

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Dalam melakukan suatu penelitian perlu memaparkan tentang apa yang diteliti, dalam kajian pustaka ini berisikan landasan teori dan penelitian terdahulu sebagai acuan dasar teori dan analisis tentang Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, dan Kinerja Keuangan Pemerintah daerah.

2.1.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

2.1.1.1 Definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Achmad Sani Alhusain et al. (2018:19-20) menjelaskan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai berikut :

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan lain lain yang sah.”

Definisi pendapatan asli daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 yaitu, Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

Sedangkan Definisi Pendapatan Asli Daerah Menurut Carunia (2017: 118-119) menyatakan bahwa :

“Pendapatan asli daerah atau yang selanjutnya di sebut PAD merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber daerah dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan daerah atau perundang-undangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sector ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah”.

Berdasarkan beberapa definisi teori diatas mengenai Pendapatan Asli Daerah, maka dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah yaitu merupakan salah satu sumber penerimaan atau pendapatan daerah yang memiliki peranan penting di dalam pembangunan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah, dikelola sendiri oleh pemerintah daerah dan dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

2.1.1.2 Indikator Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sejalan dengan Carunia (2017: 119) yang menjelaskan kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari jenis pendapatannya yang terdiri atas:

1. “Pajak daerah.
2. Retribusi daerah.
3. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”.

Jenis pendapatan yang dijelaskan diatas diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Maka dari itu dalam penelitian ini indikator yang digunakan untuk mengukur pendapatan asli daerah adalah Total Pendapatan Asli Daerah (Total PAD).

2.1.2 Belanja Modal

2.1.2.1 Definisi Belanja Modal

Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan bahwa definisi belanja modal yaitu Pengeluaran anggaran dengan tujuan mendapatkan aset tetap dan aset lainnya untuk dapat digunakan dalam menjalankan roda pemerintahan yang lebih dari satu periode akuntansi, seperti mendapatkan aset tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.

Menurut Dr. Syahril Effendi (2021:71) menyatakan bahwa :

“Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.”

Menurut Ifat Fauziah (2018:110) menyatakan bahwa :

“Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan 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.”

Sedangkan menurut Astiti dan Mimba (2016) yakni :

“Alokasi dana belanja modal akan banyak membantu daerah untuk memperoleh sumber keuangan yang berasal dari potensi daerah yang nantinya dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan pendapatan daerah, sehingga dapat berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pemerintah daerah.”

Dari ketiga pengertian diatas diketahui bahwa belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi, yang dapat membantu daerah untuk memperoleh sumber keuangan.

2.1.2.2 Indikator Belanja Modal

Sejalan dengan Nurkholis (2019:179) bahwa belanja modal di terdiri dari:

1. “Belanja tanah.
2. Belanja peralatan dan mesin.
3. Belanja modal gedung dan bangunan.
4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan.
5. Belanja aset tetap lainnya.
6. Belanja aset lainnya.”

Berdasarkan penjelasan diatas, maka indikator belanja modal yang akan diukur dalam penelitian ini adalah Total Belanja Modal.

2.1.2.3 Kriteria Belanja Modal

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 untuk mengetahui apakah suatu belanja dapat dimasukan sebagai belanja modal atau tidak, maka perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi aset tetap.

- a. Asset tetap mempunyai ciri –ciri atau karakteristik sebagai berikut:
 - (1) Berwujud;
 - (2) Menambah asset pemerintah;
 - (3) Mempunyai masa manfaat lebih dari 1 (satu) tahun; dan
 - (4) Nilainya relatif material.
- b. Asset lainnya mempunyai ciri –ciri atau karakteristik sebagai berikut :
 - (1) Tidak berwujud;
 - (2) Menambah asset pemerintahan;
 - (3) Mempunyai masa manfaat lebih dari 1 (satu) tahun; dan
 - (4) Nilainya relatif material.
- c. Kapitalisasi aset tetap

Untuk kriteria kapitalisasi aset tetap, diharapkan entitas dapat menetapkan kebijakan akuntansi mengenai batasan minimal nilai kapitalisasi suatu aset tetap atau aset lainnya (threshold capitalization), sehingga pejabat atau aparat penyusun anggaran dan atau penyusun

anggaran dan atau penyusun laporan keuangan pemerintah mempunyai pedoman dalam penetapan belanja modal baik waktu penganggaran maupun pelaporan keuangan pemerintah.

2.1.2.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Belanja Modal

Belanja modal dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dimana semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah (PAD) biasanya akan diikuti dengan meningkatnya Belanja Modal, tetapi menyesuaikan dengan kondisi daerah pada saat tahun anggaran. Sesuai dengan Pemendagri Nomor 13 Tahun 2006 menjelaskan bahwa Belanja Modal merupakan komponen belanja langsung yang juga merupakan bagian dari belanja daerah dan didanai oleh pendapatan daerah, maka besar kecilnya alokasi untuk belanja modal dipengaruhi oleh besar kecilnya pendapatan daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah mempunyai sumber-sumber pendapatan daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), disamping itu pemerintah pusat juga akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan dana transfer dari pemerintah pusat. (Sofian Dani Sinaga, 2021).

2.1.3 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

2.1.3.1 Definisi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menurut Kusno Hadiutomo (2021:159) yakni :

“Hasil dari program dan kegiatan yang hendak atau yang telah dicapai pemerintah. Terutama terkait dengan penggunaan anggaran yang dikelola dan dituangkan dalam bentuk laporan realisasi keuangan yang berisi tentang

anggaran pendapatan dan belanja daerah yang mana pemerintah memiliki tanggungjawab dalam mengelola anggaran tersebut.”

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2006 pasal 1 ayat 2 yakni, keluaran/hasil dari program dan kegiatan yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur.

Sedangkan Menurut Ratu Wardarita (2017:9) pengertian Kinerja Pemerintah Daerah yakni:

“Sebagai catatan dari hasil yang di capai pemerintah daerah dalam melakukan tugasnya dalam waktu tertentu.”

Dari pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah adalah Hasil dari program dan kegiatan yang hendak atau yang telah dicapai pemerintah dengan penggunaan anggaran yang dikelola dalam bentuk laporan realisasi keuangan yang berisi tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2.1.3.2 Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mahmudi (2011:170) menyatakan bahwa:

“Setiap pemerintah daerah untuk mengukur kinerja keuangan daerahnya menggunakan beberapa Rasio Kinerja Keuangan Daerah yang antara lain: Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Kemandirian Keuangan Dearah, Rasio Efektivitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, dan Rasio Keserasian.”

a. Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Total Pendapatan Daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap Total

Pendapatan Daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Derajat Desentralisasi Fiskal dapat dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$DDF = \frac{PADt}{TPDt} \times 100\%$$

Sumber: Mahmudi (2011:170)

Keterangan:

DDF = Derajat Desentralisasi Fiskal

PADt = Total Pendapatan Asli Daerah tahun t

TPDt = Total Pendapatan Daerah tahun t

b. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan tingkat kemampuan suatu Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah ditunjukkan oleh besarnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan Pendapatan Daerah yang berasal dari sumber lain (Pendapatan Transfer) antara lain: Bagi hasil pajak, Bagi hasil bukan pajak sumber daya alam, Dana alokasi umum dan Alokasi khusus, Dana darurat dan pinjaman. Rumus yang digunakan untuk menghitung Rasio Kemandirian adalah:

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

Sumber: Mahmudi (2011:170)

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menggambarkan Ketergantungan daerah terhadap Pendapatan Transfer. Semakin tinggi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan Daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, 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 menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat semakin tinggi.

c. Rasio Efektivitas PAD

Rasio Efektivitas PAD menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin tinggi Rasio Efektivitas PAD, maka semakin baik kinerja pemerintah daerah.

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

Sumber: Mahmudi (2011:170)

Kriteria Rasio Efektivitas menurut Mohamad Mahsun (2012:187)

adalah:

- a. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti tidak efektif.
 - b. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti efektivitas berimbang.
 - c. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti efektif.
- d. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Rasio Efisiensi Keuangan Daerah (REKD) menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 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. 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 dari pada

realisasi pendapatan yang diterimanya. Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio ini adalah:

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

Sumber: Mahmudi (2011:171)

Tabel 2. 1
Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

No.	Kriteria Efisiensi	Persentase Efisiensi
1	Tidak Efisien	>100%
2	Kurang Efisien	>90-100%
3	Cukup Efisien	>89-90%
4	Efisien	>60-80%
5	Sangat Efisien	<60%

Sumber: Drs. Chairil Anwar Pohan (2021:195).

e. Rasio Keserasian

Dengan Rasio Keserasian memberikan kita gambaran bagaimana memberikan prioritas belanja daerah pada alokasi dana. Rasio Keserasian itu dapat di formulasikan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Keserasian} = \frac{\text{Total Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Sumber: Mahmudi (2011:171).

Belum ada patokan yang pasti berapa besarnya Rasio Keserasian dalam belanja daerah terhadap APBD yang ideal, karena sangat dipengaruhi oleh dinamisasi kegiatan pembangunan dan besarnya kebutuhan investasi yang

diperlukan untuk mencapai pertumbuhan yang ditargetkan. Namun demikian, sebagai daerah di negara berkembang peranan pemerintah daerah untuk memacu pelaksanaan pembangunan masih relatif besar. Oleh karena itu, rasio belanja pembangunan yang relatif masih kecil perlu ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah”.

Dalam penelitian ini penulis hanya menggunakan Rasio Efisiensi untuk menghitung kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kinerja Belanja Modal di Kota Bandung.

2.2 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono (2017:60) mengemukakan bahwa, kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

2.2.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mahmudi (2011:6) menyebutkan bahwa:

“Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan yang realisasinya lebih besar dari target anggaran menunjukkan kemampuan kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihitung menggunakan rasio efisiensi, menggambarkan bahwa semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik.”

Menurut Hendri Maduki et al. (2017:165) menyebutkan bahwa:

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. PAD merupakan salah satu sumber pendanaan yang digunakan pemerintah

daerah dalam membiayai pembangunan daerah yang berimplikasi pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Sulitnya pemerintah daerah dalam mengidentifikasi potensi sumber PAD membuat besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Jika pelayanan yang sudah baik, maka output yang dihasilkan akan baik pula. Maka kinerja dalam pemerintah daerah itu baik.”

Menurut Sri Mulyani (2017:63) menyebutkan bahwa:

“Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan factor pendukung dari kinerja ekonomi makro. Hal tersebut menunjukkan, semakin besar PAD maka akan semakin tinggi kinerja keuangan yang diukur dari rasio efisiensi. Rasio efisiensi yang semakin tinggi mengidentifikasikan kinerja yang buruk.”

Penelitian terdahulu yang terkait dengan pengaruh pendapatan asli daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan oleh Hilda dan Afriyanti (2021) yang menyatakan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Keuangan. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Berti Sari dan Halmawati (2021) yang menunjukkan bahwa Pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian Rakhmini (2017) juga menyimpulkan secara umum Pendapatan Asli Daerah mempunyai pengaruh positif dan signifikan sebesar 84.6% terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Propinsi Banten. Dan penelitian dari Dwi Saraswati, dkk (2019) yang menyebutkan pula bahwa Pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Ni Kadek & Ni Putu (2019) menyimpulkan bahwa PAD dan berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2.2.2 Pengaruh Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah

Daerah

Menurut Hendri Maduki et al. (2017:165) menyebutkan bahwa:

“Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Jika pelayanan publik sudah maksimal maka kinerja keuangan itu akan maksimal juga.”

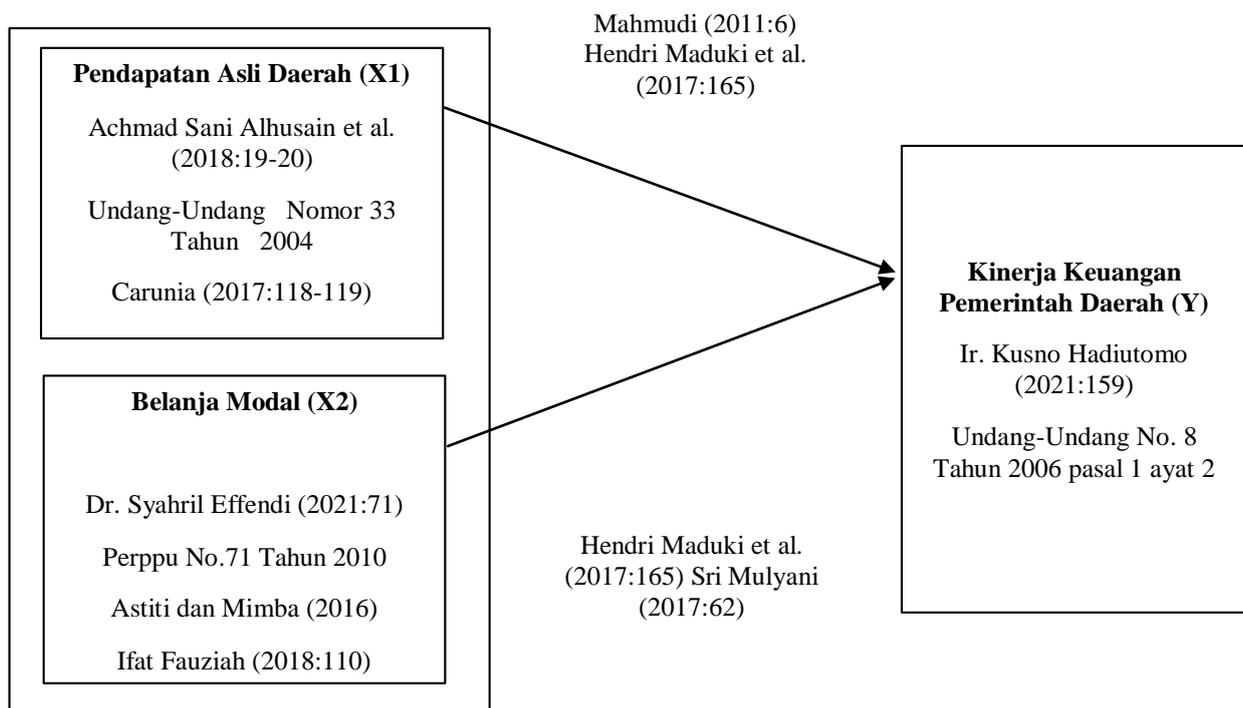
Menurut Sri Mulyani (2017:62) menyebutkan bahwa:

“Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Sehingga semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Hal tersebut menunjukkan, semakin tinggi belanja modal maka akan semakin tinggi kinerja keuangan yang diukur dari rasio efisiensi. Rasio efisiensi yang semakin tinggi mengidentifikasi kinerja yang buruk”.

Penelitian terdahulu yang terkait dengan belanja modal dengan kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan oleh Iim Nur Aminah dkk (2019) yang menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Desak Nyoman Yulia Astiti dan Ni Putu Sri Harta Mimba (2016) yang menunjukkan belanja modal berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah. Sejalan dengan penelitian Asnidar dan Novia (2019) yang menyebutkan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan.

2.2.3 Paradigma Kerangka Pemikiran

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka dibuat paradigma penelitian. Dengan paradigma penelitian, penulis dapat merumuskan hipotesis penelitian yang selanjutnya akan digunakan dalam mengumpulkan data sebagai berikut :



Gambar 2. 1
Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara dari penelitian untuk menguji kebenaran penelitian dan dapat memahami hubungan antara Variabel X dengan Variabel Y. Maka hipotesis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

H₁: Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

H₂: Belanja Modal berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.