

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Peran penelitian terdahulu sangat berguna bagi penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penelitian kali ini dibuat dengan mengacu penelitian terdahulu. Hasil-hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini masih menghasilkan penemuan yang berbeda-beda. Hal inilah yang menjadi salah satu sebab permasalahan ini menarik untuk di teliti kembali.

1. Riswanda Imawan dan Agus Wahyudin (2014)

Riswanda Imawan dan Agus Wahyudin (2014) meneliti tentang Analisis Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2010-2012.

Analisis data yang digunakan adalah analisis statistik deskriptif dan analisis regresi berganda. Hasil penelitian ini menunjukkan secara parsial variabel belanja modal dengan arah negatif berpengaruh, Ukuran dan Wealth berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Sedangkan *Leverage* tidak berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Secara simultan variabel Ukuran, Wealth, *Leverage*, dan Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berupa Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2010-2012 dan data statistik dengan

menggunakan sampel sebanyak 42 yang terdiri dari 35 Pemda Tahun Anggaran 2010-2012.

Persamaan Penelitian terdahulu dan Penelitian sekarang terletak pada pengukuran variabel yang sama yaitu tingkat kemandirian daerah dan menggunakan metode analisis data yang sama yaitu analisis statistik deskriptif dan analisis regresi berganda.

Perbedaan Penelitian terdahulu dan Penelitian sekarang jika dilihat dari subjek penelitiannya, pada penelitian terdahulu menggunakan provinsi Jawa Tengah sedangkan pada penelitian sekarang menggunakan provinsi Jawa Timur. Selain itu, indikator pengukuran yang digunakan juga berbeda yaitu pada penelitian terdahulu menggunakan ukuran, *wealth*, *Leverage* dan belanja modal. Sedangkan, penelitian sekarang menggunakan Likuiditas, *Leverage*, Aktivitas dan Pertumbuhan.

2. Oesi Agustina. A (2013)

Oesi Agustina. A (2013) meneliti tentang Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah Di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Malang (Tahun Anggaran 2007-2011).

Dalam penelitian ini alat analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja pengelolaan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah kota Malang adalah rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio aktivitas dan rasio pertumbuhan. Hasil analisis rasio kinerja keuangan daerah dan tingkat kemandirian kota Malang pada tahun 2007-2011 menunjukkan bahwa tingkat keuangan kemandirian yang instruktif dengan rata-rata sebesar 18,76%,

rasio efektivitas sebesar 105% yang berarti sangat efektif, rasio efisiensi yang bersifat efisien dengan rata-rata sebesar 4,89%, rasio aktivitas belanja rutin terhadap APBD sebesar 76,8% lebih besar dibandingkan rasio aktivitas belanja pembangunan terhadap APBD yang hanya memiliki rata-rata sebesar 22,2% serta rasio pertumbuhan terdiri dari PAD sebesar 26,58%, pendapatan sebesar 15,18%, belanja rutin sebesar 16,25%, dan belanja pembangunan sebesar 17,51%. Dari hasil analisis rasio keuangan daerah dapat disimpulkan bahwa secara umum kinerja pengelolaan keuangan daerah dan tingkat kemandirian daerah kota Malang yang terus membaik.

Persamaan Penelitian terdahulu dan penelitian sekarang terletak pada rasio keuangan yang digunakan yaitu rasio aktivitas dan pertumbuhan.

Perbedaan Penelitian terdahulu dan Penelitian sekarang jika dilihat dari subjek penelitiannya, pada penelitian terdahulu menggunakan kota Malang sedangkan peneliti sekarang di wilayah provinsi Jawa Timur.

3. **Mirna Sesotyaningtyas (2012)**

Mirna Sesotyaningtyas (2012) meneliti tentang Pengaruh *Leverage*, Ukuran Legislatif, Intergovernmental Revenue dan Pendapatan Pajak Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Penelitian ini menggunakan variabel independen yaitu *Leverage*, ukuran legislatif, intergovernmental revenue dan pendapatan pajak daerah. Sedangkan, variabel dependennya adalah kinerja keuangan pemerintah daerah. Analisis data yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Hasil penelitian ini menunjukkan pengujian secara simultan variabel-variabel independen, *Leverage*,

ukuran legislatif, *intergovernmental revenue*, dan pendapatan pajak daerah, secara bersama-sama memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi. Sedangkan secara parsial, variabel *Leverage*, ukuran legislatif dan *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja. Sedangkan variabel pendapatan pajak daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan rasio efisiensi kinerja. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berasal dari data keuangan dan data non keuangan. Data keuangan berasal dari laporan keuangan daerah berupa neraca dan realisasi APBD. Sedangkan, data non keuangan berupa ukuran legislatif yang didapat dari anggota DPRD per kabupaten/kota dengan sampel sebanyak 31 dari 118 kabupaten/kota.

Persamaan Penelitian terdahulu dan penelitian sekarang menggunakan variabel independen yang sama yaitu rasio *Leverage*

Perbedaan Penelitian sebelumnya menggunakan kinerja keuangan sebagai variabel dependen. Sedangkan, penelitian sekarang menggunakan kemandirian daerah sebagai variabel dependen serta ada penambahan rasio keuangan yang digunakan, yaitu rasio aktivitas dan pertumbuhan.

4. Waskito Hadi (2010)

Waskito Hadi (2010) meneliti tentang Pengaruh Likuiditas Dan *Leverage* Terhadap Kemandirian Daerah (Studi Terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2007 Di Wilayah Provinsi Aceh).

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data sekunder. Populasi penelitian ini adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) TA 2007 di wilayah Provinsi Aceh yang telah diaudit oleh BPK-RI Perwakilan Provinsi Aceh dan hasil auditnya telah dipublikasikan. Penelitian ini mempunyai tujuan studi berupa pengujian hipotesis yaitu untuk mengetahui pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Analisis data yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Jenis investigasi dalam penelitian ini adalah studi korelasional dengan berusaha melihat pengaruh likuiditas dan *Leverage* terhadap kemandirian daerah. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis kedua pada penelitian ini menunjukkan bahwa likuiditas dengan rasio lancar (X1) secara parsial berpengaruh terhadap kemandirian daerah (Y) dengan ditunjukkan oleh nilai koefisien jalur $PYX1 = 0,862$. Atas dasar hal tersebut maka besar pengaruh likuiditas dengan rasio lancar (X1) secara parsial terhadap kemandirian daerah (Y) dapat dihitung sebesar $(0,862)^2 \times 100\% = 74,3\%$. *Leverage* secara parsial berpengaruh terhadap kemandirian daerah pada pemerintah daerah dalam wilayah Provinsi Aceh hanya sebesar 2,2%.

Persamaan Penelitian terdahulu dan Penelitian sekarang menggunakan variabel independen dan dependen yang sama yaitu rasio likuiditas, rasio *Leverage* dan tingkat kemandirian daerah.

Perbedaan Penelitian terdahulu dan Penelitian sekarang jika dilihat dari subjek penelitiannya, pada penelitian terdahulu menggunakan wilayah provinsi Aceh sedangkan peneliti sekarang di wilayah provinsi Jawa Timur serta ada penambahan variabel yang digunakan, yaitu rasio aktivitas dan pertumbuhan.

5. Hadi Sumarsono (2009)

Hadi Sumarsono (2009) meneliti tentang Analisis Kemandirian Otonomi Daerah : Kasus Kota Malang (1999-2004).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif deskriptif. Berdasarkan alat analisis kinerja keuangan daerah yang didasarkan pada konsep (Rinaldi, 2012) serta menggunakan data sekunder APBD daerah pemkot Malang selama periode pengamatan (1999-2004) akan didapatkan nilai tertentu dari aspek kemandirian / desentralisasi fiskal dan derajat ekonomi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan dari hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah dapat diketahui bahwa rasio PAD terhadap TPD Kota Malang relatif besar, yaitu berkisar antara 4,8 - 7,3 persen. Nilai tersebut cukup besar jika dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar kurang dari 5 persen kemudian selisih indeks antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal cukup besar yaitu lebih dari 10. Hal ini menunjukkan bahwa untuk daerah kota Malang efisiensi publik cukup tinggi, dimana antara produktivitas masyarakat relatif besar dibandingkan dengan pembelanjaan publik. Kinerja pengelolaan keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah Kota Malang menunjukkan elastisitas PAD terhadap PDRB sebesar 5,5 – 2,2 persen. Pengelolaan keuangan di Pemda Kota Malang tergolong inelastis, artinya kenaikan PDRB kurang berpengaruh terhadap kenaikan PAD.

Persamaan Penelitian terdahulu dan Penelitian sekarang terletak pada pengukuran variabel yang sama yaitu tingkat kemandirian daerah dan menggunakan metode analisis data yang sama yaitu analisis statistik deskriptif .

Perbedaan Penelitian sebelumnya menggunakan variabel Kebutuhan fiskal, Kapasitas fiskal, Upaya fiskal sebagai variabel independen, sedangkan Derajat desentralisasi Fiskal sebagai variabel dependen. Pada penelitian sekarang menggunakan variabel kemandirian daerah sebagai variabel dependen dan *Leverage*, likuiditas, aktivitas dan pertumbuhan sebagai variabel independen.

2.2 Landasan Teori

Dalam sub bab ini akan diuraikan teori – teori yang mendasari dan mendukung penelitian diantaranya teori – teori yang ada kaitannya dengan topik penelitian, dimana penjelasannya secara sistematis mulai dari teori – teori yang bersifat umum menuju teori khusus yang dapat mengantar penelitian untuk menyusun kerangka pemikiran.

2.2.1 Stewardship Theory

Stewardship theory dikembangkan oleh Donaldson dan Davis tahun 1991. *Stewardship theory* adalah teori yang menggambarkan situasi dimana para manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan bahwa adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalisasi utilitas kelompok *principals* dan manajemen. Maksimalisasi utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimalkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi tersebut.

Teori *stewardship* dapat diterapkan pada penelitian akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan dan non profit lainnya yang sejak

awal perkembangannya, akuntansi organisasi sektor publik telah dipersiapkan untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi hubungan antara *stewards* dengan *principals*. Akuntansi sebagai penggerak (*driver*) berjalannya transaksi bergerak kearah yang semakin kompleks dan diikuti dengan tumbuhnya spesialisasi dalam akuntansi dan perkembangan organisasi sektor publik (Sekaran, 2006). Kondisi semakin kompleks dengan bertambahnya tuntutan akan akuntabilitas pada organisasi sektor publik, *principal* semakin sulit untuk melaksanakan sendiri fungsi-fungsi pengelolaan. Pemisahan antara fungsi kepemilikan dengan fungsi pengelolaan menjadi semakin nyata. Berbagai keterbatasan, pemilik sumber daya (*capital suppliers/principals*) mempercayakan (*trust = amanah*) pengelolaan sumber daya tersebut kepada pihak lain (*steward = manajemen*) yang lebih *capable* dan siap. Kontrak hubungan antara *stewards* dan *principals* atas dasar kepercayaan (*amanah = trust*), bertindak kolektif sesuai dengan tujuan organisasi, sehingga model yang sesuai pada kasus organisasi sektor publik adalah *stewardship theory* (McTavish dan Loether, 1993).

Objek penelitian ini adalah bagian dari organisasi sektor publik yaitu Pemerintah Daerah. Penelitian ini akan menguji analisis rasio likuiditas, *leverage*, aktivitas, dan pertumbuhan terhadap kemandirian suatu daerah, serta dampaknya terhadap pencapaian tujuan organisasi yang diukur melalui kualitas laporan dalam konteks informasi akuntansi.

Teori *stewardship* sering disebut sebagai teori pengelolaan (*pelayanan*) dengan beberapa asumsi-asumsi dasar (*fundamental assumptions of stewardship theory*) ditunjukkan dalam tabel berikut :

Tabel 2.1

Asumsi Dasar Teori Stewardship

<i>Manager as</i>	<i>Stewards</i>
<i>Approach To Governance</i>	<i>Sociological and Psychological</i>
<i>Model of human behaviour</i>	<i>Collectivistic, pro-organizational, trustworthy</i>
<i>Managers Motivated by</i>	<i>Principal objectives</i>
<i>Manager-Principal Interest</i>	<i>Covergence</i>
<i>Structures That</i>	<i>Facilitate and Empower</i>
<i>Owners Attitude</i>	<i>Risk-Propensity</i>
<i>The Principal-Manager Relationship Rely on</i>	<i>Trust</i>

Sumber : Podrug, N (2011:406)

Beberapa pertimbangan penggunaan *stewardship theory* sehubungan dengan masalah penelitian ini :

1. Manajemen sebagai *stewards* (pelayan/penerima amanah/pengelola)

Stewardship theory memandang bahwa manajemen organisasi sebagai “*stewards/pelayanan*”, akan bertindak dengan penuh kesadaran, arif dan bijaksana bagi kepentingan organisasi.

Penelitian ini membahas mengenai bagaimana kemandirian suatu daerah di Jawa Timur, apakah kabupaten/ kota di Jawa Timur masih bergantung pada Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah bertindak sebagai

stewards, penerima amanah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi organisasi dan para pengguna informasi keuangan pemerintah, baik secara langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakilnya.

2. Pendekatan *governance* menggunakan sosiologi dan psikologi

Teori *stewardship* menggunakan pendekatan *governance* atas dasar psikologi dan sosiologi yang telah didesain bagi para peneliti untuk menguji situasi manajemen sebagai *stewards* (pelayan) dapat termotivasi untuk bertindak sesuai dengan keinginan *principal* dan organisasi. Implikasinya pada penelitian ini adalah Pemda memberikan pelayanan kepada masyarakat bukan hanya untuk kepentingan ekonomi tetapi juga pertimbangan sosiologis maupun psikologis masyarakat guna mencapai *good governance*.

3. Model Manusia, berperilaku kolektif untuk kepentingan organisasi

Model of man pada *stewardship theory* didasarkan pada *steward* (pelayan) yang memiliki tindakan kolektif atau berkelompok, bekerja sama dengan utilitas tinggi dan selalu bersedia untuk melayani. Terdapat suatu pilihan antara perilaku *self serving* dan pro-organisational. *Steward* akan menggantikan atau mengalihkan *self serving* untuk bertindak kooperatif. Kepentingan antara *steward* dan *principal* tidak sama, tetapi *steward* tetap akan menjunjung tinggi nilai kebersamaan. *Steward* berpedoman bahwa terdapat utilitas yang lebih besar pada tindakan kooperatif dan tindakan tersebut dianggap tindakan rasional yang dapat diterima, misalnya dengan melakukan efisiensi biaya dan peningkatan kualitas/kinerja.

Implikasi pada penelitian ini bahwa manajemen dan auditor internal secara kolektif (bersama-sama) dan kooperatif mengarahkan seluruh kemampuan dan kualitasnya dalam mengefektifkan kemandirian suatu daerah.

4. Motivasi pimpinan sejalan dengan tujuan *principals*

Teori *stewardship* adalah teori yang menggambarkan situasi para pimpinan tidak termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran utama untuk kepentingan organisasi sehingga *steward* (manajemen) bertindak sesuai keinginan *prinsipal*.

Konteks penelitian ini adalah pelaporan informasi keuangan yang berkualitas, terdapat manajemen dan auditor internal yang cenderung bersikap sesuai dengan perspektif teori pengelolaan (*stewardship theory*).

5. Kepentingan manajer-*principal* adalah konvergensi

Teori *stewardship* mengasumsikan bahwa kepentingan manajer dan *principal* adalah konvergensi artinya keduanya mempunyai tujuan yang sama menuju satu titik yaitu untuk kepentingan organisasi. Kepentingan organisasi tercapai maka kepentingan individu juga terpenuhi.

Penelitian ini menggunakan variabel Likuiditas, *Leverage*, Aktivitas, dan Pertumbuhan, diasumsikan mempunyai tujuan yang sama dengan *principals* untuk menuju ke satu titik yaitu kemandirian suatu daerah untuk menghasilkan pemerintah daerah yang mandiri serta bisa membiayai kepentingan pemerintah daerah itu sendiri sehingga tidak bergantung kepada pemerintah pusat.

6. Struktur berupa fasilitasi dan pemberdayaan

Teori *stewardship* menggunakan struktur yang memfasilitasi dan memberdayakan. Penelitian ini menggunakan variabel *Leverage*, Likuiditas, Aktivitas dan Pertumbuhan. Penggunaan variabel tersebut, diharapkan dapat membantu pemerintah daerah untuk mengetahui seberapa besar pengaruh variabel tersebut terhadap kemandirian suatu daerah. Pemerintah daerah bisa memfasilitasi dan memberdayakan kebutuhan yang efektif bagi masyarakat, sehingga dapat menjadikan pemerintah yang mandiri.

7. Sikap pemilik mempertimbangkan risiko

Teori *stewardship* cenderung mempertimbangkan risiko. Penelitian ini menguji kemandirian suatu daerah yang ada di Wilayah Jawa Timur dengan mempertimbangkan risiko-risiko yang mungkin akan dihadapi untuk dapat menjadikan pemerintah yang mandiri..

8. Hubungan *principals*-manajemen saling percaya

Stewardship theory dibangun atas asumsi filosofis mengenai sifat manusia yakni manusia pada hakekatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain. Filosofis tersebut tersirat dalam hubungan fidusia antara *principals* dan manajemen. *Stewardship theory* memandang manajemen sebagai institusi yang dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan *principals* maupun organisasi.

Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini, dapat menjelaskan eksistensi Pemerintah Daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya

untuk bertindak sesuai dengan kepentingan publik dengan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tepat, membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan ekonomi, pelayanan publik maupun kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.

2.2.2 Akuntansi Keuangan Daerah

Halim (2002:42) Akuntansi Keuangan Daerah adalah proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas pemerintah daerah (kabupaten, kota atau provinsi) yang dijadikan sebagai bahan informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak eksternal entitas pemerintah daerah (kabupaten, kota atau provinsi).

Pihak-pihak eksternal entitas pemerintah daerah yang memerlukan informasi yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah tersebut antara lain adalah (DPRD); Badan Pengawas Keuangan Investor, Kreditor dan Donatur, Analisis Ekonomi dan Pemerhati Pemda; rakyat ; Pemerintah Daerah lain; dan pemerintah pusat, yang seluruhnya berada dalam lingkungan Akuntansi Daerah. Mahmudi (2011:177) yang merujuk pada Pengertian Keuangan Negara dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menyatakan Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Ruang lingkup keuangan Daerah meliputi :

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta untuk

melakukan pinjaman;

- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah;
- c. Penerimaan daerah;
- d. Pengeluaran daerah;
- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah:
 - 1. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/ atau kepentingan umum.

2.2.3 Keuangan Daerah

Menurut Halim (2002) keuangan daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dikuasai atau dimiliki negara atau daerah yang lebih tinggi atau pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan hal ini Bastian (2003) menyatakan perspektif kedepan dari sistem keuangan daerah adalah mewujudkan sistem perimbangan antara keuangan pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas wewenang dan tanggungjawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat serta kewajiban untuk mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat, mengurangi

kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

2.2.4 Desentralisasi Fiskal

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan, maka dengan adanya penyerahan wewenang tersebut dibentuk dan disusunlah pemerintah provinsi dan pemerintah kota sebagai daerah otonom. Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam peningkatan pendapatan asli daerah dan pelaksanaan otonomi daerah untuk mencapai salah satu tujuan bernegara khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.

Menurut Mahmudi (2011:83), Desentralisasi Fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk melaksanakan fungsi atau tugas pemerintahan secara efektif dan mendapat kebebasan pengambilan keputusan dalam penyediaan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Pemberian sumber keuangan negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Menurut Bambang (2008: 21), Dasar Pendanaan Pemerintah Daerah:

1. Penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didanai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).
2. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi didanai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).
3. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam rangka Tugas Pembantuan didanai APBN.
4. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dan penugasan dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah diikuti dengan pemberian dana.

Menurut Halim (2002: 42), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah:

1. Kemampuan Keuangan Daerah maksudnya daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.

2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari Pemerintah Pusat.

2.2.5 Likuiditas

Likuiditas merupakan bagian dari analisis rasio laporan keuangan. Analisis Rasio merupakan teknik analisis yang dilakukan dengan membandingkan suatu perkiraan dengan perkiraan yang lain dalam laporan keuangan yang sama. Metoda analisis ini digunakan untuk mengetahui hubungan dari pos-pos tertentu dalam neraca atau laporan realisasi anggaran secara individu ataupun kombinasi dari kedua laporan tersebut. Fungsi analisis rasio sendiri adalah sebagai alat identifikasi kekuatan dan kelemahan suatu organisasi/perusahaan dan juga sebagai peringatan terhadap kehadiran suatu masalah. Umumnya, kreditor dan calon kreditor ingin terus memonitor kemampuan entitas pemerintah daerah untuk membayar bunga dan pokok pinjaman saat jatuh tempo. Dalam konteks ini, analisis rasio likuiditas menghasilkan indikator kemampuan pembayaran utang jangka pendek pemerintah daerah (Prasetya, 2005:47). Bagi perusahaan swasta

(lembaga yang bersifat komersial), umumnya rasio likuiditas dapat menggambarkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajibannya dengan segera (Halim, 2002:231).

Dalam sektor publik khususnya pemerintah daerah, perhitungan rasio likuiditas digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membayar utang (kewajiban) jangka pendeknya. Sumarjo (2010) melalui penelitiannya pada sektor publik yang menyatakan bahwa semakin besar rasio likuiditas maka semakin menunjukkan sebuah entitas tidak mampu dalam membayar utang jangka pendeknya, karena membutuhkan dana dari pihak eksternal. Sedangkan semakin kecil rasio likuiditas, maka semakin besar kemampuan sebuah entitas dalam membiayai semua utang jangka pendeknya melalui dana internal, sehingga semakin besar rasio likuiditas, maka tingkat kemandirian suatu daerah semakin rendah. Rasio likuiditas ini biasa diukur dengan 2 perhitungan rasio, yakni rasio lancar dan rasio kas (terhadap utang jangka pendek). Pos persediaan pada neraca pemerintah daerah umumnya bukan merupakan persediaan barang dagangan yang ditujukan untuk dijual, akan tetapi untuk digunakan dalam operasional pemerintahan atau diserahkan kepada masyarakat. Oleh karena itu, dalam perhitungan rasio lancar sebaiknya tidak memperhitungkan pos persediaan. Rasio lancar menunjukkan perbandingan antara aktiva lancar (di luar persediaan) dengan utang jangka pendek. Sedangkan rasio kas menunjukkan perbandingan yang lebih likuid dari rasio lancar (STAN, 2007:107). Rumus perhitungan rasio likuiditas yang terdiri dari rasio lancar dan rasio kas tersebut adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio lancar} = \frac{\text{Aktiva Lancar} - \text{Persediaan}}{\text{Utang Jangka Pendek}}$$

2.2.6 *Leverage*

Istilah *Leverage* lebih sering digunakan di sektor swasta. *Leverage* merupakan kemampuan pemerintah daerah dalam melunasi kewajiban jangka panjangnya. *Leverage* merupakan perbandingan antara hutang dan modal, semakin besar hutang yang dimiliki suatu entitas maka semakin rendah kemandirian keuangan entitas tersebut. Menurut Sumarjo (2010) melalui penelitiannya pada sektor publik yang menyatakan semakin besar rasio *leverage* maka semakin menunjukkan sebuah entitas tidak mampu dalam membiayai operasionalnya, karena membutuhkan dana dari pihak eksternal. Sedangkan semakin kecil rasio *leverage* maka semakin besar kemampuan sebuah entitas dalam membiayai biaya operasional melalui dana internalnya. Riswanda Imawan (2014) berpendapat bahwa semakin besar *leverage* yang dimiliki oleh suatu entitas maka semakin buruk tingkat kemandirian keuangannya, pun sebaliknya. Bagi perusahaan swasta atau lembaga yang bersifat komersial umumnya menggunakan rasio *Leverage* untuk mengukur perbandingan dana yang disediakan oleh pemilik dengan dana yang dipinjam perusahaan dari kreditur (Halim, 2007:231). Pada sektor publik khususnya entitas pemerintah daerah, rasio *Leverage* ini digunakan untuk mengukur perbandingan antara ekuitas dana (kekayaan bersih pemerintah daerah) dengan total utang. Memang rasio *Leverage* selama ini hanya digunakan di sektor perusahaan untuk mengukur komposisi sumber pembiayaan yang berasal dari kreditor dan investor. Di pemerintah daerah, rasio *Leverage* ini mungkin belum merupakan rasio yang penting, dikarenakan

utang daerah yang masih relatif kecil (STAN, 2007:108). Rumus perhitungan rasio *Leverage* adalah sebagai berikut:

$$\text{Rasio } \textit{Leverage} = \frac{\text{Total Ekuitas Dana}}{\text{Total Utang}}$$

2.2.7 Aktivitas

Rasio Aktivitas secara umum aktivitas pemerintah daerah dapat dinilai dari alokasi (rasio) belanja yang muncul dalam anggaran, baik untuk belanja rutin, maupun untuk belanja pembangunan (Gideon dan Hariadi 2007:5). Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintahan daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti presentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

$$\text{rasio aktivitas} = \frac{\text{Total belanja rutin}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

2.2.8 Rasio Pertumbuhan

Analisis pertumbuhan dilakukan untuk mengetahui perkembangan kinerja keuangan serta kecenderungan baik berupa kenaikan atau penurunan kinerja selama kurun waktu tertentu. Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen

sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian (Halim, 2007:241).

$$\text{Rasio pertumbuhan} = \frac{PAD \text{ tahun } p - PAD \text{ tahun } p-1}{PAD \text{ tahun } p-1} \times 100$$

$$\text{Persentase pertumbuhan belanja} = \frac{PAD \text{ tahun } p - PAD \text{ tahun } p-1}{PAD \text{ tahun } p-1} \times 100$$

Keterangan : p = tahun yang dihitung , p-1 = tahun sebelumnya)

2.2.9 Kemandirian Daerah

Kemandirian daerah merupakan bagian dari alat ukur kinerja keuangan pemerintah daerah. Yeremias (2008) menjelaskan bahwa kinerja keuangan merupakan suatu standar untuk menilai kemampuan lembaga pemerintah mendanai input dan dari sampai seberapa jauh lembaga pemerintahan mengikuti proses serta target yang telah ditentukan, tetapi sangat minim perhatian diberikan kepada pencapaian hasil akhir atau tujuan. Tradisi ini dapat diamati dari upaya-upaya lembaga pemerintahan selama ini khususnya dalam penyediaan dana dan sarana serta fasilitas program atau proyek, kepatuhan suatu lembaga terhadap berbagai aturan dan prosedur formal, dan perluasan jangkauan kelompok sasaran atau penerima program atau proyek. Lebih lanjut menurut Sumarsono (2009) bahwa kinerja keuangan merupakan suatu aktivitas bagaimana pemerintah melaksanakan aktivitas keuangan dalam suatu periode akuntansi dan bagaimana kesesuaiannya dengan peraturan yang berlaku.

Rasio Kemandirian digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam hal pendanaan aktivitasnya. Rasio ini dapat diukur dengan membandingkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) ditambah jumlah pinjaman (selain Utang PFK dan Utang Pajak PPN/PPH). DAU merupakan dana yang berasal dari APBN yang ditransfer ke pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. DAU masih merupakan sumber pembiayaan yang utama (andalan) bagi pemerintah daerah pada umumnya. Dengan demikian dapat dikatakan bila perbandingan sumber pembiayaan dari PAD terhadap DAU semakin besar, berarti hal ini menunjukkan tingkat kemandirian yang semakin meningkat pula. Bila pinjaman jumlahnya dianggap material, maka untuk mengukur kemandirian unsur pinjaman tersebut harus diperhitungkan, akan tetapi sebaiknya mengeluarkan Utang PFK dan Utang Pajak Pusat sebab kedua jenis utang tersebut tidak dimaksudkan untuk menambah sumber pendanaan pemerintah daerah (STAN, 2007:108). Rumus perhitungan rasio kemandirian tersebut adalah:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan Asli Daerah}}{\{\text{DAU} + (\text{Utang} - \text{Utang PFK} - \text{Utang Pajak Pusat})\}}$$

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya bahwa semakin rendah rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin tinggi. Semakin tinggi rasio kemandirian daerah,

maka semakin tinggi partisipasi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama PAD (Halim, 2002:233). Paul Hersey dan Kenneth Blanchard (Halim, 2002:168) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu sebagai berikut:

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

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah serta tingkat kemandirian dan kemampuan keuangan daerah dapat disajikan dalam matriks seperti tampak pada Tabel berikut ini :

Tabel 2.2

Pola Hubungan, Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0 – 25	Instruktif
Rendah	> 25 – 50	Konsultatif
Sedang	> 50 – 75	Partisipatif
Tinggi	> 75 – 100	Delegatif

Sumber : Halim (2001)

2.2.10 Hubungan antara Likuiditas dengan Kemandirian Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa perhitungan rasio likuiditas pada suatu pemerintah daerah digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membayar utang (kewajiban) jangka pendeknya. Salah satu indikator pengukuran likuiditas adalah menggunakan rasio lancar yang menunjukkan perbandingan antara aktiva lancar (di luar persediaan) dengan utang jangka pendek. Pengukuran kemandirian daerah menggunakan indikator rasio kemandirian. Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Sumber dana eksternal yang dimaksud selain DAU adalah unsur pinjaman yang harus turut diperhitungkan selain Utang PFK (Pinjaman Pihak Ketiga) dan Utang Pajak Pusat sebab kedua jenis utang tersebut tidak dimaksudkan untuk menambah sumber pendanaan pemerintah daerah. Menurut Sumarjo (2010) melalui penelitiannya pada sektor publik yang menyatakan bahwa

semakin besar rasio likuiditas maka semakin menunjukkan sebuah entitas tidak mampu dalam membayar utang jangka pendeknya, karena membutuhkan dana dari pihak eksternal. Sedangkan semakin kecil rasio likuiditas, maka semakin besar kemampuan sebuah entitas dalam membiayai semua utang jangka pendeknya melalui dana internal, Berdasarkan uraian tersebut maka secara logika terdapat hubungan antara likuiditas dengan kemandirian daerah yaitu semakin besar rasio likuiditas, maka tingkat kemandirian suatu daerah semakin rendah. Hal ini dapat dilihat pada penelitian Hadi (2010) bahwa rasio likuiditas secara parsial berpengaruh terhadap kemandirian pada pemerintah daerah dalam wilayah Provinsi Aceh sebesar 74,3%.

2.2.11 Hubungan antara *Leverage* dengan Kemandirian Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa perhitungan rasio *Leverage* pada suatu pemerintah daerah digunakan untuk mengukur perbandingan antara ekuitas dana (kekayaan bersih pemerintah daerah) dengan total utang. Rasio kemandirian sebagai indikator pengukuran kemandirian daerah dapat menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Sumber dana eksternal yang dimaksud selain DAU adalah unsur pinjaman yang harus turut diperhitungkan selain Utang PFK dan Utang Pajak Pusat sebab kedua jenis utang tersebut tidak dimaksudkan untuk menambah sumber pendanaan pada pemerintah daerah. Menurut Sumarjo (2010) melalui penelitiannya pada sektor publik yang menyatakan semakin besar rasio *leverage* maka semakin menunjukkan sebuah entitas tidak mampu dalam membiayai operasionalnya, karena membutuhkan dana dari pihak eksternal. Sedangkan semakin kecil rasio

leverage maka semakin besar kemampuan sebuah entitas dalam membiayai biaya operasional melalui dana internalnya. Berdasarkan uraian tersebut maka secara logika terdapat hubungan antara *Leverage* dengan kemandirian daerah, jika dipandang dari sisi keberadaan utang atau pinjaman sebagai sumber pendanaan eksternal pemda. Semakin mampu menutup utang dengan ekuitas dana yang dimiliki berarti semakin kecil unsur utang sehingga semakin menaikkan tingkat kemandirian daerah dengan tidak terbebannya daerah dengan sumber dana eksternal berupa pinjaman atau utang. Waskito Hadi menyatakan bahwa Rasio *Leverage* berpengaruh secara parsial terhadap kemandirian suatu pemerintah daerah sebesar 2,2%. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan Mirna Sesotyaningtyas (2012) dan Agus Wahyudin (2014) menyatakan bahwa rasio *Leverage* tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah karena pembiayaan finansial eksternal pemerintah daerah tidak hanya melalui hutang. Pembiayaan finansial eksternal pemerintah juga berasal dari dana bantuan pemerintah pusat melalui Dana Perimbangan dimana memiliki nominal yang cukup besar tanpa tanggungjawab pengembalian.

2.2.12 Hubungan antara *Aktivitas* dengan Kemandirian Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan secara umum Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Berdasarkan uraian tersebut maka secara logika terdapat hubungan antara Aktivitas dengan kemandirian daerah adalah Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin/tidak langsung berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan)/langsung yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil (Halim, 2002:235), sehingga semakin menaikkan tingkat kemandirian daerah dengan tidak terbebannya daerah dengan menaikkan belanja investasi (belanja pembangunan) yang berasal dari sumber dana eksternal. Rinaldi (2012) menyatakan bahwa rasio Aktivitas berpengaruh terhadap kemandirian suatu pemerintah daerah karena Pemerintah harus membelanjakan kegiatan rutinnnya untuk pelayanan dan gaji pegawai, alokasi belanja pembangunan dan belanja rutin harus disesuaikan dengan total pendapatannya berdasarkan kebutuhan dan potensi yang dimiliki.

2.2.13 Hubungan antara *Pertumbuhan* dengan Kemandirian Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan secara umum pertumbuhan ekonomi dapat di artikan perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang di produksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya, dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran yang dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi utama yang perlu mendapat perhatian. Pertumbuhan ekonomi dapat juga diartikan sebagai kenaikan Gross Domestic Product (GDP) atau Gross National Product

(GNP) tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk (Agustina,2013). Pertumbuhan belanja harus diikuti dengan pertumbuhan pendapatan untuk menjaga kesinambungan keuangan daerah, pada prinsipnya pertumbuhan belanja harus terencana dan terkendali dengan baik agar kesinambungan dan stabilitas fiskal terjaga mengingat setiap anggaran berkaitan dengan target kinerja. Apabila semakin tinggi nilai PAD dan Belanja Pembangunan yang diikuti oleh semakin rendahnya Belanja Rutin, maka pertumbuhannya adalah positif. Artinya bahwa daerah yang bersangkutan telah mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhannya dari periode satu ke periode berikutnya.Selanjutnya jika semakin nilai tinggi PAD, TPD, dan Belanja Rutin yang diikuti oleh semakin rendahnya Belanja Pembangunan, maka pertumbuhannya adalah negatif. Artinya bahwa daerah yang bersangkutan belum mampu mempertahankan dan meningkatkan pertumbuhannya dari periode yang satu ke periode yang berikutnya. Espinoza (2014) menyatakan bahwa Rasio Pertumbuhan Berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah di kota Medan.

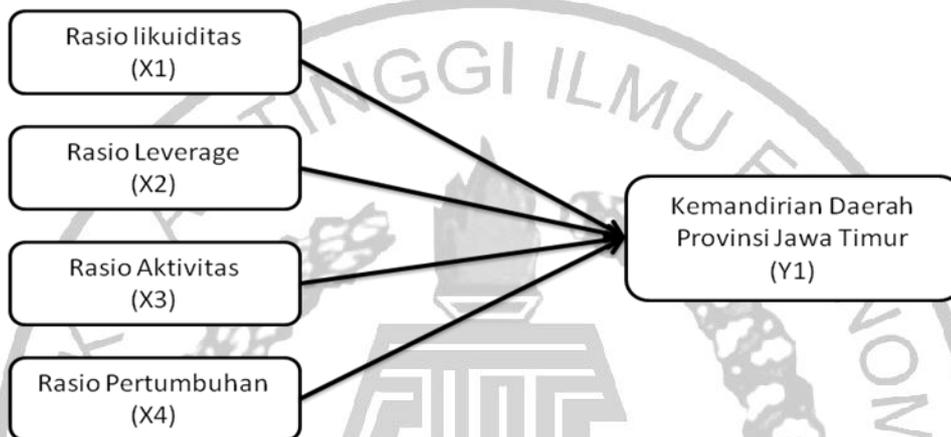
Berdasarkan uraian tersebut maka secara logika terdapat hubungan antara *Pertumbuhan* dengan kemandirian daerah, Rasio pertumbuhan (*growth ratio*) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapat perhatian. Semakin tinggi persentase

pertumbuhan ekonomi, sehingga semakin tinggi pula tingkat kemandirian suatu daerah.

2.3 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran



2.4 Hipotesis Penelitian

Dari uraian tentang latar belakang masalah, tujuan dan manfaat penelitian. Serta landasan teori di atas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

- H₁ = Pengaruh rasio likuiditas terhadap rasio kemandirian daerah di Provinsi Jawa Timur.
- H₂ = Pengaruh rasio *Leverage* terhadap rasio kemandirian daerah di Provinsi Jawa Timur.
- H₃ = Pengaruh rasio Aktivitas terhadap rasio kemandirian daerah di Provinsi Jawa Timur.
- H₄ = Pengaruh rasio Pertumbuhan terhadap rasio kemandirian daerah di Provinsi Jawa Timur.