

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Teori Agensi**

Jensen & Meckling, (1979) menjelaskan teori keagenan (*agency theory*) merupakan hubungan antara principals yakni masyarakat dengan agents pemerintah. Teori keagenan menjelaskan bahwa pemerintah sebagai agents bagi masyarakat tentu akan melakukan kegiatan selain dalam memenuhi pelayanan bagi masyarakat tetapi juga dalam memenuhi kepentingan pribadinya. Teori keagenan ini dapat diterapkan kepada organisasi sektor publik, dimana tujuan organisasi sektor publik yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menyusun kebijakan yang tepat, anggaran yang sesuai, serta pengalokasian belanja modal yang baik dalam membangun infrastruktur, pembangunan yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, penjelasan ini juga sesuai dengan pendapat yang dijelaskan oleh (Lane & Erik, 2000) dalam (Halim & Abdullah, Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah, 2015).

Dalam teori keagenan terdapat point berupa teori ketergantungan dikemukakan oleh Sari dan Arza (2019), menjelaskan hubungan antara kekuasaan dengan konsep ketergantungan dalam suatu organisasi. Ketergantungan merupakan bagian dari kekuasaan, dimana organisasi yang memiliki kekuasaan berkaitan dengan lingkungan sekitar mengenai tugas dan wewenang yang di emban oleh organisasi tersebut. Teori ketergantungan sumber daya menggambarkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam mengelola dan mengurus daerahnya masing-masing (Sari & Arza, 2019). Untuk mengatur hubungan saling ketergantungan organisasi dapat memakai strategi kerjasama dari Prespektif yang dibangun oleh (Syurmita, 2014), menjelaskan bahwa organisasi menurut mereka bergantung secara eksternal terhadap resources dan sumber daya dapat memberikan pengaruh kekuasaan kepada organisasi.

Teori ketergantungan sumber daya menggambarkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam mengelola dan mengurus daerahnya masing-masing. Pada sektor publik menggambarkan kekuasaan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya masing-masing dan tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah pusat dalam mencapai tujuan organisasi untuk memberikan pelayanan yang sesuai standar kepada masyarakat. Ketergantungan merupakan bagian utama dari kekuasaan, dimana organisasi yang memiliki kekuasaan yang berkaitan dengan lingkungan sekitar terkait tugas dan wewenang organisasi tersebut (Syurmita, 2014).

Dalam teori keagenan yang berhubungan dengan financial distress yaitu kebangkrutan. Kebangkrutan merupakan keadaan dimana perusahaan tidak mampu menjalankan kegiatan operasionalnya dalam memperoleh laba, atau kegagalan dimana perusahaan tidak mampu memperoleh pendapatan sehingga entitas tersebut kesulitan dalam sumber dana (Sartika, 2016). Kebangkrutan dapat diartikan juga sebagai kegagalan perusahaan dalam menjalankan operasi perusahaan untuk memperoleh laba. Kegagalan dalam arti ekonomi (economic failure) biasanya berarti bahwa perusahaan kehilangan uang atau pendapatan perusahaan tidak menutup biayanya sendiri, ini berarti tingkat labanya lebih kecil dari biaya modal atau nilai sekarang dari arus kas perusahaan lebih kecil dari kewajiban. Kebangkrutan dalam pemerintah daerah juga dapat dilihat dari ketidakmampuan pemerintah daerah dalam memenuhi pelayanan publik, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik dikarenakan masih rendahnya alokasi terhadap belanja modal yang mempunyai tujuan utama dalam pelayanan public dengan rendahnya alokasi belanja modal dapat mengindikasikan kondidi financial distress (Mastuti, Safii, & Azizah, 2013).

## **2.2 Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola keuangan daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan (Albasiah, 2013). Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sudah diselenggarakan lebih dari satu dasawarsa. Otonomi daerah untuk pertama kalinya mulai diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tersebut telah mengakibatkan perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang kemudian juga membawa pengaruh terhadap kehidupan masyarakat di berbagai bidang. Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Widjaja (2002) otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan. Jadi dapat disimpulkan otonomi daerah yaitu perpindahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola pemerintahannya secara mandiri berdasarkan peraturan perundang-

undangan dan bisa memaksimalkan pengelolaan daerahnya dalam upaya memberikan pelayanan yang maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing.

Laporan keuangan merupakan laporan keuangan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Secara spesifik, tujuan laporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan keuangan atas sumber daya yang diperaya kepadanya (PSAP No.1 Paragraf 9). Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi atau entitas pelaporan yang menurut ketentuan pelaporan perundang-undangan, yang terdiri dari:

- a.) Pemerintahan pusat
- b. Pemerintahan daerah
- c. Masing-masing kementerian Negara atau lembaga di lingkungan pemerintah pusat
- d. Satuan organisasi di lingkungan pemerintahan pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010, laporan keuangan pokok pemerintah terdiri atas laporan realisasi anggaran (LRA), Laporan perubahan saldo anggaran lebih (LPSAL), Neraca, Laporan operasional (LO), laporan arus kas (LKA) laporan perubahan ekuitas (LPE) catatan atas laporan keuangan (CaLK). Selain laporan keuangan pokok tersebut, entitas wajib menyajikan laporan lain dan/elemen akuntansi yang diwajibkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (*statutory reports*)

### ***2.3 Financial Distress***

Pada sektor publik financial distress merupakan suatu kondisi dimana pemerintah tidak bisa memberikan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (Jones and Walker, 2007). Kesulitan keuangan ini ditandai dengan sedikitnya alokasi untuk belanja modal dalam membangun infrastruktur sebagai upaya untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan memadai kepada masyarakat. Jadi, financial distress dapat diartikan sebagai suatu kondisi dimana pemerintah tidak mengoptimalkan alokasi belanja modal dalam membangun infrastruktur publik sehingga akan berdampak terhadap tingkat pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat maka hal tersebut yang menyebabkan pemerintah mengalami kondisi financial distress.

Clark (1997) menyatakan kesulitan keuangan pada pemerintah sebagian besar disebabkan oleh kurangnya kesesuaian antara sumber daya yang dimiliki terhadap masalah sosial ekonomi, pengeluaran, dan tingkat utang pemerintah daerah, indikator yang digunakan yaitu indikator rasio, karakteristik sosial ekonomi, dan pengu kur an arus pendanaan. Kekurangan dana Pemerintah untuk pembangunan fasilitas publik, pelayanan yang berkualitas, percepatan pembangunan, serta pemerataan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan tujuan otonomi Daerah (Syurmita, 2014).

Jones dan Walker (2007) mendefinisikan financial distress sebagai ketidakmampuan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan kepada publik sesuai dengan standar mutu yang telah ditetapkan. Hal ini dikarenakan ketidaktersediaan dana untuk diinvestasikan pada insfrastruktur yang digunakan dalam penyediaan pelayanan sehingga kondisi ini mengindikasikan bahwa pemerintah mengalami kesulitan keuangan. Sutaryo (2009) mendefinisikan financial distress sebagai ketidakmampuan pemerintah daerah dalam mengembalikan baik pokok maupun bunga pinjaman. Definisi tersebut mengacu pada PP No.54 Tahun 2005 tentang pinjaman daerah yang kini telah diubah dengan PP No. 30 Tahun 2011.

Indikasi kemampuan yang dimaksud dinyatakan dalam *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). PP No. 30/2011 pasal 15 dan 16 menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman daerah jika memiliki tingkat DSCR paling sedikit 2,5 (dua koma lima). Apabila pemerintah daerah mengalami kesulitan tersebut (memiliki tingkat DSCR < 2,5) maka dapat dinyatakan dalam status *financial distress*.

## **2.4 Karakteristik Pemerintah Daerah**

Berdasarkan kamus umum bahasa Indonesia (2006) karakteristik adalah ciri-ciri khusus, mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain. Jadi dapat disimpulkan jika dianalogikan ke pemerintah daerah karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang dimiliki oleh suatu daerah. Karakteristik daerah dijelaskan melalui struktur organisasi yang dijelaskan melalui ukuran pemerintah daerah, ukuran legislatif, umur administratif pemda, differensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan dan rasio kemandirian keuangan daerah.

Sementara untuk lingkungan eksternal menggunakan pembiayaan utang dan intergovernmental revenue. Penelitian ini menggunakan model karakteristik pemerintah daerah dari komponen struktur organisasi yang digambarkan dengan umur administratif Pemerintah daerah yang merupakan proksi pemekaran wilayah, tingkat kemandirian keuangan, derajat desentralisasi, luas wilayah, dan kompleksitas pemerintah daerah diproksikan dengan jumlah penduduk.

### **2.4.1 Kemandirian Keuangan**

Kemandirian keuangan daerah (*otonomi fiskal*) mengindikasikan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan,

pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah (Pramono, 2014).

Teori ketergantungan sumber daya menjelaskan mengenai hubungan antar organisasi. Sebuah organisasi dipandang memiliki sifat seperti makhluk hidup (organisme) yang survavilitasnya akan tergantung pada lingkungan. Organisasi mengambil sumber daya dari lingkungannya, seperti bahan baku dan tenaga kerja. Organisasi yang mampu menguasai sumber daya vital atau bisa mengurangi ketidakpastian dalam hubungannya dengan organisasi lain akan memiliki kekuatan (*power*) yang paling besar (Gudono, 2012). Pada pemerintah daerah, kekuatan (*power*) sumber daya keuangan dapat tercermin dari besarnya pendapatan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tersebut. Menurut Undang-Undang, Pemerintah daerah memiliki tiga komponen sumber pendapatan, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Pendapatan Lain-Lain. Pemerintah daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah rendah akan membutuhkan dana dari sumber lain untuk memenuhi kebutuhannya. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sumber dana tersebut diantaranya dapat berasal dari dana transfer pemerintah pusat/provinsi (dana perimbangan).

Rasio kemandirian keuangan daerah menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah dan demikian sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah (Sularso, 2012).

#### **2.4.2 Kontribusi Pendapatan Asli Daerah**

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. Tubels (2015) menjelaskan bahwa pemerintah daerah merupakan unit yang lebih dekat ke masyarakat dibandingkan pemerintah pusat dimana pemerintah pusat dapat memiliki *assymetric information* sementara pemerintah daerah lebih kecil derajat *assymetric information*-nya karena lebih dekat ke masyarakat.

Teori ketergantungan sumber daya menjelaskan bahwa organisasi adalah konsekwensi dari kemampuan mereka mempengaruhi, sehingga organisasi yang hidupnya tergantung pada subsidi pemerintah biasanya akan cenderung lebih taat pada perintah (aturan) pemerintah (Gudono, 2012). Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) rendah akan bergantung pada transfer dana pemerintah pusat/provinsi, agar dapat mendanai program-programnya. Sedangkan Kabupaten/Kota yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) tinggi dapat menyelenggarakan desentralisasi dengan mengandalkan pendapatan asli daerah lebih banyak, disamping dana transfer (perimbangan).

Menurut Falah, dkk. (2015) desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana APBN dalam kaitannya dengan kebijakan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat, maka dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom (Falah, dkk. 2015).

### **2.4.3 Kompleksitas Jumlah Penduduk**

Organisasi yang kompleks akan dilengkapi dengan sistem informasi yang lebih canggih (sophisticated) dibanding organisasi sederhana (kecil). Pada organisasi yang kompleks terdapat sistem informasi yang efektif untuk menjamin ketersediaan informasi dan mengurangi kos informasi per unit. Sistem informasi yang efektif akan diperlukan pada organisasi yang kompleks untuk mengawasi



ketercapaian tujuan organisasi (Fauzi, 2008). Supaya dapat tau jumlah penduduk di daerah atau wilayah butuh pengukuran dari angka laju pertumbuhan penduduk, kelahiran, kematian maupun angka perpindahan penduduk. Pengukuran dapat didapat dari data yang disediakan dari data kependudukan (Ritonga, 2001).

Jumlah penduduk adalah sekumpulan orang yang bertempat tinggal atau berdomisili di suatu wilayah negara selama jangka waktu tertentu dan sudah memenuhi syarat-syarat yang berlaku di negara tersebut. Penduduk merupakan semua orang yang berdomisili di suatu wilayah selama 6 (enam) bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 (enam) bulan tetapi bertujuan menetap (BPS, 2017). Bentuk penduduk dapat berupa umur, jenis kelamin, agama, mata pencaharian, bahasa, tempat tinggal dan lain-lain. Dari pengertian di atas bahwa penduduk adalah seluruh orang yang menempati suatu daerah atau negara. Banyaknya orang yang menempati suatu daerah atau negara akan menentukan kepadatan penduduk. Sedangkan jumlah penduduk merupakan jumlah orang yang bertempat tinggal di suatu wilayah pada waktu tertentu dengan jumlah penduduk menyangkut kepentingan pembangunan.

Kompleksitas pada riset akuntansi pemerintahan diukur dengan menggunakan proksi populasi penduduk suatu wilayah pada periode tertentu (Christiaens dan Pateghem, 2007). Populasi dianggap sebagai ukuran pembayaran transfer pemerintah berkaitan dengan jumlah sumber daya yang mungkin dapat disalahgunakan oleh pejabat pemerintah (agen). Jadi kota dengan populasi yang lebih besar diperkirakan akan menghasilkan kinerja yang lebih baik karena lebih banyak sumber daya yang dipertaruhkan (Evans dan Patton, 1987). Christiaens dan Pateghem (2007) menemukan bahwa kota besar dengan jumlah penduduk yang lebih banyak memiliki tingkat kepatuhan yang lebih baik terhadap prinsip akuntansi. Penelitian ini juga menduga bahwa semakin banyak populasi penduduk yang dimiliki sebuah Kabupaten/Kota, maka probabilitas mengalami financial distress akan semakin kecil dikarena populasi penduduk menggambarkan besaran transfer (sumber daya) yang dimiliki pemerintah (Evans dan Patton, 1987).

#### **2.4.4 Umur Administratif Pemerintah**

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Landasan hukum terbaru untuk pemekaran daerah di Indonesia adalah UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”<sup>14</sup> Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan”.

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Pembagian tersebut menyangkut luas daerah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni, pertama, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru) dan kabupaten induk. Kedua, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk. Ketiga, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk (Yuliati, 2011). Pembagian atau pecahan suatu daerah tersebut adalah dengan pembentukan daerah baru untuk menjadi mandiri sebagai daerah otonom yang ditetapkan dengan undang-undang dan syarat-syarat pembentukan daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Salah satu hambatan yang cukup serius yang sering dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota baru hasil dari pemekaran daerah yaitu pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat belum sesuai kualitas kerja aparatur dengan apa yang diinginkan masyarakat, kurang tersedianya tenaga manusia dalam hal ini sumber daya manusia yang ahli dan sesuai dengan bidang kerjanya, kurang terampilnya aparatur pemerintah daerah dalam menangani tugas-tugas yang dibebankan kepadanya, dan kondisi

kapasitas administratif pegawai yang tidak memadai. Maka dari pada itu perlu dilakukan pengembangan sumber daya manusia aparatur karena dapat meningkatkan kemampuan aparatur baik kemampuan profesionalnya, kemampuan wawasannya, kemampuan kepemimpinannya maupun kemampuan pengabdianya sehingga pada akhirnya akan meningkatkan kinerja seorang aparatur.

#### **2.4.5 Luas Wilayah Daerah**

Luas wilayah merupakan salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan akan penyediaan sarana dan prasarana daerah sesuai dengan penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Maksudnya semakin besar luas wilayah suatu daerah pemerintahan maka semakin banyak juga sarana dan prasarana yang harus disediakan Pemerintah Daerah agar tersedia pelayanan public yang baik. Dikaitkan dengan pemekaran daerah maka luas wilayah kemungkinan erat kaitannya dengan penganggaran belanja modal. Daerah Otonom Baru (DOB) hasil pemekaran tentunya berupaya membangun daerahnya dengan berbagai fasilitas layanan public yang lebih layak terutama di wilayah-wilayah yang belum menikmati pembangunan layanan public seperti Rumah Sakit/ Puskesmas, Gedung sekolah, pembuatan tower telekomunikasi, pembangunan pasar-pasar tempat berdagang, pembukaan jalur perhubungan berupa dermaga atau jalan-jalan kota yang memudahkan mobilitas masyarakat terutama dari wilayah-wilayah yang belum terjangkau pemerintah sebelumnya.

Wilayah dapat diartikan sebagai bagian permukaan bumi yang memiliki batas-batas dan ciri-ciri tersendiri berdasarkan lingkup pengamatan atas suatu atau lebih fenomena atau kenampakan tertentu. Penekanan pada unsur bagian permukaan oleh berbagai ahli. Sebelum diungkapkan lebih jauh, terdapat beberapa istilah lain sebagaimana disebutkan diatas, yang memiliki pengertian sama atau mendekati peringatan wilayah, seperti daerah, region, kawasan, zone, area, jalur, distrik dan sector. Dalam hal ini faktor ketetapan penggunaan istilah-istilah tersebut sangat tergantung pada konteks pembahasan dan kezalimannya (Asep, 2012).

Menurut Asep (2012) memberikan batasan tentang wilayah yaitu sebagai permukaan bumi yang memiliki kesamaan yang berdasarkan unsur-unsur tertentu yang dipilih. Atas dasar itulah wilayah dapat diciptakan bermacam-macam, misalnya wilayah yang berdasarkan administrasi pemerintah (kabupaten, propinsi). Wilayah geografis (lembah, daratan, pegunungan, hutan), wilayah pemukiman tingkat pembangunan.

Penyediaan prasarana berdasarkan wilayah ini tidak lepas juga kaitannya dengan penyebaran penduduk di wilayah tersebut. Semakin banyak jumlah penduduk dalam satu wilayah maka semakin banyak prasarana dan sarana yang disediakan Pemerintah Daerah. Sebaliknya semakin baik prasarana dan sarana yang disediakan disuatu wilayah akan menarik penduduk untuk berdomisili di wilayah tersebut. Dimana ada penduduk maka disana terjadi kegiatan ekonomi. Jika kegiatan ekonomi masyarakat berkembang dengan baik maka kesejahteraan masyarakat di daerah setempat juga meningkat. Hal ini terkait dengan teori dasardasar ekonomi wilayah yaitu efisiensi dan keadilan.

Efisiensi pembangunan wilayah untuk menunjang alokasi sumber daya secara efektif di berbagai wilayah, hal ini berkaitan dengan persoalan bagaimana memanfaatkan sumber daya secara lebih baik. Keadilan artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk membantu wilayah-wilayah yang kurang maju. Karena penduduk mempunyai mobilitas, maka upaya terbaik adalah membantu penduduk yang kurang makmur yang tinggal di suatu wilayah tertentu agar berani pindah ke wilayah lain (Adisasmita, 2015)

#### **2.4.6 Keselarasan Belanja Daerah**

Belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2015 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Pernyataan Nomor 2 adalah: “Semua pengeluaran dari Rekening kas umum negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya

kembali oleh pemerintah.” Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja daerah dikelompokkan menjadi dalam dua jenis yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung meliputi belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada propinsi/kabupaten dan pemerintah desa, belanja bantuan keuangan kepada propinsi/kabupaten dan pemerintah desa, belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal.

Menurut Bahtiar(2009) Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh daerah. Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri atas : 1. Pelayanan umum. 2. Ketertiban dan ketentraman. 3. Ekonomi. 4. Lingkungan hidup. 5. Perumahan dan fasilitas umum. 6. Kesehatan. 7. Pariwisata dan budaya. 8. Pendidikan. 9. Perlindungan sosial. Klasifikasi belanja sesuai fungsi sama dengan klasifikasi belanja sesuai fungsi dalam APBN di atas. Hal ini untuk memudahkan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara.

## 2.5 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

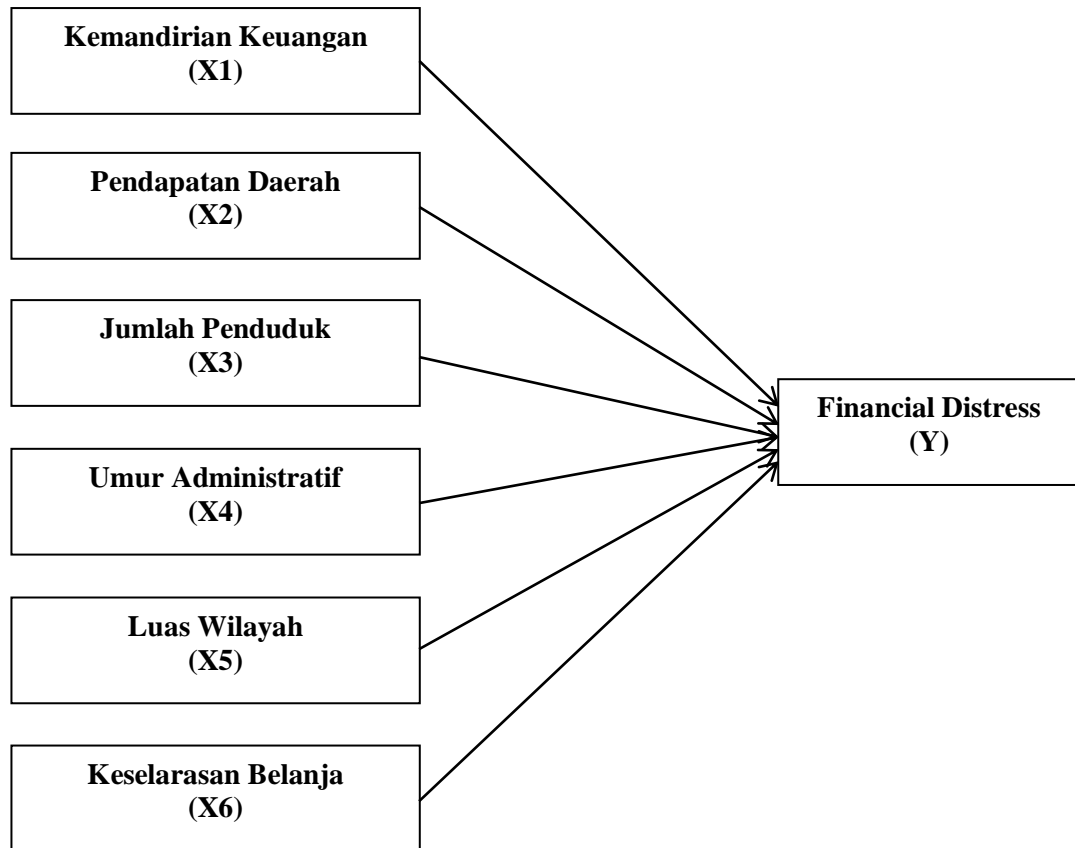
**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>Peneliti</b>	<b>Judul</b>	<b>Variabel</b>	<b>Hasil</b>
Sari, Mutiara (2019)	Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Kondisi Financial Distress Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Se-Indonesia Periode 2015-2017	Kemandirian Keuangan, Derajat Desentralisasi, Jumlah Penduduk, Pemekaran Wilayah Dan Luas Wilayah	Nilai kemandirian finansial, kependudukan dan pemekaran wilayah memiliki nilai positif dan berpengaruh signifikan terhadap financial distress, sedangkan nilai derajat desentralisasi dan wilayah berpengaruh negatif dan signifikan berdampak pada kesulitan keuangan pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia.
Mutiara Galuh Pratiwi (2018)	Prediksi status financial distress	Variable kemandirian keuangan, letak geografis opini audit, jumlah penduduk, luas wilayah dan total asset.	Menunjukkan seluruh variable kemandirian keuangan, letak geografis opini audit, jumlah penduduk, luas wilayah dan total asset berpengaruh secara signifikan terhadap financial distress.

Wicaksono, Adhi (2015)	Financial distress pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di indonesia	Menggunakan variable kemandirian keuangan, letak geografis opini audit, jumlah penduduk. Luas wilayah dan total asset.	Menunjukkan seluruh variable berpengaruh secara signifikan dengan tujuan untuk menguji hipotesis yang telah ditetapkan .
Syurmita (2014)	Pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap prediksi financial distress.	Kemandirian keuangan, derajat desantrilisasi, rasio solvabilitas, jumlah penduduk dan pemekaran wilayah.	Hasil penelitian ini menunjukkan kemandirian keuangan, derajat desantrilisasi, jumlah penduduk dan pemekaran wilayah berpengaruh signifikan terhadap financial distress sedangkan solvabilitas tidak berpengaruh.
Jones dan Walker (2007)	Meneliti tentang Explanators Of Local Government Distress	Indikator keuangan dan non keuangan	Hasil penelitian ini menunjukkan council characteristic, infrastructure dan financial variable berpengaruh local service delivery

**Sumber: Penelitian Terdahulu**

## 2.6 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



## **2.7 Bangunan Hipotesis**

### **2.7.1 Pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap Financial**

#### **Distress**

Teori ketergantungan sumber daya menjelaskan mengenai hubungan antar organisasi. Sebuah organisasi dipandang memiliki sifat seperti makhluk hidup (organisme) yang survavilitasnya akan tergantung pada lingkungan. Kemandirian pemerintah daerah merupakan kemampuan dari pemerintah daerah dalam mengelola kemampuan yang dihasilkan daerahnya, seperti dalam pembangunan daerah, mampu membiayai setiap kegiatan yang dilakukannya, serta mampu memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat. Menurut Halim (2012) menyatakan kemandirian keuangan pemerintah daerah menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi kemandirian, mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah. Hal ini menggambarkan tingginya tingkat partisipasi masyarakat seperti halnya membayar pajak daerah dalam bentuk pendapatan asli daerah maka menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat juga meningkat (Lazyra, 2016).

Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah maka pemerintah daerah cenderung tidak akan mengalami kesulitan dalam memenuhi kesejahteraan masyarakat dan terhindar dari kondisi *financial distress* (Rukmana,2013). Kemandirian keuangan yaitu kemampuan atau kontribusi pendapatan asli daerah dalam memenuhi kebutuhan dalam upaya untuk menjalankan system pemerintahan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan daerahnya. Wicaksono (2015) melakukan penelitian dengan variable pengaruh kemandirian keuangan terhadap financial distress. Berdasarkan hal tersebut dan penjelasan dalam kajian teori dapat disimpulkan hipotesis sebagai berikut:

H1: kemandirian keuangan pemerintah berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*.

## **2.7.2 Pengaruh Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Financial**

### **Distress**

Teori ketergantungan sumber daya menjelaskan bahwa organisasi adalah konsekuensi dari kemampuan mereka mempengaruhi, sehingga organisasi yang hidupnya tergantung pada subsidi pemerintah biasanya akan cenderung lebih taat pada pemerintah (aturan) pemerintah (Syurmita, 2014). Sedangkan menurut Sari (2019) Derajat desentralisasi menggambarkan kontribusi pendapatan asli daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tingkat kekuatan pemerintah dalam melakukan kebijakan untuk mengurus dan mengatur daerahnya, sehingga pemerintah yang memiliki PAD yang tinggi menunjukkan tingkat derajat desentralisasi yang tinggi dalam mengurus pemerintahannya dengan mengandalkan pendapatan asli daerah lebih banyak disamping dana transfer (perimbangan) dalam melakukan kebijakan desentralisasi, sehingga pemerintah dapat melakukan kebijakan yang lebih banyak dalam mengoptimalkan belanja modal.

Menurut UU No. 32 tahun 2005, tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (Albasiah, 2013). Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah dengan derajat desentralisasi yang tinggi probabilitas untuk mengalami financial distress akan kecil kemungkinannya karena memiliki wewenang yang lebih banyak dalam mengalokasikan PAD nya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, dibandingkan dengan daerah yang mendapatkan asli daerahnya lebih rendah karena daerah yang PAD nya rendah akan bergantung pada transfer dana pemerintah pusat. Berdasarkan hal tersebut dan penjelasan dalam kajian teori dapat disimpulkan hipotesis sebagai berikut:

H2: kontribusi pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap kondisi *financial distress*.

### **2.7.3 Pengaruh Kompleksitas Jumlah Penduduk Terhadap Financial**

#### **Distress**

Kompleksitas pada pemerintah pada riset akuntansi diproksikan dengan jumlah penduduk suatu wilayah tertentu (Christiens Dan Pataghem, 2007) jumlah penduduk merupakan jumlah manusia yang bertempat tinggal/berdomisili pada suatu wilayah atau daerah yang dimiliki oleh pemerintahan yang membutuhkan pelayanan dari pemerintah, yang tentunya memiliki banyak tuntutan untuk pelayanan yang lebih memadai. Selain itu jumlah penduduk juga merupakan pengawas kinerja pemerintah. jumlah penduduk merupakan sebuah pengukuran kompleksitas suatu daerah, artinya semakin tinggi jumlah penduduk semakin tinggi pula tingkat tuntutan layanan public yang memadai yang diharapkan oleh masyarakat setempat. Jumlah penduduk merupakan sejumlah manusia atau masyarakat yang bertimpal tinggal atau menetap pada sebuah daerah, berkewajiban dalam memenuhi peraturan daerah tersebut serta, memiliki hak dalam mendapatkan pelayanan publik sehingga memperoleh kesejahteraan.

Mahayani dan Gayatri, (2017), jumlah penduduk mampu untuk memoderasi pengaruh kemandirian keuangan dan level of capital outlay terhadap financial distress. Syurmita, (2014) menjelaskan semakin banyak populasi penduduk suatu daerah maka semakin besar tingkat pelayanan publik yang harus diberikan, maka hal itu dapat menggambarkan bagaimana kinerja pemerintah serta terhindar dari adanya indikasi kebangkrutan Penelitian ini juga menduga bahwa semakin banyak populasi penduduk yang dimiliki sebuah kabupaten dan kota, maka propabilitas mengalami financial distress akan semakin besar karena banyak tuntutan dari masyarakat untuk pelayanan yang lebih baik, penelitian Syurmita (2014), Jones and walker (2007) menemukan bahwa jumlah penduduk berpengaruh signifikan terhadap prediksi financial distress. Berdasarkan hal tersebut dan penjelasan dalam kajian teori dapat disimpulkan hipotesis sebagai berikut:

H3: jumlah pendudukan berpengaruh signifikan terhadap kondisi *financial distress*.

#### **2.7.4 Pengaruh Umur Administratif Wilayah Pada Financial Distress**

Menurut Sari (2019) Proksi pemekaran wilayah pada penelitian ini yaitu umur administratif pemerintah daerah. Daerah yang sudah lama berdiri dengan umur pemerintah yang lebih banyak dalam menjalankan kegiatan pemerintahan dalam mengoptimalkan pemberian layanan public yang memadai kepada masyarakat melalui optamilisasi belanja modal, dibandingkan daerah yang merupakan hasil pemekaran serta baru berdiri tentu belum memiliki pengalaman yang cukup dalam menjalankan kegiatan pemerintahan. Sehingga diduga daerah hasil pemekaran dengan umur yang lebih muda maka propabilitas untuk memiliki financial distress akan lebih besar dibandingkan daerah yang sudah lama berdiri atau bukan pemekaran.

Seangkan menurut peneilitian Syurmita (2014) salah satu tujuan pemekaran atau penggabungan wilayah adalah untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan berdemokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajiban secara lebih baik sebagai warga negara. Namun, pemekaran dan penggabungan wilayah diduga akan berpengaruh terhadap probabilitas pemerintah daerah mengalami financial distress. Pemerintah daerah yang sudah lama terbentuk (tidak mengalami pemekaran), sudah memiliki pengalaman dalam menjalankan kegiatan pemerintahan, sehingga diduga akan terhindar dari financial distress. Sebaliknya, pemerintah daerah yang baru terbentuk (hasil pemekaran), belum memiliki cukup pengalaman dalam pemerintahan sehingga memiliki kinerja yang lebih buruk dan berisiko mengalami financial distress. Berdasarkan hal tersebut dan penjelasan dalam kajian teori dapat disimpulkan hipotesis sebagai berikut:

H4: Umur administratif pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*

#### **2.7.5 Pengaruh Luas Wilayah Terhadap Financial Distress**

Luas wilayah suatu daerah menggambarkan cakupan besarnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Semakin luas wilayah daerah maka kebutuhan akan infrastruktur di daerah tersebut lebih banyak sehingga diharapkan pengalokasian belanja modal yang lebih besar. Luas wilayah dapat dijadikan ukuran memprediksi probabilitas financial distress suatu daerah. Pemerintah daerah yang wilayahnya lebih luas maka probabilitas untuk mengalami financial distress juga akan lebih besar karena pelayanan ataupun pembangunan yang harus dilakukan juga akan lebih besar dibandingkan daerahnya yang wilayahnya lebih kecil. Luas wilayah merupakan ruang atau kesatuan geografis beserta beberapa unsur yang berkaitan, yang memiliki batas dan sistem dan ditentukan berdasarkan aspek administrative dan aspek fungsional. Syurmita (2014), menjelaskan bahwa semakin luas wilayah tersebut maka semakin besar kebutuhan akan pelayanan dari masyarakat. Luas wilayah dalam penelitian ini merupakan ukuran besarnya daerah wewenang suatu pemerintahan yang dapat diukur dengan angka, yang mana luas wilayah antara satu daerah dengan daerah lainnya tidak sama (Sari & Arza, 2019).

Selain itu, penelitian Cheisviyanny et.al (2020) menemukan bahwa pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia yang berada dalam kondisi financial distress umumnya memiliki karakteristik berupa ketergantungan yang tinggi pada pendanaan pemerintah pusat, jumlah penduduk relatif banyak, luas wilayah relatif kecil. Marfiana dan Kurniasih (2014), menjelaskan bahwasannya luas kabupaten memiliki lebih banyak kebutuhan prasarana dari pada wilayah kota. Wicaksono (2015) dalam penelitiannya menemukan bahwa luas wilayah berpengaruh terhadap *financial distress* yang dialami pemerintah daerah. Kebutuhan sarana yang diperlukan pada wilayah yang lebih luas memerlukan banyak biaya dari alokasi belanja modal agar setiap wilayah pada masing- masing pemerintah

daerah. Berdasarkan hal tersebut maka peneliti merumuskan hipotesis sebagai berikut:

H5: luas wilayah berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*

### **2.7.6 Pengaruh Keselarasan Belanja Pada Financial Distress**

Rasio pengelolaan belanja menunjukkan bahwa kegiatan belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah memiliki ekuitas antara periode yang positif yaitu belanja yang dilakukan tidak lebih besar dari total pendapatan yang diterima pemerintah daerah. Rasio ini menunjukkan adanya surplus atau deficit anggaran. Surplus atau deficit yaitu selisih lebih/kurang antara pendapatan dan belanja selama satu periode laporan. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan

Ritongga et al. (2012) 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. Penelitian yang dilakukan oleh Rusdi (2018) menjelaskan bahwa Keselarasan belanja tidak berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*

H6: Keselarasan belanja berpengaruh signifikan terhadap *financial distress*