bahwa rasio kemandirian daerah berpengaruh terhadap belanja modal.

## **2.4 Pengembangan Hipotesis Penelitian**

Hipotesis menurut Sugiyono (2015) hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Menurut Sekaran (2015) hipotesis dapat didefinisikan sebagai hubungan yang diperkirakan secara logis diantara dua atau lebih variabel yang diungkapkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji.

Pendapat lainnya menurut Umar (2014), hipotesis adalah suatu perumusan sementara mengenai suatu hal yang dibuat untuk menjelaskan hal itu dan juga dapat menuntun atau mengarahkan penyelidikan selanjutnya.

## 2.5 Kerangka Konseptual Penelitian

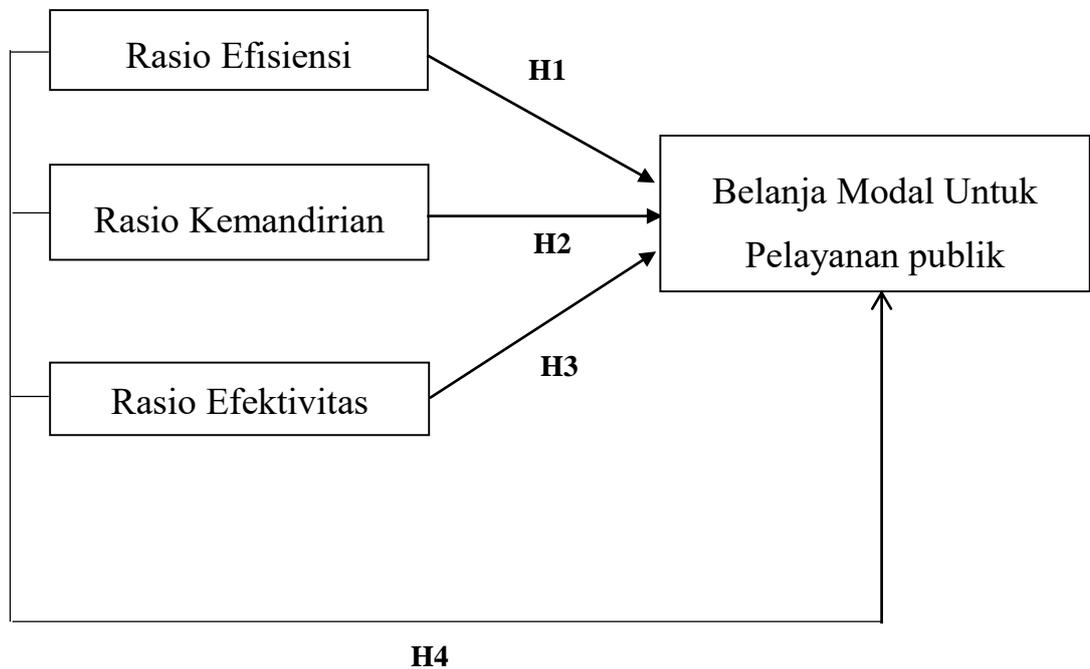
Sejak otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan UU Nomer 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 2001, peluang penelitian dengan menggunakan perspektif keagenan (*agency theory*) terbuka lebar. UU tersebut memisahkan dengan tegas antara fungsi pemerintah daerah (eksekutif) dengan fungsi perwakilan rakyat (legislatif). Pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten sibuk dengan salah satu kegiatan utamanya yaitu menyusun anggaran APBD. Dalam proses penyusunan dan perubahan anggaran daerah, ada dua perspektif yang dapat ditelaah dalam aplikasi teori keagenan, yaitu hubungan antara eksekutif dengan legislatif, dan legislatif dengan pemilih (*voter*) atau rakyat.

Oleh karena itu, hubungan antara eksekutif dan legislatif yaitu desentralisasi fiskal atau pemindahan kewenangan dari pusat ke daerah bisa dilihat dari rasio keuangan daerah berupa rasio efektivitas, rasio efisiensi dan rasio kemandirian. Untuk melihat bagaimana keberhasilan pemerintah daerah dalam desentralisasi fiskal.

Setelah dilihat rasio keuangan daerah lalu apakah pemerintah daerah mampu mengalokasikan keuangan daerah tersebut untuk belanja modal untuk pelayanan publik. Seberapa besar persentase belanja modal untuk pelayanan publik, dan apakah rasio keuangan daerah berpengaruh pada belanja modal untuk pelayanan pulik.

Berdasarkan pernyataan di atas maka, kerangka pemikiran bisa digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1 Kerangka Berfikir



### Hipotesis

- H1 : Kinerja keuangan berupa rasio efisiensi berpengaruh positif terhadap belanja modal.
- H2 : Kinerja keuangan berupa rasio kemandirian berpengaruh positif terhadap belanja modal.
- H3 : Kinerja keuangan berupa rasio efektivitas berpengaruh positif terhadap belanja modal.
- H4 : Kinerja keuangan berupa rasio efisiensi, rasio kemandirian dan rasio efektivitas berpengaruh positif terhadap belanja modal.