**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Landasan Teori**
2. **Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Kinerja adalah sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001).

Berdasarakan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mengungkapkan bahwa kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/ program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Halim dan Kusufi (2014:122) mengatakan bahwa untuk menjamin bahwa program dan kegiatan yang telah ditetapkan dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan tujuan organisasi, maka perlu dilakukan sistem pengendalian manajemen. Pada dasarnya tipe pengendalian manajemen dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu: pengendalian prefentif, pengendalian oprasional, dan pengendalian kinerja. Pengendalian kinerja berupa evaluasi terhadap kinerja program dan kegiatan yang telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur kinerja yang telah ditetapkan. Untuk menyusun tolok ukur kinerja yang sesuai diperlukan sistem pengukuran kinerja. Halim dan kusufi (2014:125) mendefinisiskan pengukuran kinerja merupakan alat bagi manajemen untuk menilai keberhasilan organisasi. Dalam organisasi sektor publik, keberhasilan organisasi dinilai dari kemampuan organisasi dalam menyediakan pelayanan publik yang murah dan berkualitas.

Pengukuran kinerja berfungsi untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan. Pengukuran kinerja diperlukan untuk menilai tingkat besarnya terjadi penyimpangan antara kinerja aktual dan kinerja yang diharapkan. Dengan mengetahui penyimpangan tersebut, dapat dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan kinerja. Alasan yang mendasari pentingnya pengukuran kinerja sektor publik terkait dengan tanggung jawab atas penggunaan dana dan sumber daya dalam hal kesesuaiannya dengan prosedur, efisiensi, dan ketercapaian tujuan (Rai, 2008:17).

Rai (2008:17) berpendapat bahwa pengukuran kinerja pada sektor publik memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Menciptakan akuntabilitas publik

Dengan melakukan pengukuran kinerja, akan diketahui apakah sumber daya digunakan secara ekonomis, efisien, sesuai dengan peraturan, dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi

Pengukuran kinerja sangat penting untuk melihat apakah suatu organisasi berjalan sesuai dengan yang direncanakan atau menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.

1. Memperbaiki kinerja priode-periode berikutnya

Pengukuran kinerja akan sangat membantu pencapaian tujuan organisasi dalam jangka panjang serta membentuk upaya pencapaian budaya kerja yang lebih baik di masa mendatang

1. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai

Dengan adanya pengukuran atas kinerja pegawai, dapat diketahui apakah mereka telah bekerja dengan baik atau sebaliknya. Pengukuran kinerja dapat menjadi media pembelajaran bagi pegawai untuk meningkatkan kinerja di masa mendatang dengan melihat cerminan kinerja di masa lalu dan evaluasi kinerja di masa sekarang.

1. Memotivasi pegawai Pengukuran kinerja dapat dijadikan alat untuk memotivasi pegawai dengan memberikan imbalan kepada pegawai yang memiliki kinerja yang baik.

Pengukuran kinerja organisasi publik dapat dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja. Konsep pengukuran kinerja pemerintah dimulai dari pengukuran terhadap tingkat kehematan (ekonomi) dan tingkat kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku dalam kegiatan pemerolehan (*procurement*) input, dilanjutkan dengan pengukuran tingkat efisiensi dalam proses pengolahan input menjadi output dan diakhiri dengan pengukuran tingkat efektivitas output terhadap program/kegiatan yang sudah ditetapkan (*outcome*). (Rai, 2008:19).

Pengukuran kinerja organisasi publik selain dapat dilihat dari aspek kinerja non-keuangan namun juga dapat dilihat melalui aspek keuangan. Gambaran kinerja keuangan dapat diketahui dengan melakukan analisis laporan keuangan pemerintah daerah. Analisis laporan keuangan merupakan kegiatan untuk menginterpretasikan angka-angka pada laporan keuangan dalam rangka menilai kinerja keuangan yang hasil analisis tersebut akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, atau politik (Mahmudi, 2016:89). Salah satu yang dapat dilakukan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap Laporan Realisasi Anggaran (LRA) berupa rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, desentralisasi fiskal, efisiensi dan efektifitas PAD, efisiensi dan efektifitas pajak daerah, derajat kontribusi BUMD, rasio kemampuan mengembalikan pinjaman (Debt Service Coverage Ratio), dan rasio utang terhadap belanja (Mahmudi, 2016:135).

Mardiasmo (2009:133) berpendapat bahwa Efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *value for money.* Efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Semakin besar output disbanding input, maka semaking tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi. Rasio efisiensi tidak dinyatakan dalam bentuk absolut tetapi dalam bentuk relatif, karena efisiensi diukur dari perbandingan keluaran dan masukan. Efisiensi merupakan perbandingan output atau input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Menurut Mardiasmo(2009:133) yang menjadi indicator untuk pencapaian efisiensi adalah sebagai berikut:

1. Memilih strategi yang memerlukan biaya terendah untuk mencapai tujuan pemerintah daerah.
2. Pengurangan aktivitas yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat.
3. Penghilangan aktivitas dan fungsi yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat dan justru membebani anggaran.

Berikut rumus Perhitungan Rasio Efisiensi (Mardiasmo, 2009;133):

Efisiensi**=**

Keterangan:

KNJ = Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Realisasi Pengeluaran = Belanja + Pengeluaran Pembiayaan

Realisasi Penerimaan = Pendapatan + Penerimaan Pembiayaan

Semakin kecil nilai rasio efisiensi ini berarti kinerja pemerintahaan semakin baik, secara umum, nilai efisiensi dapat dikatagorika sebagai berikut:

**Tabel 2.1**

**Kriteria Kinerja Keuangan (Efisiensi**)

|  |  |
| --- | --- |
| PRESENTASE KINERJA KEUANGAN | KRITERIA |
| 100% ke atas | Tidak Efisien |
| 90% -100% | Kurang Efisien |
| 80% -90% | Cukup Efisien |
| 60% -80% | Efisien |
| Di Bawah 60% | Sangat Efisien |

*Sumber : Kepmendagri No.690.900.327/1996*

Di Indonesia rata-rata rasio Efisiensi kineja keuangan pemeritah daerah di provinsi Indonesia pada tahun 2013 sebesar 87%, 86.46% pada tahun 2014, 88.45%untuk tahun 2015 dan 88.23% pada tahun 2016, dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa rasio efisiensi di Indonesia masih dalam Kategori “Cukup”. Dibawah ini merupakan grafik persentase rata-rata rasio Efisiensi daerah di Indonesia pada tahun 2013-2016.

*Sumber: Laporan hasil pemeriksaan BPK RI (data diolah 2018)*

Gambar 2.1

Rata –rata Rasio efisiensi Pemerintah daerah di Provinsi Indonesia Berdasarkan pengamatan awal pada Rasio Efisiensi Kinerja pemerintah daerah di provinsi Indonesia di tahun 2013-2016

*Paul Hersey* dan *Kenneth Blanchard* mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu sebagai berikut (Halim,2001 dalam Dwirandra, 2008:7).

1. Pola hubungan instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).
2. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, yaitu pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi. Peran pemberian konsultasi beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat.
4. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat siap dan dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.
5. **Karakteristik Pemerintah Daerah**

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (2006), karakteristik adalah ciri-ciri khusus mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain. Dengan demikian karakteristik pemerintah daerah adalah ciri-ciri khusus yang dimiliki oleh suatu pemerintah daerah.

Choiriyah (2010) dalam Suharjanto (2011) menyatakan bahwa karakteristik perusahaan dapat menjelaskan variasi luas pengungkapan sukarela dalam laporan tahunan Karakteristik perusahaan merupakan prediktor kualitas pengungkapan.

Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “karakteristik pemerintah daerah adalah identitas yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah yang dapat membedaknnya dengan daerah lain”. Perbedaan karakteristik antar daerah diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Suhardjanto dam Yulianingtyas (2011) mendefinisikan “karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain.

Berdasarkan pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik pemerintah daerah adalah ciri khas atau identitas dari suatu pemerintah daerah yang dapat membedakan dengan daerah lain. Dalam penelitian ini menjelaskan, karakteristik pemerintah daerah dengan menggunakan ukuran pemerintah daerah diukur dengan total Aset, tingkat kekayaan daerah diukur dengan perbandinga antara total Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total pendapatan, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat diukur dengan perbandingan antara total Dana Alokasi Umum (DAU) dengan total pendapatan, dan *leverage* diukur menggunakan perbandingan kewajiban dengan modal. Berikut ini penjelasan dari masing- masing variabel:

1. **Ukuran Pemerintah Daerah**

Ukuran pemerintah daerah (size) untuk mengetahui besar kecilnya obyek dari pemerintah daerah tersebut. Mengetahui ukuran pemerintah daerah salah satunya dengan mengetahui total aset pemerintah daerah.

Kerangka Konseptual dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Satandar Akuntansi Pemerintahan mengungkapkan dalam paragraph 65 ayat (a) :

“Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.”

Kerangka Konseptual PP 71 Tahun 2010 dalam paragraf - paragrafnya manyatakan bahwa:

“66. Manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset adalah potensi aset tersebut untuk memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, bagi kegiatan operasional pemerintah, berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah.

67. Aset diklasifikasikan ke dalam aset lancar dan nonlancar. Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika diharapkan segera untuk dapat direalisasikan atau dimiliki untuk dipakai atau dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan. Aset yang tidak dapat dimasukkan dalam kriteria tersebut diklasifikasikan sebagai aset nonlancar.

68. Aset lancar meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang, dan persediaan.

69. Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang, dan aset tak berwujud yang digunakan baik langsung maupun tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum. Aset nonlancar diklasifikasikan menjadi investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya.

70. Investasi jangka panjang merupakan investasi yang diadakan dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi. Investasi jangka panjang meliputi investasi nonpermanen dan permanen. Investasi nonpermanen antara lain investasi dalam Surat Utang Negara, penyertaan modal dalam proyek pembangunan, dan investasi nonpermanen lainnya. Investasi permanen antara lain penyertaan modal pemerintah dan investasi permanen lainnya.

71. Aset tetap meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, aset tetap lainnya, dan konstruksi dalam pengerjaan.

72. Aset nonlancar lainnya diklasifikasikan sebagai aset lainnya. Termasuk dalam aset lainnya adalah aset tak berwujud dan aset kerja sama (kemitraan).”

Daerah yang memiliki ukuran daerah atau total aset yang lebih besar akan memberikan keuntungan berupa kemudahan dalam kegiatan operasional sehingga pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan maksimal. Menguji hubungan ukuran pemerintah daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, maka peneliti menduga bahwa semakin besar ukuran pemerintah daerah maka akan semakin baik kinerja keuangan daerah dan juga sebaliknya (Noviyanti dan Kiswanto, 2016:3).

1. **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 tolok ukur dari kesejahteraan juga akan berbeda (Susilawati, 2016). Menurut Abdullah dalam Sumarjo (2010), kekayaan/kemakmuran (*wealth)* suatu daerah dapat dilihat dari jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD).Pertumbuhan yang positif dimanfaatkan pemerintah guna mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong adanya perbaikan infrastruktur daerah (Sumarjo,2010). Meningkatkannya 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). Pelayanan yang maksimal akan mempermudah masyarakat dalam menjalankan kehidupan yang lebih baik, sedangkan perbaikan dari kehidupan masyarakat secara tidak langsung 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 kekayaan daerah semakin tinggi kinerja atau sebaliknya.

Menurut Undang- Undang Nomor. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 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. Terdapat dua unsur penting dari konsep PAD yaitu potensi asli daerah dan pengelolaannya sepenuhnya oleh daerah. Dalam konteks pembiayaan pembangunan daerah, potensi asli daerah adalah seluruh sumber daya daerah yang mempunyai potensi untuk dikembangkan sehingga memberi nilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 26 disebutkan bahwa kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan terdiri atas:

1. Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah terdiri dari pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,

Jenis pajak provinsi terdiri dari:

1. Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Air Permukaan; dan
5. Pajak Rokok

Jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
7. Pajak Parkir;
8. Pajak Air Tanah;
9. Pajak Sarang Burung Walet;
10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 28 tahun 2009 menyebutkan bahwa, daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak diatas. Jenis pajak tersebut dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

1. Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 28 Tahun 2009 Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebgai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pibadi atau badan. Secara umum pemungutan retribusi berdasarkan kontrapretasi merupakan keunggalan utama sektor retribusi atas sektor pajak dimana tidak ditentukan secara liminatif seperti halnya sektor pajak.

Pasal 108 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 28 tahun 2009 menyebutkan objek retribusi terdiri dari:

1. Jasa Umum,
2. Jasa Usaha, dan
3. Retribusi Perizinan Tertentu.
4. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan

Menurut Halim (2004:68) “Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil Pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik Daerah dan pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan”. Hasl pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan menurut objek pendapatan mencakup:

1. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD,
2. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan
3. 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.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007 dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah, agar tidak menetapkan kebijakan pemerintah daerah yang memberatkan dunia suaha dan masyarkat. Upaya peningkatan pendapatan asli daerah 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 efektifitas dan efisiensi yang dibarengi dengan peningkatan kualitas, kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan dengan biaya murah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan kinerja pemerintah dan program-progam pembangunan.

Berdasarkan teori-teori diatas dapat disimpulkan bahwa tingkat kekayaan daerah adalah suatu kemapuan yang dimiliki daerah dalam menigkatkan perekonomiannya untuk mensejahterakan daerah dan masyarakat dimana dalam menigkatkan kemakmuran tersebut adalah melalui PAD. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sumarjo(2010), Susilawati(2012), Kusumawardani(2012) menggunakan PAD (pendapatan asli daerah) dibandingkan dengan total pendapatan sebagai proksi pengukuran tingkat kekayaan pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan total PAD sebagai indikator variabel tingkat kekayaan pemerintah daerah.

**Tingkat kekayaan daerah=**

1. **Tingkat Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat**

Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dapat dilihat dari penerimaan Dana Alokasi Umum. UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (21) :

“Dana Alokasi Umum, (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.”.

Penjelasan atas UU No.33 tahun 2004, mengungkapkan bahwa,

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal *(fiscal gap)* suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need)* dan potensi Daerah *(fiscal capacity).* Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU.

Menurut Halim (2016: 127), dana alokasi umum adalah transfer dana yang bersifat “Block Grant”, sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan DAU sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing – masing daerah. Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004, paling kurang dua puluh enam persen (26%) dari penerimaan bersih dalam negeri pemerintah dialokasikan untuk DAU. (Halim (2016:127) juga mengungkapkan bahwa proporsi DAU untuk provinsi dan untuk kabupaten/kota, masing – masing 10% dan 90% dan dapat berubah sesuai dengan adanya pergeseran imbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Berikut rumus yang dugunakan untuk menghitung tingkat ketergantungan daerah pada pusat (*Intergovernmental Revenue*) (Mahmudi, 2016:140).

**Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat=**

1. ***Leverage* (Rasio Utang)**

*Leverage* merupakan rasio utang yang sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor potensial pemerintah daerah dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio-rasio ini akan digunakan oleh kreditor untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar utangnya (Mahmudi, 2016:111). *Leverage* dapat diukur salah satunya dengan rasio utang terhadap ekuitas (*total debt to equity ratio*) . Rasio ini dihitung dengan rumus (Mahmudi, 2016:111)

***Leverage* =**

Rasio ini digunakan untuk mengetahui bagian dari setiap rupiah ekuitas dana yang dijadikan jaminan untuk keseluruhan utang. Rasio ini mengindikasi seberapa besar pemerintah daerah terbebani oleh utang. Rasio yang tinggi menunjukan bahwa pemerinth daerah memiliki kelebihan utang (over-leveraged), dan harus segera mencari jalan untuk mengurangi utang. Sehingga semakin besar rasio ini menunjukan resiko pemberian utang semakin besar (Mahmudi, 2016:111).

1. **Penelitian Terdahulu**

**Tabel 2.2**

**Ringkasan Penelitian Terdahulu**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Peneliti**  **(Tahun)** | **Judul Penelitian** | **Variabel Penelitian** | **Hasil Penelitian** |
| 1. | Kusuma dan Handayani (2017) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Efisiensi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | X1: Ukuran Pemeritah Daerah  X2: Kemakmuran (*wealth)*  X3: Tingkat Ketergantungan kepada pemerintah pusat  X4: *Leverage*  X5: Belanja Daerah  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. Kemakmuran yang diproksikan dengan PAD memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, 2. Belanja daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur |
| 2. | Sesotyaningtyas (2012) | Pengaruh *Leverage*, Ukuran legislative, *Intergovermental revenue* dan pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. | X1: *Leverage*  X2: Ukuran Legislatif  X3:*Intergovermental revenue*  X4: pendapatan pajak daerah  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | *Leverage*, Ukuran legislative, *Intergovermental revenue* dan pendapatan pajak daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/Kota di Jawa. |
| 3. | Kusumawardani (2012) | Pengaruh *Size,* Kemakmuran, Ukuran legislative,  *leverage* terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se- Jawa Tengah | X1: *Size* (Ukuran Daerah)  X2:Kemakmuran  X3: Ukuran Legislatif  X4*: Leverage*  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. *Size* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemeirntah daerah. 2. Kemakmuran, ukuran legislatif dan *Leverage* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. |
| 4. | Marfiana, Kurniasih  (2013) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabutapaten/Kota di Pulau Jawa | X1: Ukuran Pemerintah Daerah  X2: Tingkat Kekayaan Daerah  X3: *Intergovermental revenue*  X4: Belanja Daerah  X5: Ukuran legislative  X6: Temuan Audit  X7: Opini Audit  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah pusat, jumlah belanja daerah, Ukuran legistlatif, dan temuan audit berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa. 2. Ukuran pemerintah daerah dan temuan audit tidak berpengaruh negative terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa. |
| 5. | Renas (2014) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah | X1: Ukuran Pemerintah Daerah  X2: Tingkat Kekayaan Daerah  X3: Belanja Daerah  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | Ukuran Daerah (*size*) berpengaruh negative signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. |
| 6. | Artha  (2015) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah | X1: Ukuran Pemerintah Daerah  X2: Tingkat Kekayaan Daerah  X3: Tingkat Ketergantungan kepada pemerintah pusat  X4: Belanja Modal  X5: *Leverage*  X6: Temuan Audit  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. Tingkat kekayaan daerah, Tingkat Ketergantungan pada Pemerintah pusat, belanja modal, *Leverage*, dan temuan audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.. 2. Ukuran pemerintah daerah berpengaruh Signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. |
| 7. | Sumarjo  (2010) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia | X1: *Size* (Ukuran Daerah)  X2:*Wealth*(Kemakmuran)  X3: Ukuran Legislatif  X4*: Leverage*  X5:*Intergovermental revenue*  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. *Size* (ukuran), *leverage,* dan *intergovermental revenue* berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemeirntah daerah. 2. *Wealth*, ukuran legislatif tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. |
| 8. | Maiyora  (2015) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah | X1: *Size* (Ukuran Daerah)  X2:*Wealth*  X3: Ukuran Legislatif  X4*: Leverage*  X5:*Intergovermental revenue*  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. *Size* (ukuran), *intergovermental revenue* berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemeirntah daerah. 2. *Wealth*, ukuran legislatif dan *Leverage* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. 3. Ukuran legislative dan *leverage* pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan. 4. *Intergovernmental Revenue* pemerintah daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan. |
| 9 | Susilawati (2016) | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Indonesia | X1: Ukuran pemda (aset)  X2: Tingkat kekayaan daerah (PAD)  X3: Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat (DAU) = X3  X4: Belanja modal X5: Temuan audit  Y: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah | 1. Ukuran pemerintah daerah dan belanja modaltidak berpengaruh signifikan terhadap Y 2. Tingkat kekayaan daerah, Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan temuan audit berpengaruh signifikan terhadap Y |

1. **Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia. Karakteristik pemerintah daerah terdiri dari ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan *Leverage.*

Berikut kerangka pemikiran penelitian ini terlihat dalam Gambar 2.2

****

H1

**Ukuran Pemerintah Daerah (X1)**

**Efisiensi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Indonesia (Y)**

H2

**Tingkat Kekayaan daerah (X2)**

H3

**Tingkat Ketergantungan Pada Pemerintah Pusat (X3)**

H4

*Laverage* **(X4)**

H5

Keterangan

**Pengaruh secara parsial**

**Pengaruh secara simultan**

1. **Hipotesis**
2. **Pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Indonesia**

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. Daerah yang memiliki ukuran daerah atau total aset yang lebih besar akan memberikan keuntungan berupa kemudahan dalam kegiatan operasional sehingga pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan maksimal. Menguji hubungan ukuran pemerintah daerah dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, maka peneliti menduga bahwa semakin besar ukuran pemerintah daerah maka akan semakin baik kinerja keuangan daerah dan juga sebaliknya (Noviyanti dan Kiswanto, 2016:3) Hal ini dipertegas oleh hasil penelitian Sumarjo (2010), Kusumawardani (2012), Maiyora (2015), Artha (2015), dan Susilawati (2016) bahwa *:* Ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan dalam hipotesis alternatif sebagai berikut.

**H₁ : Ukuran pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Indonesia.**

1. **Pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Indonesia**

Kekayaan daerah dapat dilihat dari jumlah Pendapatan Asli Daerah (Abdullah dalam Sumarjo, 2010). Saragih dalam Sumarjo (2010) menjelaskan bahwa peningkatan PAD sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan yang positif mendorong adanya investasi sehingga secara bersamaan investasi tersebut akan mendorong adanya perbaikan infrastruktur daerah. Infrastruktur daerah yang baik serta investasi yang tinggi di suatu daerah akan meningkatkan PAD Pemerintah daerah tersebut. 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). Dimana kualitas layanan publik yang baik akan mencerminkan kinerja suatu Pemerintah Daerah. Hal ini didukung oleh hasil penelitian Susilawati (2016) bahwa tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kineja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan dalam hipotesis alternatif sebagai berikut.

**H₂ : Tingkat kekayaan daerah berpengaruh signifikan terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia**

1. **Pengaruh tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia.**

Undang Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (21) : Dana Alokasi Umum, (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.Hal ini memotivasi Pemerintah daerah untuk memiliki kinerja yang lebih baik karena pengawasan dari Pemerintah Pusat lebih besar. Dengan demikian, semakin tinggi DAU dari Pemerintah Pusat maka diharapkan semakin baik pula pelayanan yang diberikan Pemerinta daerah kepada masyarakat, sehingga kinerja Pemerintah daerah juga semakin meningkat. Hal ini didukung dengan hasil penelitian Maiyora (2015) dan Susilawati (2016) bahwa tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kineja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan dalam hipotesis alternatif sebagai berikut.

**H₃ : Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh signifikan terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia.**

1. **Pengaruh *leverage* terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia.**

*Leverage* adalah ukuran yang digunakan dalam mengetahui besarnya aktiva yang dibiayai dengan hutang. lebih lanjut, hutang dalam hal ini berasal dari pihak kreditor dan bukan berasal dari investor atau pemegang saham (Sydarmadji dan sularto dalam Sumarjo, 2010). *Leverage* merupakan rasio utang yang sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor potensial pemerintah daerah dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio-rasio ini akan digunakan oleh kreditor untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar utangnya (Mahmudi, 2016:111). *Leverage* dapat diukur salah satunya dengan rasio utang terhadap ekuitas. Hal ini didukung dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sumarjo (2010) bahwa *Leverage* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan dalam hipotesis alternatif sebagai berikut.

**H₄ : *Leverage* berpengaruh signifikan terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia.**

1. **Pengaruh ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan *leverage* secara bersama- sama terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia**.

Uraian mengenai setiap variabel telah dijelaskan pada hipotesis sebelumnya, variabel yang digunakan dalam penelitian ini juga digunakan dalam penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu yang telah di buktikan oleh para peneliti, diketahui bahwa variabel independen yang digunakan berpengaruh secara signifikan.

Berdasarkan uraian diatas, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan dalam hipotesis alternatif sebagai berikut.

**H₅ : Ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, dan *leverage* secara bersama- sama berpengaruh terhadap efisiensi kinerja keuangan pemerintah daerah di provinsi Indonesia.**