

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kerangka Teori dan Hipotesis

*Grand theory* yang mendasari penelitian ini adalah bagian dari *agency theory* yaitu *stewardship theory* (Donaldson *et al*, 1991) dengan judul “**Toward A Stewardship Theory Of Management**”. Dalam penelitian ini, mereka menemukan bahwa ada 2 faktor yang membedakan antara *Agency Theory* dan *Stewardship Theory*. Berikut ini mengenai Teori Stewardship :

	<b>Teori <i>Stewardship</i></b>
Model manusia	Aktualisasi diri
Perilaku	Melayani orang lain.
<i>Mekanisme psikologi :</i>	Kebutuhan yang lebih tinggi (pertumbuhan, prestasi, aktualisasi diri)
Motivasi•	Intrinsik
Perbandingan Sosial•	Prinsipal
Identifikasi•	Menilai Komitmen Tinggi (pakar, referen)
Kekuasaan•	Perseorangan
<i>Mekanisme situasional:</i>	Berorientasi partisipasi
Filosofi manajemen•	Kepercayaan

	<b>Teori <i>Stewardship</i></b>
Orientasi resiko•	Jangka panjang
Kerangka waktu•	Perbaiki kinerja
Tujuan•	Kebersamaan
Perbedaan Budaya•	Rentang kekuasaan rendah

Teori *stewardship* menggambarkan situasi dimana manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalisasi utilitas kelompok *principals* dan manajemen. Maksimalisasi utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimalkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi tersebut.

Teori *stewardship* dapat diterapkan pada penelitian akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan (Morgan, 1996; David, 2006 dan Thorton, 2009) dan non profit lainnya (Vargas, 2004; Caers Ralf, 2006 dan Wilson 2010) yang sejak awal perkembangannya, akuntansi organisasi sektor publik telah dipersiapkan untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi hubungan antara *stewards* dengan *principals*. Akuntansi sebagai penggerak informasi keuangan (*driver*) berjalannya transaksi kearah yang semakin kompleks dan diikuti dengan tumbuhnya spesialisasi dalam akuntansi dan perkembangan organisasi sektor publik. Kondisi semakin kompleks dengan bertambahnya tuntutan akan akuntabilitas pada organisasi sektor publik, *principal* semakin sulit untuk

melaksanakan sendiri fungsi-fungsi pengelolaan. Pemisahan antara fungsi kepemilikan pada masyarakat dengan fungsi pengelolaan pada pemerintah menjadi semakin nyata. Berbagai keterbatasan, pemilik sumber daya (*capital suppliers/principals*) mempercayakan (*trust = amanah*) pengelolaan sumber daya tersebut kepada pihak lain (*steward = manajemen*) yang lebih *capable* dan siap. Kontrak hubungan antara *stewards* dan *principals* atas dasar kepercayaan (*amanah = trust*), bertindak kolektif sesuai dengan tujuan organisasi, sehingga model yang sesuai pada kasus organisasi sektor publik adalah *stewardship theory*. Teori ini merupakan penatalayanan dimana kaitannya terhadap organisasi didalam pemerintahan. Menurut Mahsun 2010 pemerintahan yang baik harus memiliki akuntabilitas kinerja yang baik. Akuntabilitas didalam sektor publik terdiri dari :

### **1. Akuntabilitas Kinerja**

Dalam pengertian yang sempit akuntabilitas dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada kepada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi (pekerja individu) bertanggung jawab?. Dalam pengertian luas, akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Makna akuntabilitas ini merupakan konsep filosofis inti dalam manajemen sektor publik. Dalam konteks organisasi pemerintah, sering ada istilah akuntabilitas publik yang berarti pemberian informasi dan disclosure atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang

berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Akuntabilitas berhubungan terutama dengan mekanisme supervisi, pelaporan, dan pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai komando formal. Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, para manajer publik diharapkan bisa melakukan transformasi dari sebuah peran ketaatan pasif menjadi seorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik. Oleh karena itu, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar proses formal dan saluran untuk pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas harus merujuk kepada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai kinerja, responsivitas, dan juga moralitas dari para penganan amanah publik. Konsepsi akuntabilitas dalam arti luas ini menyadarkan kita bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggungjawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan banyak *stakeholders* lain. Jadi, penerapan akuntabilitas ini, di samping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan.

Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu (1) akuntabilitas vertikal dan (2) akuntabilitas horisontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggung-

jawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR.

Pertanggungjawaban horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

## **2. Akuntabilitas dengan Responsibilitas**

Istilah akuntabilitas dan responsibilitas (*responsibility*) sering didefinisikan sama yaitu pertanggungjawaban. Dalam rangka memahami konsep akuntabilitas sangat dibutuhkan suatu analisis yang jelas dan mendalam sehingga tidak tumpang tindih dengan pengertian responsibilitas. Konsep akuntabilitas ini dijabarkan dengan sangat sederhana oleh berbagai referensi. Dalam literatur Australia menurut Donaldson *et all* 1991, bahwa konsep akuntabilitas ini sering dipahami dalam dua pengertian, (1) berkaitan dengan *virtually interchangeable* (dapat dipertukarkan dengan sebenar-benarnya), dan (2) berkaitan dengan *closely related* (terdapat saling keterkaitan yang bersifat tertutup). Sementara itu, responsibilitas mempunyai sejumlah konotasi termasuk di dalamnya kebebasan untuk bertindak, kewajiban untuk memuji dan menyalahkan, dan perilaku baik yang merupakan bagian dari tanggung jawab seseorang.

Jadi akuntabilitas dan responsibilitas saling berhubungan sebagai bagian dari sistem yang menyeluruh. Dalam beberapa kajian disebutkan bahwa akuntabilitas lebih baik dan berbeda dengan responsibilitas. Akuntabilitas didasarkan pada catatan /laporan tertulis sedangkan responsibilitas didasarkan atas kebijaksanaan.

Akuntabilitas merupakan sifat umum dari hubungan otoritasi asimetrik misalnya yang diawasi dengan pengawasnya, agen dengan prinsipal, yang mewakili dengan yang diwakili, dan sebagainya. Selain itu, kedua konsep tersebut sebetulnya juga

mempunyai perbedaan fokus dan cakupannya. Responsibility lebih bersifat internal sebagai pertanggungjawaban bawahan kepada atasan yang telah memberikan tugas dan wewenang, yang biasanya terbatas pada bidang keuangan saja, sedangkan akuntabilitas lebih bersifat eksternal sebagai tuntutan pertanggungjawaban dari masyarakat terhadap apa saja yang telah dilakukan oleh para pejabat atau aparat. Menurut Mahsun 2010 bahwa ruang lingkup akuntabilitas tidak hanya pada bidang keuangan saja, tetapi meliputi:

1. *Fiscal Accountability*  
Akuntabilitas yang dituntut masyarakat berkaitan pemanfaatan hasil perolehan pajak dan retribusi.
2. *Legal accountability*  
Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana undang-undang maupun peraturan dapat dilaksanakan dengan baik oleh para pemegang amanah.
3. *Program accountability*  
Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah mencapai program-program yang telah ditetapkan
4. *Process accountability*  
Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengolah dan memberdayakan sumber-sumber potensi daerah secara ekonomi dan efisien.
5. *Outcome accountability*  
Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana efektivitas hasil dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat

### **3. Akuntabilitas dan Stewardship**

Istilah akuntabilitas juga sering dipersamakan dengan *stewardship* yaitu keduanya merupakan pertanggungjawaban. Sebenarnya, akuntabilitas merupakan konsep yang lebih luas dari *stewardship*. *Stewardship* mengacu pada pengelolaan atas suatu aktivitas secara ekonomis dan efisien tanpa dibebani kewajiban untuk melaporkan, sedangkan akuntabilitas mengacu pada pertanggungjawaban oleh seorang yang diberi amanah kepada pemberi tanggung jawab dengan kewajiban membuat pelaporan dan pengungkapan secara jelas.

#### 4. Dimensi Akuntabilitas

Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik.

Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban vertical. Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik.

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi. Ellwood dalam Mahsun (2010) menjelaskan empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu:

1. Akutabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum (*Accountability for Probity and Legality*)  
Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (abuse of power), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.
2. Akuntabilitas Proses  
Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsive, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya mark up dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahalnya biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan. Pengawasan dan pemeriksaan akuntabilitas proses juga terkait dengan pemeriksaan terhadap proses tender untuk melaksanakan proyek-proyek publik. Yang harus dicermati dalam kontrak tender adalah apakah proses tender telah dilakukan secara fair melalui *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), ataukah dilakukan melalui korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
3. Akuntabilitas Program  
Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.
4. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Teori *stewardship* sering disebut sebagai teori pengelolaan (*penatalayanan*) dengan beberapa asumsi-asumsi dasar (*fundamental assumptions of stewardship theory*) ditunjukkan dalam tabel berikut :

**Tabel 2.1**

**Asumsi Dasar Teori Stewardship**

<i>Manager as</i>	<i>Stewards</i>
<i>Approach To Governance</i>	<i>Sociological and Psychological</i>
<i>Model of human behaviour</i>	<i>Collectivistic, pro-organizational, trustworthy</i>
<i>Managers Motivated by</i>	<i>Principal objectives</i>
<i>Manager-Principal Interst</i>	<i>Covergence</i>
<i>Structures That</i>	<i>Facilitate and Empower</i>
<i>Owners Attitude</i>	<i>Risk-Propensity</i>
<i>The Principal-Manager Relationship Relly on</i>	<i>Trust</i>

Sumber : Podrug, N (2011:406)

Menurut Podrug beberapa pertimbangan penggunaan *stewardship theory* sehubungan dengan masalah penelitian ini :

1. Manajemen sebagai *stewards* (pelayan/penerima amanah/pengelola) *Stewardship theory* memandang bahwa pemerintah sebagai “*stewards/penatalayanan*”, akan bertindak dengan penuh kesadaran, arif dan bijaksana bagi kepentingan masyarakat. Pemerintah Daerah bertindak sebagai *stewards*, penerima amanah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi organisasi dan para pengguna informasi keuangan pemerintah, baik secara langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakilnya.



2. Pendekatan *governance* menggunakan sosiologi dan psikologi  
Teori *stewardship* menggunakan pendekatan *governance* atas dasar psikologi dan sosiologi yang telah didesain bagi para peneliti untuk menguji situasi manajemen sebagai *stewards* (pelayan) dapat termotivasi untuk bertindak sesuai dengan keinginan *principal* dan organisasi. Implikasinya pada penelitian ini adalah Pemda memberikan pelayanan kepada masyarakat bukan hanya untuk kepentingan ekonomi tetapi juga pertimbangan sosiologis maupun psikologis masyarakat guna mencapai *good governance*. Pendekatan *governance* yaitu menghasilkan tingkat kemandirian keuangan dengan mempertimbangkan faktor sosiologi dan psikologi. Pertimbangan faktor sosiologi dilakukan pada saat efektivitas pengendalian intern dalam konteks lingkungan pengendalian berupa nilai etika dan integritas. Pertimbangan faktor psikologi dilakukan pada saat analisis variabel kemampuan manajemen berupa motivasi pimpinan pemda dalam melaksanakan fungsi-fungsi manajemen.

3. Model Manusia, berperilaku kolektif untuk kepentingan organisasi  
*Model of man* pada *stewardship theory* didasarkan pada *steward* (pelayan) yang memiliki tindakan kolektif atau berkelompok, bekerja sama dengan utilitas tinggi dan selalu bersedia untuk melayani. Terdapat suatu pilihan antara perilaku *self serving* dan pro-organisational. *Steward* akan menggantikan atau mengalihkan *self serving* untuk bertindak kooperatif. Kepentingan antara *steward* dan *principal* tidak sama, tetapi *steward* tetap akan menjunjung tinggi nilai kebersamaan. *Steward* berpedoman bahwa terdapat utilitas yang lebih besar pada tindakan kooperatif dan tindakan tersebut dianggap tindakan rasional yang dapat diterima, misalnya dengan melakukan efisiensi biaya dan peningkatan kualitas/kinerja.

Implikasi pada penelitian ini bahwa pemerintah kabupaten atau kota se-Sumatera dan kinerja keuangan secara kolektif (bersama-sama) dan kooperatif mengarahkan seluruh kemampuan dan kualitasnya pada belanja modal dan pembiayaan investasi dalam pelayanan terhadap masyarakat.

4. Motivasi pimpinan sejalan dengan tujuan *principals*  
Teori *stewardship* adalah teori yang menggambarkan situasi para pimpinan tidak termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran utama untuk kepentingan organisasi sehingga *steward* (manajemen) bertindak sesuai keinginan *principal*.

Konteks penelitian ini adalah tingkat kemandirian keuangan yang baik, terdapat belanja modal dan investasi yang cenderung bersikap sesuai dengan perspektif teori pengelolaan (*stewardship theory*). Seorang aktor yang rasional yang tidak dimotivasi oleh keinginan individualnya, tetapi lebih sebagai penerima amanah (*penatalayanan*) yang memiliki motif yang sejalan dengan tujuan *principal*.

5. Kepentingan manajer-*principal* adalah konvergensi  
Teori *stewardship* mengasumsikan bahwa kepentingan legislatif dan *principal* adalah konvergensi artinya keduanya mempunyai tujuan yang sama menuju

satu titik yaitu untuk kepentingan organisasi. Kepentingan organisasi tercapai maka kepentingan individu juga terpenuhi.

6. Struktur berupa fasilitasi dan pemberdayaan  
Teori *stewardship* menggunakan struktur yang memfasilitasi dan memberdayakan. Penelitian ini menggunakan variabel belanja modal dan investasi. Penggunaan variabel tersebut, diharapkan dapat memfasilitasi dan memberdayakan pengendalian intern menjadi efektif guna menghasilkan tingkat kemandirian keuangan yang baik.
7. Sikap pemilik mempertimbangkan risiko  
Teori *stewardship* cenderung mempertimbangkan risiko. Penelitian ini menguji kinerja keuangan dilihat dari tingkat kemandirian keuangan dengan mempertimbangkan risiko-risiko yang mungkin akan dihadapi untuk dapat menghasilkan kinerja keuangan yang baik.
8. Hubungan *principals*-manajemen saling percaya  
*Stewardship theory* dibangun atas asumsi filosofis mengenai sifat manusia yakni manusia pada hakekatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain. Filosofis tersebut tersirat dalam hubungan fidusia antara *principals* dan manajemen. *Stewardship theory* memandang manajemen sebagai institusi yang dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan *principals* maupun organisasi.

Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini, dapat menjelaskan eksistensi Pemerintah Daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya untuk bertindak sesuai dengan kepentingan publik dengan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tepat, membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan ekonomi, pelayanan publik maupun kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal. Untuk melaksanakan tanggungjawab tersebut maka *stewards* mengarahkan semua kemampuan dan keahliannya dalam mengefektifkan pengendalian intern untuk dapat menghasilkan laporan informasi keuangan yang berkualitas.

Informasi keuangan dilihat dari kinerja keuangan pemerintah melalui anggaran pemerintah daerah. Anggaran yang dilakukan pemerintah daerah sendiri di lihat dari keadaan tingkat kemandirian keuangan daerah. Tingkat kemandirian

keuangan merupakan salah satu faktor yang penting dalam pengembangan daerah, untuk itu Kabupaten atau kota se- Sumatera dalam melaksanakan pembangunan perlu adanya dana yang dialokasikan secara khusus. Kinerja keuangan yang baik dapat meningkatkan kemandirian daerah terutama dalam melaksanakan pembangunan di setiap daerah kabupaten se-Sumatera. Kinerja keuangan daerah adalah sebagaimana kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalan kekayaan asli daerah yang dikatakan sebagai pendapatan asli daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya oleh pemerintah daerah. Jumlah dan kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah (Florida, 2007).

Penelitian sebelumnya yang menganalisis hubungan belanja modal pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi diantaranya Alexiou (2009), bahwa pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh belanja modal pemerintah, belanja konsumsi pemerintah, investasi swasta, tenaga kerja, perdagangan bebas serta bantuan luar negeri. Sementara pada penelitian Sularso (2011) hubungan antara belanja modal dan pertumbuhan ekonomi disusun dalam bentuk simultan dimana kinerja keuangan daerah berupa derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, efektivitas PAD dan derajat kontribusi BUMD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal dan belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Berbagai belanja yang dialokasikan pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat. Untuk itu, didalam melaksanakan kepentingan jangka pendek, pungutan yang bersifat *retribusi* lebih relevan dibanding pajak. Alasan

yang mendasari, pungutan ini berhubungan secara langsung dengan masyarakat. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas layanan publik tidak mengalami peningkatan (Mardiasmo 2002).

Otonomi daerah menurut UU No.32 Tahun 2004, diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah membawa dua implikasi khusus bagi pemerintah daerah yaitu semakin meningkatnya biaya ekonomi (*high cost economy*), dan yang kedua adalah efisiensi dan efektifitas. Oleh karena itu desentralisasi membutuhkan dana yang memadai bagi pelaksanaan pembangunan di daerah (Handayani 2009).

Menurut Khusaini (2006), desentralisasi merupakan bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang, dan sumber-sumber daya (dana, personil, dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintah daerah. Desentralisasi dapat pula diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, salah satu makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses pengintensifikasian peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Desentralisasi fiskal memerlukan adanya pergeseran beberapa tanggung jawab terhadap pendapatan (*revenue*) dan atau pembelanjaan (*expenditure*) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah (Handayani 2009). Faktor yang sangat penting dalam menentukan

desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi wewenang (otonomi) untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya (PAD).

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, pada pasal 1 memberikan pengertian bahwa “Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Pemahaman lain dapat dilihat dari para ahli, bahwa dalam membahas dan mengungkap masalah otonomi daerah, terdapat 4 hal untuk mengetahui dan menilai bahwa daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya.

1. Adanya urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah atasannya.
2. Pengaturan dan pengurusan dilaksanakan atas inisiatif dan kebijakan sendiri.
3. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan perlengkapan sendiri.
4. Untuk membiayai urusan yang diserahkan itu diperlukan sumber keuangan sendiri.”

Menyimak hal tersebut di atas, maka jelaslah bahwa otonomi daerah terjadi apabila terdapat pemerintahan tingkat atas yang memberikan atau menyerahkan beberapa atau sebahagian urusan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah tingkat dibawahnya untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri, atau dengan kata lain bahwa pengaturan yang telah dilaksanakan oleh aparat pemerintah daerah berdasarkan atas inisiatif dan kebijaksanaannya.

Demikian pula dalam hal pembiayaannya yang bersumber pada pendapatan yang dimiliki oleh daerah atau pendapatan luar sebagai suatu upaya yang dilakukan sendiri sesuai dengan wewenang yang dimiliki. Sesuai dengan uraian tentang cara peningkatan sumber pendapatan asli daerah ini, maka suatu daerah dalam melaksanakan otonomi memerlukan sumber-sumber pembiayaan, dan oleh karena itu daerah harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber daya yang tersedia dan potensial guna memenuhi kebutuhan pembiayaan daerah.

## **2.2. Kerangka Pikir**

Dengan meningkatnya alokasi belanja modal, pemerintah berharap kinerja yang dilakukan oleh para pegawai juga akan mengalami peningkatan. Menggenjot belanja modal adalah perkara sangat penting karena meningkatkan produktivitas perekonomian. Semakin banyak belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian dalam hal ini adalah kinerja pemerintah daerah. Belanja modal berupa infrastruktur jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Upaya menggenjot belanja modal jelas harus disertai dengan meningkatnya kemampuan pemerintah pusat dan daerah menyerap anggaran. Salah satu caranya adalah dengan mempercepat proses tender untuk proyek-proyek yang dibiayai dari anggaran belanja modal. Dengan begitu, proyek-proyek itu pun cepat bergulir dan roda ekonomi bergerak (wordpress.com).

Berbagai belanja yang dialokasikan pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat. Belanja modal yang dilakukan pemerintah dalam hal ini melayani kebutuhan masyarakat seperti pembangunan sarana prasarana contohnya jalan, bangunan, jembatan. Hal ini tentunya menuntut pemerintah untuk menyediakan dana yang berasal dari keuangan daerah untuk membangun

fasilitas tersebut. Pemerintah dapat melakukan belanja modal dengan melihat kondisi dari keuangan daerah. Keuangan daerah ini dilihat dari kemandirian suatu daerah yang tidak tergantung dengan dana bantuan pusat tapi lebih mengandalkan dari hasil sumber – sumber yang ada di daerah tersebut. Kekayaan yang berasal dari sumber – sumber daerah dapat meningkatkan derajat kemandirian suatu daerah. Kemandirian keuangan daerah ini berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi suatu daerah alasan yang mendasar ini ditinjau dari penelitian Adi 2007 bahwa adanya hubungan antara pertumbuhan ekonomi daerah, belanja pembangunan dan pendapatan asli daerah.

Dalam penelitian ini juga penulis menghubungkan antara investasi daerah dengan kemandirian keuangan daerah yang memiliki pengaruh, hal ini dapat terlihat dalam jangka waktu panjang. Investasi tidak dapat dilihat dengan waktu yang pendek. Penulis dalam hal ini mengambil investasi daerah berupa penyertaan modal saham. Investasi meningkat akan meningkatkan pula pendapatan daerah dan ini berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan suatu daerah. Kemandirian keuangan daerah bila dikaitkan dengan investasi sangat berkaitan karena investasi dapat meningkatkan keuangan daerah tetapi jangka waktu yang dapat terlihat bahwa untuk investasi dalam jangka panjang. Hal ini bisa dilihat dengan adanya peningkatan pendapatan yang berasal dari investasi daerah melalui Pendapatan Regional Domestik Bruto (PDRB). Investasi ditujukan untuk mendapatkan manfaat ekonomik bagi daerah seperti bunga, deviden dan royalti atau manfaat social dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

Kemandirian keuangan daerah adalah sebagaimana kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalian kekayaan asli daerah yang dikatakan sebagai pendapatan asli daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya oleh- pemerintah daerah. Jumlah dan kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah (Florida, 2007).

Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk perolehan asset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya terutama dalam hal keuangan. Untuk dapat mengetahui terjadinya peningkatan kemandirian daerah, pendapatan asli daerah bisa dijadikan sebagai tolak ukurnya, karena PAD ini sendiri merupakan komponen yang penting yang mencerminkan bagaimana sebuah kota atau kabupaten se-Sumatera dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut.

### **2.3. Kemandirian Keuangan Daerah**

Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Dalam Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000, menyebutkan bahwa *keuangan daerah adalah* semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.



Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan tersebut, keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dikeluarkannya undang-undang tentang Otonomi Daerah, membawa konsekuensi bagi daerah yang akan menimbulkan perbedaan antar daerah yang satu dengan yang lainnya, terutama dalam hal kemampuan keuangan daerah, antara lain (Nataluddin, 2001:167):

- Daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah.
- Daerah yang mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah.
- Daerah yang sedikit mampu melaksanakan otonomi daerah dan
- Daerah yang kurang mampu melaksanakan urusan otonomi daerah

Selain itu ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah sebagai berikut (Nataluddin, 2001:167)

Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah yaitu pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan / kemandirian daerah (Yuliati, 2001:22)

Secara konseptual, pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, walaupun pengukuran kemampuan keuangan daerah ini akan menimbulkan perbedaan. Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Nataludin, 2001:168-169) memperkenalkan “Hubungan Situasional” dalam pelaksanaan otonomi daerah

- Pola Hubungan Instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah)

- Pola Hubungan Konsultif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.
- Pola Hubungan Partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
- Pola Hubungan Delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah.

Bertolak dari teori tersebut, karena adanya potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berbeda, akan terjadi pula perbedaan pola hubungan dan tingkat kemandirian antar daerah. Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah (dari sisi keuangan) dapat dikemukakan tabel sebagai berikut :

Tabel  
Pola Hubungan Tingkat Kemampuan Daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola hubungan
Rendah sekali	0%-25%	Instruktif
Rendah	25%-50%	Konsultatif
Sedang	50%-75%	Partisipatif
Tinggi	75%-100%	Delegatif

Sumber : Abdul Halim (2002:169)

- Pengukuran Kemandirian keuangan daerah
- Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

RK	=	$\frac{\text{PENDAPATAN ASLI DAERAH}}{\text{BANTUAN PEM PUSAT/ PROVINSI DAN PINJAMAN}}$
----	---	---

Sumber : Abdul Halim (2008)

- Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi.

#### **2.4. Belanja Modal.**

- Sumber dan pengertian belanja modal
- 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 di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Belanja Modal sendiri terdiri dari: (1) Belanja Modal Tanah, (2) Belanja Modal Peralatan dan Mesin, (3) Belanja Modal Gedung dan Bangunan, (4) Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan, dan (5) Belanja Modal Fisik Lainnya. Sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan

nomor PER-66/PB/2005 tanggal 28 Desember 2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pengeluaran untuk beban Belanja Modal dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung.

- Penggunaan belanja modal

1. 523 Belanja pemeliharaan
2. 5231 Belanja Pemeliharaan
3. 52311 Belanja Biaya Pemeliharaan Gedung dan Bangunan
4. 523111 Belanja Biaya Pemeliharaan Gedung dan Bangunan

Pengeluaran pemeliharaan/perbaikan yang dilaksanakan sesuai dengan Standar Biaya Umum. Dalam rangka mempertahankan gedung dan bangunan kantor dengan tingkat kerusakan kurang dari atau sampai dengan 2%; dan pemeliharaan/perawatan halaman/taman gedung/kantor agar berada dalam kondisi normal (tidak memenuhi syarat kapitalisasi aset tetap gedung dan bangunan).

5. 523119 Belanja Biaya Pemeliharaan Gedung dan Bangunan Lainnya

Pengeluaran untuk membiayai pemeliharaan rumah dinas dan rumah jabatan yang erat kaitannya dengan pelaksanaan tugas para pejabat seperti istana negara, rumah Jabatan Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota/Mahkamah Agung/Ketua Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Kejaksaan Agung/Kejaksaan Tinggi/Kejaksaan Negeri/Pimpinan/Ketua Lembaga Non Kementerian/TNI/Polri/asrama yang terdapat di semua Kementerian/Lembaga Non Kementerian, termasuk TNI, Polri/Aula yang pisah dengan Gedung Kantor/Gedung

Kesenian, Art Center/Gedung Museum beserta isinya termasuk taman, pagar agar berada dalam kondisi normal.

6. 52312 Belanja Biaya Pemeliharaan Peralatan dan Mesin

7. 523121 Belanja Biaya Pemeliharaan Peralatan dan Mesin

Pengeluaran untuk pemeliharaan/perbaikan untuk mempertahankan peralatan dan mesin agar berada dalam kondisi normal yang tidak memenuhi syarat kriteria kapitalisasi aset tetap peralatan dan mesin.

8. 523129 Belanja Biaya Pemeliharaan Peralatan dan Mesin Lainnya

Pengeluaran lainnya untuk pemeliharaan/perbaikan untuk mempertahankan peralatan dan mesin agar berada dalam kondisi normal yang tidak memenuhi syarat kriteria kapitalisasi aset tetap peralatan dan mesin.

9. 52313 Belanja Biaya Pemeliharaan Jalan, Irigasi dan Jaringan

10. 523131 Belanja Biaya Pemeliharaan Jalan dan Jembatan

Pengeluaran untuk pemeliharaan/perbaikan untuk mempertahankan jalan dan jembatan agar berada dalam kondisi normal yang nilainya tidak memenuhi kriteria kapitalisasi jalan dan jembatan.

11. 523132 Belanja Biaya Pemeliharaan Irigasi

Pengeluaran untuk pemeliharaan/perbaikan untuk mempertahankan irigasi agar berada dalam kondisi normal yang nilainya tidak memenuhi kriteria kapitalisasi.

12. 523133 Belanja Biaya Pemeliharaan Jaringan

Pengeluaran untuk pemeliharaan/perbaikan untuk mempertahankan jaringan agar berada dalam kondisi normal yang tidak memenuhi kriteria kapitalisasi jaringan.

13. 52319 Belanja Biaya Pemeliharaan Lainnya

14. 523199 Belanja Biaya Pemeliharaan Lainnya

Pengeluaran untuk pemeliharaan aset tetap selain gedung dan bangunan, peralatan dan mesin serta jalan, irigasi dan jaringan agar berada dalam kondisi normal termasuk pemeliharaan tempat ibadah, bangunan bersejarah seperti candi, bangunan peninggalan Belanda, Jepang yang belum diubah posisinya, kondisi bangunan/Bangunan Keraton/Puri bekas kerajaan, bangunan cagar alam, cagar budaya, makam yang memiliki nilai sejarah.

- Jenis Belanja Modal

Pengeluaran untuk pembayaran perolehan asset dan/atau menambah nilai asset tetap/asset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi asset tetap/asset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Dalam pembukuan nilai perolehan aset dihitung semua pendanaan yang dibutuhkan hingga asset tersebut tersedia dan siap untuk digunakan. Termasuk biaya operasional panitia pengadaan barang/jasa yang terkait dengan pengadaan asset berkenaan.

Kriteria kapitalisasi dalam pengadaan/pemeliharaan barang/asset merupakan suatu tahap validasi untuk penetapan belanja modal atau bukan dan merupakan syarat wajib dalam penetapan kapitalisasi atas pengadaan barang/asset:

1. Pengeluaran anggaran belanja tersebut mengakibatkan bertambahnya asset dan/ atau bertambahnya masa manfaat/umur ekonomis asset berkenaan
2. Pengeluaran anggaran belanja tersebut mengakibatkan bertambahnya kapasitas, peningkatan standar kinerja, atau volume asset.
3. Memenuhi nilai minimum kapitalisasi dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Untuk pengadaan peralatan dan mesin batas minimal harga pasar per unit barang adalah sebesar Rp 300.000,-
  - b. Untuk pembangunan dan/ atau pemeliharaan gedung dan bangunan perpaket pekerjaan adalah sebesar Rp 10.000.000,-
4. Pengadaan barang tersebut tidak dimaksudkan untuk diserahkan/dipasarkan kepada masyarakat atau entitas lain di luar pemerintah.

Belanja modal dipergunakan untuk antara lain:

1. Belanja modal tanah

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



## 2. Belanja modal peralatan dan mesin

Pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain biaya pembelian, biaya pengangkutan, biaya instalasi, serta biaya langsung lainnya untuk memperoleh dan mempersiapkan sampai peralatan dan mesin tersebut siap digunakan.

## 3. Belanja modal gedung dan bangunan

Pengeluaran untuk memperoleh gedung dan bangunan secara kontraktual sampai dengan gedung dan bangunan siap digunakan meliputi biaya pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan IMB, notaris, dan pajak (kontraktual).

Dalam belanja ini termasuk biaya untuk perencanaan dan pengawasan yang terkait dengan perolehan gedung dan bangunan.

## 4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan

Pengeluaran untuk memperoleh jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan sampai siap pakai meliputi biaya perolehan atau biaya konstruksi dan biaya-biaya lain yang dikeluarkan sampai jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan tersebut siap pakai. Dalam belanja ini termasuk biaya untuk penambahan dan penggantian yang meningkatkan masa manfaat, menambah nilai aset, dan di atas batas minimal nilai kapitalisasi jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan.

## 5. Belanja modal lainnya

Pengeluaran yang diperlukan dalam kegiatan pembentukan modal untuk pengadaan/pembangunan belanja modal lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan dalam perkiraan kriteria belanja modal Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jaringan (Jalan, Irigasi dan lain-lain).

Termasuk dalam belanja modal ini: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-barang purbakala dan barang-barang untuk museum, serta hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah sepanjang tidak dimaksudkan untuk dijual dan diserahkan kepada masyarakat.

Termasuk dalam belanja modal ini adalah belanja modal non fisik yang besaran jumlah kuantitasnya dapat teridentifikasi dan terukur.

#### 6. Belanja modal Badan Layanan Umum (BLU)

Pengeluaran untuk pengadaan/perolehan/pembelian aset yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan operasional BLU.

### 2.5. Investasi Daerah

#### - Pengertian

Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan Investasi Langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Investasi Pemerintah bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. Menurut Simbolon(2010) bentuk Investasi Pemerintah dilakukan dalam bentuk Investasi surat berharga

dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi.

Investasi Surat Berharga meliputi:

- a. investasi dengan cara pembelian saham; dan/atau
- b. investasi dengan cara pembelian surat utang.

Investasi ini dilaksanakan oleh Badan Investasi Pemerintah.

1. Investasi Langsung.

Dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Investasi Langsung meliputi:

1. Penyertaan Modal; dan/atau
2. Pemberian Pinjaman.

Investasi Langsung dapat dilakukan dengan cara:

1. Kerjasama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha dan/atau BLU dengan pola kerjasama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*); dan/atau
2. Kerjasama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing, dengan selain pola kerjasama pemerintah dan swasta (*Non Public Private Partnership*).

Bidang Investasi Langsung meliputi bidang infrastruktur dan bidang lainnya.

Khusus pada Investasi Langsung pada bidang lainnya, ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

- Sumber dana Investasi

Menurut Simbolon (2010) bahwa sumber dana investasi pemerintah dapat berasal dari:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Keuntungan investasi terdahulu;
3. Dana/barang amanat pihak lain yang dikelola oleh Badan Investasi Pemerintah; dan/atau
4. Sumber-sumber lainnya yang sah.

Sumber dana Investasi Pemerintah ditempatkan pada Rekening Induk Dana Investasi yang ditentukan oleh Menteri Keuangan. Sumber dana Investasi Pemerintah ditempatkan pada Badan Investasi Pemerintah dan dikelola secara tersendiri oleh Badan Investasi Pemerintah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyediaan, pencairan, dan pengelolaan dana dalam Rekening Induk Dana Investasi diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan.

- Kewenangan, Lingkup dan Pelaksanaan Investasi Pemerintah

- Lingkup

Lingkup pengelolaan Investasi Pemerintah meliputi:

- a. perencanaan;
- b. pelaksanaan investasi;

c. penatausahaan dan pertanggungjawaban investasi;

d. pengawasan; dan

e. divestasi.

- Kewenangan

Kewenangan pengelolaan Investasi Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Kewenangan pengelolaan Investasi Pemerintah meliputi kewenangan regulasi, supervisi, dan operasional.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan regulasi sebagaimana, Menteri Keuangan selaku pengelola Investasi Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab:

1. merumuskan kebijakan, mengatur, dan menetapkan pedoman pengelolaan Investasi Pemerintah;
2. menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam pelaksanaan Investasi Pemerintah; dan
3. menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan Investasi Pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan Perjanjian Investasi.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan supervisi, Menteri Keuangan selaku pengelola Investasi Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab:

1. melakukan kajian kelayakan dan memberikan rekomendasi atas pelaksanaan Investasi Pemerintah;
2. memonitor pelaksanaan Investasi Pemerintah yang terkait dengan

dukungan pemerintah;

3. mengevaluasi secara berkesinambungan mengenai pembiayaan dan keuntungan atas pelaksanaan Investasi Pemerintah dalam jangka waktu tertentu; dan
4. melakukan koordinasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan Investasi Langsung dalam penyediaan infrastruktur dan bidang lainnya, termasuk apabila terjadi kegagalan pemenuhan kerjasama.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan operasional, Menteri Keuangan selaku pengelola Investasi Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab:

1. mengelola Rekening Induk Dana Investasi;
2. meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan dana Investasi Pemerintah dari Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing;
3. mengusulkan rencana kebutuhan dana Investasi Pemerintah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
4. dana atau barang dalam rangka Investasi Pemerintah;
5. melakukan Perjanjian Investasi dengan Badan Usaha terkait dengan penempatan dana Investasi Pemerintah;
6. melakukan pengendalian atas pengelolaan risiko terhadap pelaksanaan Investasi Pemerintah;
7. mengusulkan rekomendasi atas pelaksanaan Investasi Pemerintah;
8. mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah yang diatur dalam Perjanjian Investasi;

9. menyusun dan menandatangani Perjanjian Investasi;
10. mengusulkan perubahan Perjanjian Investasi;
11. melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan Perjanjian Investasi;
12. melaksanakan Investasi Pemerintah dan Divestasinya; dan
13. apabila diperlukan, dapat mengangkat dan memberhentikan Penasihat Investasi.

Untuk menyelenggarakan kewenangan supervisi, Menteri Keuangan membentuk Komite Investasi Pemerintah yang bersifat *ad hoc*.

Untuk menyelenggarakan kewenangan operasional, Menteri Keuangan membentuk Badan Investasi Pemerintah yang dapat berupa satu atau lebih satuan kerja atau badan hukum.

Penyelenggaraan kewenangan operasional pengelolaan Investasi Pemerintah oleh Badan Investasi Pemerintah berbentuk satuan kerja dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini. Penyelenggaraan kewenangan operasional pengelolaan Investasi Pemerintah oleh Badan Investasi Pemerintah berbentuk badan hukum dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Badan Investasi Pemerintah yang berupa satuan kerja dipimpin oleh kepala atau direktur yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Dalam rangka pengawasan atas pelaksanaan kewenangan operasional oleh Badan Investasi Pemerintah yang berupa satuan kerja, Menteri Keuangan dapat membentuk Dewan

Pengawas.

- Pelaksanaan

Investasi dengan cara pembelian saham dapat dilakukan atas saham yang diterbitkan perusahaan. Investasi dengan cara pembelian surat utang dapat dilakukan atas surat utang yang diterbitkan perusahaan, pemerintah, dan/atau negara lain (hanya dapat dilakukan apabila penerbit surat utang memberikan opsi pembelian surat utang kembali).

Pelaksanaan investasi sebagaimana dimaksud tersebut, didasarkan pada penilaian kewajaran harga surat berharga yang dapat dilakukan oleh Penasihat Investasi.

Pelaksanaan Investasi Langsung melalui Penyertaan Modal dan/atau Pemberian Pinjaman dilakukan oleh Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing. (untuk jangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan).

- .Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini diantaranya. Mangindang Silitonga. (2010) melakukan penelitian tentang pengaruh tingkat kemandirian keuangan daerah terhadap belanja modal pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatra Utara. Hasil analisis menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal.

Kurnia Rina Ariani (2010) melakukan penelitian tentang pengaruh belanja



modal dan dana alokasi umum terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah dan *tax effort* (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten/Kota Wilayah Eks Surakarta. Hasil penelitian ini berhasil membuktikan adanya pengaruh yang signifikan positif dari variabel independen belanja modal dan pengaruh signifikan negatif dana alokasi umum terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Untuk variabel dependen *tax effort* belanja modal mempunyai pengaruh signifikan positif sedangkan dana alokasi umum tidak mempunyai pengaruh signifikan terhadap *tax effort*.

Kusnandar *et all* (2010) melakukan penelitian tentang pengaruh dana alokasi Umum, pendapatan asli daerah, sisa lebih pembiayaan anggaran, dan luas wilayah terhadap belanja modal. Penelitian ini membuktikan bahwa besarnya alokasi belanja modal dipengaruhi oleh DAU, PAD, SiLPA dan luas wilayah. Secara parsial DAU tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal sedangkan PAD, SiLPA dan Luas Wilayah berpengaruh.

Hadi sasana ( 2011 ) melakukan penelitian tentang analisis determinan belanja daerah di kabupaten kota Provinsi Jawa Barat dalam era otonomi dan desentralisasi fiscal. Penelitian ini menghasilkan antara dana perimbangan, PAD, PDRB, Jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

Amir Jaya (2005) melakukan penelitian analisis pengaruh anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) dan investasi swasta terhadap peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) di Kabupaten Tana Toraja. Hasilnya bahwa APBD dan investasi swasta melalui PDRB dapat meningkatkan PAD.

Ayu Mita Utami (2011) melakukan penelitian tentang pengaruh investasi dan pertumbuhan ekonomi terhadap pendapatan asli daerah ( Studi Kasus di

Pemerintahan Kota Tasikmalaya ) Hasilnya bahwa; (1) Hubungan antara investasi dan pertumbuhan ekonomi tidak kuat (2) Investasi tidak berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah (3) Pertumbuhan ekonomi berpengaruh secara signifikan terhadap pendapatan asli daerah (4) Investasi dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh secara signifikan terhadap pendapatan asli daerah.

Kuncoro Thesaurianto ( 2007) melakukan penelitian tentang analisis pengelolaan keuangan daerah terhadap kemandirian daerah. Hasilnya bahwa transfer pemerintah, jumlah kendaraan roda 4 atau lebih serta kendaraan roda 2 juga investasi berpengaruh positif terhadap PAD.

Penelitian asing yang terkait dengan penelitian ini :

Lucian A. Bebchuk (2008) melakukan penelitian tentang a plan for addressing the financial crisis. Penelitian ini menyimpulkan bahwa rencana departemen keuangan akan menanamkan modal melalui membayar lebih untuk aset-aset bermasalah, itu akan membebankan biaya besar pada pembayar pajak dan mungkin tidak menyalurkan modal yang dibutuhkan untuk penggunaan yang paling berharga.

Klaus J. Hopt Patrick C. Leyens (2004) melakukan penelitian dengan judul Board Models in Europe Recent Developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France, and Italy Hasilnya bahwa The European Institute Tata Kelola Perusahaan telah dibentuk untuk meningkatkan perusahaan pemerintahan melalui pengembangan penelitian ilmiah independen dan kegiatan yang terkait.

Shann Trunbull (2002) melakukan penelitian dengan judul a new way to

govern organisations and society after enron. Hasilnya bahwa runtuhnya enron, dan kegagalan banyak perusahaan lain di seluruh dunia, menandakan krisis dalam kapitalisme.

Mnenwa *et all* (2009) melakukan penelitian tentang assessing institutional promoting framework growth of MSEs in Tanzania: Case Dar es Salaam Hasil penelitian ini, bahwa layanan kesadaran pengusaha MSE disediakan oleh berbagai MSE mendukung lembaga-lembaga bervariasi dengan jenis layanan.

Francis M. *et all* (2001) melakukan penelitian dengan judul growth performance explain Africa: Kenya case study. Hasilnya bahwa untuk menempatkan lingkungan kebijakan yang ditujukan untuk membantu pasar dan perkembangan pasar di Kenya dalam perspektif, kami meninjau spektrum yang luas dari kebijakan penyesuaian struktural dan efeknya

### **2.3.1 Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan**

Kegiatan pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan yang baik terhadap publik. Hal ini tentu saja dengan melakukan penyediaan sarana dan prasarana masyarakat. Peran pemerintah sangat efektif didalam melakukan penyediaan sarana dan prasarana, dengan melakukan belanja modal yang bergantung pada dana yang ada di pemerintahan kabupaten kota. Berarti belanja modal tidak bergantung pada kemandirian suatu daerah, tetapi ditinjau dari kebutuhan daerah tersebut. Tujuan melakukan belanja modal dimana pemerintah daerah ingin meningkatkan pelayanan yang optimal terhadap masyarakat. Belanja modal tidak mempunyai pengaruh terhadap kemandirian, dari penelitian yang dilakukan Silitonga 2010 yang menemukan adanya pengaruh kemandirian daerah terhadap

belanja modal, hasil penelitian ini menunjukkan tidak adanya pengaruh antara kemandirian daerah dan belanja modal. Sedangkan Alegre (2006) menunjukkan hasil empiris bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh negatif signifikan terhadap belanja modal di Spanyol. Dengan otonomi daerah, daerah diberi wewenang untuk menggali sumber-sumber keuangan yang ada di daerahnya masing-masing sehingga mampu untuk membiayai sendiri belanja daerahnya yang terdiri dari belanja operasi (rutin) dan belanja modal. Pembiayaan tersebut diperoleh dari PAD, sehingga perlu dilihat sejauh mana efektivitas dari pendapatan asli daerah tersebut, yang didukung pula oleh dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah setara Provinsi dan Kabupaten/Kota yang diantaranya berupa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Semakin efektif pemerintah daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah (PAD), maka akan memperbesar atau meningkatkan jumlah pendapatan asli daerah yang diperoleh. Jika jumlah PAD cukup besar maka diharapkan akan menurunkan atau bahkan menutupi jumlah DAU yang diberikan pemerintah pusat. Jika hal tersebut dapat tercapai maka daerah dikatakan mandiri. Tingkat kemandirian ini ditunjukkan dengan kontribusi PAD untuk mendanai belanja-belanja daerahnya. Holtz-Eakin et al dalam Rizky dan Suryo (2009) menyatakan terhadap keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Temuan Prakoso dalam Rizky dan Suryo (2009) menunjukkan bahwa jumlah belanja modal dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat, kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan dari pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat menjadi semakin tinggi. Hal ini memberikan adanya indikasi

yang kuat bahwa perilaku belanja daerah khususnya belanja modal akan sangat dipengaruhi sumber penerimaan ini.

Pemerintah melakukan pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana yang diperlukan oleh negara, yang tercermin di dalam belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah. Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan kemandirian keuangan daerah, sesuai dengan logika, semakin banyak sumber yang menghasilkan, maka hasilnya pun akan semakin banyak. Penelitian sebelumnya yang dilakukan Alexiou (2009) bahwa pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh belanja modal pemerintah. Kemudian di perkuat dengan penelitian yang dilakukan Sularso (2011) adanya pengaruh kinerja keuangan terhadap alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Jawa Tengah, penelitian yang dilakukan oleh Hadi Sasana (2011) bahwa dana perimbangan PAD, PDRB, Jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap belanja daerah, kemudian penelitian yang dilakukan Ariani (2010) Pengaruh Belanja Modal dan Dana Alokasi Umum Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Tax Effort, ada perbedaan yang dilakukan penulis yakni penulis menggunakan variabel independennya belanja modal dan investasi daerah terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, maka timbulah hipotesis sebagai berikut :

*H1 : Belanja Modal berpengaruh positif terhadap tingkat kemandirian keuangan*

### **2.3.2. Pengaruh Investasi terhadap kemandirian keuangan daerah**

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah merupakan titik tolak pemberdayaan pemerintah daerah secara lebih mandiri. Pembangunan daerah dengan sistem otonomi daerah ditujukan demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi (PDRB) dan kesejahteraan masyarakat. Dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang dicerminkan dengan peningkatan nilai PDRB, dibutuhkan sumber dana maupun sumber daya manusia untuk mencapai hal itu, kabupaten kota menggali dana dari investasi yang ada dan menggali potensi daerahnya. Untuk melihat pengaruh tingkat investasi terhadap kemandirian keuangan daerah maka digunakan analisis regresi berganda.

Investasi pada hakekatnya merupakan awal kegiatan pembangunan ekonomi, investasi dapat dilakukan oleh swasta, pemerintah atau kerjasama antara pemerintah dan swasta. Investasi yang mengalami peningkatan akan berpengaruh besar terhadap kemandirian keuangan daerah karena hal ini dapat meningkatkan pendapatan daerah sehingga dapat membiayai pembangunan di daerah tersebut dan sarana prasarana dapat terpenuhi terutama dalam melakukan belanja daerah.

Dengan demikian tingkat investasi, belanja modal dapat dijadikan indikator dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi (PDRB) yang menuju pada kemandirian keuangan daerah. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah merupakan titik tolak pemberdayaan pemerintah daerah secara lebih mandiri. Pembangunan daerah dengan sistem otonomi daerah ditujukan demi terwujudnya kemandirian keuangan daerah dan kesejahteraan

masyarakat. Dalam mewujudkan kemandirian keuangan daerah yang dicerminkan dengan peningkatan pendapatan daerah. Untuk melihat pengaruh tingkat investasi, terhadap kemandirian keuangan daerah maka digunakan analisis regresi berganda.

Mengingat begitu pentingnya keberadaan infrastruktur, sudah sewajarnya jika pembangunan infrastruktur mendapatkan prioritas dalam pembangunan nasional. Namun krisis ekonomi berdampak negatif terhadap laju pembangunan infrastruktur. Menurunnya kemampuan keuangan pemerintah, menyebabkan memburuknya kualitas pelayanan infrastruktur dan tertundanya pembangunan infrastruktur baru. Kerusakan jaringan infrastruktur ini dapat meningkatkan biaya pengguna (*user costs*) yang sangat besar, menghambat mobilitas ekonomi, meningkatkan harga barang serta mempersulit upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara mendasar, pembiayaan rehabilitasi dan perluasan jaringan infrastruktur memerlukan biaya besar yang di luar kapasitas pembiayaan pemerintah. Saat ini pemerintah hanya mampu membiayai upaya perbaikan dan perawatan (*maintenance*) infrastruktur yang sudah ada.

Investasi sangat berperan aktif dalam peningkatan pendapatan daerah misalkan investasi yang dilakukan untuk mengembangkan dana dari kabupaten se-Sumatera. Investasi yang dilakukan misalkan penyertaan modal saham untuk meningkatkan pendapatan daerah. PAD yang meningkat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan. Beberapa penelitian asing yang berkaitan dengan sector public mengenai kemandirian keuangan Francis et all (2001) Growth performance explain Africa, adanya keterkaitan kinerja keuangan dan pertumbuhan ekonomi, penelitian Shann Trunbull (2002) bahwa runtuhnya enron

dan kegagalan perusahaan lain di seluruh dunia menunjukkan adanya krisis dalam kapitalisme berarti disini perlu adanya auditor, swasta, pemerintah serta pengendali internal untuk dapat menilai keadaan keuangan. Penelitian ini hampir sama dengan yang dilakukan Klaus J et all (2004) bahwa tata kelola perusahaan akan dapat meningkatkan perusahaan pemerintahan melalui pengembangan penelitian ilmiah independen dan kegiatan yang terkait. Adanya hubungan penelitian ini adalah apabila perusahaan pemerintah meningkat disebabkan adanya perhatian yang sangat khusus berupa pengembangan yang berguna bagi peningkatan pendapatan terutama untuk pemerintah. Hal ini berkaitan dengan adanya kemandirian suatu daerah disebabkan peningkatan pada pendapatan daerah melalui investasi daerah. Lucian A. Bebchuk (2008) meneliti tentang A plan for addressing the financial crisis bahwa rencana departemen keuangan akan menanamkan modal untuk membayar aset – aset bermasalah, itu akan membebankan biaya besar pada pembayar pajak dan mungkin tidak menyalurkan modal yang dibutuhkan untuk pengguna yang paling berharga. Keterkaitan penyaluran modal yang merupakan bagian dari kinerja keuangan dalam organisasi. Penyaluran modal yang teratur sehingga tidak menyebabkan terjadinya defisit anggaran. Kemandirian suatu daerah tergantung dari peningkatan sektor sumber daya yang ada didaerah tersebut, hal ini dilihat dari pencapaian anggaran pendapatan pemerintah. Mnenwa et all (2009) bahwa adanya keterkaitan antara kelembagaan dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi sehingga mendorong investasi. Dalam penelitian asing diatas penulis menyimpulkan adanya keterkaitan dengan penelitian ini. Penelitian di Indonesia sendiri yang dilakukan Utami 2012 bertolak belakang bahwa hasilnya menunjukkan Investasi atau



penyertaan modal di Pemerintah Kota Tasikmalaya tidak setiap tahun ada penyertaan modal kepada Bank Jabar Banten. Hal ini dikarenakan harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan tergantung kebijakan kepala daerah. Di tarik kesimpulan bahwa adanya pengaruh investasi terhadap pendapatan asli daerah. Peningkatan pendapatan daerah menunjukkan adanya peningkatan kemandirian keuangan daerah. Berarti daerah tidak tergantung pada dana transfer, adanya peningkatan investasi tergantung dana investasi yang dikeluarkan pemerintah dan juga ini dilihat dari kebijakan pemerintah. Bertolak belakang penelitian yang dilakukan Jaya (2005) menganalisis pengaruh APBD dan investasi swasta terhadap peningkatan PAD di kabupaten tana toraja berpengaruh positif. Peningkatan investasi akan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah. Sumber pendapatan asli daerah berguna bagi pemerintah untuk melakukan belanja daerah yang tercantum dalam anggaran pendapatan belanja daerah. Dalam pemaparan diatas sehingga timbulah hipotesis sebagai berikut :

*H2 : Investasi berpengaruh positif terhadap tingkat kemandirian keuangan*

Dari penjelasan tersebut maka gambar penelitian antara belanja modal, investasi terhadap tingkat kemandirian keuangan sebagai berikut :

**Gambar 2.1 Kerangka Penelitian**

**Variabel Independen**

**Variabel Dependen**

