

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Teori Keagenan**

Jensen dan Meckling dalam Wulandari (2020) menjelaskan masalah keagenan yang disebabkan oleh pertentangan kepentingan antara agen selaku manajemen dan prinsipal selaku pemilik, baik itu permasalahan yang berupa *asymmetric information*, *adverse selection*, ataupun *moral hazard*. Moe dalam Haryanti (2022) menyatakan keterikatan prinsipal-agen dalam pemerintahan dapat ditelusuri dalam *budgeting process* yaitu antara: publik–pihak legislatif, pihak legislatif-pemerintah, menteri keuangan–pengguna anggaran, perdana menteri-birokrat, serta pejabat pemberi pelayanan.

Masyarakat di era keterbukaan saat ini semakin kritis menanggapi tingkat keberhasilan kinerja instansi pemerintah. Kesenjangan antara harapan masyarakat dengan kinerja pemerintah dalam menyediakan layanan publik sering terjadi dan menimbulkan ketidakharmonisan pemerintah dengan masyarakat. Hal ini disebabkan belum ada sistem pengukuran kinerja pemerintah yang bersifat formal, yang dapat memberikan informasi tingkat keberhasilan suatu instansi pemerintah. Untuk itu diperlukan teori-teori yang dapat dijadikan dasar untuk menjelaskannya.

Eisenhardt dalam Triyuwono (2018) menyatakan bahwa teori agensi menggunakan tiga asumsi sifat manusia yaitu: (1) manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (*self interest*), (2) manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (*bounded rationality*), dan (3) manusia selalu menghindari resiko (*risk averse*).

Hubungan agen dan prinsipal di sektor pemerintah harus tetap pada tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat didasari peraturan-peraturan yang berlaku. Hal tersebut untuk mengurangi perilaku oportunistik antara agen dan prinsipal.

Hubungan keagenan dalam sektor publik terjadi antara pemerintah dengan publik, dimana publik memiliki posisi sebagai prinsipal yang memberikan

mandatnya kepada pemerintah yang memiliki posisi agen dalam menyuarakan opininya. Menurut Hagen dalam Haryanti (2022) pendelegasian opini publik kepada legislatif dapat diilustrasikan dengan publik memberikan dana berupa pajak kepada pemerintah untuk membiayai segala kebutuhan publik, dimana dalam pengelolaan dana tersebut publik mempercayakan kepada lembaga legislatif dengan harapan bahwa dana yang mereka sudah berikan tersebut dipergunakan dengan baik dan sesuai dengan kebutuhan publik. Pada kenyataan di Indonesia masih banyak terdapat penyalahgunaan dana publik untuk kepentingan para pejabat tinggi tertentu yang tidak mengindahkan kepentingan publik.

### **2.1.2 Teori Ketergantungan Sumber Daya**

Keberlangsungan kegiatan pemerintahan tidak hanya tergantung pada pihak internal dalam pemerintahan tetapi juga penduduk selaku penyokong kegiatan pemerintahan. Emerson dalam Sari (2019) menjelaskan bahwa hubungan antara konsep kekuasaan dengan konsep ketergantungan dalam suatu organisasi. Ketergantungan merupakan bagian utama dari kekuasaan, dimana organisasi yang memiliki kekuasaan, yang berkaitan dengan lingkungan sekitar terkait dengan tugas dan wewenang organisasi tersebut. Kekuatan pemerintah daerah selaku organisasi dapat dilihat dari sisi keuangannya khususnya sumber keuangan yang berasal dari sumber daya pemerintah daerah itu sendiri. Pemerintah daerah di Indonesia memiliki kekuatan sumber dayanya sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan kontribusi dari penduduk daerah tersebut, baik yang berupa pajak, retribusi atau iuran lain yang telah ditetapkan.

Pemerintah daerah dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya memiliki tiga sumber dana yang terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Pendapatan Lain-lain. PAD merupakan salah satu indikator dalam pengukuran kemandirian keuangan karena PAD didapatkan oleh pemerintah daerah itu sendiri dari potensi wilayahnya yang dipungut untuk sesuai dengan peraturan yang berlaku di daerah tersebut. Menurut Illahi (2021), semakin tinggi jumlah PAD terhadap total belanja daerah mencerminkan bahwa pemerintah daerah memiliki

cukup dana untuk pelaksanaan peningkatan infrastruktur publik sehingga kemungkinan mengalami *financial distress* semakin kecil.

### 2.1.3 *Financial distress*

*Financial distress* merupakan istilah yang biasa digunakan pada perusahaan ketika terjadinya kesulitan keuangan. Kesulitan keuangan pada perusahaan ini umumnya ditandai dengan ketidakmampuan perusahaan dalam membayar kewajibannya. Pada organisasi sektor publik, *financial distress* didefinisikan sebagai ketidakmampuan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan yang sesuai standar kepada masyarakat. Ketidakmampuan pemerintah ini karena pemerintah tidak mempunyai ketersediaan dana untuk diinvestasikan pada infrastruktur yang digunakan dalam penyediaan pelayanan pada publik tersebut. Salah satu standar mutu pelayanan ditetapkan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah adalah alokasi belanja modal.

Menurut Mahmudi dalam Septyaningtyas (2022), status *financial distress* dalam sektor pemerintahan diproyeksikan dengan rasio belanja modal terhadap total belanja sehingga dapat diketahui bahwa dalam menentukan status *financial distress* didapatkan dengan perbandingan antara realisasi belanja modal dan total belanja daerah yang bersangkutan. Illahi (2021) menjelaskan bahwa bahwa pada pemerintah daerah, *financial distress* ditandai dengan tidak terkendalinya pengeluaran yang dilakukan untuk belanja rutin, sehingga pemerintah daerah menekan pengeluaran untuk belanja modal atau belanja investasi. Maka dapat disimpulkan bahwa salah satu penyebab *financial distress* adalah misalokasi belanja modal yang disebabkan oleh tidak terkendalinya pengeluaran pemerintah.

Berdasarkan landasan teori di atas, *financial distress* dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$Financial\ Distress = \frac{Belanja\ Modal}{Total\ Belanja\ Daerah} \times 100\%$$

### 2.1.4 **Belanja Modal**

Dalam PMK Nomor 214/PMK.05/2013 tentang Bagan Akun Standar,

disebutkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan/atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi (12 bulan) serta melebihi batasan nilai minimum kapitalisasi. Menurut Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Anggaran, Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Menurut Erlina dalam Said (2019) Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, serta aset tak berwujud.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka untuk mengetahui apakah suatu belanja dapat dimasukkan sebagai Belanja Modal atau tidak, maka perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi aset tetap. Aset tetap mempunyai ciri-ciri/karakteristik sebagai berikut: berwujud, akan menambah aset pemerintah, mempunyai masa manfaat lebih dari tahun, nilainya relatif material.

Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan, belanja modal terdiri dari 5 kategori utama, yaitu:

1. Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/pembelian/pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat, dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan perolehan hak atas tanah dan sampai tanah dimaksud dalam kondisi siap pakai.
2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan atau penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan sampai peralatan dan mesin dimaksud dalam kondisi siap pakai.
3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas sampai gedung dan bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan atau penggantian atau peningkatan pembangunan atau pembuatan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan irigasi dan jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan irigasi dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai.
5. Belanja Modal Fisik Lainnya adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian pembangunan/pembuatan serta perawatan fisik lainnya yang tidak dikategorikan kedalam kriteria belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, dan jalan irigasi dan jaringan, termasuk dalam belanja ini adalah belanja modal kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-214/PMK.05/2013 tentang Bagan Akun Standar, beberapa jenis belanja modal yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Klasifikasi Belanja Modal**

<b>Belanja Modal Tanah</b>	
1	Belanja Modal Pengadaan Tanah Perkampungan
2	Belanja Modal Pengadaan Tanah Pertanian
3	Belanja Modal Pengadaan Tanah Perkebunan
4	Belanja Modal Pengadaan Kebun Campuran
5	Belanja Modal Pengadaan Hutan
6	Belanja Modal Pengadaan Kolam Ikan
7	Belanja Modal Pengadaan Tanah Danau/Rawa
8	Belanja Modal Pengadaan Tanah Tandus/Rusak
9	Belanja Modal Pengadaan Tanah Alang-alang dan Padang Rumput
10	Belanja Modal Pengadaan Tanah pengguna lain
11	Belanja Modal Pengadaan Tanah Untuk Bangunan Gedung
12	Belanja Modal Pengadaan Tanah Pertambangan
13	Belanja Modal Pengadaan Tanah Untuk Bangunan Bukan Gedung
<b>Belanja Modal Peralatan dan Mesin</b>	
1	Belanja Modal Pengadaan Alat-Alat Besar Darat
2	Belanja Modal Pengadaan Alat-Alat Besar Apung
3	Belanja Modal Pengadaan Alat-Alat Bantu
4	Belanja Modal Pengadaan Alat Angkutan Darat Bermotor
5	Belanja Modal Pengadaan Alat Angkutan Darat Tak Bermotor

6	Belanja Modal Pengadaan Alat Angkut Apung Bermotor
7	Belanja Modal Pengadaan Alat Angkut Apung Tak Bermotor
8	Belanja Modal Pengadaan Alat Angkut Bermotor Udara
9	Belanja Modal Pengadaan Alat Bengkel Bermesin
10	Belanja Modal Pengadaan Alat Bengkel Tak Bermesin
11	Belanja Modal Pengadaan Alat Ukur
12	Belanja Modal Pengadaan Alat Pengolahan
13	Belanja Modal Pengadaan Alat Pemeliharaan Tanaman/Alat Penyimpan
14	Belanja Modal Pengadaan Alat Kantor
15	Belanja Modal Pengadaan Alat Rumah Tangga
16	Belanja Modal Pengadaan Komputer
17	Belanja Modal Pengadaan Meja dan Kursi Kerja/Rapat Pejabat
18	Belanja Modal Pengadaan Alat Studio
19	Belanja Modal Pengadaan Alat Komunikasi
20	Belanja Modal Pengadaan Peralatan Pemancar
21	Belanja Modal Pengadaan Alat Kedokteran
22	Belanja Modal Pengadaan Alat Kesehatan
23	Belanja Modal Pengadaan Unit-unit Laboratorium
24	Belanja Modal Pengadaan Alat Peraga/Praktek Sekolah
25	Belanja Modal Pengadaan Unit Alat Laboratorium Kimia Nuklir
26	Belanja Modal Pengadaan Alat Laboratorium Fisika Nuklir/Elektronika
27	Belanja Modal Pengadaan Alat Proteksi Radiasi/Proteksi Lingkungan
28	Belanja Modal Pengadaan Radiator Application and Non Destructive Testing Laboratory (BATAM)
29	Belanja Modal Pengadaan Alat Laboratorium Lingkungan Hidup
30	Belanja Modal Pengadaan Peralatan Laboratorium Hidrodinamika
31	Belanja Modal Pengadaan Senjata Api
32	Belanja Modal Pengadaan Persenjataan Non Senjata Api
33	Belanja Modal Pengadaan Amunisi
34	Belanja Modal Pengadaan Senjata Sinar
35	Belanja Modal Pengadaan Alat Keamanan dan Perlindungan
<b>Belanja Modal Gedung dan Bangunan</b>	
1	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Tempat Kerja
2	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Tempat Tinggal
3	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Menara
4	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Bersejarah
5	Belanja Modal Pengadaan Tugu Peringatan
6	Belanja Modal Pengadaan Candi
7	Belanja Modal Pengadaan Monumen/Bangunan Bersejarah

8	Belanja Modal Pengadaan Tugu Peringatan
9	Belanja Modal Pengadaan Tugu Titik Kontrol/Pasti
10	Belanja Modal Pengadaan Rambu-Rambu
11	Belanja Modal Pengadaan Rambu-Rambu Lalu Lintas Udara
<b>Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan</b>	
1	Belanja Modal Pengadaan Jalan
2	Belanja Modal Pengadaan Jembatan
3	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Air Irigasi
4	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Air Pasang Surut
5	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Air Rawa
6	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Pengaman Sungai dan Penanggulangan Bencana Alam
7	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Sumber Air dan Air Tanah
8	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Air Bersih/Baku
9	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Air Kotor
10	Belanja Modal Pengadaan Bangunan Air
11	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Air Minum Bersih
12	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Air Kotor
13	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Pengolahan Sampah Non Organik
14	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Pengolahan Bahan Baku
15	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Pembangkit Listrik
16	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Gardu Listrik
17	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Pertahanan
18	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Gas
19	Belanja Modal Pengadaan Instalasi Pengaman
20	Belanja Modal Pengadaan Jaringan Air Minum
21	Belanja Modal Pengadaan Jaringan Listrik
22	Belanja Modal Pengadaan Jaringan Telepon
23	Belanja Modal Pengadaan Jaringan Gas
<b>Belanja Modal Aset Tetap Lainnya</b>	
1	Belanja Modal Pengadaan Buku
2	Belanja Modal Pengadaan Terbitan
3	Belanja Modal Pengadaan Barang-Barang Perpustakaan
4	Belanja Modal Pengadaan Barang Bercorak Kebudayaan
5	Belanja Modal Pengadaan Alat Olahraga Lainnya
6	Belanja Modal Pengadaan Hewan
7	Belanja Modal Pengadaan Tanaman

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-214/PMK.05/2013

Belanja modal tanah terdiri atas belanja modal pengadaan tanah perkampungan, tanah perkebunan, tanah kebun campuran, tanah hutan, tanah kolam ikan, tanah danau, tanah rawa, tanah tandus, tanah padang rumput, tanah untuk bangunan gedung, tanah pertambangan, dan tanah untuk bangunan bukan gedung. Belanja modal pengadaan tanah untuk bangunan gedung meliputi pengeluaran untuk pengadaan tanah untuk bangunan perumahan, bangunan perdagangan/perusahaan, bangunan industri, bangunan tempat kerja, tanah kosong, bangunan peternakan, bangunan pengairan, serta bangunan jalan dan jembatan. Sedangkan belanja modal pengadaan tanah untuk bangunan bukan gedung merupakan pengeluaran untuk pengadaan tanah untuk lapangan olah raga, parkir, penimbungan barang, pemancar, pengujian/pengolahan, lapangan terbang, bangunan jalan, bangunan air, bangunan instalasi, bangunan jaringan, bangunan olah raga, dan bangunan tempat ibadah.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-214/PMK.05/2013 tentang Bagan Akun Standar, belanja modal pengadaan alat-alat besar darat merupakan pengeluaran untuk pengadaan alat-alat besar darat seperti traktor, *grader, excavator, pile driver, hauler, asphal equipment, compacting equipment, concrete equipment, loader*, alat pengangkut, dan mesin proses apung. Belanja modal pengadaan alat-alat bantu merupakan pengeluaran untuk pengadaan alat penarik, *feeder, compressor, electronic generating set*, pompa, mesin bor, unit pemeliharaan lapangan, alat pengelolaan air kotor, dan pembangkit uap air panas.

Belanja modal pengadaan alat angkutan darat bermotor merupakan pengeluaran untuk pengadaan kendaraan bermotor dinas, penumpang, angkutan barang khusus roda dua dan roda tiga. Belanja modal pengadaan alat angkut apung bermotor merupakan pengeluaran untuk pengadaan alat angkut apug bermotor barang, penumpang, dan khusus.

Belanja modal pengadaan alat kantor merupakan pengeluaran untuk pengadaan mesin ketik, mesin hitung, penggandaan, dan penyimpanan perlengkapan. Belanja modal pengadaan alat rumah tangga merupakan pengeluaran untuk meubelair, alat pengukur waktu, pembersih, pendingin, dapur, rumah tangga, dan pemadam kebakaran. Belanja modal pengadaan meja dan kursi

kerja/pejabat merupakan pengeluaran untuk pengadaan meja kerja, meja rapat, kursi kerja, kursi rapat, kursi tamu, serta lemari dan arsip kerja.

Belanja modal pengadaan gedung dan bangunan merupakan pengeluaran untuk pengadaan gedung dan bangunan. Gedung dan bangunan meliputi gedung tempat kerja, bangunan gedung tempat tinggal, bangunan menara, bangunan bersejarah, tugu peringatan, candi, monumen, rambu-rambu. Gedung tempat kerja meliputi gedung kantor, gudang, bengkel, instalasi, laboratorium, tempat ibadah, pertemuan, pendidikan, olah raga, pertokoan, pasar, pos jaga, pabrik, stasiun bus, kandang hewan, perpustakaan, terminal, pelabuhan, bandara, dan lembaga permasyarakatan. Gedung tempat tinggal meliputi rumah negara, wisma, mess, asrama, hotel, motel, dan rumah susun. Bangunan bersejarah meliputi istana peringatan, rumah adat, rumah peninggalan sejarah, makam bersejarah, dan tempat ibadah bersejarah. Sedangkan belanja modal pengadaan rambu-rambu dan pengadaan rambu-rambu lalu lintas udara terdiri dari rambu bersuar, *runway edge light* (rambu penerangan landasan pacu), *approach light* (rambu penerangan perpanjangan landasan pacu), *signal* (rambu untuk memberikan peringatan, perintah, atau petunjuk), dan *flood light* (rambu penerangan).

Belanja modal pengadaan jalan, irigasi dan jaringan merupakan pengeluaran untuk pengadaan jalan, irigasi, dan jaringan. Jalan meliputi jalan negara, provinsi, kabupaten/kota, desa, khusus, tol, kereta, dan landasan pacu. Jembatan meliputi jembatan negara, provinsi, kabupaten/kota, desa, khusus, tol, kereta api, landasan pacu, dan penyeberangan. Bangunan irigasi meliputi bangunan air irigasi, air pasang surut, dan air rawa. Jaringan meliputi penanganan sungai dan penanggulangan bencana alam, pengembangan sumber air dan air tanah, air bersih, air kotor, bangunan air, instalasi air minum bersih, instalasi air kotor, pengolahan sampah non organik, pengolahan bahan bangunan, instalasi listrik, gardu listrik, instalasi pertahanan, instalasi gas, instalasi pengaman, jaringan air minum, jaringan listrik, jaringan telepon, dan jaringan gas.

Belanja modal aset tetap lainnya merupakan pengeluaran untuk pengadaan aset tetap lainnya. Aset tetap lainnya meliputi buku, terbitan, barang-barang perpustakaan, barang bercorak kebudayaan, alat olah raga lainnya, hewan dan

tanaman. Terbitan meliputi terbitan berkala dan buku laporan. Barang-barang perpustakaan meliputi peta, manuskrip, musik, karya grafika, microform, rekaman suara, berkas komputer, rekaman video dan tarsclalt. Barang bercorak kebudayaan meliputi pahatan, lukisan, alat kesenian, alat olah raga, tanda penghargaan, market dan foto dokumen, benda-benda bersejarah, dan barang kerajinan. Hewan meliputi binatang ternak, unggas, melata, ikan, hewan kebun binatang, dan hewan pengamanan. Sedangkan tanaman meliputi tanaman perkebunan, hortikultura, kehutanan, hias, serta obat dan kosmetika.

Sehubungan dengan *financial distress* pemerintah daerah dalam penelitian ini didefinisikan sebagai ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan pada publik sesuai standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Kemampuan yang dimaksud di dalam definisi tersebut, dapat diindikasikan dengan belanja modal sebagaimana dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024, bahwa porsi belanja modal yang ditetapkan adalah sebesar 30%. Bagi pemerintah daerah yang tidak mampu mencapai target belanja modal tersebut dapat dinyatakan dalam status *financial distress*, dimana seharusnya belanja modal dapat lebih dioptimalkan dalam menyediakan pelayanan publik yang maksimal. Dibandingkan dengan belanja modal, banyak daerah yang lebih menghabiskan anggarannya untuk belanja pegawai bahkan bisa mencapai 70% dari total belanja daerah.

### **2.1.5 Derajat Desentralisasi**

Desentralisasi merupakan penyerahan tugas atau wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi dilaksanakan dengan tujuan untuk mempermudah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintah yakni, memaksimalkan potensi daerah masing-masing. Menurut Fajria (2021), desentralisasi fiskal adalah salah satu kebijakan Pemerintah Pusat yang mempunyai prinsip dan tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat

dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*), meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah; meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional, tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, dan adil; mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Menurut United Nation Development Programme (UNDP) sebagaimana dikutip oleh Fuad (2018), desentralisasi merupakan sistem pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan mampu memberikan peluang bagi terciptanya pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan berbagai keputusan politik; membantu kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggung jawab, transparansi, dan akuntabilitas.

Malysheva dalam Haryanti (2022) memberikan penjelasan Desentralisasi adalah mentransfer kekuatan dari pusat ke tingkat regional/daerah dengan memberikan fungsi-fungsi manajemen kepada otoritas lainnya.

Tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Menurut Mahmudi dalam Zakia (2021) “Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dengan total pendapatan daerah”. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

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

### 2.1.6 *Budgetary Solvency Ratio*

Kemampuan total pendapatan kotamadya untuk mendanai semua pengeluaran dalam satu tahun fiskal dapat diukur dengan *budgetary solvency ratio*. *budgetary solvency ratio* adalah perbandingan total pendapatan masyarakat dengan total pengeluaran yang perlu dikeluarkan. Semakin tinggi nilai rasio ini, semakin banyak pendapatan daerah yang dapat digunakan untuk belanja daerah. Ritonga et al. dalam Dwitayanti (2020) mengatakan bahwa rasio ini digunakan untuk mengukur perbandingan antara total pendapatan yang ada dengan total belanja yang harus dikeluarkan. Semakin tinggi nilai dari rasio ini maka semakin baik kemampuan pendapatan pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerahnya, termasuk belanja daerah yang nantinya akan mendatangkan manfaat jangka panjang yang bisa dirasakan oleh masyarakat luas. Sehingga semakin tinggi nilai dari dimensi *budgetary solvency ratio* ini maka semakin rendah kemungkinan terjadinya *financial distress* pemerintah daerah.

$$\text{Budgetary Solvency Ratio} = \frac{\text{Total Pendapatan Daerah}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

### 2.1.7 **Kemandirian Keuangan**

Menurut Rukmana dalam Islamiyah (2021) “kemandirian keuangan adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan didalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan-perundangan.”

Kemandirian keuangan daerah merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Sebagaimana yang tercantum

dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 bahwa, “Kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri, dalam rangka asas desentralisasi.”

Keuangan daerah menurut Mamesah dalam Sari (2019) dapat diartikan sebagai “semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku”.

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan mengelola sumber daya atau potensi daerah yang dimilikinya secara efektif dan efisien sebagai sumber utama keuangan daerah yang berguna untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Mahi dalam Marselina (2022), dalam upaya untuk kemandirian keuangan daerah, tampaknya PAD (indikator kemandirian keuangan daerah) masih belum dapat diandalkan sebagai sumber pembiayaan desentralisasi karena beberapa alasan, yaitu:

1. Relatif rendahnya basis pajak/retribusi daerah.
2. Perannya tergolong kecil dalam total penerimaan daerah.
3. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah.
4. Kemampuan perencanaan dan pengawasan yang masih rendah.

Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan atas sumber daya yang dihimpun dari masyarakat sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Menurut Halim dalam Haryanti (2022) Salah satu alat untuk menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Septyaningtyas (2022) menyebutkan bahwa Semakin tinggi kemandirian keuangan pemerintah daerah berarti daerah tersebut memiliki kemampuan yang memadai dalam memenuhi kebutuhan

daerahnya dengan mengalokasikan belanja modal lebih banyak untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga probabilitas mengalami *financial distress* akan kecil kemungkinannya dibandingkan dengan daerah yang kemandirian keuangannya rendah.

$$\text{Kemandirian Keuangan} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Transfer} + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

### 2.1.8 Efisiensi Keuangan

Menurut Handoko dalam Septyaningtyas (2022) efisiensi adalah kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan benar. Ini merupakan perhitungan perbandingan antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*). Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Pengertian efisiensi menurut Mulyamah dalam Septyaningtyas (2022) "Efisiensi merupakan suatu ukuran dalam membandingkan rencana penggunaan masukan dengan penggunaan yang direalisasikan atau perkataan lain penggunaan yang sebenarnya. Sedangkan pengertian efisiensi menurut Sari (2019) yang mengutip pernyataan H. Emerson, efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara *input* (masukan) dan *output* (hasil antara keuntungan dengan sumber-sumber yang dipergunakan), seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas. Dengan kata lain hubungan antara apa yang telah diselesaikan.

Rasio efisiensi keuangan daerah menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1 (satu) atau di bawah 100%. Semakin kecil rasio efisiensi keuangan daerah

berarti kinerja keuangan Pemerintah Daerah semakin baik maka semakin kecil kemungkinan terjadinya *financial distress*. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu menghitung secara cermat berapa besar biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatannya tersebut efisien atau tidak.

Menurut Halim dalam Sari (2019), tingkat efisiensi keuangan dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$Efisiensi\ Keuangan = \frac{Belanja\ Daerah}{Pendapatan\ Daerah} \times 100\%$$

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian diatas, terdapat penelitian terdahulu yang menjadi landasan dan referensi dalam menyusun sebuah penelitan ini. Berikut ini beberapa penelitian terdahulu yang selaras dengan penelitian ini:

**Tabel 2.2**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Dyah Pinasti S, Rr. Tjahjaning Poerwati	2022	Pengaruh Rasio Efisiensi, Kemandirian Keuangan, Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap <i>Financial Distress</i> (Studi Empiris Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2020)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rasio efisiensi berpengaruh positif signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>2. Kemandirian keuangan tidak berpengaruh terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>3. Kinerja keuangan berpengaruh negatif signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> </ol>
2.	Annisa Haryanti	2022	Pengaruh Derajat Desentralisasi dan <i>Budgetary Solvency Ratio</i> terhadap <i>Financial Distress</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derajat Desentralisasi berpengaruh negatif signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> </ol>

			Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Di Provinsi Sumatera Selatan Periode 2016-2020.	2. <i>Budgetary Solvency Ratio</i> berpengaruh negatif signifikan terhadap <i>financial distress</i> .
3.	Melati Tegari Islamiyah	2021	Pengaruh Kemandirian Keuangan dan Derajat Desentralisasi Terhadap <i>Financial distress</i> (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2015-2019)	1. Kemandirian keuangan berpengaruh negatif terhadap <i>financial distress</i> . 2. Derajat desentralisasi berpengaruh positif terhadap <i>financial distress</i> .
4.	Rahima Zakia, Mia Angelica Setiawan	2021	Pengaruh Faktor Keuangan dan Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap <i>Financial distress</i> (Studi Empiris Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2015-2019)	1. Rasio efektivitas berpengaruh tidak signifikan terhadap <i>financial distress</i> . 2. Rasio efisiensi berpengaruh tidak signifikan terhadap <i>financial distress</i> . 3. Rasio solvabilitas berpengaruh tidak signifikan terhadap <i>financial distress</i> . 4. Rasio pertumbuhan berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i> . 5. Derajat desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i> . 6. Kompleksitas keuangan pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i> . 7. Luas wilayah berpengaruh tidak signifikan terhadap <i>financial distress</i> .

				8. Opini audit berpengaruh tidak signifikan terhadap <i>financial distress</i> .
5.	Fitrah Illahi, Rice haryati, Dica Lady Silvera	2021	Pengaruh Kemandirian Keuangan, Derajat Desentralisasi, dan Keselarasan Belanja Terhadap <i>Financial distress</i> Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat Periode 2015-2017	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemandirian keuangan tidak berpengaruh terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>2. Derajat desentralisasi tidak berpengaruh terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>3. Keselarasan belanja berpengaruh terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>4. Secara Simultan Kemandirian keuangan, Derajat Desentralisasi dan Keselarasan Belanja berpengaruh dalam memprediksi status <i>financial distress</i>.</li> </ol>
6.	Yevi Dwitayanti, Rosy Armaini, Siska Aprianti	2020	Ananlisis Pengaruh <i>Budgetary Solvency Ratio</i> Terhadap <i>Financial Distress</i> Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Selatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Budgetary solvency ratio</i> berpengaruh positif dan signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> </ol>
7.	Majidiyah Mu'arifah	2019	Kemampuan Rasio Keuangan Dalam Mendeteksi Kemungkinan <i>Financial distress</i> Pemerintah Daerah di Jawa Timur Tahun 2014-2016	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rasio Profitabilitas berpengaruh terhadap <i>financial distress</i> pemerintah daerah.</li> <li>2. Rasio likuiditas tidak berpengaruh terhadap <i>financial distress</i> pemerintah daerah.</li> <li>3. Rasio kemandirian keuangan daerah</li> </ol>

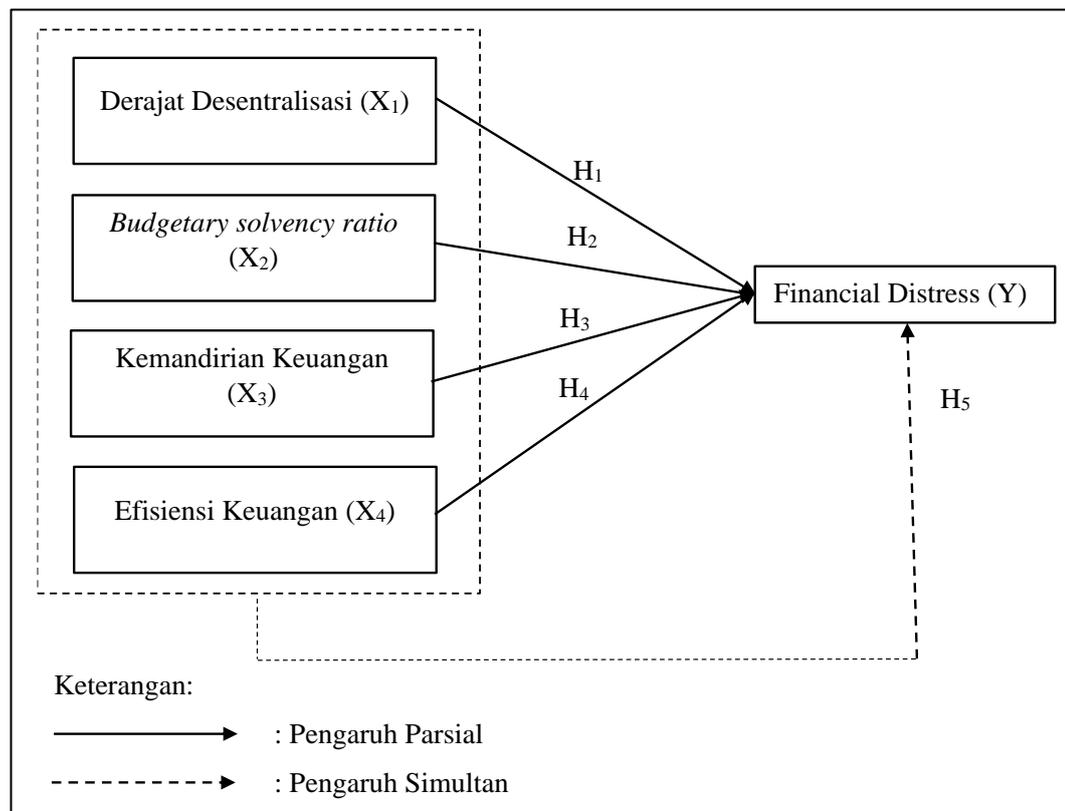
				berpengaruh terhadap financial distress pemerintah daerah.
8.	Iqbal Rahmat Danil	2019	Analisis Kemampuan Rasio Keuangan Terhadap <i>Financial distress</i> Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Periode 2013-2017	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rasio kemandirian keuangan berpengaruh signifikan terhadap prediksi <i>financial distress</i>.</li> <li>2. Derajat desentralisasi berpengaruh signifikan terhadap prediksi <i>financial distress</i>.</li> <li>3. <i>Budgetary solvency ratio</i> berpengaruh signifikan terhadap prediksi <i>financial distress</i>.</li> </ol>
9.	Rida Damai Yanti	2018	Kemampuan Rasio Keuangan Terhadap <i>Financial distress</i> Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Di Provinsi Sumatera Barat Periode 2012-2016	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nilai <i>short term solvency ratio</i> berpengaruh tidak signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>2. Nilai <i>long term solvency ratio</i> tidak berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>3. Nilai <i>budgetary solvency ratio</i> berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>4. Nilai <i>financial flexibility ratio</i> tidak berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>5. Nilai <i>financial independence ratio</i> berpengaruh negatif signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> </ol>

10.	Dedi Rusdi Khoirul Fuad	2018	Metode Prediksi <i>Financial distress</i> Pemerintah Kabupaten/Kota Se- Jawa Tengah Untuk Mengukur Kesejahteraan Ummat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemandirian keuangan tidak berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>2. Keselarasan belanja tidak berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> <li>3. Pertumbuhan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap <i>financial distress</i>.</li> </ol>
-----	-------------------------------	------	--	--

Sumber : data yang diolah, 2023

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono (2019: 95), kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Berdasarkan kajian penelitian terdahulu, maka penulis mencoba menguraikan dalam bentuk kerangka pemikiran sebagai berikut:



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**

## 2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2019), hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian yang diajukan, maka titik tolak untuk merumuskan hipotesis adalah rumusan dan kerangka berpikir. Didalam penelitian ini yang dimaksud dengan jawaban sementara yaitu jawaban yang diberikan berdasarkan teori yang relevan, belum berdasarkan fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan. Sedangkan menurut Creswell & Creswell (2018) Hipotesis adalah pernyataan formal menyajikan hubungan yang diharapkan antara variabel independen dan variabel dependen. Berdasarkan kerangka konseptual yang telah digambarkan diatas, maka hipotesis penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

### 2.4.1 Hubungan Derajat Desentralisasi terhadap *Financial Distress*

Derajat Desentralisasi menunjukkan derajat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi derajat

desentralisasi maka kontribusi PAD semakin tinggi juga. Nilai PAD yang semakin tinggi akan berpengaruh terhadap peningkatan total pendapatan daerah tersebut. Menurut Yanti (2018) total pendapatan daerah yang tinggi bisa berdampak pada kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah, sehingga potensi untuk mengalami *financial distress* juga semakin kecil. Hal ini berarti pemerintah dengan derajat desentralisasi yang tinggi memiliki kewenangan yang lebih banyak dalam mengalokasikan PAD nya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut:

**H<sub>1</sub>** : Diduga Derajat Desentralisasi berpengaruh negatif terhadap *Financial distress* Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera

#### **2.4.2 Hubungan *Budgetary Solvency Ratio* terhadap *Financial distress***

Ritonga et al. dalam Dwitanyanti (2020) menyatakan bahwa *budgetary solvency ratio* digunakan untuk mengukur perbandingan antara total pendapatan yang ada dengan total belanja yang harus dikeluarkan. Semakin tinggi nilai dari *budgetary solvency ratio* maka semakin baik kemampuan pendapatan pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerahnya, termasuk belanja daerah yang nantinya akan mendatangkan manfaat jangka panjang yang bisa dirasakan oleh masyarakat luas. Sehingga semakin tinggi nilai dari *budgetary solvency ratio* ini maka semakin rendah kemungkinan terjadinya *financial distress* pemerintah daerah. Berdasarkan pernyataan tersebut peneliti merumuskan hipotesis sebagai berikut:

**H<sub>2</sub>** : Diduga *Budgetary Solvency Ratio* berpengaruh negatif terhadap *Financial Distress* Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera

#### **2.4.3 Hubungan Kemandirian Keuangan terhadap *Financial Distress***

Pemerintah daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah yang rendah akan membutuhkan dana dari sumber lain untuk memenuhi kebutuhannya. Bagi pemerintah daerah provinsi, sumber dana tersebut diantaranya dapat berasal dari dana transfer pemerintah pusat (dana peimbangan). Sesuai pandangan teori ketergantungan sumber daya, pemerintah daerah yang memiliki kemandirian sumber daya keuangan akan memiliki kekuatan untuk bertahan hidup dan terhindar

dari *financial distress*. Kemandirian keuangan juga telah digunakan oleh peneliti terdahulu sebagai indikator dalam menilai kinerja keuangan pemerintah (Susanto 2019, Siregar 2020, Soraida 2022). Berdasarkan hal tersebut maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut:

**H<sub>3</sub>** : Diduga Kemandirian Keuangan berpengaruh negatif terhadap *Financial Distress* Pemerintah Provinsi Di Pulau Sumatera

#### **2.4.4 Hubungan Efisiensi Keuangan terhadap *Financial distress***

Efisiensi berhubungan dengan kegiatan operasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode, dimana proses kegiatan operasional pemerintah daerah dapat dikatakan efisien apabila menggunakan sumber daya atau dana dengan serendah-rendahnya yang diaplikasikan oleh pemerintah daerah dalam belanja daerah (Septyaningtyas, 2022). Mahmudi dalam Sari (2019) menjelaskan semakin kecil rasio efisiensi maka kinerja keuangan pemerintah daerah dikatakan bagus karena pemerintah daerah mampu menekan dana yang dikeluarkan dalam membiayai belanja langsung atau yang berkaitan dengan kegiatan operasional. Rasio efisiensi yang kecil menjelaskan pemerintah daerah mampu menekan biaya operasional yang dibandingkan dengan realisasi pendapatan riil daerah sehingga dana tersebut dapat dialihkan kepada belanja modal pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan pembangunan ataupun infrastruktur kepada masyarakat. Berdasarkan hal diatas dan penjelasan dalam kajian teori maka dapat disimpulkan hipotesis sebagai berikut :

**H<sub>4</sub>** : Diduga Efisiensi Keuangan berpengaruh positif terhadap *Financial Distress* Pemerintah Provinsi Di Pulau Sumatera

#### **2.4.5 Hubungan Derajat Desentralisasi, *Budgetary Solvency Ratio*, Kemandirian Keuangan, dan Efisiensi Keuangan terhadap *Financial Distress***

Hipotesis ini digunakan untuk mengetahui apakah variabel independen berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel dependen secara bersamaan. Untuk tujuan yang dijelaskan, variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini juga dilakukan pada penelitian-penelitian sebelumnya. Maka penulis akan menyelidiki apakah derajat desentralisasi, *budgetary solvency ratio*, kemandirian

keuangan dan keselarasan belanja memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap *financial distress* yang berpengaruh secara simultan. Berdasarkan pernyataan tersebut peneliti merumuskan hipotesis sebagai berikut:

**H<sub>5</sub>** : Diduga Derajat Desentralisasi, *Budgetary solvency ratio*, Kemandirian Keuangan, dan Ketergantungan Keuangan berpengaruh terhadap *Financial Distress* Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera