

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Keagenan

Teori keagenan (*agency teori*) dikembangkan oleh Jensen dan Meckling (1976) pada artikel yang berjudul “*Theory of the firm: managerial behaviour, agency and ownership structure*”. Menurut Sonbay (2022) konsep teori agensi menjabarkan hubungan antara dua pihak yaitu prinsipal dan agen, prinsipal merupakan pihak yang mempercayakan kepada agen suatu wewenang dan tanggung jawab untuk membuat keputusan sesuai yang telah disepakati bersama dengan tujuan menjaga kepentingan kedua belah pihak tanpa menimbulkan kerugian. Teori keagenan di sektor publik melibatkan keterkaitan antara masyarakat sebagai prinsipal dengan pemerintah sebagai agen atau bisa juga hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemerintah pusat memberikan tugas dan wewenang kepada pemerintah daerah yang kemudian dipertanggungjawabkan kembali ke pemerintah pusat (Oktavianti dan Idayati, 2020).

Menurut Oktavianti dan Idayati (2020) hubungan prinsipal dan agen dalam sektor publik dapat terlihat dari kinerja keuangan salah satu indikatornya adalah proses perencanaan APBD, yang kemudian perencanaan anggaran harus melalui persetujuan prinsipal. Teori ini juga menjelaskan terdapat tindakan yang diharapkan prinsipal tapi tidak dilaksanakan oleh agen, hal ini karena tujuan yang ingin dicapai berbeda antara prinsipal dan agen (Sonbay, 2021). Sehingga prinsipal perlu

melakukan pemantauan terhadap kinerja agen agar organisasi mencapai tujuan secara efisien serta akuntabilitas dapat dipenuhi (Precelina dan Waryuni, 2019).

Bergman dan Lane (1990) menyatakan kerangka hubungan prinsipal-agen merupakan pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen dalam kebijakan publik (dalam Halim dan Abdullah, 2006). Peraturan perundang-undangan secara implisit berfungsi sebagai kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Peraturan tersebut mencakup semua hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Sebelum dilakukan penyusunan APBD, eksekutif dan legislatif terlebih dahulu membuat kesepakatan tentang arah kebijakan umum (AKU) dan prioritas anggaran, yang menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan belanja. Kemudian eksekutif menyusun rancangan APBD sesuai dengan AKU dan prioritas anggaran tersebut, dan menyerahkannya kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, ini merupakan bentuk *incomplete contract*, yang berfungsi sebagai alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif (Halim dan Abdullah, 2006).

2.1.2 Kinerja Keuangan Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019, definisi kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Sedangkan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah pencapaian dalam aspek keuangan yang mencakup rencana anggaran, realisasi Pendapatan Asli Daerah

(PAD) dan diukur dengan indikator keuangan yang telah ditetapkan sesuai dengan kebijakan atau peraturan hukum selama satu periode anggaran (Olandari *et al.*, 2023).

Menurut Devi *et al.* (2022) dalam mengatur pembagian anggaran belanja daerah termasuk belanja modal, ada banyak aspek yang mempengaruhi alokasi belanja dan menjadi pertimbangan pemerintah daerah diantaranya seperti kondisi keuangan daerah. Beberapa cara mengetahui kondisi keuangan salah satunya dengan mengukur kinerja keuangan, kinerja keuangan tersebut berupa rasio keuangan pemerintah terhadap APBD yang telah ditetapkan, dilaksanakan dan dilaporkan (Andriyani *et al.*, 2020). Terdapat beberapa rasio yang digunakan pada penelitian ini untuk mengukur kinerja keuangan suatu daerah yaitu berupa rasio efisiensi keuangan daerah, efektivitas pendapatan asli daerah, pertumbuhan pendapatan asli daerah dan desentralisasi fiskal.

a) Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Menurut Hartoyo dan Arsad (2021) rasio efisiensi keuangan daerah merupakan rasio yang menggambarkan perbandingan antara realisasi pengeluaran daerah dengan realisasi pendapatan daerah. Sehingga semakin kecil rasio ini maka menunjukkan efisien keuangan daerah tersebut, begitu juga sebaliknya (Putri dan Rahayu, 2019). Secara umum kategori efisiensi dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Kriteria Efisiensi Keuangan Daerah

Kriteria	Presentase Efisiensi
Sangat efisien	<60%
Efisien	60%-80%

Cukup efisien	80%-90%
Kurang efisien	90%-100%
Tidak efisien	>100%

Sumber: Kepmendagri No. 690.900.327 Tahun 1996

dalam (Andriyani et al., 2020)

b) Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Menurut Olandari *et al.* (2023) rasio efektivitas merupakan pengukuran hasil realisasi pendapatan dengan target pendapatan yang direncanakan. Semakin tinggi rasio efektivitas maka kinerja pemerintah daerah dianggap baik dalam merealisasikan pendapatan asli daerah (Putri dan Rahayu, 2019). Secara umum kategori efektivitas PAD dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2. 2 Kriteria Efektivitas

Kriteria	Presentase Kinerja Keuangan
Sangat efektif	>100%
Efektif	100%
Cukup efektif	90%-99%
Kurang efektif	75%-89%
Tidak efektif	<75%

Sumber: Halim (2016)

c) Rasio Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah

Menurut Andriyani *et al.* (2020) manfaat analisis pertumbuhan pendapatan sebagai alat ukur kinerja anggaran untuk mengetahui apakah pendapatan mengalami pertumbuhan positif atau negatif dari periode ke periode. Cara mengukur rasio pertumbuhan yaitu dengan cara menghitung nilai PAD pada tahun sekarang dikurangi dengan nilai PAD tahun lalu dan dibagi dengan PAD tahun sebelumnya (Oktavianti dan Idayati, 2020).

d) Rasio Desentralisasi Fiskal

Menurut Andriyani *et al.* (2020) desentralisasi fiskal merupakan alat ukur tingkat kewenangan dan tanggungjawab pemerintah daerah yang diberikan pemerintah pusat untuk melaksanakan pembangunan. Pengertian lain juga menjelaskan desentralisasi fiskal merupakan suatu proses distribusi anggaran untuk melakukan pembangunan yang diberikan dari pemerintah yang lebih tinggi ke pemerintah yang lebih rendah (Oktavianti dan Idayati, 2020). Secara umum kategori ketergantungan keuangan daerah dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2. 3 Kriteria Desentralisasi Fiskal

Tingkat Desentralisasi Fiskal	Presentase
Sangat kurang	0,00-10,00
Kurang	10,01-20,00
Sedang	20,01-30,00
Cukup	30,01-40,00
Baik	40,01-50,00
Sangat baik	>50,00

Sumber: Hanafi (2009)

2.1.3 Alokasi Belanja Modal

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk juga pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kualitas aset. Dalam SAP, belanja modal termasuk pengeluaran pemerintah dalam

bentuk: (1)belanja tanah; (2)belanja peralatan dan mesin; (3)belanja gedung dan bangunan; (4)belanja jalan, irigasi dan jaringan; dan (5)belanja fisik lainnya.

Aset tetap mempunyai ciri-ciri/karakteristik sebagai berikut: berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun, nilainya relatif material. Sedangkan ciri-ciri/karakteristik aset lainnya adalah: tidak berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun, nilainya relatif material.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pemerintah mengalokasikan dana untuk menambah aset tetap dalam bentuk anggaran belanja modal. Tujuan anggaran belanja modal berupa sarana dan prasarana adalah untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas umum (Andriyani *et al.*, 2020). Belanja modal sangat erat kaitannya dengan pengeluaran untuk investasi jangka panjang yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Yanto dan Astuti, 2020).

2.2 Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis

2.2.1 Pengaruh Efisiensi Keuangan Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal

Rasio efisiensi mencerminkan perbandingan antara total biaya dikeluarkan dengan pendapatan yang berhasil direalisasikan. Menurut Oktavianti dan Idayati (2020) apabila pemerintah mampu mengelola keuangan daerah dan merealisasikan pendapatan untuk membiayai belanja daerah maka rasio efisiensi dapat dikatakan searah begitu juga sebaliknya. Dalam konteks keagenan, prinsipal mengharapkan bahwa agen akan mengalokasikan belanja modal untuk mendukung pembangunan

jangka panjang dan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Oleh karena itu, semakin efisien pengelolaan keuangan daerah diharapkan dapat meningkatkan belanja modal yang digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana (Putri dan Rahayu, 2019). Beberapa penelitian juga menemukan adanya pengaruh antara efisiensi keuangan daerah dan alokasi belanja modal (Andriyani *et al.*, 2020; Devi *et al.*, 2022; Novita dan Nurhasanah, 2020; Putri dan Rahayu, 2019). Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Cindy Elik Fajriati *et al.* (2022) menemukan tidak adanya pengaruh antara efisiensi keuangan daerah terhadap alokasi belanja modal. Beberapa penelitian yang dilakukan masih belum menemukan hasil empiris yang konsisten, maka dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H1 : Efisiensi Keuangan Daerah Berpengaruh Terhadap Alokasi Belanja Modal

2.2.2 Pengaruh Efektivitas Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal

Menurut Putri dan Rahayu (2019) kinerja pemerintah dalam mencapai pendapatan daerah dikatakan baik ketika meningkatnya tingkat efektivitas PAD. Rasio efektivitas mencerminkan seberapa berhasil pemerintah daerah mencapai target pendapatan dibanding target yang ditetapkan berdasarkan potensi daerah selama satu periode. Pemerintah pusat mengharapakan bahwa pemerintah daerah akan menggunakan pendapatan yang telah berhasil dikumpulkan secara efektif untuk melakukan pembangunan daerah. Anggaran yang telah disetujui pada periode tertentu sebaiknya dialokasikan dengan cermat untuk kebutuhan yang tepat di daerah tersebut, sehingga pemerintah dapat melakukan belanja modal sesuai

dengan anggaran yang telah ditetapkan (Oktavianti dan Idayati, 2020). Berdasarkan penelitian yang dilakukan Putri dan Rahayu (2019) dan penelitian Novita dan Nurhasanah (2020) efektivitas PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Sedangkan beberapa penelitian lainnya menyatakan bahwa efektivitas PAD tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal (Andriyani *et al.*, 2020; Cindy Elik Fajriati *et al.*, 2022; Devi *et al.*, 2022). Berdasarkan teori dan hasil penelitian yang relevan dapat disusun hipotesis sebagai berikut:

H2 : Efektivitas PAD Berpengaruh Terhadap Alokasi Belanja Modal

2.2.3 Pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari tahun ke tahun berikutnya, apakah kinerja mengalami pertumbuhan positif atau negatif. Menurut Darwanto dan Yustikasari (2007) peningkatan PAD yang positif akan berdampak pada peningkatan pendapatan daerah yang dapat dialokasikan untuk meningkatkan belanja modal (dalam Oktavianti dan Idayati, 2020). Pemerintah daerah (agen) dapat memanfaatkan peningkatan PAD untuk memperbaiki infrastruktur dan layanan publik, yang akan berkontribusi pada peningkatan kepercayaan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Beberapa penelitian menemukan bahwa pertumbuhan PAD merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal (Andriyani *et al.*, 2020; Devi *et al.*, 2022). Oleh karena itu, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H3 : Pertumbuhan PAD Berpengaruh Terhadap Alokasi Belanja Modal

2.2.4 Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Alokasi Belanja Modal

Pemberian dana perimbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah bisa menjadi bantuan dalam keuangan daerah untuk meningkatkan pendapatan. Menurut Oktavianti dan Idayati (2020) pendapatan asli daerah yang ditandai dengan desentralisasi fiskal dapat menjadi indikator keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya. Tingkat desentralisasi fiskal merupakan aspek yang penting dalam pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan, karena desentralisasi fiskal dapat mengetahui sejauh mana wewenang dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan (Andriyani *et al.*, 2020). Penelitian yang dilakukan oleh Putri dan Rahayu (2019) dan penelitian Devi *et al.* (2022) menemukan adanya pengaruh antara desentralisasi fiskal dan alokasi belanja modal. Sedangkan hasil uji empiris yang dilakukan oleh Andriyani *et al.* (2020) menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Sehingga dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H4 : Desentralisasi Fiskal Berpengaruh Terhadap Alokasi Belanja Modal

2.2.5 Pengaruh Efisiensi Keuangan Daerah, Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Desentralisasi Fiskal Terhadap Alokasi Belanja Modal

Menurut Andriyani *et al.* (2020) besaran belanja modal dipengaruhi oleh kinerja keuangan, terutama rasio efisiensi keuangan daerah, rasio efektivitas, pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan rasio desentralisasi fiskal.

Kemampuan keuangan daerah tercermin dalam kinerja keuangan, yang berfungsi sebagai alat untuk mengukur keberhasilan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam konteks keagenan, prinsipal mengharapkan bahwa agen akan mengalokasikan belanja modal untuk mendukung pembangunan jangka panjang dan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Oleh karena itu, semakin efisien pengelolaan keuangan daerah diharapkan dapat meningkatkan belanja modal yang digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana (Putri dan Rahayu, 2019). Rasio efektivitas mencerminkan seberapa berhasil pemerintah daerah mencapai target pendapatan dibanding target yang ditetapkan berdasarkan potensi daerah selama satu periode. Anggaran yang telah disetujui pada periode tertentu sebaiknya dialokasikan dengan cermat untuk kebutuhan yang tepat di daerah tersebut, sehingga pemerintah dapat melakukan belanja modal sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan (Oktavianti & Idayati, 2020).

Menurut Darwanto dan Yustikasari (2007) peningkatan PAD yang positif akan berdampak pada peningkatan pendapatan daerah yang dapat dialokasikan untuk meningkatkan belanja modal (dalam Oktavianti dan Idayati, 2020). Pemerintah daerah (agen) dapat memanfaatkan peningkatan PAD untuk memperbaiki infrastruktur dan layanan publik, yang akan berkontribusi pada peningkatan kepercayaan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Menurut Oktavianti dan Idayati (2020) pendapatan asli daerah yang ditandai dengan desentralisasi fiskal dapat menjadi indikator keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya. Tingkat desentralisasi fiskal merupakan aspek

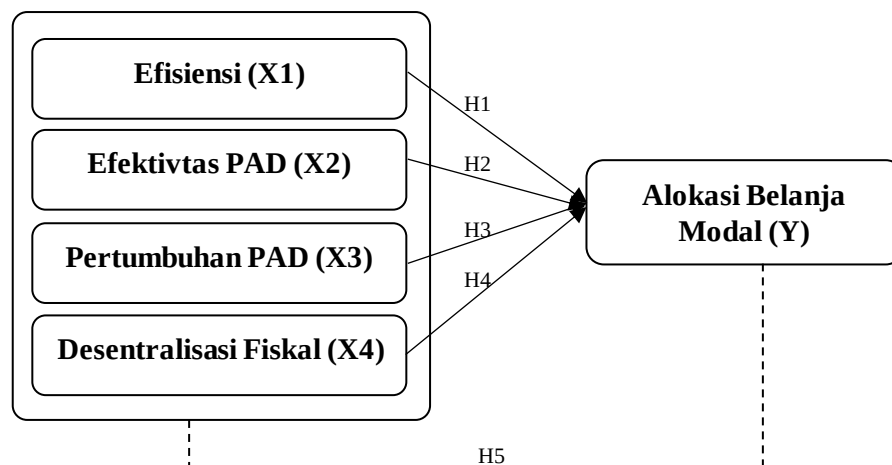
yang penting dalam pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan, karena desentralisasi fiskal dapat mengetahui sejauh mana wewenang dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan (Andriyani *et al.*, 2020). Dari penjelasan di atas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H5 : Efisiensi Keuangan Daerah, Efektivitas PAD, Pertumbuhan PAD dan Desentralisasi Fiskal Berpengaruh Terhadap Alokasi Belanja Modal

2.3 Model Penelitian

Berdasarkan beberapa hal yang telah dijelaskan di atas, maka penelitian ini akan menguji pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen, maka model penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. 1 Model Penelitian



Sumber: Peneliti (2024)