

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Karakteristik Pemerintah Daerah**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) versi *online*, karakteristik adalah mempunyai sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu (Setiawan, 2012). Poerwadarminta (2006) dalam Nugroho (2014) menyatakan bahwa, “karakteristik adalah ciri-ciri khusus; mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain”. Choiriyah (2010) dalam Suhardjanto dan Yuliningtyas (2011) menyatakan bahwa, “karakteristik perusahaan dapat menjelaskan variasi luas pengungkapan sukarela dalam laporan tahunan”. Karakteristik perusahaan merupakan prediktor kualitas pengungkapan. Pernyataan ini dapat diterapkan dalam sebuah daerah. Suhardjanto dan Miranti (2009) dalam Sumarjo (2010) pada sektor swasta mendefinisikan “karakteristik perusahaan sebagai ciri-ciri khusus yang melekat pada perusahaan, menandai sebuah perusahaan dan membedakannya dengan perusahaan lain”.

Nugroho (2014) menyatakan bahwa “karakteristik daerah memiliki pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain”. Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) mendefinisikan “karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain”. Kepatuhan atas pengungkapan wajib dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah diharapkan dapat dijelaskan dalam karakteristik pemerintah daerah sehingga prediktor kepatuhan pengungkapan wajib merupakan karakteristik pemerintah daerah. Lesmana (2010) dalam Anzarsari (2014) mengatakan bahwa “karakteristik pemerintah daerah berarti sifat khas dari otoritas administratif Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota”. Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “karakteristik pemerintah daerah adalah identitas yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah yang dapat membedakannya dengan daerah lain”. Perbedaan karakteristik antar daerah diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan daerah.

Berdasarkan pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik pemerintah daerah adalah ciri khas atau identitas dari suatu pemerintah daerah yang dapat membedakannya dengan daerah lain. Dalam penelitian ini menjelaskan, karakteristik pemerintah daerah dengan menggunakan ukuran (*size*) pemerintah daerah diukur dengan total aset di masing-masing pemerintah provinsi, dan tingkat kemakmuran (*wealth*) diukur dengan perbandingan antara total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total pendapatan, dan *Intergovernmental Revenue* diukur dengan perbandingan antara total dana perimbangan dengan total pendapatan. Berikut ini penjelasan dari masing-masing variabel:

### **2.1.1 Ukuran (*Size*) Pemerintah Daerah**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), ukuran adalah panjang, lebar, luas, besar sesuatu. Patrick (2007) dalam Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) menyatakan bahwa “ukuran daerah adalah salah satu elemen dari struktur organisasi dan prediktor signifikan untuk kepatuhan akuntansi”. Nasser (2009) dalam Kusumawardani (2012) menyatakan bahwa “*size* adalah suatu nominal yang dapat mendiskripsikan sesuatu”. Pada perusahaan yang terdaftar di bursa efek atau perusahaan secara umum lainnya, ukuran perusahaan dapat diukur dengan menggunakan total aktiva, nilai penjualan dan kapitalisasi pasar. Penelitian serupa dilakukan oleh Sudarmadji dan Sularto (2007) yang menyatakan, besar (ukuran) perusahaan dapat dinyatakan dalam total aktiva, penjualan dan kapitalisasi pasar. Semakin besar total aktiva, penjualan dan kapitalisasi pasar maka semakin besar pula ukuran perusahaan. Variabel-variabel tersebut digunakan untuk menentukan ukuran perusahaan karena dapat mewakili seberapa besar perusahaan tersebut. Semakin besar aktiva maka semakin banyak modal yang ditanam, semakin banyak penjualan maka semakin banyak perputaran uang dan semakin besar kapitalisasi pasar maka semakin besar pula ia dikenal dalam masyarakat.

Menurut Susilawati (2016) menyatakan bahwa “suatu pemerintah daerah yang berukuran besar memiliki jumlah dan transfer kekayaan yang besar pula, sehingga pemerintah daerah akan mendapatkan pengawasan yang lebih besar”. Pemerintah

daerah yang besar juga lebih kompleks dalam pengelolaan keuangannya, sehingga semakin banyak informasi keuangan yang harus dilaporkan untuk mengurangi terjadinya asimetri informasi.

Ukuran (*size*) pada instansi pemerintah dapat dilihat dari total aset, luas wilayah atau jumlah penduduk, tetapi pada umumnya peneliti menggunakan total aset mengikuti penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015). Kusumawardani (2012) menyatakan bahwa “Ukuran yang besar dalam pemerintah 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.” *Size* yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Maiyora (2015) menyatakan bahwa “Hal ini menyebabkan pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset yang besar akan dituntut untuk memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan pemerintah daerah yang kecil ukurannya.” Sama halnya dengan pendapat Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “semakin besar ukuran (*size*) pemerintah daerah maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut”.

Berdasarkan pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa ukuran (*size*) pemerintah daerah adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menentukan besar atau kecilnya pemerintah daerah, semakin besar pemerintah daerah maka semakin baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam penelitian ini penulis menggunakan total aset sebagai ukuran (*size*) pemerintah daerah.

### **2.1.2 Tingkat Kemakmuran (*Wealth*) Pemerintah Daerah**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016) versi *online*, kemakmuran adalah semua harta milik dan kekayaan potensi yang dimiliki negara untuk keperluan

seluruh rakyat; keadaan kehidupan negara yang rakyatnya mendapat kebahagiaan jasmani dan rohani akibat terpenuhi kebutuhannya. Kemakmuran adalah kemampuan dalam mencukupi kebutuhan (Kusumawardani, 2012). Tambunan (2001) dalam Kusumawardani (2012) menyatakan bahwa “kemakmuran juga disebut sebagai wujud peningkatan pertumbuhan ekonomi”. Pertumbuhan yang positif dimanfaatkan pemerintah guna mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong adanya perbaikan infrastruktur daerah (Sumarjo, 2010). Meningkatnya infrastruktur akan memberikan kemudahan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang kemudian dapat memberikan pelayanan masyarakat secara maksimal. Pelayanan publik yang baik akan mencerminkan kinerja pemerintah daerah (Sumarjo, 2010). Masyarakat dapat dimudahkan dalam menjalankan kehidupan yang lebih baik apabila pelayanan yang diberikan sudah maksimal, sedangkan secara tidak langsung perbaikan dari kehidupan masyarakat dapat memberi bukti bahwa pemerintah telah melaksanakan suatu kegiatan yang menghasilkan suatu prestasi. Prestasi tersebut menunjukkan adanya kinerja pemerintah yang layak diperhitungkan dalam pembuktiannya dibidang ekonomi yaitu kemakmuran dan segala manfaat dari kemakmuran yang telah dirasakan oleh masyarakat sehingga dapat disimpulkan bahwa kemakmuran dapat mempengaruhi kinerja (Kusumawardani, 2012). Semakin tinggi kemakmuran semakin tinggi kinerja atau sebaliknya.

Abdullah (2004) dalam Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah dapat dinyatakan dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD)”. 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 tersebut (Suhardjanto et al., 2010). Selain itu, menurut Rosdini (2008) dalam Sumarjo (2010) bahwa dari semua jenis pendapatan (PAD, pendapatan antar pemerintah, dan pendapatan hukum lainnya) hanya PAD tersedia dalam SKPD. Noviyanti dan Kiswanto (2016) dalam Muflihatin (2016) menyatakan bahwa, “Tingkat kekayaan daerah dicerminkan dengan PAD. Peningkatan PAD merupakan akses dari

pertumbuhan ekonomi. Jumlah kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah.”

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) 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. PAD adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Potensi asli daerah dan pengelolaan sepenuhnya oleh daerah merupakan 2 (dua) unsur penting dari konsep PAD. Pengertian potensi asli daerah dalam konteks pembiayaan pembangunan daerah adalah nilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah yang berpotensi untuk dikembangkan diseluruh sumber daya daerah. Penyerahan seluruh hasil pengelolaan sumber daya kepada daerah yang bersangkutan merupakan pengelolaan sepenuhnya oleh daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 26 disebutkan bahwa kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan terdiri atas:

1. Pajak Daerah

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Pasal 1: pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Menurut Halim (2004: 67), pajak daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Jadi pajak dapat diartikan sebagai iuran wajib yang dibayar oleh wajib pajak baik itu orang pribadi maupun badan yang dapat dipaksakan dan

tidak mendapat balas jasa secara langsung. Pajak tersebut nantinya menjadi sumber pembiayaan operasional kegiatan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Pajak daerah terdiri dari pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Dalam UU RI No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 2, jenis pajak provinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor,
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor,
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor,
- d. Pajak Air Permukaan, dan
- e. Pajak Rokok.

Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel,
- b. Pajak Restoran,
- c. Pajak Hiburan,
- d. Pajak Reklame,
- e. Pajak Penerangan Jalan,
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan,
- g. Pajak Parkir,
- h. Pajak Air Tanah,
- i. Pajak Sarang Burung Walet,
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan, dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 2 menyebutkan bahwa, daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak di atas. Jenis pajak tersebut dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

## 2. Retribusi Daerah

Pengertian retribusi daerah dalam UU No. 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin

tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Menurut Halim (2004: 67), retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Secara umum pemungutan retribusi berdasarkan kontraprestasi merupakan keunggulan utama sektor retribusi atas sektor pajak dimana tidak ditentukan secara liminatif seperti halnya sektor pajak.

Ada tidaknya jasa yang disediakan pemerintah daerah menjadi pembatas utama bagi sektor retribusi. Daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pasal 108 UU No. 28 Tahun 2009 menyebutkan objek retribusi terdiri dari:

- a. Jasa Umum,
- b. Jasa Usaha, dan
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

### 3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim (2004: 68), hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang bersal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan menurut objek pendapatan mencakup:

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD,
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta kelompok usaha masyarakat.

#### 4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Menurut Halim (2004: 69), pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Jenis pendapatan ini meliputi objek 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.

Menurut Mardiasmo (2004: 148), otonomi daerah tidak berarti eksploitasi daerah untuk menghasilkan PAD setinggi-tingginya, jika otonomi diartikan sebagai eksploitasi PAD, maka justru masyarakat daerahlah yang akan terbebani. Maksimalisasi PAD akan berimplikasi pada peningkatan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah, karena penyumbang terbesar PAD adalah dua komponen tersebut. Pemerintah daerah sebaiknya tidak menambah pungutan yang bersifat pajak, jika mau menambah hendaknya yang bersifat retribusi, sedangkan pajak justru diupayakan sebagai *the last effort* saja.

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PPAD) adalah kenaikan pendapatan yang diperoleh pada tahun berikutnya dari sumber-sumber pendapatan daerah. PPAD dilihat pada tahun kesatu (lag satu tahun), tahun kedua (lag dua tahun) dan tahun ketiga (lag tiga tahun). Berdasarkan Permendagri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007 dalam upaya peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah, agar tidak menetapkan kebijakan pemerintah daerah yang memberatkan dunia usaha dan masyarakat. Upaya peningkatan PAD dapat ditempuh melalui penyederhanaan sistem dan prosedur administrasi pemungutan pajak dan retribusi daerah, *law enforcement* dalam upaya membangun ketaatan wajib pajak dan wajib retribusi daerah serta peningkatan pengendalian dan pengawasan atas pemungutan pendapatan asli daerah untuk terciptanya efektivitas dan efisiensi yang dibarengi dengan peningkatan kualitas,

kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan dengan biaya murah. PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan kinerja pemerintah dan program-program pembangunan.

Berdasarkan teori-teori diatas dapat disimpulkan bahwa tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah adalah suatu kemampuan yang dimiliki daerah dalam meningkatkan perekonomiannya untuk mensejahterakan daerah dan masyarakat dimana dalam meningkatkan kemakmuran tersebut adalah melalui PAD. Penelitian ini menggunakan total PAD untuk mengukur tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah.

### **2.1.3 Intergovernmental Revenue**

Desentralisasi fiskal terjadi aliran dana yang cukup besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Syahrudin, 2006). Pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintahnya. Idealnya desentralisasi fiskal dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah. Kondisi ini terbukti pada beberapa daerah dimana desentralisasi fiskal meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

*Intergovernmental revenue* adalah pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal dan tidak memerlukan adanya pembayaran kembali (Patrick, 2007). *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan (Suhardjanto et al., 2010). Dana perimbangan ini merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat dibidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam) dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan

pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah (Minarsih, 2015).

Kebijakan perimbangan keuangan ditekankan pada empat tujuan utama, yaitu (Minarsih, 2015):

1. Memberikan sumber dana bagi daerah otonom untuk melaksanakan urusan yang diserahkan yang menjadi tanggungjawabnya;
2. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah;
3. Meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan kesejahteraan dan pelayanan publik antar daerah; serta
4. Meningkatkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya daerah, khususnya sumber daya keuangan.

Pada aspek hubungan pemerintah pusat dan daerah ini Elmi (2002) dalam Minarsih (2015) mengungkapkan bahwa dengan adanya kebijakan tersebut diharapkan akan terjadi pembagian keuangan yang adil dan rasional. Julitawati (2012) dalam Minarsih (2015) menyatakan bahwa, artinya bagi daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam akan memperoleh bagian pendapatan yang jumlahnya lebih besar sedangkan daerah-daerah lainnya akan mengutamakan bagian dari DAU dan DAK.

Minarsih (2015) mengungkapkan bahwa, “Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adanya era desentralisasi, pengawasan keuangan terhadap pemerintah daerah harus lebih efektif dilakukan oleh pemerintah pusat agar tercipta suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel”. Cahyat (2004) dalam Minarsih (2015) menyatakan bahwa, “Pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat dengan membentuk Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang melaksanakan fungsi pengawasan keuangan internal dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melakukan fungsi pengawasan eksternal”.

Adanya dana suntikan dari pemerintah pusat, diharapkan dapat memperlancar jalannya pemerintahan di tingkat daerah. Dana ini dipergunakan untuk pendanaan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka pelayanan publik. Pelayanan publik yang memadai dan tepat sasaran membuktikan bahwa pemerintah daerah tersebut memiliki kinerja keuangan yang baik (Sesotyaningtyas, 2012). Jenis-jenis dana perimbangan adalah sebagai berikut (Nugroho, 2014):

1. Bagian Daerah, yaitu Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak

Sumber-sumber penerimaan perpajakan yang dibagihasilkan meliputi Pajak Penghasilan (PPh) pasal 21 dan pasal 25/29 orang pribadi, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Bagian Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sementara itu, sumber-sumber penerimaan Sumber Daya Alam (SDA) yang dibagihasilkan adalah minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 115 Tahun 2000, bagian daerah dari PPh, baik PPh pasal 21 maupun PPh pasal 25/29 orang pribadi, ditetapkan masing-masing sebesar 20 persen dari penerimaannya. Dua puluh persen bagian daerah tersebut terdiri dari 8 persen bagian Propinsi dan 12 persen bagian Kabupaten/Kota. Pengalokasian bagian penerimaan pemerintah daerah kepada masing-masing daerah Kabupaten/Kota diatur berdasarkan usulan gubernur dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti jumlah penduduk, luas wilayah, serta faktor lainnya yang relevan dalam rangka pemerataan.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dimaksud dengan dana alokasi umum yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pada Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004, besarnya DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.

DAU untuk daerah Propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 persen dan 90 persen dari DAU.

### 3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pengertian dana alokasi khusus menurut UU No. 33 Tahun 2004 adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, termasuklah yang berasal dari dana reboisasi. Kebutuhan khusus yang dimaksud yaitu:

1. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dan/atau
2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

## 2.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

Laporan keuangan adalah informasi yang disajikan untuk membantu *stakeholder* dalam membuat keputusan sosial, politik, dan ekonomi sehingga keputusan yang diambil bisa lebih berkualitas (Mardiasmo, 2016:1). Laporan keuangan adalah catatan informasi keuangan suatu perusahaan pada suatu periode akuntansi yang dapat digunakan untuk menggambarkan kinerja perusahaan tersebut (Wikipedia.com, 2017). Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas sektor publik (Bastian, 2010:297). Penelitian yang dilakukan Susanti (2010) dalam Nugroho (2014) 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”.

Pernyataan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) No. 1 menjelaskan definisi laporan keuangan sebagai laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Pencapaian kinerja

keuangan dapat disajikan dalam laporan keuangan yang merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban. Tujuan laporan keuangan menurut SAP sebagai berikut:

- a. Menyediakan informasi tentang sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya keuangan;
- b. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran;
- c. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil yang telah dicapai;
- d. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya;
- e. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman;
- f. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode berjalan.

Secara spesifik, manfaat penyajian laporan keuangan adalah (Mardiasmo, 2010:7) :

- a. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi kesehatan keuangan pemerintah terkait dengan likuiditas dan solvabilitasnya;
- b. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu pemerintahan dan perubahan-perubahan yang telah dan akan terjadi;
- c. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan;
- d. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran;
- e. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional:
  - untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain;
  - untuk mengevaluasi tingkat ekonomi, dan efektivitas operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di pemerintahan;
  - untuk mengevaluasi hasil (*outcome*) suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target;
  - untuk mengevaluasi tingkat pemerataan dan keadilan (*equity & equality*).

Karakteristik kualitatif merupakan ciri khas informasi dalam laporan keuangan yang berguna bagi pemakai (Bastian, 2016). Terdapat empat karakteristik pokok, yaitu:

1. Dapat dipahami  
Karakteristik utama kualitas informasi yang ditampung dalam laporan keuangan sektor publik adalah kemudahannya untuk dipahami pemakai.
2. Relevan  
Informasi memiliki kualitas yang relevan apabila informasi tersebut mempengaruhi keputusan ekonomi pemakai dalam menilai peristiwa masa lalu dan masa kini, atau masa depan.
3. Keandalan  
Informasi memiliki kualitas yang andal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan materialitas dan dapat diandalkan pemakainya.
4. Dapat diperbandingkan  
Dapat diidentifikasi perbedaan kebijakan akuntansi yang diberlakukan untuk transaksi serta peristiwa lain yang sama dalam sebuah entitas dari suatu periode ke periode lainnya.

Melihat besarnya manfaat dari laporan keuangan maka pemerintah pusat menerbitkan aturan mengenai kewajiban Presiden dan Gubernur /Bupati/Walikota untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang dituangkan melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) RI 71 tahun 2010 laporan keuangan pemerintahan meliputi:

- a. Laporan Realisasi Anggaran  
Berdasarkan PP RI No. 71 tahun 2010 Laporan Realisasi Anggaran (LRA) mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat/daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN/APBD. LRA menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah dalam satu periode pelaporan. Lebih lanjut, dalam LRA setidaknya menyajikan unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, pembiayaan, sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran. LRA menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam satu periode pelaporan.
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih  
Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih menyajikan secara komparatif dengan periode sebelumnya pos-pos berikut: a) Saldo Anggaran Lebih awal; b) Penggunaan Saldo Anggaran Lebih; c) Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan

Anggaran tahun berjalan; d) Koreksi Kesalahan Pembukuan tahun Sebelumnya; dan e) Lain-lain; f) Saldo Anggaran Lebih Akhir.

c. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Setiap entitas pelaporan mengklasifikasikan asetnya dalam aset lancar dan nonlancar serta mengklasifikasikan kewajibannya menjadi kewajiban jangka pendek dan jangka panjang dalam neraca. Setiap entitas pelaporan mengungkapkan setiap pos aset dan kewajiban yang mencakup jumlah-jumlah yang diharapkan akan diterima atau dibayar dalam waktu 12 (dua belas) bulan setelah tanggal pelaporan dan jumlah-jumlah yang diharapkan akan diterima atau dibayar dalam waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan.

d. 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, pendanaan, dan transitoris.

e. Laporan Operasional

Laporan finansial mencakup laporan operasional yang menyajikan pos-pos sebagai berikut: a) Pendapatan-LO dari kegiatan operasional; b) Beban dari kegiatan operasional ; c) Surplus/defisit dari Kegiatan Non Operasional, bila ada; d) Pos luar biasa, bila ada; e) Surplus/defisit-LO. Penambahan pos-pos, judul dan subtotal disajikan dalam laporan operasional jika standar ini mensyaratkannya, atau jika diperlukan untuk menyajikan dengan wajar hasil operasi suatu entitas pelaporan.

f. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan sekurang-kurangnya pos-pos: a) Ekuitas awal; b) Surplus/defisit-LO pada periode bersangkutan; c) Koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas, yang antara lain berasal dari dampak kumulatif yang disebabkan oleh perubahan kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan mendasar, misalnya: 1. koreksi kesalahan mendasar dari persediaan yang terjadi pada periode-periode sebelumnya; 2. perubahan nilai aset tetap karena revaluasi aset tetap. d) Ekuitas akhir.

g. Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan disajikan secara sistematis. Setiap pos dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, dan Laporan Perubahan Ekuitas harus mempunyai referensi silang dengan informasi terkait dalam Catatan atas Laporan Keuangan. Mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) 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.

Peranan pelaporan keuangan dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan paragraf 21 dan 22 (PP No. 71/2010) menyatakan bahwa “Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.”

Salah satu sarana mewujudkan *good governance* adalah dengan adanya Laporan keuangan. Hal ini dikarenakan unsur akuntabilitas dalam mencapai *good governance* dapat terpenuhi melalui laporan keuangan. Pada perkembangannya, kurangnya usaha pemerintah dalam mencapai *good governance*. Menurut Wiratraman (2009) dalam Nugroho (2014) menyatakan bahwa dapat terlihat dari fenomena yang terjadi pada tahun 2004 dimana terjadi korupsi secara massal dengan dalih studi banding, proyek pengurusan, dan manipulasi anggaran.

### **2.3 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Kinerja adalah sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001). Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No. 29 Tahun 2014 tentang sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah menjelaskan bahwa “kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur”. Kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Sujarweni, 2015:107). Bastian (2006) dalam Sumarjo (2010) mendefinisikan “kinerja sebagai prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu”. Robbin (1994) dalam Sudarsana (2013) mendefinisikan “kinerja adalah ukuran hasil kerja yang dilakukan dengan menggunakan kriteria yang disetujui bersama”.

Pengukuran kinerja dimaksudkan untuk mengetahui capaian kinerja yang telah dilakukan organisasi dan sebagai alat untuk pengawasan serta evaluasi organisasi. Pengukuran kinerja akan memberikan umpan balik sehingga terjadi upaya perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan di masa mendatang (Bastian, 2006). Westin (1998) dalam Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah proses pengawasan secara terus menerus dan pelaporan capaian kegiatan, khususnya kemajuan atas tujuan yang direncanakan”.

Tujuan dilakukannya pengukuran kinerja sektor publik antara lain (Sujarweni, 2015:107-108) :

1. Anda dapat memperbaiki kinerja masa yang akan datang agar lebih baik dalam mencapai tujuan organisasi sektor publik.
2. Pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai pengambilan keputusan misalnya mengganti kebijakan, mempertahankan pimpinan.
3. Mewujudkan tanggung jawab publik.
4. Untuk mengkomunikasikan strategi menjadi lebih baik antara atasan dan bawahan.
5. Mengalokasikan sumber daya.
6. Untuk mengukur kinerja finansial dan non – finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
7. Pengukuran kinerja pendorong terciptanya akuntabilitas publik.

Setelah tujuan pengukuran kinerja dicapai maka perusahaan akan mendapat manfaat langsung yaitu seperti yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2004) dalam Sujarweni (2015:108):

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman secara objektif atas pencapaian yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan telah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Elemen pokok pengukuran kinerja (Sujarweni, 2015:108-109) sebagai berikut:

1. Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi.  
Untuk mengukur kinerja yang perlu dilihat adalah elemen tujuan, sasaran dan strategi organisasi sektor publik.
2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.  
Untuk mengukur kinerja perlu indikator-indikator (penilaian kinerja secara tidak langsung, hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi kinerja) apa saja yang akan digunakan.
3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan & sasaran organisasi.  
Untuk mengukur kinerja dengan cara mengukur seberapa besar pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.
4. Evaluasi kinerja (*feedback*, penilaian kemajuan organisasi, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas).  
Untuk mengukur kinerja dengan cara mengevaluasi kinerja.  
*Feedback*: yaitu seberapa pencapaian kinerja dijadikan dasar pengelola organisasi untuk perbaikan berikutnya.  
Penilaian kemajuan organisasi: penilaian kinerja dilakukan setiap periode dengan penilaian berupa kriteria-kriteria. Jika pencapaiannya lebih rendah dari tujuan yang telah ditetapkan maka perlu ditemukan sumber penyebabnya.  
Meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas: pengukuran kinerja akan menghasilkan informasi untuk pengambilan keputusan manajemen dan membantu menilai keberhasilan manajemen.

Halacmi (2005) dalam Sudarsana (2013) menyatakan bahwa “perhatian yang besar terhadap pengukuran kinerja disebabkan oleh opini bahwa pengukuran kinerja dapat meningkatkan efisiensi, keefektifan, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik”. Pengukuran kinerja ini dimaksudkan untuk mengetahui capaian kinerja yang telah dilakukan organisasi dan sebagai alat untuk pengawasan serta evaluasi organisasi. Pengukuran kinerja akan memberikan umpan balik sehingga terjadi upaya perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan di masa mendatang (Bastian, 2016).

Menurut PP Republik Indonesia No. 29 Tahun 2014 menjelaskan bahwa “indikator kinerja adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari kinerja program dan kegiatan yang telah direncanakan”. Indikator kinerja (Sujarweni, 2015:116) digunakan sebagai indikator pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan. Indikator kinerja tersebut dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama organisasi (*critical*

*success factors*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*). Komponen yang digunakan dalam penentuan indikator kinerja:

1. Biaya pelayanan (*cost of service*)  
Indikator biaya dalam bentuk biaya unit (*unit cost*), misalnya biaya per unit pelayanan (panjang jalan yang diperbaiki, jumlah ton sampah yang terangkut, biaya per siswa). Beberapa pelayanan mungkin tidak dapat ditentukan biaya unitnya karena *output* yang dihasilkan tidak dapat dikualifikasi atau tidak ada keseragaman tipe pelayanan yang diberikan. Untuk kondisi tersebut maka dibuat indikator kinerja produksi misalnya belanja per kapita.
2. Penggunaan (*utilization*)  
Indikator ini membandingkan antara jumlah pelayanan yang ditawarkan (*supply of service*) dengan permintaan publik (*public demand*). Indikator ini harus mempertimbangkan preferensi publik sedangkan pengukurannya berupa volume absolut atau persentase tertentu, misalnya persentase penggunaan kapasitas. Contoh lain yaitu rata-rata jumlah penumpang per bus yang dioperasikan. Indikator kinerja ini digunakan untuk mengetahui frekuensi operasi atau kapasitas kendaraan yang digunakan pada tiap-tiap jalur.
3. Kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*)  
Indikator ini merupakan indikator yang paling sulit diukur karena menyangkut pertimbangan yang sifatnya subyektif. Contohnya yaitu perubahan jumlah complain masyarakat atas pelayanan tertentu.
4. Cakupan pelayanan (*coverage*)  
Indikator ini dipertimbangkan jika terdapat kebijakan atau peraturan perundangan yang mensyaratkan untuk memberikan pelayanan dengan tingkat pelayanan minimal yang telah ditetapkan.
5. Kepuasan (*satisfaction*)  
Indikator kepuasan diukur melalui metode jajak pendapat secara langsung. Bagi pemerintah daerah, metode penjarangan aspirasi masyarakat (*need assessment*) dapat juga digunakan untuk menetapkan indikator kepuasan. Namun, dapat juga digunakan indikator proksi misalnya jumlah complain. Pembuatan indikator kinerja tersebut memerlukan kerjasama antar unit kerja.

Kinerja keuangan tercermin dari laporan keuangan neraca, laporan realisasi anggaran, dan laporan arus kas. Laporan keuangan perlu dianalisis untuk bisa memberikan gambaran kinerja keuangan (Mardiasmo, 2016:89). Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka dalam laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil analisis tersebut akan

digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik (Mardiasmo, 2016:89).

Beberapa penelitian menggunakan pengukuran kinerja diantaranya adalah sebagai berikut (Muflihatin, 2016):

**a. Rasio Efisiensi**

Efisiensi merupakan perbandingan antara *output* dan *input*. Suatu organisasi dapat dikatakan efisien apabila organisasi tersebut: (1) menghasilkan *output* yang lebih besar dengan menggunakan *input* tertentu; (2) menghasilkan *output* tetap untuk *input* yang lebih rendah dari yang seharusnya; (3) menghasilkan produksi yang lebih besar dari penggunaan sumber dayanya; dan (4) mencapai hasil dengan biaya serendah mungkin (Raim, 2011).

Sumarjo (2011) dan Anzarsari (2014) mengukur rasio efisiensi dengan membandingkan antara *output* dan *input*, dengan *output* adalah realisasi pengeluaran dan *input* adalah realisasi penerimaan. Semakin kecil rasio efisiensi berarti kinerja pemerintahan semakin baik. Berikut rumus perhitungan rasio efisiensi:

$$\text{KNJ} = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Realisasi Penerimaan}}$$

Keterangan:

KNJ = Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Realisasi Pengeluaran = Belanja + Pengeluaran Pembiayaan

Realisasi Penerimaan = Pendapatan + Penerimaan Pembiayaan

**b. Rasio Kemandirian**

Rasio ini menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembagunan daerah. Semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah

yang akan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Wakhyudi dan Tarunasari, 2013).

Menurut Halim dan Kasufi (2012) rasio kemandirian menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber keuangan yang diperlukan daerah.

Kemandirian daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan transfer. Berikut rumus perhitungan rasio kemandirian:

$$\text{KNJ} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah } i}{\text{Total Pendapatan Transfer Daerah } i}$$

Keterangan:

KNJ = Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

i = Pemerintah Daerah

### c. Rasio Aktivitas Daerah

Rasio aktivitas menggambarkan bagaimana peranan pemerintah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin (operasional) dan belanja pembangunan (modal) secara optimal. Diantaranya rasio aktivitas adalah sebagai berikut (Halim & Kusufi, 2012):

#### 1. Rasio Keserasian

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung masih kecil. Rasio keserasian dapat diformulasikan sebagai berikut (Halim & Kusufi, 2012):

$$\text{Rasio Belanja Rutin} = \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}}$$

$$\text{Rasio Belanja Pembangunan} = \frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}}$$

## 2. Penyerapan Dana per Triwulan

Penyerapan dana per triwulan menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan dan mempertanggungjawabkan secara periodik atas kegiatan yang direncanakan pada masing-masing triwulan (Halim & Kusufi, 2012).

## 3. Rasio Pertumbuhan Daerah

Rasio ini digunakan untuk mengetahui seberapa besar kemampuan daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah dicapai dari periode-periode berikutnya. Rasio pertumbuhan bagus maka kesejahteraan masyarakat juga bagus sehingga menunjukkan semakin bagus kinerja pemerintah daerah dalam mendorong penerimaan PAD (Heriningsih dan Marita, 2013).

Berdasarkan rasio-rasio yang telah dijabarkan diatas, maka penelitian ini hanya menggunakan salah satu rasio untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu rasio efisiensi yang mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) dan Anzarsari (2014). Teori-teori yang telah dijabarkan di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan adalah sesuatu yang dapat diukur berdasarkan rencana yang dibuat (anggaran) dan telah terlaksana (realisasi) yang tertuang dalam laporan keuangan dimana laporan keuangan tersebut dapat dijadikan sebagai objek dalam pengambilan keputusan dan bahan evaluasi pada tahun selanjutnya.

## 2.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Berikut merupakan ringkasan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

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

| No. | Peneliti (Tahun)      | Variabel Penelitian                                                                                              | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Desy Anzarsari (2014) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Jawa Tengah        | (1) Kemakmuran ( <i>wealth</i> ) berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.<br>(2) Ukuran ( <i>size</i> ) dan ukuran legislatif tidak berpengaruh.<br>(3) <i>Intergovernmental Revenue</i> berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 2.  | Gita Maiyora (2015)   | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera  | (1) <i>Size</i> ( ukuran ) pemerintah daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan. Hal ini berarti <i>size</i> merupakan salah satu faktor yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kinerja keuangan.<br>(2) <i>Wealth</i> ( kemakmuran ) pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan. Hal ini berarti <i>Wealth</i> merupakan salah satu faktor yang bukan merupakan faktor yang berpengaruh untuk meningkatkan kinerja keuangan.<br>(3) Ukuran legislatif dan <i>leverage</i> pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan.<br>(4) <i>Intergovernmental Revenue</i> pemerintah daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan. |
| 3.  | Hendro Sumarjo (2010) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia | (1) Kemakmuran ( <i>wealth</i> ) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.<br>(2) Ukuran legislatif atau dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.<br>(3) <i>Leverage</i> berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.<br>(4) Ukuran ( <i>size</i> ) pemerintah daerah yang diukur dengan total aktiva berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.<br>(5) <i>Intergovernmental revenue</i> terbukti berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.                                                                                                                                                                        |

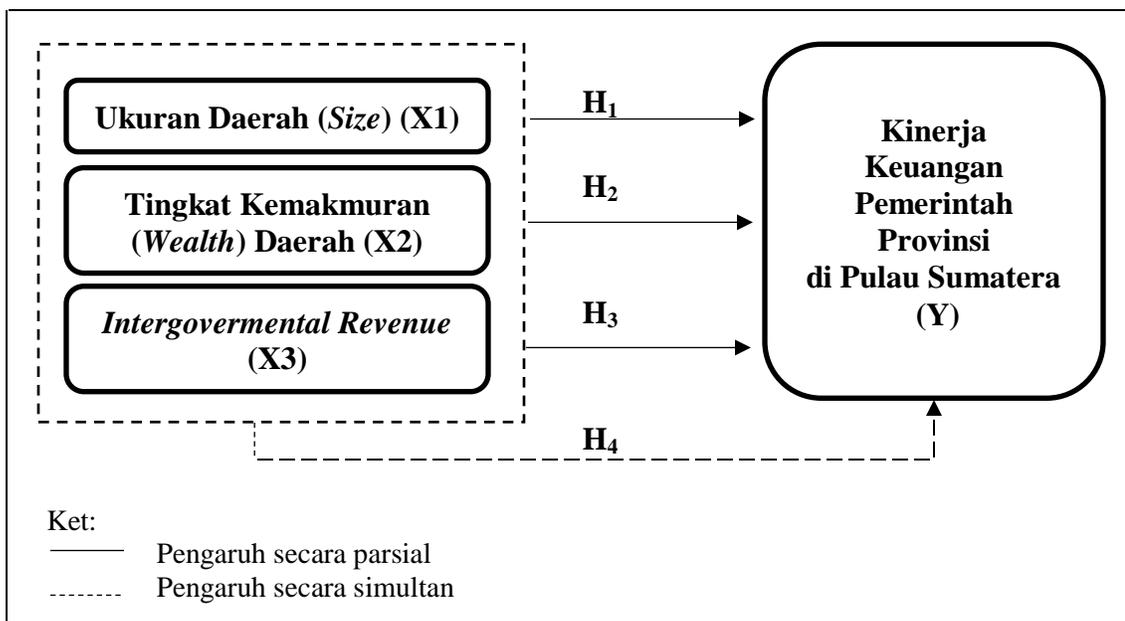
|    |                                                         |                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. | Media Kusumawardani (2012)                              | Pengaruh <i>Size</i> , Kemakmuran, Ukuran Legislatif, <i>Leverage</i> Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia                    | (1) <i>Size</i> berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.<br>(2) Kemakmuran tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 5. | Nandhya Marfiana, dan Lulus Kurniasih (2013)            | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa | (1) Ukuran pemerintah daerah; tingkat kekayaan daerah; dan opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa.<br>(2) Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan jumlah belanja daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.<br>(3) Ukuran legislatif dan temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa. |
| 6. | Ni Made Suryaningih dan Eka Ardhani Sisdyani (2016)     | Karakteristik Pemerintah Daerah dan Opini Audit pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah                                                           | (1) Kemakmuran pemerintah daerah tidak berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah.<br>(2) Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat ( <i>Intergovernmental Revenue</i> ) berpengaruh negatif pada kinerja pemerintah daerah.                                                                                                                                                                                                                              |
| 7. | Putu Riesty Masdiantini, dan Ni Made Adi Erawati (2016) | Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Kemakmuran, <i>Intergovernmental Revenue</i> , Temuan dan Opini Audit BPK pada Kinerja Keuangan                | (1) Ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali.<br>(2) Kemakmuran yang diprosikan dengan laju pertumbuhan PAD tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali.<br>(3) <i>Intergovernmental revenue</i> tidak berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali.                                                                             |

## 2.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir adalah model konseptual yang berkaitan dengan bagaimana seseorang menyusun teori atau menghubungkan secara logis beberapa faktor yang dianggap penting untuk masalah. Teori tersebut mengalir secara logis dari dokumentasi penelitian sebelumnya dalam bidang masalah. Karena kerangka pemikiran tidak lain adalah mengidentifikasi jaringan hubungan antar variabel yang

dianggap penting bagi studi terhadap situasi masalah apapun, sangat penting untuk memahami apa arti variabel dan apa saja jenis variabel yang ada (Sekaran, 2006:134).

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di pulau Sumatera. Karakteristik pemerintah daerah terdiri dari ukuran (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *Intergovernmental Revenue*. Berikut ini merupakan kerangka pemikiran yang menggambarkan model penelitian dan hubungan antar variabel yang digunakan dalam penelitian.



**Gambar 2.1**  
**Skema Kerangka Pemikiran**

## 2.6 Hipotesis Penelitian

Vardiansyah (2008) dalam Dewata (2015) menyatakan bahwa “hipotesis atau hipotesa adalah jawaban sementara terhadap masalah yang masih bersifat praduga karena masih harus dibuktikan kebenarannya”. Menurut Uma Sekaran (2006:135), “hipotesis adalah hubungan yang diperkirakan secara logis diantara dua atau lebih variabel yang diungkapkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji”. Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa hipotesis penelitian adalah jawaban

yang bersifat sementara terhadap masalah penelitian, sampai terbukti melalui data yang terkumpul dan harus diuji secara empiris.

Pengujian hipotesis dilakukan untuk menjawab rumusan masalah, yaitu menguji apakah karakteristik pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah provinsi di pulau Sumatera. Karakteristik Pemerintah daerah terdiri dari ukuran (*size*) pemerintah daerah, tingkat kemakmuran (*wealth*), dan *intergovernmental revenue*. Berikut ini merupakan pengembangan hipotesis yang dilakukan:

### **2.6.1 Ukuran (*Size*) Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

*Size* yang besar dapat membantu kegiatan operasional pemerintah daerah yang diiringi dengan meningkatnya kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Maiyora (2015) menyatakan bahwa “Hal ini menyebabkan pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset yang besar akan dituntut untuk memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan pemerintah daerah yang kecil ukurannya.” Sama halnya dengan pendapat Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “semakin besar ukuran (*size*) pemerintah daerah maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut”.

Tujuan utama dari 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 daerah yang ditandai dengan besarnya jumlah aset pemerintah daerah, maka diharapkan akan semakin tinggi kinerja pemerintah daerah tersebut (Mustikarini dan Fitriyani, 2012).

Uraian di atas mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) yang menyatakan bahwa, “Ukuran (*size*) pemerintah daerah yang diukur dengan total aktiva berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Semakin besar ukuran (*size*) pemerintah daerah maka semakin baik kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Hal tersebut disebabkan pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar memiliki tekanan yang besar untuk melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya. Pemerintah daerah dalam melakukan pengungkapan atas laporan keuangannya akan lebih terdorong untuk mengungkapkan hal-hal yang bersifat *good news*. *Good news* tersebut dapat berupa laporan mengenai baiknya kinerja pemerintah daerah tersebut.” Sama halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Maiyora (2015) yang menyatakan bahwa “*Size* (ukuran) pemerintah daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan.” Penelitian yang dilakukan oleh Masdiantini dan Erawati (2016) menyimpulkan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan pada kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota se-Bali. Peneliti lainnya yang dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasari (2012) serta Kusumawardani (2012) menyatakan bahwa “ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia”. Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis pertama dalam penelitian ini dirumuskan adalah sebagai berikut:

**H<sub>1</sub>: Ukuran (*Size*) Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

### **2.6.2 Tingkat Kemakmuran (*Wealth*) Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

Abdullah (2004) dalam Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah dapat dinyatakan dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD)”. 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 tersebut (Suhardjanto et al., 2010). Selain itu, menurut Rosnini (2008) dalam Sumarjo (2010) menyatakan bahwa dari semua jenis pendapatan (PAD, pendapatan antar pemerintah, dan pendapatan hukum lainnya) hanya PAD tersedia dalam SKPD.

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) 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. Florida (2007) dalam Nugroho dan Rohman (2012) menyatakan bahwa, “jumlah dan kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah”. Sumarjo (2010) juga menjelaskan bahwa, “peningkatan PAD merupakan faktor pendukung dari kinerja ekonomi makro. 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”. Adi (2006) dalam Sumarjo (2010) menyebutkan bahwa, “peningkatan PAD seharusnya didukung dengan peningkatan kualitas layanan publik. Kualitas layanan publik yang baik akan mencerminkan kinerja yang baik suatu pemerintah daerah.”

Uraian di atas mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Anzarsari (2014) bahwa kemakmuran (*wealth*) berpengaruh terhadap kinerja. Penelitian lain yang dilakukan oleh Fitriyanti dan Pratolo (2009) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif antara PAD dengan kinerja pemerintah daerah. Penelitian Mustikarani dan Fitriasari (2012) yang menemukan bahwa pendapatan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Julitawati, *et al* (2012) dalam Sudarsana (2013) juga menemukan bahwa PAD berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota. Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis kedua dalam penelitian ini dirumuskan adalah sebagai berikut:

**H<sub>2</sub>: Tingkat Kemakmuran (*Wealth*) Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

### **2.6.3 *Intergovernmental Revenue* berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

*Intergovernmental revenue* adalah pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal dan tidak memerlukan adanya pembayaran kembali (Patrick, 2007). *Intergovernmental revenue* biasa dikenal dengan dana perimbangan (Suhardjanto et al., 2010). Dana perimbangan ini merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat dibidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam) dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Sesotyaningtyas (2012) menyatakan bahwa “Dengan adanya dana suntikan dari pemerintah pusat, diharapkan dapat memperlancar jalannya pemerintahan di tingkat daerah. Dana ini dipergunakan untuk pendanaan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka pelayanan publik. Dengan adanya pelayanan publik yang memadai dan tepat sasaran membuktikan bahwa pemerintah daerah tersebut memiliki kinerja keuangan yang baik.”

Uraian di atas didukung oleh hasil penelitian yang dilakukan Sumarjo (2010), Marfiana dan Kurniasih (2013), Anzarsari (2014), dan Maiyora (2015) yang menyimpulkan bahwa *Intergovernmental Revenue* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis ketiga dalam penelitian ini dirumuskan adalah sebagai berikut:

**H<sub>3</sub>: *Intergovernmental Revenue* berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

### **2.6.4 Ukuran (*Size*) Pemerintah Daerah, Tingkat Kemakmuran (*Wealth*), dan *Intergovernmental Revenue* secara bersama-sama berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**

Karakteristik pemerintah daerah terdiri dari Ukuran (*Size*) Pemerintah Daerah, Tingkat Kemakmuran (*Wealth*), dan *Intergovernmental Revenue*. Ukuran (*size*) pemerintah daerah diukur menggunakan total aset. Maiyora (2015) menyatakan bahwa, “pemerintah daerah yang memiliki ukuran aset yang besar akan dituntut untuk

memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan pemerintah daerah yang kecil ukurannya.” Tingkat kemakmuran (*wealth*) pemerintah daerah diukur menggunakan total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan. Florida (2007) dalam Nugroho dan Rohman (2012) menyatakan bahwa, “jumlah dan kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah”. *Intergovernmental Revenue* diukur menggunakan total dana perimbangan dibandingkan dengan total pendapatan. Sesotyaningtyas (2012) menyatakan bahwa “Dengan adanya dana suntikan dari pemerintah pusat, diharapkan dapat memperlancar jalannya pemerintahan di tingkat daerah. Dana ini dipergunakan untuk pendanaan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka pelayanan publik. Dengan adanya pelayanan publik yang memadai dan tepat sasaran membuktikan bahwa pemerintah daerah tersebut memiliki kinerja keuangan yang baik.” Uraian tersebut didukung oleh hasil penelitian yang dilakukan Sumarjo (2010) dan Maiyora (2015) yang menyimpulkan bahwa secara bersama-sama (simultan) *Size*, *Wealth*, dan *Intergovernmental Revenue* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

**H<sub>4</sub>: Ukuran (*Size*) Pemerintah Daerah, Tingkat Kemakmuran (*Wealth*) dan *Intergovernmental Revenue* secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera**