

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Definisi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja keuangan adalah suatu ukuran dari pengelolaan keuangan organisasi dikaitkan dengan pusat pertanggungjawaban. 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 dinyatakan bahwa kinerja adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. 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).

Menurut Sari (2016) kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.

2.1.1 Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang sekarang berubah menjadi Permendagri nomor 21 tahun 2011 tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), bahwa tolak ukur kinerja merupakan komponen lainnya yang harus dikembangkan untuk dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran kinerja.

Mahsun (2013: 25) mengatakan bahwa:

“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. Pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan sistem penghargaan dan hukuman. Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 2016):

1. Memperbaiki kinerja pemerintah daerah.
2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.

3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pemerintah adalah aparatur yang bertanggungjawab dalam menjalankan roda pemerintahan, pembangunan masyarakat dan pelayanan terhadap masyarakat dan pemerintah bertanggungjawab untuk menyampaikan laporan kerjanya sebagai tolak ukur atau bentuk capaian yang telah dilakukan selama periode berjalan (Halim, 2014). Salah satu alat yang digunakan dalam menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu melakukan analisis rasio keuangan. Rasio keuangan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan rasio ketergantungan. Hasil dari analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan sebagai tolak ukur untuk (Mahmudi, 2011):

1. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat dilihat pada ringkasan dalam Tabel 2.1 berikut:

Tabel 2.1

Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1	Juliawati (2012)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Provinsi Aceh	Dependen : Kinerja Keuangan Independen : PAD dan Dana Perimbangan	Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh
2	Wenny (2012)	Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kinerja Keuangan pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Di Propinsi Sumatera Selatan	Dependen : Kinerja Keuangan Independen : PAD	Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan
3	Media Kusumawardani (2012)	Pengaruh <i>Size</i> , Kemakmuran, Ukuran Legislatif dan <i>Leverage</i>	Dependen : Kinerja Keuangan Independen :	<i>Size</i> dan ukuran legislatif berpengaruh terhadap kinerja keuangan

		terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia	<i>Size, Kemakmuran, Ukuran Legislatif dan Leverage</i>	pemerintah daerah di Indonesia Kemakmuran dan <i>leverage</i> tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia
4	Abdullah (2015)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sumatera Bagian Selatan	Dependen : Kinerja Keuangan Independen : PAD, DAU, dan DAK	PAD berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sumatera Bagian Selatan DAU dan DAK tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sumatera Bagian Selatan

5	Armaja, Ibrahim, Aliamin (2015)	Pengaruh Kekayaan Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Daerah Terhadap Kinerja Keuangan (Studi pada Kabupaten/Kota di Aceh)	Dependen : Kinerja Keuangan Independen : Kekayaan Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Daerah	<p>Kekayaan daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan kabupaten/kota di Aceh</p> <p>Dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan kabupaten/kota di Aceh</p> <p>Belanja daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan kabupaten/kota di Aceh</p>
6	Budianto (2016)	Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara	Dependen : Kinerja Keuangan Independen : PAD dan Dana Perimbangan	<p>Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sulawesi Utara</p> <p>Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sulawesi Utara.</p>

7	Sari (2016)	Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, PAD, <i>Leverage</i> , Dana Perimbangan dan Ukuran Legislatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Kab/Kota Pulau Sumatra)	<p>Dependen : Kinerja Keuangan</p> <p>Independen : Ukuran Pemerintah, PAD, <i>Leverage</i>, Dana Perimbangan dan Ukuran Legislatif</p>	<p>Ukuran Pemerintah Daerah, PAD, Dana Perimbangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.</p> <p><i>Leverage</i>, Ukuran Legislatif tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.</p>
8	Leki (2018)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan pada Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat	<p>Dependen : Kinerja Keuangan</p> <p>Independen : PAD dan Belanja Modal</p>	<p>Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Halmahera Barat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan di Kabupaten Halmahera Barat.</p> <p>Belanja modal di Kabupaten Halmahera Barat berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap kinerja keuangan.</p>

9	Susanti (2018)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau periode 2011-2016	<p>Dependen : Kinerja Keuangan</p> <p>Independen : PAD, DAU, DAK dan Belanja Modal</p>	<p>Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Modal tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah pada kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau</p> <p>DAU berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah pada kabupaten/kota diprovinsi kepulauan Riau</p>
10	Nasution (2017)	Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara	<p>Dependen : Kinerja Keuangan</p> <p>Independen: Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah</p>	<p>Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara</p>

2.3 Landasan Teori

2.3.1 Teori Keagenan (Agency Theory)

Konsep *agency theory* menurut Anthony dan Govindarajan dalam Siagian (2011:10) adalah hubungan atau kontak antara *principal* dan *agent*. *Principal* mempekerjakan *agent* untuk melakukan tugas untuk kepentingan *principal*, termasuk pendelegasian otorisasi pengambilan keputusan dari *principal* kepada *agent*. Teori agensi dapat diterapkan dalam organisasi publik pemerintah daerah yang berperan sebagai *principal* merupakan pihak legeslatif (perwakilan rakyat) dan *agent* merupakan pihak eksekutif (pemerintah daerah).

Negara yang demokrasi memiliki hubungan keagenan antara masyarakat dengan pemerintah atau hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memberikan wewenang terhadap pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan tugasnya terhadap pemerintah pusat. Disisi lain pemerintah daerah juga harus memaksimalkan kesejahteraan masyarakat.

Pada organisasi sektor publik, hubungan keagenan tersebut juga dapat dilihat dalam penyusunan anggaran. Pemerintah daerah menyusun anggaran, kemudian anggaran tersebut diserahkan kepusat. Setelah adanya pengesahan dari pusat, pemerintah daerah menjalankan kegiatan berdasarkan anggaran yang telah disusun. Akhirnya pemerintah daerah harus mempertanggung jawabkan realisasi anggaran terhadap pemerintah pusat. Selain hubungan pemerintah pusat dan daerah juga ada hubungan antara legislatif dan eksekutif, eksekutif adalah *agent*, sedangkan legislatif adalah *principal* (Halim, 2014). Legislatur merupakan pihak yang mendelegasikan wewenang kepada agen seperti pemerintah atau panitia di

legislatif untuk membuat kebijakan baru. Agen disini membuat usulan kebijakan dan nantinya usulan agen tersebut diterima atau ditolak.

Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Dalam peraturan tersebut dinyatakan semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran.

Pemerintah pusat pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintah daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Kawedar, 2011). Pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah bertujuan untuk mengatasi masalah kesenjangan antara pemerintah pusat dengan daerah (*vertical imbalances*) serta kesenjangan antar daerah (*horizontal imbalances*).

Hubungan antara teori keagenan dengan penelitian ini adalah pemerintah yang bertindak sebagai agen (pengelola pemerintahan) yang harus menetapkan strategi tertentu agar dapat memberikan pelayanan terbaik untuk publik sebagai pihak prinsipal. Pihak prinsipal tentu menginginkan hasil kinerja yang baik dari agen. Kinerja tersebut dapat dilihat dari penggunaan pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pertumbuhan ekonomi, dan *leverage* pemerintah daerah.

2.4 Pendapatan Asli Daerah

2.4.1 Definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan semua penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber penerimaan dalam wilayahnya sendiri (Halim, 2014). Selain itu, Pendapatan asli daerah (PAD) diartikan sebagai pendapatan daerah yang tergantung keadaan perekonomian pada umumnya dan potensi dari sumber-sumber pendapatan asli daerah itu sendiri. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pendapatan daerah merupakan seluruh penerimaan daerah yang bersumber dari beberapa komponen dan mampu menambah nilai kekayaan bersih yang dimiliki daerah. Pertumbuhan pendapatan daerah dapat diengaruhi oleh seberapa besar sumber-sumber keuangan daerah mampu menghasilkan pendapatan bagi daerahnya. Kemampuan menggali dan memanfaatkan potensi-potensi yang dimiliki daerah secara optimal akan mampu menghasilkan sumber-sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah (Sebastiana dan Cahyo, 2016).

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Pendapatan asli daerah (PAD) itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin..

Pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab melaksanakan pembangunan disegala bidang untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyat. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

2.4.2 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 Pendapatan Asli Daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri dari empat yaitu:

1. Pajak Daerah

Mardiasmo (2016) berpendapat bahwa pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Selain itu, Resmi (2017:7) mengatakan bahwa 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.

2) Retribusi Daerah

Retribusi daerah pada umumnya merupakan sumber pendapatan penyumbang pendapatan daerah kedua setelah pajak daerah, bahkan untuk beberapa daerah penerimaan retribusi daerah ini lebih tinggi daripada pajak daerah. 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 langsung yang dinikmati pembayar retribusi.

3) 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 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.

4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menjelaskan tentang pendapatan asli daerah yang Sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Halim (2014) menyebutkan jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan sebagai berikut:

- a. Penerimaan jasa giro
- b. Penerimaan bunga deposito
- c. Penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah
- d. Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan

2.5 Dana Perimbangan

2.5.1 Definisi Dana Perimbangan

UU No. 33 Tahun 2004 pada Pasal 1 ayat 19, menjelaskan dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Salah satu tujuan pemberian dana perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah. Dana perimbangan adalah sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama

peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik (Djaenuri, 2012).

Menurut Armaja (2015) dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan adanya era desentralisasi, pengawasan keuangan terhadap pemerintah daerah harus lebih efektif dilakukan oleh pemerintah pusat agar tercipta suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa Dana Perimbangan dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah, serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan antar daerah. Sejalan dengan tujuan pokoknya, Dana Perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan system pembayaran yang adil, proposional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

2.5.2 Pembagian Dana Perimbangan

Pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa Dana Perimbangan terdiri atas:

1) Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil (DBH) atau dana bagian daerah terdiri atas:

a) Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Penerimaan negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk pemerintah pusat 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah.

b) Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Penerimaan negara dari bea perolehan atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah, dengan rincian sebagai berikut:

1. 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah provinsi.

2. 64% untuk daerah kabupaten/kota penghasil, dan disalurkan ke rekening kas daerah kabupaten/kota.

c) Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

2) Dana Alokasi Umum (DAU)

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 21 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan Dana Alokasi Umum adalah bagian dari dana perimbangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang diberikan setiap tahunnya yang diambil dari dana APBN, dimana besarnya dana yang diberikan tersebut ditentukan oleh kebutuhan daerah dan potensi daerah.

Kebijakan perimbangan keuangan membawa dampak terhadap semakin besarnya kesenjangan kemampuan antar daerah karena setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan daerah yang berbeda-beda. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa DAU kepada daerah. Dengan kata lain daerah yang mempunyai potensi PBB dan SDA yang besar akan memperoleh penerimaan yang besar, daerah yang potensinya kecil tentu akan mendapatkan pendapatan yang kecil juga. Pengaturan Dana Alokasi Umum (DAU) diarahkan untuk mengurangi kesenjangan tersebut, yang berarti daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif besar akan memperoleh DAU yang relatif kecil demikian sebaliknya (Susanti, 2018).

3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Menurut Direktorat Jendral Pertimbangan Keuangan, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah 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. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Dasar hukum yang mengatur mengenai DAK adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 06/PMK.07/2012 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer Ke Daerah; dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 165/PMK.07/2012 tentang Pengalokasian Anggaran Transfer ke Daerah.

Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD dinyatakan bahwa penggunaan dana perimbangan untuk DAK agar dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, yaitu sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program kegiatan pendidikan dan kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.6 Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi adalah perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat (Raharja, 2017).

Faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di Indonesia secara umum yaitu:

1. Faktor produksi, yaitu harus mampu memanfaatkan tenaga kerja yang ada dan penggunaan bahan baku industri dalam negeri semaksimal mungkin.
2. Faktor investasi, yaitu dengan membuat kebijakan investasi yang tidak rumit dan berpihak pada pasar.
3. Faktor perdagangan luar negeri dan neraca pembayaran, harus surplus sehingga mampu meningkatkan cadangan devisa dan menstabilkan nilai rupiah.
4. Faktor kebijakan moneter dan inflasi, yaitu kebijakan terhadap nilai tukar rupiah dan tingkat suku bunga ini juga harus di antisipatif dan diterima pasar.
5. Faktor keuangan negara, berupa kebijakan fiskal yang mampu membiayai pengeluaran pemerintah.

Satu-satunya ukuran yang paling penting dalam konsep ekonomi adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang mengukur total nilai barang dan jasa yang dihasilkan pada suatu daerah atau lokal (Nasution, 2017). PDRB berdasarkan pengertian BPS (Badan Pusat Statistik) merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu wilayah, atau

merupakan jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi di suatu wilayah. PDRB ini dapat didasarkan pada harga konstan. PDRB berdasarkan harga konstan dapat digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun karena menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga tertentu sebagai dasar, dimana dalam perhitungan ini digunakan harga tahun 2010.

2.7 *Leverage*

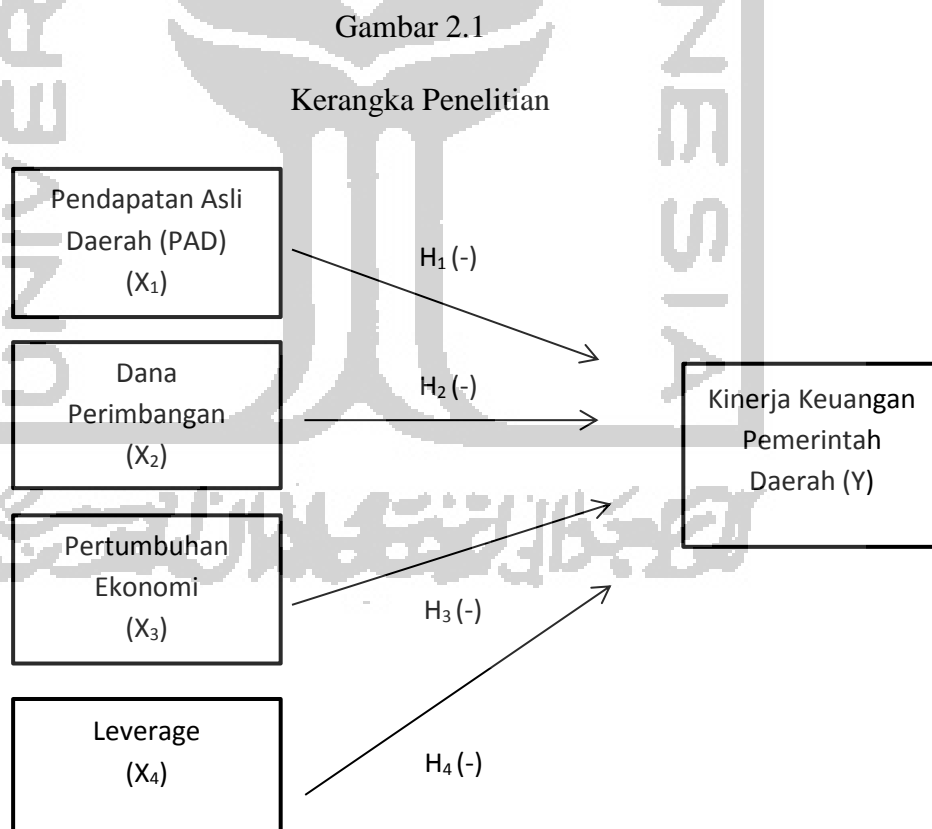
Menurut Kusumawardani (2012) *leverage* adalah perbandingan antara hutang dan modal. Semakin besar *leverage*, maka akan memperbesar tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut pada pihak luar, sehingga akan menunjukkan kinerja yang rendah. Dalam sektor publik, rasio hutang atau *leverage* sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor potensial pemerintah daerah dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio ini akan digunakan oleh kreditor untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar hutangnya. Rasio ini juga mengindikasikan seberapa besar pemerintah daerah terbebani oleh hutang. Jika rasio ini tinggi, maka pemerintah daerah mungkin sudah kelebihan hutang dan harus dicari jalan untuk mengurangi utang (Minarsih, 2015).

Leverage yang diterapkan dalam pemerintah daerah posisinya tidak dapat disamakan dengan kondisi pada suatu unit usaha, karena pembiayaan eksternal pemerintah daerah tidak hanya melalui hutang tetapi juga berasal dari dana bantuan pemerintah pusat yaitu dana perimbangan. Pemerintah daerah yang

memiliki *leverage* yang besar maka diprediksi memiliki tingkat resiko yang besar. Lebih lanjut, Perwitasari (2010), mengungkapkan bahwa pemerintah daerah yang memiliki *leverage* tinggi maka memiliki kinerja yang buruk karena sumber pendanaan utamanya berasal dari pihak eksternal.

2.8 Kerangka Penelitian

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Bentuk kerangka konseptual di gambarkan sebagai berikut:



2.9 Hipotesis Penelitian

2.9.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Penyusunan APBD dilakukan terlebih dahulu dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman dalam menyusun anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif merupakan pihak yang membuat rancangan APBD yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Perda (Peraturan Daerah). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk suatu kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur pengelolaan keuangan daerah demi terciptanya pembangunan yang menyeluruh sehingga pelayanan dan kesejahteraan dapat meningkat. Untuk meningkatkan pembangunan daerah salah satunya melalui desentralisasi. Diterapkannya desentralisasi di pemerintahan diharapkan mampu mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah guna membiayai pembangunan. 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. Kemampuan suatu daerah dalam menggali Pendapatan Asli Daerah akan mempengaruhi perkembangan dan pengembangan daerah tersebut. Disamping itu,

semakin besar kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD, maka semakin tinggi tingkat ketergantungan yang mengakibatkan kinerja yang menurun. Penelitian yang dilakukan oleh Mulyani (2015) menyimpulkan pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan landasan teori diatas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₁: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah

2.9.2 Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Dana perimbangan merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur APBD. Berdasarkan 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. Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan daerah dan antar pemerintah daerah (Pratiwi, 2018). Dana Perimbangan yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk membiayai kelebihan belanja daerah.

Dana Perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat digunakan untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal. Kemampuan daerah untuk

menghimpun pendapatan sangat bervariasi, hal ini bergantung kondisi daerah yang bersangkutan apakah daerah tersebut memiliki sumber daya alam atau tidak, daerah dengan intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi atau rendah, serta adanya kewajiban untuk pemerintah daerah menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah. Daerah yang sumber daya yang sedikit memerlukan subsidi agar dapat mencapai standar pelayanan minimum itu. Oleh karena itu, dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat akan memperlihatkan semakin kuat pemerintah daerah bergantung kepada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Sehingga akan membuat kinerja keuangan pemerintah daerah semakin menurun (Armaja, 2015).

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan dan kepatuhan (Bastian, 2012). Penggunaan dana perimbangan diharapkan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Semakin besar penerimaan dana yang diperoleh maka akan mempengaruhi kinerja keuangan. Hal ini memotivasi pemerintah untuk lebih memperhatikan dalam penerimaan dana yang diperoleh.

Penelitian Armaja (2015) menguji pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Budianto (2016) juga

menguji pengaruh dana perimbangan terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut.

Berdasarkan landasan teori diatas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₂: Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah

2.9.3 Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pertumbuhan ekonomi menerangkan atau mengukur prestasi dari perkembangan suatu perekonomian. Dalam kegiatan ekonomi yang sebenarnya pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan ekonomi fiskal yang terjadi di suatu negara, seperti penambahan jumlah dan produksi barang industri, perkembangan infrastruktur, penambahan jumlah sekolah, penambahan produksi kegiatan ekonomi yang sudah ada, dan perkembangan lainnya. Pertumbuhan ekonomi merupakan perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah. Faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi salah satunya adalah keuangan, berupa kebijakan fiskal yang mampu membiayai pengeluaran pemerintah. Apabila pertumbuhan ekonomi disuatu daerah tinggi maka kinerja keuangan daerah tersebut akan menurun.

Raharja (2017) meneliti pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan. Andriyani (2013) juga menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan.

Berdasarkan landasan teori di atas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₃: Pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah

2.9.4 Pengaruh *Leverage* terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Penelitian yang dilakukan Sumarjo (2010) mengungkapkan bahwa *leverage* merupakan proporsi total hutang terhadap rata-rata ekuitas. Weill (2010) menyatakan bahwa *leverage* menggambarkan besarnya proporsi utang pemerintah dari pihak eksternal dibandingkan dengan modal sendiri. *Leverage* dianggap penting karena dengan rasio hutang maka kreditor akan dapat melihat kemampuan pemerintah daerah untuk membayar utang (Artha, Basuki dan Alamsyah 2015).

Leverage merupakan salah satu faktor yang memperlihatkan ketergantungan daerah dengan kreditor (Ayuningsih, 2016). Hal ini memperlihatkan bahwa semakin besar *leverage*, semakin besar ketergantungan entitas pada pihak luar. Semakin besar utang yang dimiliki entitas tersebut

menyebabkan semakin rendahnya kinerja keuangan entitas, begitu sebaliknya (Rochmah, 2015).

Konsep *agency theory* menurut Anthony dan Govindarajan dalam Siagian (2011:10) adalah hubungan atau kontak antara *principal* dan *agent*. *Principal* mempekerjakan *agent* untuk melakukan tugas untuk kepentingan *principal*, termasuk pendelegasian otorisasi pengambilan keputusan dari *principal* kepada *agent*. Dalam penelitian ini, pemerintah bertindak sebagai agen (pengelola pemerintahan) yang harus menetapkan strategi tertentu agar dapat memberikan pelayanan terbaik untuk publik sebagai pihak prinsipal. Salah satu strategi yang diterapkan pemerintah untuk memberikan pelayanan terbaik yaitu dengan meminjam dana (utang) ke pihak lain untuk membiayai kebutuhan masing-masing daerahnya.

Dalam sektor publik, rasio hutang atau *leverage* sangat penting bagi kreditor dan calon kreditor potensial pemerintah daerah dalam membuat keputusan pemberian kredit. Rasio ini akan digunakan oleh kreditor untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar hutangnya. Rasio ini juga mengindikasikan seberapa besar pemerintah daerah terbebani oleh utang. Jika rasio ini tinggi, maka pemerintah daerah mungkin sudah kelebihan hutang dan harus dicari jalan untuk mengurangi hutang (Minarsih, 2015). Namun di dalam pemerintah daerah *leverage* yang diterapkan posisinya tidak dapat disamakan dengan kondisi pada suatu unit usaha, karena pembiayaan eksternal pemerintah daerah tidak hanya melalui hutang tetapi juga berasal dari dana bantuan pemerintah pusat yaitu dana perimbangan.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk melihat bagaimana pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sumarjo (2010) meneliti pengaruh *leverage* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa *leverage* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Rochmah (2015) yang menguji kinerja keuangan pemerintah daerah dengan sampel APBD pada seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2019-2012 menemukan bahwa *leverage* berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan landasan teori diatas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₄: *Leverage* berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah