# BAB II
# TINJAUAN PUSTAKA

## 2.1. Teori Agensi

Menurut Jensen & Meckling (1976), teori agensi merupakan kontrak di bawah satu atau lebih yang melibatkan agen untuk melaksanakan beberapa layanan dengan melakukan pendelegasian wewenang pengambilan keputusan kepada agen. Teori ini menjelaskan hubungan kontraktual antara pihak prinsipal (pemberi tugas) dengan agen (pelaksana tugas). Dalam hubungan ini, agen diberikan wewenang untuk bertindak atas nama prinsipal, tetapi terdapat potensi konflik kepentingan karena agen cenderung bertindak demi kepentingan pribadinya. Menurut Eisenhardt (1989) teori agen fokus pada bagaimana hubungan tersebut dapat diatur melalui kontrak yang mencerminkan insentif dan pengawasan agar agen bertindak sesuai dengan tujuan prinsipal. Untuk mengurangi konflik tersebut, perlu adanya mekanisme pengawasan, insentif, dan transparansi agar agen bertindak.

Dalam konteks sektor publik, penerapan teori keagenan memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan sektor swasta. Menurut Gauld (2023) teori keagenan dalam organisasi sektor publik menekankan bahwa kinerja sektor publik dapat ditingkatkan melalui kontrak berbasis insentif antara berbagai aktor, di mana prinsipal lebih mungkin mencapai hasil yang diinginkan sementara agen mendapatkan kejelasan mengenai program kerja dan tujuan yang harus dicapai. Tantangan utama yang dihadapi dalam hubungan keagenan sektor publik adalah memastikan bahwa agen memenuhi kepentingan masyarakat secara keseluruhan, bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu (Gauld, 2023). Kondisi ini menjadi semakin kompleks karena dalam sektor publik, prinsipal tidak tunggal

melainkan mencakup seluruh lapisan masyarakat yang memiliki preferensi dan kepentingan yang beragam, sehingga pengawasan terhadap perilaku agen menjadi jauh lebih sulit dibandingkan dalam konteks korporasi.

Dalam konteks keuangan pemerintah daerah, hubungan keagenan terjadi antara masyarakat sebagai prinsipal dan pemerintah daerah sebagai agen. Masyarakat mendelegasikan wewenang pengelolaan sumber daya publik kepada pemerintah daerah melalui mekanisme demokrasi dan peraturan perundang-undangan, dengan harapan bahwa sumber daya tersebut dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun demikian, asimetri informasi yang melekat dalam hubungan ini menjadi sumber persoalan mendasar, karena pemerintah daerah sebagai agen memiliki akses informasi yang jauh lebih lengkap mengenai proses perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan belanja daerah dibandingkan masyarakat sebagai prinsipal. Kondisi asimetri informasi ini membuka ruang bagi terjadinya pergeseran orientasi belanja dari kepentingan publik yang semestinya. Dalam penelitian ini, teori keagenan digunakan sebagai kerangka untuk memahami mengapa kapasitas fiskal yang memadai tidak selalu menghasilkan komposisi belanja yang berpihak pada kelompok miskin, serta mengapa penguatan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang krusial dalam mempersempit celah keagenan tersebut.

## 2.2. Teori Anggaran Sektor Publik

Anggaran adalah perencanaan keuangan untuk masa depan (Mardiasmo, 2018). Anggaran merupakan alat akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Program dan

kebijakan yang dikeluarkan pemerintah akan sejalan dengan kapasitas keuangan yang dimiliki. Kemampuan keuangan yang dimiliki menjadi acuan dalam menetapkan seberapa besar anggaran yang dapat dialokasikan untuk keperluan belanja.

Dalam konteks sektor publik, anggaran tidak hanya dipandang sebagai dokumen administratif semata, melainkan sebagai instrumen kebijakan yang mencerminkan prioritas dan komitmen pemerintah terhadap masyarakat. Setiap rupiah yang dialokasikan dalam anggaran merupakan cerminan dari pilihan politik dan ekonomi yang dibuat oleh pemerintah. Oleh sebab itu, proses penyusunan anggaran harus dilakukan secara sistematis, partisipatif, dan bertanggung jawab agar dapat mengakomodasi kebutuhan seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata.

Lebih dari sekadar alat perencanaan dan akuntabilitas, anggaran juga memiliki peran strategis yang lebih luas dalam kehidupan bernegara. Anggaran adalah alat ekonomi terpenting yang dimiliki pemerintah untuk mengarahkan perkembangan sosial dan ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil pemerintah melalui anggaran yang mereka buat. Anggaran sektor publik harus mampu merefleksikan perubahan prioritas kebutuhan dan keinginan masyarakat, serta menentukan penerimaan dan pengeluaran unit-unit pemerintah baik pusat maupun daerah. Oleh karena itu, penyusunan anggaran yang tepat dan terencana menjadi kunci dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Menurut Mahsun dkk. (2015) anggaran memiliki beberapa fungsi utama, yaitu:

1. Alat Perencanaan

   Sebagai alat perencanaan, anggaran sektor publik merupakan alat yang digunakan untuk melakukan berbagai perencanaan, seperti perumusan tujuan dan kebijakan, program, aktivitas, alokasi dana dan sumber pembiayaan, serta indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategis.

2. Alat Pengendalian

   Sebagai alat pengendalian, anggaran sektor publik berfungsi sebagai instrumen yang dapat mengendalikan terjadinya pemborosan-pemborosan pengeluaran. Berdasarkan anggaran yang diajukan, pemerintah menyajikan rencana detail tentang semua penerimaan dan pengeluaran yang harus dipertanggungjawabkan kepada publik.

3. Alat kebijakan Fiskal

   Sebagai alat kebijakan fiskal, anggaran sektor publik digunakan sebagai instrumen yang dapat mencerminkan arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi, yang akan mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Alat Politik

   Sebagai alat politik, anggaran sektor publik merupakan dokumen politik yang berupa komitmen dan kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik.

5. Alat Koordinasi dan Komunikasi

   Sebagai alat koordinasi, anggaran sektor publik merupakan instrumen untuk melakukan koordinasi antarbagian dalam pemerintahan. Sebagai alat komunikasi, anggaran sektor publik berfungsi sebagai alat komunikasi antarunit kerja dalam lingkungan eksekutif.

6. Alat Penilaian Kinerja

   Sebagai alat penilaian kinerja, anggaran sektor publik merupakan wujud komitmen dari pihak eksekutif sebagai pemegang anggaran kepada pihak legislatif sebagai pemberi wewenang. Kinerja pihak eksekutif sebagai manajer publik dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

7. Alat Pemotivasi

   Sebagai alat pemotivasi, anggaran sektor publik dapat memotivasi pihak eksekutif beserta stafnya untuk bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

8. Alat untuk Menciptakan Ruang Publik

Sebagai alat untuk menciptakan ruang publik, anggaran sektor publik merupakan wadah untuk menampung aspirasi dari kelompok masyarakat, baik kelompok masyarakat yang terorganisir maupun tidak terorganisir.

Fungsi anggaran sektor publik sangat beragam dan terus menjadi bahan kajian yang berkembang dari waktu ke waktu. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa anggaran sektor publik memiliki peran yang sangat strategis, karena berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan masyarakat dan upaya pembangunan ekonomi daerah. Sehingga, diperlukan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menyusunnya. Beberapa prinsipnya adalah sebagai berikut (Mardiasmo, 2018).

1. Otorisasi oleh legislatif

   Anggaran publik harus mendapatkan otorisasi legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

2. Komprehensif

   Anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana nonbudgeter pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.

3. Keuntungan anggaran

   Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).

4. *Nondiscretionary Appropriation*

Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif untuk termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

5. Periodik

   Anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi-tahunan.

6. Akurat

   Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overstimate* pengeluaran.

7. Jelas

   Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan.

8. Diketahui publik

   Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

## 2.3. Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah

Kondisi keuangan pemerintah daerah di Indonesia secara umum masih menunjukkan ketimpangan yang mendasar antara tujuan kemandirian fiskal dan realita ketergantungan terhadap transfer dari pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal yang diterapkan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah bertujuan memberikan otonomi lebih besar kepada daerah dalam

pengelolaan keuangan dan pembangunan ekonomi, namun dalam praktiknya hasil yang dicapai belum sepenuhnya sesuai harapan (Fitriah & Suryaningrum, 2023). Tingginya kontribusi transfer pusat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) menyebabkan kapasitas fiskal daerah cenderung lemah karena minimnya kontribusi PAD, kondisi yang memperlihatkan bahwa meskipun transfer pusat berfungsi sebagai instrumen pemerataan, sekaligus menimbulkan ketergantungan fiskal yang menghambat kemandirian daerah.

Ketergantungan fiskal yang tinggi berdampak langsung pada pengelolaan kondisi keuangan pemerintah daerah. Efisiensi anggaran pemerintah pusat akan menyebabkan sempitnya ruang fiskal daerah, terutama bagi daerah yang tingkat ketergantungan tinggi terhadap dana transfer, sehingga pemerintah daerah terpaksa merespons kondisi tersebut melalui optimalisasi PAD, efisiensi dan prioritisasi belanja, serta penerapan kebijakan fiskal adaptif (Yozevi dkk., 2026). Ketergantungan fiskal yang berlebihan melemahkan insentif daerah dalam menggali potensi PAD, menciptakan ketidakseimbangan fiskal antarwilayah, serta menimbulkan risiko moral hazard dalam pengelolaan keuangan daerah (Arief, 2025).

Kondisi tersebut tercermin secara nyata di Provinsi Nusa Tenggara Timur, di mana kemiskinan bersifat struktural dan multidimensional yang disebabkan oleh rendahnya produktivitas, keterbatasan akses pendidikan dan layanan kesehatan, serta realisasi APBN yang masih sangat bergantung pada transfer pusat sehingga kebijakan daerah belum sepenuhnya berpihak kepada kelompok miskin (Kabunggul & Muhaimin, 2025). Keterbatasan fiskal tersebut berdampak pada

menyempitnya ruang belanja untuk sektor-sektor yang menyentuh kebutuhan dasar masyarakat. Komposisi dan ketepatan belanja daerah dapat menurunkan kemiskinan, bukan semata besarnya PAD. Oleh karena itu, penilaian atas kemampuan keuangan pemerintah daerah di provinsi Nusa Tenggara Timur dalam membiayai kewajibannya, menyediakan layanan publik yang layak, serta mengelola pendapatan secara mandiri menjadi hal penting untuk memahami sejauh mana kondisi fiskal daerah berkontribusi terhadap persoalan kemiskinan yang masih tinggi di wilayah tersebut.

Pemahaman mengenai kondisi keuangan pemerintah daerah telah mengalami perkembangan yang signifikan dalam 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).

Kondisi keuangan pemerintah daerah diukur melalui beberapa aspek, yaitu 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. Kerentanan keuangan pemerintah daerah adalah suatu kondisi dimana pemerintah daerah menjadi tergantung, sehingga menjadi rentan, terhadap sumber pendanaan

di luar kendali atau pengaruhnya, baik dari sumber-sumber domestik maupun internasional. Fleksibilitas keuangan pemerintah daerah adalah suatu kondisi dimana pemerintah daerah dapat meningkatkan sumber daya keuangan untuk merespons peningkatan komitmen, baik melalui peningkatan pendapatan atau meningkatkan kapasitas utang (Ritonga, 2014).

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 maka aktiva lancar yang

tersedia untuk menyelesaikan kewajiban jangka pendek pemerintah daerah akan semakin banyak. Namun, 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 berdasarkan 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). Periode kewajiban jangka panjang memiliki kurun waktu lebih dari 1 tahun bahkan lebih dari 5 tahun. Rasio solvabilitas jangka panjang 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. Rasio 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:

$$\text{Rasio A}=\frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan}}$$

$$\text{Rasio B}=\frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Belanja}}$$

Semakin besar nilai-nilai rasio tersebut, semakin besar pula kontribusi pendapatan asli daerah dalam mendanai aktivitas pemerintah daerah. Dengan demikian, semakin besar nilai dari kedua rasio, maka semakin baik kemandirian keuangan 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:

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

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

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

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

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:

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

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

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

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

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

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

Kondisi keuangan yang dianalisis dalam penelitian ini adalah solvabilitas anggaran, solvabilitas layanan dan kemandirian keuangan. Ketiga dimensi ini dipilih karena keterkaitannya dengan kemiskinan. Solvabilitas anggaran berperan sebagai indikator untuk menilai sejauh mana kapasitas pendapatan daerah mampu menanggung kebutuhan belanja secara keseluruhan. Dimensi ini diterapkan dengan membandingkan total pendapatan terhadap berbagai komponen belanja daerah sehingga dapat mencerminkan kecukupan fiskal suatu daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya. Hasilnya menunjukkan bahwa daerah dengan basis pendapatan yang lebih beragam cenderung memperoleh nilai indeks yang lebih tinggi, seperti Kota Sabang (0,488) dan Kota Banda Aceh (0,452), sementara daerah seperti Aceh Singkil (0,148) berada di posisi terendah (Yati & Asmara, 2020). Konsep ini juga mencakup penilaian terhadap aset lancar dan kapasitas pendapatan, di mana Kota Palembang menunjukkan solvabilitas anggaran yang baik karena

kapasitas pendapatannya dinilai masih memadai (Mahendra dkk., 2022). Hal serupa ditemukan di Kabupaten Buol yang juga berada dalam kondisi baik meskipun struktur pendapatannya masih bergantung pada transfer pusat (Kanoli dkk., 2023).

Solvabilitas layanan berperan untuk mengukur kapasitas keuangan daerah dalam menyediakan layanan publik bagi masyarakatnya. Dimensi ini diterapkan melalui rasio per kapita yang membandingkan sumber daya keuangan daerah dengan jumlah penduduk yang dilayani sehingga mencerminkan seberapa besar alokasi keuangan yang tersedia untuk setiap warga. Hasilnya di Kota Palembang menunjukkan bahwa solvabilitas layanan belum dapat dikategorikan secara tegas karena belum adanya batasan yang jelas antara kondisi baik dan kurang baik, meskipun semakin tinggi nilainya mencerminkan kondisi yang semakin baik (Mahendra dkk., 2022). Sementara di Kabupaten Buol, nilai rasio solvabilitas layanan berfluktuasi namun menunjukkan tren yang mengindikasikan kemampuan daerah dalam menyediakan layanan publik yang cukup baik kepada masyarakatnya (Kanoli dkk., 2023).

Kemandirian keuangan berperan sebagai indikator yang mencerminkan otonomi fiskal pemerintah daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Dimensi ini diterapkan dengan mengukur proporsi PAD terhadap total pendapatan maupun total belanja sehingga menggambarkan sejauh mana daerah mampu mengurangi ketergantungannya terhadap dana transfer pusat. Hasilnya secara konsisten menunjukkan kondisi yang kurang baik, di mana Kota Palembang masih sangat bergantung pada sumber pendanaan di luar kendalinya (Mahendra dkk., 2022), dan Kabupaten Buol hanya mampu mencapai kategori

sedang akibat nilai realisasi PAD yang berfluktuasi dan belanja daerah yang terus meningkat (Kanoli dkk., 2023).

## 2.4. Kemiskinan dan Intervensi Fiskal

Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai keadaan atau kondisi pada seseorang di mana individu tersebut tidak mampu untuk memenuhi apa yang dibutuhkan untuk bertahan hidup (Aryanti & Sukardi, 2024). Kemiskinan dapat diukur berdasarkan kemampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar. Ukuran kemiskinan yang banyak digunakan di negara berkembang adalah kemiskinan absolut yang membandingkan pendapatan atau pengeluaran rumah tangga dengan garis kemiskinan. Garis tersebut didasarkan pada pendapatan atau pengeluaran minimum untuk memperoleh; (i) sejumlah makanan untuk memenuhi kebutuhan kalori tertentu; dan (ii) pengeluaran bukan makanan minuman untuk hidup secara layak (TNP2K, 2020). Garis kemiskinan menunjukkan jumlah rupiah minimum yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum makanan yang setara dengan 2100 kilokalori per kapita per hari dan kebutuhan pokok bukan makanan. Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran konsumsi per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin (Badan Pusat Statistik, 2026).

Secara ekonomi, kemiskinan sering kali 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. Secara politik, kemiskinan terlihat dari aksesibilitas terhadap kekuasaan dan politik (TNP2K, 2020). Kemiskinan

dalam konteks politik didefinisikan sebagai ketidaksamaan kesempatan dalam mengakumulasikan 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 disebabkan oleh berbagai faktor. Pertama, faktor yang menyebabkan menghambatnya penurunan kemiskinan di Indonesia adalah kurangnya perhatian terhadap pengurangan ketimpangan pendapatan, sehingga ketimpangan yang terjadi berkontribusi terhadap tingginya tingkat kemiskinan (Agussalim dkk., 2024). Ketimpangan pendapatan yang tinggi mencerminkan bahwa hasil pertumbuhan ekonomi tidak dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat, sehingga kelompok masyarakat bawah cenderung sulit keluar dari lingkaran kemiskinan meskipun perekonomian secara agregat terus berkembang. Kedua, pengentasan kemiskinan dipengaruhi oleh interaksi antara faktor geografis dan faktor individu, di mana keterisolasian wilayah dan keterbatasan sumber daya manusia berkontribusi dalam mempertahankan

perangkap kemiskinan (Deffinika dkk., 2025). Wilayah yang terisolir umumnya memiliki akses yang terbatas terhadap infrastruktur dasar seperti jalan, listrik, dan jaringan komunikasi, sehingga menghambat mobilitas ekonomi masyarakat dan mempersempit peluang untuk meningkatkan taraf hidup. Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia di wilayah terpencil, yang tercermin dari rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan, menjadikan masyarakat di wilayah tersebut kurang mampu bersaing dalam pasar kerja yang semakin kompetitif. Ketiga, kemiskinan juga disebabkan oleh faktor eksternal yang berasal dari aksi pihak lain di luar kendali individu, seperti faktor politik, buruknya tata kelola pemerintahan, dan himpitan persaingan ekonomi yang meminggirkan kelompok rentan. Korupsi dan lemahnya tata kelola pemerintahan terbukti mengalihkan sumber daya publik yang seharusnya digunakan untuk program pengentasan kemiskinan ke keuntungan pribadi segelintir pihak, sehingga masyarakat miskin kehilangan akses terhadap layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang pada akhirnya semakin mempersulit mereka untuk keluar dari lingkaran kemiskinan (Kou & Yasin, 2024).

Kebijakan fiskal di tingkat daerah di Indonesia dijalankan melalui mekanisme desentralisasi fiskal. Elemen kunci dari federalisme fiskal Indonesia mencakup transfer fiskal kepada pemerintah daerah, perpajakan daerah, belanja, dan penyediaan layanan publik, yang semuanya menjadi vital bagi kinerja ekonomi publik di Indonesia (Lewis, 2023). Dalam kerangka tersebut, pemerintah Indonesia telah merancang sistem desentralisasi fiskal yang secara eksplisit bertujuan mengembangkan sistem perpajakan subpemerintah yang efisien, meminimalkan

ketidakseimbangan fiskal vertikal maupun horizontal, meningkatkan kualitas belanja subpemerintah, serta menyelaraskan hubungan fiskal dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah guna mengoptimalkan penyediaan layanan publik (Lewis, 2023). Implementasi desentralisasi fiskal tersebut terbukti berkontribusi pada pengurangan kemiskinan di Indonesia, di mana kewenangan pemerintah daerah atas belanja menjadi signifikan, sementara hak perpajakan utama tetap berada di tangan pemerintah pusat (Siburian, 2022). Di sisi lain, program-program pengentasan kemiskinan berbasis kebijakan fiskal di Indonesia mencakup dua kategori besar: bantuan sosial yang meliputi program transfer tunai bersyarat, bantuan pendidikan bagi siswa miskin, bantuan iuran jaminan kesehatan bagi penduduk miskin, dan bantuan pangan serta subsidi yang mencakup subsidi LPG, listrik, dan bahan bakar minyak.

## 2.5. Teori Klasterisasi

Klasterisasi adalah proses membagi sekumpulan objek data ke dalam kelompok, sehingga objek dalam satu kelompok serupa satu sama lain dan berbeda dari objek di kelompok lain (Larose, 2014). Klasterisasi berupaya untuk membagi seluruh kumpulan data menjadi subkelompok atau klaster yang relatif homogen, di mana kesamaan antar objek di dalam klaster dimaksimalkan, dan kesamaan dengan objek di luar klaster diminimalkan. Manfaat dari analisis klaster adalah untuk memprediksi dan menganalisis masalah tertentu, serta mengidentifikasi objek dalam bidang yang berbeda (Triayudi dkk., 2024).

Pada dasarnya, klasterisasi adalah pendekatan analisis data yang bertujuan untuk mengelompokkan data menjadi kelompok atau klaster berdasarkan tingkat

kesamaan. Berikut adalah penjelasan . tentang dasar-dasar metode klasterisasi (Triayudi dkk., 2024).

1. Kesamaan Data

   Klasterisasi melibatkan identifikasi dan pengelompokkan data yang memiliki tingkat kesamaan tertentu.

2. Tujuan Pemisahan Data

   Tujuan utama dari metode klaster adalah memisahkan data ke dalam kelompok-kelompok yang memiliki karakteristik serupa.

3. Ketidakseragaman antar-Klaster

   Klaster yang baik harus memiliki tingkat seragaman yang tinggi antar-klaster dan tingkat kesamaan yang tinggi di dalam klaster. Ini berarti data dalam satu klaster seharusnya memiliki karakteristik yang lebih mirip satu sama lain daripada dengan data di klaster lain.

Analisis klaster memiliki beberapa tahap dalam analisis. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan pengelompokan klaster yang akurat. Beberapa tahap tersebut adalah sebagai berikut (Triayudi dkk., 2024):

1. Menetapkan ukuran kriteria pengelompokkan data. Mengukur kesamaan antara objek yang dianalisis berdasarkan kriteria yang ditentukan. Sesuai prinsip dasar cluster yang mengelompokan 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 ke pusat klaster.
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 mempunyi kesaman 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.

    b. Metode Nonhierarki

Berbeda dengan metode hierarki, metode ini justru di mulai dengan menentukan terlebih dahulu jumlah *cluster* yang diinginkan.

1. Melakukan penanaman *cluster-cluster* yang terbentuk.
2. Melakukan validasi dan profiling *cluster*.

## 2.6. Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait kondisi keuangan pemerintah daerah telah banyak dilakukan. Sebagian penelitian berfokus pada analisis kondisi keuangan satu pemerintah daerah secara mendalam dalam kurun waktu tertentu untuk melihat perkembangan fiskalnya dari tahun ke tahun. Sebagian lainnya menganalisis kondisi keuangan seluruh kabupaten/kota dalam satu provinsi secara bersamaan, sehingga dapat diketahui posisi dan perbandingan kondisi keuangan antar daerah dalam satu provinsi tersebut.

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

| NAMA | JUDUL | METODE | HASIL |
|---|---|---|---|
| Yati & Asmara, (2020) | Analisis Indeks Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah Aceh Tahun 2015-2017 | Metode Kuantitatif Deskriptif dan Indeks Kondisi Keuangan Ritonga (2014): 6 dimensi (solvabilitas jangka pendek, jangka panjang, anggaran, fleksibilitas, kemandirian, solvabilitas layanan). | Dalam kurun waktu 3 tahun, kebupaten/kota di Provinsi Aceh yang mendapatkan kategori nilai indeks terbaik adalah Kota Sabang (0,488), Kota Banda Aceh (0,452), dan Kabupaten Aceh Tengah (0,444). Daerah dengan nilai kondisi keuangan terendah adalah Aceh Singkil (0,148). |
| Mahendra dkk., (2022) | Analisis Rasio Kondisi Keuangan | Kuantitatif Deskriptif | Pemkot Palembang |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Pemerintah Daerah di Kota Palembang pada Tahun 2016–2020 | | memiliki solvabilitas jangka pendek, jangka panjang, anggaran, dan fleksibilitas keuangan yang baik. Kemandirian keuangan berkategori sedang karena bergantung pada dana transfer. Kondisi keuangan terbaik pada tahun 2017 (IKK = 0,942, kategori "Baik"); tahun lainnya berkategori "Cukup". |
| Simamora, A. F. M., Deliana, & Napitupulu, (2024) | Analisis Kondisi Keuangan Pemerintah Kota | Metode Deskriptif Analitis menggunakan 4 | (1) Rasio efisiensi PAD Kota Sibolga rata-rata 1,59% per tahun, |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Sibolga Tahun 2018–2022 | rasio keuangan: rasio efisiensi PAD, rasio efektivitas PAD, rasio keserasian belanja (belanja operasional vs belanja modal), dan rasio ketergantungan keuangan. Data: LKPD Kota Sibolga 2018-2022. | menunjukkan kinerja PAD yang sudah efisien; (2) Efektivitas PAD masih kurang efektif dengan rata-rata rasio 76,20% karena realisasi PAD belum mencapai target; (3) Prioritas belanja masih didominasi belanja operasional dengan rasio tertinggi 85,89% (2021), sementara belanja modal masih rendah; (4) Rasio ketergantungan keuangan Kota Sibolga selama |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | 2018–2022 rata-rata 83,88% (kategori sangat tinggi), menunjukkan ketergantungan yang sangat besar kepada pemerintah pusat dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah. |
| (Kanoli dkk., 2023) | Analisis Kondisi Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Buol Tahun 2019-2021 | Metode Deskriptif Kualitatif menggunakan 6 dimensi IKK Ritonga (2014): solvabilitas jangka pendek, solvabilitas anggaran, | Pemerintah Daerah Kabupaten Buol memiliki solvabilitas jangka pendek, solvabilitas anggaran, solvabilitas jangka panjang, dan fleksibilitas |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | solvabilitas jangka panjang, kemandirian keuangan, fleksibilitas keuangan, dan solvabilitas layanan. Data: LKPD Kabupaten Buol 2019–2021. | keuangan yang baik karena aset lancar, aset, dan kapasitas pendapatan cukup memadai. Namun kemandirian keuangan berada pada kategori sedang karena masih bergantung pada pendanaan dari luar kendalinya, dan solvabilitas layanan menunjukkan kondisi cukup baik dalam menyediakan layanan publik kepada masyarakat. |

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.
c. Penelitian ini menganalisis kondisi keuangan pemerintah daerah dan kaitannya dengan kemiskinan di masing-masing daerah.
d. Penelitian ini menganalisis kondisi keuangan pemerintah daerah dalam kinerjanya mengentaskan kemiskinan, sehingga menghasilkan pengelompokan (klaster) daerah yang dapat menjadi dasar kebijakan yang lebih tepat sasaran.