

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Stewardship Theory

Teori *Stewardship* merupakan suatu pandangan tentang bagaimana mengelola organisasi dan personel yang terkait di dalamnya. Konsep ini menekankan pada kebersamaan (kolektivitas), kemitraan, pemberdayaan (*empowerment*), saling percaya, dan pelayanan. Dalam teori *stewardship*, diharapkan bahwa manajer akan mengadopsi perilaku yang sesuai dengan kepentingan bersama. Jika terjadi ketidakselarasan antara kepentingan manajer (*steward*) dan pemilik, manajer cenderung untuk berkolaborasi daripada mengadopsi sikap yang menentang, karena mereka menganggap bahwa memprioritaskan kepentingan bersama dan mengikuti perilaku yang sesuai dengan pemilik adalah hal yang lebih penting. Teori ini dapat diterapkan dalam berbagai konteks, termasuk organisasi publik, seperti organisasi pemerintahan dan lembaga nirlaba. Konsep ini juga berdampak pada akuntabilitas organisasi sektor publik (Syahara et al., 2024).

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. *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 Kota dan Kabupaten provinsi lampung sebagai pelayan masyarakat seharusnya dapat mengoptimalkan dan memanfaatkan aset yang dimiliki oleh daerah untuk meningkatkan kinerjanya. Teori *stewardship* menekankan peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus mengelola sumber daya demi kesejahteraan publik. Di Kota dan Kabupaten Provinsi Lampung, ini berarti mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan. Dengan memaksimalkan PAD

dari potensi ekonomi lokal serta memanfaatkan DAU dan DAK untuk kebutuhan operasional dan prioritas nasional, pemerintah dapat mendukung program pembangunan. Belanja daerah yang efisien dan tepat sasaran juga penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, menunjukkan komitmen pemerintah dalam menjalankan prinsip stewardship.

2.2 Belanja Daerah

Menurut PP No. 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah, belanja daerah didefinisikan sebagai seluruh kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang dari nilai kekayaan bersih selama periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat (1) huruf b yaitu untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Menurut Nordiawan (2007), Belanja Daerah adalah setiap pengeluaran yang dilakukan dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana dan tidak akan menghasilkan pengembalian pembayaran dalam satu tahun anggaran. PP No 12 Tahun 2019 pasal 55 menunjukkan bahwa pengklasifikasian belanja daerah terdiri atas :

- a. Belanja Operasi, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a yaitu pengeluaran anggaran untuk kegiatan operasional rutin pemerintah daerah yang memberikan manfaat secara langsung dalam jangka pendek.
- b. Belanja Modal, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi.
- c. Belanja Tidak Terduga, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c Ini adalah pengeluaran dari APBD untuk kebutuhan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.
- d. Belanja Transfer, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf d merupakan belanja daerah mencakup semua pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya atau kepada pemerintah desa. Belanja Daerah merupakan kewajiban keuangan daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam satu periode tahun anggaran.

Jenis belanja daerah termasuk belanja operasional, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer.

2.3 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh oleh daerah melalui pengenaan pajak, retribusi, dan sumber-sumber lainnya sesuai dengan peraturan daerah dan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mendukung kebutuhan belanja pemerintahan dan pembangunan yang terus meningkat setiap tahunnya, peningkatan PAD menjadi krusial. Hal ini penting untuk memastikan bahwa daerah memiliki sumber pendapatan yang memadai guna mendukung otonomi daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam mengelola sumber daya dan pelayanan publik secara efektif (Srinadi, 2023).

Berdasarkan PP No 12 Tahun 2019 Pasal 30 huruf a Pendapatan Asli Daerah (PAD) berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan sumber-sumber pendapatan asli lainnya yang sah. Menurut Mardiasmo (2002), PAD adalah penerimaan daerah yang diperoleh dari sektor pajak, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan asli lainnya yang sah. (Halim, 2007) menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merujuk kepada semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi lokal. Semakin signifikan peran PAD dalam struktur keuangan daerah, maka semakin besar juga kemampuan keuangan daerah untuk menjalankan dan membiayai kegiatan pembangunan di wilayahnya.

1. Pajak Daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang sudah ditetapkan sebagai badan hukum publik dalam rangka membiayai rumah tangganya. Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 disebutkan bahwa pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa
2. Retribusi Daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai pembayaran atas jasa atau izin tertentu yang

secara khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan individu atau badan hukum.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan adalah penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini berupa laba, dividen, dan penjualan saham milik daerah.
4. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah adalah Pendapatan Asli Daerah yang tidak termasuk kategori pajak, retribusi, dan perusahaan daerah. Lain-lain pendapatan daerah yang sah antara lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro.

2.4 Dana Alokasi Umum

Pasal 1 PP No. 12 Tahun 2019 menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan dialokasikan untuk meratakan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang harus dialokasikan Pemerintah Pusat kepada setiap Daerah Otonom (Provinsi/Kabupaten/Kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan. DAU merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, dan menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD. Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan kepada provinsi dan kabupaten/kota. Besaran total DAU ditetapkan minimal 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto dan diatur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Penentuan proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung berdasarkan perbandingan bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Jika tidak memungkinkan untuk menghitung proporsi secara kuantitatif, maka proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan perimbangan 10% untuk provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota.(Salina, N.¹, 2019)

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) memberikan pertimbangan atas rancangan kebijakan formula dan perhitungan DAU kepada Presiden sebelum penyampaian Nota Keuangan dan RAPBN tahun anggaran berikutnya. Menteri Keuangan kemudian melakukan perumusan formula dan penghitungan alokasi DAU dengan memperhatikan pertimbangan DPOD dimaksud. Formula dan perhitungan DAU disampaikan oleh Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RAPBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan dengan menggunakan formula yang memperhitungkan celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal mengacu pada selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah tersebut. Kebutuhan fiskal diukur menggunakan variabel seperti jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Sementara itu, kapasitas fiskal dihitung berdasarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil. Alokasi dasar, yang juga menjadi faktor pertimbangan, ditetapkan berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Data yang digunakan untuk menghitung DAU berasal dari lembaga statistik pemerintah atau lembaga yang berwenang, yang menyediakan data yang dapat dipertanggungjawabkan (Ariska et al., 2022).

2.5 Dana Alokasi Khusus

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Dana Alokasi Khusus termasuk dalam dana perimbangan dimana dana yang diperoleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat sebagai perwujudan dari pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan sumber dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendukung pembiayaan kegiatan khusus yang termasuk dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (Siktania et al., 2022).

Dana Alokasi Khusus (DAK) terbagi menjadi dua jenis utama: DAK Fisik dan DAK Nonfisik. DAK Fisik merupakan dana yang dialokasikan dalam Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendukung kegiatan khusus yang berfokus pada infrastruktur fisik yang menjadi urusan daerah dan sejalan dengan prioritas nasional. DAK Fisik dibedakan berdasarkan tujuan penggunaannya menjadi tiga jenis, yaitu DAK Fisik Reguler, DAK Fisik Penugasan, dan DAK Fisik Afirmasi. Dana ini mengacu pada 15 bidang prioritas, termasuk Pendidikan, Kesehatan dan Keluarga Berencana, Perumahan dan Pemukiman, Pertanian, Kelautan dan Perikanan, Industri Kecil dan Menengah, Pariwisata, Jalan, Irigasi, Air Minum, Sanitasi, Pasar, Energi Skala Kecil, Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Transportasi (KOTABUMI, 2021).

Berikut adalah tujuan dari masing-masing jenis DAK Fisik:

1. DAK Fisik Reguler bertujuan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat dengan memastikan pemenuhan pelayanan dasar dan meratakan pembangunan ekonomi di seluruh wilayah.
2. DAK Fisik Penugasan ditujukan untuk mendukung pencapaian prioritas nasional yang merupakan kewenangan daerah, dengan fokus pada kegiatan tertentu dan lokasi prioritas yang telah ditetapkan.
3. DAK Fisik Afirmasi bertujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar di lokasi prioritas, termasuk daerah-daerah perbatasan, kepulauan, daerah tertinggal, serta daerah transmigrasi, yang dikenal sebagai daerah berbasis area/spasial.

Sedangkan Dana Alokasi Khusus Nonfisik adalah alokasi dana yang disalurkan melalui APBN kepada daerah tertentu untuk mendukung kegiatan khusus yang tidak bersifat fisik dan merupakan urusan daerah (Bappeda, 2024). Dana Alokasi Khusus Nonfisik Dana Pelayanan Kepariwisata diberikan kepada daerah untuk mendukung peningkatan kualitas destinasi pariwisata serta daya saing pariwisata daerah, selain itu pemberian dana ini juga dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan produktivitas masyarakat lokal serta perluasan kesempatan kerja di bidang pariwisata (Marves, 2021).

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Permenparekraf) ini, Pengelolaan DAK Nonfisik Dana Pelayanan Kepariwisataaan diarahkan untuk menu kegiatan yang meliputi:

- a. Peningkatan kapasitas tata kelola dan kualitas pelayanan kebersihan, keamanan dan keselamatan di destinasi wisata;
- b. Peningkatan kapasitas masyarakat pariwisata dan pelaku usaha pariwisata;
- c. Dukungan operasional nonrutin fasilitas pariwisata untuk Pusat Informasi Pariwisata.

2.6 Penelitian Terdahulu

Dibawah ini terdapat tabel kesimpulan mengenai penelitian- penelitian terdahulu yang terkait :

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti dan Tahun Penelitian	Judul	Hasil Penelitian
1	Siti Rohana, Rano Asoka (2021)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin	Berdasarkan hasil penelitian, dari uji F dapat disimpulkan bahwa secara kolektif, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus memiliki pengaruh terhadap belanja daerah. Selain itu, dari uji t dapat disimpulkan bahwa secara individu, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan

			dana alokasi khusus juga berpengaruh terhadap belanja daerah.
2	Muhammad Iqbal, Tarmizi Abbas, Ratna (2020)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Dan Dana Otonomi Khusus Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Aceh	Hasil penelitian ini membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Otonomi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.
3	Ependi, Putu Tirta Sari Ningsih ²), Muhammad Gusvarizon, Cindy Ayu Mahendrawati (2023)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah	Hasil penelitian ini membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh secara bersama-sama atau simultan terhadap Belanja Daerah (BD).
4	Ariska Miranda, Yani Rizal, Martahadi Mardhani (2022)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara individu, Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh positif dan signifikan

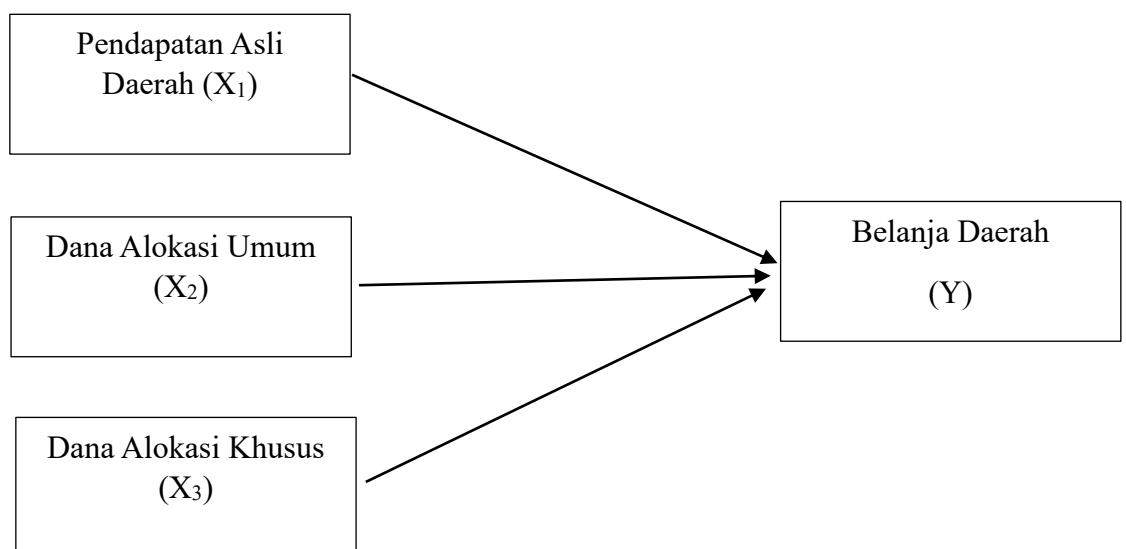
		Kabupaten Aceh Tamiang	terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Aceh Tamiang. Demikian pula, Dana Alokasi Umum juga memiliki pengaruh positif dan signifikan secara individu terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Aceh Tamiang. Secara keseluruhan atau simultan, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum juga menunjukkan pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Aceh Tamiang.
5	Ependi, Putu Tirta Sari Ningsih, Muhammad Gusvarizon, Cindy Ayu Mahendrawati (2023)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa variabel independen dalam penelitian ini yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh secara bersama-sama atau

			simultan terhadap Belanja Daerah (BD).
--	--	--	--

2.7 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini akan mengidentifikasi 3 variabel independent (variable X) dan 1 variabel dependen (variable Y), yaitu: Pendapatan Asli Daerah (X_1), Dana Alokasi Umum (X_2), Dana Alokasi Khusus (X_3), dan Belanja Daerah (Y).

Kerangka Konseptual dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1

Kerangka Konseptual

2.8 Bangunan Hipotesis

2.8.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber-sumber ekonomi lokal. Semakin besar peran Pendapatan Asli Daerah dalam struktur keuangan daerah, semakin besar juga kemampuan keuangan daerah untuk menjalankan dan mendukung kegiatan pembangunan

di wilayahnya (Halim, 2007). Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang berasal dari potensi ekonomi lokal, berperan penting dalam memperkuat keuangan daerah untuk mendukung pembangunan. Menurut teori *stewardship*, pemerintah daerah bertindak sebagai pelayan masyarakat yang bertanggung jawab dalam mengelola sumber daya untuk kepentingan umum. Dengan meningkatnya PAD, pemerintah daerah menunjukkan kemampuan finansial yang lebih mandiri dalam membiayai pembangunan tanpa terlalu mengandalkan transfer dari pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK). Dalam konteks *stewardship*, pengelolaan PAD yang baik mencerminkan tanggung jawab pemerintah dalam mengoptimalkan sumber daya lokal untuk kesejahteraan masyarakat, serta mengarahkan pendapatan tersebut pada program pembangunan yang bermanfaat. Hal ini menunjukkan bahwa semakin besar peran PAD, semakin tinggi kemampuan pemerintah untuk mendanai kebutuhan daerah secara mandiri dan bertanggung jawab.

Hasil dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rohana, dkk (2021) Menemukan bahwa secara persial Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Musi Banyuasin. Dalam hal pembiayaan belanja daerah, salah satu sumber utama dari penerimaan pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah. Semakin tinggi pendapatan asli daerah (PAD), semakin besar kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan belanja guna pembangunan di wilayahnya. Dari uraian tersebut, maka penulis mengemukakan hipotesis pada penelitian sebagai berikut :

(H₁) : Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

2.8.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan Kepada Pemerintah Daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004). Dana Alokasi Umum (DAU)

adalah dana transfer dari pemerintah pusat untuk pemerataan keuangan antar daerah dalam mendukung desentralisasi. Berdasarkan teori stewardship, pemerintah daerah bertanggung jawab mengelola DAU secara efektif demi kesejahteraan masyarakat. Sebagai pelayan publik, mereka harus memastikan DAU digunakan dengan transparansi dan akuntabilitas untuk mendanai kebutuhan dasar serta mendukung pembangunan daerah. Pengelolaan yang baik mencerminkan komitmen pemerintah dalam mengurangi kesenjangan antar daerah dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rohana, dkk (2021) Menemukan bahwa secara persial Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Musi Banyuasin. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk menggunakan Dana Alokasi Umum (DAU) sesuai dengan prioritas pembangunan dan kebutuhan masyarakat untuk meningkatkan kualitas layanan. Dengan demikian, jumlah DAU yang diterima oleh suatu daerah dapat berpengaruh pada besarnya pengeluaran belanja pemerintah daerah. Dari uraian tersebut, maka penulis mengemukakan hipotesis pada penelitian sebagai berikut :

(H₂) : Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.

2.8.3 Pengaruh Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019, Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari dana perimbangan, yaitu dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai bentuk pelaksanaan desentralisasi fiskal. DAK berasal dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendukung pembiayaan kegiatan spesifik yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. DAK bertujuan untuk membantu daerah dalam melaksanakan proyek-proyek atau program-program khusus yang sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah.

Peningkatan belanja daerah ini dapat mencakup berbagai bidang seperti infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan layanan publik lainnya yang sangat dibutuhkan. Dengan dana yang lebih besar, diharapkan pemerintah daerah dapat lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memperbaiki kualitas pelayanan publik, serta mendukung pertumbuhan ekonomi lokal. Selain itu, penggunaan Dana Alokasi Khusus yang tepat dan efisien juga dapat mendorong peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rohana, dkk (2021) Menemukan bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Dari uraian tersebut, maka penulis mengemukakan hipotesis pada penelitian sebagai berikut :

(H₃) : Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.