

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

Laporan keuangan adalah catatan informasi keuangan suatu perusahaan pada suatu periode akuntansi yang dapat digunakan untuk menggambarkan kinerja perusahaan tersebut. Ada suatu penelitian mendefinisikan laporan keuangan sebagai salah satu informasi yang secara formal wajib dipublikasikan sebagai sarana pertanggungjawaban pihak manajemen terhadap pengelolaan sumber daya , serta jendela informasi yang memungkinkan bagi pihak-pihak diluar manajemen, mengetahui kondisi entitas tersebut.

Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 01 menjelaskan definisi laporan keuangan sebagai laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Laporan keuangan menjadi alat yang digunakan untuk menunjukkan capaian kinerja dan pelaksanaan fungsi pertanggungjawaban dalam suatu entitas. Oleh karena itu, pengungkapan informasi dalam laporan keuangan harus sesuai dalam pengambilan keputusan sehingga menghasilkan keputusan yang cermat dan tepat.

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 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003. Berdasarkan PP RI No.24 Tahun 2005 laporan keuangan setidaknya meliputi:

a) Laporan Realisasi Anggaran

Berdasarkan PP 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 asset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu (PP RI No. 24 Tahun 2005). Unsur yang terdapat dalam neraca terdiri dari asset, kewajiban, dan ekuitas dana.

c) 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 kas masuk dan keluar kas di klasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi, inventasi asset non keuangan, pembiayaan, dan non anggaran (PP RI No. 24 Tahun 2005). Unsur yang terdapat dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas.

d) 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 didalam Standar Akuntansi Pemerintah serta ungkapan-ungkapan yang di perlukan 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 paragraph 21 dan 22 (PP No. 24 /2005) 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”.

Laporan keuangan merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan *good governance*. Hal ini dikarenakan melalui laporan keuangan maka unsur akuntabilitas dalam *mencapai good governance* masih kurang. Hal ini dapat terlihat dari fenomena yang terjadi pada tahun 2004 dimana terjadi korupsi secara masal dengan dalih studi banding, proyek penggusuran, dan manipulasi anggaran. Belakangan ini, berkembanglah tuntutan masyarakat mengenai akuntabilitas stabilitas yang tidak hanya sekedar dalam bentuk laporan pertanggungjawaban, namun masyarakat menginginkan adanya pengukuran kinerja keuangan pemerintah.

Berdasarkan pengertian diatas dapat didefinisikan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) adalah suatu pencatatan keuangan yang terstruktur yang mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas, adapun isi dari Laporan Keuangan tersebut terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

2.1.2 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

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 diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian ukuran keberhasilan pekerjaan. Pengukuran kinerja (Performance Measurement) adalah proses pengawasan secara terus menerus dan pelaporan capaian kegiatan, khususnya kemajuan atas tujuan yang direncanakan. Perhatian yang besar terhadap pengukuran kinerja disebabkan oleh opini bahwa pengukuran kinerja dapat mengingatkan efisiensi, keefektifan, penghematan dan produktifitas pada organisasi sektor publik (Halcmi, 2005) . 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 dimasa mendatang (Bastian, 2006). Efisiensi mempunyai dua makna yaitu :

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

Pengukuran efisiensi dalam organisasi sector public merupakan hal yang penting, hal ini dikarenakan kurangnya net income sebagai gambaran akan kinerja keuangan pemerintah daerah saat ini. Suatu kegiatan dikatakan efisiensi 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.

Kinerja Keuangan Daerah adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. (Bastian, 2003:53). Keuangan daerah menggambarkan cerminan kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomian tugas pembantuan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadikan kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Berdasarkan penjelasan UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, definisi Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, dalam kerangka APBD . Sehingga, kinerja keuangan daerah dapat dijelaskan sebagai prestasi /hasil kerja yang dicapai pemerintah daerah dalam melayani masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan daerahnya yang dilihat dari sisi finansial (keuangan).

Menurut Mardiasmo dalam Virgasari (2009), Value for Money merupakan

inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Kinerja pemerintah tidak dapat diukur dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input (sumberdaya yang digunakan untuk pelaksanaan suatu kebijakan, program, dan aktivitas), output (hasil yang dicapai dari suatu program, aktivitas, dan kebijakan), dan outcome(dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu) secara bersama-sama.

Konsep Value for Money ini biasa dikenal dengan 3 E, yaitu:

1. Ekonomi (economy) merupakan perbandingan input dengan input value yang dinyatakan dengan satuan moneter. Ukuran Ekonomi mengindikasikan alokasi biaya, yaitu mengukur biaya input (cost of input). Ukuran ekonomi berupa anggaran yang dialokasikan. Pemanfaatan sumber daya di bawah anggaran menunjukkan adanya penghematan, sedangkan melebihi anggaran menunjukkan adanya pemborosan.
2. Efisiensi (efficiency), berarti bahwa dengan biaya yang sedikit tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan dana serendah-rendahnya. Ukuran efisiensi identik dengan ukuran produktivitas. Namun demikian, ukuran produktivitas atau efisiensi belum mengindikasikan efektivitas. Ukuran efisiensi lebih bersifat relative bukan absolute. Biasanya ukuran efisiensi dinyatakan dalam bentuk persentase.
3. Efektivitas (effectivities), berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Efektivitas ini merupakan perbandingan antara output dengan outcome. Dalam arti, efektivitas merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan dan prosedur dari organisasi mencapai tujuan yang ditetapkan. Efektivitas diukur untuk melihat apakah tujuan organisasi telah dapat dicapai atau tidak. Apabila suatu organisasi telah berhasil mencapai tujuan maka organisasi tersebut dapat berjalan dengan efektif.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat didefinisikan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah adalah suatu bentuk penilaian dan tingkat pencapaian suatu penggunaan anggaran dalam satu periode anggaran.

2.1.3 Karakteristik Pemerintah Daerah

Pasal 2 PP No. 3/2007 menyebutkan bahwa ruang lingkup LKPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi (urusan wajib dan pilihan), tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Dengan demikian, LKPD pemerintah daerah kabupaten/kota sangat tergantung dengan tanggungjawab dan karakteristik masing-masing Pemda (Mustikarini, 2012). Suhardjanto (2010) menyatakan karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain. Sumarjo (2010) mengemukakan bahwa terdapat pengaruh karakteristik perusahaan terhadap kinerja suatu perusahaan. Karakteristik adalah ciri-ciri khusus; mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain (Poerwadarminta, 2006). Dengan demikian, karakteristik daerah memiliki pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain. Besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dapat terlihat dengan adanya fakta bahwa pemerintah daerah masih mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Choiriyah (2010) menyatakan bahwa karakteristik perusahaan dapat menjelaskan variasi luas pengungkapan sukarela dalam laporan tahunan. Karakteristik pemerintah daerah dapat berupa ukuran daerah, kesejahteraan, functional differentiation, umur daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, leverage daerah, dan intergovernmental revenue (Suhardjanto dkk, 2010).

Berdasarkan pengertian diatas dapat didefinisikan bahwa karakteristik pemerintah daerah adalah ciri khusus dari suatu daerah yang dapat membedakan daerah tersebut dengan daerah yang lain.

2.1.4 Tingkat Kekayaan daerah

Kekayaan adalah kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Kekayaan suatu negara 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. Mustikarini (2012) menyatakan, salah satu sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD yang tinggi dimiliki oleh pemerintah daerah akan memudahkan kinerja atas transaksi pengeluaran atau belanja daerah sebagai kebutuhan Pemda. Tingkat kekayaan daerah ini diproksikan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan total pendapatan. Menurut Indrarti (2011) berdasarkan pasal 1 UU No. 33 tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian mengenai PAD, salah satunya dilakukan oleh Hadi, Hendri, dan Inapty (2009) yang mengungkapkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap jumlah belanja modal pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa semakin besar PAD maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan.

Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar Pemda dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah

yang sah. Menurut Juliawati et al. (2012) dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, daerah harus dapat mengenali potensi dan mengidentifikasi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah. Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Di samping itu semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Hal ini karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya (Juliawati et al., 2012). PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan.

Ketergantungan dana dari pemerintah pusat dapat diperkecil dengan penggunaan Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai pembangunan (Nugroho, 2012). Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu tolak ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah (Nurdin, 2014). Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan peningkatan kemandirian Pemerintah Daerah akan mempengaruhi meningkatnya Pendapatan Asli Daerah, ini menandakan pemerintah daerah berhasil membuat dan melaksanakan kebijakan/program guna meningkatkan penerimaan daerah (Nurdin, 2014). Kemakmuran pemerintah daerah menurut Christiaens (1999) dalam Syafitri (2012) berhubungan positif dengan peningkatan pengungkapan. Dari uraian di atas didukung oleh penelitian (Juliawati 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 lebih baik dalam mengelola dan menggunakan segala sumber daya yang dimilikinya itu guna perbaikan kinerja. Tingkat kekayaan daerah dicerminkan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penelitian Saragih (2003) dalam Sumarjo (2010) menyatakan bahwa peningkatan PAD sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan yang positif akan mendorong investasi yang juga mendorong peningkatan perbaikan infrastruktur daerah. Peningkatan infrastruktur daerah diharapkan akan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang mencerminkan kinerja pemerintah daerah. Penelitian tentang PAD pernah dilakukan oleh Indrarti (2011) dan Virgasari (2009) yang mengungkapkan bahwa terdapat korelasi positif antara PAD dengan kinerja keuangan daerah. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa semakin besar total PAD maka dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan pengertian diatas dapat didefinisikan bahwa tingkat kekayaan daerah adalah suatu kemampuan daerah yang dapat mencukupi kebutuhan daerah tersebut. Kekayaan tersebut dapat di nilai dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bandingkan dengan total pendapatan.

2.1.5 Ukuran Legislatif

Lembaga Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD) merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan keuangan daerah (Winarna dan Murni. 2007). Peranan dari Legislatif terdapat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah. Lembaga legislatif harus memperhatikan mengenai seberapa besar pengeluaran pemerintah daerah yang akan dilakukan dan berapa pemasukan yang akan diterima. Pemerintah daerah yang menghasilkan pendapatan yang besar dengan pengeluaran yang kecil maka dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah tersebut

memiliki kinerja yang baik (Hamzah,2009). Banyaknya jumlah anggota DPRD diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah.

Kusumawardani (2012) dalam penelitiannya menyatakan bahwa secara logika semakin tinggi tingkat pengawasan maka semakin tinggi pula tingkat tanggung jawab dan tingkat kemauan dalam bekerja. Tingkat kemauan dalam bekerja inilah yang akan mempengaruhi perolehan hasil yang menunjukkan kinerja pemerintah daerah. Sumarjo (2010) menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas melakukan peningkatan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah, yang akhirnya terbentuk titik temu bahwa semakin banyak anggota legislatif maka semakin besar pula kinerja pemerintah daerah ataupun sebaliknya semakin sedikit jumlah anggota legislatif maka semakin kecil kinerja pemerintah daerah tersebut. Kusumawardani (2012) dalam penelitiannya menyatakan bahwa secara logika semakin tinggi tingkat pengawasan maka semakin tinggi pula tingkat tanggung jawab dan tingkat kemauan dalam bekerja. Tingkat kemauan dalam bekerja inilah yang akan mempengaruhi perolehan hasil yang menunjukkan kinerja pemerintah daerah. Sumarjo (2010) menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas melakukan peningkatan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah, yang akhirnya terbentuk titik temu bahwa semakin banyak anggota legislatif maka semakin besar pula kinerja pemerintah daerah atau sebaliknya. Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) atau anggota legislatif bertugas mengawasi pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk dapat didayagunakan dengan baik. Banyaknya jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah (Sumarjo, 2010).

Penelitian terdahulu dilakukan oleh Gilligan dan Matsusaka (2001) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif antara jumlah anggota legislative

terhadap kebijakan pemasukan dan pengeluaran suatu pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa semakin banyak jumlah anggota DPRD akan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah tersebut.

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat didefinisikan bahwa Ukuran Legislatif adalah suatu penilaian terhadap kinerja pemerintah daerah, yang dapat dilihat dari jumlah anggota DPRD, semakin banyak anggota DPRD maka semakin besar pula kinerja pemerintah daerah ataupun sebaliknya semakin sedikit jumlah anggota DPRD maka semakin kecil kinerja pemerintah daerah.

2.1.6 Belanja Modal

Menurut Halim (2004) belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoretis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain, dan membeli. Namun, untuk kasus di pemerintahan, biasanya cara yang dilakukan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya dilakukan melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit. Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap Pemda, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoretis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain, dan membeli. Namun, untuk kasus di pemerintahan, biasanya cara yang dilakukan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya dilakukan melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit (Abdullah, 2006). Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemda. Untuk menambah aset tetap, Pemda

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

Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Belanja daerah dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain, dan membeli. Namun, untuk kasus di pemerintahan, biasanya cara yang dilakukan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya dilakukan melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit (Abdulah, 2006). Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintahan daerah, sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial (Abdulah, 2006).

Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal ini

didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintahan daerah, sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara financial (Abdulah : 2006). Penelitian (Nugroho 2012) menghasilkan bahwa belanja modal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kinerja keuangan daerah secara langsung. Berdasarkan uraian diatas maka apakah belanja yang telah terealisasi sudah sesuai dengan tujuan dalam program/kegiatan yang telah direncanakan. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah.

Pengeluaran pemerintah daerah yang dapat dimanfaatkan selama lebih dari satu tahun anggaran serta dapat menambah kekayaan atau aset daerah dan dapat mengakibatkan bertambahnya belanja yang bersifat rutin disebut dengan belanja modal. Banyaknya infrastruktur serta sarana yang dibangun merupakan cerminan dari adanya belanja modal yang besar. Pelayanan kepada masyarakat akan meningkat apabila pembanguana yang dilakukan semakin banyak sehingga kinerja dari daerah dapat semakin baik (Sudarsana, 2013). Semakin tinggi belanja,

Pemda seharusnya memberikan pelayanan yang lebih baik dan berkualitas kepada masyarakatnya. Penelitian yang menggunakan variabel belanja daerah dilakukan oleh Mustikarini dan Fitriasaki (2012) menunjukkan bahwa belanja daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap skor kinerja, hal ini berarti bahwa semakin besar belanja daerah maka semakin kecil skor kinerja. Menurut Sudarsana (2013) dimana belanja modal tidak berpengaruh terhadap skor kinerja Pemda, sedangkan penelitian (Nugroho 2012) menghasilkan bahwa belanja modal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan kinerja keuangan daerah secara langsung.

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat didefinisikan bahwa Belanja Modal adalah belanja yang dimanfaatkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah yang terdiri dari peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya.

2.1.7 Intergovernmental Revenue

Intergovernmental Revenue adalah sejumlah transfer dana dari pusat yang sengaja dibuat untuk membiayai program – program pemerintah daerah (Nam,2001). Dengan 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 public.

Menurut peraturan menteri dalam negeri No.32 Tahun 2008 (permendagri No.32/2008), dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, kepada daerah diberikan Dana Perimbangan melalui APBN yang bersifat transfer dengan prinsip money follows function. Salah satu tujuan pemberian Dana Perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi. 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.

Dana Alokasi umum merupakan salah satu dari dana perimbangan. Menurut pasal 1 UU No.33 Tahun 2004, Dana Alokasi

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

Berdasarkan Pasal 27 UU No. 33 Tahun 2004:

1. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.
2. DAU untuk daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.
3. Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah.
4. Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pasal 28 UU No. 33 Tahun 2004:

1. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.
2. Setiap kebutuhan pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Kontruksi, Produksi Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.
3. Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan Daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.

Pasal 29 UU No.33 Tahun 2004:

Provinsi DAU antara daerah propinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbang kewenangan antara propinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 30 UU No.33 Tahun 2004:

1. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah propinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah propinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah propinsi.

2. Bobot daerah propinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah propinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah propinsi.

Pasal 31 UU No.33 Tahun 2004:

1. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah propinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah kabupaten/kota.

2. Bobot daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah kabupaten/kota.

Pasal 32 UU No.33 tahun 2004:

1. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar.

2. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal.

3. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU.

Pasal 33 UU No. 33 Tahun 2004:

Data untuk menghitung fiskal dan kapasitas fiskal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 34 UU No. 33 Tahun 2004:

Pemerintah merumuskan formula dan perhitungan DAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 dengan memperhatikan pertimbangan dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah.

Pasal 35 UU No. 33 Tahun 2004:

Hasil penghitungan DAU per propinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 36 UU No. 33 Tahun 2004:

1. Penyaluran DAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu per dua belas) dari DAU daerah yang bersangkutan.
2. Penyaluran DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sebelum bulan bersangkutan.

Selain ukuran dan tingkat kekayaan Pemda, tingkat ketergantungan Pemda kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat juga berbeda-beda yang diwujudkan dalam bentuk penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU). DAU digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terlaksana pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah akan memantau pelaksanaan dari alokasi DAU sehingga hal ini memotivasi Pemda untuk berkinerja lebih baik. Dengan demikian, semakin tinggi ketergantungan Pemda pada pemerintah pusat maka diharapkan semakin baik pelayanan Pemda kepada masyarakatnya sehingga kinerja Pemda juga semakin meningkat. Hal ini didukung dengan hasil penelitian Sumarjo(2010) yang mengungkapkan bahwa *intergovernmental revenue* (DAU) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan Pemda kabupaten/kota di Indonesia. Begitu juga dengan penelitian Ahmad (2011) yang menyimpulkan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap kinerja ekonomi makro.

Patrick (2007) mendefinisikan *intergovernmental revenue* adalah jenis pendapatan Pemerintah Daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi Pemerintah Daerah. Transfer dari pemerintah pusat mempunyai peran yang sangat penting terhadap pemerintah daerah (Pemda) dalam menjaga atau menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Simanjuntak dalam Sidik et. al., 2002:45). Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan dari transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertical pusat daerah, mengatasi persoalan efek

pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitasi aktifitas perekonomian di daerah.

Fenomena *flypaper effects* menyiratkan bahwa daerah yang lebih bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) daripada Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan daerah yang mampu mengelola kekayaan sumber dayanya secara lebih efisien dan ekonomis, namun juga memiliki tingkat kemandirian yang lebih rendah karena ketergantungannya pada dana transfer dari pusat. Seharusnya, pengelolaan dana transfer pusat hanya terbatas pada usaha untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi sumber daya daerah, sehingga tujuan kemandirian daerah otonom dapat tercapai di kemudian hari.

Menurut Patrick (2007) *intergovernmental revenue* adalah jenis pendapatan Pemerintah Daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi pemerintah daerah. Untuk mengetahui tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dapat diukur dengan besarnya Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan dengan total pendapatan. (Mustikarini dan Fitria, 2012). Patrick (2007) menggunakan *intergovernmental revenue* sebagai salah satu variabel dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Suhardjanto et al (2010) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif antara *Intergovernmental Revenue* dengan kesesuaian pengungkapan wajib pemerintah daerah.

Tingkat ketergantungan dengan pusat dinyatakan dengan besarnya Dana Alokasi Umum (DAU), Mustikarini dan Fitriasisi (2012). DAU merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pemerintah Belanja Negara (APBN). Green (2005) dalam tulisannya menyatakan bahwa desentralisasi di Indonesia lebih kepada Aset tetap dari pemerintah daerah yaitu berupa peralatan, infrastruktur, serta harta tetap lainnya diperoleh dengan menggunakan belanja daerah. Belanja modal yang dipergunakan oleh Pemerintah daerah untuk memperoleh aset tetap merupakan prasyarat utama didalam memberikan pelayanan publik. Pemerintah daerah setiap tahun akan mengadakan pengadaan terhadap aset tetap sesuai dengan prioritas dari

anggaran serta pelayanan publik (Abdulah, 2006). Semakin tinggi DAU yang diterima Pemda, menunjukkan tingkat ketergantungan yang besar terhadap sumber dana lain untuk membiayai aparatnya. Pemda yang memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap sumber dana Pemerintah Pusat, maka Pemda tersebut juga memiliki tekanan untuk mengungkapkan informasi lebih banyak (Liestiani 2008, dalam Puspita dan Martani, 2012).

Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dengan semakin besarnya intergovernmental revenue maka kinerja yang dimiliki suatu pemerintah daerah akan semakin baik.

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat didefinisikan Intergovernmental Revenue adalah pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai operasi pemerintah daerah.

2.1.8 Diferensiasi Fungsional

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merepresentasikan diferensiasi fungsional di pemerintahan indonesia. Pemerintah daerah dibagi menjadi beberapa diferensiasi fungsional atau sub unit yang berbeda, yang disebut dengan SKPD (Suhardjo, 2010). SKPD memiliki kedudukan sebagai unsur pembantu kepala daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Suhardjo (2010) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh terhadap pertumbuhan kinerja keuangan daerah secara langsung.

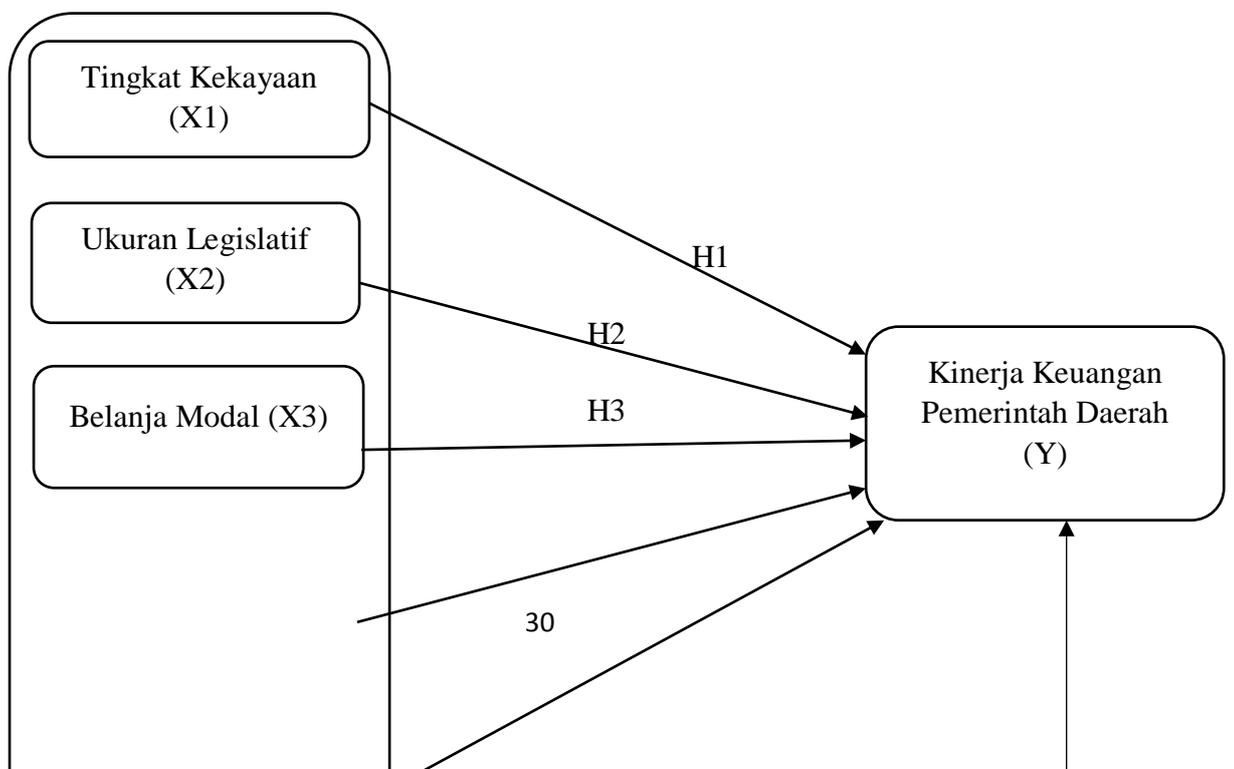
Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat didefinisikan bahwa Diferensiasi Fungsional dapat dilihat dari jumlah SKPD dimana SKPD memiliki kedudukan sebagai unsur pembantu kepala daerah.

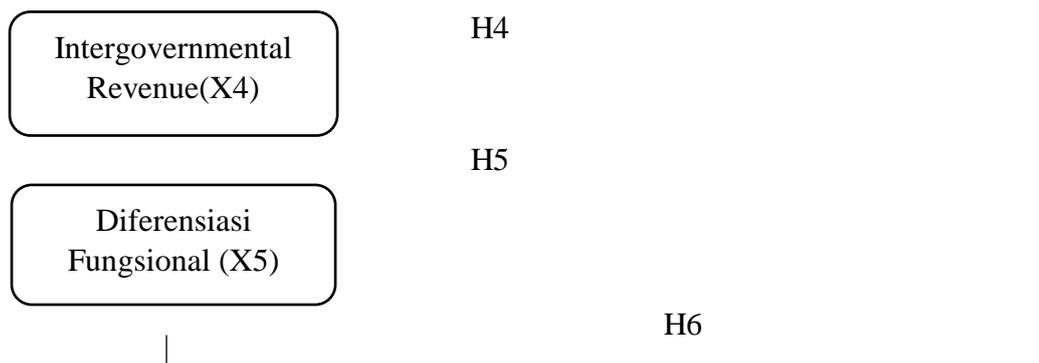
2.2 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono (2013) kerangka pemikiran diartikan sebagai pola pikir yang menunjukkan hubungan antar variabel yang diteliti yang sekaligus mencerminkan jenis dan jumlah rumusan masalah yang perlu dijawab melalui penelitian, teori yang digunakan untuk merumuskan hipotesis, jenis dan jumlah hipotesis, dan teknik analisis statistik yang digunakan.

Berdasarkan dari uraian tinjauan pustaka sebelumnya, maka kerangka pemikiran pada penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran





Keterangan:

H1 = Diduga terdapat pengaruh Tingkat Kekayaan (X1) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Y) secara parsial.

H2 = Diduga terdapat pengaruh Ukuran Legislatif (X2) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Y) secara parsial.

H3 = Diduga terdapat pengaruh Belanja Modal (X3) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Y) secara parsial.

H4 = Diduga terdapat pengaruh Intergovernmental Revenue (X4) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Y) secara parsial.

H5 = Diduga terdapat pengaruh Diferensiasi Fungsional (X5) terhadap kinerja keuangan Pemerintah daerah (Y) secara parsial.

H6 = Diduga terdapat pengaruh Tingkat Kekayaan (X1), Ukuran Legislatif (X2), Belanja Modal (X3), Intergovernmental Revenue (X4), Diferensiasi Fungsional (X5) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Y) secara simultan.

2.3 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1

Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul	Variabel	Hasil
1	Hendro Sumarjo 2010	Pengaruh Karakteristik Pemerintah	Variabel Independen: Ukuran,	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa leverage

		Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotadi Indonesia)	Kemakmuran, Ukuran Legislatif, Leverage, Intergovernmental Revenue. Variabel Dependen: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Ukuran (size) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Intergovernmental Revenue juga berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2	Media Kusumawardani 2012	Pengaruh Size, Kemakmuran, Ukuran Legislatif, Leverage Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia.	Variabel independen: Size, kemakmuran, ukuran legislatif, leverage. Variabel dependen: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.	Hasil penelitian ini bahwa Size berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Kemakmuran tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan

				pemerintah daerah. Ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Leverage tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
3	Nandhya Marfiana,Lulus Kurniasih	Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Dan Hasil Pemeriksaan Audit Bpk Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	Variabel Independen: Ukuran Pemerintah Daerah, Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah Pusat, Belanja Daerah, Ukuran Legislatif, Temuan Audit, Opini Audit. Variabel Dependen: Kinerja Keuangan Pemerintah daerah	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Ukuran pemerintah daerah; tingkat kekayaan daerah; dan opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa. Sedangkan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan jumlah

				<p>belanja daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, serta ukuran legislatif dan temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa.</p>
4	<p>Ni Made Suryaningsih, Eka Ardhani Sisdyani</p>	<p>Karakteristik Pemerintah Daerah Dan Opini Audit Pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah</p>	<p>Variabel Independen: kemakmuran, status daerah, tingkat ketergantungan pada pusat, belanja modal, dan opini audit. Variabel Dependen: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.</p>	<p>kemakmuran pemerintah daerah tidak berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah. Tingkat ketergantungan berpengaruh negatif pada kinerja pemerintah daerah. Belanja modal daerah tidak berpengaruh</p>

				pada kinerja pemerintah daerah. Opini audit BPK RI berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah.
--	--	--	--	--

Sumber: Diolah oleh Peneliti