

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori *Neo-Institusionalisme*

Teori institusionalisme baru atau yang dikenal sebagai *neo-institusionalisme* merupakan pengembangan dari teori *institusionalisme*. Pandangan teori ini adalah bahwa sebuah institusi merupakan pusat dari fenomena sosial dan politik. *Neo-institusionalisme* mendefinisikan institusi pada aspek formal dan non-formal, dan menyoroti faktor yang memengaruhi perubahan dalam lembaga. Menurut Hadler, (2015), teori institusionalisme lama berfokus pada lembaga formal seperti sistem hukum, agama, ekonomi, dan masyarakat. Namun, teori neo-institusionalisme menyoroti cakupan yang lebih luas dan menekankan bahwa institusi atau lembaga pemerintah sebagai objek dalam analisis (Putra & Sanusi, 2019).

Rodríguez Bolívar et al., (2021) menyatakan bahwa teori *neo institusionalisme* juga berkaitan dengan kebijakan yang sah dan diterima di masyarakat, termasuk dalam skema pendanaan pemerintah daerah. Masing-masing daerah memiliki kewenangan untuk menerima pendapatan yang dihasilkan secara mandiri, seperti pajak daerah, retribusi, hasil perusahaan milik daerah, dan pendapatan lain yang sah. Kebijakan ini diterima oleh masyarakat dan daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi dapat membiayai kegiatan pemerintahan tanpa harus bergantung pada dana dari pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa daerah dengan tingkat kemandirian yang tinggi dan ketergantungan yang rendah, dapat memiliki kemampuan untuk mencapai *financial sustainability*.

Pemerintah daerah dengan utang yang lebih besar dibandingkan dengan pendapatannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut tidak mampu membayar utang dan memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Hal ini terjadi karena sumber daya yang tersedia untuk pemerintah daerah terbatas. (Rodríguez Bolívar et al., 2019). Oleh karena itu, pemerintah daerah akan mengambil kebijakan yang akan membebani masyarakat, seperti menaikkan tarif retribusi atau pajak daerah. Akibatnya, rasio hutang terhadap pendapatan yang

tinggi menjadi faktor yang akan menghambat pemerintah daerah dalam mencapai *financial sustainability*.

Daerah yang berbeda-beda ukurannya akan menghadapi tantangan dan masalah yang berbeda pula. Untuk menghadapi perbedaan-perbedaan ini, muncul kebutuhan untuk menciptakan institusi-institusi yang efisien dan efektif sesuai dengan ukuran dan skala daerah tersebut. Teori neo-institusionalisme juga menekankan pentingnya adaptasi institusional terhadap perubahan lingkungan dan situasi yang berbeda. Daerah yang mempunyai tingkat kemandirian yang tinggi merefleksikan daerah tersebut mempunyai kemampuan untuk membiayai kegiatan pemerintahan tanpa harus bergantung dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, daerah yang memiliki ukuran daerah yang tinggi akan mempunyai kemampuan untuk mencapai *financial sustainability*. (Hadler, 2015).

2.1.2 *Financial Sustainability*

Pengelolaan finansial yang efektif dan efisien menjadi tantangan utama dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Pemerintah daerah memiliki peranan penting untuk dapat lokalisasi agenda PBB demi tercapainya pembangunan berkelanjutan 2030 (Masuda et al., 2022). Kondisi keuangan yang baik adalah kondisi keuangan yang berkelanjutan, tidak menambah beban pada generasi berikutnya (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Informasi keuangan historis merupakan dasar dari kondisi keuangan dan kesulitan keuangan, sedangkan keberlanjutan keuangan memiliki tujuan untuk memberikan informasi yang berguna dalam mengantisipasi dan menyelesaikan risiko keuangan, serta memastikan bahwa pelayanan publik yang disediakan tidak hanya berkualitas tinggi, tetapi juga tetap dapat dipertahankan untuk generasi mendatang. Hal ini penting untuk menjaga ketersediaan layanan publik yang sama bagi generasi masa depan.

Menurut Al-Obaidi & Almashhadani (2023), *financial sustainability* adalah kondisi yang menunjukkan bahwa defisit fiskal tidak terakumulasi dalam anggaran negara secara umum sehingga tidak terpaksa melakukan restrukturisasi prioritas belanja dan mekanisme pendanaan untuk menutupi defisit anggaran di masa depan, yang berarti mencerminkan kemampuan keuangan pemerintah untuk melanjutkan

kebijakan pengeluarannya dalam pendapatan saat ini, tanpa mengurangi anggaran umum atau terkena ketidakpenuhan kewajiban di masa depan. Karena *financial sustainability* bergantung pada harapan pengeluaran saat ini dan potensi pendapatan di masa depan, kebijakan tersebut dimodifikasi sesuai dengan harapan pengeluaran saat ini, baik dengan meningkatkan pendapatan atau mengurangi pengeluaran untuk membiayai program publik tanpa terkena gagal bayar atau kebangkrutan keuangan.

Financial sustainability dapat didefinisikan sebagai kemampuan pemerintah untuk memberikan layanan saat ini tanpa mengurangi kemampuannya untuk melakukan pemberian pelayanan di masa depan. (Andrews, 2015). Sedangkan menurut Slembeck et al., (2014) adalah sebuah tujuan jangka Panjang yang mengharuskan pemerintah untuk mencapai surplus yang besar dalam rangka menutupi biaya pembayaran utang. *Financial sustainability* juga mengacu pada kondisi keuangan dan Kesehatan fiskal yang mewakili kemampuan untuk mematuhi kewajiban saat ini dan masa depan melalui arus masuk pendapatan yang tepat untuk mempertahankan kualitas pelayanan yang baik kepada masyarakat (Brusca et al., 2015). *Financial sustainability* dapat didefinisikan sebagai kemampuan pemerintah untuk memberikan layanan saat ini tanpa mengurangi kemampuannya untuk melakukannya di masa depan, dan itu adalah konsep yang lebih luas meliputi tiga dimensi yang saling berkaitan, dimensi tersebut meliputi layanan, pendapatan, dan utang (Navarro-Galera et al., 2016).

2.1.3 Kemandirian Daerah

Kemandirian keuangan daerah merupakan perbandingan jumlah pendapatan asli daerah dengan total pendapatan transfer pusat dan pinjaman (Mahmudi, 2019). Kemandirian keuangan merupakan kemampuan daerah untuk melaksanakan hak keuangan secara efektif dan efisien dengan diperlihatkan meningkatnya pendapatan asli daerah (Ritonga et al., 2019). Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi kemandirian keuangan daerahnya. Jika suatu daerah dapat memberikan pelayanan publik dengan menggunakan sumber pendapatan asli daerah, maka keberlanjutan keuangan daerah tersebut akan lebih terjamin. Hal ini disebabkan karena daerah tidak hanya bergantung pada utang

atau bantuan penerimaan dari pemerintah pusat, sehingga daerah memiliki lebih banyak kendali atas keuangan mereka. (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Oleh karena itu, daerah dapat mempertahankan keuangan yang sehat dan berkelanjutan dalam jangka panjang.

2.1.4 Ketergantungan Daerah

Sebaliknya dari kemandirian keuangan, ketergantungan daerah merupakan perbandingan perbandingan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total pendapatan daerah (Mahmudi, 2019). Ketergantungan daerah digunakan untuk menilai apakah kebergantungan pemerintah daerah tinggi atau kurang terhadap pemerintah pusat (Andrews, 2015). Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat harus dihindari atau dikurangi karena dapat menghambat pertumbuhan ekonomi dan pengurangan pengangguran dan kemiskinan di daerah tersebut (Febiandani & Suseno, 2016).

Ketergantungan keuangan daerah dapat mengacu pada situasi di mana pemerintah daerah sangat bergantung pada sumber pendapatan dari pihak luar, seperti pemerintah pusat, perusahaan multinasional, atau organisasi internasional. Hal ini dapat menjadi masalah karena ketergantungan yang berlebihan pada pihak eksternal dapat mengurangi fleksibilitas dan kemandirian keuangan daerah. Selain itu, ketergantungan daerah juga dapat meningkatkan risiko ketidakstabilan keuangan jika ada perubahan dalam dukungan atau arus pendapatan dari pihak luar. Untuk mengatasi masalah ketergantungan ini, pemerintah daerah perlu mengembangkan sumber-sumber pendapatan internal yang beragam, meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan, dan membangun institusi-institusi kuat untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mengelola sumber daya secara mandiri. (Andrews, 2015).

2.1.5 *Debt to revenue Ratio* (Rasio Utang terhadap Pendapatan)

Rasio utang terhadap pendapatan (*debt to revenue*) adalah rasio yang menggambarkan seberapa besar pendapatan daerah yang digunakan untuk

membaya pelunasan pinjaman. (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Rasio utang terhadap pendapatan cenderung digunakan oleh pihak eksternal terutama calon kreditor untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam mengembalikan pinjaman (Mahmudi, 2019). Rasio ini dihitung dengan membandingkan total utang pemerintah daerah dengan total pendapatan daerah. Menurut (Al-Obaidi & Almashhadani, 2023), utang dapat menjadi faktor yang memperburuk keberlanjutan keuangan negara jika tidak dikelola dengan baik. Jika pemerintah terus meminjam tanpa memiliki sumber pendapatan yang cukup dan diversifikasi sumber pendapatan yang memadai, maka utang tersebut dapat mengakibatkan defisit fiskal yang semakin besar dan membahayakan stabilitas keuangan negara.

Menurut Faulk & Killian, (2017), beban hutang akan mengancam *intergenerational equity*, hutang disusun sedemikian rupa sehingga setiap generasi menanggung hutang sepadan dengan peningkatan kualitas pelayanan, seperti rumah sakit dan perpustakaan yang dibiayai oleh hutang, hutang tersebut akan muncul di setiap generasi sehingga kemampuan daerah untuk menanggapi kebutuhan yang darurat akan dibatasi dengan kewajiban membayar hutang. Pemerintah daerah yang mempunyai rasio utang terhadap pendapatan yang tinggi akan kesulitan dalam melunasi utang dan berakibat terhadap pemberian pelayanan publik kepada masyarakat (Tri Wardhani & Payamta, 2020).

2.1.6 Ukuran Daerah

Ukuran pada suatu entitas adalah skala entitas yang dapat dikelompokkan berdasarkan besar dan kecilnya dengan beberapa cara tolak ukur. Menurut Novalia & Deviani, (2023), dalam menggunakan total aset pemerintah sebagai proksi untuk variabel ukuran pemerintah daerah dikarenakan aset tersebut merupakan sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi di masa depan diharapkan dapat diperoleh. Ukuran daerah dilihat dari jumlah aset dalam neraca pemerintah daerah tersebut. Novalia menyatakan bahwa besar total aset mendorong daerah untuk memberikan informasi keuangan sebagai bukti telah melakukan penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Menurut (Putra & Sanusi, 2019), teori kebijakan publik berperan penting dalam menganalisis dan memahami ukuran daerah dari perspektif pemerintah dan kebijakan. Melalui lensa teori kebijakan publik, ukuran daerah dipahami sebagai hasil dari interaksi keputusan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan institusi terkait. Keputusan-keputusan ini dapat mencakup alokasi sumber daya, investasi infrastruktur, kebijakan fiskal, dan pengembangan sektor ekonomi tertentu. Memahami dinamika kebijakan publik yang memengaruhi ukuran daerah, para pembuat kebijakan dapat merancang strategi yang lebih efektif untuk memperkuat kinerja dan kemandirian daerah, sekaligus mengurangi disparitas antar daerah.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebelumnya.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

| No. | Judul | Variabel | Hasil Penelitian |
|-----|--|--|---|
| 1. | Menguji faktor determinan <i>financial sustainability</i> pada sektor pemerintah. (Dinar Tri Wardhani dan Payamta, 2020) | X1: Jumlah Penduduk X2: Indeks Pembangunan Manusia X3: Produk Domestik Regional Bruto X4: Kemandirian Keuangan X5: Debt to Revenue Y: <i>Financial Sustainability</i> | X1 X5 berpengaruh Negatif terhadap Y, X4 berpengaruh Positif, X2 dan X3 tidak berpengaruh |
| 2. | <i>Financial Sustainability of Local Government in Indonesia</i> (Iqbal Luthfi dan Harpa Sugiharti, 2022) | X1: Total Populasi X2: Produk Domestik Regional Bruto (PRDB) X3: Financial Independence Y: <i>Financial Sustainability</i> | X1 terhadap Y Negatif X2 terhadap Y Negatif X3 terhadap Y Positif |

| No. | Judul | Variabel | Hasil Penelitian |
|-----|--|--|---|
| 3. | Measuring the financial sustainability and influential factors in local governments. (Andres Navarro-Galera, 2016) | X1:Revenues X2:Services X3:Debt Y: Financial Sustainability | X1 terhadap Y Positif X2 terhadap Y bisa positif bisa negative X3 terhadap Y negatif |
| 4. | Financial Sustainability Assessment in Iraq for The Period 2015-2021 (Mahdi Bashir Mahmoud Al-Obaidi, 2023) | | Jurnal ini membahas tentang evaluasi keberlanjutan keuangan di Irak selama periode 2015-2021 untuk menilai keberlanjutan keuangan di Irak. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Irak mengalami kesulitan dalam mempertahankan pendapatan dan pengeluaran serta menghadapi keterbatasan sumber daya keuangan. Tingkat utang pemerintah yang |

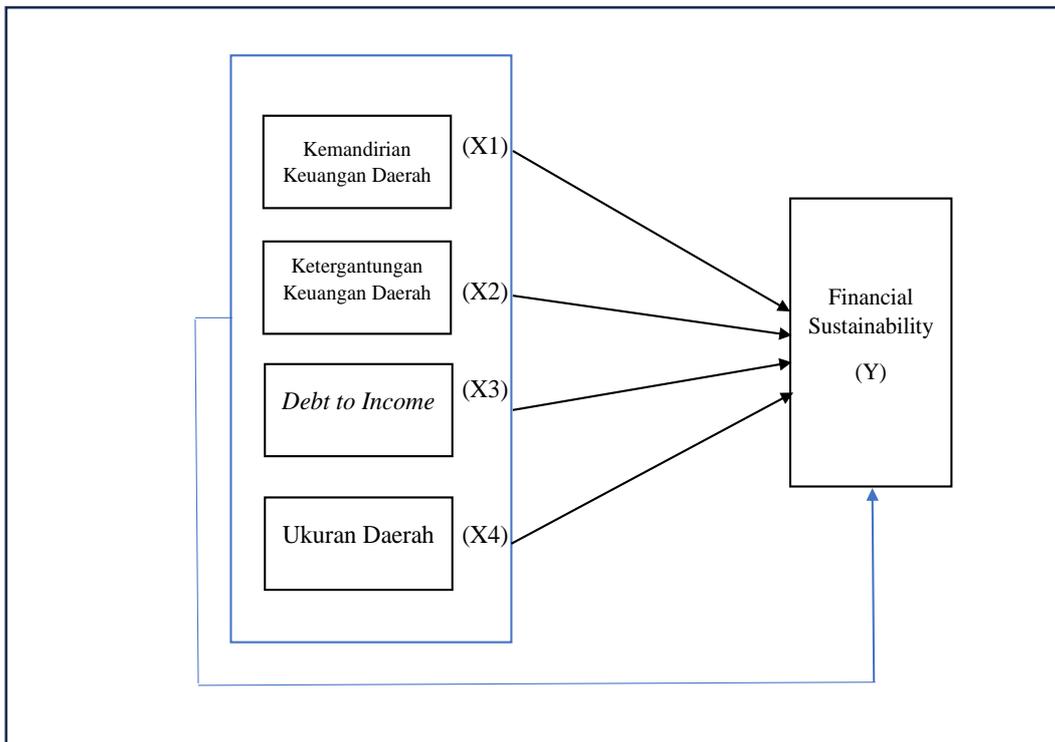
| No. | Judul | Variabel | Hasil Penelitian |
|-----|--|---|--|
| | | | tinggi dan defisit anggaran yang besar membuat pemerintah Irak mengalami kesulitan dalam keberlanjutan keuangan di masa yang akan datang. |
| 5, | Vertical consolidation and financial sustainability: evidence from English local government (Rhys Andrews, 2013) | X1: Vertical Consolidation Y: Financial Sustainability | X1 terhadap Y berpengaruh positif dan negatif |
| 6. | Financial Sustainability: measurement and empirical evidence (Gleißner, W., Günther, T., & Walkshäusl, C., 2022) | X1: Kebijakan Fiskal X2: Pertumbuhan Ekonomi X3: Rasio utang pada pendapatan X4: Profitabilitas X5: Ukuran Perusahaan | X1, X2, X4, dan X5 berpengaruh positif. Sedangkan X3 berpengaruh Negatif |
| 7. | A Politico-Economic Perspective on Financial Sustainability (Tilman Slembeck, Armin Jans, and Thomas Leu, 2014) | Studi Kualitatif dengan melihat sudut pandang politik dan ekonomi. | <i>Financial sustainability</i> dapat dipengaruhi oleh faktor politik seperti kebijakan publik dan kebijakan fiskal, serta ekonomi seperti tingkat pertumbuhan |

| No. | Judul | Variabel | Hasil Penelitian |
|-----|--|--|--|
| | | | ekonomi dan siklus bisnis. |
| 8. | The financial sustainability of local authorities in England and Spain: a comparative empirical study (Manuel Pedro Rodriguez Bolivar, dkk. 2019) | X1 Rasio Keuangan X2 Pendapatan X3 Pengeluaran X4 Utang Y Financial Sustainability | X1, X2 berpengaruh positif signifikan, sedangkan X3 dan X4 berpengaruh negative signifikan |

Sumber: Data diolah (2023)

2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut (Sugiyono, 2017) “kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting dan mendasar serta pondasi bagi setiap pemikiran atau suatu bentuk proses dari keseluruhan penelitian yang akan dilakukan.” Ruang lingkup penulisan ini adalah pemerintah kota/kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Selatan. Variabel analisisnya yaitu variabel independen yaitu kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan daerah, *debt to revenue*, dan ukuran daerah. Sedangkan variabel dependennya adalah *financial sustainability*. Sebagai dasar dalam merumuskan hipotesis, berikut kerangka pemikiran teoritis yang menunjukkan pengaruh variabel kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan daerah, *debt to revenue*, dan ukuran daerah.



Sumber: Data diolah (2023)

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

Keterangan :

—→ : Pengaruh secara parsial

—→ : Pengaruh secara simultan

2.4 Pengembangan Hipotesis

2.4.1 Pengaruh Kemandirian Daerah terhadap *Financial Sustainability*

Kemandirian keuangan daerah merupakan perbandingan jumlah pendapatan asli daerah dengan total pendapatan transfer pusat dan pinjaman (Mahmudi, 2019). Daerah yang memberikan pelayanan yang dananya bersumber dari penerimaan asli daerah maka keberlanjutan daerah tersebut akan lebih baik, karena tidak sepenuhnya bergantung pada utang atau penerimaan dari pemerintah pusat. Brusca et al., (2015) menyatakan bahwa kemandirian keuangan berpengaruh secara signifikan terhadap surplus operasi. Tri Wardhani & Payamta, (2020) menyatakan bahwa kemandirian keuangan menjadi faktor dominan yang memengaruhi *financial sustainability* pada pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini merumuskan hipotesis berkaitan dengan kemandirian keuangan dan *financial sustainability* sebagai berikut.

H1: Kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif terhadap *financial sustainability*.

2.4.2 Pengaruh Ketergantungan Daerah terhadap *Financial Sustainability*

Menurut Mahmudi, (2019) ketergantungan daerah merupakan perbandingan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh daerah dengan total penerimaan daerah. Ketergantungan daerah digunakan untuk menilai apakah kebergantungan pemerintah daerah tinggi atau kurang terhadap pemerintah pusat (Andrews, 2015). Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi. Berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini merumuskan hipotesis berkaitan dengan ketergantungan keuangan daerah dan *financial sustainability* sebagai berikut.

H2: Ketergantungan keuangan daerah berpengaruh negatif terhadap *financial sustainability*

2.4.3 Pengaruh *Debt to Revenue* terhadap *Financial Sustainability*

Rasio utang pada pendapatan (*debt to revenue*) adalah rasio yang menggambarkan seberapa besar pendapatan daerah yang digunakan untuk membayar pelunasan pinjaman. Peningkatan pinjaman daerah menjadi masalah pada pemerintah daerah jika tidak diimbangi dengan kemampuan pemerintah untuk membayar utang tersebut (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Ketika mengalami tekanan keuangan pemerintah daerah tidak mempunyai dana yang cukup untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan kemungkinan akan meningkatkan tarif pajak yang akan berdampak pada beban masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut penelitian dengan hubungan rasio *debt to revenue* terhadap *financial sustainability* adalah sebagai berikut.

H3: Rasio *debt to revenue* berpengaruh negatif terhadap *financial sustainability*

2.4.4 Pengaruh Ukuran Daerah terhadap *Financial Sustainability*

Ukuran pemerintah dilihat dari jumlah aset dalam neraca pemerintah daerah tersebut. Novalia & Deviani, (2023) menyatakan bahwa besar total aset mendorong daerah untuk memberikan informasi keuangan sebagai bukti telah melakukan penyelenggaraan pemerintah yang baik. Besar total aset mendorong pemerintah daerah untuk memberikan informasi keuangan sebagai bukti telah melakukan penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Berdasarkan penjelasan tersebut penelitian dengan hubungan ukuran daerah terhadap *financial sustainability* adalah sebagai berikut.

H4: Ukuran daerah berpengaruh positif terhadap *financial sustainability*.

2.4.5 Pengaruh Kemandirian Daerah, Ketergantungan Daerah, *Debt to Revenue*, dan Ukuran Daerah terhadap *Financial Sustainability*

Pengaruh kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan daerah, *debt to revenue*, dan ukuran daerah terhadap *financial sustainability* pemerintah daerah menjadi faktor yang penting yang perlu diperhatikan dalam menjaga keberlanjutan keuangan pemerintah daerah. Kemandirian keuangan daerah dapat memberikan fleksibilitas yang lebih besar dalam mengelola anggaran dan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai program-program penting (Tri Wardhani & Payamta, 2020). Ketergantungan keuangan daerah dapat memperburuk kinerja keuangan pemerintah daerah karena adanya risiko ketergantungan pada sumber pendapatan yang tidak stabil. *Debt to revenue* yang tinggi dapat memperburuk kondisi keuangan pemerintah daerah karena mengakibatkan pembayaran bunga yang lebih besar dan biaya pinjaman yang lebih tinggi (Navarro-Galera et al., 2016). Ukuran daerah juga dapat memengaruhi keberlanjutan keuangan karena jumlah aset yang besar menunjukkan bahwa pemerintah dapat memberikan pelayanan yang baik (Novalia & Deviani, 2023).

Berdasarkan penjelasan tersebut penelitian dengan hubungan rasio *debt to revenue* terhadap *financial sustainability* adalah sebagai berikut.

H5: kemandirian keuangan daerah, ketergantungan keuangan daerah, *debt to revenue*, dan ukuran daerah berpengaruh secara simultan.