

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori *Stewardship*

Teori *Stewardship* merupakan teori yang menjelaskan hubungan antara pengelola (*steward*) dan pemilik sumber daya (*principal*), di mana dalam konteks sektor publik, pemerintah daerah berperan sebagai *steward* dan masyarakat sebagai *principal*. Teori ini menggambarkan suatu kondisi di mana pejabat publik tidak digerakkan oleh kepentingan pribadi, melainkan bertindak sebagai seorang *steward* (pengelola) yang memiliki motif dan tujuan yang selaras dengan kepentingan para *principal* atau pemilik sumber daya (Donaldson & Davis, 1991). Dalam konteks penelitian ini, teori *Stewardship* menggambarkan peran pemerintah sebagai *steward* yang bertugas mengelola sumber daya, sementara masyarakat sebagai *principal* merupakan pemilik sumber daya. Dengan adanya kesepakatan antara kedua pihak, pemerintah bertanggung jawab mengelola pendapatan yang diperoleh dari masyarakat maupun pemerintah pusat guna menjalankan pemerintahan secara efektif (Davis et al., 1997).

Dalam teori ini, pemerintah berupaya semaksimal mungkin dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya untuk mengelola keuangan daerah secara transparan, efisien, dan efektif, sehingga dapat memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat. Kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik mencerminkan kemampuan dalam mengelola pendapatan dan belanja secara efektif, yang pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik serta pembangunan infrastruktur. Berbagai indikator kinerja keuangan, seperti rasio efektivitas, efisiensi, kemandirian, dan pertumbuhan pendapatan daerah, menunjukkan seberapa baik pemerintah dalam mengelola keuangan untuk mencapai tujuan pembangunan jangka panjang.

Teori *stewardship* sangat relevan digunakan dalam penelitian ini karena menjelaskan bagaimana aparatur sipil negara atau pejabat publik bertindak sebagai pengelola (*steward*) yang seharusnya menjaga kepentingan masyarakat melalui transparansi, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan anggaran.

Pemerintah akan berusaha maksimal dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Apabila tujuan ini mampu tercapai oleh pemerintah maka rakyat selaku pemilik akan merasa puas dengan kinerja pemerintah. *Stewardship theory* memandang bahwa pihak manajemen dalam organisasi pemerintah daerah diasumsikan sebagai *stewards*/penatalayanan yang bekerja dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan tujuan organisasi, menggunakan pendekatan governance atas dasar psikologi dan sosiologi yang telah didesain bagi para penulis untuk menguji situasi (Dilliana & Herdi, 2022).

Dilihat dari sisi kinerja keuangan, teori Stewardship relevan untuk menjelaskan motivasi dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengelola anggaran secara efisien, efektif, dan akuntabel. Kinerja keuangan mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam menggunakan sumber daya keuangan untuk menghasilkan manfaat ekonomi dan sosial yang optimal. Sejalan dengan prinsip Stewardship, pengelolaan keuangan daerah tidak hanya dilihat dari sisi realisasi anggaran, tetapi juga dari pencapaian tujuan-tujuan publik seperti pembangunan infrastruktur, peningkatan pelayanan publik, dan penciptaan kesejahteraan masyarakat.

Dengan adanya belanja modal sebagai variabel moderasi dalam penelitian ini, teori Stewardship menguatkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran aktif dan strategis dalam mengelola PAD dan Dana Perimbangan untuk kegiatan yang bersifat produktif. Belanja modal yang dikelola dengan prinsip stewardship akan memperkuat kinerja keuangan karena diarahkan untuk investasi jangka panjang yang mendukung peningkatan kualitas layanan dan nilai tambah ekonomi daerah. Jika belanja modal digunakan dengan baik, maka akan tercipta sinergi antara sumber dana (PAD dan dana perimbangan) dan output kinerja yang dapat diukur secara objektif melalui indikator keuangan seperti efisiensi anggaran, rasio belanja modal terhadap total belanja, dan pertumbuhan aset tetap daerah.

2.2 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja adalah keluaran/Hasil dari Program/Kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Selain itu, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut (PP No.12 Tahun, 2019). Kinerja menurut (Permendagri No. 13 Tahun, 2006) menerangkan mengenai kinerja merupakan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja keuangan merupakan ukuran dari pengelolaan keuangan organisasi dikaitkan dengan pusat pertanggungjawaban. Mahsun, (2012) mendefinisikan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pengelolaan keuangan atas pelaksanaan suatu kegiatan program kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat dengan Halim, (2007) yang menyatakan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku. Pengertian kinerja keuangan pemerintah daerah dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari pengelolaan keuangan atas pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijakan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah dengan tujuan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola keuangan.

Mardiasmo, (2018) menyatakan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah metrik yang menggambarkan seberapa baik pemerintah daerah mampu mengelola dan menggunakan sumber daya keuangan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran serta akuntabilitas publik tercermin dari kinerja keuangan ini, yang menjadikannya sebagai komponen penting dalam manajemen keuangan publik. Sedangkan Menurut (Halim, 2004) Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang

dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka APBD.

Halim, (2007) menyatakan bahwa salah satu cara atau alat untuk menilai dan menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan menganalisis rasio keuangan terhadap APBD atau rasio keuangan daerah yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Hasil analisis tersebut selanjutnya dapat dijadikan tolok ukur dalam menilai kemampuan daerah dalam menyelenggarakan daerah otonom. Dalam konteks ini, pengukuran kinerja mengacu pada manajemen atau pengorganisasian proses apa pun yang digunakan untuk meningkatkan kualitas dan pengambilan keputusan guna mengevaluasi pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pemerintah wajib melaporkan seluruh pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar utama dalam menilai kinerja keuangannya. Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan Kemampuan suatu daerah untuk menggunakan, menyelidiki, dan mengelola sumber daya keuangan regionalnya yang unik untuk memenuhi kebutuhannya dan menghindari ketergantungan total pada pemerintah pusat. sehingga, tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh peraturan dan ketentuan saat ini, pemerintah daerah dapat dengan bebas menggunakan atau mengalokasikan uang untuk kepentingan masyarakatnya (Pradana & handayani, 2023).

Menurut Mardiasmo, (2002) Tujuan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai berikut:

- a. 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.
- b. Untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
- c. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pengukuran kinerja ialah proses pengawasan secara terus menerus dan pelaporan pencapaian kegiatan, khususnya kemajuan atas tujuan yang direncanakan. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga terjadi upaya perbaikan secara terus menerus untuk tujuan di masa yang akan datang (Bastian, 2006). Pengukuran kinerja keuangan sangat penting dilakukan karena untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas tidak hanya untuk menilai kemampuan dalam membelanjakan uang publik tetapi juga untuk menunjukkan kemampuan bahwa uang publik telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif (Mardiasmo, 2009). Masyarakat dalam hal ini tentunya tidak mau terus menerus ditarik pungutan sementara pelayanan yang mereka terima tidak ada kualitas dan kuantitasnya.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dapat menggunakan analisis rasio keuangan daerah terhadap informasi yang terdapat di laporan APBD. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan pemerintahan, membangun, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintahan daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak (Halim, 2007). Pada penelitian ini menggunakan analisis keuangan daerah rasio pertumbuhan (growth ratio) yaitu rasio yang mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian. Bentuk-bentuk rasio keuangan (Ulum MD, 2012):

1) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

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 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. Bantuan pemerintah pusat dalam konteks otonomi daerah bisa dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Rasio kemandirian menggambarkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tulisan tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama Pinjaman pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Artinya, semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD.

2) Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dihasilkan mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100%. Semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektivitas tersebut dibandingkan dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja pemerintah 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 pemerintah daerah semakin baik.

3) *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah (BD) dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHBT), penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya serta DAU setelah dikurangi belanja wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo. Biaya wajib (BW) dalam hal ini bisa berasal dari jumlah belanja rutin dan dana alokasi khusus (DAK).

4) Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (growth ratio) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian.

2.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu komponen dari APBD. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber penerimaan yang dimiliki oleh daerah dan dapat dimaksimalkan oleh pemerintah daerah untuk memberi kemampuan dalam menjalankan pemerintahannya sendiri dan menyediakan layanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD), didefinisikan sebagai penerimaan yang bersumber dari potensi daerah setempat, yang menjadi dasar utama bagi pemerintah daerah untuk mendanai pembangunan dan kegiatan daerah. PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004). Pemerintah daerah mengandalkan uang daerah untuk membiayai kegiatan pemerintahan mereka sendiri. Pendapatan Asli Daerah terdiri atas PAD yang telah diizinkan oleh undang-undang, retribusi daerah, pajak daerah, dan hasil

pengelolaan kekayaan yang dirinci menurut daerah. Pendapatan daerah dapat berasal dari sumber-sumber kekayaan yang ada di daerah tersebut serta dari pajak yang dipungut oleh daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sektor bisnis juga dapat menyediakan dana daerah, yang selanjutnya akan digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka meningkatkan layanan dan pertumbuhan daerah (Pradana & handayani, 2023).

Menurut Halim, (2004) Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat Jenis Pendapatan yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan, Lain-lain PAD yang Sah. Menurut (Undang Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, 1997) jenis pendapatan Pajak untuk provinsi meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Kendaraan bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Kendaraan di Atas Air, Pajak Air di Bawah Tanah, dan Pajak Air Permukaan. Selanjutnya pajak kabupaten/kota meliputi Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, Pajak Parkir. Berdasarkan (Undang Undang Nomor 34 Tahun, 2000) jenis pendapatan retribusi untuk provinsi contohnya retribusi layanan kesehatan, Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, dan Retribusi Pengujian Kapal Perikanan. Sedangkan contoh untuk jenis Pendapatan Retribusi untuk Kabupaten/Kota meliputi Retribusi Pelayanan Kesehatan , Retribusi Pelayanan Pasar, Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan, dan Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Selanjutnya Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan contohnya Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah dan Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank. Lain lain PAD yang sah contohnya Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, Penerimaan Jasa Giro, dan Penerimaan bunga deposito.

2.4 Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan suatu sistem hubungan keuangan yang bersifat vertikal antara pemerintah pusat dan daerah (*intergovernmental fiscal relationship system*), sebagai akibat dari penyelenggaraan otonomi daerah dalam bentuk penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat. Sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 (Sulo, 2023). Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah untuk mendukung kebutuhan Daerah dalam rangka mewujudkan Desentralisasi (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004). Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus, sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang yang sama.

Menurut Halim, (2004) Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Kelompok Pendapatan berupa Dana Perimbangan ini digolongkan menjadi 3 Jenis Pendapatan (untuk Provinsi) dan menjadi 4 Jenis Pendapatan (untuk Kabupaten/Kota), yakni: (1).Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, yang meliputi: Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak/Sumber Daya Alam, (2). Dana Alokasi Umum, (3).Dana Alokasi Khusus, yang meliputi: Dana Alokasi Khusus Reboisasi dan Dana Alokasi Khusus Nonreboisasi, (4). Bagi hasil pajak dan bantuan keuangan dari Provinsi (untuk Kabupaten/Kota).

1. Dana Bagi Hasil

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 20, Dana Bagi Hasil adalah dana dari pendapatan APBN yang diberikan kepada daerah berdasarkan persentase tertentu untuk membantu memenuhi kebutuhan daerah. Tujuan dari dana ini adalah untuk mendukung keuangan daerah agar dapat menjalankan tugasnya dengan lebih baik. Selain itu, Dana Bagi Hasil juga diharapkan dapat

mendorong pemerataan pembangunan antar daerah serta meningkatkan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD), Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan bagian dari Transfer ke Daerah yang bersumber dari pendapatan negara. DBH diberikan kepada daerah berdasarkan realisasi penerimaan dari sumber-sumber pendapatan tertentu, seperti pajak dan sumber daya alam. Tujuan dari DBH adalah untuk memperbaiki keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta mendukung peningkatan pemerataan pembangunan dan kualitas pelayanan publik di tingkat daerah.

Menurut (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004) Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.. Berdasarkan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004), sumber DBH berasal dari pajak dan sumber daya alam. Pemerintah menetapkan alokasi DBH yang bersumber dari sumber daya alam sesuai dengan daerah penghasil dan penetapan dasar perhitungannya. DBH merupakan hak daerah yang diperoleh setiap daerah untuk pengelolaan sumber pendapatan yang besarnya ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di daerah (Sulo, 2023)

2. Dana Alokasi Umum

Menurut (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004) Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Penjelasan mengenai DAU

yang terkandung dalam (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, 2022) didukung oleh berbagai literatur dan studi yang menyoroti pentingnya DAU dalam mendukung pemerataan fiskal antar daerah.

(Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004) Pasal 1 Ayat 21 menyebutkan Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang didistribusikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah guna mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam konteks ini, desentralisasi mengacu pada pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pimpinan daerah, atau organisasi masyarakat. Alokasi dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bergantung pada kebutuhan daerah. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004) menjadi landasan perhitungan dana alokasi umum APBN sepanjang periode 2006–2012, yang mensyaratkan paling sedikit 26% dari pendapatan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.

Dengan mempertimbangkan potensi daerah, luas wilayah, kondisi geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan, dana alokasi umum dimaksudkan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan daerah. DAU dimaksudkan untuk meningkatkan pemerataan keseimbangan keuangan daerah yang merupakan hasil pembagian sumber daya atau potensi tersebut dalam rangka menyeimbangkan potensi daerah yang mungkin disebabkan oleh sumber daya alam Indonesia yang tidak merata (Pradana & handayani, 2023).

3. Dana Alokasi Khusus.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dana yang diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dialokasikan untuk memberikan bantuan kepada pemerintah daerah tertentu, yang bertujuan untuk

memberikan dukungan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan yang diberikan kepada daerah. Pemerintah daerah diberikan dana khusus sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab APBN. Dana ini diberikan untuk memastikan pelaksanaan tugas pemerintahan yang ada di daerah dan untuk mempercepat pencapaian tujuan pembangunan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menetapkan aturan bahwa daerah yang menerima DAK harus menyediakan dana pendamping sebesar minimal 10% dari DAK yang diterima. Anggaran DAK harus direncanakan dan dimasukkan ke dalam APBD pada tahun yang bersangkutan. Selain itu, pemerintah telah menetapkan standar untuk penerimaan DAK, yang terdiri dari standar umum, standar khusus, dan standar teknis. Tujuan dari standar ini adalah untuk memastikan bahwa dana tersebut digunakan secara efektif untuk mendukung pembangunan daerah.

Berdasarkan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004), DAK adalah dana yang berasal dari pendapatan dalam APBN yang diberikan kepada daerah tertentu sebagai bantuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah serta sesuai dengan prioritas nasional. Selanjutnya berdasarkan UU yang sama mengenai Perimbangan Keuangan dan Daerah, termuat penjelasan mengenai DAK yang diartikan sebagai dana yang berasal dari pendapatan dalam APBN yang diberikan kepada daerah untuk membantu daerah dalam mendanai kebutuhan tertentu (Pradana & handayani, 2023).

2.5 Belanja Modal

(Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)., 2010) mendefinisikan belanja modal sebagai pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat untuk beberapa periode akuntansi. Pembelian belanja modal dilakukan melalui lelang atau tender. Belanja modal meliputi

tanah, bangunan, peralatan, dan aset tidak berwujud. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti infrastruktur, peralatan, dan aset tetap lainnya (Hajar et al., 2024).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) No. 2 tentang Laporan Realisasi Anggaran, mendefinisikan belanja modal sebagai pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Pembelian tanah, gedung dan bangunan, mesin, dan aset tak berwujud merupakan contoh belanja modal

Menurut (Halim, 2004), 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. Kelompok Belanja ini mencakup Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Jalan dan Jembatan, Belanja Modal Bangunan Air (Irigasi), Belanja Modal Instalasi, Belanja Modal Jaringan, Belanja Modal Bangunan Gedung, Belanja Modal Monumen, Belanja Modal Alat-alat Besar, Belanja Modal Alat-alat Angkuta, Belanja Modal Alat-alat Bengkel, Belanja Modal Alat-alat Pertanian, Belanja Modal Alat-alat Kantor dan Rumah Tangga, Belanja Modal Alat-alat Studio dan Alat-alat Komunikasi, Belanja Modal Alat-alat Kedokteran, Belanja Modal Alat-alat Laboratorium, Belanja Modal Buku/Perpustakaan, Belanja Modal Barang Bercorak Kesenian, Kebudayaan, Belanja Modal Hewan, Ternak, serta Tanaman dan Belanja Modal Alat-alat Persenjataan/Keamanan. Suatu biaya dapat digolongkan sebagai belanja modal jika: a) mengarah pada pembelian aset tetap dan aset lainnya untuk melengkapi aset lainnya; b) melampaui ambang batas minimum yang ditetapkan pemerintah untuk modal aset tetap atau aset lainnya; dan c) pembelian aset tersebut tidak dimaksudkan untuk dijual.

Belanja modal merupakan salah satu indikator produktivitas penggunaan anggaran oleh pemerintah daerah. Semakin tinggi persentase alokasi belanja modal, maka semakin produktif pemerintah daerah dalam melaksanakan

pembangunan di daerahnya. Oleh karena itu, penggunaan aset yang dihasilkan selalu terkait dengan pelayanan publik dan digunakan oleh masyarakat luas (Digdowiseiso et al., 2022).

Mardiasmo, (2009) dalam bukunya Akuntansi Sektor Publik menyatakan belanja modal memiliki fungsi yang sangat penting dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, khususnya dalam mendukung pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan. Fungsi-fungsi belanja modal tersebut meliputi:

1. Fungsi Investasi dalam Aset Daerah

Belanja modal adalah sarana bagi pemerintah daerah untuk berinvestasi dalam pembangunan atau pembelian aset tetap yang dapat meningkatkan kemakmuran masyarakat. Aset-aset ini mencakup hal-hal seperti tanah, bangunan, mesin, jalan, jembatan, dan infrastruktur lainnya. Investasi ini bertujuan untuk menciptakan modal berwujud yang dapat digunakan dari waktu ke waktu untuk menghasilkan keuntungan baik di tahun fiskal saat ini maupun di masa depan.

2. Fungsi Peningkatan Kinerja Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi layanan yang mereka berikan kepada masyarakat dengan mengelola belanja modal secara efektif. Gedung kantor pemerintah dan fasilitas layanan publik adalah dua contoh infrastruktur yang sesuai yang dapat mendukung pemerintah dalam menjalankan tanggung jawab mereka.

3. Fungsi Pendukung Pembangunan Ekonomi

Belanja modal adalah salah satu pendorong utama pembangunan ekonomi regional. Dengan melakukan investasi pada infrastruktur penting seperti jalan, jembatan, dan irigasi, pemerintah dapat meningkatkan hasil ekonomi lokal, menciptakan lapangan kerja, dan mendorong arus barang dan jasa. Selain itu, sektor swasta juga berinvestasi dalam infrastruktur ini, yang akan memperkuat ekonomi lokal.

4. Fungsi Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat

Menyediakan layanan publik yang berkualitas tinggi kepada masyarakat adalah tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah dapat membangun fasilitas publik yang secara langsung memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, seperti sekolah, rumah sakit, dan tempat ibadah, melalui belanja modal. Hasilnya, belanja modal merupakan alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

5. Fungsi Pemeliharaan dan Pengembangan Infrastruktur

Selain membeli aset baru, belanja modal digunakan untuk membangun, memperbaiki, atau memperbarui infrastruktur yang sudah ada untuk memastikan kinerja yang optimal. Sebagai contoh, jalan raya yang rusak perlu dipulihkan atau diperluas untuk meningkatkan mobilitas masyarakat. Pekerjaan ini sangat penting untuk menghindari pemborosan dana pemerintah sebelumnya.

6. Fungsi Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat

Belanja modal memiliki dampak langsung pada peningkatan kualitas hidup masyarakat. Pembangunan infrastruktur, seperti sistem sanitasi, listrik, dan air bersih, misalnya, meningkatkan kesehatan masyarakat dan menumbuhkan suasana yang lebih baik. Akses masyarakat terhadap layanan kesehatan dan pendidikan, yang merupakan penanda penting pembangunan manusia, juga ditingkatkan dengan infrastruktur yang dibangun dengan baik.

7. Fungsi Perwujudan Keadilan dan Pemerataan Pembangunan

Dengan mengalokasikan investasi modal secara tepat, pemerintah daerah dapat menjamin pertumbuhan yang merata di seluruh wilayah, terutama yang jauh. Dengan mengurangi kesenjangan pertumbuhan antara penduduk perkotaan dan pedesaan, hal ini berkontribusi pada alokasi manfaat publik yang adil.

8. Fungsi Pencapaian Tujuan Pembangunan Jangka Panjang

Selain itu, penanaman modal memiliki fungsi strategis dalam memajukan tujuan dan sasaran pembangunan jangka panjang pemerintah daerah. Penanaman modal meningkatkan daya saing daerah dan pertumbuhan ekonomi sekaligus meletakkan dasar yang kuat untuk pembangunan berkelanjutan.

2.6 Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya menyediakan landasan teoritis untuk penelitian yang akan dilaksanakan. Penelitian-penelitian sebelumnya membantu peneliti dalam memahami konsep, teori, atau pendekatan yang telah ada, sehingga penelitian baru dapat dibangun berdasarkan pengetahuan yang sudah ada.

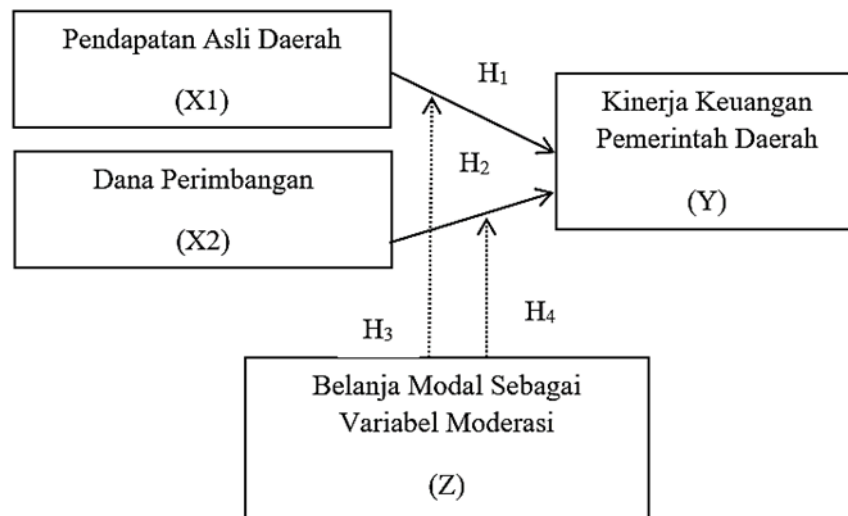
Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Verawaty et al.(2020)	Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan	PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Dana Perimbangan Berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan daerah.
2.	Rustiyani & Barus (2023)	Pengaruh PAD, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat.	PAD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Belanja Modal tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan pemerintah Daerah.
3.	Budiana & Rahayu (2021)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Secara Simultan, PAD dan Dana Perimbangan secara bersama sama berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. PAD berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan

No	Nama Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		(Studi Kasus Pada Pemerintah Provinsi di Indonesia Tahun 2020)	pemerintah daerah dan Dana Perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
4.	Padang (2023)	Pengaruh Pendapatan asli Daerah (PAD) dan dana Perimbangan terhadap kinerja keuangan Pemerintah daerah	PAD dan Dana Perimbangan memiliki pengaruh dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara
5.	Pradana & Handayani (2023)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah , Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	PAD berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
6.	Handayani & Muzdalifah (2024)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2012-2021	PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dana Perimbangan berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

2.7 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini dilakukan untuk menguji dan membuktikan ada tidaknya hubungan antara variabel dependen yaitu kinerja keuangan daerah dengan variabel independen yaitu PAD dan Dana Perimbangan, serta Belanja Modal sebagai variabel moderasi. Adapun hasil uraian tersebut maka peneliti membuat kerangka pemikiran sebagai berikut :



Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran

2.8 Bangunan Hipotesis

2.8.1 Pengaruh PAD terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pendapatan Asli Daerah yang merupakan sumber dana yang dimanfaatkan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan daerah yang berdampak pada pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, diharapkan pemerintah daerah mampu meningkatkan PAD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. PAD merupakan syarat mutlak karena dapat mendorong terselenggaranya otonomi daerah dan memperkuat kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan dana untuk memenuhi kebutuhan daerah. Kemungkinan pemerintah daerah akan mengalami kesulitan keuangan dalam pembiayaan infrastruktur untuk pertumbuhan berkurang seiring dengan meningkatnya PAD. Daerah dengan PAD yang besar akan memiliki peluang untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur, yang akan berdampak positif terhadap kinerja keuangan daerah dan keberhasilan atau kegagalannya. Selain itu, PAD daerah yang terbatas membatasi kemampuannya untuk membangun infrastruktur, yang berdampak kecil pada keberhasilan keuangan daerah. Menurut temuan penelitian, PAD secara signifikan memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah (Hajar et al., 2024).

Menurut teori *Stewardship*, Pemerintah daerah sebagai pengelola sumber daya (*Steward*) akan berupaya memaksimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah. Tingginya Pendapatan Asli Daerah mencerminkan kemampuan daerah dalam menggali potensi ekonomi lokal, yang sejalan dengan prinsip pertanggungjawaban publik. Pemerintah yang mampu mengelola dan mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah dengan baik menunjukkan kinerja keuangan yang semakin baik.

Hasil Penelitian yang dilakukan (Verawaty et al., 2020);(Budiana & Rahayu, 2021);(Padang, 2023) menyimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh dalam mengurangi ketergantungan terhadap dana bantuan yang diberikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola sumber dan keuangannya sendiri. Berdasarkan penjelasan dan hasil penelitian sebelumnya, maka hipotesis awal yang dapat dirumuskan ialah sebagai berikut :

H₁ : PAD berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung

2.8.2 Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang ditujukan untuk mendukung pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan, serta bertujuan mengurangi ketimpangan kapasitas pendanaan antara pemerintah pusat dan daerah. Apabila pengeluaran daerah melebihi pendapatan yang diperoleh, maka akan timbul defisit anggaran. Untuk menutup kekurangan tersebut, pemerintah pusat menyalurkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Semakin besar jumlah dana perimbangan yang diterima, maka semakin tampak ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan daerah (Sulo, 2023). Hal ini dapat menyebabkan menurunnya performa keuangan pemerintah daerah.

Dalam kerangka teori *Stewardship*, Dana Perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat merupakan bentuk dukungan fiskal kepada daerah untuk memberikan pelayanan publik secara merata. Pemerintah daerah yang bertindak sebagai *Steward* diharapkan mampu mengelola dana perimbangan secara efisien dan efektif guna meningkatkan kinerja keuangan. Keberhasilan dalam pemanfaatan dana perimbangan mencerminkan komitmen pemerintah dalam mengelola dana publik secara bertanggung jawab.

Hasil Penelitian (Budiana & Rahayu, 2021; Padang, 2023; Verawaty et al., 2020) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan daerah. Berdasarkan hasil penjelasan dan penelitian sebelumnya, maka hipotesis awal yang dapat dirumuskan ialah sebagai berikut :

H₂ : Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung

2.8.3 Belanja Modal memoderasi Pengaruh PAD Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Belanja modal merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memperoleh aset tetap seperti gedung, jalan, jembatan, serta infrastruktur lainnya yang memberi manfaat jangka panjang bagi masyarakat. Belanja ini mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik yang lebih baik dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tinggi memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan investasi melalui belanja modal. Dalam hal ini, belanja modal dapat berperan sebagai variabel moderasi yang memperkuat hubungan antara PAD dan Kinerja keuangan pemerintah daerah. Artinya, ketika PAD meningkat dan dialokasikan pada belanja modal yang produktif, maka kinerja keuangan pemerintah daerah akan cenderung meningkat karena adanya peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan.

Menurut (Halim, 2007), belanja modal memiliki kontribusi besar terhadap peningkatan aset daerah dan pelayanan publik, sehingga dapat memperkuat pengaruh positif PAD terhadap kinerja keuangan. (Simanjuntak & Halim, 2012) juga menegaskan bahwa pengalokasian PAD pada belanja produktif seperti belanja modal akan memberikan dampak positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Oleh Karena itu, belanja modal dipandang sebagai faktor yang memperkuat (moderator) hubungan antara PAD dan keuangan daerah.

Dalam konteks teori *Stewardship*, Pengalokasian Pendapatan Asli Daerah ke belanja modal menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya mengelola sumber daya untuk kepentingan jangka pendek, tetapi juga berorientasi pada pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian, belanja modal dapat memperkuat hubungan antara Pendapatan Asli daerah dan Kinerja Keuangan, Karena penggunaan Pendapatan Asli Daerah untuk belanja produktif mendukung tercapainya efisiensi dan efektivitas keuangan.

Hasil penelitian yang (Noeng et al., 2023);(Hajar et al., 2024);(Yudiasuti et al., 2025) menunjukkan bahwa belanja modal memoderasi pengaruh PAD terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dimana belanja modal memperkuat hubungan positif antara PAD dan Kinerja keuangan, artinya semakin besar belanja modal yang dikeluarkan, maka pengaruh PAD terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah menjadi lebih signifikan. Hal ini mengindikasikan bahwa penggunaan belanja modal yang efektif dan tepat sasaran dapat mengoptimalkan pemanfaatan PAD dalam mendukung pencapaian kinerja keuangan yang lebih baik di tingkat pemerintah daerah. Berdasarkan penjelasan dan hasil penelitian sebelumnya, maka hipotes awal yang dapat dirumuskan ialah sebagai berikut :

H₃ : Belanja Modal berpengaruh sebagai variabel moderasi dalam menjelaskan hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

2.8.4 Belanja Modal Memoderasi Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Dana Perimbangan merupakan sumber pendanaan yang berasal dari pemerintah pusat dan ditransfer kepada pemerintah daerah dengan tujuan mengurangi kesenjangan fiskal antarwilayah serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Semakin besar dana perimbangan yang diterima, maka semakin besar pula potensi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, yang dalam jangka panjang dapat menurunkan kemandirian fiskal dan kinerja keuangan daerah.

Namun, jika dana perimbangan tersebut dimanfaatkan untuk kegiatan yang produktif, khususnya dialokasikan pada belanja modal, maka dapat memberikan efek positif terhadap pembangunan dan efisiensi pelayanan publik. Dalam hal ini, belanja modal berfungsi sebagai variabel moderasi yang dapat memperkuat atau memperlemah pengaruh dan perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Ketika dana perimbangan dialokasikan secara optimal untuk belanja modal, maka kontribusinya terhadap peningkatan aset dan layanan publik akan meningkat, yang pada akhirnya berdampak positif terhadap kinerja keuangan.

Teori *Stewardship* menekankan pentingnya akuntabilitas dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya publik. Ketika dana perimbangan dimanfaatkan untuk belanja modal yang produktif, hal ini mencerminkan pengelolaan yang bertanggungjawab dan visioner dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, Belanja Modal dapat memperkuat dampak positif dana perimbangan terhadap kinerja keuangan dengan memastikan dana tersebut digunakan untuk meningkatkan kapasitas pelayanan publik dan pembangunan ekonomi.

Penelitian (Yudiastuti et al., 2025) menunjukkan bahwa belanja modal mampu memperkuat pengaruh pendanaan eksternal terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah. Selain itu, menurut (Halim, 2007), pengalokasian belanja modal yang efisien dari berbagai sumber dana, termasuk dana perimbangan, dapat menciptakan nilai tambah yang signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, belanja modal dipandang berpotensi sebagai moderator dalam hubungan antara dana perimbangan dan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan dan hasil penelitian sebelumnya, maka hipotesis awal yang dapat dirumuskan ialah sebagai berikut :

H₄ : Belanja Modal berpengaruh sebagai variabel moderasi dalam menjelaskan hubungan antara Dana Perimbangan dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.