

BAB II
KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS
PENELITIAN

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini menjelaskan tentang landasan teori yang mendukung topik penelitian, serta menyajikan temuan-temuan dari penelitian sebelumnya yang relevan dengan variabel-variabel penelitian.

2.1.1 Teori *Stewardship*

Teori *stewardship* adalah teori yang dicetuskan oleh *Donaldson dan Davis* tahun 1991. Teori *stewardship* merupakan teori yang menggambarkan situasi dimana para manajer tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi, sehingga teori ini mempunyai dasar psikologi dan sosiologi yang telah dirancang agar para eksekutif sebagai *steward* termotivasi untuk bertindak sesuai keinginan *principal*, selain itu perilaku *steward* tidak akan meninggalkan organisasinya karena *steward* berusaha mencapai sasaran organisasinya.

Pemerintah selaku *stewardship* dengan fungsi pengelola sumber daya dan *stakeholder* selaku *principal* pemilik sumber daya. Terjadi kesepakatan yang terjalin antara pemerintah (*stewardship*) dan *stakeholder* (*principal*) berdasarkan kepercayaan, kolektif sesuai tujuan organisasi. Organisasi sektor publik memiliki

tujuan memberikan pelayanan kepada publik dan dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat (*stakeholder*) sehingga dapat diterapkan dalam model khusus organisasi sector public dengan teori *stewardship*.

2.1.2 Teori Sinyal (*Signalling Theory*)

Teori Sinyal *Craven dan Marston* (1999) menyatakan bahwa jika suatu perusahaan gagal untuk mengikuti praktek pengungkapan dari perusahaan lain, maka perusahaan tersebut mungkin menyembunyikan berita buruk (*bad news*). Teori sinyal adalah bagaimana akuntansi dapat digunakan untuk menyatakan sinyal informasi tentang perusahaan. Sinyal tersebut berupa informasi mengenai kondisi perusahaan kepada pemilik ataupun pihak yang berkepentingan. Informasi akuntansi menjadi sinyal yang digunakan oleh perusahaan seperti laporan keuangan, laporan tahunan, laporan apa yang sudah dilakukan oleh manajemen untuk merealisasikan keinginan pemilik, atau bahkan dapat berupa promosi serta informasi lain yang menyatakan bahwa perusahaan tersebut lebih baik daripada perusahaan lain.

Manfaat utama dari teori ini adalah sinyal yang diberikan oleh perusahaan berupa ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan perusahaan, dimana sinyal dari perusahaan tersebut akan direspon oleh investor sebagai berita baik (*good news*) atau berita buruk (*bad news*) sebagai dasar untuk pembuatan keputusan investasi.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah

2.1.3.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa:

“Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022 yang menjelaskan bahwa Pendapatan asli daerah yaitu:

“Pendapatan Asli Daerah (PAD), merupakan pendapatan yang diperoleh daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan memperhatikan kebijakan”.

“Pendapatan asli daerah didefinisikan sebagai sumber pokok pendapatan daerah terbesar yang digunakan pemerintah daerah untuk mendanai urusan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah tersebut, seperti pelaksanaan pembangunan daerah yang dapat dinikmati dan dimanfaatkan oleh masyarakat daerah setempat”. (Nasir, 2019)

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan:

“Tulang punggung pembiayaan daerah, karena pendapatan asli daerah paling berkontribusi untuk pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut”. (Putri & Darmayanti, 2019).

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang diperoleh dari wilayah atau

daerah itu sendiri yang dipungut dalam sumber-sumber berdasarkan peraturan perundang-undangan serta kebijakan yang telah ditetapkan dalam pemerintahan tersebut. Pendapata Asli Daerah diharapkan dapat dilaksanakan otonomi daerah dengan memanfaatkan potensi yang ada di daerah tersebut. Oleh karena itu, perkembangan dan pembangunan suatu daerah akan dipengaruhi oleh kemampuan daerah tersebut dalam menggali pendapatan asli daerah tersebut. (UU No.23 Tahun 2014; Pemdagri No. 27 tahun 2021; Nasir 2019; Putri & Darmayanti, 2019).

2.1.3.2 Komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dengan menerapkan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk memaksimalkan potensi mereka untuk memperoleh PAD yang tinggi. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 PAD adalah semua pendapatan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, dan dibagi menjadi empat kategori pendapatan, yaitu:

1. Pajak daerah, didefinisikan sebagai iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah (UU No 34 tahun 2014).
2. Retribusi daerah, yaitu pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan (UU No. 28 tahun 2009).

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta maupun kelompok masyarakat (UU No 33 tahun 2004)
4. Lain-lain PAD yang sah, yang terdiri dari, hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, tuntutan ganti rugi, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah (UU No 34 tahun 2014).

2.1.4 Opini Audit

2.1.4.1 Pengertian Opini Audit

Menurut SPAP (Standar Profesional Akuntan Publik) pengertian opini audit yakni:

“Opini dikeluarkan oleh seorang auditor setelah melakukan pemeriksaan laporan keuangan berstandar akuntansi”.

Sebagaimana Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur bahwa salah satu langkah khusus dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah:

“Dengan menyampaikan laporan pertanggung jawaban keuangan pemerintah yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah, diaudit oleh BPK dengan diberi opini audit”.

“Dalam melaksanakan tugasnya, BPK melakukan tiga jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”.

Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

“BPK yang diberikan tugas dan wewenang untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan BPK terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Penentuan obyek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK”.

Opini Audit merupakan pernyataan atau pendapat professional yang merupakan kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (BPK, 2020).

Pengertian opini audit adalah:

“Opini Audit merupakan pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan” (Endri & Wahjoe, 2020).

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pengertian Opini audit merupakan evaluasi terhadap kinerja keuangan dan administrasi

pemerintah daerah yang dilakukan oleh BPK. Opini ini memeriksa atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan tujuan untuk memberikan opini/pendapat atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. (SPAP; UU No.17 Tahun 2003; UU No.15 Tahun 2004; BPK; Endri & Wahjoe 2020).

2.1.4.2 Komponen Opini Audit

Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan beberapa pada kriteria yaitu:

- Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan
- Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*)
- Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
- Efektivitas sistem pengendalian intern

Sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, hasil pemeriksaan BPK dapat menghasilkan empat jenis opini audit:

1. Wajar tanpa pengecualian/WTP (*unqualified opinion*), yaitu pernyataan bagi laporan keuangan entitas yang diperiksa dan disusun dengan wajar dalam berbagai hal material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

2. Wajar dengan pengecualian/WDP (*qualified opinion*), yaitu suatu opini bahwa laporan keuangan entitas yang diaudit, dalam semua hal yang material, kondisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas telah disajikan secara wajar sesuai prinsip akuntansi di Indonesia secara umum, kecuali bagi dampak atas hal yang terkait dengan yang dikecualikan.
3. Wajar Tanpa Pengecualian dengan Bahasa Penjelasan (*Unqualified Opinion With Explanatory Language*), yaitu opini audit yang menyatakan bahwa laporan keuangan tersusun sesuai standar dan tidak mengandung kejanggalan. Akan tetapi, auditor memberi catatan khusus berkaitan masa pengeluaran laporan keuangan tersebut, misalnya saat bencana alam, terjadi korupsi internal, perusahaan dalam proses pailit, dan sebagainya.
4. Tidak memberikan pendapat/TMP (*disclaimer of opinion*), yaitu pernyataan di mana pemeriksa tidak memberi pernyataan terhadap laporan keuangan jika cakupan pemeriksaan yang dilakukan kurang atau tidak cukup untuk membuat suatu pernyataan/opini.
5. Tidak wajar (*adverse opinion*), yaitu pendapat yang menyebutkan bahwa laporan keuangan entitas tidak wajar dalam menyajikan posisi kas, arus keuangan tertentu dan pendapatan berdasar pada prinsip akuntansi umum di Indonesia.

2.1.5 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

2.1.5.1 Pengertian Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa:

“Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur”.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2020 Pengertian kinerja keuangan pemerintah daerah adalah:

Kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur menggunakan rasio kemandirian daerah, rasio kemandirian daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah dana perimbangan, pinjaman dibagi pengeluaran.

Pengertian kinerja keuangan pemerintah daerah adalah:

“Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran”. (Amin, 2015).

Pengertian kinerja keuangan pemerintah daerah adalah:

“Kinerja keuangan Instansi Pemerintah dapat disebut juga sebagai hasil dari suatu sistem pengelolaan keuangan mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan - kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan”. (Nasution, 2019)

Laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah juga perlu disampaikan tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah demi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah (Lubis, Kemala, & Hafni, 2017)

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan evaluasi atas pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mencapai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya. Dengan tujuan untuk memastikan bahwa sumber daya keuangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah digunakan secara efisien, efektif, dan transparan dalam mendukung pembangunan dan pelayanan publik bagi masyarakat untuk mencapai kesejahteraan dan kemajuan wilayah serta meningkatkan kualitas hidup penduduknya. (Permendagri No. 21 Tahun 2011; Amin, 2019; Nasution, 2019; Lubis, Kemala, & Hafni, 2017).

2.1.5.2 Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pengukuran kinerja adalah proses untuk menilai sejauh mana tujuan dan target yang telah ditetapkan telah tercapai, serta untuk mengidentifikasi area-area yang memerlukan perbaikan atau pengembangan lebih lanjut. Pengukuran kinerja dapat diartikan sebagai upaya untuk melakukan penilaian terhadap kualitas aktivitas kerja yang dilakukan. Pengukuran kinerja adalah suatu set matrik yang digunakan untuk menghitung efisiensi dan efektifitas dalam suatu rangkaian tindakan (Ihza et.al, 2020)

Pengukuran kinerja keuangan Pemerintah Daerah bertujuan untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah,

mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, dan mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya (Deswira, 2022).

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah melibatkan evaluasi efisiensi, efektivitas, dan transparansi pengelolaan keuangan publik, termasuk pendapatan, pengeluaran, dan pembiayaan, serta pemenuhan standar akuntansi dan pengungkapan yang relevan. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban kepala daerah berupa perhitungan APBD. Tujuan pengukuran kinerja keuangan pemerintah termasuk memastikan penggunaan yang efisien dan efektif dari sumber daya publik, menjaga stabilitas keuangan, meningkatkan pelayanan publik, mengurangi defisit anggaran, mengelola utang secara bertanggung jawab, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat melalui transparansi dan akuntabilitas.

2.1.5.3 Indikator Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja keuangan pemerintah daerah, dapat diukur salah satunya dengan melakukan analisis terhadap laporan keuangan yaitu berupa rasio keuangan. Rasio keuangan ialah suatu alat ukur yang digunakan dalam menilai suatu kondisi kinerja dan keuangan suatu perusahaan dengan perhitungan rasio menggunakan laporan keuangan perusahaan. Analisis Rasio Keuangan dapat digunakan untuk

mengukur dan mengatur kinerja keuangan dari tahun ke tahun dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis (Hery, 2018).

Indikator yang digunakan untuk mengukur kemampuan keuangan daerah adalah rasio pendapatan asli daerah terhadap APBD. Analisis rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintahan dengan menghitung rasio desentralisasi fiskal, rasio kemandirian daerah, rasio ketergantungan daerah, rasio efektivitas pendapatan asli daerah, dan rasio efisiensi pendapatan asli daerah.

1. Rasio Desentralisasi Fiskal

Rasio ini digunakan untuk mengukur tingkat kontribusi pendapatan asli daerah sebagai sumber pendapatan yang dikelola oleh pemerintah daerah terhadap total keseluruhan pendapatan daerah. Jika semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi (Mahmudi, 2016, p. 140).

Perhitungan rasio desentralisasi fiskal dapat menggunakan rumus dibawah ini:

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

2. Rasio Kemandirian Daerah

Rasio kemandirian daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan PAD dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintahan pusat dan provinsi serta pinjaman daerah (Mahmudi, 2016, p. 140). Perhitungan rasio kemandirian daerah dapat menggunakan rumus

$$\text{Rasio Kemandirian Daerah} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Transfer Pusat} + \text{Provinsi} + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

3. Rasio Ketergantungan Daerah

Rasio ini dapat menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap penggunaan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk mendanai kebutuhannya. Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh pemerintah daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan / atau pemerintah provinsi (Mahmudi, 2016, p. 140). Perhitungan rasio ketergantungan daerah dapat menggunakan rumus dibawah ini:

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

4. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio ini dapat menunjukkan keberhasilan pemerintah daerah dalam merealisasikan target PAD yang telah direncanakan, rasio efektivitas pendapatan dihitung dengan cara membandingkan realisasi pendapatan dengan target penerimaan pendapatan yang dianggarkan (Mahmudi, 2016, p. 140). Perhitungan rasio efektivitas pendapatan asli daerah dapat menggunakan rumus dibawah ini:

$$\text{Rasio Efektivitas PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

5. Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio efisiensi pendapat dapat menunjukkan tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk memperoleh pendapatan dengan membandingkan biaya yang dikeluarkan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan biaya yang di keluarkan untuk memperoleh pendapatan denan realisasi penerimaan pendapatan (Mahmudi, 2016, p. 140). Perhitungan rasio efisiensi pendapatan asli daerah dapat menggunakan rumus dibawah ini:

$$\text{Rasio Efisiensi PAD} = \frac{\text{Biaya Perolehan PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Ketergantungan pendapatan daerah pemda kabupaten/kota pada Dana Perimbangan dapat memberi gambaran bahwa pemda kabupaten/kota Jawa Barat masih tergantung pada dana transfer baik dari Pemerintah Pusat dalam bentuk DAU dan DAK maupun dari pemerintah provinsi dalam bentuk dana bagi hasil. Hal ini berarti bahwa kebutuhan pembiayaan pengeluaran kabupaten/kota sebagian besar masih berasal dari dana transfer dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi.

Untuk mewujudkan kemampuan daerah tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan mampu atau mandiri di dalam membiayai kegiatan pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan yang persentasenya lebih kecil kepada Pemerintah Pusat sehingga Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian yang terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah.

Sehingga Rasio yang digunakan dalam penelitian ini untuk mengukur kinerja keuangan daerah yaitu rasio ketergantungan. Rasio ketergantungan ini untuk mengukur kemampuan keuangan daerah dalam mendanai program dan kegiatan dalam APBD, rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

2.1.5.4 Tujuan Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Pengukuran Kinerja merupakan bagian penting bagi proses pengendalian manajemen bagi sektor publik untuk mengawasi pencapaian kinerja. Pengukuran kinerja yang berkelanjutan akan memberikan umpan balik, yang akan

memungkinkan perbaikan terus menerus untuk mencapai kesuksesan di masa mendatang.

Menurut (Halim, 2007, p. 126) hasil analisis rasio keuangan memiliki beberapa tujuan, sebagai berikut:

- Menilai tingkat kemandirian keuangan suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
- Mengukur tingkat efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
- Mengukur tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- Mengukur tingkat kontribusi dari masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
- Melihat pertumbuhan dan perkembangan perolehan pendapatan serta pengeluaran dilakukan pemerintah dalam satu periode tertentu.

Tujuan dilakukannya pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik (Mahmudi, 2015) ,yaitu:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi penilaian kinerja berfungsi sebagai tonggak yang menunjukkan tingkat ketercapaian tujuan dan juga menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah atau menyimpang dari tujuan yang di tetapkan.

2. Menyediakan sarana pembelajaran bagi pegawai. Pengukuran Kinerja merupakan sarana pembelajaran pegawai tentang bagaimana seharusnya mereka bertindak, dan memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, skill, atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik.
3. Memperbaiki kinerja untuk periode berikutnya. Pengukuran kinerja dilakukan sebagai sarana pembelajaran untuk perbaikan kinerja di masa yang akan datang.
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment. Pengukuran Kinerja bertujuan memberikan dasar sistematis bagi manajer untuk memberikan reward, misalnya kenaikan gaji dan promosi, atau punishment misalnya pemutusan kerja, penundaan promosi, dan teguran.
5. Memotivasi pegawai. Dengan adanya pengukuran kinerja yang di hubungkan dengan manajemen kompensasi, maka pegawai yang berkinerja tinggi akan memperoleh reward. Reward tersebut memberikan motivasi pegawai untuk berkinerja lebih tinggi.
6. Menciptakan akuntabilitas publik. Pengukuran Kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial dicapai, seberapa bagus kinerja financial organisasi, dan kinerja lainnya yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh beberapa orang terkait dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu dalam penelitian dapat membantu penulis untuk dijadikan sebagai acuan. Adapun penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu mengenai pendapatan asli daerah, opini audit dan kinerja keuangan pemerintah daerah yang penulis jadikan sebagai referensi dalam penelitian ini diantaranya :

Tabel 2.1

Hasil Penelitian Terdahulu

No	Penelitian	Judul Penelitian	Variabel	Hasil Penelitian
1	Lita Permata Sari, Nanik Hariyana (2017)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Opini Audit Atas Laporan Keuangan Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Jawa Timur	Variabel Bebas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Opini Audit Variabel Terkait: Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Daerah	Hasil yang diperoleh bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Opini Audit tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
2	Fatimah Az Zahrah, Fatimah Az	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit,	Variabel Bebas: Pendapatan Asli Daerah, Opini	Hasil yang diperoleh bahwa Pendapatan Asli

	Zahrah, Salma Putri Mellinia (2024)	Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Audit, Belanja Modal Variabel Terkait: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Daerah, Opini Audit, dan Belanja Modal memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
3	Ita siti patonah, Yekti Nilasari, Triani patra pertiwi (2023)	Analisis Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah Terhadap Nilai Kinerja Keuangan Pemerintah Desa	Variabel Bebas: Rasio ketergantungan keuangan daerah Variabel Terkait: Nilai Kinerja Keuangan Pemerintah	Hasil yang diperoleh bahwa Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah tidak diduga berpengaruh signifikan, Ketergantungan dengan pusat berpengaruh secara signifikan terhadap Nilai Kinerja Keuangan Pemerintah Desa.
4	Endri Lestari, Dini Wahjoe	Pengaruh Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah (Pad),	Variabel Bebas: Pengaruh Belanja Modal,	Hasil yang diperoleh bahwa Belanja Modal,

	Hapsari (2020)	Dan Opini Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi D.I Yogyakarta Tahun 2013-2018)	Pendapatan Asli Daerah (PAD), Opini Audit Variabel Terkait: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Opini Audit berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan daerah.
5	Dhimas Widya Saputra (2023)	Analisis Rasio Keuangan Dalam Menilai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor Provinsi Jawa Barat	Variabel Bebas: rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi Variabel Terkait:	Hasil yang diperoleh bahwa Analisis Rasio Keuangan berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan daerah.
6	Berti Indah Sari, Halmawati (2021)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat	Variabel Bebas: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Belanja Daerah Variabel Terkait: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Hasil yang diperoleh bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif, Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan Belanja Daerah

				berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
7	Hasna Lathifa, Haryanto (2019)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013-2017	Variabel Bebas: Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal Variabel Terkait: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Hasil yang diperoleh bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
8	Nizwan Zukhri (2020)	Kinerja Keuangan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Ditinjau Dari Derajat Kemandirian, Ketergantungan, Dan Desentralisasi Fiskal	Variabel Bebas: Derajat Kemandirian, Ketergantungan, Desentralisasi Fiskal Variabel Terkait: Kinerja Keuangan	Hasil yang diperoleh bahwa Derajat Kemandirian, Ketergantungan, Desentralisasi Fiskal berpengaruh signifikan Kinerja Keuangan.
9	Fathiyah, Iskandar Nasution, Bambang Niko Pasla,	Analisis Rasio Ketergantungan dan Kemandirian Daerah Dalam Mengukur Kemampuan	Variabel Bebas: Rasio Ketergantungan, Kemandirian Daerah	Hasil yang Rasio Ketergantungan, dan Kemandirian

	Fahmi Rasid, Muhammad Arif (2022)	Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Jambi	Variabel Terkait: Kemampuan Keuangan Daerah	Daerah diperoleh bahwa berpengaruh signifikan Kinerja Keuangan.
10	Ni Kadek Novia Indrawati Putri, Ni Putu Ayu Darmayanti (2019)	Pengaruh PAD Dan Dana Perimbangan Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Di Wilayah Sarbagita Provinsi Bali	Variabel Bebas: PAD Dan Dana Perimbangan Variabel Terkait: Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Hasil yang diperoleh bahwa PAD dan dana perimbangan berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
11	Yolanda Rasyid, Rama Gita Suci, Annie Mustika Putri (2022)	Pengaruh Opini Audit Dan Temuan Audit BPK Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Riau	Variabel Bebas: Opini Audit, Temuan Audit BPK Variabel Terkait: Kinerja Pemerintah Daerah	Hasil yang diperoleh bahwa Opini Audit, dan Temuan Audit berpengaruh negatif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
12	Ni Made Dwi Pradnyani (2020)	Opini Audit dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dengan Realisasi	Variabel Bebas: Opini audit, PAD Variabel Terkait: Kinerja Keuangan	Hasil yang diperoleh bahwa Opini audit, dan PAD berpengaruh

		PAD sebagai Pemediasi	Pemerintah Daerah	positif pada kinerja keuangan Pemerintah Daerah
13	Khoirul Aswar (2019)	<i>Financial Performance of Local Governments in Indonesia</i>	Variabel Bebas: Pendapatan daerah, Opini audit, Ukuran Peraturan perundang-undangan, dan Pendapatan antar pemerintah Variabel Terkait: Kinerja keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia	Hasil yang diperoleh Pendapatan daerah berpengaruh positif dan signifikan, Opini audit berpengaruh positif dan signifikan, Ukuran peraturan perundang-undangan berpengaruh positif dan signifikan, sedangkan Pendapatan antar pemerintah tidak mempunyai hubungan yang signifikan terhadap kinerja keuangan

				pemerintah daerah.
14	Asih Sriwinarti, Wahyu Dwi Artaningtyas (2021)	<i>The Effect of Regional Original Income, Balanced Funds and Capital Expenditures on Financial Performance of Regency/City Governments in The Special Region of Yogyakarta in 2010-2019</i>	Variable Bebas: Pendapatan Daerah (Pad), Dana Perimbangan, dan Belanja modal Variable Terikat: Kinerja Keuangan	Hasil yang diperoleh bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan, dan Dana Perimbangan berpengaruh negatif dan signifikan berpengaruh, sedangkan Belanja Modal tidak dapat mempengaruhi Kinerja Keuangan Daerah.
15	Dyah Setyaningrum, Dwi Martani (2018)	<i>Determinants of Local Government Performance in Indonesia</i>	Variable Bebas: Tindak lanjut rekomendasi audit, Tingkat ketergantungan, Proporsi belanja non-rutin, Jumlah anggota Legislatif, Jumlah pemilih, Kekayaan pemerintah daerah	Hasil yang diperoleh bahwa Tindak lanjut rekomendasi audit, Tingkat ketergantungan, Proporsi belanja non-rutin, Jumlah anggota Legislatif, Jumlah pemilih dan Kekayaan

			Variable Terikat: Kinerja Pemerintah Daerah.	pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
--	--	--	---	---

Tabel 2.2

Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis

No	Nama Peneliti (Tahun)	Pendapatan Asli Daerah	Opini Audit	Belanja Daerah	Dana Perimbangan	Ketergantungan Daerah	Kinerja Keuangan Daerah
1	Lita Permata Sari, Nanik Hariyana (2017)	√	√	-	-	√	-
2	Fatimah Az Zahrah, Fatimah Az Zahrah, Salma Putri Mellinia (2024)	√	√	√	-	√	-
3	Ita siti patonah, Yekti Nilasari, Triani patra pertiwi (2023)	-	-	-	-	√	√
4	Endri Lestari, Dini Wahjoe Hapsari (2020)	√	√	√	-	√	-

5	Dhimas Widya Saputra (2023)	-	-	-	-	√	√
6	Berti Indah Sari, Halmawati (2021)	√	-	√	√	√	-
7	Hasna Lathifa, Haryanto (2019)	√	-	√	-	√	-
8	Nizwan Zukhri (2020)					√	√
9	Fathiyah, Iskandar Nasution, Bambang Niko Pasla, Fahmi Rasid, Muhammad Arif (2022)	-	-	-	-	√	√
10	Ni Kadek Novia Indrawati Putri, Ni Putu Ayu Darmayanti (2019)	√	-	-	√	√	-
11	Yolanda Rasyid, Rama Gita Suci, Annie Mustika Putri (2022)	-	√	-	-	√	-
12	Ni Made Dwi Pradnyani (2020)	√	√	-	-	√	-
13	Khoirul Aswar (2019)	√	√	-	-	√	-

14	Asih Sriwinarti, Wahyu Dwi Artaningtyas (2021)	√	-	√	√	√	-
15	Dyah Setyaningrum, Dwi Martani (2018)	-	√	-	-	√	-
16	Putrillientien Gusti (2024)	√	√	-	-	√	√

Keterangan:

Tanda √ = Diteliti

Tanda - = Tidak Diteliti

Perbedaan dengan peneliti sebelumnya pemilihan variable yaitu pendapatan asli daerah dan opini audit, tahun pengamatan penelitian yang diteliti, serta tempat pemerintah daerah yang diteliti.

2.3 Kerangka Pemikiran

2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah

Teori *stewardship* mengasumsikan hubungan yang kuat antara kesuksesan organisasi dengan kepuasan pemilik. Pemerintah akan berusaha maksimal dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Apabila tujuan ini mampu tercapai oleh pemerintah maka rakyat selaku pemilik akan merasa puas dengan kinerja pemerintah. Keterkaitan teori *stewardship* dengan pendapatan asli daerah adalah ketika pemerintah (*steward*) tidak mementingkan tujuan individu, melainkan tujuan bersama sehingga

diharapkan dengan adanya penerimaan pendapatan asli daerah akan digunakan untuk meningkatkan kepentingan publik secara lebih maksimal dengan melalui kebijakan yang tepat.

Menurut teori *stewardship*, manajemen yang dalam hal ini adalah pemerintah dipandang dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik. APBD merupakan salah satu indikator yang sangat penting dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, sumber penerimaan pendapatan asli daerah, yang artinya jika hasil penerimaan APBD tinggi maka PAD yang diterima juga akan mengalami peningkatan. Sebaliknya, semakin APBD rendah di suatu wilayah, maka semakin rendah pula PAD wilayah tersebut. Dengan adanya peningkatan pendapatan asli daerah untuk kepentingan publik secara lebih maksimal sehingga dapat mempengaruhi penggunaan PAD oleh pemerintah daerah, sehingga kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh bagaimana pemerintah daerah mengalokasikan pendapatan asli daerah tersebut.

Didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh (Permata & Hariyana, 2017) menjelaskan bahwa penelitiannya terhadap pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, karena pemerintah daerah dengan aset dan kekayaan yang tinggi lebih baik dalam mengelola dan menggunakan segala sumber daya yang dimilikinya perbaikan kinerja. Dalam penelitian (Lathifa & Haryanto, 2019) menunjukkan bahwa Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan, hasil penelitian variabel pendapatan

asli daerah mempunyai pengaruh Positif terhadap kinerja keuangan, hal tersebut menandakan bahwa Pendapatan asli daerah dapat meningkatkan pertumbuhan pendapatan daerah. Apabila pertumbuhan pendapatan daerah semakin meningkat maka pemerintah daerah mampu mengelola keuangan dengan baik. Menurut hasil penelitian (Az Zahrah et al., 2024) yang menjelaskan bahwa penelitiannya terhadap pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa apabila semakin tinggi besaran pendapatan asli daerah yang didapat ini memberi pemerintah daerah lebih banyak kemandirian, memungkinkan mereka untuk tidak bergantung pada bantuan dari pemerintah pusat, maka kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut akan semakin meningkat.

Berdasarkan beberapa penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang bersumber dari APBD. Pada pendapatan asli daerah dapat dilihat bagaimana suatu daerah dapat menggali sumber-sumber pendapatan, dimana tingginya kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan asli daerah. Peningkatan pendapatan daerah dapat menyebabkan kemampuan pemerintah daerah dalam kegiatan daerahnya sendiri, sehingga memberikan indikasi bahwa pemerintah daerah mempunyai kinerja keuangan yang baik.

Dengan memaksimalkan pendapatan asli daerah dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diwujudkan dengan meningkatkan aset dan kekayaan yang besar dari pendapatan asli daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik dapat menciptakan

efisiensi diberbagai sektor dan produktivitas masyarakat akan semakin tinggi sehingga kesejahteraan masyarakat akan meningkat, dengan begitu dapat dikatakan bahwa pemerintah berhasil memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, maka kinerja keuangan pemerintah daerahnya dapat dikatakan semakin membaik.

2.3.2 Pengaruh Opini Audit Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah

Dalam teori sinyal dijelaskan bahwa perusahaan berkewajiban untuk memberikan informasi kepada para pihak yang memiliki kepentingan terhadap perusahaan dalam bentuk laporan keuangan yang mencerminkan kondisi perusahaan. Suatu sinyal dapat diberikan melalui publikasi laporan keuangan oleh manajemen yang akan direspon oleh pasar dimana pasar akan merespon informasi tersebut sebagai berita baik (*good news*) atau berita buruk (*bad news*).

Maka dari itu, keterkaitan teori ini dengan opini audit bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi kepada para pihak yang memiliki kepentingan terhadap pemerintah dalam bentuk laporan keuangan yang mencerminkan kondisi perusahaan. Suatu sinyal dapat diberikan melalui publikasi laporan keuangan oleh manajemen yang akan direspon oleh pasar dimana pasar akan merespon informasi tersebut sebagai berita baik (*good news*) atau berita buruk (*bad news*). Sehingga jika laporan suatu pemerintah daerah dinyatakan baik atau WTP maka kinerja pemerintah daerah tersebut baik, dan sebaliknya jika laporan

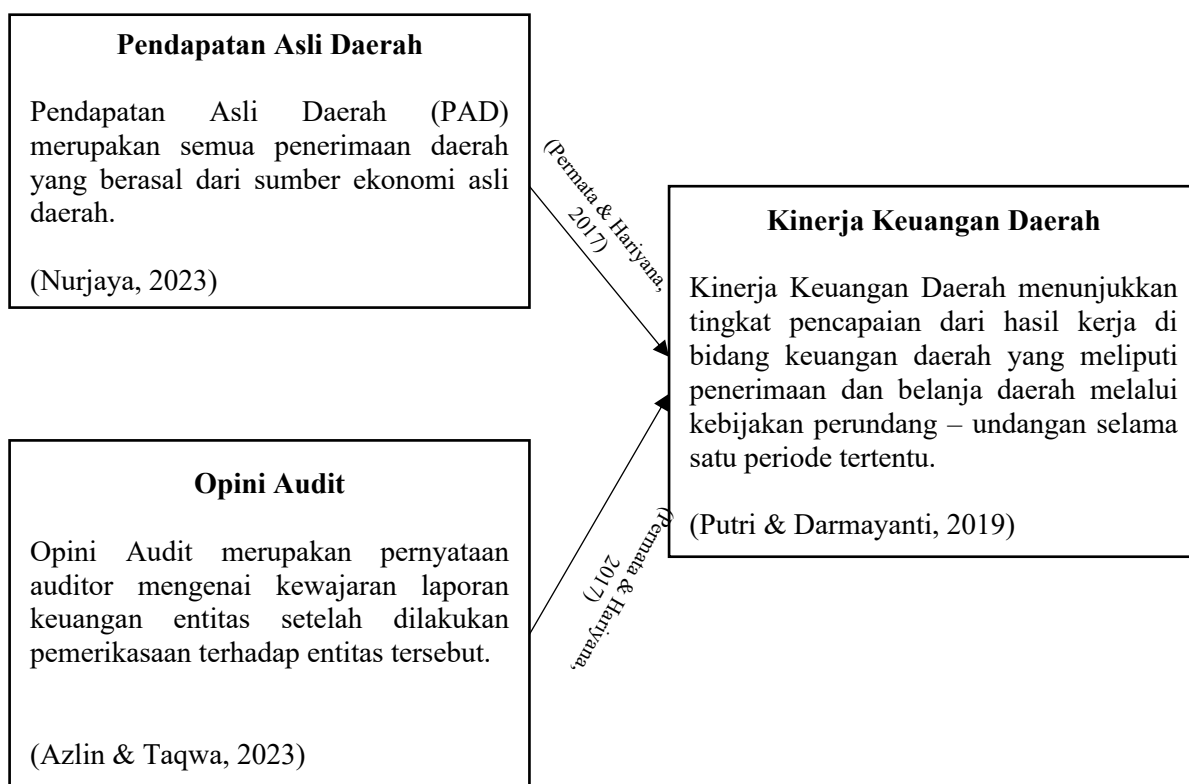
suatu pemerintah daerah dinyatakan tidak baik atau non-WTP maka kinerja pemerintah daerah tersebut tidak baik.

Didukung dengan penelitian terhadulu yang dilakukan oleh (Permata & Hariyana, 2017) menjelaskan bahwa penelitiannya terhadap variable opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, sehingga jika opini yang diterima oleh pemerintah daerah adalah WTP menunjukkan kinerja pemerintah daerah sudah memenuhi standar yang ditentukan. Dalam penelitian (Endri & Wahjoe, 2020). menunjukkan bahwa opini audit berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, karena opini audit disa digunakan sebagai pengambil kebijakan pemerintah daerah untuk lebih berhati-hati terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Dikatakan wajar dibidang auditing apabila bebas dari keraguan-keraguan dan ketidakjujuran (*free from bias and dishonesty*), serta lengkap informasinya (*full disclosure*). Menurut penelitian (Az Zahrah et al., 2024) yang menjelaskan bahwa penelitiannya terhadap opini audit berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, karena Orang akan lebih percaya pada cara pemerintah mengelola keuangan pemerintah daerah jika opini audit pemerintah daerah menjadi lebih baik. Ini karena mereka memiliki kemampuan untuk menilai kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Berdasarkan beberapa penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa opini audit merupakan bagian dari laporan audit yang merupakan informasi utama dari laporan audit. Opini audit bisa digunakan sebagai pengambil kebijakan pemerintah daerah untuk lebih berhati-hati terkait dengan pengelolaan keuangan

daerah. Opini terbagus adalah unqualified yang berarti bahwa laporan LKPD telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, informasi laporan keuangan bisa digunakan oleh pemakai laporan keuangan. Sedangkan opini terjelek adalah tidak wajar karena informasi laporan keuangan (LKPD) tidak diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, sehingga informasi dalam laporan keuangan tidak dapat dipakai oleh penggunanya.

Maka jika opini yang diterima oleh pemerintah daerah adalah WTP menunjukkan kinerja pemerintah daerah sudah memenuhi standar yang ditentukan. Sehingga, masyarakat akan lebih percaya pada cara pemerintah mengelola keuangan pemerintah daerah jika opini audit pemerintah daerah menjadi lebih baik, karena mereka memiliki kemampuan untuk menilai kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat



2.4 Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang di peroleh melalui pengumpulan data (Sugiyono, 2014, p. 99)

Berdasarkan uraian dari tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran di atas maka penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut:

- H1 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- H2 : Opini Audit berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.