**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Landasan Teori**

**2.1.1 Teori Keagenan *(Agency Theory)***

Konsep mengenai teori keagenan mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Jensen dan Meckling (1976). Jensen dan Meckling dalam Olivia (2014) menjelaskan hubungan keagenan sebagai “Suatu kontrak dimana satu atau lebih orang *(principal)* melibatkan orang lain *(agent)* untuk melakukan beberapa layanan atas nama mereka dan kemudian mendelegasikan sebagian kewenangan pengambilan keputusan kepada agen tersebut”.

Suwardjono (2011) menyatakan bahwa hubungan keagenan merupakan “Hubungan antara prinsipal dan agen yang di dalamnya agen bertindak atas nama dan untuk kepentingan prinsipal dan atas tindakannya tersebut agen mendapatkan imbalan tertentu”.

Merujuk pada dua definisi di atas, maka dapat dinyatakan bahwa hubungan keagenan adalah hubungan yang melibatkan pihak prinsipal dan pihak agen, dalam hal ini pihak prinsipal memberikan wewenang kepada pihak agen untuk menjalankan tugas atas nama prinsipal dan juga demi kepentingan prinsipal. Pada organisasi sektor publik, khususnya pada pemerintahan daerah di Indonesia, teori agensi ini telah dipraktikkan baik secara sadar maupun tidak. Halim dan Abdullah (2006) menyatakan “Pada dasarnya organisasi sektor publik dibangun atas dasar *agency theory* diakui atau tidak di pemerintahan daerah terdapat hubungan dan masalah keagenan”.

Dalam praktik pemerintahan, teori agensi memandang pemerintah daerah sebagai agen sedangkan masyarakat berperan sebagai prinsipal. Noer (2014) menyatakan bahwa “Di sektor publik (pemerintahan) teori agensi ini melandasi bahwa masyarakat sebagai *stakeholder* utama pemerintah menginginkan pemerintah (agen) memberikan pelayanan publik yang maksimal”.

Jadi dalam sektor publik, berdasarkan teori agensi masyarakat berperan sebagai prinsipal, artinya pihak yang memberikan amanah kepada pemerintah daerah, yang dalam hal ini berperan sebagai agen, untuk menjalankan kegiatan pemerintahan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Meisser, *et al*., dalam Olivia (2014) menyatakan bahwa:

Hubungan keagenan mengakibatkan dua permasalahan. Pertama, terjadinya informasi asimetris *(information asymmetry),* dimana manajemen secara umum memiliki lebih banyak informasi mengenai posisi keuangan yang sebenarnya dan posisi operasi entitas dari pemilik. Kedua, terjadinya konflik kepentingan *(conflict of interest)* akibat ketidaksamaan tujuan dimana manajemen tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan pemilik.

Dalam sektor publik permasalahan tersebut mengakibatkan konflik yang mana masyarakat (prinsipal) memandang bahwa pemerintah daerah tidak dapat dipercaya dalam menjalankan tugas yang diwewenangkan oleh masyarakat. Adanya informasi asimetris ini juga memungkinkan terjadinya penyelewengan dan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. “Sebagai konsekuensinya, pemerintah derah harus dapat meningkatkan akuntabilitas atas kinerjanya sebagai mekanisme *checks and balances* agar dapat mengurangi *information asymmetry”* (Setiawan:2012).

**2.1.2 Karakteristik Pemerintah Daerah**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia karakteristik berarti “Mempunyai sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu”. Pengertian pemerintah daerah merujuk pada pengertian dalam UU No. 32 tahun 2004, bahwa pemerintah daerah adalah “Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Pemerintah daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota.

Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) mendefinisikan karakteristik pemerintah daerah sebagai “Ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain”. Jadi karakteristik pemerintah daerah adalah ciri-ciri khusus atau sifat khas yang melekat pada pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah provinsi/pemerintah kabupaten/pemerintah kota, yang menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain.

Penelitian Sumarjo (2010) mengidentifikasi karakteristik pemerintah daerah sebagaiukuran daerah, kemakmuran, ukuran legislatif, *leverage*, dan *intergovernmental revenue*, sedangkan Utomo (2015) mengidentifikasi karakteristik pemerintah daerah sebagai ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat, belanja modal, dan *leverage.* Atas dasar penelitian tersebut, maka dalam penelitian ini mengidentifikasi karakteristik pemerintah daerah meliputi ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, *intergovernmental revenue,* belanja modal, dan *leverage.*

1. **Ukuran Daerah**

Kusuma dan Handayani (2017) dalam penelitiannya menyatakan bahwa ukuran adalah “Suatu tolok ukur atau acuan untuk mengetahui seberapa besar, sedang, atau kecil suatu objek tertentu”.

Menentukan ukuran suatu instansi atau organisasi dapat dilakukan dengan melihat secara langsung, seperti mengamati seberapa besar dan luas bangunan dari instansi atau organisasi tersebut. Namun Rachmawati dalam Kusuma dan Handayani (2017) menyatakan bahwa “Pengukuran suatu organisasi atau instansi tidak harus berdasarkan pada fisiknya saja, seperti besar dan luas kantor instansi tersebut karena tidak ada tolok ukur yang pasti tentang hal tersebut”. Untuk itu diperlukan suatu tolok ukur yang dapat mewakili seberapa besar organisasi atau instansi tersebut. Sudarmadji dan Sularto dalam Nugroho (2014) menyatakan bahwa “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”.

Dalam sektor publik, ukuran dapat menjelaskan kinerja pemerintah. Beberapa penelitian telah dilakukan terkait ukuran pemerintah daerah terhadap kinerja pemerintah daerah. Salah satunya yakni penelitian yang dilakukan Sumarjo (2010), menggunakan ukuran *(size)* pemerintah daerah yang diproksikan dengan total aset, untuk menjelaskan kinerja keuangan pemerintah daerah.

1. **Tingkat Kekayaan Daerah**

Kekayaan sering dikaitkan dengan kemakmuran, semakin besar tingkat kekayaan seseorang maka semakin makmur hidup seseorang tersebut. Kemakmuran menurut Kusuma dan Handayani (2017), diartikan sebagai kemampuan dalam mencukupi kebutuhan. Sumarjo (2010) menyatakan bahwa “Kemakmuran pemerintah daerah dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD)”.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 PAD didefinisikan sebagai “Pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Kemudian Halim dan Kusufi (2011) mendefinisikan pendapatan asli daerah sebagai “Semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah”.

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat dinyatakan bahwa PAD merupakan semua penerimaan daerah yang diperoleh pemerintah daerah melalui pengolahan sumber ekonomi asli daerah, dan juga melalui pemungutan yang berpedoman pada peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sumber-sumber penerimaan PAD menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Pasal 6, yaitu :

1. Pajak daerah

Menurut Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 definisi pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Terdapat 2 jenis pajak daerah, yaitu :

* + - 1. Pajak provinsi, meliputi :
         1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
         2. Bea balik bama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
         3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
         4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah
      2. Pajak kabupaten/kota, meliputi :
         1. Pajak hotel
         2. Pajak restoran
         3. Pajak hiburan
         4. Pajak reklame
         5. Pajak penerangan jalan
         6. Pajak pengambilan bahan galian golongan C5
         7. Pajak parkir

1. Retribusi daerah

Menurut Undang-Undang No 34 Tahun 2000, retribusi daerah 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. Terdapat 3 jenis retribusi daerah, yaitu :

1) Retribusi jasa umum, meliputi :

* + - * 1. Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu
        2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi
        3. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum
        4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi
        5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya
        6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, seta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial, dan
        7. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik

2) Retribusi jasa usaha, meliputi :

* + - * 1. Retribusi jasa bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu
        2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah
      1. Retribusi perizinan tertentu,meliputi :
         1. Perizinan tersebut temasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi
         2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum
         3. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menaggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan

1. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berbentuk BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) yang merupakan badan usaha yang dibentuk oleh daerah yang bertujuan untuk mengembangkan perekonomian daerah agar dapat mengingkatkan penghasilan daerah. Jenis pendapatan dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi :

* + - 1. Bagian laba perusahaan milik daerah
      2. Bagian laba lembaga keuangan daerah
      3. Bagian laba lembaga keuangan non bank
      4. Bagian laba atas penyertaan modal/investasi

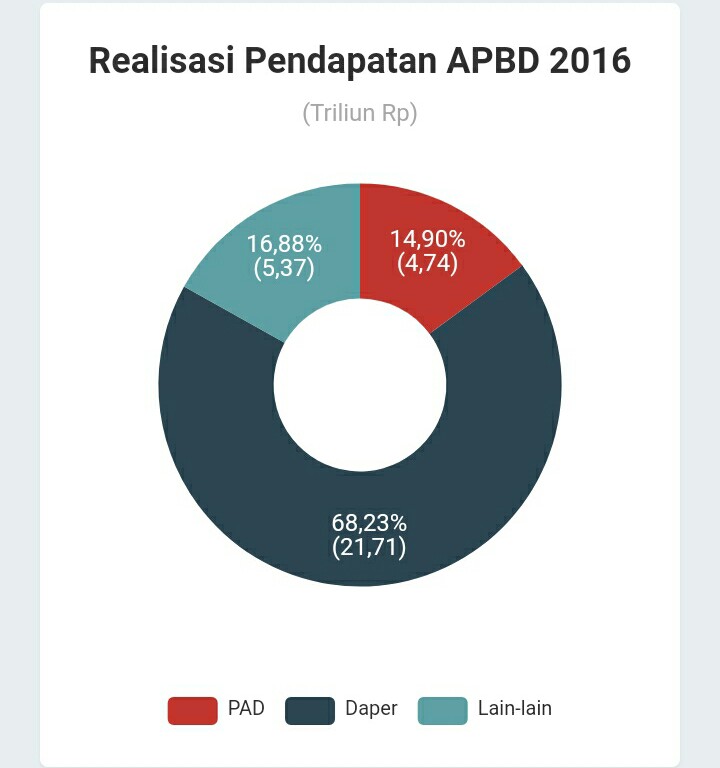
Contoh BUMD yang pada umumnya dimiliki oleh daerah yaitu :

1. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)
2. Bank Pembangunan Daerah (BPD)
3. Badan kredit kecamatan
4. Pasar
5. Tempat hiburan/rekreasi
6. Villa atau pesanggrahan
7. Lain-lain keuntungan yang menjadi penghasilan bagi daerah yang bersangkutan
8. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain PAD yang sah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari sumber lainnya. Pendapatan ini berasal dari pendapatan yang tidak termasuk dalam pajak daerah dan retribusi daerah atau lain-lain milik pemerintah daerah yang sah dan disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah. Jenis-jenis dari lain-lain PAD yang sah meliputi :

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

Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dalam mengelola potensi sumber daya yang tersedia, agar dapat mengoptimalkan dan meningkatkan penerimaan PAD. Meningkatnya PAD, akan membuat pemerintah daerah lebih leluasa dalam menggunakan PAD, demi kelancaran dan pembangunan daerah. Dengan giatnya pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah, akan meningkatkan kinerja pemerintah dalam upaya pelayanan kepada masyarakat. Namun berdasarkan data dari website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, menunjukkan bahwa masih rendahnya porsi PAD kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan, yang dapat dilihat pada gambar 2.1 sebagai berikut:



*Sumber :* [*www.djpk.kemenkeu.go.id/visual/#grafik*](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/visual/#grafik)

**Gambar 2.1**

**Realisasi Pendapatan APBD 2016 Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumsel**

Rendahnya porsi PAD ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum mampu mengoptimalkan penerimaan PAD. Menurut Soekarwo (2003:18) terdapat tiga cara untuk mengoptimalkan PAD, yaitu :

1. Intensifikasi, yaitu suatu upaya mengoptimalkan PAD dengan cara meningkatkan dari yang sudah ada, dalam arti operasional pemungutannya. Contoh : Pengawasan, tertib administrasi dan mengupayakan wajib pajak yang belum kena pajak supaya dapat dikenakan pajak.
2. Ekstensifikasi, yaitu mengoptimalkan PAD dengan cara mengembangkan subjek dan objek pajak.
3. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat, merupakan unsur yang penting mengingat bahwa paradigma yang berkembang dalam masyarakat saat ini adalah pembayaran pajak dan retribusi yang menjadi hak dan kewajiban masyarakat terhadap negara. Sehingga perlu dikaji kembali pengertian wujud layanan masyarakat yang bagaimana yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.
4. ***Intergovernmental Revenue***

*Intergovernmental revenue* menurut Nam dalam Sumarjo (2010)adalah “Sejumlah transfer dana dari pusat yang sengaja dibuat untuk membiayai program-program pemerintah daerah”. Sedangkan menurut Menurut Santri (2006:35) *Intergovernmental revenue* merupakan “Hasil kebijakan pemerintah pusat di bidang desentralisasi fiskal”. Di Indonesia transfer dari pemerintah pusat ini dikenal sebagai dana perimbangan.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan adalah “Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Pemberlakuan otonomi daerah membuat setiap daerah otonom di Indonesia harus dapat berpikir kreatif dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya dengan sebaik-baiknya, demi tercapainya peningkatan ekonomi di daerah tersebut. Akan tetapi terjadi kesenjangan fiskal antar daerah-daerah otonom di Indonesia, yang diakibatkan ketidakmerataan sumber daya yang ada pada masing-masing daerah. Untuk mengatasi kesenjangan fiskal tersebut, pemerintah setiap tahunnya mengalokasikan dana perimbangan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dana perimbangan menurut UU No. 33 Tahun 2004, terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DBH menurut UU No. 33 Tahun 2004 dinyatakan sebagai “Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”

DAU menurut UU No. 33 Tahun 2004, dinyatakan sebagai “Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daaerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Sedangkan DAK menurut UU No. 33 Tahun 2004 diartikan sebagai “Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.”

Dana peerimbangan khususnya DAU mempunyai peran utama dalam pelaksanaan otonomi daerah. DAU menjadi salah satu sumber bagi pemerintah daerah dalam rangka pembangunan daerah demi peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Menurut Mardiasmo dalam Maria (2017) “Untuk mempercepat pembangunan di daerah mulai tahun 2017 DAU dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, minimal 25% dari yang diterima daerah”. Akan tetapi banyak pemerintah daerah yang menggunakan DAU untuk memenuhi belanja rutin seperti belanja pegawai dibandingkan mengalokasikannya untuk belanja modal. Haryanto dalam Amalia (2017) menyatakan bahwa:

Alokasi Transfer ke Daerah (TkD) khususnya DAU, justru habis hanya untuk belanja rutin pegawai semata. Hampir di semua daerah, persentase alokasi belanja rutin pegawainya mencapai di atas 50%, bahkan ada beberapa daerah yang mencapai 70%. Jika belanja pegawai dapat dibatasi hingga maksimal 50%, maka alokasi belanja pembangunan dan infrastruktur pelayanan umum dapat ditingkatkan di level yang signifikan.

1. **Belanja Modal**

Menurut PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, belanja modal didefinisikan sebagai “Pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud”. Menurut Halim dalam Sudarsana (2013) belanja modal dinyatakan sebagai “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”.

Berdasarkan definisi di atas, dapat dinyatakan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran oleh pemerintah, dalam rangka perolehan aset tetap dan aset lainnya, seperti tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud, yang memberi manfaat lebih dari satu tahun anggaran dan juga menimbulkan belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan.

Nugroho dalam Utomo (2015) menjelaskan bahwa “Pemerintah akan melakukan pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana yang diperlukan oleh negara, yang tercermin di dalam belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah”.

Pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana yang dilakukan oleh pemerintah mencerminkan upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Diharapkan dengan meningkatnya pelayanan kepada masyarakat, dapat membantu pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan hidup masyarakat. Namun berdasarkan data dari website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, menunjukkan bahwa masih rendahnya porsi belanja modal dibandingkan belanja pegawai pada kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan, yang dapat dilihat pada gambar 2.2 sebagai berikut:



*Sumber :* [*www.djpk.kemenkeu.go.id/visual/#grafik*](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/visual/#grafik)

**Gambar 2.2**

**Realisasi Belanja APBD 2016 Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumsel**

1. ***Leverage***

Menurut Harahap dalam Andriky (2015), leverage diartikan sebagai “Rasio yang menggambarkan hubungan antara utang perusahaan terhadap modal, rasio ini dapat melihat seberapa jauh perusahaan dibiayai oleh utang atau pihak luar dengan kemampuan perusahaan yang digambarkan oleh modal”. Fahmi dalam Andriky (2015) menyatakan bahwa leverage merupakan “Ukuran yang dipakai dalam menganilisis laporan keuangan untuk memperlihatkan besarnya jaminan yang tersedia untuk kreditor”.

Jadi *leverage* ini sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor dalam membuat keputusan pemberian kredit, karena menurut Almilia dan Retrinasari dalam Sumarjo (2010) “*Leverage* menggambarkan struktur modal yang dimiliki perusahaan sehingga dapat dilihat tingkat risiko tidak terbayarnya suatu utang”.

**2.1.3 Kinerja Pemerintah Daerah**

Menurut PP No. 6 tahun 2008 kinerja pemerintah daerah adalah “Capaian atas urusan pemerintah daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat dan atau dampak”. Jadi kinerja dari pemerintah daerah diukur dari sejauh mana hasil yang telah dicapai pemerintah dalam menjalankan suatu urusan pemerintah daerah. Untuk itulah harus ada suatu tolok ukur yang dapat dijadikan acuan dalam mengukur kinerja pemerintah daerah.

Salah satu tolok ukur kinerja pemerintah daerah yakni dengan dilakukannya Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Pemerintah melalui Tim EPPD dibantu oleh Tim Teknis dan Tim Daerah melakukan evaluasi yang dituangkan dalam EKPPD. Menurut Permendagri No. 73 Tahun 2009 tentang Tata cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, EKPPD adalah “Suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan system pengukuran kinerja”.

Manual Tata Cara EKPPD Tahun 2016 menyatakan bahwa evaluasi digunakan dengan menggunakan sumber informasi utama yakni LPPD yang disampaikan kepala daerah tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selain LPPD menurut Permendagri No. 73 Tahun 2009 dapat digunakan sumber informasi pelengkap yang berupa:

1. Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
2. Informasi keuangan daerah
3. Laporan kinerja instansi pemerintah daerah
4. Laporan hasil pembinaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah
5. Laporan hasil survey kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintahan daerah
6. Laporan kepala daerah atas permintaan khusus
7. Rekomendasi/tanggapan DPRD terhadap LKPJ kepala daerah
8. Laporan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berasal dari lembaga independen
9. Tanggapan masyarakat atas informasi LPPD
10. Laporan dan/atau informasi lain yang akurat dan jelas penanggungjawabnya.

Dari sumber informasi yang telah disebutkan diatas, akan difokuskan pada informasi capaian kinerja pada tataran pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan menggunakan IKK. IKK menurut Permendagri No. 73 Tahun 2009 merupakan “Satu kesatuan dalam sistem pengukuran kinerja mulai dari masing-masing SKPD, pemerintahan daerah, antar satu daerah dengan daerah lainnya dalam tingkat wilayah provinsi maupun pada tingkat nasional”.

IKK menurut Permendagri No. 73 Tahun 2009 dinilai berdasarkan dua aspek yakni:

1. Pengambil kebijakan

* Ketenteraman dan ketertiban umum daerah
* Keselarasan dan efektivitas hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintah serta antarpemerintahan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah
* Keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah dengan kebijakan pemerintah
* Efektivitas hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD
* Efektivitas proses pengambilan keputusan oleh DPRD beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan
* Efektivitas proses pengambilan keputusan oleh kepala daerah beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan
* Ketaatan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada peraturan perundang-undangan
* Intensitas dan efektivitas proses konsultasi publik antara pemerintah daerah dengan masyarakat atas penetapan kebijakan publik yang strategis dan relevan untuk daerah
* Transparansi dalam pemanfaatan alokasi, pencairan dan penyerapan DAU, DAK, dan DBH
* Intensitas, efektivitas, dan transparansi pemungutan sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pinjaman/obligasi daerah
* Efektivitas perencanaan, penyusunan, pelaksanaan tata usaha, pertanggungjawaban dan pengawasan APBD
* Pengelolaan potensi daerah
* Terobosan/inovai baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

1. Pelaksanaan kebijakan

* Kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan
* Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan
* Tingkat capaian SPM
* Penataan kelembagaan daerah
* Pengelolaan kepegawaian daerah
* Perencanaan pembangunan daerah
* Pengelolaan keuangan daerah
* Pengelolaan barang milik daerah
* Pemberian fasilitas terhadap partisipasi masyarakat

Tim Nasional EPPD dalam melaksanakan evaluasi menghasilkan EKPPD, yang terdiri atas:

1. EKPPD Tahunan

Hasil EKPPD tahunan digunakan pemerintah sebagai dasar untuk melakukan pengawasan, dan kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi atau pembentukan, penghapusan/penggabungan daerah otonom.

1. EKPPD Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah

Hasil ekppd akhir masa jabatan kepala daerah digunakan kepala daerah yang terpilih sebagai masukan dan mempertimbangkan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Hasil dari Evaluasi ini juga dituangkan dalam bentuk pemeringkatan nasional terhadap seluruh provinisi, kabupaten dan kota yang dilakukan oleh Tim Nasional EPPD. Pemeringkatan indeks EKPPD Pemerintah kabupaten dan kota se-wilayah provinsi dan nasional, serta pemeringkatan indeks ekppd pemerintah provinsi secara nasional dilakukan dengan membuat *range* yang terdiri dari empat kategori prestasi. Tabel 2.1 menunjukkan pengelompokkan indeks EKPPD dan status prestasi.

**Tabel 2.1**

**Pengelompokkan Indeks EKPPD dan Status Prestasi**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No.** | **Indeks EKPPD** | **Prestasi** |
| 1 | 3,00<....≤4,00 | Sangat Tinggi |
| 2 | 2,00<....≤3,00 | Tinggi |
| 3 | 1,00<....≤2,00 | Sedang |
| 4 | 0,00<....≤1,00 | Rendah |

*Sumber:* [*www.sumbarprov.go.id*](http://www.sumbarprov.go.id) *(Manual EKPPD Tahun 2016)*

|  |  |
| --- | --- |
| **2.2** | **Penelitian Terdahulu** |

Berikut ini dilampirkan hasil penelitian terdahulu terkait karakteristik pemerintah daerah, dan hasil pemeriksaan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 2.2**

**Penelitian Terdahulu**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Judul, Nama Peneliti dan Tahun** | **Variabel** | **Hasil Penelitian** |
| 1.. | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah,  Hendro Sumarjo (2010) | Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Daerah (X1), Kemakmuran (X2), Ukuran Legislatif (X3), *Leverage* (X4), *Intergovernmental Revenue* (X5) | X1, X4, X5 berpengaruh positif terhadap Y  X2, X3 tidak berpengaruh terhadap Y |
| 2. | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2007,  Widya Astuti Mustikarini dan Debby Fitriasari (2012) | Kinerja Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Pemerintah Daerah (X1), Tingkat Kekayaan Daerah (X2), Tingkat Ketergantungan (X3), Belanja Daerah(X4), Temuan Audit (X5). | X1, X2, X3 berpengaruh positif terhadap Y  X4, X5 berpengaruh negatif terhadap Y |
| 3. | Pengaruh *Size,* Kemakmuran, Ukuran Legislatif, *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Kusumawardani Media (2012) | Kinerja Keuangan (Y)  *Size* (X1), Kemakmuran (X2), Ukuran Legislatif (X3), *Leverage* (X4) | X1, X3 berpengaruh positif terhadap Y  X2, X4 tidak berpengaruh terhadap Y |
| 4. | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah,  Hafidh Susila Sudarsana dan Shiddiq Nur Rahardjo (2013) | Kinerja Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Daerah (X1), Tingkat Kekayaan Daerah (X2), Tingkat Ketergantungan (X3), Belanja Modal (X4), Temuan Audit (X5) | X2 berpengaruh positif terhadap Y  X5 berpengaruh negatif terhadap Y  X1, X3, X4 tidak berpengaruh terhadap Y |
| 5. | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK terhadap Kinerja Keiangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Nandhya Marfiana dan Lulus Kurniasih (2013) | Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Pemerintah Daerah (X1), Tingkat Kekayaan Daerah (X2), Tingkat Ketergantungan (X3), Belanja Daerah(X4), Ukuran Legislatif (X5). Temuan Audit BPK (X6), Opini Audit BPK (X7) | X3, X4 berpengaruh positif terhadap Y  X5, X6 berpengaruh negatif terhadap Y  X1, X2, X7 tidak berpengaruh terhadap Y |
| 6. | Faktor-Faktor yang Mempengaruh Kinerja Pemerintah Daerah, Sri Rustiyaningsih dan Intan Immanuela (2014) | Kinerja Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Daerah (X1), PAD (X2), DAU (X3), *Leverage* (X4), Belanja Daerah (X5), Jumlah Penduduk (X6), Temuan Audit (X7) | X2, dan X6 berpengaruh signifikan terhadap Y  X1, X3, X4, X5, dan X7 tidak berpengaruh terhadap Y |
| 7. | Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Hasil Pemeriksaan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Otonomi Baru di Indonesia Henanda Bimo Noviando (2015) | Kinerja Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Daerah (X1), Tingkat Kekayaan Daerah (X2), Tingkat Ketergantungan (X3),  Temuan (X4), Opini(X5) | X2 berpengaruh positif terhadap Y  X3, X4, X5 berpengaruh negatif terhadap Y  X1 tidak berpengaruh terhadap Y |
| 8. | Analisis Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Temuan Audit BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2012), Kharis Prasetyo Utomo  (2015) | Kinerja Pemerintah Daerah (Y)  Ukuran Daerah (X1), Tingkat Kekayaan Daerah (X2),Tingkat Ketergantungan (X3), Belanja Modal (X4), *Leverage* (X5), dan Temuan Audit (X6) | X1, dan X2 berpengaruh positif terhadap Y  X3, X4, X5, dan X6 berpengaruh negatif terhadap Y. |
| 9. | Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Kemakmuran, *Intergovernmental Revenue,* Temuan dan Opini Audit BPK pada Kinerja Keuangan  Putu Riesty Masdiantini dan Ni Made Adi Erawati (2016) | Kinerja Keuangan (Y)  Ukuran Pemerintah Daerah (X1), Kemakmuran (X2), *Intergovernmental Revenue* (X3)*,* Temuan (X4) dan Opini Audit BPK (X5) | X1, X5 berpengaruh positif terhadap Y  X2, X3, X4 tidak berpengaruh terhadap Y |

**2.3 Kerangka Pemikiran**

Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah dituntut untuk dapat secara mandiri menjalankan urusan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan secara ekonomi, efisien, dan efektif (3E). Pemerintah memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah, untuk setiap tahunnya menyusun LPPD, yang nantinya akan dievaluasi dan dikeluarkan dalam bentuk skor EKPPD oleh Kementerian Dalam Negeri. Skor EKPPD ini dapat digunakan untuk menilai apakah suatu daerah telah menjalankan penyelenggaraan pemerintah secara baik atau belum.

LPPD yang dievaluasi ini salah satunya menyangkut penyelenggaraan urusan wajib dan urusan pilihan tiap daerah. Urusan pilihan ini dikaitkan dengan kekhasan yang dimiliki oleh daerah, yang dapat menjadi potensi bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kekhasan yang dimiliki daerah ini disebut sebagai karakteristik pemerintah daerah.

Karakteristik pemerintah daerah dapat dilihat dan dinilai, dari isi LKPD suatu daerah. Pada LKPD dapat dilihat berapa total aset, PAD, Dana perimbangan, belanja modal, utang pemerintah daerah dan lain sebagainya, yang menggambarkan upaya pemerintah menjalankan kegiatan pemerintah dalam nilai moneter.

Dari penjelasan di atas, karakteristik pemerintah daerah, dan hasil pemeriksaan audit BPK diyakini memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Kerangka pemikiran penelitian ini ditunjukkan dalam gambar 2.3 sebagai berikut:

H1

H2

H3

H4

H5

H6

Kinerja Pemerintah Daerah (Y)

Karakteristik Pemerintah Daerah (X1), dengan proksi:

* Ukuran Daerah
* Tingkat Kekayaan Daerah
* *Intergovernmental revenue*
* Belanja Modal
* *Leverage*

Keterangan:

Pengaruh X Terhadap Y Secara Parsial

Pengaruh X Terhadap Y Secara Bersama-sama

**Gambar 2.3**

**Kerangka Pemikiran**

**2.4 Hipotesis**

**2.4.1 Ukuran Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

Tujuan utama dari program kerja pemerintah daerah, yakni memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Sudarsana (2013), menggunakan jumlah aset sebagai ukuran daerah, dan menyatakan bahwa “Ukuran yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan mempermudah dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai”. Jadi dengan semakin besar ukuran daerah maka kinerja pemerintah daerah akan semakin besar pula. Sumarjo (2010) menyatakan bahwa ukuran daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

H1: Ukuran daerah secara parsial memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

**2.4.2 Tingkat Kekayaan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

Marfiana dan Kurniasih (2013) menyatakan bahwa tingkat kekayaan daerah dicerminkan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumarjo dalam Sudarsana (2013) juga menjelaskan bahwa peningkatan PAD meupakan faktor pendukung dari kinerja ekonomi makro. Peningkatan kinerja ekonomi makro, akan mendorong adanya investasi, yang secara bersamaan akan mendorong adanya perbaikan infrastruktur daerah. Perbaikan infrastruktur daerah ini mencerminkan upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat. Kualitas pelayanan masyarakat yang baik, mencerminkan kinerja pemerintah daerah yang baik pula. Penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) menyatakan bahwa tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

H2: Tingkat kekayaan daerah secara parsial memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

**2.4.3 *Intergovernmental Revenue* Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

Setiap tahunnya pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah, dengan tujuan agar tidak terjadi kesenjangan fiskal antar daerah otonom. Dana perimbangan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah, dapat dipergunakan oleh daerah untuk memenuhi kebutuhannya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daeah. Akan tetapi, pelaksanaan alokasi dari dana perimbangan tersebut akan terus dipantau oleh pemerintah pusat. Jadi semakin besar penerimaan dana perimbangan oleh suatu daerah maka pemerintah pusat akan lebih memantau pelaksanaannya dibanding dengan daerah yang lebih sedikit penerimaan dana perimbangan. Hal ini memotivasi pemerintah daerah untuk berkinerja lebih baik karena pengawasan dari pemerintah pusat lebih besar (Sudarsana:2013). Penelitian Sumarjo (2010) menyatakan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

H3: *Intergovernmental revenue* secara parsial memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

**2.4.4 Belanja Modal Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

Belanja modal erat kaitannya dengan upaya pemerintah dalam membangun infrastuktur dan sarana serta prasarana bagi peningkatan pelayanan publik. Sehingga semakin besar belanja modal semakin besar pula upaya peningkatan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Pelayanan yang baik kepada masyarakat mencerminkan kinerja yang baik oleh pemerintah daerah.

H4: Belanja Modal secara parsial memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

**2.4.5 *Leverage* Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

Menurut Almilia dan Retrinasari (2007) dalam Sumarjo (2010) *leverage* menggambarkan struktur modal yang dimiliki perusahaan sehingga dapat dilihat tingkat risiko tidak terbayarnya suatu utang. Pemerintah daerah yang memiliki utang tinggi menggambarkan ketidakmampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelayanan publik dengan kemampuan daerah itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa semakin besar utang pemerintah yang tercermin dalam *leverage,* maka semakin buruk kinerja pemerintah daerah tersebut. Penelitian yang dilakukan Utomo (2015) menyatakan bahwa *leverage* berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

H5: *Leverage* secara parsial memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

**2.4.6 Ukuran Daerah, Tingkat Kekayaan Daerah, *Intergovernmental Revenue,* Belanja Modal, dan *Leverage*****Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**

Penelitian ini juga ingin menguji apakah ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, *intergovernmental revenue,* belanja modal, dan *leverage* secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Jadi hipotesis yang akan diuji adalah:

H6: Ukuran daerah, tingkat kekayaan daerah, *intergovernmental revenue,* belanja modal, dan *leverage* secara bersama-sama berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.