

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 157 menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas : (1) hasil pajak daerah, (2) hasil retribusi daerah, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (4) lain-lain PAD yang sah. Kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah. Penelitian Dian Batubara mengatakan bahwa semakin besar kontribusi PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat.

Sebelum melakukan penelitian lebih lanjut, penulis perlu mengemukakan teori-teori sebagai kerangka berpikir yang berguna untuk menggambarkan dari sudut mana penelitian melihat masalah yang akan diteliti. Menurut (Sugiyono, 2011:54) teori adalah alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang di susun secara sistematis. Untuk memudahkan penelitian diperlukan pedoman berfikir yaitu kerangka teori. Sebelum melakukan penelitian yang lebih lanjut seorang peneliti perlu menyusun suatu kerangka teori sebagai landasan berfikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroti masalah yang dipilih. Dalam hal ini yang menjadi landasan teori adalah:

2.1.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pasal 1 angka 18, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Halim (2007: 96), Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber

penerimaan daerah yang perlu ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang benar-benar diperoleh dan digali dari potensi pendapatan yang ada di suatu daerah berdasarkan peraturan daerah dan Undang-Undang yang berlaku di mana Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu sumber yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

2.1.2 Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 26, kelompok Pendapatan Asli Daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri dari empat yaitu:

1) Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Mardiasmo (2011: 6) berpendapat bahwa” Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah”. Menurut Resmi (2011:8) “Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah baik daerah tingkat I (Pajak Provinsi) maupun pajak II (Pajak Kabupaten/Kota) dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah masing-masing”.

Berdasarkan tiga pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Pajak daerah terdiri dari:

- a) Pajak Provinsi
 - 1) Pajak Kendaraan Bermotor
 - 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
 - 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
 - 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan Air
- b) Pajak Daerah Kabupaten
 - 1) Pajak Hotel
 - 2) Pajak Restoran
 - 3) Pajak Reklame
 - 4) Pajak Hiburan
 - 5) Pajak Penerangan Jalan
 - 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
 - 7) Pajak Parkir
 - 8) Pajak Air Tanah
 - 9) Pajak Sarang Burung Wallow
 - 10) Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan
 - 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

2) Retribusi Daerah

Retribusi daerah pada umumnya merupakan sumber pendapatan penyumbang Pendapatan Asli Daerah kedua setelah pajak daerah, bahkan untuk beberapa daerah penerimaan retribusi daerah ini lebih tinggi daripada pajak daerah. Dalam istilah asing retribusi disebut sebagai *user charge*, *user face*, atau *charging for service*. Retribusi daerah memiliki karakteristik yang berbeda dengan pajak daerah. Retribusi daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah kepada wajib retribusi atas pemanfaatan suatu jasa tertentu yang disediakan pemerintah. Jadi dalam hal ini terdapat imbalan (kontraprestasi) langsung yang dinikmati pembayar retribusi. modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

3) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Pendapatan daerah yang berasal dari lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah antara lain:

- a) Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan

- b) Jasa giro
- c) Pendapatan bunga
- d) Tuntutan ganti rugi
- e) Komisi
- f) Potongan
- g) Keuntungan selisih kurs
- h) Pendapatan denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- i) Pendapatan denda pajak dan retribusi
- j) Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k) Pendapatan atas fasilitas sosial dan fasilitas umum
- l) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan

4) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, mencakup bagian laba atas penyertaan.

2.1.3 Pengertian Opini Audit BPK

Opini Badan Pemeriksa Keuangan (disingkat **Opini BPK**) merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada empat kriteria yakni kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (adequate disclosures), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 pasal 1 ayat 11 bahwa “opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan”. Pada sektor pemerintaha terdapat 4 jenis pendapat (opini) yang dapat diberikan yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Opini audit terbaik yang mampu diperoleh Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali adalah opini audit wajar tanpa pengecualian (WTP) dan opini audit wajar dengan pengecualian (WDP).

2.1.4 Pengertian 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. Besarnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dapat terlihat dengan adanya fakta bahwa pemerintah daerah masih mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Hal ini dapat menimbulkan dampak yang negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah tidak dapat berjalan dengan maksimal karena belanja aparaturinya belum dapat dibiayai oleh diri sendiri. Hal ini menimbulkan wacana di pemerintah daerah mengenai pengelolaan keuangan yang baik melalui terciptanya *good governance*. Penelitian yang dilakukan Sadjiarto (2000) mengungkapkan bahwa dengan tercapainya *good governance* maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Dalam penelitian ini, menjelaskan karakteristik pemerintah daerah dengan menggunakan ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah yang diukur dengan perbandingan antara pendapatan asli daerah dengan total pendapatan, dan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat yang diukur dengan alokasi umum dibandingkan dengan total pendapatan seperti penelitian A'alimatul muflihatin (2016). Berikut ini penjelasan dari indikator yang terdapat dalam karakteristik pemerintah daerah :

1) Ukuran pemerintah daerah (Size)

Ukuran pemerintah daerah (Size) untuk mengetahui besar kecilnya obyek dari pemerintah daerah tersebut. size dapat diukur dengan berbagai cara, antara lain jumlah karyawan, total aset, total pendapatan, dan tingkat produksi. Total pendapatan digunakan menggunakan total asset sebagai proksi ukuran pemerintah.

Ukuran yang besar dalam pemerintah akan memberikan kemudahan kegiatan operasional yang kemudian akan memperoleh kemudahan dalam memberi pelayanan masyarakat yang memadai. Selain itu, kemudahan di bidang operasional

juga akan memberi kelancaran dalam memperoleh pendapatan asli daerah (PAD) guna kemajuan daerah sebagai bukti peningkatan kinerja.

Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar, memiliki tuntunan untuk melakukan pengungkapan kinerja keuangan. Karena ukuran yang besar berarti total aset yang dimiliki pemerintah daerah juga besar sehingga diperlukan pengungkapan kinerja agar menghindari tindak penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang.

2) Tingkat kekayaan daerah (PAD)

Tingkat kekayaan daerah dicerminkan dengan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), peningkatan PAD merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Jumlah kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah.

3) Tingkat Ketergantungan pada pusat (DAU)

Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dapat dilihat dari penerimaan dana alokasi umum. Undang-undang no. 33 tahun 2004, DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerintahan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pemerintah pusat akan memantau pelaksanaan alokasi DAU sehingga dapat memacu pemerintah daerah agar meningkatkan kinerja keuangannya. Pengguna dana alokasi umum ditetapkan oleh daerah. Pengguna dana alokasi umum (DAU) dan penerimaan umum lainnya dalam APBD harus tetap pada kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Walaupun penggunaan DAU ditetapkan oleh PEMDA, namun dalam penggunaannya harus mengacu pada tujuan otonomi daerah.

2.1.5 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

2.1.5.1 Pengertian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja Keuangan merupakan ukuran dari pengelolaan keuangan organisasi dikaitkan dengan pusat pertanggungjawaban. Menurut Fahmi (2012:2) yang dimaksud dengan Kinerja Keuangan adalah hasil atau ukuran suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu organisasi tertentu telah melaksanakan kegiatannya dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar. Pengertian Kinerja Keuangan menurut Jumingan (2006: 239) merupakan gambaran kondisi keuangan organisasi pada suatu periode tertentu yang biasanya diukur dengan indikator kecukupan modal, likuiditas dan profitabilitas perusahaan. Berdasarkan kedua pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Kinerja Keuangan dapat diartikan sebagai keluaran atau hasil dari kegiatan/program yang sudah dicapai sehubungan dengan pengelolaan keuangan daerah melalui penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur sesuai dengan program yang telah ditentukan dan direncanakan.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pengelolaan keuangan atas pelaksanaan suatu kegiatan program kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi pemerintah daerah (Mahsun, 2013: 25). Pendapat lainnya mengatakan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah hasil dari kegiatan/program yang telah dicapai sehubungan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang ukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Hendro, 2010). Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah hasil penilaian secara kuantitatif dari suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran dan tujuan pemerintah daerah. Penilaian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah digunakan sebagai bahan untuk mengevaluasi dan menentukan langkah-langkah yang akan dilakukan agar kualitas sektor publik jauh lebih baik. Menurut Halim (2004: 24) Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan pemerintah daerah

dalam menjalankan otonomi daerah sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah hasil dari pengukuran untuk melihat kondisi keseluruhan ketercapaian pengelolaan keuangan atau pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Salah satu informasi yang dapat digunakan sebagai tolok ukur kinerja adalah informasi keuangan.

2.1.5.2 Arti Penting Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja menurut Bastian (2009: 329) dalam Akuntansi Sektor Publik di Indonesia adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi dalam periode waktu tertentu. Indikator yang digunakan untuk menggambarkan kinerja suatu perusahaan atau badan usaha yaitu (Bastian, 2009: 337):

- 1) Masukan (*inputs*), yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran, dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
- 2) Indikator keluaran (*outputs*), yaitu segala sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik.
- 3) Indikator manfaat (*benefits*), yaitu segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- 4) Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif ataupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Bastian (2009: 339) juga menjelaskan bahwa indikator kinerja tersebut memiliki fungsi dan peranan dalam memperjelas apa, berapa dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan, menciptakan *consensus* yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kegiatan dalam menilai kinerja. Fungsi lainnya adalah membangun dasar dari pengukuran,

analisis, dan evaluasi kinerja organisasi/unit kerja. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah juga mempunyai tujuan sebagai berikut: 1) mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, 2) menyediakan sarana pembelajaran pegawai, 3) memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya, 4) memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*), 5) memotivasi pegawai, 6) menciptakan akuntabilitas publik. Laporan Kinerja Keuangan menurut Darise (2008: 51) merupakan realisasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menyajikan informasi mengenai pendapatan operasional, belanja berdasarkan klasifikasi fungsional dan ekonomi serta surplus atau defisit. Oleh karena itu, penilaian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah sangat diperlukan untuk penentuan efektivitas operasional, organisasi, dan karyawan/pegawai berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya secara periodik.

a. Tahap-tahap Menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Fahmi (2012:3), ada 5 (lima) tahap dalam menganalisis Kinerja Keuangan suatu perusahaan secara umum, yaitu:

- 1) Melakukan *review* terhadap data laporan keuangan.
Review di sini dilakukan dengan tujuan agar laporan keuangan yang sudah dibuat tersebut sesuai dengan penerapan kaidah-kaidah yang berlaku umum dalam dunia akuntansi, sehingga dengan demikian hasil laporan keuangan tersebut dapat dipertanggung jawabkan.
- 2) Melakukan perhitungan
Penerapan metode perhitungan di sini adalah disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan yang sedang dilakukan sehingga hasil dari perhitungan tersebut akan memberikan suatu kesimpulan sesuai dengan analisis yang diinginkan.
- 3) Melakukan perbandingan terhadap hasil hitungan yang telah diperoleh.
Dari hasil hitungan yang sudah diperoleh tersebut kemudian dilakukan perbandingan dengan hasil hitungan dari berbagai perusahaan lainnya.
- 4) Melakukan penafsiran (*interpretation*) terhadap berbagai permasalahan yang ditemukan. Pada tahap ini analisis melihat kinerja keuangan perusahaan adalah setelah dilakukan ketiga tahap tersebut selanjutnya dilakukan penafsiran untuk melihat apa-apa saja permasalahan dan kendalakendala yang dialami oleh perusahaan tersebut.
- 5) Mencari dan memberikan pemecahan masalah (*solution*) terhadap berbagai permasalahan yang ditemukan.

Pada tahap terakhir ini setelah ditemukan berbagai permasalahan yang dihadapi maka dicarikan solusi untuk memberikan suatu input atau masukan agar apa yang menjadi kendala dan hambatan selama ini dapat terselesaikan. Pada pemerintah daerah tahapan untuk menganalisis dan mengevaluasi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah secara tepat dan komperhensif adalah:

- 1) Menyiapkan data-data anggaran dan laporan realisasi anggaran, yaitu data utama yang digunakan dalam analisis ini adalah data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Data anggaran memuat rencana-rencana penerimaan pendapatan, pengeluaran belanja dan pembiayaan dalam satu periode.
- 2) Membandingkan data-data realisasi anggaran dengan anggarannya untuk setiap item yang sama. Item anggaran dibandingkan dengan item realisasi baik pada pos pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Untuk memperoleh hasil yang objektif dan akuntabel, laporan realisasi anggaran harus didukung dengan bukti-bukti yang cukup dan memadai.
- 3) Menghitung selisih dari anggaran. Perbandingan anggaran dengan realisasinya menghasilkan selisih atau penyimpangan (*variance*). Selisih ini dikelompokkan menjadi dua yaitu selisih penerimaan dan selisih pengeluaran sehingga dapat diketahui selisih lebih (surplus) atau selisih kurang (defisit) anggaran.
- 4) Menghitung persentase tingkat ketercapaian anggaran. Nilai selisih anggaran yang terjadi dapat dihitung persentase ketercapaiannya. Penghitungan persentase ketercapaian ini dilakukan pada pos-pos penerimaan maupun pengeluaran.
- 5) Melakukan *analytical procedure* dengan membuat rasio-rasio kinerja. Untuk memperoleh gambaran komprehensif tentang kinerja organisasi, maka analisis bisa diteruskan dengan melakukan penghitungan rasio-rasio anggaran, misalnya Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Desentralisasi Fiskal, dan Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah.

2.1.5.3 Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah harus mencakup pengukuran Kinerja Keuangan. Hal ini terkait dengan tujuan organisasi Pemerintah Daerah menurut Mahsun (2013: 196). Indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah meliputi:

- 1) Indikator Masukan (*Inputs*)

Indikator masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Misalnya: jumlah dana yang dibutuhkan, jumlah pegawai yang dibutuhkan, jumlah infrastruktur yang ada, dan jumlah waktu yang digunakan.

- 2) Indikator Proses (*Process*)
Indikator proses adalah merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Misalnya: ketaatan pada peraturan perundangan dan rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa.
- 3) Indikator Keluaran (*Output*)
Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik. Misalnya: jumlah produk atau jasa yang dihasilkan dan ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa.
- 4) Indikator Hasil (*Outcome*)
Indikator hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. Misalnya: tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan dan produktivitas para karyawan atau pegawai.
- 5) Indikator Manfaat (*Benefit*)
Indikator manfaat adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Misalnya: tingkat kepuasan masyarakat dan tingkat partisipasi masyarakat.
- 6) Indikator Dampak (*Impact*)
Indikator dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif. Misalnya: peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pendapatan masyarakat.

2.1.5.4 Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Mardiasmo (2009: 121), “Pengukuran kinerja pada sektor publik (instansi pemerintah daerah) adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial”. Menurut Mahsun (2013: 25), “Pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan”. Berdasarkan dua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja adalah suatu penilaian untuk mengetahui pencapaian kinerja

suatu organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system* (sistem penghargaan dan hukuman).

Menurut Mardiasmo (2009: 123) penilaian Kinerja Keuangan diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut menganalisis varian (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan. Analisis varian secara garis besar berfokus pada (a) varian pendapatan (*revenue variance*) dan (b) varians pengeluaran (*expenditure variance*) yang terdiri atas varian belanja rutin (*recurrent expenditure variance*), dan varian belanja investasi /modal (*capital expenditure variance*).

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 2009:121):

- 1) Memperbaiki Kinerja Pemerintah Daerah.
- 2) Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
- 3) Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menggunakan analisis rasio keuangan daerah terhadap laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hasil analisis rasio keuangan selanjutnya digunakan untuk menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah yaitu untuk mengukur upaya pemerintah daerah dalam menggali sumber Pendapatan Asli Daerah. Menurut Halim (2007) mengemukakan bahwa pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan pemerintahan, membangun, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintahan daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Darah menggunakan perhitungan rasio-rasio keuangan daerah. Analisis rasio keuangan merupakan instrumen analisis prestasi organisasi yang menjelaskan berbagai hubungan dan indikator keuangan, yang ditujukan untuk menunjukkan perubahan dalam kondisi

keuangan atau prestasi operasi di masa lalu dan membantu menggambarkan *trend* pola perubahan tersebut (Fahmi, 2012: 45). Analisis rasio keuangan pada pemerintah dilakukan dengan membandingkan unsur-unsur dalam laporan keuangan pada suatu periode tertentu sehingga diketahui kecenderungan yang terjadi. Menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah menggunakan perhitungan rasio-rasio keuangan yang merupakan alat ukur atau indikator Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

2.1.6 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, opini audit BPK Dan karakteristik pemerintah daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah kabupaten/kota Se-provinsi sumatera selatan tahun 2013-2017

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang benar-benar diperoleh dan digali dari potensi pendapatan yang ada di suatu daerah berdasarkan peraturan daerah dan Undang-Undang yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan yang penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi kebutuhannya, dan memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapakan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah.

Oleh karena itu, peranan Pendapatan Asli Daerah sangat menentukan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Adanya potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah diharapkan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan penerimaan daerah. Penerimaan daerah tersebut dapat digunakan untuk membiayai segala kewajibannya dalam menjalankan pemerintahnya, termasuk untuk digunakan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Semakin besar kontribusi Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai pembangunan dan pelayanan masyarakat, maka dapat dikatakan ada peningkatan Kinerja Keuangan Pemerintah

Daerah. Jika Pendapatan Asli Daerah naik maka dapat dikatakan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota naik (meningkat).

Opini audit dari BPK menjadi salah satu tolak ukur dalam menilai akuntabilitas suatu pemerintah daerah. Laporan keuangan dengan predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) dan wajar dengan pengecualian (WDP) tidaklah diperoleh dengan mudah, perlu adanya komitmen dari semua tingkatan pegawai dalam menyusun laporan keuangan yang mengacu pada standar dan peraturan yang berlaku. Budianto (2012) menyatakan terdapat 4 kriteria untuk memperoleh opini WTP ataupun WDP yaitu kepatuhan terhadap SAP, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, tingkat pengungkapan serta efektifitas pengendalian intern. Diperolehnya predikat opini WTP atau WDP oleh suatu pemerintah daerah menggambarkan bahwa pemerintah daerah telah berkinerja dengan cukup baik. Semakin wajar opini dari BPK yang diperoleh pada tahun (t), seharusnya menjadi motivasi oleh pemerintah daerah untuk mempertahankan ataupun meningkatkan kinerja pada tahun selanjutnya ($t+1$).

2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut ini merupakan tabel mengenai ringkasan penelitian terdahulu:

Tabel 2.1.
Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1	Tri Yuni Pratiwi (2018)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan	Variabel Iependen 1. Pendapatan asli daerah 2. Dana perimbangan 3. Belanja daerah Variabel Dependen 1. Kinerja keuangan pemerintah daerah	1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2012-2016. 2. Dana Perimbangan berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2012-2016.

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
		Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2012-2016		3. Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2016 4. Hasil penelitian mendukung hipotesis keempat bahwa variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Modal secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2012-2016. Hal ini ditunjukkan dengan hasil perhitungan analisis regresi berganda
2	Hendro Sumarjo (2010)	Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	<p>Variabel Independen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ukuran (X1) 2. Kemakmuran (X2) 3. Ukuran legislatif (X3) 4. Leverage (X4) 5. <i>Intergovernmental Revenue</i> (X5) <p>Variabel Dependen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja Keuangan pemerintah daerah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasil penelitian menunjukan ukuran pemerintah daerah, <i>leverage</i>, dan <i>intergovernmental revenue</i> berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah 2. Kemakmuran (<i>wealth</i>) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah disebabkan masih kecilnya peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. 3. Ukuran legislatif atau dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penelitian ini dinyatakan tidak terpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini terlihat dengan masih buruknya pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah
3	FAJAR NUGROHO (2012)	Kinerja Keuangan dengan	<p>Variabel Independen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Modal secara signifikan berpengaruh secara negative terhadap kinerja

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
		Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel Intervening pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Antara Tahun 2008-2010	Variabel Dependen 1. Kinerja Keuangan pemerintah daerah	keuangan. Belanja modal secara signifikan berpengaruh positif dan signifikan secara langsung terhadap Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah secara signifikan berpengaruh positif dan signifikan secara langsung terhadap Pertumbuhan Kinerja Keuangan Daerah. Belanja Modal secara signifikan berpengaruh positif secara tidak langsung terhadap Pertumbuhan Kinerja Keuangan Daerah.
4	Cherrya Dhia Wenny (2012)	Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Di Propinsi Sumatera Selatan	Variabel Independen : 1. Pajak daerah 2. Retribusi daerah 3. Laba BUMD 4. Lain-lin pendapatan yang sah Variabel Dependen : 1. Kinerja Keuangan pemerintah daerah	1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan, 2. namun, secara parsial hanya lain-lain PAD yang sah yang secara dominan berpengaruh terhadap kinerja keuangan, sedangkan pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan dan kekayaan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan
5.	Hijrani putri lubis (2009)	Analisis pengaruh pemberlakuan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangn	Variabel Independen : 1. Pemberlakuan anggaran berbasis kinerja Variabel Dependen : 1. Kinerja Keuangan pemerintah	1. Anggaran berbasis kinerja berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten deli serdang

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
		pemerintah daerah kabupaten deli serdang		
6.	Indah Puspa Sari (2016)	Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, PAD, <i>Leverage</i> , Dana Perimbangan Dan Ukuran Legislatif Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	<p>Variabel Independen :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ukuran Pemerintah Daerah 2. PAD 3. <i>Leverage</i> 4. <i>Dana pertimbangan</i> 5. <i>Ukuran legislatif</i> <p>Variabel Dependen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja keuangan pemerintah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ukuran pemerintah daerah, PAD, Dan Dana perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. 2. leverage, Ukuran legislatif tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
7.	Siti Nur Rochmah (2015)	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	<p>Variabel Independen :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pendapatan Asli Daerah 2. Dana Perimbangan 3. Belanja Modal 4. Pertumbuhan Ekonomi 5. Ukuran Legislatif 6. Leverage <p>Variabel Dependen :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja Keuangan pemerintah daerah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendapatan Asli Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi Hasil penelitian pada model regresi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. 2. Dana Perimbangan, Belanja Modal, Ukuran Legislatif, Leverage berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah 3. Berdasarkan hasil uji R², variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DAPER), Belanja Modal (BM), Pertumbuhan Ekonomi (PDRB), Ukuran

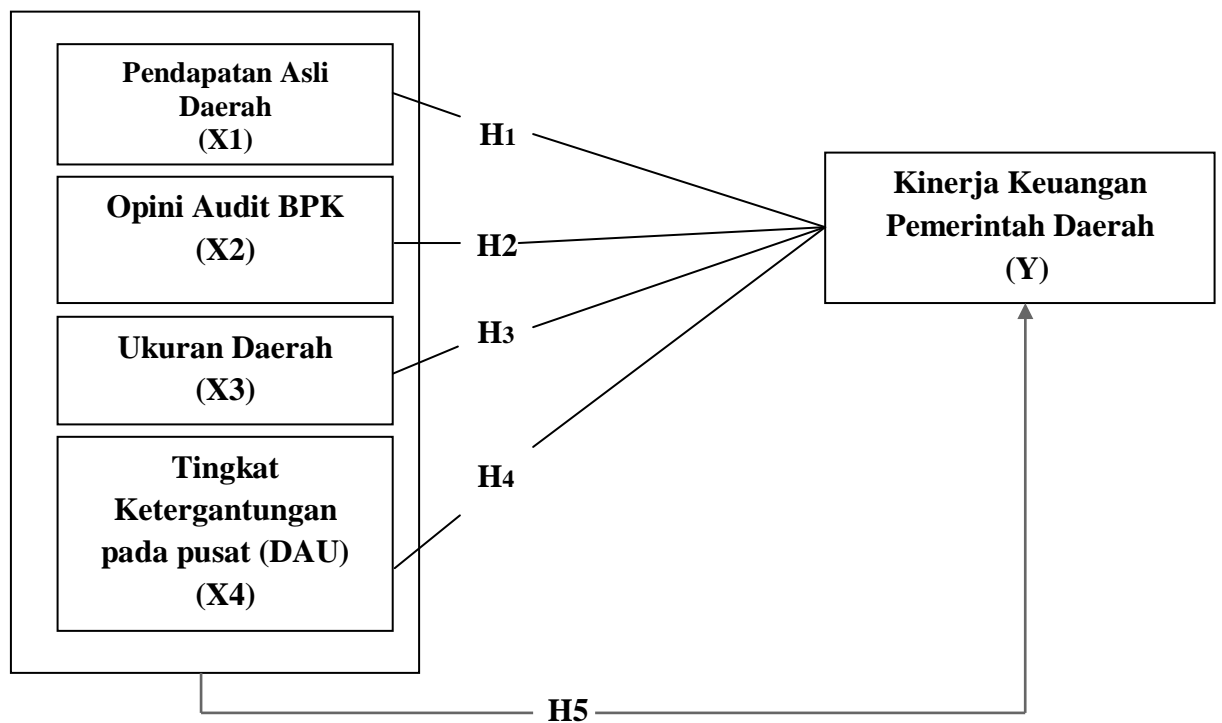
No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
				Legislatif (LEGISLATIF) dan Leverage proporsinya cenderung kurang dominan dalam mempengaruhi kisaran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (KINERJA) yaitu hanya 88,2%. Artinya masih banyak variabel-variabel lain yang dapat menjelaskan atau mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
8.	I Wayan Sumawan IMade Sukartha	Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Pada Kinerja Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Bali	Variabel Independen : 1. Pajak Daerah (X1) 2. Retribusi Daerah (X2) 3. Opini Audit BPK (X3) Variabel Dependen : 1. Kinerja belanja pemerintah daerah	1. Pajak daerah berpengaruh negatif pada kinerja belanja pemerintah daerah. 2. Retribusi daerah tidak berpengaruh pada kinerja belanja pemerintah daerah. 3. Opini audit BPK tidak berpengaruh pada kinerja belanja pemerintah daerah
9.	Espinoza (2014)	Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kota Medan	Variabel Independen : 1. Anggaran berbasis kinerja Variabel Dependen : 1. Kinerja Keuangan daerah	1. Analisa Rasio Keuangan merupakan salah satu alat yang digunakan untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD) 2. Anggaran Berbasis Kinerja merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari pelaksanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan 3. Analisa data yang dilakukan menunjukkan bahwa dengan dilaksanakannya anggaran

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
				<p>berbasis kinerja ternyata tidak memberikan peningkatan secara keseluruhan terhadap kinerja keuangan pemerintah Kota Medan</p> <p>4. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, dalam hal mencukupi kebutuhan pembiayaan untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat masih rendah dan bahkan cenderung menurun setelah pemberlakuan anggaran berbasis kinerja dilaksanakan</p>
10.	A'alimatun muflihatin (2016)	Pengaruh opini audit, fungsi pengawasan DPRD, dan karakteristik pemda terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah	<p>Variabel Independen :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Opini Audit 2. Fungsi pengawasan DPRD 3. Kaerakteristik PEMDA <p>Variabel Dependen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. opini audit tidak berpengaruh terhadap kinerja kuangan pemerintah daerah 2. fungsi pengawasan DPRD tidak berpengaruh terhadap kinerja kuangan pemerintah daerah. 3. Ukuran Daerah (Size) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah 4. Tingkat kekayaan daerah (PAD) berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah 5. Tingkat ketergantungan pemerintah daerah (DAU) tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

Sumber: Diolah Peneliti (2019)

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian dari tinjauan pustaka diatas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2013:96), “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan”. Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H₁ : Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota Se-provinsi sumatera selatan
- H₂ : Opini Audit BPK memiliki pengaruh yang signifikan terhadap terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi sumatera selatan

H₃ : Karakteristik Pemerintah Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah provinsi sumatera selatan