

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Di Indonesia penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah sudah dilakukan oleh Hamzah (2009) penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Hasilnya menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pengangguran dan kemiskinan.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya adalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan Belanja pembangunan (Fitriyanti dan Partolo, 2009). Faktor lain yang harus diperhatikan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah adalah dengan karakteristik pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Patrick (2007) menggunakan karakteristik pemerintah daerah sebagai variabel independen. Hasilnya menunjukkan bahwa Karakteristik tersebut terdiri dari ukuran (size) budaya organisasi, struktur organisasi, dan lingkungan eksternal. Penelitian yang dilakukan oleh Suhardjanto (2010) meneliti mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib yang sesuai dengan SAP.

Penelitian yang dilakukan Suhardjanto (2010) yang menggunakan struktur organisasi dan lingkungan eksternal, yang berjudul “pengaruh karakteristik pemerintah daerah pada kepatuhan pengungkapan laporan keuangan standar pemerintah daerah SAP” dimana struktur organisasi diprosikan dengan

size daerah, *wealth*, *functional differentiation*, *age*, dan latar belakang pendidikan kepala daerah sedangkan lingkungan eksternal diproksikan dengan *municipality debt financing* dan *intergovernmental revenue*. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto (2010) dengan perbedaan dalam tiga hal. Perbedaan pertama yaitu, peneliti menggunakan kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai variabel dependen, perbedaan kedua yaitu, peneliti menggunakan *leverage* dalam mengukur utang pemerintah daerah. Perbedaan terakhir adalah variabel jumlah anggota DPRD dimasukkan dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) dengan mengambil judul “ukuran (*size*), kemakmuran (*wealth*), ukuran *size* legislatif, *leverage*, dan *intergovernmental Revenue* sebagai variabel independen, terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai variabel dependennya” kesimpulan dari penelitian tersebut bahwa ukuran *size* pemerintah daerah, *leverage*, dan kemakmuran berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, kemakmuran (*wealth*) dan ukuran legislatif tidak terpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Patrick (2007) yang berjudul “karakteristik pemerintah daerah terhadap penerapan sebuah inovasi administrasi” bahwa ukuran (*size*) organisasi, kecenderungan pemerintah daerah untuk berinovasi, dan tanggapan terhadap konsisten memiliki pengaruh positif yang sangat kuat sebagai determinan dalam menghadapi suatu inovasi.

Sedangkan penelitian ini meneliti tentang “Pengaruh karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”. Yang

menjadi sasaran penelitian ini adalah hubungan pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Dengan mengambil 3 variabel independen yaitu kemakmuran pemerintah daerah, Rasio Desentralisasi pemerintah daerah, dan Rasio Efektivitas pemerintah daerah. Sedangkan variabel dependennya yaitu kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan pengukuran efisiensi atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori Keagenan

Menurut Moe (1984), bahwa terdapat berbagai hubungan keagenan dalam penganggaran di pemerintahan, yakni antara pemilih-legislatur, legislatur-pemerintah, menteri keuangan-pengguna anggaran, perdana menteri-birokrat, dan pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2001) dan Strom (2000), yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*), yakni pendelegasian dari masyarakat kepada wakilnya di parlemen, dari parlemen kepada pemerintah, dari pemerintah kepada seorang menteri, dan dari pemerintah kepada birokrasi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa *delegation is certainly problematic and entails danger* (Lupia & McCubbins, 2000). Dalam demokrasi modern, setidaknya terdapat empat ciri pendelegasian (Lupia & McCubbins, 2000), yakni:

- (1) adanya prinsipal dan agen,
- (2) kemungkinan terjadinya konflik kepentingan,

(3) adanya asimetri informasi, dan

(4) prinsipal kemungkinan dapat mengurangi masalah keagenan.

Oleh karena itu, Kasper & Streit (2001:324) mengingatkan bahwa *the agent of government*, apakah aturan turun-temurun yang ada, anggota legislatif, menteri atau pejabat yang ditunjuk, senantiasa menghadapi godaan untuk bertindak sesuai dengan kepentingan pribadinya. Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar daripada di dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan. Hubungan keagenan di pemerintahan melibatkan eksekutif, legislatif, dan publik (*voters*) (Fozzard, 2001; Moe, 1986). Legislatif mendelegasikan otoritas atau kewenangan kepada eksekutif sebagai *expert agent* untuk melaksanakan suatu tindakan (*action*) (Lupia & McCubbins, 1994). Legislatif juga berposisi sebagai agen dari pemilih atau publik (Andvig et al., 2001; Lupia & McCubbins, 2000) karena mereka adalah representasi dari publik yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tentang penggunaan dana-dana publik (Von Hagen, 2002). Oleh karena publik adalah prinsipal bagi eksekutif dan legislatif, maka publik disebut juga *the ultimate principals* (Mitchell, 2000). Dalam konteks pembuatan kebijakan publik di pemerintahan termasuk penganggaran, oportunitas agen dapat berupa *rent-seeking* ataupun korupsi (Andvig et al., 2001). Apabila aktivitas tersebut dilaksanakan selama proses pengalokasian sumberdaya maka keputusan yang mendominasi adalah keputusan politik, bukan ekonomi atau administratif, sehingga disebut korupsi politis (*political corruption*) dan ketika dilakukan

setelah anggaran ditetapkan atau saat anggaran dilaksanakan, maka keputusan ekonomi atau administratif lebih dominan daripada keputusan politik sehingga oportunitas ini disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) (Garamfalvi, 1997; Martinez-Vasquez et al., 2004). Dalam hubungan keagenan di antara politisi dan *public servants*, masalah keagenan terkait pengalokasian sumberdaya muncul ketika pendekatan partisipatif diimplementasikan. Pejabat publik yang dipilih (*elected*) memiliki bawahan (*subordinates*) sebagai pelaksana yang ditunjuk atau ditempatkan dengan didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi. Penganggaran partisipatif merupakan pendekatan yang menghasilkan penetapan target *output* dan *outcome* berdasarkan pelibatan bawahan dan masyarakat.

2.2.2 Teori Entitas

Teori entitas yang dikemukakan oleh Paton menyatakan bahwa organisasi dianggap sebagai suatu kesatuan atau badan usaha ekonomik yang berdiri sendiri, bertindak atas nama sendiri, dan kedudukannya terpisah dari pemilik atau pihak lain yang menanamkan dana dalam organisasi dan kesatuan ekonomik tersebut menjadi pusat perhatian atau sudut pandang akuntansi (Suwardjono, 2005). Berdasarkan pandangan tersebut, akuntansi merupakan bentuk pelaporan keuangan dari suatu kesatuan usaha, bukan pemilik. Dengan kata lain, kesatuan usaha menjadi kesatuan pelapor (*reporting entity*) yang bertanggung jawab kepada pemilik. Kesatuan usaha merupakan pusat pertanggung jawaban dan laporan keuangan merupakan medium pertanggungjawabannya (Santoso dan Pambelum, 2008).

Dalam mekanisme keuangan negara di Indonesia, teori ataupun konsep entitas tersebut telah diaplikasikan. Istilah entitas pelaporan ini terdapat dalam UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Berdasarkan ketentuan hukum tersebut, maka entitas pelaporan dan entitas akuntansi dinyatakan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP). Berdasarkan PSAP, berikut adalah pengertian dari entitas pelaporan:

- Entitas Pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi atau entitas pelaporan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

Pemerintah Provinsi sebagai entitas pelaporan wajib menyampaikan laporan keuangannya. Laporan keuangan diharapkan dapat memberikan informasi keuangan kepada berbagai kelompok kepentingan yang ingin mengetahui entitas secara lebih dalam, di mana adanya perbedaan karakteristik antar entitas yang akan memberikan perbedaan nilai dalam laporan keuangan masing-masing entitas. Laporan keuangan kemudian digunakan untuk memonitor dan membandingkan kinerja keuangan antar entitas yang sejenis (Mardiasmo, 2002). Berikut Penjelasan hal-hal dan variabel yang berkaitan dengan penelitian adalah:

2.3 Karakteristik Pemerintah Daerah

Karakteristik adalah ciri-ciri khusus yang mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu serta yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain. Karakteristik pemerintah daerah berarti sifat khas dari

otoritas administratif. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Lesmana, 2010). Pada penelitian-penelitian, karakteristik pemerintahan diproksikan dalam item-item yang ada pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Patrick (2007) telah melakukan penelitian dengan karakteristik pemerintah daerah sebagai variabel independen. Karakteristik dalam penelitian tersebut terdiri dari budaya organisasi, struktur organisasi, dan lingkungan eksternal. Suhardjanto (2010) juga melakukan penelitian mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan karakteristik daerah menggunakan model yang sama dengan Patrick (2007). Penelitian yang dilakukan Patrick (2007) menggunakan model Roger dalam mengemukakan karakteristik. Penelitian yang dilakukan Suhardjanto (2010) mengacu pada Patrick (2007) dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dengan mengambil dua komponen, yaitu struktur organisasi dan lingkungan eksternal. Penelitian yang dilakukan Suhardjanto et al. (2010) menggunakan struktur organisasi dan lingkungan eksternal dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dimana struktur organisasi diproksikan dengan *size daerah*, *wealth*, *functional differentiation*, *age*, dan latar belakang pendidikan kepala daerah sedangkan lingkungan eksternal diproksikan dengan *municipality debt financing* dan *intergovernmental revenue*.

Berdasarkan penjabaran di atas, maka penelitian ini menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dengan menggunakan angka kemakmuran yang diproksikan dengan Pendapatan Asli Daerah PAD, *Rasio Desentralisasi*

diprosikan dengan Total Pendapatan Asli Daerah, dan Rasio Efektifitas diprosikan dengan perbandingan antara Realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD sebagai Variabel Independen. Sedangkan Variabel Dependen menggunakan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yang diprosikan dengan efisiensi atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain (Poerwadarminta, 2006). Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa perbedaan karakteristik antar daerah satu dengan daerah lainnya dapat mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.3.1 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

Laporan keuangan adalah catatan informasi keuangan pada suatu perusahaan dalam periode akuntansi yang dapat digunakan untuk menggambarkan kinerja perusahaan yang dikelola tersebut. Penelitian yang dilakukan Susanti (2010) mendefinisikan laporan keuangan sebagai salah satu informasi yang secara formal wajib dipublikasikan sebagai sarana pertanggungjawaban pihak manajemen terhadap pengelolaan sumber daya pemilik, serta jendela informasi yang memungkinkan bagi pihak-pihak diluar manajemen, mengetahui kondisi entitas tersebut. Laporan keuangan menjadi alat yang digunakan untuk menunjukkan capaian kinerja dan pelaksanaan fungsi pertanggungjawaban dalam suatu entitas (Choiriyah, 2010). Oleh karena itu, pengungkapan informasi dalam laporan keuangan harus memadai agar dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan

sehingga menghasilkan keputusan yang cermat dan tepat (Almilia dan Retrinasari, 2007). Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 1, laporan keuangan adalah laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Berdasarkan data dari laporan keuangan, dapat dilihat capaian kinerja dan pelaksanaan fungsi pertanggungjawaban dalam suatu entitas (Choiriyah, 2010). Oleh karena itu, pengungkapan informasi dalam laporan keuangan harus memadai agar dapat dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan, sehingga menghasilkan keputusan yang cermat dan tepat. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Pengguna yang dimaksud dalam hal ini adalah masyarakat, termasuk lembaga legislatif, pemeriksa/pengawas, pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman, serta pemerintah. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, dengan:

- a) Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah
- b) Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah

- c) Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi
- d) Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya
- e) Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya
- f) Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan
- g) Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Laporan keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif, menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi yang berkelanjutan, sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait. Pelaporan keuangan juga menyajikan informasi bagi pengguna mengenai:

- a) Indikasi apakah sumber daya telah diperoleh dan digunakan sesuai dengan anggaran
- b) Indikasi apakah sumber daya diperoleh dan digunakan sesuai dengan ketentuan, termasuk batas anggaran yang ditetapkan oleh DPR/DPRD.

Berdasarkan PP RI No. 24 tahun 2005 laporan keuangan setidaknya meliputi:

- a) Laporan Realisasi Anggaran

Berdasarkan PP RI No. 24 tahun 2005 laporan realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. Lebih lanjut, dalam laporan realisasi anggaran setidaknya menyajikan unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, pembiayaan, sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran.

b) Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu (PP RI No. 24 tahun 2005). Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

b) Laporan Arus Kas

Laporan Arus Kas menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama satu periode akuntansi, dan saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan. Arus masuk dan keluar kas diklasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi, investasi aset non-keuangan, pembiayaan, dan non-anggaran (PP RI No. 24 tahun 2005). Unsur yang dicakup dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas.

c) Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang

diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar. Agar dapat digunakan oleh pengguna dalam memahami dan membandingkannya dengan laporan keuangan entitas lainnya.

d) Laporan Operasional

Laporan Operasional menyajikan pos-pos seperti pendapatan-LO dari kegiatan operasi, beban dari kegiatan operasi, surplus/defisit dari kegiatan non operasi, pos luar biasa, dan surplus/defisit-LO.

e) Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan pos-pos seperti ekuitas awal, surplus/defisit-LO pada periode bersangkutan, koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas, dan ekuitas akhir.

f) Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, dan Laporan Perubahan Ekuitas. Laporan ini juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang digunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

2.3.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut UU No. 25 tahun 1999, PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari potensi sumber daya yang ada di daerah. Sumber-sumber PAD meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pajak Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Retribusi Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Menurut UU No. 32 tahun 2004, PAD adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

2.4 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja merupakan suatu pencapaian atas apa yang telah direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Pengukuran kinerja adalah suatu proses sistematis untuk menilai apakah program kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan (Nordawan dan Hertianti, 2011). Bastian (2006) mendefinisikan kinerja sebagai prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Kinerja merupakan

pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi (Hamzah, 2008). Penelitian yang dilakukan Azhar (2008) mengungkapkan bahwa kinerja diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan.

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dengan melihat tingkat efisiensi pemerintah daerah tersebut (Hamzah, 2008). Matei dan Savulescu (2009) menjelaskan bahwa efisiensi mempunyai dua makna yaitu:

- a) Kinerja suatu program atau kegiatan sangat baik.
- b) Dampak yang maksimum berkaitan dengan sumber daya yang dialokasikan.

Pengukuran efisiensi dalam organisasi sektor publik merupakan hal yang penting, hal ini dikarenakan kurangnya net income sebagai gambaran akan kinerja keuangan pemerintah daerah saat ini (Hassanudin, 2009). Suatu kegiatan dikatakan efisien jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (output) maksimal dengan menggunakan biaya (input) yang terendah atau dengan biaya minimal (Hamzah, 2008). Pengelolaan keuangan yang efisien akan meningkatkan kualitas akan pengambilan keputusan sehingga bila keputusan yang diambil berkualitas akan meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Anwar Nasution. Beliau menyatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah yang masih buruk berdampak pada buruknya penilaian kinerja pemerintah daerah (Sumarjo, 2010).

Dengan demikian, pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah adalah sesuatu yang memang penting untuk dilakukan. Berbagai penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh beberapa peneliti, baik di dalam maupun luar negeri. Di Indonesia, penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Hamzah (2008) dan Sumarjo (2010) yang meneliti mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja keuangan berpengaruh positif terhadap pengangguran dan kemiskinan. Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur dengan rumus sebagai berikut:

$$Efisiensi = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}$$

2.4.1 Kemakmuran Pemerintah Daerah

Menurut Abdullah (2004), kemakmuran pemerintah daerah dapat dinyatakan dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD). kemakmuran adalah kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Pertimbangan pengukuran kemakmuran dengan PAD ini karena meskipun kecilnya kontribusi PAD terhadap pemerintah daerah di Indonesia (sekitar 1% - 16%). PAD merupakan satu-satunya sumber keuangan yang berasal dari wilayah daerah tertentu. selain itu, dari semua jenis pendapatan (PAD, pendapatan antar pemerintah, dan pendapatan lainnya).

Kemakmuran merupakan dimana segala aspek material dan spiritual keadaan telah mencukupi, dan kecukupan tersebut telah tercapai. kemakmuran pemerintah daerah dapat dinyatakan dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

penelitian yang dilakukan oleh Saragih (2003) bahwa peningkatan PAD sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. pertumbuhan yang positif mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong adanya perbaikan infrastruktur daerah. infrastruktur daerah yang baik serta investasi yang tinggi di suatu daerah akan meningkatkan PAD pemerintah daerah tersebut. peningkatan PAD hendaknya didukung dengan peningkatan kualitas layanan publik (Adi, 2006). kualitas layanan publik yang baik akan mencerminkan kinerja suatu pemerintah daerah. kemakmuran pemerintah daerah dapat diukur dengan rumus sebagai berikut:

$$PAD = \frac{PAD\ t1 - PAD\ t0}{PAD\ t0}$$

Keterangan:

PAD t1 = PAD Tahun Sekarang

PAD t0 = PAD Tahun sebelumnya

2.4.2 Rasio Desentralisasi

Desentralisasi menunjukkan kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, bahwa semakin tinggi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Tujuan desentralisasi di Indonesia adalah untuk mempromosikan penyampaian informasi yang lebih baik dari layanan pemerintah dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah (Rusmin et al., 2014)

Implikasi yang penting dari model birokratik adalah bahwa rasio desentralisasi bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik

dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan masyarakatnya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian.

Lahirnya otonomi merupakan perwujudan dari pergeseran sistem pemerintahan, yakni sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi. Otonomi kepada daerah didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Desentralisasi keuangan dan otonomi daerah merupakan wujud reformasi yang mengharapkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (Good Governance). Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi kepada Kabupaten /Kota memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Rasio desentralisasi dapat diukur dengan rumus sebagai berikut:

$$RD = \frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

2.4.3 Rasio Efektivitas

Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah di bandingkan dengan target yang ditetapkan. Pengukuran kinerja pemerintah daerah merupakan komponen penting yang memberikan motivasi dan arah serta umpan balik terhadap

efektivitas perencanaan dan pelaksanaan proses perubahan dalam suatu organisasi pemerintah daerah.

Rasio Efektifitas merupakan ukuran berhasil atau tidaknya suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. apabila organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif, maka hal terpenting yang perlu diperhatikan adalah bahwa efektifitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. biaya boleh jadi melebihi apa yang telah di anggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau bahkan tiga kali lebih besar. Efektifitas hanya melihat suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Mardiasmono, 2004).

Efektifitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya yang akan dicapai. Efektifitas adalah hubungan antara output dengan tujuan. maka semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi tersebut. Efektifitas lebih berfokus pada penapaian hasil (outcome). Untuk menilai apakah kinerja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur sudah baik atau belum. Rasio Efektifitas dapat diukur dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$RE = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}}$$

2.5 Pengembangan Hipotesis

Pengujian hipotesis dilakukan untuk menjawab rumusan masalah, yaitu menguji apakah karakteristik pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan

pemerintah daerah di Indonesia. Karakteristik Pemerintah daerah terdiri dari kemakmuran pemerintah daerah, Rasio Desentralisasi, dan Rasio Efektifitas Pemerintah daerah. Berikut ini merupakan pengembangan hipotesis yang dilakukan:

2.5.1 Pengaruh Kemakmuran terhadap Kinerja keuangan pemerintah daerah

Kemakmuran suatu daerah dapat diukur dengan berbagai macam ukuran yang tidak selalu sama karena setiap orang memiliki pandangan hidup yang berbeda sehingga tolak ukur dari kesejahteraan juga akan berbeda. kemakmuran dalam pemerintah berasal dari bagaimana pemerintah menggunakan sumber daya publiknya untuk menghasilkan pendapatan daerah dengan semakin meningkatnya PAD maka seharusnya pelayanan publik menjadi lebih baik. Pertumbuhan yang positif mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong akan adanya perbaikan infrastruktur daerah. Infrastruktur daerah yang baik serta investasi yang tinggi di suatu daerah akan meningkatkan PAD pemerintah daerah tersebut.

Peningkatan PAD hendaknya didukung dengan peningkatan kualitas layanan publik (Adi, 2006). Kualitas layanan publik yang baik akan mencerminkan kinerja suatu pemerintah daerah. Penelitian mengenai PAD, salah satunya dilakukan oleh Hadi, Hendri, dan Inapty (2009) yang mengungkapkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap jumlah belanja modal pemerintah daerah. Belanja modal ini digunakan untuk perbaikan infrastruktur daerah.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Fitriyanti dan Pratolo (2009) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif antara PAD dengan kinerja pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa semakin besar PAD maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Dari uraian di atas, Ketergantungan dana dari pemerintah pusat dapat diperkecil dengan penggunaan Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai pembangunan (Nugroho, 2012). Kemakmuran pemerintah daerah menurut Christiaens (1999) dalam Syafitri (2012) berhubungan positif dengan peningkatan pengungkapan. Dari uraian diatas didukung oleh penelitian (Julitawati 2012) juga menemukan bahwa Pendapatan Asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan hasil penelitian Marfiana (2013) menunjukkan PAD tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Karena pemerintah daerah dengan aset dan kekayaan yang besar pasti memiliki tekanan yang lebih besar pula dari masyarakat untuk lebihbaik dalam mengelola dan menggunakan segala sumber daya yang dimilikinya itu guna perbaikan kinerja.maka hipotesis pada penelitian ini adalah:

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

2.5.2 Pengaruh Rasio Desentralisasi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

Rasio Desentralisasi menjadi salah satu “pilar” dalam memelihara kestabilan kondisi ekonomi nasional, dikarenakan dengan adanya transfer dana ke daerah

akan mendorong aktivitas perekonomian masyarakat di daerah (Pakasi, 2005). Beberapa studi literatur telah menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Rasio desentralisasi dalam penelitian ini diukur dengan membandingkan total pendapatan asli daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin besar persentase *trend* desentralisasi dari tahun ke tahun maka arah perkembangan kemampuan pemerintah/kota dalam menggali potensi daerahnya semakin baik. maka hipotesis pada penelitian ini adalah:

H2 : Terdapat pengaruh Rasio Desentralisasi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.5.3 Pengaruh Rasio Efektifitas terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

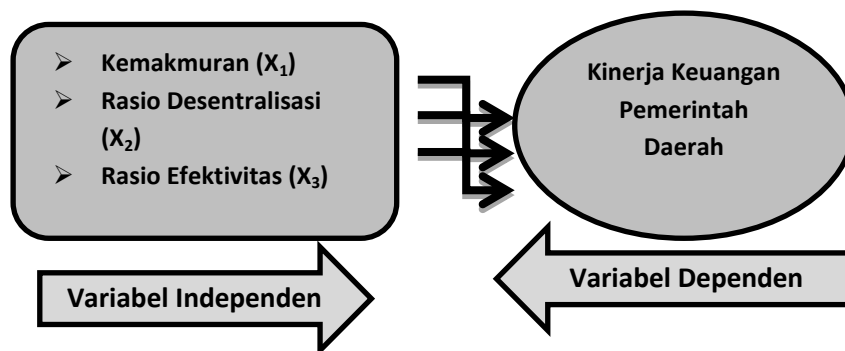
Rasio Efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah untuk menjalankan tugas dikategorikan efektif jika mencapai minimal sebesar 100%. namun demikian., semakin tinggi rasio efektifitas, maka kemampuan daerah pun semakin baik. Efektifitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya yang akan dicapai. Efektifitas adalah hubungan antara output dengan tujuan. maka semakin besar kontribusi output terhadap

pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi tersebut. Efektifitas lebih berfokus pada penapaian hasil (outcome).

H3 : Terdapat pengaruh Rasio Efektifias terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2.6 Kerangka Konseptual

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Karakteristik pemerintah daerah terdiri dari kemakmuran pemerintah daerah, Rasio desentralisasi, dan Rasio Efektifitas. Berikut ini merupakan kerangka konseptual yang menggambarkan model penelitian dan hubungan antara variabel independen dan variabel dependen yang digunakan dalam penelitian.



Gambar 2.1 Kerangka Konseptual