

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sidang Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) tahun 2015 tentang “*The 2030 agenda for sustainable development. General Assembly*,” terdapat agenda jangka panjang yang disepakati oleh 193 negara, yaitu *Sustainable Development Agenda* dengan disusunnya *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB). TPB bertujuan untuk mengatasi berbagai masalah global, termasuk kemiskinan, ketidaksetaraan, perubahan iklim, dan ketidakadilan sosial, serta mempromosikan keberlanjutan secara ekonomi, sosial, dan lingkungan (*UN General Assembly, 2015*). Sidang PBB ini menyatakan bahwa dalam tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan, pemangku kepentingan daerah memiliki peranan penting khususnya pemerintah daerah. Pemerintah daerah diakui berada dalam posisi penting untuk menerapkan strategi dan menjadi intermediasi untuk lokalisasi agenda global (Gustafsson & Mignon, 2020; Palermo et al., 2020). Pemerintah daerah diharapkan memainkan peran utama dalam mencapai pembangunan berkelanjutan dengan menilai situasi lokal, mengidentifikasi kebutuhan dan sumber daya, mengembangkan kemitraan dengan pemangku kepentingan, menerapkan kebijakan dan memprioritaskan proyek yang tepat (Reddy, 2016; Satterthwaite, 2017). Peran elaborasi empiris yang dimainkan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan masyarakat yang berkelanjutan, termasuk TPB, sangat membantu untuk memahami jaringan kompleks tata kelola daerah untuk pembangunan berkelanjutan (Masuda et al., 2022).

Di sisi lain, implementasi pembangunan berkelanjutan di tingkat lokal membutuhkan kemitraan *multi-stakeholder* dengan keterlibatan organisasi publik, swasta, dan nirlaba yang terlibat (Masuda et al., 2022). Keterbatasan kapasitas berbagai pelaku lokal, termasuk kapasitas finansial dan sumber daya manusia, telah diidentifikasi sebagai tantangan utama dalam mencapai pembangunan berkelanjutan. (Satterthwaite, 2017).

Demi melaksanakan tujuan pembangunan yang berkelanjutan, kondisi finansial suatu negara menjadi hal utama dalam terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan sesuai dengan agenda PBB. Mengukur kondisi kesehatan keuangan suatu daerah dapat menilai keberlanjutan keuangan negara demi tercapainya keberlanjutan pembangunan (Andrews, 2015). Kondisi keuangan yang baik adalah kondisi keuangan stabil, dapat berkelanjutan dan tidak menambah beban ke masyarakat berikutnya (Tri Wardhani & Payamta, 2020).

Untuk mendukung program PBB tentang TPB, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Dalam Negeri dan DPR membuat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini bertujuan untuk memberikan wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Undang-undang ini diharapkan untuk pemerintah daerah dapat lebih aktif mengeksplorasi potensi pendapatan daerah demi mempercepat pembangunan daerah. Selain itu, undang-undang ini juga memperkuat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan urusan pemerintah di daerahnya, serta menjaga kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia melalui hubungan yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 diharapkan akan tercipta tata kelola pemerintahan yang baik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan memperkuat integrasi nasional (Maizunati, 2017).

Tujuan utama pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah otonomi daerah, yaitu memberikan wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan di wilayahnya masing-masing, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mempercepat pembangunan daerah demi kesejahteraan masyarakat. Pendapatan daerah yang meningkat secara signifikan berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi. Pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan dengan cara yang efektif guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Kusumawati & Wiksuana, 2018). Peningkatan pendapatan daerah juga diikuti dengan bertambahnya tanggungan yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, baik melalui fasilitas umum atau bantuan

sosial. Namun, apabila tanggungan dan pinjaman yang ditanggung pemerintah daerah melebihi pendapatan yang diterima, maka akan mengakibatkan defisit operasional (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dengan tetap memperhatikan kemampuan daerah untuk membayar utang dan tidak menimbulkan risiko fiskal bagi keuangan daerah.

Tujuan pemberlakuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan ekonomi yang merata dan pembanguana infrastruktur serta non-infrastruktur yang optimal. Pada kenyataannya masih terdapat daerah yang sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Namun pengelolaan dana transfer tersebut masih belum efektif dan efisien (Nugraha, 2019). Terdapat dominasi anggaran daerah untuk pengeluaran operasional daripada pengeluaran untuk pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan, padahal pemerintah pusat telah meningkatkan anggarannya untuk daerah. Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan keuangan yang lebih efektif dan efisien untuk mendukung pemberlakuan otonomi daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (Tri Wardhani & Payamta, 2020).

Pengelolaan keuangan yang tidak efektif dan efisien dapat mengakibatkan kondisi ketidakstabilan keuangan sehingga memengaruhi pertumbuhan ekonomi (Borio et al., 2023). Menilai *financial sustainability* (keberlanjutan keuangan) penting untuk mempertahankan kemampuan dalam menghasilkan pendapatan dan memperoleh biaya di masa depan (Gleißner et al., 2022). Faktor-faktor terkait kebijakan pengeluaran dan pendapatan, pembayaran utang, dan faktor-faktor sosial-ekonomi dan lingkungan di masa depan menjadi faktor yang menentukan *financial sustainability* suatu daerah (Lhutfi & Sugiharti, 2022).

*Financial sustainability* pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh faktor ekonomi maupun non ekonomi, faktor internal, eksternal, atau bahkan politik (Wällstedt et al., 2014). Faktor ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran, sedangkan non-ekonomi seperti tingkat pertumbuhan populasi (Al-Obaidi & Almashhadani, 2023). Oleh karena itu, memahami variabel-variabel yang dapat memengaruhi situasi keuangan sangatlah penting bagi pemerintah untuk

dapat mengambil keputusan yang terbaik demi meningkatkan layanan masyarakat untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan.

Penelitian terkait *financial sustainability* sudah banyak dilakukan di sektor privat dan perbankan. Penelitian terkait pengukuran *financial sustainability* pada sektor perbankan oleh (Nurhikmah & Rahim, 2021) menunjukkan bahwa variabel keuangan seperti ROA (*return on assets*), LDR (*loan to deposit ratio*), CAR (*capital adequacy ratio*) dan NIM (*net interest margin*) secara signifikan memengaruhi rasio keberlanjutan keuangan perbankan. Sedangkan variabel non-keuangan seperti ukuran perusahaan dan kepemilikan institusional juga berpengaruh signifikan terhadap *financial sustainability*. Lalu penelitian oleh Oliveira & Raposo, (2020) menggunakan indikator CAR, BOPO (biaya operasional terhadap pendapatan operasional), NPL (*non performing loan*), dan LDR. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semua indikator berpengaruh signifikan secara simultan terhadap stabilitas bank. Hal ini menggambarkan bahwa semakin tinggi risiko pasar pada suatu bank akan memengaruhi laba dan akan memengaruhi keberlanjutan keuangan.

Penelitian terkait *financial sustainability* pada sektor publik juga sudah dilakukan oleh peneliti terdahulu. Penelitian oleh Andrews, (2015) menitikberatkan pengaruh konsolidasi vertikal terhadap *financial sustainability* otoritas pemerintah daerah di Inggris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsolidasi vertikal secara signifikan memengaruhi *financial sustainability* pemerintah daerah di Inggris. Penelitian juga dilakukan oleh Al-Obaidi & Almashhadani, (2023) terkait *financial sustainability* pada Irak selama 2015-2021. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *financial sustainability* terpengaruh oleh berbagai faktor seperti kinerja ekonomi, penerimaan pajak, defisit anggaran, dan pengeluaran pemerintah.

Pada penelitian terdahulu di Indonesia, penelitian terkait *financial sustainability* pada sektor publik telah ada dua jurnal yaitu Tri Wardhani & Payamta dan Lhutfi & Sugiharti. Peneliti pertama yang dilakukan oleh Tri Wardhani & Payamta, (2020) menguji faktor-faktor yang memengaruhi *financial sustainability* sektor publik di Indonesia. Menggunakan variabel jumlah penduduk, indeks pembangunan manusia, PDRB (produk domestik regional bruto), kemandirian keuangan, dan *debt to revenue*, penelitian ini menunjukkan bahwa jumlah penduduk

dan rasio utang memiliki pengaruh signifikan yang negatif terhadap *financial sustainability* dan kemandirian keuangan mempunyai pengaruh yang positif terhadap *financial sustainability*. Variabel Indeks Pembangunan Manusia dan PDRB tidak berpengaruh terhadap *financial sustainability* di sektor pemerintah. Tidak jauh berbeda dengan Wardhani, peneliti kedua yaitu Lhutfi & Sugiharti, (2022) melakukan penelitian terkait *financial sustainability* dengan menggunakan variabel total populasi, PDRB, dan *financial independence*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa total populasi berpengaruh negatif terhadap *financial sustainability* sedangkan PDRB dan *financial independence* berpengaruh positif terhadap *financial sustainability*. Kedua penelitian tersebut memiliki keterbatasan dalam melakukan penelitiannya yaitu nilai *adjusted r-square* yang kecil dan terbatasnya rentang waktu pengamatan yang hanya menggunakan tiga tahun.

Sedikitnya riset mengenai *financial sustainability* pada sektor publik membuat penulis termotivasi untuk melakukan penelitian yang memengaruhi *financial sustainability* di pemerintah daerah khususnya pada kota/kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Selatan. Kota dan kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Selatan masih bergantung pada Transfer Pemerintah Pusat. Rendahnya Pendapatan Asli Daerah menunjukkan rendahnya kemandirian fiskal daerah dan ketergantungan daerah yang tinggi (Mahmudi, 2019). Pendapatan transfer adalah pendapatan yang diterima oleh suatu daerah dari pemerintah pusat atau instansi lainnya (Andrews, 2015). Besarnya pendapatan transfer tersebut dapat berdampak langsung terhadap pendapatan asli daerah. Apabila pendapatan transfer yang diterima daerah tersebut cukup besar, maka pendapatan asli daerah dapat menurun karena kurangnya motivasi daerah untuk meningkatkan pendapatannya secara mandiri (Nugraha, 2019).

Secara representatif, pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan menurut penelitian yang dilakukan oleh Kusumadewi, (2021) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Selatan kisaran 50% - 75%. Penelitian Kusumadewi juga menjelaskan bahwa pertumbuhan pendapatan daerah maupun pendapatan asli daerah yang ada di kabupaten /kota di Provinsi Sumatera Selatan mengalami pertumbuhan negatif

dalam kurun waktu 2015-2019. Hal lain seperti covid-19 yang melanda dunia mengakibatkan kestabilan keuangan dunia terganggu. Pada tahun 2019-2021, perkembangan realisasi pendapatan dan belanja pada kota/kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan mengalami defisit (Olandari et al., 2023).

Tri Wardhani & Payamta, (2020) mengatakan bahwa apabila suatu daerah mempunyai pendapatan asli daerah yang tinggi maka pemerintah mempunyai kemampuan untuk mendanai fasilitas terkait pelayanan dan infrastruktur tanpa terbebani adanya ketergantungan, utang maupun pinjaman kepada pihak lain, sehingga keuangan daerah dapat berkelanjutan. Sebaliknya, apabila suatu daerah mempunyai pendapatan asli daerah yang rendah, memungkinkan daerah tersebut melakukan pinjaman daerah. Terlalu banyak melakukan pinjaman daerah akan berdampak pada beban utang yang tidak dapat dikendalikan dengan baik yang dapat menyebabkan akumulasi beban utang yang berlebihan bagi suatu daerah. Pemerintahan yang selalu bergantung pada pinjaman daerah aka terpaksa mencari sumber pendapatan lain, seperti pajak atau retribusi yang lebih tinggi unuk memenuhi kewajiban utang (Al-Obaidi & Almashhadani, 2023).

Daerah yang memiliki utang yang besar dibandingkan dengan pendapatan akan mengalami kesulitan dalam membayar utang, sehingga utang tersebut akan selalu ada di periode selanjutnya (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Maka dari itu, total aset daerah dapat memengaruhi kinerja keuangan jangka panjang pemerintah daerah. Jika aset dikelola dengan baik dan memberikan penghasilan yang stabil atau pertumbuhan nilai, pemerintah daerah dapat menggunakan pendapatan dari aset ini untuk mengimbangi beban utang atau meningkatkan investasi dalam pembangunan dan layanan publik (Krah & Mertens, 2020; Novalia & Deviani, 2023)

Keterkaitan penelitian terdahulu yang telah dijelaskan menjadi pedoman untuk melakukan penelitian ini, dan dalam penelitian ini menggunakan kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan daerah, rasio utang terhadap pendapatan, dan ukuran daerah sebagai variabel dependen. Variabel ukuran daerah belum pernah diteliti dalam penelitian *financial sustainability* sektor publik di Indonesia. Inspirasi penulis menambahkan variabel ukuran daerah berasal dari penelitian pada sektor privat. Pada penelitian sektor privat dinamakan ukuran

perusahaan. Ukuran perusahaan atau besaran perusahaan diukur dengan besarnya total aktiva yang dimilikinya (Nurhikmah & Rahim, 2021). Sedangkan ukuran daerah adalah ukuran yang digunakan dengan menilai besarnya aset suatu daerah (Rodzinka et al., 2022). Ukuran pemerintah dapat diproksikan dengan total aset yang dimiliki daerah tersebut agar dapat memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat dengan dukungan oleh aset yang memadai (Sari & Mustanda, 2019).

Kemandirian keuangan mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah dapat mengandalkan pendapatan internalnya sendiri, sementara ketergantungan keuangan mengindikasikan seberapa besar pemerintah daerah bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat atau pihak lain. Rasio utang terhadap pendapatan akan menggambarkan beban utang pemerintah daerah dalam perbandingan dengan pendapatan yang pemerintah peroleh, sementara ukuran daerah akan memengaruhi potensi pendapatan daerah. Mempertimbangkan empat variabel tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang faktor-faktor yang memengaruhi keberlanjutan keuangan pemerintah kota/kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan wawasan yang berharga bagi pengambil keputusan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan keuangan daerah di wilayah pemerintahan masing-masing.

## 1.2 Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah dijelaskan, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut ini.

1. Bagaimana kemandirian keuangan daerah memengaruhi *financial sustainability*?
2. Bagaimana ketergantungan keuangan daerah memengaruhi *financial sustainability*?
3. Bagaimana rasio utang terhadap pendapatan memengaruhi *financial sustainability*?
4. Bagaimana ukuran daerah memengaruhi *financial sustainability*?
5. Bagaimana kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan daerah, *debt to revenue*, dan ukuran daerah memengaruhi *financial sustainability*?

### 1.3 Batasan Masalah

Tujuan umum dari penelitian adalah menguji faktor-faktor yang memengaruhi *financial sustainability* pemerintah daerah dengan menggunakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) kota dan kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2017-2021 sebagai sumber data.

### 1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

#### 1.4.1 Tujuan Penulisan

Tujuan dari dilakukan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Mengetahui pengaruh kemandirian keuangan daerah terhadap *financial sustainability*.
2. Mengetahui pengaruh ketergantungan keuangan daerah terhadap *financial sustainability*.
3. Mengetahui pengaruh rasio utang terhadap pendapatan terhadap *financial sustainability*.
4. Mengetahui pengaruh ukuran daerah terhadap *financial sustainability*.
5. Mengetahui pengaruh kemandirian keuangan daerah, ketergantungan daerah, rasio utang terhadap pendapatan, dan ukuran daerah terhadap *financial sustainability*.

#### 1.4.2 Manfaat Penulisan

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memperoleh hasil penelitian yang memberikan manfaat pada pihak-pihak berikut ini.

##### 1. Manfaat Teoritis

Mengingat masih sedikit penelitian *financial sustainability* pada sektor publik, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi kepada para akademisi dalam melakukan studi khususnya terkait *financial sustainability* sektor publik. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dan melengkapi peneliti terdahulu.

##### 2. Manfaat Praktis

- 1) Bagi pemerintah daerah adalah menjadi dasar dalam pengambilan keputusan dan membuat kebijakan demi tercapainya pelayanan publik yang

baik dan tercapainya pembangunan berkelanjutan sesuai amanat PBB demi tercapainya pembangunan yang berkelanjutan tahun 2030.

- 2) Bagi anggota DPR/DPRD sebagai anggota legislatif menjadi dasar dalam melakukan pengawasan terkait kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.