

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Teori *Stewardship*

Teori *stewardship* mempunyai dasar psikologi dan sosiologi yang telah dirancang dimana penerima amanah (*steward*) termotivasi untuk bertindak sesuai dengan keinginan pihak pemberi amanah (*principal*). Selain itu, penerima amanah (*steward*) tidak akan meninggalkan organisasinya karena *steward* berusaha mencapai sasaran organisasinya. Dengan kata lain, hubungan yang terjadi antara *principal* dan *steward*, dalam hal ini masyarakat sebagai *principal* dan pemerintah sebagai *steward*, ialah hubungan yang terjalin karena adanya sifat dasar manusia yang dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki integritas, serta dapat berlaku jujur terhadap pihak lain (Sari, 2012).

Menurut Ara, dkk (2016) *Stewardship Theory* memandang bahwa Pemerintah Daerah sebagai suatu lembaga negara 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. Sejalan dengan penjelasan tersebut di atas, Undang-

Undang No.32/2004 selain memberikan kewenangan otonomi kepada Pemerintah Daerah, juga mewajibkan tiap Kepala Daerah untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat.

Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini yaitu dapat menjelaskan eksistensi pemerintah daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya dapat menampung aspirasi masyarakat, dapat memberikan pelayanan yang baik bagi publik, mampu membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan ekonomi terpenuhi serta kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal. Dalam penelitian ini teori *stewardship* digunakan dalam hipotesis pertama (PAD), kedua (belanja modal), ketiga (*intergovernmental revenue*), keempat (ukuran pemerintah daerah) dan kelima (opini audit BPK).

## **2. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menyebutkan bahwa kinerja adalah suatu keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah mendefinisikan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang

termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Sari (2016), mendefinisikan Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Kinerja keuangan daerah adalah gambaran pencapaian pelaksanaan kegiatan kerja pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan, visi dan misi daerah yang dinilai dengan aspek keuangan yang dilihat dari laporan keuangan yang telah disusun oleh pemerintah daerah tersebut.

Menurut Mardiasmo (2009:121) pengukuran kinerja dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Pengukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah daerah dalam pelayanan publik. Kedua, dimaksudkan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar

penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2007:230). Melakukan analisis rasio keuangan pada APBD berarti membandingkan hasil yang telah dicapai pada satu periode dengan periode sebelumnya sehingga kecenderungan yang terjadi dapat diketahui (Madiantini dan Erawati, 2016).

### **3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Mustikarini dan Fitriasari (2012) menyatakan salah satu sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 PAD adalah sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

PAD adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur daerah sebagai bentuk pelayanan publik (Kusuma, 2017). Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004, 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.

Lancarnya penyelenggaraan urusan daerah maka Pemerintah akan memiliki kinerja yang baik dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Sari (2016) dalam penelitiannya menyatakan jika pemerintah daerah dengan aset dan kekayaan yang besar namun kinerja efisiensinya dinilai masih buruk maka pemerintah daerah tersebut harus instropeksi dan melakukan perbaikan ke depannya

Pemerintah daerah juga memiliki PAD yang beragam yang salah satunya tergantung dari kekayaan daerah yang dimilikinya. Pemerintah daerah yang memiliki PAD tinggi seharusnya akan lebih bebas dalam memanfaatkan kekayaan asli daerahnya untuk melakukan pengeluaran-pengeluaran daerah (belanja daerah) yang dapat meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat sehingga kinerjanya juga diharapkan semakin baik. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari; Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-Lain PAD yang Sah (Mustikarini dan Fitriyani, 2012).

a. Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-undang No. 34 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

b. Retribusi daerah

Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah.

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

d. Lain-lain PAD yang sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah.

#### 4. Belanja Modal

Wiguna (2014) dalam penelitiannya menyatakan bahwa analisis belanja modal terhadap total belanja daerah merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Rasio ini untuk menunjukkan porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, mendefinisikan belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada Kelompok Belanja Administrasi Umum. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoretis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain, dan membeli (Susilawati, 2016).

Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintahan daerah, sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial (Abdullah, 2006 dalam Nugroho 2014).

Menurut Sudarsana (2013) belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Sehingga semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Dalam lampiran III PMK No. 101/PMK.02/2011 belanja modal dipergunakan untuk antara lain :

- a. Belanja modal tanah
- b. Belanja modal peralatan dan mesin
- c. Belanja modal gedung dan bangunan
- d. Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan
- e. Belanja modal aset tetap lainnya

#### **5. *Intergovernmental Revenue***

Patrick (2007) mengartikan *intergovernmental revenue* sebagai salah satu pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah. *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan. Dana perimbangan ini merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat di bidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah.

Untuk mengetahui tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dapat diukur dengan besarnya Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan dengan total pendapatan (Mustikarini dan Fitria, 2012). Menurut undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikatakan bahwa Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan

keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam penelitiannya Ayuningsih (2016) menyatakan bahwa salah satu tujuan pemberian dana perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah agar tidak ada satu daerah yang tertinggal, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah. Dana perimbangan juga ditujukan untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah (Sari, 2016). Dana perimbangan tersebut bersama dengan PAD merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Pasal 10 ayat 1 Dana perimbangan terdiri atas :

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

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

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK adalah 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.

Berkaitan *intergovernmental revenue* (dana perimbangan) dengan kinerja keuangan pemerintah, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya. Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa semakin besar *intergovernmental revenue* maka akan membuat kinerja keuangan pemerintah akan semakin baik.

## 6. Ukuran Pemerintah Daerah

Ukuran organisasi menunjukkan seberapa besar suatu organisasi tersebut. Penelitian Sudarmadji dan Sularto (2007) menyatakan bahwa besar (ukuran) perusahaan dapat dinyatakan dalam total aset, penjualan dan kapitalisasi pasar. Semakin besar total aset, penjualan dan kapitalisasi pasar maka semakin besar pula ukuran perusahaan. Ketiga variabel ini digunakan untuk menentukan ukuran perusahaan karena dapat mewakili seberapa besar perusahaan tersebut.

Ukuran yang besar dalam pemerintah daerah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai. Selain itu

kemudahan di bidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012).

Menurut Sudarsana (2013) menyatakan Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan kinerja keuangan. Pemerintah daerah dalam melakukan pengungkapan atas laporan kerjanya akan lebih terdorong untuk mengungkapkan hal-hal yang bersifat *good news*. *Good news* tersebut dapat berupa laporan mengenai baiknya kinerja pemerintah daerah tersebut sehingga meningkatkan skor kerjanya. Dengan demikian, ukuran pemerintah daerah yang besar maka kinerja keuangan akan semakin tinggi.

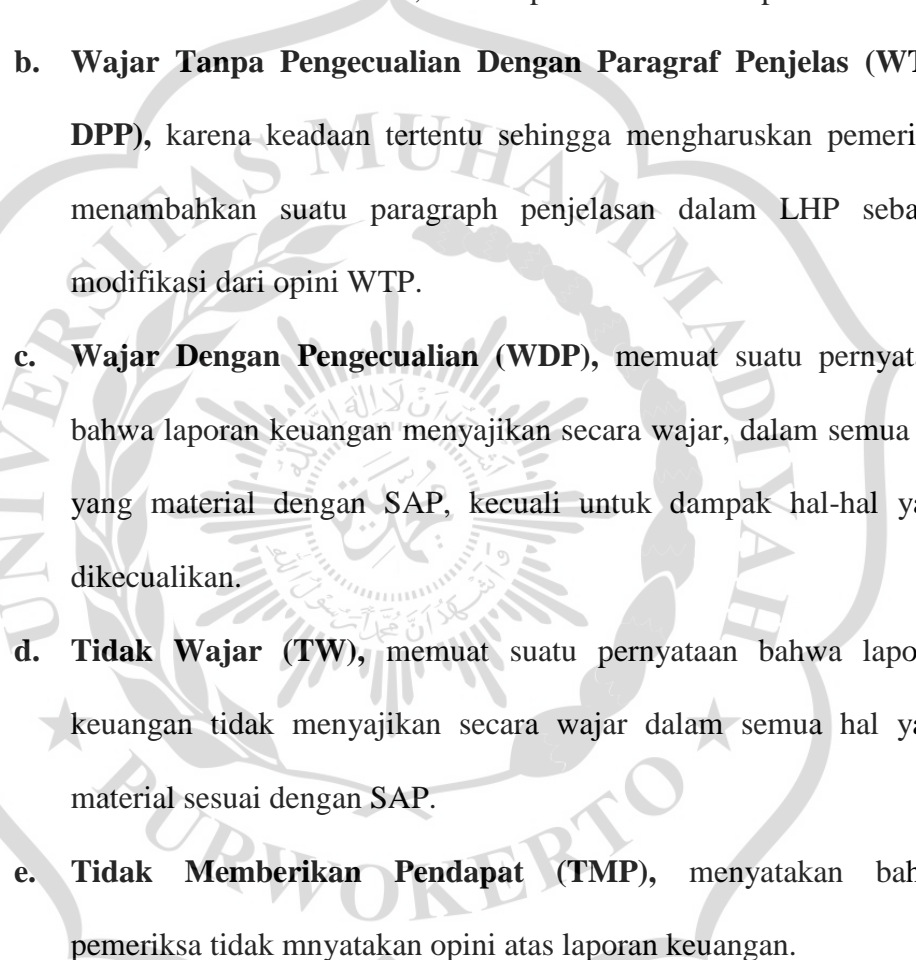
#### **7. Opini Audit BPK**

Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan BPK berupa opini, temuan, kesimpulan atau dalam bentuk rekomendasi (Susilawati, 2016). Menurut Marfiana dan Kurniasih (2016) setelah laporan keuangan pemerintah daerah telah selesai disusun dan siap untuk diterbitkan kepada publik, maka diperlukan pelaksanaan sebuah audit guna menilai tingkat kewajaran laporan keuangan pemerintah daerah tersebut yang dikerjakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Opini merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

Opini auditor sering dijadikan sebagai pengukuran kinerja suatu daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya yang berasal dari pihak eksternal, sehingga seringkali terdapat gejala di daerah terkesan memburu predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Opini audit BPK merupakan kasus-kasus yang ditemukan BPK terhadap laporan keuangan Pemda atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah pada ketentuan pengendalian intern maupun pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Sudarsana, 2013).

Opini BPK dapat menjadi tolok ukur (indikator) untuk menilai akuntabilitas sebuah entitas pemerintah. Opini ini dapat menaikkan ataupun menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal ini entitas pemerintah daerah (Masdiantini dan Erawati, 2016). Marfiana dan Kurniasih (2016) dalam penelitiannya menyatakan bahwa pendapat audit dapat menjadi suatu tekanan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik guna menghasilkan kinerja yang baik pula.

Penelitian yang menghubungkan temuan audit dengan kinerja pemerintah daerah pernah dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasari (2012) yang menghasilkan bahwa semakin besar jumlah temuan audit BPK pada suatu pemerintah daerah maka semakin rendah kinerja pemerintah daerah itu. Dalam IHPS BPK, tentang jenis opini terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa yaitu :

- 
- a. **Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)**, memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Sesuai dengan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang diberlakukan dalam SPKN, BPK dapat memberikan opini.
- b. **Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas (WTP-DPP)**, karena keadaan tertentu sehingga mengharuskan pemeriksa menambahkan suatu paragraph penjelasan dalam LHP sebagai modifikasi dari opini WTP.
- c. **Wajar Dengan Pengecualian (WDP)**, memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material dengan SAP, kecuali untuk dampak hal-hal yang dikecualikan.
- d. **Tidak Wajar (TW)**, memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP.
- e. **Tidak Memberikan Pendapat (TMP)**, menyatakan bahwa pemeriksa tidak menyatakan opini atas laporan keuangan.

## B. Hasil Penelitian Terdahulu

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Penulis & Tahun	Variabel yang Digunakan	Hasil
1.	Aditya Indra Prayitno dan Nova Novita (2013)	Y:Financial Performance X1:Audit Opinion of BPK X2 : Local Taxes	Hasil penelitian menunjukkan bahwa opini audit BPK berpengaruh secara statistik signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan pajak daerah menunjukkan efek negatif pada kinerja keuangan pemerintah daerah..
2.	Fitri Indayani, Lindrianasari, Rindu Rika Gamayuni (2018)	Y:Toward village finance efficiency. X1 : Size X2 : level of wealth	Variabel ukuran berpengaruh negatif signifikan terhadap efisiensi keuangan desa, tingkat kekayaan tidak memiliki pengaruh terhadap efisiensi keuangan desa, tingkat ketergantungan berpengaruh positif signifikan terhadap efisiensi keuangan desa.
3.	Ni Made Suryaningstih dan Ardhani Sisdyani (2016)	Y : Kinerja Keuangan X1:Kemakmuran (PAD) X2 : Status Daerah X3 : Ketergantungan (DAU) X4 : Belanja Modal X5 : Opini Audit BPK	Kemakmuran (PAD) pemerintah daerah tidak berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah, status daerah tidak berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah, ketergantungan (DAU) berpengaruh negatif pada variabel kinerja pemerintah daerah, belanja modal daerah tidak berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah, opini berpengaruh positif pada variabel kinerja pemerintah daerah.
4.	Sri Mulyani dan Wibowo (2017)	Y : Kinerja Keuangan X1 : Belanja Modal X2:Ukuran Pemerintah Daerah X3: <i>Intergovernmental Revenue</i> X4:Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan, ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan, <i>intergovernmental revenue</i> berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan, pendapatan asli daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan.
5.	Samuel Christian Ara dkk (2016)	Y : Kinerja Keuangan X1 : Kekayaan (PAD) X2 : Ketergantungan X3 : Belanja Modal	Tingkat kekayaan (PAD) pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah di Pulau Sumba, tingkat ketergantungan (DAU) pada

		X4 : Temuan Audit	pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja pemda di Pulau Sumba, belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten di Pulau Sumba, temuan audit BPK berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah di pulau Sumba.
6.	Nandhya Marfiana & Lulus Kurniasih (2016)	Y : Kinerja Keuangan X1:Ukuran Pemerintah Daerah X2 : Kekayaan (PAD) X3 : Ketergantungan X4 : Belanja Daerah X5 : Ukuran Legislatif X6 : Temuan Audit X7 : Opini Audit	Ukuran pemerintah daerah; tingkat kekayaan daerah; dan opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan jumlah belanja daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, serta ukuran legislatif dan temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa.
7.	Widya Astuti Mustikarini dan Debby Fitriasari (2012)	Y : Kinerja Keuangan X1:Ukuran Pemerintah Daerah X2 : Kekayaan (PAD) X3 : Ketergantungan X4 : Belanja Daerah X5 : Temuan Audit	Ukuran Pemda yang diproksi dengan nilai ln total aset berpengaruh positif signifikan terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota, Tingkat kekayaan daerah yang diukur melalui nilai PAD terhadap total pendapatan Pemda berpengaruh positif signifikan terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota, Pengaruh variabel tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota juga sesuai dengan hipotesis yaitu berpengaruh positif signifikan terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota, variabel temuan audit BPK berpengaruh negatif signifikan terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota, belanja daerah ternyata terbukti berpengaruh negatif signifikan terhadap skor kinerja Pemda kabupaten/kota.
9.	Aulia Rizka Kusuma (2017)	Y : Kinerja Keuangan X1:Kemakmuran (PAD) X2 : Belanja Daerah X3:Ukuran pemerintah Daerah X4 : Ketergantungan	Kemakmuran dan belanja daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sedangkan ukuran pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan leverage tidak

		X5 : Leverage	memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja.
10.	Tatas Ridho Nugroho (2018)	Y : Kinerja Keuangan X1:Ukuran pemerintah Daerah X2: <i>Intergovernmental Revenue</i> X3 : Belanja Daerah	secara parsial ukuran pemerintah daerah size berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, <i>Intergovernmental revenue</i> berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, belanja daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
11.	Putu Riesty Masdiantini dan Ni Made Adi Erawati (2016)	Y : Kinerja Keuangan X1:Ukuran Pemerintah Daerah X2:Kemakmuran (PAD) X3: <i>Intergovernmental revenue</i> X4:Temuan Audit BPK X5 : Opini Audit BPK	ukuran pemerintah daerah yang diprosikan dengan total pendapatan daerah berpengaruh positif signifikan pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali, Kemakmuran yang diprosikan dengan laju pertumbuhan PAD tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali, <i>Intergovernmental revenue</i> tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali, Temuan audit BPK yang diprosikan dengan temuan kasus pelanggaran SPI tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali, pengaruh positif signifikan opini audit BPK pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali.

### C. Kerangka Pemikiran

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), belanja modal, *intergovernmental revenue*, ukuran pemerintah daerah dan opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah.

#### 1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Daerah

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencerminkan kekayaan daerah. PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya. Dengan lancarnya penyelenggaraan urusan daerah maka Pemerintah akan memiliki kinerja yang baik dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan teori *stewardship* menjelaskan bahwa jumlah kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah (*steward*) yang dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah yang seharusnya memberikan timbal balik kepada masyarakat (*principal*) dalam pelayanan publik yang memadai.

## **2. Pengaruh Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Sudarsana (2013) belanja modal yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun. Sehingga semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Hal tersebut menunjukkan, jika pemerintah daerah mengalokasikan belanja modal secara tepat sesuai dengan program kerjanya maka bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah.

Belanja modal yang besar mencerminkan penyediaan fasilitas dan infrastruktur. Semakin banyak pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah daerah (*steward*) akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (*principal*), sehingga kinerja pemerintah daerah akan lebih baik.

## **3. Pengaruh *Intergovernmental Revenue* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Patrick (2007) mengartikan *intergovernmental revenue* sebagai salah satu pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah. Berkaitan *intergovernmental revenue* (dana perimbangan) dengan kinerja keuangan pemerintah, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat

sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya.

Berdasarkan teori *stewardship* menjelaskan bahwa manusia pada hakekatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggungjawab, memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain. Ini mengindikasikan bahwa Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab besar untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pengelolaan keuangan yang diamanahkan oleh pemerintah pusat kepadanya, sehingga diharapkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal. Dengan demikian, semakin tinggi *intergovernmental revenue* dari Pemerintah Pusat maka diharapkan semakin baik pelayanan Pemda kepada masyarakatnya sehingga kinerja Pemda juga semakin meningkat.

#### 4. **Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan pemerintah Daerah**

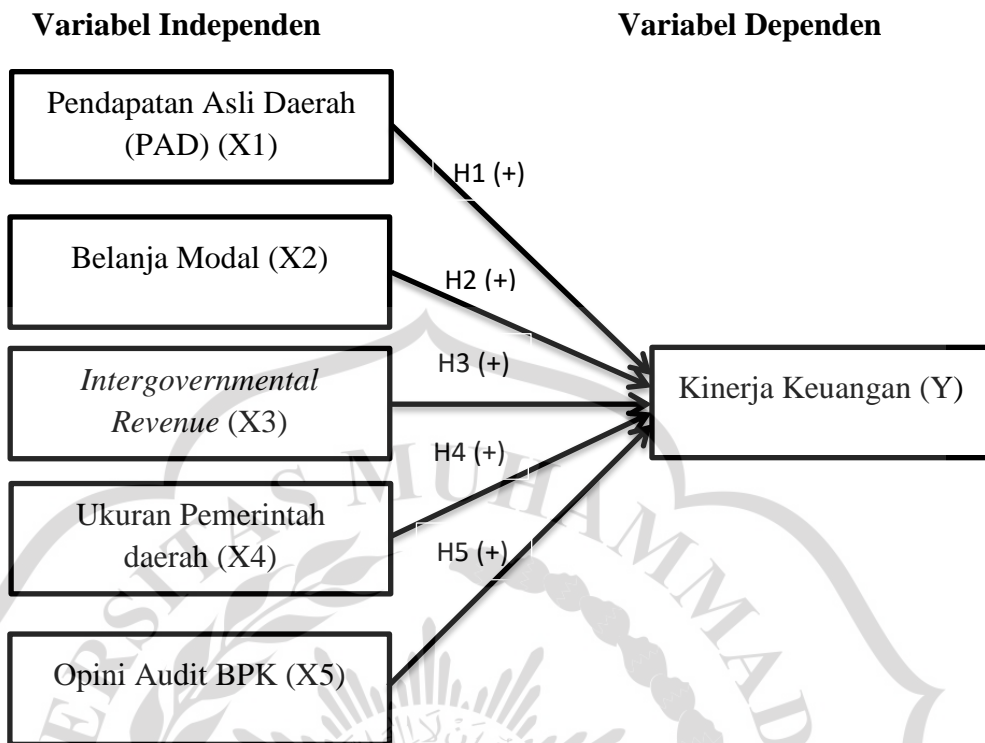
Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan kinerja keuangan. Ukuran yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai. Kemudahan di bidang operasional juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja (Kusumawardani, 2012). Hal tersebut sesuai dengan pendapat Sumarjo

(2010) yang menyatakan bahwa semakin besar ukuran (*size*) pemerintah daerah maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Ukuran yang besar dalam pemerintah (*steward*) daerah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat (*principal*) yang memadai.

#### **5. Pengaruh Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Opini auditor sering dijadikan sebagai pengukuran kinerja suatu daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya yang berasal dari pihak eksternal. Sesuai dengan teori *stewardship* dimana pemerintah sebagai (*steward*) dituntut untuk memberikan informasi yang bertanggungjawab kepada masyarakat sebagai (*principal*) mengenai laporan keuangan melalui pemeriksaan yang dilakukan oleh badan yang berwenang. Dalam konteks Indonesia, untuk memastikan pemerintah daerah sebagai (*steward*) telah bekerja secara akuntabel dan transparan.

Opini ini dapat menaikkan ataupun menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal ini entitas pemerintah daerah. Dengan kata lain, semakin baik opini audit BPK maka seharusnya dapat menunjukkan semakin membaiknya kinerja suatu pemerintah daerah.



**Gambar 2.1**  
**Model Penelitian**

#### D. Pengembangan Hipotesis

##### 1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Daerah

Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang No. 33 Tahun 2004). Pemerintah daerah dengan asset dan kekayaan yang besar pasti memiliki tekanan yang lebih besar pula dari masyarakat untuk lebih baik dalam mengelola dan menggunakan sumber daya yang dimilikinya guna kemajuan daerah (Marfiana dan Kurniasih, 2013). Jumlah kenaikan

kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah (*steward*) yang dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah yang seharusnya memberikan timbal balik kepada masyarakat (*principal*) dalam pelayanan publik yang memadai.

Kusuma (2017) menguji hubungan antara pendapatan asli daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah hasil penelitiannya berpendapat bahwa pendapatan asli daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian Simanullang (2013) serta Mustikarini dan Fitriasari (2012) memberikan kesimpulan yang sama bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

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

## **2. Pengaruh Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik (*principal*) oleh pemerintah daerah (*steward*). Alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk

kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. (Abdullah, 2006 dalam Nugroho 2014). Semakin banyak pembangunan yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Hal tersebut menunjukkan, jika pemerintah daerah mengalokasikan belanja modal secara tepat sesuai dengan program kerjanya maka bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah.

Dalam penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mulyani dan Wibowo (2017) menunjukkan hasil bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan. Penelitian ini memiliki hasil yang sama dengan penelitian Ara (2016) dan Marfiana dan Kurniasih (2012). Hal ini menunjukkan jika belanja modal tinggi maka kinerja keuangan tinggi.

**H2 : Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan.**

### **3. Pengaruh *Intergovernmental Revenue* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Berkaitan *intergovernmental revenue* (dana perimbangan) dengan kinerja keuangan pemerintah, semakin besar dana perimbangan maka pengawasan dari pemerintah pusat semakin ketat sehingga diharapkan akan membuat pemerintah daerah semakin berhati-hati dalam pelaksanaan program kerjanya.

Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab besar untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pengelolaan keuangan yang diamanahkan oleh pemerintah pusat kepadanya, sehingga diharapkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal. Dengan demikian, semakin tinggi *intergovernmental revenue* dari Pemerintah Pusat maka diharapkan semakin baik pelayanan Pemda kepada masyarakatnya sehingga kinerja Pemda juga semakin meningkat.

Penjelasan tersebut didukung oleh penelitian Nugroho (2018) bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan. Penelitian ini selaras dengan penelitian Mulyani dan Wibowo (2017) dan Aziz (2016) yang menunjukkan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan jika semakin besar *intergovernmental revenue* masuk ke daerah, sepanjang dialokasikan dengan tepat sasaran maka dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

**H3 : *Intergovernmental Revenue* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan.**

#### **4. Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan pemerintah Daerah**

Menurut Damanpour (1991) dalam Sari (2016) mendefinisikan Ukuran pemerintah daerah adalah salah satu variabel dalam besar atau kecilnya pemerintahan suatu daerah yang dapat diukur dengan total aset, jumlah pegawai, total pendapatan dan tingkat produktifitas. Dalam konteks pemerintah, besar kecilnya ukuran suatu pemerintah dapat dilihat dari total pendapatan yang diperoleh daerah dalam satu tahun (Masdiantini dan Erawati, 2016). Menurut Sudarsana (2013) menyatakan Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan kinerja keuangan. Ukuran yang besar dalam pemerintah (*steward*) daerah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat (*principal*) yang memadai. Dengan demikian, ukuran pemerintah daerah yang besar maka kinerja keuangan akan semakin tinggi.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasari (2012) menunjukkan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini sama dengan penelitian Aziz (2016) dan Artha, dkk (2015) menghasilkan kesimpulan bahwa ada pengaruh positif antara ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

**H4 : Ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan.**

## **5. Pengaruh Opini Audit BPK Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Opini merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (Sudarsana, 2013). Opini BPK dapat menjadi tolok ukur (indikator) untuk menilai akuntabilitas sebuah entitas pemerintah. Opini ini dapat menaikkan ataupun menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit, dalam hal ini entitas pemerintah daerah. Dengan kata lain, semakin baik opini audit BPK maka seharusnya dapat menunjukkan semakin membaiknya kinerja suatu pemerintah daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) menunjukkan bahwa opini audit BPK berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini selaras dengan penelitian Suryaningsih dan Sisdyani (2016) yang menghasilkan kesimpulan bahwa terdapat pengaruh positif antara opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

**H5 : Opini audit BPK berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.**