

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

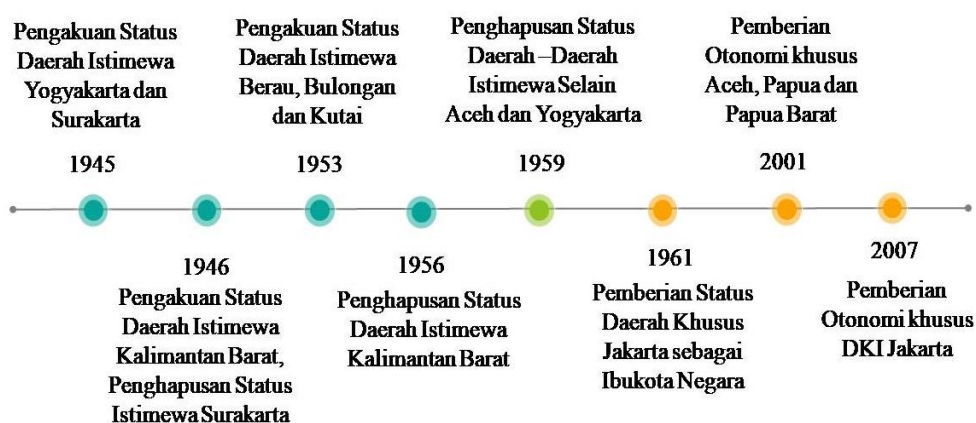
Keberhasilan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat suatu wilayah, tidak lepas dari peran pemerintah didalamnya. Kehadiran instansi pemerintah baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah, menjadi keharusan bagi proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa sekecil apapun sebuah kelompok masyarakat bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah (Sarundajang dalam Faliyandra, 2019:185). Sesuai amanat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Dalam Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah yang dijalankan oleh pemerintah daerah, memberikan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Didalamnya termasuk hak untuk mengelola kekayaan daerah seiring dengan desentralisasi fiskal, serta kewajiban untuk melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mewujudkan keadilan dan pemerataan dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah.

Pemerintahan daerah diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B yang menyebutkan bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur

dengan undang-undang”. Sebelum era reformasi, istilah daerah khusus merupakan daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat (Malahayati, 2016:22).

Beberapa daerah dengan struktur pemerintahan kerajaan sebelum kemerdekaan dan susunan asli masyarakat yang istimewa diantaranya adalah Surakarta, Yogyakarta, Kalimantan Barat, Berau, Bulongan, Kutai dan Aceh. Adapun daerah yang hingga saat ini ditetapkan sebagai daerah dengan status istimewa adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Aceh.



Sumber : *Undang-Undang dan Berbagai sumber (data diolah)*

Gambar 1.1 **Garis Waktu Pengakuan dan Penghapusan Status Daerah Istimewa dan Daerah Khusus di Indonesia**

Istilah daerah khusus saat ini, merujuk pada daerah yang menerima otonomi khusus (otsus), yaitu Provinsi DKI Jakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat beserta kabupaten kota didalamnya. Dalam UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Pasal 1 menyebutkan bahwa :

Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Berdasarkan definisi dalam UU tersebut, otonomi khusus dapat diartikan sebagai sebuah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah ‘tertentu’ untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsanya sendiri. Otonomi khusus diberikan dengan atas dasar latar belakang serta kondisi khusus yang hanya dimiliki oleh daerah tersebut. Perbedaan yang dimiliki daerah otonomi khusus dengan otonomi daerah meliputi perbedaan ruang lingkup hak, wewenang, kewajiban dan pola maupun proporsi hubungan dengan pemerintah pusat, yang diatur dalam undang-undang.

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota NKRI menerima otonomi khusus untuk mengatur kewenangannya sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan, hal tersebut menjadi alasan pemberian otonomi khusus karena kondisi tersebut tidak dimiliki daerah lain. Adapun otonomi khusus bagi Provinsi Aceh dan Papua merupakan desentralisasi asimetrik, sebagai jalan tengah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menyelesaikan konflik bersenjata yang menginginkan pemisahan dari Negara Kesatuan yang merdeka (Suharyo, 2018).

Provinsi Aceh yang sebelumnya merupakan wilayah berdirinya kesultanan Aceh, menerima hak dan kewenangan untuk menjalankan pemerintahan daerah dengan syariat Islam. Sedangkan Provinsi Papua yang mengalami permasalahan pelanggaran HAM dan hak-hak dasar penduduk asli (UU No 21 Tahun 2001), menerima hak dan kewenangan untuk menjalankan pemerintahan daerah berdasarkan aspirasi masyarakat setempat, yang juga diterima Provinsi Papua Barat sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB) pemekaran dari Provinsi Papua.

Daerah otonomi khusus memiliki kewajiban tidak jauh berbeda dengan daerah otonom lainnya, namun daerah diharapkan dapat memenuhi tujuan otonomi khusus tersebut diberikan. Tujuan tersebut antara lain adalah, untuk meningkatkan taraf hidup, kemakmuran, dan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan keadilan penerimaan hasil sumber daya alam, penegakan hak asasi manusia, serta penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (Kemenkeu, 2018).

Untuk mendorong tercapainya tujuan tersebut, Provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat menerima alokasi Dana Otonomi Khusus yang dialokasikan dari

Dana Alokasi Umum (DAU) selama 20 tahun yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan bahwa penerimaan Dana Otonomi Khusus ditujukan untuk membiayai pembangunan dan memelihara infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan sosial dan kesehatan.

Tabel 1.1
Alokasi Dana Otonomi Khusus

No	Wilayah	Alokasi Dana Otonomi Khusus
1.	Aceh (Periode 2008– 2027)	2% 15 tahun pertama dan 1% untuk 5 tahun sisanya dari Pagu DAU Nasional
2.	Papua dan Papua Barat (Periode 2002–2021)	2% dari Pagu DAU Nasional dengan porsi masing-masing 70% dan 30%

Sumber : *Undang-Undang* (data diolah)

Dengan penerimaan alokasi Dana Otonomi Khusus tersebut, daerah memiliki kapasitas keuangan lebih dibandingkan daerah lainnya, yang diharapkan dapat mendorong pelaksanaan pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan publik hingga dapat efektif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dan dapat mengurangi ketertinggalan dengan daerah lain.

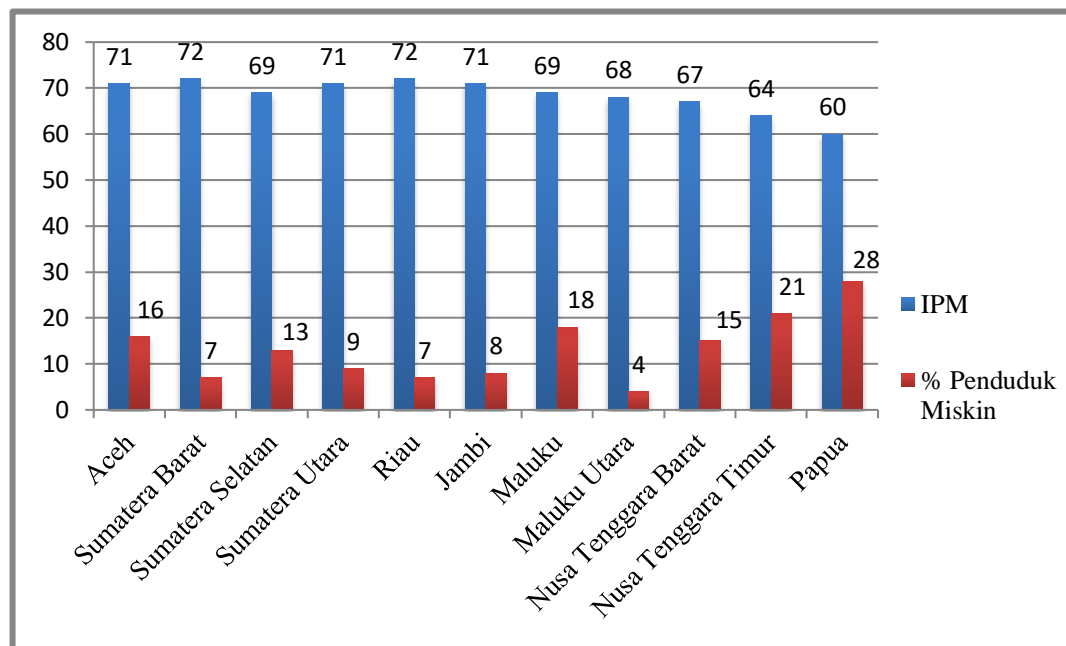
Untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pembangunan disuatu daerah, dapat dilihat dari publikasi-publikasi Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS) sebagai lembaga yang menyediakan berbagai data-data terkait. Dari berbagai data yang dipublikasi oleh BPS, data mengenai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan presentase jumlah penduduk miskin, dapat menjelaskan sejauh mana masyarakat dapat mengakses hasil pembangunan daerahnya, baik dalam bidang pendidikan, kesehatan atau memperoleh pendapatan.

Dapat dilihat dalam grafik berikut yang menunjukkan hasil capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan presentase penduduk miskin Provinsi Aceh dan Papua pada tahun 2018, dibandingkan dengan capaian daerah lain disekitarnya.

Aneta Widiyarti, 2020

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MELALUI PETA KEMAMPUAN KEUANGAN SHARE AND GROWTH (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua Periode Tahun Anggaran 2014-2018)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu



Sumber : *Badan Pusat Statistik* (data diolah)

Gambar 1.2
Perbandingan Capaian IPM dan Presentase Jumlah Penduduk Miskin
Provinsi Aceh dan Papua dengan Daerah Disekitarnya Tahun 2018

Berdasarkan data diatas, diketahui bahwa Provinsi Aceh telah memiliki capaian IPM yang cukup baik dengan melebihi angka 70, serupa dengan hasil yang dicapai daerah disekitarnya. Namun dari sisi presentase jumlah penduduk miskin, menunjukkan bahwa hasilnya termasuk cukup tinggi dibandingkan daerah lain disekitarnya yakni Provinsi Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Sumatera Utara, Riau dan Jambi yang presentasenya berada dibawah 15%. Adapun Provinsi Papua terlihat memiliki capaian IPM yang rendah yakni hanya sebesar 60, sedangkan daerah lain disekitarnya telah berada dalam kisaran yang lebih tinggi. Kemudian dari hasil presentase jumlah penduduk miskin, menunjukkan bahwa Provinsi Papua merupakan daerah dengan presentase tertinggi diantara daerah lainnya.

Rendahnya keberhasilan pembangunan daerah dari indikator diatas, merujuk pada bagaimana kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah. Meskipun tentu tidak hanya faktor tersebut yang mempengaruhi

Aneta Widiyarti, 2020

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MELALUI PETA KEMAMPUAN KEUANGAN SHARE AND GROWTH (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua Periode Tahun Anggaran 2014-2018)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

keberhasilan pembangunan suatu daerah. Namun, dengan adanya alokasi Dana Otonomi Khusus saja, pembangunan daerah dinilai belum efektif untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat dan belum dapat mewujudkan tujuan pemerataan. Mengingat alokasi Dana Otonomi Khusus memiliki batas waktu yang mulai mencapai akhir, menimbulkan pertanyaan dapatkah daerah melaksanakan pembangunan dan memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerahnya ketika Dana Otonomi Khusus dihentikan.

Sebagaimana asas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan agar daerah dapat mengurus sendiri urusannya, daerah juga diharapkan dapat mengurus sendiri kebutuhan pendanaan daerahnya. Mulyani (2017) menyebutkan bahwa melalui pemerintahan desentralistik diharapkan dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat di daerah tersebut (*bottom up*), dengan memanfaatkan potensi dan sumberdaya yang tersedia dimana pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui informasi terkait hal tersebut dibanding pemerintah pusat.

Adapun Halim (2001:167) menyebutkan ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi yaitu, kemampuan keuangan daerah yang artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Selanjutnya, ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Berdasarkan pernyataan diatas, pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi diharapkan memiliki kemampuan keuangan yang mandiri dengan menjadikan PAD sebagai kontributor terbesar dalam mendanai kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahannya dan tidak bergantung pada bantuan dari pusat. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.327 Tahun 1996 tentang pedoman penilaian dan kinerja keuangan, menyebutkan bahwa kriteria minimum kemandirian keuangan daerah yaitu jumlah PAD yang diterima suatu daerah adalah 25% dari total pendapatan daerahnya.

Aneta Widiyarti, 2020

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MELALUI PETA KEMAMPUAN KEUANGAN SHARE AND GROWTH (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua Periode Tahun Anggaran 2014-2018)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah, berikut adalah tabel yang menunjukkan presentase jumlah PAD terhadap total pendapatan daerah pemerintah daerah Provinsi Aceh, Papua dan provinsi sekitarnya pada tahun anggaran 2018.

Tabel 1.2
Perbandingan Tingkat Kemandirian Daerah Provinsi Aceh dan Papua dengan Provinsi Sekitarnya Tahun Anggaran 2018 (dalam Jutaan Rupiah)

Provinsi	Pendapatan Daerah	PAD	Kemandirian
Sumatera Utara	12,703,059	5,638,960	44%
Riau	8,478,991	3,638,996	43%
Sumatera Selatan	9,141,371	3,528,011	39%
Jambi	4,412,465	1,656,570	38%
Sumatera Barat	6,292,287	2,275,090	36%
Nusa Tenggara Barat	4,941,247	1,660,418	34%
Nusa Tenggara Timur	4,781,090	1,095,270	23%
Aceh	14,427,783	2,359,385	16%
Maluku	3,074,608	465,780	15%
Maluku Utara	2,489,067	358,325	14%
Papua	13,486,057	1,050,372	8%

Sumber : *Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan* (data diolah)

Berdasarkan data pada tabel diatas, dapat diketahui bahwa kedua provinsi tersebut, memiliki total pendapatan daerah terbesar dengan selisih yang cukup jauh dibandingkan daerah disekitarnya. Dari jumlah pendapatan daerah yang tinggi tersebut, PAD Provinsi Aceh hanya berperan sebesar 16%. Sedangkan provinsi di sekitarnya dengan jumlah pendapatan daerah yang lebih kecil, memiliki peran PAD dalam kisaran 40%-30%. Provinsi Papua juga menjadi provinsi dengan kemandirian paling rendah di bandingkan provinsi di sekitarnya dengan presentase hanya sebesar 8%.

Capaian kedua provinsi tersebut masih jauh dibawah standar kemandirian keuangan daerah minimum yaitu 25%, hal ini menunjukkan bahwa dalam menjalankan otonominya daerah memiliki pola hubungan instruktif. Pola tersebut memiliki arti bahwa campur tangan pemerintah pusat lebih dominan dibandingkan peran daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi. Kedua daerah otonomi khusus tersebut, masih tergantung pada bantuan dana dari pihak eksternal dan

Aneta Widiyarti, 2020

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MELALUI PETA KEMAMPUAN KEUANGAN SHARE AND GROWTH (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua Periode Tahun Anggaran 2014-2018)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

belum dapat bergantung pada pendapatan asli yang diperoleh daerah, dalam menjalankan otonomi dan melaksanakan pembangunan daerah.

Rendahnya kemandirian keuangan daerah Provinsi Aceh dan Papua tidak dapat terus dibiarkan. Pemerintah daerah selaku pengelola keuangan daerah, memiliki tanggungjawab dan kewajiban untuk mengelola keuangan dengan baik, dan menggunakan hasil pengelolaan tersebut untuk melaksanakan pembangunan dan peningkatan pelayanan pada masyarakat.

Bagi daerah otonomi khusus, kemandirian keuangan daerah menjadi isu yang memerlukan perhatian lebih, baik dalam rangka mencapai pemerataan atas ketertinggalan dengan daerah lain, maupun sebagai persiapan (*exit strategi*) atas habisnya masa alokasi Dana Otonomi Khusus. Karena jika daerah tidak dapat meningkatkan kinerja keuangannya, dikhawatirkan kedepannya saat bantuan dihentikan dan daerah hanya dapat mengandalkan sumber keuangannya sendiri, daerah tidak mampu memenuhi kebutuhan belanja yang terus meningkat dan berujung pada ketertinggalan yang lebih buruk dari sebelumnya.

Terdapat banyak penelitian terdahulu terkait kemandirian keuangan daerah yang telah dilakukan sebelumnya. Berikut diantaranya adalah, penelitian oleh Dwijayanti dan Rusherlistyanti (2013) yang meneliti kemandirian keuangan daerah seluruh provinsi di Indonesia yang menunjukkan hasil bahwa besaran rata-rata rasio kemandirian seluruh provinsi di Indonesia adalah sebesar 39%. Selanjutnya terdapat penelitian yang dilakukan pada kabupaten/kota se-Provinsi Lampung oleh Soedarsa dan Putri (2014), dengan hasil penelitian yakni nilai rata-rata rasio kemandirian keuangan daerah tersebut adalah sebesar 5%. Kemudian penelitian oleh Apriana dan Suryanto (2010) yang meneliti kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota se Jawa-Bali, menunjukkan hasil rata-rata kemandirian keuangan daerah sebesar 9,71%.

Berdasarkan penjelasan dan kondisi diatas, penelitian terkait kinerja keuangan daerah perlu dilakukan untuk mengetahui bagaimana kondisi keuangan daerah. Selain itu, dengan melakukan pengukuran kinerja keuangan daerah, juga dapat diketahui sejauh mana tingkat kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi kedepannya. Dengan mengetahui sejauh mana kemampuan pemerintah

daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, diharapkan dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pengambilan kebijakan kedepannya dana dapat ditemukannya solusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang dialami.

Adapun daerah otonomi khusus Provinsi Aceh dan Papua dipilih peneliti sebagai objek penelitian karena karakteristik yang dimiliki daerah tersebut sebagai daerah pelaksanaan otonomi khusus dan penerima alokasi Dana Otonomi Khusus yang masa berlakunya hampir habis, sehingga harus bersiap untuk lepas dari bantuan pemerintah pusat. Selain itu, kedua provinsi tersebut merupakan daerah-daerah terluar yang diberkahi dengan kekayaan alam melimpah namun masyarakat setempatnya belum dapat sejahtera. Sehingga melalui penelitian ini, peneliti ingin mengetahui bagaimana kinerja keuangan pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota yang berada dalam wilayah daerah otonomi khusus Provinsi Aceh dan Papua.

B. Identifikasi Masalah Penelitian

Pemerintah daerah merupakan aparat penyelenggara pemerintahan daerah berdasar pada asas otonomi dan tugas pembantuan, yang menerima hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (UU No 23 tahun 2014). Hal tersebut seiring dengan konsep teori agensi yang dinyatakan oleh Anthony dan Govindarajan (dalam Savitri dan Sawitri, 2014) yang didalamnya menjelaskan hubungan atau kontrak antara prinsipal dan agen, dimana prinsipal memperkerjakan agen untuk melakukan tugas demi kepentingan prinsipal, termasuk pendelegasian otoritas pengambilan keputusan.

Dengan pendekatan teori tersebut, pemerintah daerah sebagai agen dalam pelaksanaan otonomi daerah, menerima delegasi hak, kewenangan dan kewajiban dari pemerintah pusat (prinsipal), memiliki tanggungjawab untuk menunjukkan kinerja yang maksimal atas pengelolaan dan penggunaan dana publik baik pada pemerintah pusat maupun kepada masyarakat.

Kinerja memiliki makna sebagai sesuatu yang dicapai atau hasil yang diperoleh atas kemampuan kerja yang telah dilakukan, Sebagaimana disebutkan

Aneta Widiyarti, 2020

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MELALUI PETA KEMAMPUAN KEUANGAN SHARE AND GROWTH (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua Periode Tahun Anggaran 2014-2018)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Don Elger (2007), *“To perform is to take a complex series of actions that integrate skills and knowledge to produce a valuable result.”*

Adapun Syamsi (1986:199) menjelaskan bahwa :

Kinerja keuangan daerah merupakan kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan dalam menggunakan dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada pengertian diatas, kinerja keuangan daerah merujuk pada bagaimana pemerintah daerah mengambil tindakan dalam mengelola sumber-sumber keuangan daerah, sehingga hasil yang diperoleh tersebut dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah dan dapat terlepas dari ketegantungan pada pemerintah pusat.

Pemerintah daerah yang merupakan salah satu bentuk lembaga atau organisasi sektor publik, memerlukan pengukuran sebagai bentuk akuntabilitas atas penggunaan dana publik. Sebagaimana Mardiasmo (2018:151) yang menyebutkan bahwa, pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas suatu organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik, dimana akuntabilitas tidak hanya menunjukkan kemampuan membelanjakan uang publik, tetapi meliputi kemampuan bahwa belanja tersebut dilakukan secara efektif, efisien dan ekonomis.

Untuk menilai akuntabilitas suatu pemerintah daerah, dapat dilihat berdasarkan APBD yang direncanakan dan direalisasi oleh daerah tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan bahwa, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah”.

Adapun Mardiasmo (2012:103) menjelaskan bahwa :

APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah, yang juga digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar evaluasi kinerja, alat bantu untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

APBD terdiri atas 3 komponen besar yang kemudian diperinci lagi didalamnya, ketiga komponen tersebut yaitu, Pendapatan yang didalamnya terbagi atas PAD, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang sah. Kemudian komponen Belanja yang didalamnya terdiri dari Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Dan yang ketiga adalah komponen Pembiayaan yang terbagi atas Pembiayaan Penerimaan dan Pembiayaan Pengeluaran.

Sebagaimana pengukuran kinerja adalah untuk mengetahui sejauh mana kemampuan daerah dalam menggali dan mengelola sumber keuangan daerah, PAD merupakan komponen yang menjadi fokus penting dalamnya. PAD merupakan sumber pendapatan daerah yang diperoleh atas potensi yang dimiliki daerah tersebut. Adapun menurut Mardiasmo (2011:1), PAD adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Dengan pendapatan yang dimiliki, bagaimana dana tersebut digunakan oleh daerah, dapat terlihat dalam komponen Belanja Daerah. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa, Belanja Daerah merupakan semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sehingga pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan daerah baik untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan maupun pelaksanaan pemabangunan didaerah, dapat terukur dalam komponene tersebut sesuai dengan jenisnya. Baik berupa jenis belanja yang dianggarkan terkait secara langsung maupun tidak dengan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan.

Melalui komponen-komponen dalam APBD tersebut, terdapat berbagai macam parameter yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja keuangan

Aneta Widiyarti, 2020

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH MELALUI PETA KEMAMPUAN KEUANGAN SHARE AND GROWTH (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua Periode Tahun Anggaran 2014-2018)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

daerah. Salah satu diantaranya adalah peta kemampuan keuangan *share and growth*. Peta tersebut disusun dengan metode kuadran, yang dapat memposisikan suatu daerah didalamnya berdasarkan hasil perhitungan rasio keuangan yang diperoleh daerah tersebut.

Menurut Haryanto (2017), penggunaan metode kuadran ini, sering disebut sebagai salah satu upaya terbaik untuk menampilkan peta kemampuan keuangan daerah melalui aspek nilai besaran *share* dan *growth*. Terdapat empat kuadran dalam peta kemampuan *share and growth* yakni, Kuadran I, Kuadran II, Kuadran III dan Kuadran IV. Setiap kuadran dalam peta keuangan daerah menunjukkan kondisi kemampuan keuangan daerah yang dimiliki daerah (Bappenas, 2003). Semakin tinggi hasil *share* dan *growth* suatu daerah, maka akan semakin tinggi posisi daerah dalam kuadran, dan dapat dikatakan bahwa daerah tersebut memiliki kondisi keuangan yang baik atau ideal.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, untuk dapat menyusun peta tersebut perlu dilakukan analisis rasio keuangan terlebih dahulu. Adapun rasio yang digunakan adalah rasio *share* (peran PAD) dan rasio *growth* (pertumbuhan PAD). Analisis rasio keuangan tersebut dilakukan terlebih dahulu untuk menilai kinerja pengelolaan keuangan daerah dalam laporan yang disajikan pemerintah daerah, sebagaimana Widodo (dalam Halim dan Kusufi, 2014:L13) yang menjelaskan bahwa analisis rasio keuangan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang dituangkan dalam APBD.

Adapun Kimmel, P.D, Weygandt, J.J and Kieso, D.E (2018:13-14) menjelaskan bahwa :

Ratio analysis expresses the relationship among pieces of selected financial statement data. A ratio express the mathematical relationship between one quantity and another. The relationship is expressed in terms of either a percentage, a rate, or a simple proportion.

Berdasar pada pengertian tersebut, dengan melakukan analisis rasio keuangan dapat diketahui hubungan antara komponen-komponen tertentu dalam laporan keuangan yang diidentifikasi.

Sebagai salah satu alat ukur kinerja keuangan daerah dengan fokus komponen PAD, rasio *share* merupakan rasio yang dapat mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan menggunakan PAD yang dimiliki daerah. Rasio *share* dihitung dengan membandingkan PAD terhadap total Belanja Daerah. Menurut Bappenas (2003) melalui rasio ini, dapat diketahui kapasitas kemampuan keuangan suatu daerah.

Kemudian rasio berikutnya yakni rasio *growth* atau rasio pertumbuhan, merupakan rasio yang mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya (Widodo dalam Halim dan Kusufi, 2014:L12). Adapun pertumbuhan yang diukur dalam peta ini, yakni pertumbuhan PAD dari tahun ketahun. Menurut Haryanto (2017) dengan menggunakan analisis tersebut, potensi pengembangan ekonomi di daerah diharapkan dapat tergambarkan, dan pemerintah juga dapat mengambil kebijakan yang sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah.

Peta kemampuan keuangan daerah *share and growth*, telah digunakan sebagai alat untuk mengukur kinerja keuangan daerah oleh beberapa penelitian lainnya. Seperti penelitian oleh Setiaji dan Adi (2007) yang meneliti kemampuan keuangan daerah sesudah otonomi daerah pada Kabupaten/Kota se Jawa-Bali yang menunjukkan hasil bahwa pada era otonomi, terdapat perubahan posisi daerah yang mayoritas menjadi berada pada Kuadran I dan III atau dapat dikatakan daerah telah mengalami peningkatan *growth* meskipun, dari tingkat *share* belum lebih baik dibandingkan sebelum era otonomi. Berikutnya terdapat Penelitian oleh Akira (2016) yang menganalisis kinerja keuangan tiga kabupaten pemekaran di Provinsi Bengkulu, dengan hasil penelitian bahwa ketiga daerah tersebut memiliki kondisi keuangan yang belum ideal yakni berada dalam Kuadran II dengan tingkat *share* yang rendah namun *growth* yang cukup tinggi.

Kemudian penelitian dengan objek penelitian daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat oleh Susanto (2014), juga menunjukkan hasil tingkat *share* daerah yang masih rendah sehingga daerah termasuk dalam kondisi keuangan daerah belum ideal yakni berada pada Kuadran II. Terdapat pula penelitian oleh Haryanto

(2017), yang menganalisis kinerja keuangan daerah-daerah penghasil SDA dan non-SDA di era desentralisasi fiskal, dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut tersebar pada seluruh kuadran namun mayoritas berada pada Kuadran II dan III. Adapun kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian tersebut adalah, bahwa secara parsial daerah-daerah penghasil SDA memiliki tingkat *share* yang lebih tinggi dibandingkan daerah-daerah Non-SDA. Adapun dilihat dari tingkat *growth*, daerah-daerah Non-SDA memiliki hasil yang lebih tinggi dibandingkan daerah-daerah penghasil SDA.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah pelaksana otonomi khusus, pada tingkat kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Aceh dan Papua. Melalui peta kemampuan keuangan *share and growth*, diharapkan dapat diketahui bagaimana kondisi keuangan daerah dan kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi kedepannya. Serta sejauh mana keberhasilan daerah-daerah tersebut dalam mengelola keuangannya dan mengejar ketertinggalannya dari daerah lain, setelah periode panjang penyelenggaraan otonomi dan penerimaan alokasi tambahan dari pemerintah pusat.

Sehingga berdasarkan uraian diatas, judul dalam penelitian ini adalah, **“Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Melalui Peta Kemampuan Keuangan *Share and Growth* (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Daerah Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua pada Periode Tahun Anggaran 2014-2018)”**.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan identifikasi masalah, peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Aceh dan Papua yang diukur melalui Rasio *Share* pada periode tahun anggaran 2014-2018?
2. Bagaimana gambaran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Aceh dan Papua yang diukur melalui Rasio *Growth* pada periode tahun anggaran 2014-2018?
3. Bagaimana gambaran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Aceh dan Papua yang diukur melalui Peta Kemampuan Keuangan *Share* dan *Growth* pada periode tahun anggaran 2014-2018?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui gambaran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Aceh dan Papua yang diukur melalui Rasio *Share* pada periode tahun anggaran 2014-2018.
2. Untuk mengetahui gambaran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Aceh dan Papua yang diukur melalui Rasio *Growth* pada periode tahun anggaran 2014-2018.
3. Untuk mengetahui gambaran kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Aceh dan Papua yang diukur melalui Peta Kemampuan Keuangan *Share* dan *Growth* pada periode tahun anggaran 2014-2018.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan menjadi bagian dalam pengembangan ilmu Akuntansi Sektor Publik terkait kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan membantu pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan maupun strategi perbaikan dan terpacu untuk meningkatkan kinerjanya pada periode selanjutnya.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terkait transparansi dan akuntabilitas APBD, serta gambaran kinerja keuangan yang telah dicapai oleh pemerintah daerah sebagai pengelola keuangan daerah.

c. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan bahan referensi bagi penelitian selanjutnya dalam ruang lingkup Akuntansi Sektor Publik dan pengukuran kinerja keuangan daerah pemerintah.

d. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat memberikan pengetahuan dan wawasan dalam bidang yang diteliti khususnya dalam ilmu Akuntansi Sektor Publik serta membantu peneliti dalam memenuhi tugas akhir untuk lulus dan mendapatkan gelas sarjana.