

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 *Stewardship Theory*

Grand theory dalam penelitian ini menggunakan *teori Stewardship Theory*, yaitu menjelaskan mengenai suatu manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu melainkan lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi (Donaldson, 1989 dan Davis, 1991). Teori ini menggambarkan adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Sedangkan menurut Etty Murwaningsari (2009) teori ini berdasarkan asumsi filosofi mengenai sifat manusia bahwa manusia dapat dipercaya, bertanggung jawab, dan manusia merupakan individu yang berintegritas. Hubungan penelitian ini dengan teori *Stewardship* adalah bagaimana pemerintah sebagai *Steward* dengan tujuan sebagai pengelola sumber daya dan masyarakat selaku *Principal* sebagai pemilik sumberdaya. Untuk itu terjadilah kesepakatan antara pemerintah sebagai pengelola dan masyarakat sebagai pemilik untuk memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah mengelola pendapatan yang didapat baik dari masyarakat maupun dari pemerintah pusat.

Dalam teori ini pemerintah akan berusaha semaksimal mungkin dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintah yaitu mensejahterakan masyarakat. Apabila tujuan tersebut tercapai dijalankan dengan baik oleh pemerintah maka masyarakat selaku pemilik akan merasa puas dengan kinerja pemerintah daerah, baik dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah maupun Dana Alokasi Umum yang bertujuan untuk Kemandirian Daerah tersebut.

2.2 **Kemandirian Daerah**

Menurut Mamesah dalam Halim (2007), keuangan daerah dapat diartikan sebagai “semua hak dan kewajiban yang dapat yang dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih

tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku”. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi.

Kemandirian daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah. Menurut Halim (2007) ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari “keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”.

Tangkilisan (2007) mengemukakan bahwa terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah, antara lain:

1. Potensi ekonomi daerah, indikator yang banyak digunakan sebagai tolak ukur potensi ekonomi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB),
2. Kemampuan Dinas Pendapatan Daerah, artinya kemandirian keuangan daerah dapat ditingkatkan secara terencana melalui kemampuan atau kinerja institusi atau lembaga yang inovatif dan pemanfaatan lembaga Dispenda untuk meningkatkan penerimaan daerah.

2.3 Tingkat Kemandirian Pemerintah

Pengukuran tingkat kemandirian pemerintah daerah dalam hal pendanaan aktivitasnya menggunakan rasio kemandirian, yakni membandingkan jumlah PAD dengan jumlah DAU ditambah jumlah pinjaman (selain Utang Pajak Pertambahan Nilai/Pajak Penghasilan (PPN)/PPH dan Utang Perhitungan Pihak Ketiga (PFK)). DAU bersumber dari APBN yang ditransfer ke pemerintah daerah guna pelaksanaan otonomi daerah, merupakan andalan atau sumber pembiayaan utama

bagi pemerintah daerah pada umumnya. Jika perbandingan sumber pembiayaan dari PAD terhadap DAU semakin besar, menunjukkan bahwa tingkat kemandirian yang juga semakin meningkat. Jika jumlah pinjaman dianggap material, maka unsur pinjaman tersebut harus diperhitungkan guna mengukur kemandirian. Namun demikian, Utang PFK dan Utang Pajak Pusat sebaiknya dikeluarkan dari unsur pinjaman sebab kedua jenis utang tersebut tidak dimaksudkan untuk menambah sumber pendanaan pemerintah daerah (STAN, 2007).

2.4 Pola Hubungan Kemandirian Keuangan Daerah

Menurut Hersey dan Blanchard (dalam Halim 2007) dikemukakan hubungan tentang pemerintahan pusat dengan daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah, yang paling utama yaitu mengenai hubungan pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yaitu :

1. Pola hubungan Instruktif, merupakan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial). Universitas Sumatera Utara
2. Pola hubungan konsultatif, merupakan campur tangan pemerintah pusat yang sudah mulai berkurang serta lebih banyak memberikan konsultasi, hal ini dikarenakan daerah dianggap sedikit lebih dapat untuk melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, merupakan pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan telah mendekati mampu dalam melaksanakan urusan etonomi. Peran pemberian konsultasi akan beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat.
4. Pola hubungan delegatif, merupakan campur tangan pemerintah pusat yang sudah tidak ada lagi karena daerah telah mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat akan selalu siap dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

2.5 *Earning Performance* (X1)

Rasio *Earning Performance* mengindikasikan tingkat pendapatan peraset yang digunakan untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam menggunakan sumberdaya yang dimiliki demi memperoleh pendapatan (Prasetya, 2005). pengukuran kinerja keuangan dengan analisis rasio atas laporan keuangan pada sektor pemerintah berbeda dengan analisis keuangan pada sektor bisnis, hal ini disebabkan dalam kinerja pemerintah tidak terdapat “*net profit*”, hal tersebut dapat dilihat dari pajak dan retribusi yang merupakan penyumbang terbesar pada pendapatan asli daerah. Semakin besar pajak dan retribusi yang diperoleh oleh kabupaten atau kota tersebut diharapkan menjadi salah satu sumber penerimaan pemerintah daerah dalam peningkatan kemandirian keuangan daerah.

Rumus perhitungan rasio *Earning Performance* sebagai berikut :

$$Earning\ Performance = \frac{\text{Suplus (Pendapatan Belanja)}}{\text{Rata - rata Total Aset}}$$

$$\text{Rata - rata Total Aset} = \frac{\text{Aset Awal Tahun} + \text{Aset Akhir Tahun}}{2}$$

2.6 Proporsi PAD

Pada masa sekarang ini dengan perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, serta Undang – Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. Sebagaimana Santoso (1995) mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Pendapatan Asli Daerah meskipun diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pada saat ini kondisinya masih kurang memadai. Dalam arti bahwa proporsi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah. Apabila diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD suatu daerah. Untuk mengetahui hal ini perlu diketahui terlebih dahulu unsur-unsur yang termasuk dalam kelompok PAD. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dinyatakan bahwa PAD terdiri dari :

1. Hasil Pajak Daerah;

2. Hasil Retribusi Daerah;

3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkannya;

Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengertian tersebut termuat di dalam Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Nomor 28 Tahun 2009. Pajak atau kontribusi wajib yang diberikan oleh penduduk suatu daerah kepada pemerintah daerah ini akan digunakan untuk kepentingan pemerintahan dan kepentingan umum suatu daerah.

Contohnya seperti pembangunan jalan, jembatan, pembukaan lapangan kerja baru, dan kepentingan pembangunan serta pemerintahan lainnya. Selain untuk pembangunan suatu daerah, penerimaan pajak daerah merupakan salah satu sumber Anggaran Pendapatan Daerah (APBD) yang digunakan pemerintah untuk menjalankan program-program kerjanya.

Berikut ini ciri-ciri pajak daerah yang membedakannya dengan pajak pusat:

1. Pajak daerah bisa berasal dari pajak asli daerah atau pajak pusat yang diserahkan ke daerah sebagai pajak daerah.
2. Pajak daerah hanya dipungut di wilayah administrasi yang dikuasainya.
3. Pajak daerah digunakan untuk membiayai urusan/pengeluaran untuk pembangunan dan pemerintahan daerah.
4. Pajak daerah dipungut berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) dan Undang-undang sehingga pajaknya dapat dipaksakan kepada subjek pajaknya

2.7 Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang di alokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam pelaksanaan membangun kemandirian daerah. Ada beberapa cara untuk menghitung Dana Alokasi Umum menurut ketentuan sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan menjadi sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang sudah ditetapkan dalam APBN.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota masing-masing ditetapkan 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana yang telah ditetapkan diatas.
3. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah kabupaten/kota tentunya ditetapkan berdasarkan perkalian dari jumlah dana alokasi umum untuk seluruh daerah yang sudah ditetapkan APBN dengan porsi daerah yang bersangkutan.
4. Untuk porsi daerah kabupaten/kota yang dijelaskan diatas merupakan porsi bobot daerah yang bersangkutan terhadap jumlah semua bobot daerah kabupaten/kota diseluruh indonesia.

2.8 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian terdahulu

No	Peneliti	Tahun	Judul	Hasil
1	Dwi Nuni	2018	Analisis tipologi kemendirian daerah berdasarkan Erning Performance dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada	Earning Perforance (proksi pajak daerah), Earning Performance (proksi retribusi daerah) dan pendapatan asli

			wilayah Kabupaten/kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2012-2017	daerah, berpengaruh signifikan terhadap kemandirian daerah tahun 2012-2017
2	Andri Yuliyanto	2018	Analisis pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan belanja modal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah	pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, sedangkan dana alokasi khusus dan belanja modal tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.
3	Anggia Ayu	2018	Pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus, Dana bagi hasil dan belanja modal terhadap tingkat Kemandirian keuangan daerah pemerintah Kabupaten/kota provinsi lampung (2013-2016)	Dana alokasi umum, alokasi khusus dan bagi hasil berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Provinsi Lampung tahun 2013-2016. Sedangkan Belanja modal tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah Provinsi Lampung 2013-2016.
4	Waskito Hadi	2017	Pengaruh <i>earning performance</i> , proporsi	<i>Earning performance</i> proporsi PAD secara

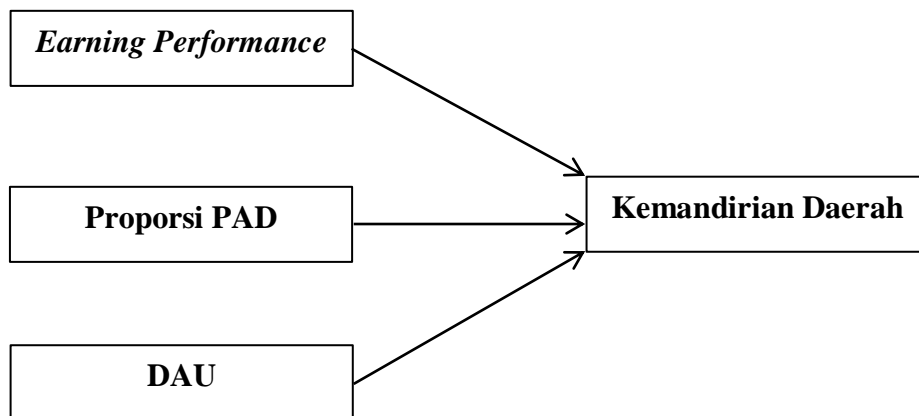
			PAD LKPD 2015 terhadap kemandirian daerah di jawa tengah	bersama-sama mempengaruhi tingkat kemandirian daerah di jawa tengah sebesar 89%. <i>Earning performace</i> secara parsial mempengaruhi tingkat kemandiria daerah di jawa tengah sebesar 3,1%. Proporsi PAD secara parsial mempengaruhi tingkat kemandirian daerah di jawa tengah sebesar 82,4%
5	Habibatul Mukarramah	2017	Pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah di lima kabupaten/kota provinsi jawa barat tahun 2008-2014	Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berpengaruh signifikan secara bersama-sama terhadap Kemandirian Keuangan Daerah di lima Kab/Kota Provinsi Jawa Barat
6	Afrizal Tahar & Maulida Zakhiya	2016	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Kemandirian Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah	PAD mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian daerah. DAU mempunyai pengaruh negatif dan signifikan terhadap

				kemandirian daerah. Sedangkan PAD, DAU dan Kemandirian Daerah tidak berpengaruh signifikan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi.
--	--	--	--	--

2.9 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran digunakan oleh peneliti agar memiliki arah penelitian yang sesuai dengan tujuan peneliti. Kerangka pemikiran yang melandasi penelitian ini adalah *Earning Performance* dan Proporsi PAD LKPD 2018 Terhadap Kemandirian Daerah di Se-sumatera.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



2.10 Bangunan Hipotesis

2.10.1 Pengaruh *Earning Performance* Terhadap Kemandirian Daerah

Rasio *earning performance* dalam suatu daerah sangat berguna untuk melihat seberapa besar pendapatan per aset yang dimiliki daerah dalam menerima

pendapatan dari potensi sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut. Pendapatan pemerintah daerah dari pajak dan retribusi sangatlah menyumbang dana pendapatan yang besar yang dapat digunakan dan dikelola untuk kemandirian suatu daerah tersebut. Tidak kemungkinan jika dalam mengelola dari hasil pendapatan tersebut bisa membuat tambahan dana untuk memakmurkan daerah tersebut. *Earning performance* disini adalah performa dari laba yang dihasilkan dari pendapatan pajak dan retribusi daerah. Jika pendapatan akan pajak dan retribusi meningkat, maka kemandirian suatu daerah juga akan meningkat. Dan sebaliknya, jika pendapatan akan pajak dan retribusi menurun maka daerah tersebut kemungkinan belum mampu untuk mandiri. Artinya *earning performance* dalam kemandirian daerah sangat berpengaruh karena penyumbang dana terbesar dari kemandirian daerah berasal dari pajak dan retribusi, dimana di setiap daerah di Indonesia khususnya daerah provinsi kabupaten/kota Sumatera pajak dan retribusi adalah penyumbang dana terbesar dalam pemasukan dana kas daerah.

Penjelasan diatas sama seperti dijelaskan oleh Wasikto Hadi (2017) yang menjadi acuan dalam penelitian ini, dia menjelaskan bahwa *earning performance* secara logika terdapat hubungan dengan kemandirian daerah, jika dilihat dari tingkat pendapatan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Semakin tinggi *earning performance* berarti semakin naik pula kemandirian daerah, dan sebaliknya jika menurun maka akan menurun pula kemandirian daerah tersebut. Berdasarkan dari uraian diatas maka hipotesis dalam penelitian ini adalah:

H1 : *Earning Performance* Berpengaruh Terhadap Kemandirian Daerah

2.10.2 Pengaruh Proporsi Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kemandirian Daerah

Rata-rata rasio kemandirian daerah pada kabupaten/kota sesudah era otonomi lebih kecil dibandingkan sebelum era otonomi, sehingga terjadi penurunan rasio kemandirian daerah menurut penelitian Susilo dan Hariadi (2007). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat sesudah otonomi daerah. Penelitian Fitriyanti (2009) dan Apriyana (2010) menyimpulkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara PAD terhadap

kemandirian daerah. Dengan adanya PAD dalam pemerintahan daerah dapat dengan mudah membuat daerah tersebut menjadi mandiri dan dapat mengelola rumah tangga pemerintahan dengan mandiri. Farida Khasana Nabila (2017) menjelaskan dalam penelitiannya menunjukkan bahwa dengan meningkatnya Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian daerah. Hal ini membuktikan bahwa dengan meningkatnya pendapatan asli daerah maka akan mengakibatkan peningkatan kemandirian daerah. Hasil tersebut juga sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ainy, dkk (2013) yang membuktikan bahwa adanya pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kemandirian daerah. Jadi dapat dikatakan bahwa dengan meningkatnya PAD maka akan berpengaruh pada peningkatan rasio kemandirian daerah. Maka dari uraian diatas hipotesis dapat dirumuskan sebagai berikut:

H2 : Proporsi Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah.

2.10.3 Pengaruh dana Alokasi Umum Terhadap Kemandirian Daerah

Menurut Sidik (2004) distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaiknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif akan memperoleh DAU relatif besar. Maksudnya adalah apabila pemerintah pusat memberikan alokasi DAU yang cukup besar maka daerah tersebut bisa dikatakan kurang mandiri. Karena kemungkinan hal tersebut disebabkan oleh PAD daerah tersebut kecil sehingga pemerintah pusat memnerikan alokasi dana kepada daerah tersebut.

Dijelaskan juga bahwa DAU berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada pemerintah kabupaten/kota disumatra utara menurut penelitian yang dilakukan oleh Muliana (2009). Jika DAU yang dialokasikan pemerintah pusat ke daerah relatif besar berarti daerah tersebut dikatakan kurang mandiri karena daerah tersebut masih mengandalkan dana dari pemerintah pusat sebagai penerimaan utama. Dari penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap kemandirian daerah. Karena dengan ada nya DAU dari pemerintah pusat dapat dikelola dengan baik

oleh pemerintah daerah untuk membuat daerah tersebut mandiri, seperti memenuhi kebutuhan masyarakat dengan meningkatkan produktivitas dari sektor industri dan menghasilkan pendapatan daerah yang maksimal. Dari pendapatan yang besar tersebut maka daerah tersebut dapat dikatakan mandiri. Jadi dari uraian diatas dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H3 : Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Kemandirian Daerah