

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pemerintah pusat Indonesia mendelegasikan sebagian kewenangan pengelolaan keuangannya kepada pemerintah daerah sebagai respons terhadap krisis ekonomi yang mencapai puncaknya pada tahun 1997 tetapi baru benar-benar terasa sejak tahun 1996. Tujuan utama dari peralihan ini adalah untuk melimpahkan kewenangan atas pemberian layanan publik dan pembangunan ekonomi ke masing-masing daerah.. Desentralisasi dan peningkatan kendali daerah juga memberi pemerintah kabupaten dan kota lebih banyak keleluasaan untuk bereksperimen dengan pendekatan baru dalam penganggaran dan pengelolaan keuangan (Aulia & Rahmawaty, 2020).

Berdasarkan hasil kajian kapasitas keuangan, kapasitas fiskal pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh masih tergolong rendah. Rendahnya kapasitas fiskal tersebut merupakan dampak dari rendahnya derajat otonomi daerah yang berlaku saat ini. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat harus mengutamakan penerapan otonomi daerah. Melalui otonomi, pemerintah daerah memiliki peluang untuk merancang pembangunan sesuai dengan potensi serta ciri khas masing-masing wilayah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Sebagai bagian dari NKRI, atau Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat masyarakat (Niswani et al., 2022).

Kinerja keuangan pemerintah daerah bisa diukur dari berbagai indikator keuangan. Kinerja keuangan ini menjadi salah satu faktor utama dalam

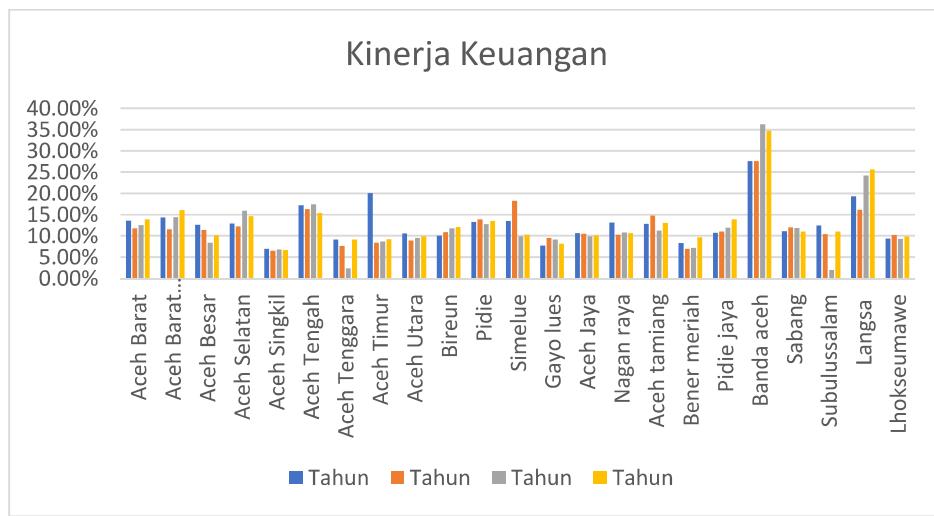
menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Jika suatu daerah memiliki kinerja keuangan yang baik, maka kemampuan untuk membiayai pelaksanaan otonomi pun akan semakin besar.

Pengelolaan APBD yang transparan dan efektif mencerminkan kualitas kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Oleh karena itu, agar perencanaan APBD dapat dilaksanakan secara lebih efektif, pemerintah daerah harus melakukan pemantauan keuangannya setiap tahun(Dwigtarata & Handayani, 2020). Setiap tahun, kinerja keuangan daerah perlu dipantau dengan cermat karena mencerminkan seberapa efisien pengelolaan APBD dilakukan. Berdasarkan indikator keuangan, belanja modal yang menjadi bagian penting dalam APBD terbukti memiliki pengaruh besar dalam meningkatkan kinerja keuangan suatu daerah.

Untuk tujuan tersebut, kinerja fiskal merupakan indikator penting mengenai seberapa baik pemerintah daerah dapat mengelola anggaran mereka sendiri dan apakah mereka dapat mendukung pembentukan otonomi daerah atau tidak. Pengelolaan keuangan yang baik, disertai kemampuan menganalisis tren kinerja keuangan, sangat dibutuhkan untuk menyusun anggaran daerah secara tepat dan efektif.

Dalam hal pembangunan berkelanjutan, pembiayaan daerah menjadi tolak ukur penilaian pemerintahan daerah. Efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran publik dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang dinilai melalui komponen-komponen penting seperti belanja pendidikan, belanja kesehatan, dan dana otonomi khusus.

Secara umum kinerja keuangan pemerintah daerah menggunakan analisis rasio keuangan yang terdiri dari rasio kemandirian keuangan daerah yang menggambarkan mengenai Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan total penerimaan daerah (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Bagi Hasil Pajak, pinjaman daerah dan dana Otsus bila ada). (Daerah et al., 2021). Adapun hasil kinerja keuangan diukur dengan rasio kemandirian Kabupaten/Kota Provinsi Aceh dalam empat tahun terakhir dapat dilihat pada gambar di bawah.



**Gambar 1.1**  
**Kinerja Keuangan 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2020-2023**

Berdasarkan gambar 1.1 diatas dapat dilihat bahwa capaian kinerja keuangan daerah-daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh yang diukur dari rasio kemandirian keuangan daerah, dalam kurun waktu tahun 2020- 2023 rata-rata setiap Kabupaten/Kota antara 0-25%. kinerja keuangan daerah kabupaten dan kota di Provinsi Aceh dari tahun 2020 hingga tahun 2023, rata-rata setiap Kabupaten/Kota memiliki kemandirian keuangan terendah yaitu antara 0-25% dan 25- 50%. Menurut Halim (2014), bagi daerah yang tidak mempunyai kewenangan

melaksanakan otonomi daerah, derajat otonomi antara nol sampai dengan dua puluh lima persen dianggap sangat rendah, yang menunjukkan bahwa peranan pemerintah federal lebih besar daripada otonomi daerah yang bersangkutan. Artinya, seluruh daerah masih bergantung pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya untuk mengelola berbagai urusan pemerintahan dan pembangunan.

Ketercapaian hasil kinerja keuangan yang ideal adalah ketika pencapaian anggaran (belanja dan pendapatan) sesuai dengan target yang telah ditentukan dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Dalam UU Keuangan Daerah (UU No. 17 tahun 2003), Peraturan Daerah (Perda), dan Peraturan Gubernur (Pergub), tidak ada angka persentase yang secara tegas menyatakan tingkat ketercapaian yang ideal. Namun, secara umum, ketercapaian yang baik adalah ketika realisasi belanja tidak melebihi anggaran yang ditetapkan, dan realisasi pendapatan mendekati atau melebihi target yang ditetapkan, menunjukkan efisiensi pengelolaan anggaran dan kemajuan pendapatan daerah.

*Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Framework*, PEFA adalah alat evaluasi yang digunakan untuk menilai kinerja sistem manajemen keuangan publik (PFM) di berbagai negara. *Framework* PEFA mencakup 31 indikator yang dikelompokkan dalam tujuh pilar utama, seperti disiplin fiskal, alokasi sumber daya yang strategis, dan pelayanan publik yang efisien. Setiap indikator dinilai dengan skala A hingga D, di mana A menunjukkan kinerja terbaik dan D menunjukkan kinerja terendah. Contohnya, Indonesia memperoleh skor tertinggi di Asia dalam hal integritas data keuangan.

Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan yaitu

pengeluaran pemerintah sektor pendidikan, hal ini dikarenakan Investasi dalam pendidikan dapat meningkatkan akses terhadap pendidikan yang bermutu. Pengeluaran pemerintah untuk pendidikan dianggap sebagai investasi jangka panjang yang dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia

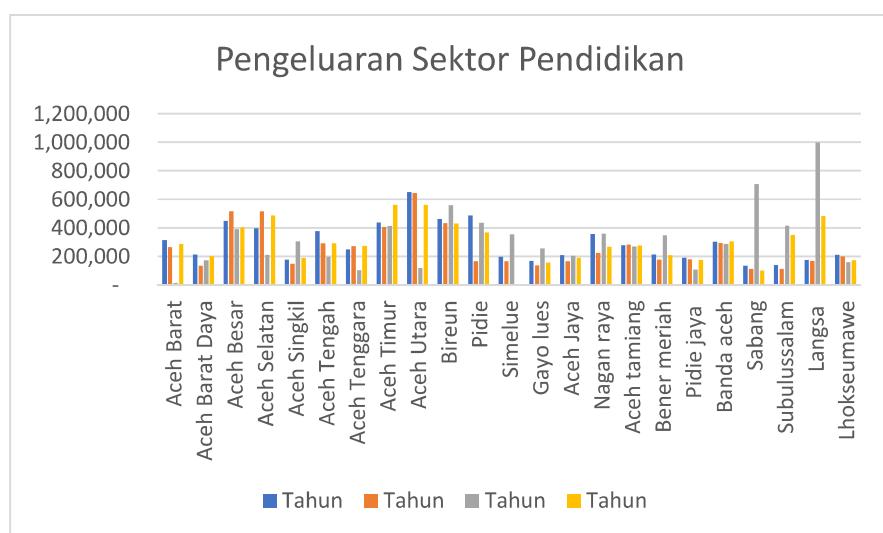
Sumber daya manusia yang terdidik dan terampil akan lebih produktif, kreatif, dan inovatif, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kinerja keuangan. Dengan demikian pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan dapat dianggap sebagai investasi jangka panjang yang dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia, produktivitas, dan kesejahteraan masyarakat, yang pada akhirnya dapat berdampak positif pada kinerja keuangan pemerintah.

Pendidikan memegang peranan penting dalam kehidupan manusia karena bertujuan untuk mengembangkan potensi individu. Selain sebagai alat untuk menggali kemampuan diri, pendidikan juga berfungsi menciptakan sumber daya manusia yang unggul. Berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk menciptakan suasana belajar dan proses pembelajaran yang memungkinkan peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya. Tujuannya adalah agar peserta didik memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang dibutuhkan bagi dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.

Permasalahan Pengeluaran sektor pendidikan (PSP) yang relatif kecil yaitu sebesar Rp2,8 triliun atau 5,8% dari total APBD Aceh. Kualitas pendidikan yang masih rendah terutama di wilayah-wilayah perdesaan dikarenakan

keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan serta kualitas guru yang belum optimal. Pembangunan infrastruktur yang belum merata menyebabkan akses masyarakat terhadap berbagai layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan transportasi masih jadi tantangan sampai sekarang (Laporan Kajian Ekonomi Aceh 2022 oleh Bank Indonesia & BPS Aceh).

Berikut merupakan data pengeluaran pemerintah sektor pendidikan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023 sebagai berikut:



Sumber: data diolah peneliti, 2025

**Gambar 1.2**  
**Pengeluaran Sektor Pendidikan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2020-2023**

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa anggaran dana yang di keluarkan oleh Pemerintah dari 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh dibidang Pengeluaran Sektor Pendidikan yang paling tinggi adalah Kota Langsa , pada tahun 2022 sebesar 996,257 miliar rupiah, dan yang paling rendah adalah Kota Sabang, pada tahun 2023 sebesar 102.680 miliar rupiah,

Terkait aturan apabila kinerja keuangan suatu daerah dinilai baik atau tercapai, terdapat sejumlah regulasi yang menjadi acuan. Undang-Undang No. 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mewajibkan setiap pemerintah daerah untuk mengalokasikan minimal 20 persen dari APBD untuk bidang pendidikan. Dalam hal ini, kinerja keuangan yang baik berarti anggaran tersebut tidak hanya disediakan sesuai ketentuan, tetapi juga dimanfaatkan secara tepat guna dan efisien.

Selain itu, Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa keberhasilan dalam pengelolaan keuangan, termasuk dalam sektor pendidikan, akan dinilai dari aspek efisiensi, efektivitas, ketepatan waktu, dan kesesuaian dengan perencanaan. Jika kinerja keuangan daerah dalam sektor pendidikan tercapai dengan baik, maka daerah tersebut berpotensi mendapatkan insentif fiskal dari pemerintah pusat, menjadi percontohan dalam tata kelola keuangan, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah.

Pengeluaran pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang berkontribusi tidak hanya bagi individu, tetapi juga bagi pembangunan sosial dan ekonomi negara secara keseluruhan. Dalam penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan oleh (Niswani et al., 2022) dan penelitian yang pernah dilakukan oleh (Angelina et al., 2020) menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah sektor pendidikan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan. Akan tetapi dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh (Amanda, 2023) serta penelitian yang dilakukan oleh (Laode et al., 2020) menemukan bahwa pengeluaran pemerintah sektor pendidikan mempunyai pengaruh negatif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia.

Pengeluaran di sektor kesehatan merupakan salah satu faktor penentu

potensial keberhasilan finansial, belanja di sektor kesehatan mencakup pengeluaran untuk investasi jangka panjang, Pengeluaran di bidang kesehatan termasuk semua biaya yang dikeluarkan untuk layanan kesehatan, Biaya operasional sektor kesehatan mencakup berbagai pos, termasuk biaya pengobatan, pembelian obat, pengelolaan rumah sakit, serta remunerasi tenaga medis. Landasan hukumnya terdapat pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 yang mengatur tentang pembiayaan dan peningkatan layanan kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Masalah yang ada dalam bidang kesehatan biasanya berhubungan dengan rendahnya kualitas kesehatan masyarakat, yang dapat berujung pada kemiskinan. Oleh karena itu, menjadi kewajiban pemerintah untuk pengembangan infrastruktur dan Semua anggota masyarakat seharusnya mampu membiayai dan memperoleh perawatan kesehatan yang bermutu, dan itulah tujuan sistem asuransi kesehatan. (Marcheline, 2023).

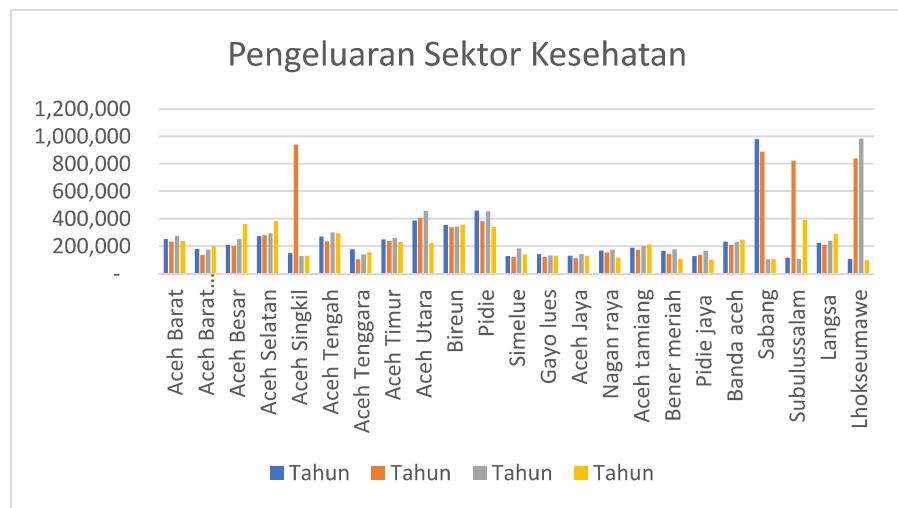
Pengalokasian anggaran yang besar untuk sektor kesehatan menunjukkan komitmen pemerintah dalam mengurangi kemiskinan. Menyediakan layanan kesehatan yang merata dan berkualitas bagi semua kalangan, termasuk masyarakat kurang mampu, adalah bagian dari upaya melindungi hak dasar setiap warga negara (Yunita *et al.*, 2023). Pemerintah mengalokasikan anggaran untuk bidang kesehatan guna mendukung program yang bertujuan untuk memperbaiki layanan kesehatan untuk masyarakat. Program ini ditujukan untuk mengatasi masalah kemiskinan. (Yosua *et al.*, 2021).

Dari keluhan kesehatan yang tertera diatas, bisa ditarik kesimpulan bahwa ketika suatu masyarakat/penduduk mengalami tingkat kesakitan yang lebih

tinggi, tingkat produktivitasnya cenderung menurun. Masalah kesehatan di kalangan masyarakat dapat mengakibatkan mereka tidak dapat melaksanakan kegiatan sehari-hari dengan baik, yang berpengaruh negatif terhadap produktivitas. Oleh karena itu, pemerintah perlu dengan serius menangani fakta bahwa keterbatasan kemampuan masyarakat dalam memenuhi berbagai aspek tersebut berdampak pada penurunan kualitas hidup masyarakat. (Muttaqien, 2022).

Peningkatan kepedulian masyarakat terhadap kesehatan terlihat dari kebiasaan melakukan *check-up* kesehatan secara teratur dan penerapan gaya hidup yang lebih sehat. (BPS Provinsi Aceh, 2023).

Berikut data Pengeluaran Sektor Kesehatan Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023:



Sumber: data diolah peneliti, 2025

**Gambar 1.3**  
**Pangeluaran Sektor Kesehatan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2020-2023**

Berdasarkan data diatas, pengeluaran sektor kesehatan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh mengalami fluktuatif tiap tahunnya, dapat diketahui untuk anggaran dana di bidang Pengeluaran Sektor Kesehatan Kabupaten/Kota di

Provinsi Aceh yang paling tinggi adalah Kota Lhokseumawe, pada tahun 2022 sebesar 984.793 miliar rupiah dan yang paling rendah adalah Kota Lhokseumawe juga, yaitu pada tahun 2020 sebesar 97.976 miliar rupiah.

Suatu daerah dikatakan sehat secara keuangan apabila pengeluaran untuk sektor kesehatannya sesuai dengan aturan dan dimanfaatkan secara efektif. Saat ini, pemerintah daerah diwajibkan mengalokasikan minimal 10 persen dari APBD, di luar anggaran gaji, untuk bidang kesehatan. Jika ketentuan ini dipenuhi dan anggaran tersebut digunakan dengan baik untuk meningkatkan layanan kesehatan masyarakat, maka pemerintah pusat dapat memberikan penghargaan atau insentif. Insentif ini bisa berupa tambahan dana atau bentuk dukungan lain guna memperkuat pembangunan sektor kesehatan di daerah tersebut.

Dalam penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan oleh (Akuntansi et al., 2022) dan penelitian yang pernah dilakukan oleh (Digdowiseiso et al., 2022) menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah sektor kesehatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan. Akan tetapi dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh (Dana et al., 2023) serta penelitian yang dilakukan oleh (Bilqis & Priyono, 2023) menemukan bahwa pengeluaran pemerintah sektor kesehatan mempunyai pengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan.

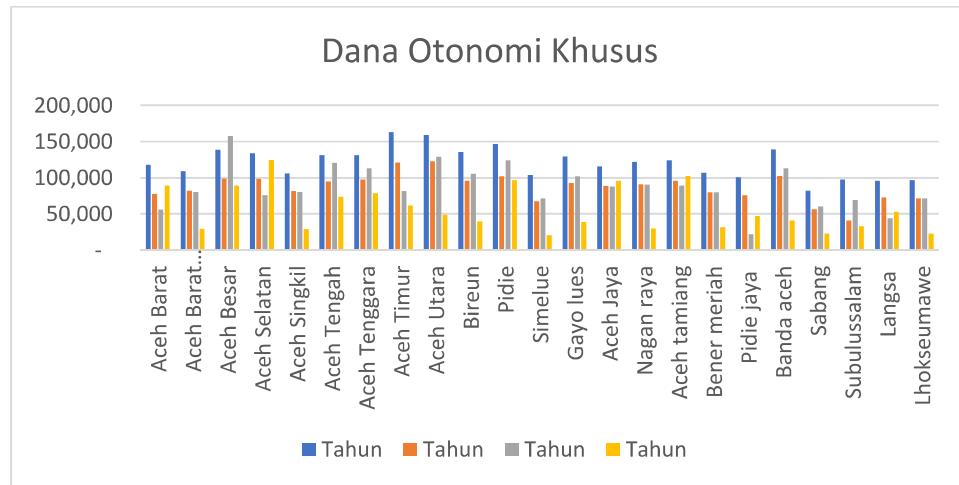
Faktor terakhir yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan adalah dana otonomi khusus. Provinsi Aceh merupakan salah satu daerah yang diberikan otonomi khusus oleh pemerintah pusat melalui UU No.18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh

Darussalam. Pemberian otonomi khusus tersebut diharapkan dapat meningkatkan laju pertumbuhan dan pembangunan ekonomi Aceh ke arah yang lebih baik, dimana selama ini Aceh yang jauh tertinggal dibandingkan kemajuan ekonomi provinsi lain di Indonesia, yang pada akhirnya pencapaian tersebut dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh.

Dana otonomi khusus sebagian besar dimanfaatkan untuk membangun infrastruktur, meningkatkan layanan pendidikan, kesehatan, serta bidang lain yang dibutuhkan daerah. Jika digunakan secara efektif, dana ini dapat mempercepat pembangunan fasilitas penting seperti jalan, jembatan, sekolah, dan layanan kesehatan. Pembangunan ini akan memberikan dampak positif pada perekonomian daerah, meningkatkan aksesibilitas, dan kualitas hidup masyarakat, yang pada gilirannya akan meningkatkan potensi pendapatan daerah dan perekonomian secara keseluruhan.

Dana otonomi khusus memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengelola belanja dengan lebih fleksibel dan sesuai dengan prioritas pembangunan yang telah ditentukan. Namun, pengelolaan yang buruk atau penyalahgunaan dana dapat berdampak negatif terhadap kinerja keuangan daerah.

Berikut data dana otonomi khusus di Kabupaten Kota Provinsi aceh tahun 2020-2023:



Sumber: Data diolah peneliti, 2025

**Gambar 1.4**  
**Dana Otonomi Khusus Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2020-2023**

Berdasarkan data diatas, alokasi dana otonomi khusus di kabupaten/kota Aceh tidak konsisten dari tahun ke tahun. Kabupaten Aceh Timur mendapatkan jumlah terbesar (Rp 162,910 miliar) pada tahun 2020, sedangkan Kabupaten Simeulue menerima jumlah terkecil (Rp 20,438 miliar) pada tahun 2023.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pemerintah pusat mengakui status Aceh yang unik dan luar biasa serta memberikan dana kepada provinsi tersebut yang dikenal sebagai Dana Otonomi Khusus (DOK). Pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pemberdayaan ekonomi hanyalah beberapa bidang yang akan diuntungkan dari dana tersebut yang dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan. Penilaian kinerja keuangan yang positif bagi daerah tersebut dapat dilakukan jika dana tersebut dikelola dengan tepat dan sesuai dengan rencana. Daerah yang kinerjanya baik bisa mendapatkan penghargaan, kepercayaan lebih tinggi dari pemerintah pusat, dan kemungkinan mendapatkan tambahan dukungan anggaran di masa mendatang.

Dalam penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan oleh (Anwar et

al., 2018) menunjukkan bahwa dana otonomi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan. Akan tetapi dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh (Machfud et al., 2021) menemukan bahwa dana otonomi khusus mempunyai pengaruh negatif dan signifikan terhadap kinerja keuangan.

Berdasarkan fenomena dan penjelasan tersebut, ditemukan adanya ketidakkonsistenan dalam temuan penelitian; oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Sektor Kesehatan dan Dana Otonomi Khusus terhadap Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2020-2023”**

## 1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian di atas, berikut ini adalah garis besar topik penelitian:

1. Apakah Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023?
2. Apakah Pengeluaran di Sektor Kesehatan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023?
3. Apakah Pengeluaran di Sektor Dana Otonomi Khusus berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berikut ini adalah hasil yang diharapkan dari penyelidikan ini, dengan mempertimbangkan uraian masalah yang diberikan di atas:

1. Untuk menguji pengaruh Pengeluaran Sektor Pendidikan terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023.

2. Untuk menguji pengaruh Pengeluaran Sektor kesehatan terhadap Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023.
3. Untuk menguji pengaruh Dana Otonomi Khusus terhadap Kinerja Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh tahun 2020-2023.

#### **1.4 Manfaat penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

1. Tujuan penelitian ini adalah untuk meningkatkan pemahaman penulis dan pembaca terhadap permasalahan yang dikaji.
2. Hasil penelitian ini memberikan wawasan baru tentang korelasi antara pengeluaran publik (pendidikan, kesehatan, dana otonomi khusus), kondisi keuangan daerah, dan pertumbuhan ekonomi di Aceh, sehingga dapat memperluas cakupan teori ekonomi yang sudah ada.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pemerintah daerah mengenai pentingnya memaksimalkan potensi lokal guna meningkatkan kualitas layanan demi kemajuan daerah.
2. Pemerintah daerah Provinsi Aceh diharapkan dapat menjadikan penelitian ini sebagai sumber informasi yang sangat berharga.
3. Penelitian selanjutnya mengenai topik terkait dapat menggunakan penelitian ini sebagai tolok ukur dan referensi..