

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Belanja Modal

2.1.1 Pengertian Belanja Modal

Menurut Peraturan Pemerintah No 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Keuangan Daerah Pasal 53 menyebutkan belanja modal sebagai pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

Belanja modal merupakan belanja 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 pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Abdul, 2012:73).

Belanja modal sebagai komponen belanja pembangunan pada pengeluaran daerah dialokasikan oleh pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kegiatan pemerintah daerah ini dapat mengakibatkan dibangunnya berbagai fasilitas publik seperti jalan, jembatan,

telekomunikasi, listrik, gedung sekolah, gedung rumah sakit, pasar, dan berbagai fasilitas publik lainnya yang akan dimanfaatkan oleh masyarakat. Untuk meningkatkan belanja pembangunan yang didalamnya terdapat komponen belanja modal maka pemerintah daerah harus mampu meningkatkan pendapatan daerah melalui peningkatan PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan (Rudy, 2012:20-21).

Dari beberapa pengertian yang telah dipaparkan diatas, dapat dijelaskan bahwa belanja modal adalah pengeluaran anggaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk pembelian aset tetap berwujud dan tak berwujud daerah yang memiliki nilai manfaat lebih dari satu tahun untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan berdasarkan kepentingan masyarakat.

Dalam lampiran III Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 127/PMK.02/2015 tentang klasifikasi anggaran, belanja modal dipergunakan untuk antara lain:

1. Belanja Modal Tanah

Seluruh pengeluaran untuk pengadaan/pembelian/pembebasan/penyelesaian, balik nama, pengosongan, penimbunan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat tanah serta pengeluaran-pengeluaran lain yang bersifat administratif sehubungan dengan perolehan hak dan kewajiban atas tanah pada saat pembebasan/pembayaran ganti rugi sampai tanah tersebut siap digunakan/dipakai.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain biaya pembelian, biaya pengangkutan, biaya instalasi, serta biaya langsung lainnya untuk memperoleh dan mempersiapkan sampai peralatan dan mesin tersebut siap digunakan, termasuk pengeluaran setelah perolehan (*subsequent expenditure*) peralatan dan mesin yang memenuhi persyaratan untuk dikapitalisasi.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Pengeluaran untuk memperoleh gedung dan bangunan baik secara kontraktual maupun swakelola sampai dengan gedung dan bangunan siap digunakan meliputi biaya pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan izin mendirikan bangunan, notaris, dan pajak (kontraktual). Dalam belanja ini, termasuk pengeluaran setelah perolehan (*subsequent expenditure*) Gedung dan bangunan yang memenuhi persyaratan untuk dikapitalisasi.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan.

Pengeluaran untuk memperoleh jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan sampai siap pakai/ digunakan meliputi biaya perolehan atau biaya konstruksi dan biaya-biaya lain yang dikeluarkan sampai jalan dan jembatan, irigasi dan Jaringan tersebut siap pakai termasuk pengeluaran setelah perolehan (*subsequent expenditure*) jalan, irigasi dan jaringan yang memenuhi persyaratan untuk dikapitalisasi.

5. Belanja Modal Lainnya.

Pengeluaran yang diperlukan dalam kegiatan pembentukan modal untuk pengadaan/ pembangunan belanja modal lainnya yang tidak dapat

diklasifikasikan dalam akun belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan (jalan, irigasi dan lain-lain). Termasuk dalam belanja modal: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/ pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-barang purbakala dan barang-barang untuk museum, buku-buku dan jurnal ilmiah serta barang koleksi perpustakaan sepanjang tidak dimaksudkan untuk dijual dan diserahkan kepada masyarakat. Termasuk dalam belanja modal lainnya adalah belanja modal non fisik yang besaran jumlah kuantitasnya dapat teridentifikasi dan terukur.

6. Belanja Modal Badan Layanan Umum (BLU)

Pengeluaran. untuk pengadaan/ perolehan/ pembelian aset tetap dan/ atau aset lainnya yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan operasional BLU.

2.1.2 Alokasi Belanja Modal

Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD (Yoyo, dkk, 2017:133). Darwanto dan Yustikasari (2007) dalam Yoyo, dkk, (2017:136) mengatakan bahwa alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Belanja modal termasuk dalam belanja daerah, belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Perlindungan

dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dimaksud diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah harus mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang diterapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Muindro, 2013:125).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 33 tahun 2017 Penganggaran belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan aset tetap dan aset lainnya (aset tak berwujud) yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan, digunakan dalam kegiatan pemerintahan dan memenuhi nilai batas minimal kapitalisasi aset (*capitalization threshold*). Nilai aset tetap dan aset lainnya yang dianggarkan dalam belanja modal tersebut adalah sebesar harga beli/ bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 37 Tahun 2010 dalam Rudy (2012:70) tentang pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), pemerintah dalam merencanakan alokasi belanja pada APBD agar lebih mengutamakan keberpihakan untuk kepentingan publik (belanja pembangunan/ belanja langsung/belanja modal) dari pada kepentingan aparatur (belanja rutin/ belanja tidak langsung).

APBD menurut pasal 1 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, didanai dan atas beban anggaran pendapatan belanja daerah (APBD), sementara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah, didanai dan atas beban anggaran pendapatan belanja negara (APBN).

Dalam mengalokasikan komponen Belanja Langsung yang berupa Belanja Modal harus memperhatikan beberapa hal, yaitu mengarahkan Belanja Modal untuk pembangunan infrastruktur yang menunjang investasi di daerah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah, melakukan evaluasi dan pengkajian terhadap barang-barang inventaris yang tersedia baik dari sisi kondisi maupun umur ekonomisnya sehingga pengadaan barang inventaris dapat dilakukan secara selektif sesuai kebutuhan masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah. Kemudian menyusun Belanja Modal sebesar harga beli/bangun aset tetap ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset tetap tersebut sampai siap digunakan (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014:26)

Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain dan membeli. Namun biasanya cara yang dilakukan dalam pemerintahan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit. Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni upaya meminimasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan harapan

konsumen (Indra, 2006:274). Dengan demikian, Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan kepada public (Yoyo, dkk, 2017:134).

Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dimaksud diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, Pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial (Nunuy 2010:125).

Alokasi belanja modal terhadap total belanja daerah mencerminkan porsi belanja daerah yang dibelanjakan untuk membiayai belanja modal (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014)

$$\frac{\text{Belanja modal}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

Sumber penerimaan daerah atau pendapatan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 13 tahun 2006 bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Lain-lain Pendapatan daerah yang Sah. Penerimaan daerah ini digunakan untuk mendanai penyelenggaraan tugas pemerintah daerah salah satunya yaitu belanja modal.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD adalah yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mengumpulkan dana guna

keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatannya. PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Badan Pusat Statistik, 2018:2).

2. Dana Perimbangan

Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dilalokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari bagi hasil pajak/bukan pajak, dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) (Badan Pusat Statistik, 2018:4).

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Adalah pendapatan lainnya dari pemerintah pusat dan atau dari instansi pusat serta dari daerah lainnya. Lain-lain pendapatan yang sah terdiri dari pendapatan hibah, dana darurat, dana penyesuaian dan otonomi khusus, dan bantuan keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya (Badan Pusat Statistik, 2018:5).

Berdasarkan sumber penerimaan daerah tersebut, maka pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi lebih lancar dengan tidak mengabaikan distribusi pendapatan antar wilayah yang timpang seperti yang terjadi pada masa lalu. (Carson, 2002: 47-48 dalam Rudy, 2012: 6-7)

2.2 Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja adalah gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi

organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic planning*) suatu organisasi (Tim Studi pengembangan sistem akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: 9, dalam Chabib dan Suripto 2011:3). Sedangkan Indra bastian (2001: 329) mengemukakan bahwa secara umum kinerja merupakan prestasi yang dicapai perusahaan dalam periode tertentu.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Kinerja pemerintah daerah dapat didefinisikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan suatu program/kegiatan/ kebijakan pemerintah daerah dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi visi daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan daerah (Chabib dan Suripto 2011:3).

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dikuasai/dimiliki oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/ peraturan perundang-undangan yang berlaku (Mamesah, 1995, dalam Abdul 2012:24).

Menurut Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang

termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Hak yang dimaksud dalam pengertian tersebut adalah semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut dapat menaikkan kekayaan daerah. Sementara itu, yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan pada daerah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, infrastruktur, Pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi, kewajiban tersebut dapat menurunkan kekayaan daerah (Abdul, 2012:24).

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa kinerja keuangan daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan suatu program/kegiatan/ kebijakan pemerintah daerah dibidang keuangan daerah dengan menggunakan dan mengelola semua hak atau penerimaan dan kewajiban yaitu belanja yang dimiliki oleh daerah tersebut dalam suatu periode dengan menggunakan indikator yang telah ditetapkan oleh suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan.

Kemampuan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan Pemda dalam membiayai

pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Pemda sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah Pemda berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemda dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Abdul, 2012:230).

Untuk menilai pencapaian kinerja keuangan pemerintah dalam suatu tahun anggaran diperlukan analisis terhadap laporan keuangan daerah. Analisis tersebut dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan apakah posisi keuangan pemerintah daerah mengalami peningkatan atau penurunan dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya. Pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan menggunakan beberapa metode analisis yang lazim digunakan untuk menganalisis laporan keuangan (Chabib dan Suropto 2011:269).

Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Penggunaan analisa rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah perakuntasian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Abdul, 2012:231-232).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi rasio keuangan Pemerintah Daerah tersebut terhadap Pemerintah Daerah lainnya (Abdul, 2012:232).

Menurut pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 108/2000, pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pada APBD adalah sebagai berikut:

1. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang memberikan otorisasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola laporan keuangan daerah.
2. Badan eksekutif merupakan badan penyelenggara pemerintahan yang menerima otorisasi pengelolaan keuangan daerah dari DPRD, seperti gubernur, bupati, walikota, serta pimpinan unit Pemerintah Daerah lainnya.
3. Badan pengawas keuangan adalah badan yang melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Termasuk dalam badan ini adalah Inspektorat Jendral, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta Badan Pengawas Keuangan (BPK).
4. Investor, kreditor, dan donator badan atau organisasi, baik pemerintah, Lembaga keuangan, maupun lainnya, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah.

5. Analisis ekonomi dan pemerhati Pemerintah Daerah yaitu pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktivitas yang dilakukan Pemerintah Daerah, seperti lembaga pendidikan, ilmuan, peneliti dan lain-lain.
6. Rakyat adalah kelompok masyarakat yang menaruh perhatian kepada aktivitas pemerintah, khususnya yang menerima pelayanan Pemerintah Daerah atau yang menerima produk dan jasa dari Pemerintah Daerah.
7. Pemerintah Pusat memerlukan Laporan keuangan Pemerintah Daerah untuk menilai pertanggungjawaban gubernur sebagai wakil pemerintah.

Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain rasio kemandirian, rasio efektivitas, dan rasio efisiensi (Abdul, 2012:232).

2.2.1 Rasio Kemandirian

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio Kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak

ekstern (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya (Abdul, 2012:232-233).

Rasio ini dapat digunakan untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di wilayahnya. Semakin besar rasio yang dihasilkan berarti semakin besar kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di wilayahnya. Apabila hasil rasio mendekati 100% berarti, pembiayaan pembangunan sebagian besar ditanggung oleh pemerintah daerah sendiri (Chabib dan Suripto, 2011:272-273).

Rasio Kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi. Rasio kemandirian keuangan daerah dapat diukur dengan (Abdul, 2012:233):

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi itu berupa Dana Alokasi Umum(DAU), yaitu transfer dana bagi pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutup kesenjangan fiskal (fiscal gap) dan pemerataan kemampuan fiskal antar daerah dalam rangka membantu kemandirian pemerintah daerah menjalankan fungsi dan tugasnya melayani masyarakat, dan Dana alokasi khusus (DAK) yaitu dana yang disediakan kepada daerah untuk memenuhi kebutuhan khusus. Ada tiga

kriteria dari kebutuhan khusus seperti ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: Kebutuhan tidak dapat diperhitungkan dengan menggunakan rumus DAU, Kebutuhan merupakan komitmen atau prioritas nasional, Kebutuhan untuk membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan oleh daerah penghasil (Badan Pusat Statistik, 2017:5).

Paul Harvey dalam Halim (2010:34) mengemukakan mengenai pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, antara lain (Yoyo, dkk, 2017:12):

Tabel 2. 1 Pedoman Penilaian Kemandirian Keuangan Daerah

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

Sumber: Yoyo, dkk, 2017:12

1. Pola hubungan instruktif, yaitu peran Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan Pemerintah Pusat sudah mulai berkurang, karena daerah telah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.

3. Pola hubungan partisipatif, yaitu peran Pemerintah Pusat sudah mulai berkurang mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan Pemerintah Pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah.

2.2.2 Rasio Efektivitas

Efektivitas menunjukkan kesuksesan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan sebuah kegiatan/kebijakan dimana ukuran efektivitas merupakan refleksi output. Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil). Suatu organisasi, program, atau kegiatan dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan memenuhi tujuan yang diharapkan (Deddi dan Ayuningtyas, 2011:161).

Pengertian efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya (Havid dan Yanuar, 2011:112).

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi ril daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Rasio Efektivitas dapat diukur dengan (Abdul, 2012:234):

$$\text{Rasio efektivitas} = \frac{\text{Realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah(PAD)}}{\text{Target Penerimaan PAD yang ditetapkan}} \times 100\%$$

Kinerja Keuangan berdasarkan nilai efektivitas yang diperoleh dari rumus diatas menurut Mohammad Mahsun (2006:187) dalam Yoyo, dkk (2017:13) seperti pada tabel berikut:

Tabel 2. 2 Pedoman Penilaian dan Kinerja Efektivitas PAD

Peresentase Kinerja Keuangan (%)	Kriteria
100-Ke atas	Sangat Efektif
90-100	Efektif
80-90	Cukup Efektif
60-80	Kurang efektif
Di bawah 60	Tidak Efektif

2.2.3 Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan atau pengeluaran dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi

keuangan daerah berarti kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak (Abdul, 2012:234).

Hal itu perlu dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan target penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya (Abdul, 2012:234). Dalam hal ini mengasumsikan bahwa pengeluaran yang dibelanjakan sesuai dengan peruntukannya dan memenuhi dari apa yang direncanakan, semakin efisien kinerja keuangan daerah maka (Ardhini dan Sri, 2011). Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara output dan input atau realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah. Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien, begitu pula sebaliknya (Mahmudi, 2007:146). Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio ini adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Belanja Daerah}}{\text{Realisasi Pendapatan daerah}} \times 100\%$$

Tabel 2. 3 Pedoman Penilaian dan Kinerja Efisiensi Keuangan

Kriteria Efisiensi	Persentase Efisiensi
100% keatas	Tidak Efisien
100%	Efisiensi Berimbang

Kurang dari 100%	Efisien
------------------	---------

Sumber : Mohamad Mahsun (2006:187)

Belanja Daerah Terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung, belanja tidak langsung adalah bagian belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program. Belanja tak langsung terdiri dari: belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan yang telah ditetapkan undang-undang, belanja bunga, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota. Belanja langsung adalah bagian belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah dan telah dianggarkan oleh pemerintah daerah (Badan Pusat Statistik, 2018:5-8).

2.3 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu mengenai rasio kemandirian, rasio efektivitas, dan rasio efisiensi serta pengaruhnya terhadap alokasi belanja modal adalah sebagai berikut:

Ardhini dan Hj. Rr. Sri Handayani, SE, MSi, Akt (2011) melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Rasio Keuangan Daerah terhadap Belanja Modal untuk Pelayanan Publik dalam Perspektif Teori Keagenan (Studi pada Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah)”. Variabel independen dalam penelitian ini adalah rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas keuangan daerah, rasio efisiensi keuangan daerah, SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun sebelumnya), sedangkan variable dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa rasio kemandirian daerah berpengaruh positif tidak

signifikan terhadap rasio belanja modal untuk pelayanan publik, rasio efektivitas keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal untuk pelayanan publik, rasio efisiensi keuangan daerah berpengaruh negatif namun signifikan terhadap alokasi belanja modal untuk pelayanan publik, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran tahun sebelumnya (SiLPA) berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal untuk pelayanan publik.

Havid Sularso, Yanuar E Restianto (2011), melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Alokasi belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Tengah”, dalam Jurnal Media Riset Akuntansi, Vol. 1 No.2. Variabel independen dalam penelitian ini adalah derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, kemandirian keuangan, efektivitas PAD, dan derajat kontribusi BUMD, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa kinerja keuangan derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, kemandirian keuangan, efektivitas PAD, derajat kontribusi BUMD secara langsung berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Sedangkan alokasi belanja modal secara langsung berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, dan kinerja keuangan berupa derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, kemandirian keuangan, efektivitas PAD, derajat kontribusi BUMD secara tidak langsung berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Kadek Martini, A.A.N.B. Dwirandra (2015), melakukan penelitian dengan judul, “Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Pada Alokasi Belanja Modal Di Provinsi Bali” dalam E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana 10.2. Variabel independen

dalam penelitian ini adalah kinerja keuangan berupa rasio ketergantungan, rasio efektivitas PAD, rasio ruang fiskal, rasio efisiensi, rasio kontribusi BUMD, sedangkan variabel independen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa rasio ketergantungan berpengaruh negatif dan signifikan pada alokasi belanja modal, rasio efektivitas PAD berpengaruh positif namun tidak signifikan pada alokasi belanja modal, rasio ruang fiskal berpengaruh positif dan signifikan pada alokasi belanja modal, rasio efisiensi berpengaruh negatif dan signifikan pada alokasi belanja modal, rasio kontribusi BUMD berpengaruh positif namun tidak signifikan pada alokasi belanja modal.

I Ketut Arsa, Nyoman Djinar Setiawina (2015), melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Kinerja Keuangan pada Alokasi Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Pemerintah Kabupaten/Kota Se-Provinsi Bali Tahun 2006 s.d. 2013", dalam Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol. 20 No. 2. Variabel independen dalam penelitian ini adalah rasio derajat desentralisasi, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas keuangan daerah, ketergantungan keuangan, derajat kontribusi BUMD, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah belanja modal dan pertumbuhan ekonomi. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa derajat desentralisasi dan efektivitas PAD berpengaruh positif pada alokasi belanja modal, ketergantungan keuangan berpengaruh negatif pada alokasi belanja modal, kemandirian keuangan dan kontribusi BUMD tidak berpengaruh pada alokasi belanja modal sedangkan alokasi belanja modal berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi, derajat desentralisasi keuangan dan efektivitas PAD, secara tidak langsung berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi melalui alokasi belanja

modal dan ketergantungan keuangan, secara tidak langsung berpengaruh negatif pada pertumbuhan ekonomi melalui belanja modal.

Ahmad Syahrul Huda (2015) melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Kinerja Keuangan, Fiscal Stress, dan Kepadatan Penduduk Terhadap Alokasi Belanja Modal di Nusa Tenggara Barat”, dalam Jurnal ASSETS Volume 5, Nomor 2, Desember 2015. Variabel independen dalam penelitian ini adalah derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, rasio ruang fiskal, rasio pembiayaan silpa, fiscal stress, kepadatan penduduk, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio kemandirian tahun lalu tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang negatif, rasio ketergantungan tahun lalu berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang negatif, derajat desentralisasi fiskal berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang positif, rasio ruang fiskal tahun lalu berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang positif, rasio pembiayaan silpa tahun lalu tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang positif, fiscal stress berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang positif., kepadatan penduduk berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal dengan arah hubungan yang negatif.

Eko Indra Praza (2016) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan terhadap Alokasi Belanja Modal di Provinsi Jambi”, dalam Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah Vol. 4 No. 1.

Variabel independen dalam penelitian ini adalah rasio derajat desentralisasi, rasio ketergantungan keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas keuangan daerah, rasio derajat kontribusi BUMD, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio derajat desentralisasi berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal, rasio ketergantungan keuangan berpengaruh negatif signifikan terhadap alokasi belanja modal., rasio kemandirian keuangan berpengaruh negatif signifikan terhadap alokasi belanja modal, rasio efektivitas pad tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal, rasio derajat kontribusi BUMD berpengaruh negatif signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Novianto Indratno (2016) melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Rasio Keuangan Terhadap Alokasi Belanja Modal Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah”, dalam skripsi Universitas Muhammadiyah Surakarta. Variabel independen dalam penelitian ini adalah rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio ketergantungan daerah, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio kemandirian daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, rasio efektivitas tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, rasio efisiensi berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal, rasio ketergantungan tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

Lilis Marlina, Mirna Indriani, Heru Fahlevi (2017) melakukan penelitian dengan judul “Kinerja Keuangan dan Alokasi Belanja Modal (Studi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh)” dalam Journal Akuntansi Pascasarjana

Universitas Syiah Kuala Vol. 6, No. 1. Variabel independen dalam penelitian ini adalah derajat desentralisasi, ketergantungan daerah, kemandirian keuangan dan efektivitas PAD, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja keuangan (berupa derajat desentralisasi, ketergantungan daerah, kemandirian keuangan, efektivitas PAD) secara bersama-sama berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, derajat desentralisasi berpengaruh negatif terhadap alokasi belanja modal, ketergantungan daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal, kemandirian keuangan berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal, efektivitas PAD berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal pada kabupaten kota di Provinsi Aceh.

Yanuar Fahd, Syarifuddin Rasyid (2017) melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal Dan Implikasinya Pada Tingkat Kemiskinan Dan Pengangguran" dalam Jurnal Analisis Universitas Hasanuddin. Variabel independen dalam penelitian ini adalah kemandirian keuangan, rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, dan alokasi belanja modal, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal, tingkat kemiskinan dan pengangguran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio efektivitas PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja, rasio efisiensi keuangan daerah berpengaruh negatif dan signifikan, rasio kemandirian keuangan daerah tidak berpengaruh pada alokasi belanja modal, alokasi belanja modal berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan, alokasi belanja modal tidak berpengaruh terhadap tingkat pengangguran,

efektifitas PAD yang mampu berpengaruh pada tingkat kemiskinan namun tidak berpengaruh pada tingkat pengangguran.

2.4 Kerangka Pemikiran

2.4.1 Pengaruh Rasio Kemandirian terhadap Alokasi Belanja Modal

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman (Abdul, 2012:232).

Terlihat bahwa kemandirian keuangan yang baik tercermin dari kinerja pemerintah dalam menggali potensi yang dimiliki daerah sehingga menimbulkan kemandirian masyarakat dan dapat melimpahkan hasil perekonomian yang berdampak pada peningkatan penerimaan pendapatan daerah. Semakin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah, dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi pula tingkat partisipasi masyarakat dalam hal pembayaran pajak dan melakukan pembayaran atas retribusi daerah, maka semakin tinggi pula daerah tersebut akan melakukan alokasi belanja modal (Anggraeni, 2016). Semakin besar rasio yang dihasilkan berarti semakin besar kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di wilayahnya (Chabib dan Suropto, 2011:272-273).

Mahmudi (2007:122) menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan maka daerah dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas, melakukan investasi pembangunan jangka panjang. Teori didukung oleh beberapa penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ardhini dan Handayani (2011), Lilis, dkk (2017), Eko (2016), yang menyatakan bahwa rasio kemandirian keuangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

2.4.2 Pengaruh Rasio Efektivitas terhadap Alokasi Belanja Modal

Rasio efektivitas adalah rasio yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi ril daerah (Abdul, 2012:234).

Semakin tinggi kemampuan daerah dalam merealisasikan PAD yang ditargetkan maka semakin dapat memenuhi kebutuhan belanja pembangunan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah (Havid dan Restianto, 2011). Efektivitas keuangan daerah tahun sebelumnya berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal karena ada indikasi bila suatu keuangan daerah dikatakan efektif maka timbul asumsi daerah tersebut merealisasikan jumlah anggaran belanja modal cukup tinggi khususnya untuk kepentingan publik. (Ardhini dan Handayani, 2011).

Teori didukung oleh beberapa penelitian diantaranya, penelitian yang dilakukan oleh Ardhini dan Handayani (2011), Lilis, dkk (2017), Kadek, dkk (2015),

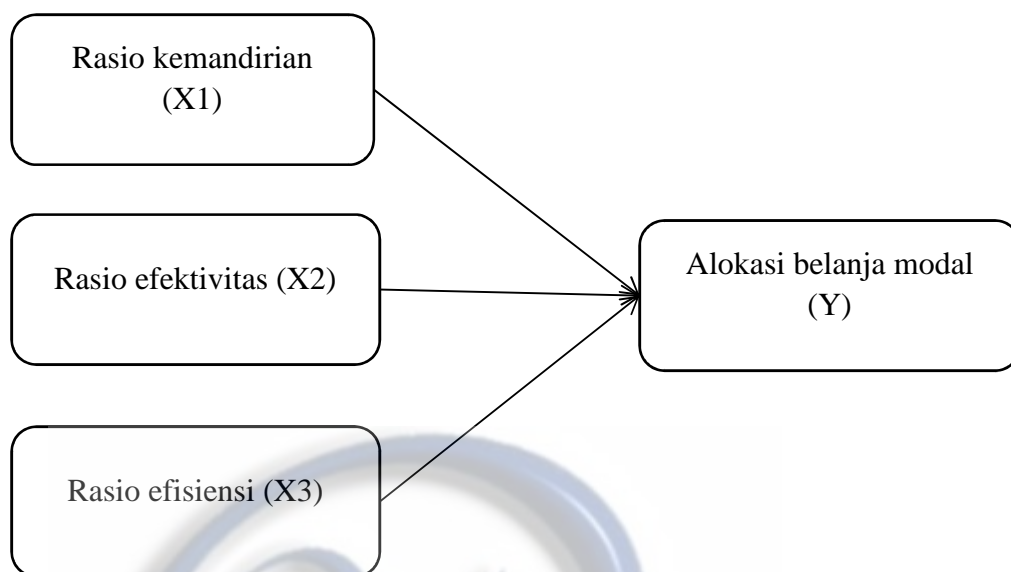
dan Yanuar Fahd (2017) yang menyatakan bahwa rasio efektivitas berpengaruh terhadap alokasi belanja modal.

2.4.3 Pengaruh Rasio Efisiensi terhadap Alokasi Belanja Modal

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan atau pengeluaran dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja keuangan pemerintahan daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau dibawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi keuangan daerah berarti kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik (Abdul, 2012: 234).

Suatu daerah dikatakan efisien jika pengeluaran daerah kecil dan total pendapatannya tinggi. Suatu kegiatan dikatakan telah dikerjakan secara efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (output) dengan biaya (input) yang terendah atau dengan biaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan, jika nilai efisiensi tinggi maka jumlah belanja diindikasikan sangat tinggi (Novianto, 2016).

Kesimpulan tersebut didukung oleh beberapa penelitian diantaranya, penelitian yang dilakukan oleh Novianto (2016), Yanuar dan Rasyid (2017), dan Kadek dan Dwirandra (2015) yang menyatakan bahwa kinerja keuangan berupa rasio efisiensi memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal.



Gambar 2.1 Paradigma Konseptual Penelitian

2.5 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, rumusan masalah yang diajukan, dan kajian teori yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H1:** Rasio kemandirian berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat periode 2014-2016.
- H2:** Rasio efektivitas PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Periode 2014-2016.
- H3:** Rasio efisiensi berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat Periode 2014-2016.