

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Berikut dipaparkan hasil penelitian terdahulu terkait hasil beragam yang menjelaskan mengenai analisis *service-level solvency* pada Pemerintah daerah:

1. **Ana Tresna dan Dwirandra (2014)**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Solvabilitas layanan Pemerintah daerah yang merupakan kemampuan Pemerintah daerah untuk menyediakan dan mempertahankan tingkat layanan kepada masyarakat dimana menggunakan indeks total aset per kapita, indeks total ekuitas per kapita, indeks total aktiva tetap per kapita, indeks total belanja/pengeluaran per kapita dan indeks total belanja modal per kapita. Metode pengumpulan sampel penelitian ini adalah metode sensus dimana semua populasi dijadikan sampel yang berjumlah 9 kabupaten/kota di Provinsi Bali pada tahun 2010-2013. Teknik analisis data menggunakan *cross section* dan *time series*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah daerah kabupaten Badung sebagai Pemerintah daerah yang memiliki solvabilitas layanan terbaik dibanding kabupaten lain, sedangkan Pemerintah daerah Kabupaten Buleleng sebagai Pemerintah daerah Kabupaten Solvabilitas layanan terburuk.

Persamaan:

- a) Topik terkait dengan tingkat solvabilitas layanan Pemerintah daerah
- b) Teknik analisis data menggunakan *cross section* dan *time series*.

Perbedaan:

- a) Sampel pada penelitian ini menggunakan Pemerintah daerah di Provinsi Bali. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan menggunakan sampel Pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
- b) Penelitian ini mengukur dengan indeks total ekuitas per kapita, indeks total aset per kapita, indeks total belanja/pengeluaran per kapita, indeks total belanja per kapita, dan indeks total aktiva tetap per kapita, sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan hanya menggunakan indeks total ekuitas per kapita, indeks total aset per kapita, dan indeks total belanja/pengeluaran per kapita.

2. Joko Pramono (2014)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan Pemerintah daerah Surakarta tahun 2011 dan 2011 serta untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas pemkot Surakarta dalam mengelola sumber dayanya. Data yang digunakan adalah laporan keuangan Pemerintah Kota Surakarta tahun 2011 dengan menggunakan enam rasio yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, rasio pertumbuhan dan rasio kemampuan mengembalikan pinjaman. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif. Hasil analisis data menyebutkan bahwa kinerja keuangan Pemkot Surakarta yang masih kurang adalah di aspek kemandirian dan

aspek keserasian, karena rasio kemandiriannya sebesar 15,83% (2010) dan 22,44 (2011) sedangkan rasio belanja terhadap APBD sebesar 90,24% (2010) dan 86,90% (2011), rasio belanja modal terhadap APBD sebesar 9,65% (2010) dan 13,07% (2011).

Persamaan:

- a) Topik penelitian terkait dengan solvabilitas layanan Pemerintah daerah.

Perbedaan:

- a) Penelitian ini menggunakan enam rasio yaitu rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisien, rasio pertumbuhan, rasio keserasian, dan rasi pengembalian modal.
- b) Sampel penelitian ini menggunakan laporan keuangan Pemerintah daerah kota Surakarta tahun 2011, sedangkan penelitian yang akan dilakukan menggunakan sampel Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur tahun 2010-2014.

3. Victoria dan Irwan (2014)

Penelitian ini bertujuan untuk membuat model pengelompokan Pemerintah daerah di Indonesia untuk memaksimalkan komparabilitas antar daerah. Sampel pada penelitian ini menggunakan 30 Kota dan 91 Kabupaten di Jawa dan Bali, dan memperoleh 5 kelompok Kota dan 3 kelompok Kabupaten yang memiliki karakteristik yang serupa. Teknik analisis data menggunakan analisis *cluster* untuk mengelompokan Pemerintah daerah dengan melihat komponen dana alokasi umum sebagai variabel sosial ekonomi yang meliputi

jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia, indeks kemahalan konstruksi, dana bagi hasil pajak pdrb per kapita, pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil sumber daya alam. Hasil dari penelitian ini adalah dana bagi hasil pajak yang merupakan faktor signifikan perbedaan antar klaster .

Persamaan:

- a) Topik penelitian terkait dengan pengklasteran Pemerintah daerah.
- b) Teknik analisis data menggunakan analisis klaster.

Perbedaan:

- a) Penelitian ini menggunakan variabel sosial ekonomi yang meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia, indeks kemahalan konstruksi, dana bagi hasil pajak PDRB Per kapita, pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil sumber daya alam, sedangkan penelitian yang akan dilakukan menggunakan indeks total aset, ekuitas, belanja/pengeluaran per kapita di Jawa Timur selama 2010-2014.

4. Irwan Taufiq Ritonga (2014)

Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan langkah-langkah solvabilitas tingkat layanan dari Pemerintah daerah dan menerapkan langkah-langkah untuk menganalisis solvabilitas Provinsi Daerah Istimewah Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan metrik yang terdiri dari total aset tetap per kapita, total belanja per kapita, pengeluaran publik total per kapita, dan total belanja modal per kapita. Teknik analisis data menggunakan analisis sata *cross-section*. Hasil analisis menunjukkan bahwa semua Pemerintah daerah menunjukkan tren

peningkatan. Kabupaten Kulon Progo adalah yang terbaik Pemerintah daerah dibandingkan dengan Pemerintah daerah lainnya Kabupaten; Kabupaten Gunung kidul menunjukkan tren dipercepat dibandingkan dengan Pemerintah daerah lainnya Kabupaten; dan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul menunjukkan penurunan tren dibandingkan daerah lainnya.

Persamaan:

- a) Topik penelitian terkait dengan solvabilitas layanan Pemerintah daerah.
- b) Teknik analisis data menggunakan analisis *cross section*.

Perbedaan:

- a) Penelitian ini menggunakan sampel Pemerintah daerah di daerah istimewa Yogyakarta (Kulon Progo, Gunung Kidul Bantul dan Sleman), sedangkan penelitian yang akan datang menggunakan sampel Pemerintah daerah Jawa Timur Kabupaten dan Kota.

5. Safa'at dan Kishera (2014)

Penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam kegiatan pembangunan agar dapat mengambil kebijakan dan strategi pembangunan secara tepat sasaran. Penelitian ini menggunakan indikator kesejahteraan rakyat berdasarkan PDRB Per kapita, pengeluaran rill per kapita, angka hidup, rata-rata lama sekolah, dan jumlah angkatan kerja. Sampel pada penelitian ini menggunakan 35 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Teknik analisis data menggunakan analisis kalster (pengelompokan). Hasil analisis menunjukkan terbentuknya 3 klaster, dimana kelompok A beranggotakan 28

kabupaten/kota, kelompok B beranggotakan 2 kabupaten/kota dan kelompok C beranggotakan 5 kabupaten/kota.

Persamaan:

- a) Menggunakan teknik analisis klaster.

Perbedaan:

- a) Penelitian ini menggunakan sampel Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah, Sedangkan penelitian yang akan datang menggunakan sampel Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota Jawa Timur.
- b) Penelitian ini menggunakan indikator kesejahteraan rakyat, sedangkan penelitian yang akan datang menggunakan indeks solvabilitas layanan Pemerintah daerah.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 *Legitimacy Theory*

Swardjono, (2013: 588), menjelaskan bahwa organisasi merupakan bagian dari masyarakat. Legitimasi dapat digunakan untuk menunjukkan kondisi bahwa penerimaan keputusan pemimpin atau pejabat pemerintah pelaksanaan kekuasaan yang telah sesuai dengan prosedur yang berlaku pada masyarakat umum. Dalam sebuah Pemerintahan negara, legitimasi ini dianggap penting bagi pemimpin pemerintahan karena para pemimpin ini akan selalu berupaya keras untuk mendapatkan/mempertahankan legitimasi/kekuasaan tersebut (Dowling,

Jons dan Pfeffer; 1975). Legitimasi yang dimiliki Pemerintah bisa memicu kestabilan politik dan memungkinkan terjadinya perubahan sosial. Hal tersebut dapat dipercaya dapat membuka kesempatan yang semakin lebar bagi pemerintah untuk tidak hanya memperluas bidang-bidang yang dimiliki, namun juga untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat yang pada umumnya menjadi tugas utama dari sebuah Pemerintah daerah.

Teori legitimasi menjadi landasan bagi Pemerintah daerah untuk memperhatikan apa yang menjadi harapan masyarakat dan mampu menyelaraskan nilai-nilai Pemerintah daerahnya dengan norma-norma sosial yang berlaku di tempat Pemerintah daerah tersebut melangsungkan kegiatannya. Pemerintah daerah dapat mengajak masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembangunan daerah salah satunya dengan menjadikan masyarakat sebagai pengawas atas semua kegiatan pembangunana oleh Pemerintah daerah. Hal ini dapat terjadi apa bila pemerintah daerah mampu mempertahankan fasilitas publik dengan memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat pada daerahnya.

2.2.2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 ini dibuat untuk pembagian urusan Pemerintahan konkuren yaitu antara Pemerintah pusat, daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan suatu Negara dalam sistem NKRI. Pemerintah daerah lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah

Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keragaman daerah serta peluang dan tantangan persaingan global. Hubungan dengan tingkat solvabilitas layanan adalah pembagian urusan/wewenang antara Kabupaten/Kota dan Provinsi dalam berbagai macam bidang antara lain bidang kesehatan, pendidikan, dan perindustrian.

2.2.3 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007

Peraturan Pemerintah ini di buat untuk pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan daerah Provinsi, dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 pasal 1 ayat (1) menjelaskan Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar NKRI tahun 1945. Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2007 pasal 1 ayat (5) menjelaskan urusan wajib Pemerintah daerah adalah fungsi-fungsi Pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan susunan Pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Jika Pemerintah daerah lalai dalam Solvabilitas layanannya maka akan menimbulkan dampak seperti keterlambatan mewujudkan hasil kerja nyata, serta tidak tersedianya fasilitas yang mencukupi dalam organisasi maka pelayanan tidak terlaksana dengan maksimal.

2.2.4 Standar Akuntansi Pemerintah

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 maka mulai tahun 2015 pencatatan dan pelaporan Pemerintah daerah wajib menggunakan basis akrual, yaitu basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya saat transaksi dan peristiwa itu terjadi. Basis akrual kas pada Pemerintah daerah yaitu untuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta basis akrual untuk aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Oleh karena itu anggaran dan realisasi Pemerintah daerah dicatat dan dilaporkan sesuai dengan penerimaan dan pengeluaran kas yang terjadi pada kas negara atau kas daerah. Berikut adalah definisi yang digunakan dalam Standar Akuntansi Pemerintah :

1. Aset

Aset merupakan sumber daya ekonomi yang dikuasi dan dimiliki oleh Pemerintah sebagai akibat peristiwa masa lalu dan dari mana manfaatekonomi/social di masa depan dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya (PP Nomor 71 Tahun 2010). Manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset adalah potensi aset tersebut memberikan sumbangan, baik langsung maupun langsung, bagi kegiatan operasional Pemerintah, berupa pendapatan dan penghematan belanja Pemerintah.

2. **Ekuitas**

Ekuitas merupakan kekayaan bersih Pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan ekwajiban Pemerintah pada tanggal laporan. Saldo ekuitas di neraca berasal dari saldo akhir pada laporan perubahan ekuitas (PP. Nomor 71 Tahun 2010).

3. **Belanja/Pengeluaran**

Belanja merupakan semua pengeluaran melalui rekening kas umum Negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Pemerintah (PP. Nomor 71 Tahun 2010). Biaya/pengeluaran Pemerintah daerah meliputi belanja pegawai, belanja barang noninvestasi, pembayaran bunga hutang, subsidi, hibah bantuan social dan belanja operasional lainnya.

4. **Inflasi**

Dwi dan Sholihin (2015: 25) menjelaskan inflasi adalah keadaan dimana meningkatnya harga barang secara umum dan terus menerus yang berkaitan dengan mekanisme pasar, inflasi ini disebabkan oleh berbagai faktor antara lain konsumsi masyarakat yang meningkat sampai akibat ketidaklancaran distribusi barang. Hubungan antara inflasi dengan sovabilitas Pemerintah adalah belanja Pemerintah yang merupakan penentu posisi permintaan masyarakat.

5. **Angka Indeks**

Angka indeks adalah suatu ukuran statistik yang menunjukkan perubahan suatu variabel/sekumpulan variabel yang berhubungan satu sama lain, baik pada waktu yang sama ataupun berbeda. Angka indeks dinyatakan dalam bentuk prosentase (%), dengan nilainya dinyatakan 100 pada suatu periode dasar (Dwi dan Sholihin, 2015: 25). Angka indeks dalam solvabilitas layanan Pemerintah digunakan untuk menentukan kebijakan apa yang harus diambil oleh Pemerintah daerah guna mengatasi permasalahan dalam perekonomian, serta digunakan juga untuk mengetahui besarnya laju inflasi pada masing-masing Pemerintah daerah tersebut. Untuk menghitung dan menentukan waktu atau tahun yang lalu disebut tahun dasar (*base periode/base year*). Tahun dasar tersebut digunakan untuk mengukur kesetaraan nilai akibat inflasi dan perkembangan suatu harga. Penentuan tahun dasar untuk menghitung angka indeks perlu memperhatikan berdasarkan tahun dasar hendaknya dipilih pada waktu perekonomian stabil dan jarak antara tahun dasar dengan tahun sekarang tidak terlalu jauh.

2.2.5 Tingkat Solvabilitas Layanan (*Service-Level Solvency*)

Pemerintah daerah pada hakekatnya adalah melayani kepentingannya sendiri dan masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai tujuan bersama (Afiah, 2009: 78). Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah harus dapat memberikan layanan publik

(masyarakat) yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu serta sekaligus meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk aktif menentukan masa depannya sendiri. Tingkat solvabilitas layanan adalah kemampuan Pemerintah daerah dalam menyediakan dan memelihara tingkat layanan yang dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat. Pembilang dari rasio ini adalah angka yang mencerminkan fasilitas yang dimiliki oleh Pemerintah daerah digunakan untuk memberikan layanan kepada masyarakat secara efisien dan efektif (IT. Ritonga, 2013). Rasio yang digunakan untuk menggambarkan seberapa besar fasilitas yang dimiliki Pemerintah daerah dapat digunakan untuk menyediakan layanan kepada masyarakat, adalah :

1. Rasio Total Aset

Rasio ini menunjukkan akumulasi sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah daerah yang tersedia untuk melayani masyarakat di masa yang akan datang (IT. Ritonga, 2013). Jadi semakin tinggi rasio aset terhadap jumlah penduduk maka semakin tinggi pula kemampuan Pemerintah daerah untuk melayani masyarakatnya menggunakan sumber daya yang dimiliki.

2. Rasio Total Ekuitas

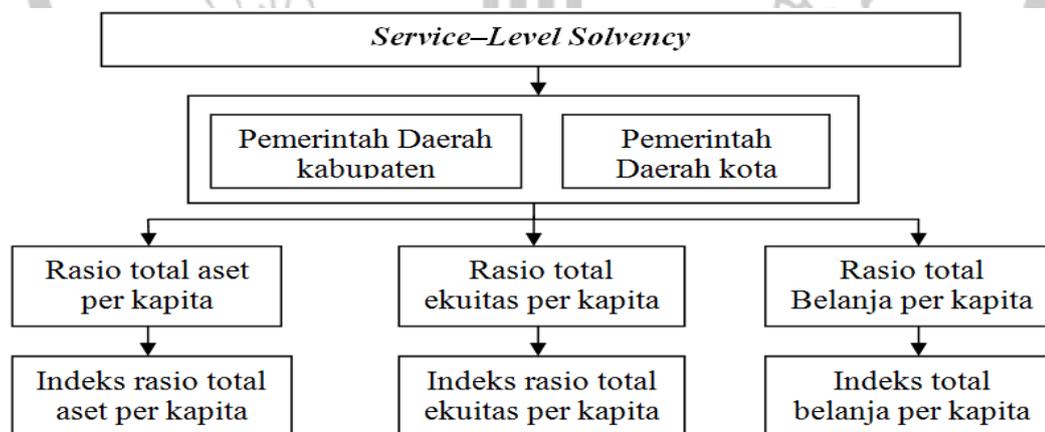
Rasio ini digunakan untuk menghitung total ekuitas dari nilai aset bersih yang dimiliki Pemerintah daerah yang nantinya dapat digunakan untuk melayani masyarakat. Jadi, semakin tinggi rasio ekuitas terhadap jumlah penduduk maka semakin tinggi kemampuan Pemerintah daerah untuk melayani masyarakat di masa yang akan datang (IT. Ritonga, 2013).

3. Rasio Total Belanja/Pengeluaran (*expenditure*)

Rasio ini menunjukkan seberapa banyak biaya yang dikeluarkan Pemerintah daerah untuk membiayai setiap fasilitas seperti barang dan jasa masyarakat tanpa gangguan. Semakin tinggi nilai rasio ini akan menunjukkan bahwa Pemerintah daerah tersebut semakin tidak efisien yang artinya total belanja/pengeluaran Pemerintah daerah baik dari internal maupun eksternal lebih besar dari jumlah penduduk yang ada (IT, Ritonga, 2013).

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menjelaskan dalam menyediakan dan mempertahankan tingkat solvabilitas layanan Pemerintah daerah kepada masyarakat cenderung memiliki perbedaan di berbagai aspek. Berdasarkan pemaparan diatas dapat diketahui kerangka pemikiran yang menjadi pedoman dalam keseluruhan penelitian yang dilakukan.



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Analisis *Service-Level Solvency* Pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Di Jawa Timur

Keterangan :

Gambar diatas dapat di ketahui tingkat solvabilitas layanan yang ada di Pemerintah daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur dalam menyediakan dan mempertahankan tingkat layanannya di sediakan kepada masyarakat dari perspektif informasi keuangan. Rasio total aset per kapita mengukur potensi sumber daya atau aset yang dimiliki Pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Rasio total ekuitas per kapita merupakan aktiva bersih yang tersedia untuk memberikan layanan dimasa depan kepada masyarakat, sedangkan rasio total belanja/pengeluaran per kapita merupakan total pengeluaran untuk menghasilkan barang dan jasa yang diberikan kepada masyarakat. Indeks rasio solvabilitas layanan di gunakan untuk mengetahui Pemerintah daerah mana yang memiliki peringkat paling tinggi atau rendah dalam menyediakan dan memenuhi kebutuhan masyarakat dari tahun 2010-2014, sehingga di masa yang akan datang dapat melakukan perbaikan fasilitas atau sarana yang dimiliki Pemerintah daerah tersebut.