

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Teori Agen**

Teori dalam penelitian ini menjelaskan pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan temuan audit BPK terhadap kinerja pemerintah daerah adalah teori agensi. Jensen dan Meckling (1976) menjelaskan adanya manajemen (*agen*) dengan pemilik (*principal*) di sebuah organisasi sering terjadi konflik antara *principal* dan *agen* (Jensen dan Meckling, 1976). Di sisi lain manajemen juga mempunyai kepentingan dalam menyejahterakan sehingga sering terjadi konflik.

Munculnya masalah agensi *principal* dan *agen* mempunyai kepentingan sehingga menyebabkan munculnya konflik. Teori agensi menurut Menurut Eisenhardt dalam Hartas (2011) sifat manusia mempunyai 3 asumsi yaitu : (1) mementingkan diri sendiri (*self interest*) dengan mengabaikan kepentingan orang lain, (2) terbatas mengenai persepsi masa mendatang manusia memiliki pemikiran terbatas (*bounded rationality*), dan (3) manusia sering menghindari resiko yang telah terjadi (*risk averse*). Jadi, seorang manajer lebih mementingkan diri sendiri untuk memaksimalkan kesejahteraan. Dalam hal ini, kecenderungan untuk memanipulasi laporan keuangan sangat besar *principal* (pemilik) menuntut akuntabilitas dari manajemen dan kemungkinan manajemen takut untuk mengungkapkan

informasi itu bisa saja terjadi sehingga bisa saja memanipulasi laporan keuangan (Januarti, 2009). Maka secara tidak langsung manajemen berusaha menyampaikan informasi, sehingga bagi pemilik maupun perusahaan, hal tersebut akan berdampak buruk, dengan mengabaikan kelangsungan hidup perusahaan,

Atas dasar *agency theory* terdapat hubungan ada atau tidaknya pemerintahan daerah dengan teori agen (Halim dan Abdullah, 2005). Menurut Lanc (2000) hubungan principal agen dapat diterapkan di dalam organisasi. Hal yang sama dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan teori keagenan juga bisa diterapkan pada konsep ekonomis organisasi sektor publik. Bergman dan Lane dalam Setiawan (2012) menyatakan bahwa untuk menganalisa komitmen-komitmen kebijakan publik perlu kerangka hubungan principal agen pendekatan yang sangat penting.

Mardiasmo (2002) menjelaskan dalam konteks sektor publik tentang akuntabilitas bahwa, pemegang amanah (pemerintah) mempunyai kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban, melaporkan menyajikan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (masyarakat) yang memiliki hak untuk meminta pertanggung jawaban tersebut. Dalam pengelolaan pemerintah daerah Pernyataan ini mengandung arti bahwa terdapat hubungan keagenan (teori keagenan) antara masyarakat sebagai *principal* dan pemerintah daerah sebagai *agent*.

Sebagai agent untuk masyarakat pemerintah daerah harus melakukan tindakan dengan penuh kesadaran untuk kepentingan sendiri dan melakukan tindakan dengan baik bagi kesejahteraan masyarakat. *Teori agency* menyadari anggapan dari *information asymmetry* bahwa pihak dengan *principal* (masyarakat) sangat memungkinkan terjadi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) oleh *agen* (manajer) sehingga PEMDA harus lebih teliti dalam akuntabilitas kinerja sehingga terhindar dari *information asymmetry* (Setiawan, 2012).

Dalam pemerintahan sebaiknya harus diawasi dengan sangat teliti agar lebih patu dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku seperti yang dijelaskan di *agency theory*. Undang – undang no. 15 Tahun 2004 ( UU no. 15/2004) dijelaskan mengenai pemeriksaan bahwa proses evaluasi dan identifikasi harus dilakukan secara independen, obyektif, dan professional untuk menilai kebenaran kreditabilitas, kecermatan, dan kendala pengelolaan sebagai tanggung jawab dalam keuangan negara. Sehingga PEMDA di dalam akuntabilitas akan semakin meningkat dan seimbang terhadap PEMDA ke masyarakat sehingga *information asymmetry* dapat berkurang dan tingkat korupsi semakin kecil (Setiawan, 2012).

Wujud dari pengawasan, di Indonesia di bentuklah sebuah lembaga audit yang independen untuk mengaudit laporan keuangan PEMDA di Indonesia. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) badan yang mengaudit seluruh laporan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan

tujuan tertentu. Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut berupa opini, temuan, kesimpulan atau dalam bentuk rekomendasi.

UU No. 32/2004 Pemda diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk menjalankan sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan otonomi yang wajib memberikan LPPD kepada Pemerintah Pusat. Berdasarkan PP No. 6/2008 dan Permendagri No. 73/2009 disebutkan bahwa salah satu evaluasi kinerja yang dilakukan Pemerintah terhadap PEMDA berupa LPPD sumber informasi utama di dalam EKPPD

Isi dari LPPD Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota menjelaskan ruang lingkup LPPD mencakup pelaksanaan urusan desentralisasi, tugas pemerintahan dan tugas pembantuan sangat bergantung dengan tanggung jawab dan karakter Pemda masing-masing yang disebutkan dalam pasal 2 PP No. 3 thn 2007.

## **2. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah**

Menurut UU No. 33 thn 2004 Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah sistem pembagian keuangan yang adil, demokrasi, efisien, dan transparan dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan pembantuan dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan daerah.

Kewenangan Pemda dalam penyelenggaraan Pemerintahan mempunyai tanggung jawab yang telah dibiayai dari APBN. Pendapatan Asli Daerah, Dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain lain adalah sumber dari pendanaan Pemda yang sah.

### **3. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber pendapatan daerah yang setiap pertumbuhannya harus ditingkatkan. Tujuan Pemda adalah memberikan wewenang kepada Pemda untuk mendanai sebagai wujud desentralisasi sesuai dengan potensi daerah. Dalam menilai tingkat kemandirian daerah PAD dapat dijadikan indikator sehingga semakin tinggi PAD, semakin tinggi tingkat kemandirian daerah.

Kewenangan daerah dalam memungut pajak (daerah) atau pungutan lainnya selalu dihubungkan dengan PAD, padahal Pendapatan Asli Daerah berasal dari hasil pengelolaan perusahaan yang memegang hasil cukup relative kecl. PAD terdiri dari Pajak Daerah, hasil pengelolaan daerah, Retribusi Daerah, dan lain-lain PAD yang sah. Menurut UUD no. 33 thn 2004 Pemda tidak bisa memungut jenis pajak dan retribusi yang sudah ditetapkan oleh undang-undang.

### **4. Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang telah dijelaskan dalam UU no. 33 thn 2004 bahwa tujuan alokasi APBN untuk pemerataan, dalam mendanai kebutuhan daerah untuk pelaksanaan desentralisasi. Inti dari DAU adalah merupakan sarana untuk mengatasi ketimpangan fiskal dan juga memberikan pembiayaan untuk daerah. Hal ini membuktikan DAU diprioritaskan untuk daerah yang mempunyai fiskal yang rendah.

Porsi DAU menetapkan 26% ( dua puluh enam persen) dari pendapatan dalam Negeri yang sudah ditetapkan oleh APBN dan disebutkan dalam UU no. 33 thn 2004. Sesuai dengan imbangannya antara provinsi dan Kabupaten/Kota. "*Block Grant*" yang artinya sifat DAU dalam penggunaannya sesuai prioritas dan kebutuhan daerah yang diserahkan kepada daerah dengan tujuan peningkatan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan otonomi daerah.

## **5. Belanja Modal**

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk mendapatkan atau menambah aset tetap dan aset lainnya lebih dari suatu periode yang telah ditetapkan oleh pemerintah manfaatnya digunakan untuk operasional kegiatan dan tidak untuk dijual (PMK No. 91/PMK.06/2007). Menurut perdirjen perbendaharaan No. Per 33/PB/2008 belanja modal adalah pengeluaran yang digunakan untuk membuat modal yang menambah aset dan mempunyai manfaat selama periode satu tahun akuntansi yang di antaranya biaya pemeliharaan agar bisa mempertahankan dan menambah manfaat dan kualitas kapasitas aset.

Belanja modal terdiri dari 5 kategori utama yaitu Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Gedung, Belanja Modal Jalan digunakan adalah kapitalisasi menjadi aset tetap yang siap digunakan.

## **B. Penurunan Hipotesis**

### **1. Ukuran PEMDA dan Kinerja PEMDA**

Menurut Sudarsana dan Rahardjo (2013), tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif skor kinerja Pemda kabupaten/Kota sehingga secara parsial belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya karena dinilai Pemda belum bisa mengelola aset dengan baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga PEMDA yang memiliki total aset baik maupun kecil memiliki probabilitas dalam skor kinerja yang sama.

**H<sub>1</sub>: Ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.**

### **2. Tingkat Kekayaan Daerah dan Kinerja PEMDA**

Kinerja Pemerintah Daerah sangat berperan dalam kemandirian Pemerintah Daerah sehingga ada kenaikan dalam kontribusi PAD (Florida, 2007 dan Nugroho, 2012). Sumarjo (2010) menjelaskan bahwa faktor pendukung ekonomi makro adalah meningkatnya Pendapatan Asli Daerah yang mendorong untuk memperbaiki investasi dan infrastruktur. Adi (2006) dalam Sumarjo (2010) menyebutkan bahwa ketika peningkatan PAD terjadi seharusnya peningkatan kualitas pelayanan publik juga naik karena kinerja yang baik akan menghasilkan publik yang baik.

**H<sub>2</sub>: Tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.**

### **3. Tingkat Ketergantungan pada Pemerintahan Pusat dan Kinerja PEMDA**

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber dana PEMDA dalam mendukung penyelenggaraan program kerjanya dalam pemberian pelayanan maksimal bagi masyarakat. DAU merupakan dana alokasi untuk setiap daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Pemerintah Pusat, Oleh karena itu DAU merupakan sumber dalam mendukung kegiatan PEMDA Kabupaten/Kota terhadap pemerintah pusat. Semakin tinggi tingkat ketergantungan PEMDA pada pemerintah pusat, semakin baik pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja PEMDA meningkat.

Penelitian ini didukung oleh hasil penelitian Sumarjo (2010) dalam Mustikarini dan Fitriyani (2012) yang mengungkapkan bahwa *intergovernmental revenue* (DAU) berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan PEMDA Kabupaten/Kota di Indonesia. Penelitian Mustikarini dan Fitriyani (2012) menyebutkan bahwa ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota, jadi hipotesis dalam penelitian ini adalah:

**H3: Tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.**

### **4. Belanja Modal dan Kinerja PEMDA**

Dari faktor sebelumnya yang menjelaskan tentang kekayaan dan pendapatan PEMDA, maka faktor selanjutnya dilihat dari sisi belanja modal PEMDA. PEMDA diberikan wewenang untuk menentukan alokasi sumber



dayanya sendiri untuk dibelanjakan dengan pertimbangan sesuai kebutuhan dan kemampuan PEMDA tersebut. pengalokasian belanja modal tersebut berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang PEMDA guna untuk pembelian aset tetap daerah serta biaya perawatan aset tersebut. Didukung dengan Konsep *multi-term expenditure framework* (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Allen dan Tommasi, 2001).

Aset-aset tetap yang dimiliki PEMDA yang terawat dengan baik seharusnya akan memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat sehingga dengan begitu dapat meningkatkan skor kinerja PEMDA. Penelitian ini didukung oleh hasil penelitian Purba (2006) dalam Mustikarini dan Fitriasari (2012) yang menyebutkan bahwa pengeluaran pembangunan berpengaruh positif terhadap kinerja ekonomi makro di Kabupaten/Kota. Dalam penelitian Mustikarini dan Fitriasari (2012) menyatakan jika belanja daerah berpengaruh positif terhadap skor kinerja PEMDA Kabupaten/Kota. Dari uraian tersebut, maka hipotesis pada faktor ke-4 adalah:

**H4: Belanja modal berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.**

## **5. Luas Wilayah dan Kinerja PEMDA**

Luas wilayah daerah akan mempengaruhi pengalokasian dana dalam memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana daerah, baik dalam mendukung penyelenggaraan program kerja PEMDA maupun untuk fasilitas pelayanan masyarakat. Penelitian ini didukung oleh hasil penelitian Kusnandar dan Siswanto (2012) yang membuktikan luas wilayah berpengaruh positif terhadap belanja modal, sehingga dengan luas wilayah yang mempengaruhi jumlah alokasi daerah secara bersamaan akan mempengaruhi kinerja PEMDA. Lebih luasnya wilayah suatu daerah akan memotivasi PEMDA untuk menjalankan kinerja pemerintahan untuk memberi pelayanan terbaiknya, maka hipotesis pada faktor ke-5 adalah:

**H5: Luas wilayah berpengaruh positif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.**

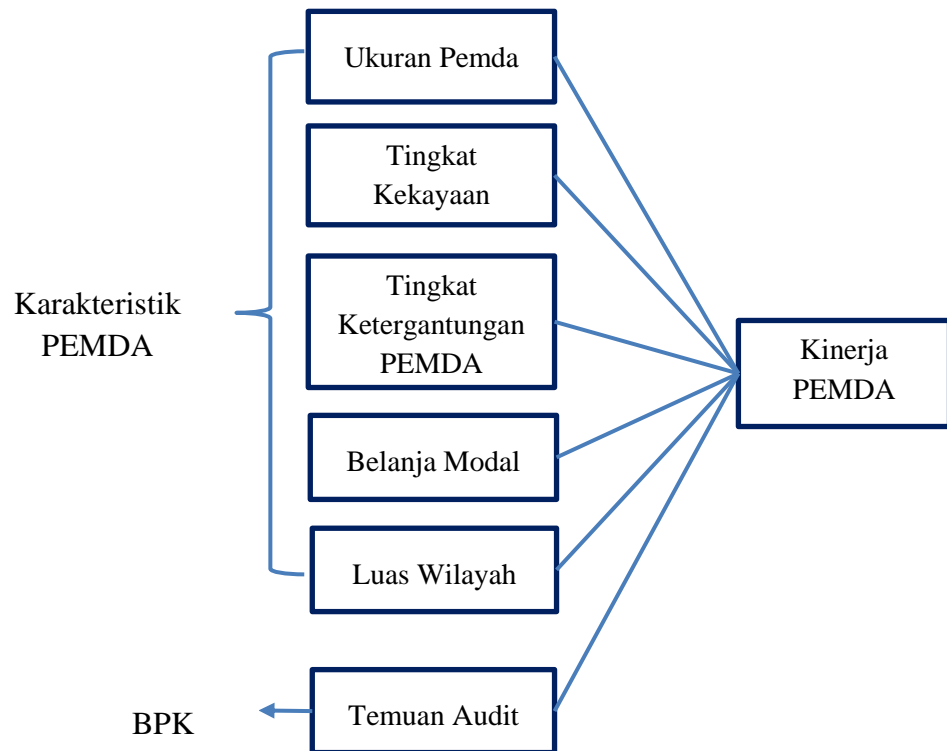
## **6. Temuan Audit dan Kinerja PEMDA**

Temuan audit merupakan temuan-temuan kasus yang ditemukan BPK pada laporan keuangan maupun pada kinerja PEMDA atas pelanggaran yang dilakukan pihak internal PEMDA sendiri dengan melakukan Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN). Perilaku KKN tersebut menunjukkan bahwa kinerja PEMDA buruk, sehingga semakin tingginya temuan audit BPK, maka seharusnya menunjukkan semakin rendahnya kinerja suatu PEMDA (Sudarsana dan Rahardjo, 2013). Penelitian ini didukung oleh hasil penelitian Sudarsana dan Rahardjo (2013) yang menunjukkan jika Temuan Audit

berpengaruh negatif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota, sehingga hipotesis terakhir pada penelitian ini adalah:

**H6: Temuan audit berpengaruh negatif terhadap kinerja PEMDA Kabupaten/Kota.**

### C. Model Penelitian



**Gambar 2. 1 Model penelitian**