

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kebijakan Anggaran Pemerintah Daerah

Anggaran keuangan pemerintah daerah adalah rencana target pendapatan dan belanja yang akan dicapai dalam satu periode (Fathurrahman, 2012). Anggaran ini mengambil peranan penting dalam menjaga jalannya pemerintahan untuk menjalankan pelayanan publik. Program dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah akan sejalan dengan kapasitas keuangan yang dimiliki (Akhmad, 2015). Setelah itu, kapasitas keuangan memberikan koridor pada batasan pengeluaran belanja yang dapat dilakukan.

Anggaran keuangan pemerintah daerah merupakan sarana koordinasi manajemen antarbagian dalam pemerintahan (Taufikurohman et al, 2011). Anggaran ini juga menjadi dokumen politik yang membuktikan adanya komitmen antara eksekutif dan legislatif atas penggunaan keuangan publik. Anggaran keuangan pemerintah daerah disusun berdasarkan prioritas dalam menentukan tingkat layanan publik kepada masyarakat (Wadma, Hubungan Kinerja Keuangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Pengangguran, dan Kemiskinan, 2016). Dalam proses monitoring, anggaran mencerminkan kondisi keuangan dan proses pelaksanaan operasional pemerintah daerah.

Selain sebagai dokumen perencanaan dan monitoring, anggaran pemerintah daerah digunakan sebagai dokumen akuntabilitas dan transparansi keuangan dari pemerintah daerah kepada publik atau masyarakat. Anggaran keuangan pemerintah

daerah menginformasikan segala aktivitas dan penggunaan dana organisasi pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik (Hardinandar, 2020). Seluruh pengeluaran pendapatan dan belanja akan dilaporkan kepada publik baik rencana maupun realisasi. Anggaran keuangan pemerintah daerah menunjukkan kondisi keuangan dari pemerintah daerah mengenai pendapatan, belanja, dan pembiayaan keuangan. Dalam operasional, anggaran keuangan pemerintah daerah harus memiliki strategi yang baik dalam mengontrol sumber daya yang dimiliki. Kontrol sumber daya ini bertujuan untuk optimalisasi, efisiensi, dan efektivitas pengeluaran belanja pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat (Ritonga, 2014).

Pemerintah daerah memiliki beberapa tujuan dalam melakukan anggaran keuangan. Dari beberapa literatur, anggaran keuangan pemerintah daerah memiliki beberapa fungsi sebagai berikut (Ritonga, 2014):

1. Alat Perencanaan

Perumusan tujuan dan sasaran kebijakan adalah salah satu fungsi anggaran keuangan pemerintah. Rumusan tujuan dan sasaran kebijakan ini mengatur satuan kerja dibawah pemerintah daerah dalam merundi biaya program dan kebijakan. Disamping itu, hal ini juga merencanakan sumber pendapatan dan nilainya yang akan diperoleh pemerintah daerah (Ritonga, 2014).

2. Alat Kebijakan Fiskal

Anggaran keuangan pemerintah daerah dapat digunakan untuk mengelola kebijakan fiskal. Melalui anggaran keuangan pemerintah

daerah, kebijakan fiskal akan mempermudah pemerintah daerah dan satuan kerjanya untuk memprediksi dan mengestimasi intervensi ekonomi dan layanan publik (Mizkan, Kamaliah, & Agusti, 2015).

3. Alat Pengendalian

Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian kinerja pemerintah. Mekanisme persetujuan legislatif dan musyawarah perencanaan pembangunan menjadi prosedur dalam anggaran keuangan pemerintah daerah melakukan pengendalian terhadap kinerja dan kebijakan pemerintah daerah (Maizunati, 2017).

4. Alat Penilaian Kerja

Penilaian kerja pemerintah daerah dapat ditunjukkan dengan tata kelola anggaran keuangan. Penilaian kinerja pemerintah daerah dinilai berdasarkan pencapaian serapan, efisiensi dan dampak pelaksanaan anggaran (Fathurrahman, 2012).

5. Alat Motivasi

Anggaran digunakan sebagai motivasi bagi pemerintah dan masyarakat dalam optimisme pembangunan ekonomi daerah. Dengan membuat anggaran yang tepat, pemerintah dan masyarakat dapat melaksanakan kebijakan sesuai target dan tujuan pembangunan daerah, sehingga manajemen dapat dijalankan dengan kinerja yang baik (Primawaty, 2017).

6. Alat Politik

Anggaran keuangan pemerintah merupakan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Secara politik, anggaran keuangan dapat menjadi alat politik bagi legislatif (sebagai representasi masyarakat) untuk mendukung dan mengoreksi penggunaan dana publik oleh pemerintah daerah (eksekutif) (Astuti & Mispiyanti, 2019).

7. Alat Menciptakan Ruang Publik

Anggaran keuangan pemerintah daerah diusulkan dan disusun oleh beberapa pihak. Para pihak terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penganggaran keuangan publik. Proses penganggaran inilah yang mampu menciptakan ruang publik, bahwa keuangan pemerintah disusun dan diawasi bersama-sama (Taufikurohman et al, 2011).

8. Alat Koordinasi dan Komunikasi

Komunikasi dan koordinasi dilakukan antar satuan kerja maupun dengan satuan organisasi diluar pemerintah daerah. Komunikasi dan koordinasi ini dilakukan dalam setiap tahap perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Anggaran yang disusun dengan baik akan mampu memetakan dan mengatur koordinasi agar kinerja seluruh satuan kerja bekerja efektif dan efisien (Taufikurohman et al, 2011).

Fungsi anggaran keuangan pemerintah daerah sangat banyak, sehingga konsep dan berbagai penelitian terus dikembangkan. Hal ini karena anggaran

keuangan terutama di sektor pemerintah menyangkut layanan masyarakat dan pembangunan ekonomi. Dalam proses penganggaran, prinsip-prinsip anggaran keuangan pemerintah daerah meliputi (Fathurrahman, 2012):

1. Keutuhan Anggaran

Pendapatan dan belanja pemerintah daerah harus terhimpun dan tersusun dalam satu kesatuan yang utuh. Keutuhan informasi anggaran keuangan ini krusial karena informasi pendapatan, belanja dan pembiayaan saling berhubungan antar pos anggaran. Selain hubungan antar pos anggaran, keutuhan ini juga mengakomodir hubungan periodik anggaran yang berkesinambungan.

2. Otorisasi Oleh Legislatif

Legislatif memiliki otorisasi publik terhadap anggaran sebelum eksekutif membelanjakan anggaran yang telah disahkan bersama legislatif.

3. Komprehensif

Anggaran harus merepresentasikan seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah secara terperinci. Dengan demikian, adanya dana *nonbudgetair* (diluar anggaran) sebenarnya telah menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.

4. Periodik

Anggaran keuangan disusun berdasarkan periode tertentu agar memiliki batasan waktu dalam pelaksanaan. Anggaran keuangan

pemerintah daerah disusun berdasarkan periode 1 tahun dari bulan Januari ke Desember.

5. *Nondiscretionary Appropriation*

Anggaran keuangan pemerintah daerah sebagaimana jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus dimanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.

6. Jelas dan Dapat Diketahui

Anggaran keuangan pemerintah daerah disusun secara sederhana, mudah dipahami masyarakat, dan tidak ambigu. Disamping itu, anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas sebagai tanggung jawab dan transparansi pengelolaan anggaran.

B. Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah

Pengertian kondisi keuangan pemerintah daerah telah banyak dikembangkan selama beberapa dekade terakhir. Definisi kondisi keuangan pemerintah daerah adalah kapasitas keuangan pemerintah daerah guna melakukan pendanaan kebijakan pemerintah yang berkelanjutan (Ritonga, 2014). Kapasitas pendanaan pemerintah daerah dibedakan menjadi beberapa analisis rasio seperti solvabilitas anggaran, solvabilitas jangka panjang, solvabilitas jangka pendek, solvabilitas layanan, fleksibilitas keuangan, dan kemandirian keuangan (Ritonga, 2014).

The Canadian Institute of Chartered Accountants (Ritonga, 2014) menjelaskan pengertian kondisi keuangan pemerintah daerah dalam konteks *fiscal health*. Kondisi keuangan pemerintah daerah mengukur kesehatan keuangan

pemerintah daerah dalam beberapa aspek antara lain aspek keberlanjutan, kerentanan dan fleksibilitas. Hal ini dilakukan dalam konteks keseluruhan lingkungan ekonomi dan keuangan pemerintah daerah. Keberlanjutan atau kesinambungan keuangan pemerintah daerah adalah kondisi pemerintah daerah untuk mampu mempertahankan program yang sudah direncanakan (Hardinandar, 2020). Disamping itu, anggaran keuangan pemerintah daerah tersebut harus mampu memenuhi beban utang yang terjadi sebelumnya (Hardinandar, 2020).

Kerentanan keuangan pemerintah daerah adalah kondisi keuangan pemerintah daerah yang rentan atau tergantung pada berbagai sumber pendanaan atau pendapatan (Mahmudi, 2016). Struktur pendapatan pemerintah daerah berupa pendapatan asli daerah dan dana perimbangan. Dana perimbangan ini merupakan sumber lain diluar kendali pemerintah daerah. Maka dari itu, pemerintah daerah harus mampu mengelola pendapatan dan pendanaan anggarannya termasuk memproyeksikan pendapatan yang tidak dalam kendalinya (dalam hal ini dana perimbangan dan pendapatan dari sumber lainnya).

Fleksibilitas keuangan pemerintah daerah adalah kondisi keuangan pemerintah daerah dalam meningkatkan sumber daya pendanaan keuangan (Mahmudi, 2016). Peningkatan sumber daya pendanaan anggaran ini bertujuan untuk merespon perubahan situasi dan kondisi. Kemampuan fleksibilitas keuangan pemerintah daerah ini biasanya dilakukan melalui peningkatan sumber-sumber pendapatan dan meningkatkan kapasitas dan preferensi utang (Mahmudi, 2016). Dari ketiga kriteria kondisi keuangan pemerintah daerah tersebut, kondisi keuangan dapat didefinisikan sebagai kondisi pemerintah daerah dapat memenuhi standar

dalam operasi, hutang dan kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan, fleksibel dalam berbagai kondisi, dan antisipatif terhadap kerentanan.

1. Solvabilitas Anggaran

Solvabilitas anggaran merupakan kemampuan pendapatan pemerintah daerah dalam membiayai belanja yang diinginkan (Ritonga, 2014). Solvabilitas anggaran menunjukkan kapasitas keuangan pemerintah daerah untuk menunaikan belanja pemerintah daerah. Rasio solvabilitas anggaran dirinci sebagai berikut:

$$\text{Rasio A} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK})}{(\text{Total Belanja} - \text{Belanja Modal})}$$

$$\text{Rasio B} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK})}{\text{Belanja Operasional}}$$

$$\text{Rasio C} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK})}{\text{Belanja Pegawai}}$$

$$\text{Rasio D} = \frac{\text{Total Pendapatan}}{\text{Total Belanja}}$$

2. Solvabilitas Jangka Pendek

Solvabilitas jangka pendek adalah kemampuan keuangan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan atau utang jangka pendek (Ritonga, 2014). Jangka pendek yang dimaksud adalah kurang dari 1 tahun. Semakin tinggi rasio solvabilitas jangka pendek berarti semakin banyak aktiva lancar yang tersedia untuk menyelesaikan kewajiban jangka pendek pemerintah daerah. Meskipun demikian, rasio yang terlalu tinggi juga menjadi indikator yang kurang baik karena menunjukkan aktiva lancar yang berlebih dan tidak optimal

dalam melaksanakan pelayanan publik. Rasio solvabilitas jangka pendek dihitung berdasar 3 rasio yaitu:

$$\text{Rasio A} = \frac{(\text{Kas} + \text{Setara Kas} + \text{Investasi Jangka Pendek})}{\text{Kewajiban Lancar}}$$

$$\text{Rasio B} = \frac{(\text{Kas} + \text{Setara Kas} + \text{Investasi Jangka Pendek} + \text{Piutang})}{\text{Kewajiban Lancar}}$$

$$\text{Rasio C} = \frac{\text{Aktiva Lancar}}{\text{Kewajiban Lancar}}$$

3. Solvabilitas Jangka Panjang

Solvabilitas jangka panjang dalam keuangan pemerintah daerah merupakan kemampuan dan kapasitas aset pemerintah daerah dalam melunasi kewajiban jangka panjang (Ritonga, 2014). Berbeda halnya dengan periode jangka pendek, periode kewajiban jangka panjang memiliki kurun waktu lebih dari 1 tahun bahkan lebih dari 5 tahun. Rasio ini dihitung menggunakan 3 rasio yaitu:

$$\text{Rasio A} = \frac{\text{Total aset}}{\text{Kewajiban Jangka Panjang}}$$

$$\text{Rasio B} = \frac{\text{Total aset}}{\text{Total Kewajiban}}$$

$$\text{Rasio C} = \frac{\text{Ekuitas Dana Investasi}}{\text{Total kewajiban}}$$

4. Kemandirian Keuangan

Rasio kemandirian keuangan merepresentasikan kemampuan keuangan pemerintah daerah untuk mengoptimalkan hak-hak keuangannya secara efektif dan efisien (Ritonga, 2014). Rasio kemandirian keuangan ini menyoroti proporsi pendapatan asli daerah dalam total pendapatan maupun kontribusinya terhadap belanja. Rasio ini dihitung berdasar 2 rasio yaitu:

$$\text{Rasio A} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Total Pendapatan}}$$

$$\text{Rasio B} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Total Belanja}}$$

Meski ditopang oleh dana perimbangan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya. Maka dari itu, instrumen PAD ini dapat diintervensi melalui berbagai kebijakan agar dapat menjadi sumber pendanaan anggaran pemerintah daerah.

5. Fleksibilitas Keuangan

Fleksibilitas keuangan pemerintah daerah merupakan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam mengatasi kejadian yang tidak terduga di masa depan (Ritonga, 2014). Rasio ini diukur berdasarkan 4 rasio berikut:

$$\text{Rasio A} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{DAK} - \text{Belanja Pegawai})}{(\text{Pembayaran Pokok Pinjaman} + \text{Belanja Bunga})}$$

$$\text{Rasio B} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{DAK} - \text{Belanja Pegawai})}{\text{Jumlah Kewajiban}}$$

$$\text{Rasio C} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{DAK} - \text{Belanja Pegawai})}{\text{Kewajiban Jangka Panjang}}$$

$$\text{Rasio D} = \frac{(\text{Total Pendapatan} - \text{DAK})}{\text{Jumlah Kewajiban}}$$

6. Solvabilitas Layanan

Solvabilitas layanan menunjukkan kapasitas keuangan pemerintah daerah untuk menyediakan dan mempertahankan kualitas pelayanan publik yang dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat (Ritonga, 2014). Oleh sebab itu, jumlah penduduk menjadi pembagi di setiap rasio solvabilitas layanan. Hal ini menunjukkan seberapa besar sumber daya keuangan pemerintah daerah yang

dapat dialokasikan untuk per kapita penduduk. Indikator ini dihitung berdasarkan 5 rasio yaitu:

$$\text{Rasio A} = \frac{\text{Total Ekuitas}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

$$\text{Rasio B} = \frac{\text{Total Aset}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

$$\text{Rasio C} = \frac{\text{Total Aset Tetap}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

$$\text{Rasio D} = \frac{\text{Total Belanja}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

$$\text{Rasio E} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Jumlah Penduduk}}$$

C. Kemiskinan dan Intervensi Kebijakan Fiskal

Kemiskinan adalah kondisi masyarakat atau penduduk yang memiliki pendapatan di bawah garis standarkebutuhan minimum, baik kebutuhan makanan maupun non makanan (Biro Analisia Anggaran SETJEN DPR RI, 2021). Ambang batas ini disebut sebagai garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah sejumlah nilai rupiah yang diperlukan untuk dapat membiayai kebutuhan makanan setara 2100 kalori per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari pakaian, perumahan, pendidikan, kesehatan, transportasi, serta aneka barang dan jasalainnya (Zahra, Fatin, Afuwu, & Auliyah, 2019).

Secara ekonomi, kemiskinan seringkali ditandai oleh kondisi keuangan yang serba kekurangan mulai dari kekurangan pangan, kekurangan akses pendidikan, kondisi kesehatan yang buruk, rumah tinggal tidak layak dan kekurangan akses

pekerjaan dan pendapatan (Biro Analisa Anggaran SETJEN DPR RI, 2021). Secara politik, kemiskinan terlihat dari aksesibilitas terhadap kekuasaan dan politik (TNP2K, 2020). Kemiskinan dalam konteks politik didefinisikan sebagai ketidaksamaan kesempatan dalam mengakumulasi basis kekuasaan sosial dan aset atau modal. Penguasaan dan akumulasi modal ini meliputi (TNP2K, 2020): (a) sumber keuangan seperti pekerjaan dan kredit; (b) modal produktif atau aset seperti tanah, bangunan, mesin dan peralatan; (c) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk merealisasikan kepentingan seperti koperasi, parpol dan organisasi sosial; (d) pengetahuan dan ketrampilan; (e) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang/jasa, dan sumber daya lainnya; dan (f) informasi yang berguna untuk memperoleh akses ekonomi. Sedangkan secara sosial psikologis, kemiskinan adalah kekurangan jaringan dan lemahnya posisi dalam struktur sosial yang mendukung untuk mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas dan pendapatan (TNP2K, 2020).

Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar dari sisi penawaran dan kemampuan terhadap akses pendapatan ekonomi dari sisi permintaan (Zahra, Fatin, Afuwu, & Auliyah, 2019). Kemiskinan merupakan masalah global yang dipahami secara subyektif dan komparatif. Disamping itu, kemiskinan juga dipandang sebagai kajian moral, evaluatif dan bidang ilmiah yang telah mapan. Kemiskinan secara subyektif dipandang sebagai dampak karakter manusia yang beragam sehingga terjadi persaingan yang menegasikan yang lain (Rini & Sugiharti, 2016). Hal ini kemudian dapat dikomparasikan antara kelompok masyarakat yang memiliki pendapatan yang lebih tinggi dari kelompok masyarakat

lainnya. Kemiskinan telah dikaji dan diteliti sebagai masalah global di seluruh dunia. Kemiskinan menyangkut masalah moral, evaluasi kebijakan dan teori yang berkembang sehingga penelitiannya telah menunjukkan keberagaman yang begitu luas (Rini & Sugiharti, 2016).

Faktor-faktor penyebab kemiskinan dapat diklasifikasikan dalam beberapa bagian. Pertama, penyebab individual, kemiskinan yang diakibat oleh perilaku, pilihan atau kemampuan dari kelompok masyarakat miskin (Rini & Sugiharti, 2016). Akan tetapi, hal ini lebih tepatnya terletak pada perbedaan kualitas sumber daya manusia dan perbedaan akses modal. Kedua, penyebab keluarga, kemiskinan yang disebabkan oleh rendahnya pendidikan keluarga (Rini & Sugiharti, 2016). Budaya dan pendidikan keluarga memberikan sumbangsih faktor kemiskinan yang melekat pada kehidupan sehari-hari, misalnya tentang bagaimana mengelola keuangan, mendapatkan pekerjaan, meningkatkan kemampuan dan produktivitas. Ketiga, penyebab agensi, hal ini memandang kemiskinan sebagai akibat dari aksi pihak lain, termasuk perang, kebijakan pemerintah dan himpitan persaingan ekonomi (Rini & Sugiharti, 2016). Dalam pandangan ini, kemiskinan muncul dari proses interaksi eksternal sehingga korban kemiskinan menjadi dampak yang tidak terelakkan. Keempat, penyebab struktural, kemiskinan merupakan hasil dari proses struktur sosial dan kebijakan pemerintah (Rini & Sugiharti, 2016). Kebijakan pemerintah menciptakan kemiskinan karena ketidakmampuan pemerintah dalam melakukan pemerataan distribusi pendapatan.

Strategi penanggulangan kemiskinan dilakukan pemerintah dalam berbagai kebijakan salah satunya dengan kebijakan fiskal. Kebijakan ini dapat dilakukan

dengan transfer pendapatan langsung (*cash transfer*), bentuk subsidi keuangan lainnya yang diperuntukkan bagi penduduk miskin (*transfer payment*) dan kebijakan pertumbuhan yang efektif mengentaskan kemiskinan (*pro-poor growth*) (Astuti & Mispiyanti, 2019). Kebijakan transfer pendapatan berdampak langsung karena dapat meningkatkan pendapatan individual penduduk secara instan. Meski demikian, kebijakan tersebut membutuhkan biaya besar dan proses redistribusi yang tepat. Disamping itu, kebijakan transfer dinilai kurang bijak karena berpotensi melemahkan produktivitas penduduk miskin yang memiliki kompetensi kerja.

Kebijakan transfer pendapatan yang pernah diterapkan di Indonesia antara lain program bantuan langsung tunai (BLT), program beras untuk keluarga miskin (Raskin), bantuan siswa miskin (BSM), dan beberapa program berupa kartu seperti kartu prakerja, kartu indonesia pintar dan sehat (Zahra, Fatmahanik, Afuwu, & Auliyah, 2019). Sedangkan strategi *pro-poor growth* memberi pengaruh tidak langsung dalam proses pengentasan kemiskinan. Kebijakan *pro-poor growth* dilaksanakan melalui: (1) perluasan lapangan kerja padat karya; (2) menysasar sektor-sektor dengan dominasi penduduk miskin; (3) mampu menciptakan pendapatan dan pekerjaan bagi penduduk miskin; dan (4) melakukan pemerataan distribusi pendapatan sehingga ketimpangan menurun (Hardinandar, 2020). Kebijakan ini memberi pengaruh pada pendapatan penduduk miskin melalui efek pertumbuhan dan distribusi pendapatan.

Kebijakan *pro-poor growth* merupakan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga berdampak pada penurunan tingkat kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Akan tetapi, pertumbuhan ekonomi yang

memiliki pengaruh terhadap pengentasan kemiskinan dan distribusi pendapatan membutuhkan kinerja kebijakan yang prima. Beberapa pertumbuhan ekonomi tidak berdampak disebabkan oleh (1) laju pertumbuhan ekonomi konstan rendah; (2) pola pertumbuhan ekonomi tidak seimbang; dan (3) kegagalan kebijakan pemerintah dalam program pengentasan kemiskinan. Strategi *pro-poor growth* biasanya dilakukan melalui kebijakan fiskal (Hardinandar, 2020).

Kebijakan fiskal bergantung sekali dengan perolehan pendapatan pemerintah daerah. Upaya meningkatkan pajak nasional dan daerah dapat meningkatkan kapasitas fiskal sehingga berpotensi meningkatkan belanja pemerintah daerah. Peningkatan belanja daerah secara langsung meningkatkan *output* daerah dan secara tidak langsung meningkatkan pendapatan individual dan konsumsi masyarakat (Maizunati, 2017). Kebijakan fiskal di tingkat daerah dimungkinkan melalui kebijakan desentralisasi fiskal dengan melimpahkan sebagian kewenangan fiskal pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui fungsi pendapatan (*revenue assignments*) dan fungsi pengeluaran (*expenditure assignments*). Akan tetapi, implementasi kebijakan desentralisasi fiskal seringkali berdampak pada munculnya *trade-off* antara pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan.

D. Teori Klasterisasi

Klasterisasi adalah proses membuat pengelompokan sehingga semua anggota dari setiap sebuah populasi mempunyai kelompok dengan kesamaan ciri berdasarkan ukuran tertentu (Abdyo & Permadi, 1999). Analisis *cluster* atau

analisis kelompok merupakan teknik analisa data yang bertujuan untuk mengelompokkan individu atau objek ke dalam beberapa kelompok yang memiliki sifat berbeda antar kelompok, sehingga individu atau objek yang terletak di dalam satu kelompok akan mempunyai sifat relatif homogen. Tujuan analisis *cluster* adalah mengelompokkan objek-objek tersebut (Talakua, Leleury, & Talluta, 2017). Analisis Klaster memiliki beberapa kelebihan dan juga kekurangan sebagai berikut (Talakua, Leleury, & Talluta, 2017):

1. Kelebihan
 - a. Dapat mengelompokkan data observasi dalam jumlah besar dan variabel yang relatif banyak. Data yang di reduksi dengan kelompok akan mudah dianalisis.
 - b. Dapat dipakai dalam skala data ordinal, interval dan rasio.
2. Kelemahan
 - a. Pengelompokan bersifat subjektifitas peneliti karena hanya melihat dari gambar dendogram.
 - b. Untuk data heterogen antara objek penelitian yang satu dengan yang lain akan sulit bagi peneliti untuk menentukan jumlah kelompok yang di bentuk.
 - c. Metode-metode yang dipakai memberikan perbedaan yang signifikan, sehingga dalam perhitungan biasanya masing-masing metode dibandingkan.
 - d. Semakin besar observasi, biasanya tingkat kesalahan akan semakin besar.

Analisis kluster memiliki beberapa tahap dalam analisis. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan pengelompokan kluster yang akurat. Beberapa tahap tersebut adalah sebagai berikut (Abdyo & Permadi, 1999):

1. Menetapkan ukuran kriteria pengelompokan data.

Mengukur kesamaan antara objek yang dianalisis berdasarkan kriteria yang ditentukan. Sesuai prinsip dasar cluster yang mengelompokkan objek yang mempunyai kemiripan, maka proses pertama adalah mengukur seberapa jauh ada kesamaan objek. Pengukuran jarak yang populer adalah metode *Euclidean distance*. Pada dasarnya, cara ini akan memasukan sebuah data ke dalam *cluster* tertentu dengan mengukur jarak data tersebut ke pusat kluster.

2. Melakukan proses standarisasi data jika diperlukan.
3. Melakukan pengklasteran. Proses inti *clustering* adalah pengelompokan data, yang biasa dilakukan dengan dua metode yaitu:

- a. Metode Hierarki

Metode ini memulai pengelompokan dengan dua atau lebih objek yang mempunyai kesamaan paling dekat. Kemudian proses diteruskan ke objek lain yang mempunyai kedekatan kedua. Demikian seterusnya sehingga *cluster* akan membentuk semacam pohon dimana ada hierarki (tingkatan yang jelas) antara objek. Dendogram biasanya digunakan untuk membantu memperjelas proses hierarki tersebut (Talakua, Leleury, & Talluta, 2017).

b. Metode Nonhierarki

Berbeda dengan metode hierarki, metode ini justru di mulai dengan menentukan terlebih dahulu jumlah *cluster* yang diinginkan. Setelah jumlah *cluster* diketahui, baru proses *cluster* dilakukan tanpa mengikuti proses hierarki (Talakua, Leleury, & Talluta, 2017).

4. Melakukan penanaman *cluster-cluster* yang terbentuk.
5. Melakukan validasi dan *profiling cluster*.

Adapun ciri-ciri *cluster* adalah homogenitas (kesamaan) yang tinggi antara anggota dalam satu *cluster* (*within klaster*) dan heterogenitas (perbedaan) yang tinggi antara *cluster* yang satu dengan klaster lain (*between-cluster*). Analisis cluster memiliki beberapa istilah penting, antara lain (Talakua, Leleury, & Talluta, 2017):

1. *Distances between cluster centers*, yaitu jarak yang menunjukkan bagaimana terpisahnya pasangan individu *cluster*.
2. Keanggotaan *cluster* (*cluster membership*), ialah keanggotaan yang menunjukkan *cluster* untuk setiap objek yang menjadi anngotanya.
3. Pusat *cluster* (*cluster centers*), ialah titik awal di mulai pengelompokan dalam *cluster* nonhierarki.
4. Rata-rata lama *cluster* (*cluster centroid*), ialah nilai rata-rata variabel dari semua objek atau observasi dalam *cluster* tertentu.
5. Skedul aglomerasi (*agglomeration schedule*), ialah jadwal yang memberikan informasi tentang objek atau kasus yang dikelompokan pada setiap tahap pada suatu proses analisis *cluster* yang hierarki.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dengan topik kondisi keuangan pemerintah daerah telah banyak dilakukan. Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk menganalisis kondisi keuangan satu pemerintah daerah dalam runtut waktu beberapa tahun. Atau dalam penelitian yang lain, kondisi keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota dianalisis untuk mengetahui posisi antar kabupaten kota dalam provinsi.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

NAMA	JUDUL	METODE	HASIL
Nur Afyah Maizunati (2017)	Analisis Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah Kota Magelang Dalam Klaster Kota Di Jawa-Bali	Metode Indeks Komposit Kondisi Keuangan dan Klasterisasi Pemerintah Daerah	Kondisi keuangan Pemerintah Kota Magelang masuk dalam klasifikasi baik (0,856 ~ 1). Kondisi keuangan terbaik dicapai pada dimensi solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, fleksibilitas keuangan dan solvabilitas layanan.
Irna Mardi Yati dan Jhon Andra Asmara (2020)	Analisis Indeks Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Aceh Tahun 2015-2017	Metode Kualitatif Deskriptif dan Indeks Rasio Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah	Dalam kurun waktu 3 tahun keuangan kabupaten/kota di Provinsi Aceh yang mendapatkan kategori nilai indeks terbaik adalah Sabang

			(0,488), Banda Aceh (0,452), Aceh Tengah (0,444), Aceh Besar (0,389), dan Gayo Lues (0,382). Sedangkan pemerintah daerah dengan nilai kondisi keuangan kategori tingkat atau peringkat keuangan terendah adalah Aceh Tenggara (0,177), Aceh Singkil (0,148) Lhokseumawe (0,106).
Ardiyana Primawaty (2017)	Analisis Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah Se-Sumatera Tahun 2011-2015	Metode Indeks Rasio Kondisi Keuangan dan Pendekatan Kualitatif Deskriptif	Perbedaan kondisi keuangan pada masing-masing tipe pemerintahan berdasarkan model enam dimensi Ritonga (2014). Setelah melalui proses analisis didapati bahwa pemerintah daerah yang meskipun laporan keuangannya memperoleh opini wajar dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, namun

			kondisi keuangan pemerintah daerahnya masih termasuk dalam katagori kurang baik.
Suryani dan Hasan Basri Faisal (2016)	Analisis Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh Dan Sumatera Utara	Metode Indeks Rasio Kondisi Keuangan dan <i>Mann-Whitney U</i> <i>Test</i>	(1) kabupaten/kota di Aceh memiliki tingkat kondisi keuangan daerah yang lebih baik dari pada kabupaten/kota di Sumatera Utara atas rasio total pendapatan daerah/ jumlah penduduk, rasio pajak daerah dan retribusi daerah/ PDRB, dan rasio SiLPA tahun sebelumnya / belanja daerah; dan (2) kabupaten/kota di Sumatera Utara memiliki tingkat kondisi keuangan daerah yang lebih baik dari pada kabupaten/kota di Aceh atas rasio belanja modal/ total belanja daerah.

Kontribusi penelitian terhadap penelitian sejenis adalah sebagai berikut:

- a. Penelitian sebelumnya menganalisis kondisi keuangan pemerintah daerah baik *time series* untuk satu daerah maupun beberapa daerah dalam satu waktu yang sama (*cross section*).
- b. Penelitian sebelumnya hanya menganalisis kondisi keuangan pemerintah daerah dan melihat posisi antar daerah kabupaten/kota dalam satu wilayah.
- c. Penelitian ini menganalisis kondisi keuangan pemerintah daerah yang berkaitan dengan kemiskinan di masing-masing daerah.
- d. Dari penelitian ini, kondisi keuangan pemerintah daerah akan spesifik dianalisis pada masing-masing daerah dalam kinerjanya mengentaskan kemiskinan.