

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Stewardship Pemerintahan

Teori stewardship merupakan teori yang menjelaskan bahwa manajer tidak termotivasi oleh tujuan individu, akan tetapi lebih mengutamakan pada hasil utama dari organisasi tersebut (Donaldson dan Davis, 1991). Dengan kata lain dalam teori stewardship ini *steward* akan bekerja diatas kepentingan bersama, meskipun keinginan antara pemilik dan *steward* berbeda. Hal tersebut didasari pertimbangan *steward* sendiri yang lebih mementingkan tujuan dari organisasi berdasarkan kepentingan pemilik. Menurut teori stewardship ini terdapat hubungan yang kuat antara kepuasan pemilik dan kesuksesan dalam organisasi. *Steward* akan mengoptimalkan aset atau kekayaan organisasi demi meningkatkan kinerja organisasi, sehingga akan memaksimalkan fungsi utilitas. Berdasarkan pada teori stewardship ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat seharusnya dapat mengoptimalkan dan memanfaatkan aset yang dimiliki oleh daerah untuk meningkatkan kinerjanya. Peningkatan kinerja pemerintah daerah ini tentu akan memberikan dampak yang positif bagi masyarakat.

2. *Good Government Governance*

Konsep tentang *good governance* muncul sekitar tahun 1990-an ditandai dengan pola pikir yang baru mengenai *government* atau pemerintah dalam menjalankan tugasnya dan kewajibannya. Kekuasaan pemerintah dinilai terlalu besar atas negara, sehingga tidak memberikan ruang bagi rakyat untuk berkembang.

Menurut PP No 101 Tahun 2000, *good governance* atau pemerintahan yang baik merupakan pemerintahan yang menjalankan prinsip transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, demokrasi, pelayanan yang prima, penegakan hukum, dapat diterima masyarakat, efektif serta efisien. Menurut Mardiasmo (2009) *good government governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik seharusnya membuat pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan yang baik sehingga sumber daya yang dimiliki oleh negara dapat dikelola dengan baik untuk kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Tujuan *good government governance* ini dikatakan tercapai apabila masyarakatnya makmur dan sejahtera. Untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik ini tentu tidak mudah, karena banyaknya kendala seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu, pemerintah maupun masyarakat harus bersinergi guna mencapai tata kelola pemerintahan yang baik yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Kewajiban dalam akuntabilitas publik yaitu *agent* atau pemegang amanat untuk mempertanggungjawabkan, melaporkan dan menyajikan seluruh kegiatan atau

aktivitas yang dilakukannya kepada *principal* atau yang memberikan amanat yang memiliki hak dan kewajiban untuk mendapatkan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2009). Dalam hal ini pemerintah selaku *agent* berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas jalannya roda pemerintahan kepada *principal* yang berkepentingan, yaitu rakyat.

3. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi daerah yang pemungutannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui pendapatan asli daerah dapat diketahui sejauh mana kemandirian daerah dalam melakukan kegiatan maupun dalam pembangunan daerah, oleh karena itu pendapatan asli daerah ini memegang peranan yang amat penting dalam pelaksanaan desentralisasi.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 mengenai keuangan daerah, pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor yang meningkatkan kekayaan yang harus diakui oleh pemerintah daerah. Adapun yang menjadi sumber dari pendapatan asli daerah sendiri antara lain sebagai berikut;

a. Pajak Daerah

Pajak daerah dapat didefinisikan sebagai iuran wajib rakyat kepada pemerintah daerah, sifatnya memaksa yang diatur dalam undang-undang

namun tidak mendapatkan imbalan secara langsung akan tetapi digunakan untuk kemakmuran rakyat di daerah.

Pengertian lain mengenai pajak daerah di dalam UU No 28 Tahun 2009 yaitu kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pajak daerah di bedakan menjadi dua jenis, yakni pajak provinsi dan pajak kabupaten/ kota. Pajak provinsi merupakan pajak yang dikelola oleh propinsi. Contohnya seperti pajak kendaraan bermotor, pajak air permukaan, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak rokok, dan bea balik nama kendaraan bermotor. Sedangkan pajak kabupaten/ kota adalah pajak yang penarikan ataupun pengelolaannya oleh kabupaten/ kota. Adapun macam-macam pajak kabupaten/kota antara lain; pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas bumi dan bangunan.

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah dana yang harus dibayarkan oleh masyarakat baik perorangan maupun badan kepada pemerintah daerah sebagai imbalan

kepada pemerintah daerah karena telah memberikan fasilitas berupa jasa kepada pihak tersebut.

Retribusi daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah dapat dikatakan sebagai indikator kemampuan daerah untuk menunjukkan kemandirian daerahnya. Oleh karena itu, sebisa mungkin daerah harus mencari sumber-sumber lain yang dapat digali untuk dijadikan kekayaan daerah guna membiayai jalannya roda pemerintahan sekaligus pembangunan daerah.

c. Hasil Perusahaan dan Kekayaan Daerah (Laba BUMD)

Hasil perusahaan dan kekayaan daerah atau laba BUMD adalah sumber penerimaan daerah yang merupakan hasil dari perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah maupun pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Bagian dalam laba BUMD atau Badan Usaha Milik Pemerintah merupakan penerimaan dari laba bersih yang diserahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mencakup laba dari BPD atau Bank Pembangunan Daerah serta laba dari jenis BUMD lainnya.

d. Lain-lain PAD yang Sah

Lain-lain pendapatan yang sah merupakan pendapatan yang bersumber asli daerah yang bersangkutan yang dapat dikategorikan sah serta tidak termasuk dalam jenis-jenis pendapatan asli daerah lain seperti retribusi daerah, pajak daerah maupun hasil pengelolaan kekayaan daerah atau yang disebut dengan laba BUMD. Lain-lain PAD yang sah ini dapat dikatakan

sebagai salah satu jalan usaha pemerintah daerah untuk menghasilkan pundi-pundi pendapatan yang akan memberikan manfaat bagi daerah di masa yang akan datang. Lain-lain PAD yang sah ini dapat berupa hasil dari penjualan asset yang dimiliki oleh daerah yang tidak dapat dipisahkan, pendapatan bunga, jasa giro maupun pendapatan lainnya.

4. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna percepatan pembangunan daerah dan untuk mengimbangi kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah. Dana perimbangan yang akan di distribusikan kepada pemerintah daerah ini sebelumnya telah dialokasikan dari dana APBN. Dana perimbangan ini pada dasarnya bertujuan untuk membiayai layanan publik contohnya seperti pelayanan sosial, pembangunan maupun perbaikan jalan, maupun layanan pendidikan dasar.

Tujuan transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ialah sebagai salah satu cara agar tidak terjadi kesenjangan fiskal baik horizontal maupun vertikal. Untuk meningkatkan efisiensi pengeluaran pemerintah pusat, maka harus melakukan pembagikan sebagian dari kewenangan dalam bidang keuangan agar manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Hal ini juga merupakan tujuan dari transfer dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Undang-Undang No.33 Tahun 2004 yang membahas mengenai perimbangan keuangan dengan mempertimbangan potensi daerahnya terdiri dari;

a. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil adalah dana yang ditujukan kepada daerah bersumber dari APBN dengan prosentase tertentu dengan mempertimbangan potensi daerahnya untuk mendanai jalannya roda pemerintahan. Adapun dana bagi hasil ini terdiri dari:

1. Dana yang berasal dari pajak bumi dan bangunan (PBB). Pemerintah daerah mendapatkan 90% dari hasil pemungutan pajak bumi dan bangunan di daerahnya.
2. Dana yang bersumber dari 80 % bea perolehan hak atas tanah dan bangunan diberikan untuk pemerintah daerah dengan rincian 64% untuk pemerintah daerah provinsi dan 16% untuk pemerintah daerah kabupaten/kota sedangkan sisa 20% diberikan kepada pemerintah pusat.
3. Dana yang bersumber dari sumber daya alam dengan pembagian 80% untuk pemerintah daerah sedangkan 20% sisanya diberikan kepada pemerintah pusat. Sumber daya alam yang dimaksud terdiri atas tiga sektor yakni kehutanan, pertambangan, dan perikanan

b. Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 merupakan dana perimbangan yang diberikan kepada daerah yang telah dialokasikan

dalam APBN berdasarkan atas prosentase tertentu dari pendapatan neto dalam negeri yang telah ditetapkan berdasarkan atas kriteria tertentu dengan berlandaskan atas keadilan dan pemerataan yang sesuai dengan pembangunan daerahnya serta perhitungan alokasi umum yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang.

c. Dana Alokasi Khusus

Undang-Undang No.33 Tahun 2004 mendefinisikan dana alokasi khusus adalah dana yang berikan kepada daerah yang telah dialokasikan dalam APBN dalam rangka membiayai kegiatan tertentu yang telah diusulkan oleh daerah.

5. Belanja Modal

Definisi SAP atau Standar Akuntansi Pemerintah mengenai belanja modal merupakan penambahan aset tetap dengan melakukan pengadaan/pemberlian yang diharapkan dapat memberikan manfaat yang lebih dari satu periode akuntansi termasuk didalamnya biaya pemeliharaan yang memiliki fungsi meningkatkan kualitas aset dan meningkatkan kapasitas. Belanja modal terdiri atas lima jenis, diantaranya;

a. Belanja Modal Tanah

Belanja modal tanah merupakan biaya yang harus dikeluarkan dalam rangka pengadaan/pembebasan/pembelian, balik nama dan sewa,

pengosongan, peralatan, pematangan, pembuatan dokumen sertifikat dan pengeluaran lainnya yang berkaitan dengan hak perolehan tanah dan sampai kondisi tanah dimaksud dalam kondisi siap pakai.

b. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja modal peralatan dan mesin adalah biaya yang perlu dikeluarkan oleh pemerintah daerah pengadaan/penggantian/penambahan, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin kantor yang masih terdapat manfaat lebih dari 1 tahun atau 12 dan dalam kondisi siap pakai.

c. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja modal gedung dan bangunan adalah biaya di keluarkan oleh pemerintah daerah dalam rangka pengadaan/penggantian/penambahan, termasuk untuk pengeluaran perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung, dan bangunan yang dapat memiliki umur efisiensi jangka waktu lama.

d. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan adalah pengeluaran yang memiliki hubungan penambahan/pengadaan/penggantian/peningkatan pembangunan/pembuatan serta pembuatan jalan irigasi hingga dalam kondisi siap pakai.

e. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja modal fisik lainnya merupakan pengeluaran pemerintah daerah selain belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan,

irigasi dan jaringan. Contohnya yaitu kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku serta jurnal ilmiah dan lain sebagainya.

Belanja daerah dapat disebut sebagai belanja modal apabila biaya pengeluaran dapat mengakibatkan adanya perolehan aset tetap atau aset lainnya yang dapat menambat masa manfaat dan kapasitas, perolehan aset tersebut bukan untuk dijual, pengeluaran tersebut melebihi minimum kapasitas aset tetap/ aset lainnya yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah, pengeluaran tersebut juga mempertimbangkan masa manfaat aset, kapasitas serta kualitas dan dapat meningkatkan volume aset sehingga memenuhi batas minimal kapitalisasi aset/aset tetap lainnya.

6. Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan pemerintah adalah hasil capaian dari hasil kerja yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah pada hal keuangan daerah yang dapat mencakup anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan sebagai alat ukur keuangan pemerintah daerah dalam satu periode anggaran yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang oleh pemerintah (Bastian, 2001).

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah ini memiliki tujuan yakni sebagai laporan operasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memberikan penilaian mengenai kinerja keuangan organisasi dalam hal efisiensi serta

efektivitasnya. Selain itu untuk melihat seberapa banyak biaya yang yang dianggarkan dengan biaya aktualnya dalam satu periode berjalan.

Alat yang digunakan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap kemandirian keuangan, serta capaiannya terhadap APBD yang dianggarkan maupun yang telah direalisasikan (Alfarisi, 2015).

Adapun yang dapat dijadikan tolak ukur dalam menganalisis rasio keuangan pemerintah daerah antara lain sebagai berikut;

- a. Melihat seberapa besar pengaruh sumber pendapatan yang dapat digali oleh pemerintah daerah.
- b. Menilai pertumbuhan serta perkembangan pengeluaran oleh pemerintah daerah dan pendapatannya dalam jangka waktu satu periode.
- c. Menghitung efektivitas dan efisiensi dalam menganggarkan pendapatan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.
- d. Mengukur kemandirian daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya.
- e. Melihat seberapa banyak kontribusi pada masing-masing sumber pendapatan daerah dalam membentuk pendapatan daerah.

B. Hasil Penelitian Terdahulu dan Hipotesis

1. Pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

Menurut UU No 33 Tahun 2004, pendapatan asli daerah (PAD) adalah semua penerimaan yang bersumber dari sumber ekonomi daerah contohnya seperti pajak

daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan penerimaan lain-lain yang sah serta bukan bersumber dari pajak atau retribusi. Sesuai dengan teori stewardship dalam hal ini pemerintah sebagai *steward* seharusnya dapat memanfaatkan aset secara maksimal dengan tujuan untuk meningkatkan kinerjanya.

Berdasarkan penelitian Antari, dkk (2018) dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah di Propinsi Bali tahun 2011-2015. Selain itu menurut Budianto (2016) dan Febriansyah (2013) menyimpulkan bahwa pendapatan asli daerah juga berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Apabila pendapatan asli daerah yang dihasilkan oleh daerah cukup besar, maka daerah tersebut dapat dikatakan mandiri dalam membiayai jalannya roda pemerintahan di daerah tersebut.

H₁ : pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

2. Dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

Dana perimbangan menurut UU No 33 Tahun 2004 merupakan salah satu pendapatan daerah yang berasal dari APBN dengan tujuan untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah, yakni peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Dana perimbangan ini berasal dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak serta Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus yang

notabene dana yang dikucurkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai jalannya roda pemerintahan di daerah. Pengelolaan dan pengalokasian dana perimbangan ini harus sesuai dengan prinsip *good government*, agar manfaatnya dapat dirasakan sebesar-besarnya untuk masyarakat.

Menurut Malendra (2016) *Intergovernmental revenue* atau dana perimbangan merupakan pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah yang berasal dari sumber-sumber eksternal serta tidak menuntut dana tersebut dikembalikan kepada pemerintah pusat. Melalui dana perimbangan ini dapat dilihat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Menurut Julitawati, dkk (2012) dan Budianto (2016) Semakin besar dana yang dikeluarkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maka daerah tersebut masih sangat bergantung kepada pemerintah pusat sehingga dapat dipastikan kinerjanya turun. Sebaliknya semakin kecil dana yang diterima daerah, maka semakin kecil pula ketergantungannya terhadap pemerintah pusat maka dapat dipastikan kinerjanya meningkat.

H₂ : dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

3. Belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

Belanja modal menurut UU No 17 Tahun 2003 adalah belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan daerah. Menurut Andirfa (2016) Dengan belanja modal ini dapat menambah aset daerah dan tentu saja diharapkan akan meningkatkan kemandirian

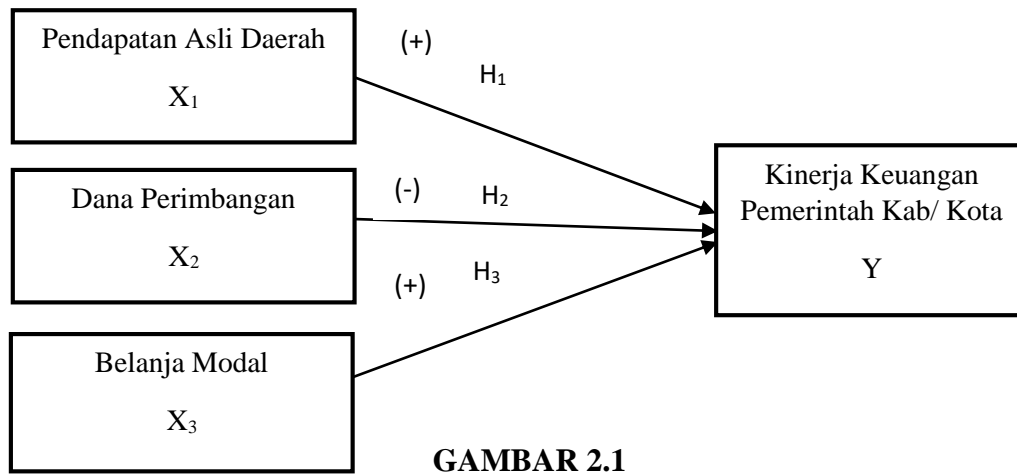
daerah dalam menjalankan pemerintahannya dan akan berimbas pada peningkatan kinerja keuangannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Nugroho, dkk (2012) dan Mulyani, dkk (2017) mengungkapkan bahwa belanja modal memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sesuai dengan teori stewardship, pemerintah sebagai steward sebisa mungkin mengoptimalkan aset yang dimilikinya untuk meningkatkan kinerjanya. Semakin besar belanja modal merupakan bukti bahwa semakin banyak infrastruktur yang dicanangkan oleh pemerintah, tentunya semakin banyak aset pemerintah daerah yang dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan. Semakin banyak pendapatan daerah tentu akan meningkatkan kinerja keuangannya.

H₃ : belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

C. Model Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui pengaruh antara variabel X terhadap variabel Y. Metode yang digunakan adalah metode kuantitatif. Metode ini dapat melihat masalah apa yang akan diteliti pada masing-masing variabel. Pada penelitian yang akan membuktikan suatu pengaruh harus terdapat variabel bebas atau variabel X dan variabel terikat atau variabel Y. Oleh karena itu dapat disimpulkan kerangka pemikiran dibawah ini;



GAMBAR 2.1
Model Penelitian

