

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. *Stewardship Theory*

Menurut Donaldson dan Davis (1991), *stewardship theory* merupakan teori yang menggambarkan situasi dimana para manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan bahwa 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.

Pemisahan antara fungsi kepemilikan pada masyarakat dengan fungsi pengelolaan pada pemerintah menjadi semakin nyata. Berbagai keterbatasan pemilik sumber daya (*principals*) mempercayakan pengelolaan sumber daya tersebut kepada pihak lain (*steward*=manajemen) yang lebih *capable* dan siap. Kontrak hubungan antara *stewards* dan *principals* atas dasar kepercayaan bertindak kolektif sesuai dengan tujuan organisasi (Rostina, 2014)

Dalam mengelola dan mengalokasikan sumber daya, pemerintah pusat tidak dapat melakukannya sendirian dikarenakan pemerintah pusat juga tidak memiliki dana yang cukup untuk alokasi sumber daya, maka pemerintah

pusat mempercayakan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya tersebut. Oleh karena adanya keterbatasan dana maka pembuatan anggaran diperlukan, penyusunan anggaran merupakan kegiatan penting yang harus dilakukan untuk memaksimalkan kinerja pemerintah (Mulyani dan Wibowo, 2017).

2. Teori Kontijensi

Menurut Fisher (1995) dalam Hidayati (2002), teori kontijensi menyatakan bahwa perancangan dan penggunaan desain sistem pengendalian manajemen tergantung karakteristik organisasi dan kondisi lingkungan dimana sistem tersebut akan diterapkan. Berdasarkan teori kontijensi maka terdapat faktor situasional lain yang mungkin akan saling berinteraksi dalam suatu kondisi tertentu.

Berbagai penelitian yang menggunakan pendekatan kontijensi dilakukan, dengan tujuan mengidentifikasi berbagai variabel kontijensi yang memengaruhi perancangan dan penggunaan sistem pengendalian. Menurut teori kontijensi, tujuan akhir sebuah organisasi dalam beroperasi adalah agar bisa bertahan (*survive*) dan bisa tumbuh (*growth*) atau disebut juga keberlangsungan (*viability*). Teori kontijensi memberi penekanan pada perlunya memfokuskan pada perubahan dengan asumsi tidak ada satu aturan atau hukum yang memberi solusi terbaik untuk setiap waktu, tempat, semua orang atau semua situasi (Mulyani dan Wibowo, 2017).

3. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Hak-hak negara adalah segala hak atau usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengisi kas negara. Kewajiban negara adalah kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan tugas negara, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, GBHN, dan rakyat, melayani masyarakat umum, dan sebagai aparat pembangunan (*agent of development*).

Kinerja keuangan adalah salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk memastikan kemampuan daerah dalam melaksanakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar untuk mempertahankan layanan yang diinginkan, di mana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntutan yang harus dipenuhi agar pihak eksternal memutuskan untuk berinvestasi di dalam daerah. Pengukuran kinerja yang bersumber dari informasi finansial seperti laporan keuangan, diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat (Mardiasmo, 2009).

Menurut Mardiasmo (2002) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus

pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Menurut Halim (2004), beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain adalah sebagai berikut:

a. Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.

b. Rasio Efektivitas

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

4. Belanja Modal

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada Kelompok Belanja Administrasi Umum (Halim, 2004).

Menurut Rasdianto (2013) belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Besaran nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset (Permendagri 13 Tahun 2006). Dalam lampiran III PMK No. 101/PMK.02/2011 belanja modal dipergunakan untuk antara lain: belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan irigasi dan jaringan, belanja modal lainnya, dan belanja modal Badan Layanan Umum (BLU).

Sumber-sumber penerimaan daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004) yang dapat digunakan sebagai sumber pendanaan belanja daerah berasal dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana perimbangan yaitu: dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.
- c. Lain-lain pendapatan yang sah yaitu: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Sedangkan pembiayaan daerah bersumber dari: sisa lebih pembiayaan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pengalokasi dana yang bersumber dari pendapatan dan pembiayaan daerah kepada belanja daerah ditentukan oleh kebutuhan daerah sendiri atas kebutuhan belanja daerahnya. Pada umumnya sumber dana yang bersumber dari pendapatan asli daerah lebih banyak dialokasikan untuk belanja daerah lainnya diantaranya belanja modal.

5. Ukuran Pemerintah Daerah

Ukuran pemerintah daerah adalah salah satu variabel yang dalam besar atau kecilnya pemerintahan suatu daerah yang dapat diukur dengan menggunakan total aset, jumlah pegawai, total pendapatan dan tingkat produktifitas (Damanpour, 1991 dalam Sari, 2016). Patrick (2007) menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah. Dengan jumlah aset/pegawai/produktifitas yang lebih besar sehingga diharapkan memiliki kinerja keuangan yang lebih baik dari pada daerah yang lebih kecil.

Ukuran daerah yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian juga akan mempermudah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang memadai. Kemudahan di bidang operasional juga akan memberikan kelancaran dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012).

6. Dana Perimbangan

Menurut Permendagri Nomor 32 Tahun 2008, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, kepada daerah diberikan dana perimbangan melalui APBN yang bersifat transfer dengan prinsip *money follows function*. Salah satu tujuan pemberian dana perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimbangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari:

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana bagi hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana alokasi umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana alokasi khusus merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dengan adanya dana tambahan dari pemerintah pusat, diharapkan dapat memperlancar jalannya pemerintahan di tingkat daerah. Dana tersebut digunakan untuk mendanai pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

7. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim, 2004). Kelompok pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu:

a. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ditetapkan melalui peraturan daerah. Kode rekening pendapatan dibedakan untuk provinsi dan untuk kabupaten/kota. Hal ini terkait

dengan pendapatan pajak yang berbeda bagi provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

1) Jenis pendapatan pajak untuk provinsi meliputi:

- a) Pajak kendaraan bermotor
- b) Bea balik nama kendaraan bermotor
- c) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
- d) Pajak kendaraan di atas air
- e) Pajak air di bawah tanah
- f) Pajak air permukaan.

2) Jenis pendapatan pajak untuk kabupaten/kota meliputi:

- a) Pajak hotel
- b) Pajak restoran
- c) Pajak hiburan
- d) Pajak reklame
- e) Pajak penerangan jalan
- f) Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- g) Pajak parker.

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran/pemakaian karena memperoleh jasa yang diberikan oleh daerah. Kode rekening pendapatan retribusi juga berbeda untuk provinsi

dan untuk kabupaten/kota terkait dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.

- 1) Jenis pendapatan retribusi untuk provinsi meliputi:
 - a) Retribusi pelayanan kesehatan
 - b) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
 - c) Retribusi penggantian biaya cetak peta
 - d) Retribusi pengujian kapal perikanan.
- 2) Jenis pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota meliputi:
 - a) Retribusi pelayanan kesehatan
 - b) Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
 - c) Retribusi penggantian biaya cetak KTP
 - d) Retribusi penggantian biaya cetak akta catatn sipil
 - e) Retribusi pelayanan pemakaman
 - f) Retribusi pelayanan pengabuan mayat
 - g) Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum
 - h) Retribusi pelayanan pasar
 - i) Retribusi pengujian kendaraan bermotor
 - j) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
 - k) Retribusi penggantian biaya cetak peta
 - l) Retribusi pengujian kapal perikanan
 - m) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
 - n) Retribusi jasa usaha pasar grosir atau pertokoan
 - o) Retribusi jasa usaha tempat pelelangan

- p) Retribusi jasa usaha terminal
- q) Retribusi jasa usaha tempat khusus parkir
- r) Retribusi jasa usaha tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- s) Retribusi jasa usaha penyedotan kakus
- t) Retribusi jasa usaha rumah potong hewan
- u) Retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan kapal
- v) Retribusi jasa usaha tempat rekreasi dan olahraga
- w) Retribusi jasa usaha penyebrangan di atas air
- x) Retribusi jasa usaha pengolahan limbah cair
- y) Retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah
- z) Retribusi izin mendirikan bangunan
- aa) Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol
- bb) Retribusi izin gangguan
- cc) Retribusi izin trayek.

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis pendapatan ini meliputi:

- 1) Bagian laba perusahaan milik daerah
- 2) Bagian laba lembaga keuangan bank

- 3) Bagian laba lembaga keuangan nonbank
 - 4) Bagian laba atas penyertaan modal/investasi.
- d. Lain-lain PAD yang Sah

Lain-lain PAD yang sah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan berikut:

- 1) Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan
- 2) Penerimaan jasa giro
- 3) Penerimaan bunga deposito
- 4) Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- 5) Penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah (TP-TGR).

8. *Leverage*

Leverage berhubungan dengan penggunaan aktiva atau dana yang penggunaan aktiva tersebut pemerintah daerah harus menutup biaya tetap atau beban tetap. Weill (2003) dalam Minarsih (2015) mengungkapkan bahwa *leverage* merupakan proporsi yang menggambarkan besarnya utang pemerintah dari pihak eksternal dibandingkan dengan modalnya sendiri. Hal ini mengindikasikan bahwa apabila jumlah utang lebih besar daripada modal sendiri, maka hal tersebut menggambarkan bahwa sumber utama pendanaan entitas tersebut berasal dari pihak eksternal.

Didalam sektor publik, rasio utang atau *leverage* sangat penting bagi kreditur dan calon kreditur untuk mengetahui potensial pemerintah daerah dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio ini akan digunakan oleh kreditur untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar utangnya. Rasio ini juga dapat mengindikasikan seberapa besar pemerintah daerah terbebani oleh utangnya (Sesotyaningtyas, 2012).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pasal 10 Nomor 30 Tahun 2011, bahwa utang daerah atau pinjaman daerah dapat bersumber dari:

- a. Pemerintah pusat, berasal dari APBN termasuk dana investasi pemerintah, penerusan pinjaman dalam negeri dan/atau penerusan pinjaman luar negeri.
- b. Pemerintah daerah lain.
- c. Lembaga keuangan bank, yang berbadan hukum Indonesia dan mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Lembaga keuangan bukan bank, yaitu lembaga pembiayaan yang berbadan hukum Indonesia dan mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Masyarakat, berupa obligasi daerah yang diterbitkan melalui penawaran umum kepada masyarakat di pasar modal dalam negeri.

B. Hasil Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti/Tahun/Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1	Media Kusumawardani (2012) Pengaruh <i>size</i> , kemakmuran, ukuran legislatif dan <i>leverage</i> terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah - Menggunakan variabel independen <i>size</i> , kemakmuran, ukuran legislatif dan <i>leverage</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: <i>size</i> , kemakmuran, ukuran legislatif, <i>leverage</i> secara simultan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia dan secara parsial menunjukkan bahwa variabel <i>size</i> dan ukuran legislatif berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia sedangkan kemakmuran dan <i>leverage</i> tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia.
2	Fajar Nugroho (2012) Pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan daerah dengan pendapatan asli daerah sebagai variabel intervening (Studi kasus di provinsi Jawa Tengah)	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan daerah dan pendapatan asli daerah - Menggunakan variabel independen belanja modal	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: belanja modal secara signifikan berpengaruh negatif secara langsung terhadap kinerja keuangan, belanja modal secara signifikan berpengaruh positif secara tidak langsung terhadap kinerja keuangan melalui pendapatan asli daerah.
3	Sri Mulyani (2017) Pengaruh belanja modal, ukuran pemerintah daerah, intergovernmental revenue dan	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan - Menggunakan variabel independen belanja modal, ukuran	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: belanja modal berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pada

	pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan (Kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah, tahun 2012-2015)	pemerintah daerah, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah	kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah, ukuran pemerintah daerah, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pada kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah.
4	Ebit Julitawati (2012) Pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di provinsi Aceh	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan - Menggunakan variabel independen pendapatan asli daerah dan dana perimbangan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan secara simultan dan parsial berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Aceh.
5	Tesha Febria Malendra (2014) Pengaruh belanja modal, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan pada kabupaten/kota di Sumatera Barat	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan - Menggunakan variabel independen belanja modal, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: belanja modal dan <i>intergovernmental revenue</i> tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan, sedangkan pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan.
6	Indah Puspa Sari (2016) Pengaruh ukuran pemerintah daerah, PAD, <i>leverage</i> , dana perimbangan dan ukuran legislatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Studi pada kabupaten/kota di pulau Sumatera)	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah - Menggunakan variabel independen ukuran pemerintah daerah, PAD, <i>leverage</i> , dana perimbangan dan ukuran legislatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: ukuran pemerintah daerah, PAD dan dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan <i>leverage</i> dan ukuran legislatif tidak berpengaruh positif

			terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di pulau Sumatera.
7	Gideon Simanullang (2013) Pengaruh belanja modal, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan daerah kota dan kabupaten di provinsi Kepulauan Riau tahun 2008-2012	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan - Menggunakan variabel independen belanja modal, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah kota dan kabupaten di provinsi Kepulauan Riau, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah di provinsi Kepulauan Riau, secara bersamaan bahwa belanja daerah, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah di provinsi Kepulauan Riau.
8	Fauzan Jauhar (2016) Pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kab/kota se Sumatera Barat	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah - Menggunakan variabel independen pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan belanja modal	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dana alokasi umum dan belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah, dana alokasi khusus berpengaruh signifikan negatif terhadap kinerja keuangan daerah.
9	Febri Ferta Yanto (2014) Pengaruh pendapatan	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: secara parsial dan

	<p>asli daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Barat</p>	<p>- Menggunakan variabel independen pendapatan asli daerah dan dana perimbangan</p>	<p>simultan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Barat.</p>
10	<p>Mirna Sesotyaningtyas (2012) Pengaruh <i>leverage</i>, ukuran legislatif, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di pulau Jawa</p>	<p>- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah - Menggunakan variabel independen <i>leverage</i>, ukuran legislatif, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan pajak daerah</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa: <i>leverage</i>, ukuran legislatif, <i>intergovernmental revenue</i> dan pendapatan pajak daerah secara simultan memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi. Sedangkan secara parsial, variabel <i>leverage</i>, ukuran legislatif dan <i>intergovernmental revenue</i> tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja, sedangkan variabel pendapatan pajak daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja.</p>
11	<p>Putu Riesty Masdiantini (2016) Pengaruh ukuran pemerintah daerah, kemakmuran, <i>intergovernmental revenue</i>, temuan dan</p>	<p>- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan - Menggunakan variabel independen ukuran pemerintah daerah, kemakmuran,</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa: ukuran pemerintah daerah dan opini audit BPK berpengaruh positif signifikan pada kinerja keuangan pemerintah</p>

	opini audit BPK pada kinerja keuangan di kabupaten/kota se-Bali	<i>intergovernmental revenue</i> , temuan dan opini audit BPK	kabupaten/kota se-Bali, sedangkan kemakmuran, <i>intergovernmental revenue</i> dan temuan audit BPK tidak berpengaruh positif pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali.
12	Ratna Ayu Minarsih (2015) Pengaruh <i>size</i> , <i>wealth</i> , <i>leverage</i> dan <i>intergovernmental revenue</i> terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah - Menggunakan variabel independen <i>size</i> , <i>wealth</i> , <i>leverage</i> dan <i>intergovernmental revenue</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: <i>size</i> dan <i>wealth</i> tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah baik yang diukur dengan menggunakan rasio efisiensi maupun rasio efektivitas, sedangkan <i>leverage</i> dan <i>intergovernmental revenue</i> tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada rasio efisiensi, tetapi untuk rasio efektivitas berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
13	Diyah Ayuningsih (2016) Pengaruh <i>size</i> , <i>wealth</i> , <i>leverage</i> , belanja daerah dan <i>intergovernmental revenue</i> terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan pemerintah daerah - Menggunakan variabel independen <i>size</i> , <i>wealth</i> , <i>leverage</i> , belanja daerah dan <i>intergovernmental revenue</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: <i>size</i> , <i>leverage</i> dan <i>intergovernmental revenue</i> tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan <i>wealth</i> dan belanja daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

14	Mulia Andirfa (2016) Pengaruh Belanja Modal, Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh	- Menggunakan variabel dependen kinerja keuangan - Menggunakan variabel independen belanja modal, dana perimbangan dan pendapatan asli daerah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dan pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
----	---	--	---

C. Kerangka Pemikiran

Menurut Mardiasmo (2002) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pengukuran kinerja keuangan dalam penelitian ini menggunakan rasio efisiensi. Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara *output* dan *input* atau realisasi pengeluaran dengan alokasi yang dianggarkan oleh

pemerintah daerah. Semakin kecil rasio ini maka semakin efisien, begitu juga sebaliknya. Suatu kegiatan dikatakan efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (*output*) maksimal dengan menggunakan biaya (*input*) yang terendah atau dengan biaya minimal kemudian diperoleh hasil yang diinginkan (Julitawati et al, 2012).

Dalam mengelola dan mengalokasikan sumber daya, pemerintah pusat tidak dapat melakukannya sendirian dikarenakan pemerintah pusat juga tidak memiliki dana yang cukup untuk alokasi sumber daya, maka pemerintah pusat mempercayakan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya tersebut. Oleh karena adanya keterbatasan dana maka pembuatan anggaran diperlukan, penyusunan anggaran merupakan kegiatan penting yang harus dilakukan untuk memaksimalkan kinerja pemerintah (Mulyani dan Wibowo, 2017).

Dalam mengelola sumber daya pemerintah daerah akan melakukan pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana yang diperlukan oleh daerahnya, yang tercermin di dalam belanja modal. Belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pertumbuhan kinerja keuangan daerah. Belanja daerah ditentukan oleh kebutuhan daerah sendiri atas kebutuhan belanja daerahnya, karena karakteristik dan kondisi lingkungan pada setiap pemerintah daerah itu berbeda. Oleh karena itu, diperlukan sumber daya dan fasilitas yang memadai untuk memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat (Nugroho dan Rohman, 2012).

Selain belanja modal, ukuran pemerintah daerah juga mempunyai peranan yang penting dalam kinerja keuangan pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah dalam penelitian ini dinyatakan dalam total aset. Semakin besar total aset maka semakin besar pula ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai sebagai bukti peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012).

Pengalokasian dana kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi merupakan dana perimbangan yang ditransfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dugaan bahwa ada faktor situasional lainnya yang mungkin akan saling berinteraksi dalam kondisi tertentu antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Sari, 2016).

Dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat akan digunakan untuk mendanai kebutuhan pemerintah daerah. Oleh karena itu, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah akan semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya. Hal ini akan mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya sebagai bentuk pertanggung jawaban pengelolaan keuangannya karena sumber keuangannya berasal dari pihak eksternal (Minarsih, 2015).

Menurut Halim (2004), pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Setiap pemerintah daerah dapat melaksanakan pungutan dalam bentuk penerimaan pajak, retribusi dan penerimaan lainnya yang sah yang diatur dalam undang-undang. Setiap kenaikan pendapatan asli daerah akan diikuti oleh peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. Dengan adanya sumber daya yang telah diberikan oleh masyarakat, maka masyarakat mempercayakan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya tersebut sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku (Sari, 2012).

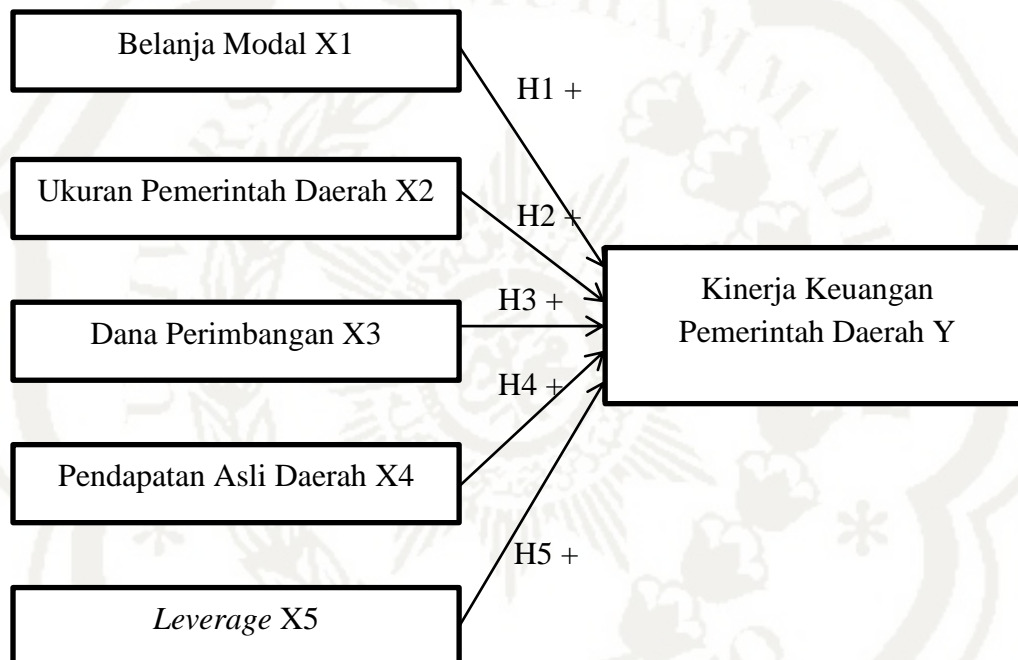
Leverage merupakan proporsi yang menggambarkan besarnya utang pemerintah dari pihak eksternal dibandingkan dengan modalnya sendiri. Rasio ini akan digunakan oleh kreditur untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar utangnya. Rasio ini juga dapat mengindikasikan seberapa besar pemerintah daerah terbebani oleh utangnya (Sesotyaningtyas, 2012).

Pemerintah daerah dapat melakukan peminjaman kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah lain atau juga ke lembaga keuangan bank. Dalam melaksanakan kegiatannya, entitas akan membutuhkan persetujuan kreditor atas kegiatan yang akan dilakukannya. Pengawasan kreditor terhadap pemerintah daerah akan berdampak terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut,

karena pemerintah daerah harus dapat menjamin dan meyakinkan kreditor bahwa dana yang dipinjamnya dapat terbayarkan (Sumarjo, 2010)

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka kerangka pemikiran penelitian ini disajikan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Bagan Kerangka Pemikiran



D. Hipotesis Penelitian

1. Pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Dalam PP No. 24 Tahun 2005 disebutkan bahwa belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan aset tetap dan aset lainnya yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun. Belanja modal yang besar merupakan contoh dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun, semakin banyak pembangunan yang dilakukan

maka akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan kinerja daerah.

Dalam penelitiannya, Andirfa et al (2016) menyatakan bahwa dengan semakin meningkatnya alokasi belanja modal maka semakin tinggi kinerja keuangan pemerintah daerah. Belanja modal merupakan pengeluaran pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang manfaatnya baik secara langsung maupun tidak langsung dapat dirasakan oleh masyarakat.

Hal tersebut selaras dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) yang menunjukkan hasil bahwa belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan.

Berdasarkan uraian diatas maka hipotesis pertama dari penelitian ini adalah:

H_1 : Belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Jawa Barat

2. Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Sudarsana dan Rahardjo (2013) menjelaskan bahwa tujuan utama program kerja pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat. Untuk memberikan pelayanan yang baik, harus didukung oleh aset yang baik pula. Oleh karena itu, diperlukan sumber daya dan fasilitas yang memadai untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, semakin besar ukuran pemerintah daerah maka akan

semakin besar pula sumber daya yang dimiliki untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tentunya diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintahan daerah tersebut.

Aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah dapat mendukung kinerja pemerintah daerah. Aset yang besar diharapkan mampu memberikan kontribusi kinerja yang besar pula. Pemerintah daerah yang memiliki aset besar diharapkan memiliki potensi untuk memberikan pelayanan yang lebih terhadap masyarakat, dengan begitu maka tuntutan dalam kinerjanya secara otomatis akan meningkat sesuai dengan nilai aset yang dimiliki (Surepno, 2013).

Sari (2016) menguji hubungan antara ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten/kota di pulau Sumatera. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian Masdiantini dan Erawati (2016) dan Kusumawardani (2012) memberikan kesimpulan yang sama bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka hipotesis kedua dari penelitian ini adalah:

H_2 : Ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Jawa Barat

3. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Apabila realisasi belanja daerah lebih tinggi daripada pendapatan daerah, maka akan terjadi defisit. Oleh karena itu, untuk menutup kekurangan belanja daerah maka pemerintah pusat melakukan transfer dana dalam bentuk dana perimbangan kepada pemerintah daerah.

Pemberian dana perimbangan akan dipantau penggunaannya oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat akan semakin ketat, sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah akan semakin berhati-hati dalam melaksanakan program kerjanya. Hal tersebut akan mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangannya, karena sumber keuangan tersebut berasal dari pihak eksternal. Dengan demikian, semakin besar dana perimbangan maka akan membuat kinerja keuangan pemerintah daerah semakin baik (Mulyani dan Wibowo, 2017).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Simanullang (2013) menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau. Simanullang (2013) juga mengatakan bahwa semakin tinggi

dana perimbangan maka semakin tinggi kinerja keuangan daerah di Provinsi Kepulauan Riau.

Hal tersebut selaras dengan hasil penelitian dari Sari (2016) dan Yanto et al. (2014) bahwa dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka hipotesis ketiga dari penelitian ini adalah:

H_3 : Dana perimbangan berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Jawa Barat

4. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004). Pemerintah daerah dengan pendapatan yang besar diharapkan mampu memberikan kinerja yang baik. Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat (Simanullang, 2013)

Hasil penelitian Julitawati et al. (2012) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Aceh.

Julitawati et al. (2012) juga mengatakan bahwa peningkatan pendapatan asli daerah akan mengakibatkan peningkatan kinerja keuangan pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Sari (2016), Jauhar (2016), Yanto et al. (2014) dan Simanullang (2013) juga menunjukkan hasil yang sama bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka hipotesis keempat dari penelitian ini adalah:

H₄: Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Jawa Barat

5. Pengaruh *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Debt to Equity Ratio (DER) atau rasio utang terhadap modal digunakan untuk mengukur seberapa besar suatu daerah tergantung pada kreditur dalam membiayai aset daerahnya. Dalam hasil penelitiannya, Sumarjo (2010) menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan dengan semakin besarnya *leverage* pemerintah daerah maka pengawasan yang dilakukan oleh kreditur akan semakin ketat, sehingga akan berdampak pada semakin baiknya kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas maka hipotesis kelima dari penelitian ini adalah:

H₅: *Leverage* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Jawa Barat