

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

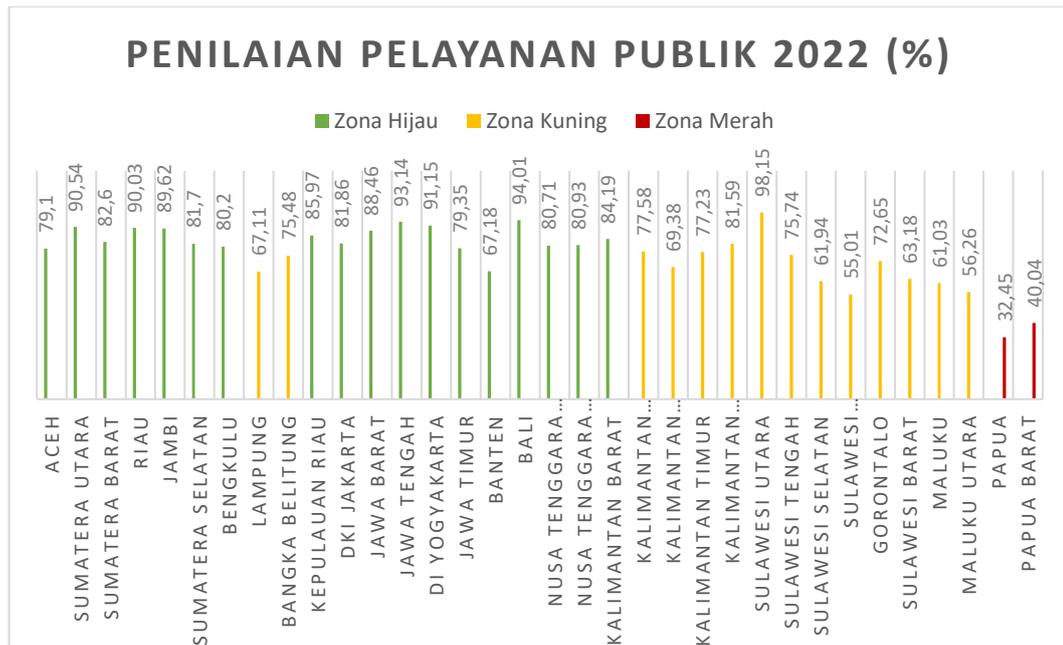
"Pelayanan" menurut Pasalong (2010:128), dalam bukunya yang berjudul Teori Administrasi Publik, didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Sumber lainnya menjelaskan "pelayanan merupakan kegiatan yang diteruskan oleh organisasi atau perseorangan kepada konsumen yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki, konsumen yaitu masyarakat yang mendapat manfaat dan aktivitas yang dilakukan oleh organisasi yang memberikan pelayanan" (Moenir, 2019). Sementara itu ditegaskan "pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang diberikan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya" (Dwiyanto, 2019). Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan dalam kemasyarakatan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, sanitasi, dan lain-lain untuk membantu perkembangan sumber daya manusia.

Pelayanan publik di Indonesia masalah sangat buruk ditandai dengan bertele-tele (terkesan mempersulit dan banyaknya persyaratan), mahal (pelayanan tidak tepat waktu), dan petugas tidak kompeten (kurangnya kesadaran pelayan publik dalam melayani Masyarakat tanpa imbal balik). Padahal pelayanan publik itu merupakan wajah nyata kehadiran pemerintah yang harusnya dapat dirasakan masyarakat secara langsung sebagaimana yang sudah diamanatkan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Untuk Tingkat Kementerian/Lembaga, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Indonesia (Slamet, 2023). Data-data tingkat kepuasan pelayanan publik di Indonesia dari artikel diatas dimuat dalam table yang dilampirkan berikut ini:

Tabel 1.1
Penilaian Pelayanan Publik

No.	Zona	Keterangan
1	Zona Hijau	Tingkat kepatuhan pelayanan publik tinggi
2	Zona Kuning	Tingkat kepatuhan pelayanan publik sedang
3	Zona Merah	Tingkat kepatuhan pelayanan publik rendah

Sumber : Asisten Ombudsman RI dan Alumni Pascasarjana Ilmu Sejarah USU, 2023



Sumber : Asisten Ombudsman RI dan Alumni Pascasarjana Ilmu Sejarah USU, 2023

Gambar 1.1
Grafik Penilaian Pelayanan Publik 2022

Ditinjau dari grafik diatas bahwasannya hasil penilaian ombudsman terhadap penyelenggaraan pelayanan publik masih rendah mengingat belum menyentuhnya pelayanan dasar yang diharapkan masyarakat, terdapat 18 provinsi masuk ke dalam zona hijau, 14 provinsi masuk ke zona kuning, dan 2 provinsi masuk ke dalam zona merah.

Provinsi yang terdata dalam zona hijau adalah provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Banten, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Barat. Provinsi yang terdata dalam zona kuning adalah provinsi Lampung, Bangka Belitung, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Sulawesi

Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku dan Maluku Utara. Sedangkan provinsi zona merah adalah provinsi Papua dan Papua Barat. Tentu saja Kinerja Keuangan Pemerintah patut dipertanyakan dikarnakan lebih dari 44% pelayanan publik di Indonesia pada tingkat provinsi masih belum memenuhi kepuasan masyarakat, yang mana pelayanan publik dan peningkatan fasilitas daerah merupakan *output* atau hasil keluaran utama dari penilaian Kinerja keuangan pemerintah daerah, seharusnya hal tersebut merupakan fokus utama dari pemerintah daerah untuk terus mengembangkan pelayanan publik dan pembangunan daerah dengan lebih cepat (Slamat, 2023).

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai yang sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang terukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang ditegaskan oleh Mahsun (2018). “kinerja itu sendiri adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja”. Kesuksesan daerah dalam menjalankan otonomi daerah dapat ditinjau dari kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya apakah telah sesuai dengan standar yang ada atau tidak. Perwujudan pengelolaan keuangan daerah tersebut termasuk dalam hal pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan diperlukan kemampuan keuangan daerah karena tanpa biaya yang cukup pemerintah akan terhambat dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan efektif dan efisien. Keuangan daerah inilah yang menjadi salah satu dimensi untuk mengetahui tingkat kemampuan suatu daerah dalam mengelola pemerintahannya. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mengilustrasikan pembiayaan kegiatan tugas pembangunan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai instrumen 3 utama dalam penentuan arah kebijakan pemerintah daerah harus memuat kinerja yang menggerakkan pertumbuhan perekonomian guna menurunkan angka pengangguran dan tingkat kemiskinan.

Pendapatan dan belanja daerah merupakan alat yang digunakan APBD untuk pengambilan keputusan dan terlaksananya pembangunan daerah, otoritas pengeluaran dimasa-masa yang akan datang, sumber perumusan ukuran standar evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi untuk semua kegiatan unit kerja yang berbeda. Kinerja Keuangan Pemerintah dapat diartikan sebagai gambaran tingkat pencapaian kondisi keuangan suatu organisasi atau keuangan sebuah institusi yang dapat diukur dengan metode tertentu yang memberikan kesimpulan akan keberhasilan dari suatu organisasi atau institusi dalam mengelola keuangan. Penting dan menarik untuk mengkaji kinerja keuangan pemerintah daerah, dikarenakan dengan mengkaji kinerja keuangan dapat diketahui hasil dari program dan kegiatan yang telah diselenggarakan oleh pemerintah daerah, seberapa optimal pemerintah daerah menjalankan tugas pokok dan fungsinya (Ramadhan, 2021)

Terlepas dari itu terdapat banyak faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah itu sendiri, faktor-faktor *financial* dan *non-financial* menjadi penentu utama dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kinerja keuangan tersebut. Salah satu faktor *financial* yang signifikan adalah Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang mencerminkan kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan sendiri dan tidak tergantung sepenuhnya pada dana transfer dari pemerintah pusat. Rasio PAD yang tinggi dapat mengindikasikan kemandirian keuangan daerah serta kemampuan untuk membiayai berbagai program pembangunan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan ini bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Rasio efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah perbandingan antara realisasi penerimaan PAD yang diperoleh dengan target penerimaan PAD yang ditetapkan. Nilai efektivitas PAD yang lebih tinggi menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang telah dianggarkan dibandingkan dengan jumlah target/anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektivitas PAD dapat digunakan untuk

mengukur kemampuan pelaksanaan pemerintah daerah dalam hal mengerahkan pemasukan PAD sesuai apa yang menjadi target awal. Kemampuan daerah untuk melaksanakan tugas dikategorikan efektif jika rasio yang tercapai minimal persentasenya sebesar 1 (satu) atau 100 persen. Rasio efektivitas PAD diperlukan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, yang dapat membantu dalam meningkatkan kinerja dan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan yang semakin baik (Supriyadi & Ahmad 2021).

Selain itu, Belanja modal dalam kinerja keuangan pemerintah juga berpengaruh pada pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal termasuk Belanja Daerah patut diperhitungkan karena berkaitan dengan keberlangsungan pembangunan infrastruktur dan fasilitas. Penerapan efektif dan efisien dalam alokasi belanja modal oleh pemerintah menjadi tantangan yang harus diatasi dalam upaya memacu perkembangan daerah. Keberhasilan pembangunan daerah dapat dinilai dari kesesuaian antara realisasi belanja modal dan penyerapan anggarannya. Optimalisasi penyerapan belanja modal diharapkan akan memperbaiki dan meningkatkan akuisisi aset tetap dengan umur manfaat minimal satu tahun meliputi belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud, jalan, irigasi dan bangunan, serta belanja modal fisik lainnya. Alokasi belanja modal berdasarkan kebutuhan daerah untuk sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Fajri, 2016).

Belanja Modal yang merupakan bagian dari pengeluaran anggaran yang diperuntukkan untuk mendapatkan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Objek dari Belanja Modal meliputi berbagai jenis aset seperti tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, serta aset lainnya yang memiliki nilai manfaat jangka panjang. Hal ini sesuai dengan laporan hasil pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Umumnya belanja modal digunakan untuk membangun dan meningkatkan sektor pendidikan, kesehatan, dan transportasi yang bermanfaat bagi masyarakat (Simanjuntak & Ginting, 2019).

Selain itu Belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan biaya pemeliharaan menurut Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diakui sebagai pengurang ekuitas dan merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran atau 1 periode akuntansi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 bahwa Aset merupakan sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan manfaat ekonomi atau sosial akan diperoleh di masa depan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan seluruh sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Kriteria Belanja Modal menjadi Aset Tetap Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah untuk dapat diakui sebagai aset tetap, suatu aset harus berwujud dan memenuhi kriteria:

1. Mempunyai masa manfaat lebih dari 1 periode akuntansi atau 12 (dua belas) bulan;
2. Seluruh biaya perolehan aset dapat diukur secara andal;
3. Barang operasional normal entitas dan tidak dimaksudkan untuk dijual; dan
4. Diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan.

Selain faktor internal, faktor eksternal seperti opini audit juga dapat memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah. Opini audit yang positif menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah telah diverifikasi dan dinilai sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku, serta mencerminkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan pada sektor publik. Hal ini dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat dan investor terhadap keberlanjutan keuangan daerah, yang pada gilirannya dapat mendukung akses terhadap sumber daya finansial tambahan.

Peran pemerintah pusat juga turut memengaruhi kinerja keuangan daerah provinsi. Kebijakan fiskal yang diterapkan oleh pemerintah pusat, termasuk dalam

hal transfer dana ke daerah, dapat memiliki dampak signifikan terhadap ketersediaan dan penggunaan sumber daya keuangan di tingkat provinsi. Selain itu, regulasi dan kebijakan nasional yang memengaruhi sektor ekonomi juga dapat berdampak langsung pada pendapatan asli daerah, misalnya melalui perubahan dalam struktur pajak atau subsidi yang diberikan. Oleh karena itu, koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi krusial dalam mengoptimalkan pengelolaan keuangan daerah provinsi (Said, 2015).

Tantangan lain yang dihadapi oleh keuangan daerah provinsi adalah adanya fluktuasi ekonomi dan faktor eksternal yang tidak terduga. Perubahan dalam kondisi ekonomi global atau nasional dapat memiliki dampak langsung pada pendapatan daerah, terutama bagi daerah yang sangat tergantung pada sektor-sektor tertentu seperti pertambangan atau pariwisata. Selain itu, bencana alam, perubahan iklim, atau krisis kesehatan seperti pandemi juga dapat mengganggu stabilitas keuangan daerah dan menuntut respons yang cepat dan efektif dari pemerintah daerah dalam mengelola anggaran dan sumber daya (Burdett, 2019).

Kinerja keuangan pemerintah dapat diterima dengan baik apabila Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sesuai dengan standar akuntansi pemerintah selain itu LKPP juga harus menyediakan informasi yang relevan dan andal. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat adalah laporan keuangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dalam rangka transparansi dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Laporan tersebut disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan sistem akuntansi yang menurut peraturan menyediakan prosedur pemrosesan transaksi sampai menjadi laporan keuangan. Tata kelolaan pemerintahan antar pemerintah di pusat dan di daerah telah mengalami banyak sekali perubahan pasca reformasi terfokusnya pada sisi kewenangan dan akuntabilitas, bergesernya tata kelolaan sentralisasi menjadi desentralisasi yang mana sebelumnya tertuang pada Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 yang digantikan dengan UU No. 1 tahun 2022 dimana pemerintahan pusat telah memberikan wewenang kepada setiap pemerintahan daerah dalam mengelola sumber sumber keuangan dan manfaat yang tersedia menjadi sarana pembangunan daerah secara mandiri (Kedek dkk;2023).

Dalam hal ini, penting bagi pemerintah daerah provinsi untuk memiliki strategi yang kokoh dalam mengelola faktor-faktor *financial* dan *non-financial* yang memengaruhi kinerja keuangan. Termasuk memperkuat sumber daya manusia dengan pelatihan pengembangan kepemimpinan, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan publik, serta menjaga stabilitas ekonomi daerah melalui diversifikasi sumber pendapatan dan pengelolaan risiko yang baik. Dengan demikian, langkah-langkah ini diharapkan dapat memberikan landasan yang kokoh bagi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di tingkat provinsi di Indonesia. Serta memahami faktor-faktor *financial* dan *non-financial* yang memengaruhi kinerja keuangan daerah provinsi di Indonesia menjadi penting dalam merancang kebijakan yang tepat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta pembangunan daerah secara berkelanjutan (Kedek dkk 2023).

Hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit dan Belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Adib (2018), rasio efektivitas tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Yustianingsih & Imanuel (2014) menemukan bahwa Opini Audit Tidak Berpengaruh Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah. Penelitian Yang dilakukan Nugraheni & Adi (2020), bahwa Belanja Modal tidak berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan daerah.

Berdasarkan fenomena masalah dan adanya inkonsistensi dari hasil-hasil penelitian sebelumnya atas faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah, maka penelitian ini difokuskan untuk menguji beberapa faktor yang telah diuji oleh penelitian sebelumnya, yaitu: Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit, dan Belanja Modal, peneliti mengambil objek berbeda dari peneliti sebelumnya yaitu penelitian di seluruh provinsi se-Indonesia, Peneliti juga mengambil satu variabel yang jarang digunakan pada penelitian sebelumnya yaitu variabel Independen dimana variabel tersebut adalah Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Faktor-Faktor *Financial* Dan *Non-Financial* Yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Indonesia**”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Rasio efektivitas PAD berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Indonesia ?
2. Apakah Opini Audit Berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Indonesia ?
3. Apakah Belanja modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Indonesia ?
4. Apakah Rasio Efektivitas PAD, Opini Audit, dan Belanja Modal secara simultan berpengaruh pada Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Se-Indonesia ?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah yang terbatas pada 3 variabel yaitu Rasio Efektivitas PAD, Opini Audit, dan Belanja Modal, maka dari itu agar dapat terfokus dalam pembahasan maka akan dibatasi pada variabel Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah, Opini Audit, dan Belanja Modal laporan keuangan pemerintah provinsi tahun 2018-2022. Penelitian dilakukan peneliti pada 34 provinsi se-Indonesia.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Penulisan penelitian ini dibuat penulis bertujuan agar dapat dijadikan acuan dalam meningkatkan kinerja keuangan dalam sektor pemerintahan tingkat provinsi. Penelitian ini ditujukan untuk membantu mengetahui pengaruh sebagai berikut :

1. Bagaimana Rasio efektivitas PAD berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi.
2. Bagaimana Opini Audit Berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi.
3. Bagaimana Belanja Modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi.
4. Bagaimana Rasio Efektivitas PAD, Opini Audit, dan Belanja Modal secara bersama-sama berpengaruh pada Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan, seperti :

1. Politeknik Negeri Sriwijaya

Sebagai penambah bahan pengembangan ilmu pengetahuan dan daftar pustakadi bidang Akuntansi terkhususnya bidang studi Akuntansi Sektor Publik sehubungan dengan kinerja keuangan pemerintah provinsi se-Indonesia.

2. Pemerintah Provinsi

Sebagai masukan dan acuan untuk membangun kinerja keuangan daerah khususnya kinerja keuangan provinsi se-Indonesia agar kinerja keuangan dapat lebih maksimal.

3. Peneliti

Sebagai pengembangan ilmu pengetahuan peneliti tentang Rasio Kemandirian, Rasio Efektivitas PAD, Opini Audit BPK, dan Belanja modal pada pemerintah provinsi se-Indonesia.

4. Teoritis

Sebagai pengembangan keilmuan akuntansi di pemerintah daerah dan dapat memberi sara pemikiran dalam melihat gambaran terkait faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah.