

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Ditetapkannya Undang-Undang no 32 tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua pengelolaan keuangan daerah demi terciptanya pembangunan yang menyeluruh, sehingga bisa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi semua masyarakat di daerah tersebut. Salah satu tujuan utama pemerintah daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan daya saing daerah. Pemerintah daerah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan antara hak daerah berupa perolehan pendapatan daerah dengan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya jelek.

Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah yang selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi Daerah ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan.

Pengukuran kinerja keuangan dilakukan dengan menggunakan informasi yang tersedia di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah. Informasi yang disajikan dalam pelaporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif agar informasi yang disajikan berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan. Untuk memenuhi karakteristik kualitatif maka informasi dalam laporan keuangan harus disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Oleh karena itu perlu dilakukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang dimaksudkan

untuk menilai kewajaran laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia (Siregar, 2012). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga pemeriksa keuangan Republik Indonesia. BPK merupakan lembaga independen yang akan melakukan pemeriksaan terhadap LKPD. Seluruh pemeriksaan BPK RI dilakukan dalam rangka mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

Dalam dua tahun belakangan ini yaitu tahun 2017 dan 2018 Pemprov DKI Jakarta mendapat predikat WTP dalam LKPD. Pemprov DKI Jakarta kembali mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam LKPD Tahun Anggaran 2018 yang telah diperiksa oleh BPK RI. Capaian ini merupakan kali kedua Pemprov DKI Jakarta memperoleh opini WTP (Fadel Prayoga, 2019) Opini WTP berarti Laporan Keuangan telah terbebas dari salah saji yang bersifat material dan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dengan kata lain berarti angka dan data yang tersaji pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat mempunyai tingkat akurasi yang cukup dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mengungkapkan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/ program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dapat dilakukan dengan analisis rasio keuangan terhadap LKPD.

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim, 2012). Kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh komponen-komponen yang terdapat dalam laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terdiri dari pendapatan dan belanja daerah. Dari sekian banyak komponen yang terdapat dalam laporan APBD diyakini bahwa kinerja keuangan dapat dipengaruhi oleh belanja modal dan PAD, artinya semakin banyak belanja modal semakin tinggi pula produktivitas perekonomian dalam hal ini adalah kinerja keuangan pemerintah (Rangga Wardana, 2014).

Pengadaan barang dan jasa pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah. Ribuan pasien rumah sakit umum daerah (RSUD) di bawah Dinas Kesehatan DKI serta warga binaan di seluruh panti di bawah Dinas Sosial DKI terancam tidak mendapat jatah makanan pada awal 2018. Pasalnya Badan Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa (BPPBJ) DKI Jakarta hingga kini belum melakukan lelang untuk penyediaan makan rumah sakit dan panti. Kontrak terkait dengan penyediaan makan baik RSUD maupun puskesmas kecamatan setara RSUD tingkat kecamatan serta panti sosial untuk tahun anggaran 2017 akan berakhir dalam hitungan hari. Dinas Sosial DKI Jakarta mengakui kontrak perusahaan penyedia makanan untuk panti milik dinas sosial habis pada 30 Desember ini. (Akmal

Fauzi, 2017). Keluarga pasien Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Buton, mengeluhkan seringnya rumah sakit tersebut kehabisan persediaan obat. Hal tersebut membuat keluarga pasien mengeluarkan uang untuk menebus resep di luar rumah sakit. Padahal, mereka berharap bisa menggunakan BPJS (Kompas, 2016).

Dalam hal ini terkait dua fenomena diatas tentang pengadaan barang dan jasa atau belanja rutin pengadaan makanan pasien dan obat sangat perlu dikelola dengan baik. Belanja obat dan belanja bahan pangan yang tidak dikelola dengan baik akan mengakibatkan penurunan kinerja, baik kinerja keuangan maupun kinerja pelayanan

Sebuah Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan mengakibatkan peningkatan kinerja keuangan pemerintah. Hal ini dapat terjadi karena Pemerintah Daerah menekankan hasil atas PAD mereka berasal dari berbagai sumber yang dikelola oleh daerah dalam bentuk penerimaan pajak, retribusi dan penerimaan lainnya yang sah yang diatur dalam Undang-Undang. PAD yang besar merupakan cerminan dari banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di pemerintahan daerah. Kinerja keuangan daerah adalah sebagaimana kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan keuangan daerah melalui penggalan kekayaan asli daerah yang dikatakan sebagai pendapatan asli daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya oleh pemerintah daerah. Menurut Mardiasmo dan Fauzi (2013) menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat investasi modal

diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD. Pemerintah daerah secara terus-menerus dapat memacu pertumbuhan kinerja keuangannya. Jumlah dan kenaikan kontribusi PAD akan sangat berperan dalam kemandirian pemerintah daerah yang dapat dikatakan sebagai kinerja pemerintah daerah (Florida, 2007).

Menurut Halim dan Muhammad (2014), menyatakan bahwa PAD merupakan semua penerimaan daerah berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Untuk dapat mengetahui terjadinya peningkatan kemandirian daerah, PAD bisa dijadikan sebagai tolak ukurnya karena PAD sendiri merupakan komponen yang penting yang mencerminkan bagaimana sebuah daerah dapat mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut.

PAD menjadi tulang punggung dalam pembiayaan daerah. Kemampuan daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Dalam kontribusinya terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah daerah. Sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah memberi arti yang sangat penting bagi pemerintah daerah karena dapat dipergunakan sesuai dengan keinginan pemerintah daerah menjalankan roda pemerintahan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Dalam pelayanan pusat kesehatan masyarakat pendapatan asli daerah BLUD didominasi oleh

penerimaan pelayanan kesehatan yang bekerjasama dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan). Apabila BPJS Kesehatan terlambat memberikan pembayaran klaim pada pelayanan pusat kesehatan masyarakat maka hal tersebut mengakibatkan penurunan penerimaan pendapatan asli daerah BLUD tersebut. Menurut Syaefullah sebagai kepala BPKD DKI Jakarta, keterlambatan pembayaran klaim BPJS Kesehatan yang diajukan pusat kesehatan masyarakat mengakibatkan RSUD dan Puskesmas tidak bisa membeli obat untuk melayani masyarakat. Hal tersebut membuat kinerja RSUD dan puskesmas menurun, jika kinerja RSUD dan Puskesmas tersebut menurun maka kinerja pun ikut menurun (Jessi, 2018).

Mubarak dan Chayatin (2009) menyatakan suatu pelayanan kesehatan dikatakan baik apabila memenuhi lima syarat, salah satu nya adalah mudah dicapai (*accessible*). Ketercapaian yang dimaksudkan disini terutama dari sudut lokasi. Dengan demikian, untuk dapat mewujudkan pelayanan kesehatan yang baik, maka pengaturan distribusi sarana kesehatan menjadi sangat penting. Contoh nya pada kasus RSUD kelas D X ditempatkan oleh pemerintah daerah diantara rumah sakit kelas B dan A tidak memiliki kunjungan pasien yang optimal, karena pasien lebih banyak memilih rumah sakit kelas B dan A dengan jalur IGD. Hal tersebut mengakibatkan RSUD kelas D X tidak dapat memperoleh pendapatan sesuai target yang telah ditetapkan. Sehingga kinerja RSUD kelas D X tidak optimal dan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah yang ikut tidak optimal.

Pada suatu pertemuan KSAP dengan Ketua BPK awal 2015, Ketua BPK menanyakan apakah LK pemerintahan terutama pemerintah daerah, mampu mengakomodasi informasi kinerja non keuangan sedemikian rupa sehingga berpengaruh pada peningkatan kualitas penentuan sasaran APBN/D pada proses penganggaran. Ketua BPK berharap bahwa informasi semacam itu akan meningkatkan harkat Laporan Keuangan umumnya, pertanggungjawaban realisasi anggaran khususnya, menjadi LK yang berdimensi kinerja pemerintahan, misalnya kinerja pembangunan prasarana publik yang berdampak langsung terhadap perekonomian dan PDB daerah, kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial (Jan Hoesada, 2015).

Berdasarkan penelitian terdahulu oleh Nugroho (2012) dengan hasil yaitu belanja modal berpengaruh positif pada pertumbuhan kinerja keuangan daerah dan Leki Yulianti dkk (2018) dengan hasil, belanja modal berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap kinerja keuangan. Berbeda dengan penelitian Mulyani Sri dan Wibowo Hardiyanto (2017) dengan hasil belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Patriati (2011) memperoleh hasil bahwa belanja rutin berpengaruh pada kinerja keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini dilakukan untuk dapat mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya dan melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu. Akuntabilitas Pemerintah Daerah



ditunjukkan melalui pengelolaan anggaran daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui bagaimana kinerja dan kemampuan keuangan dengan rasio keuangan. Data yang digunakan berupa Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016 sampai dengan 2018. Selain itu karena hasil penelitian sebelumnya masih bervariasi, selanjutnya penelitian ini mengikutsertakan Belanja Barang & Jasa sebagai variabel independen. Hal tersebut dilakukan karena dalam operasional BLUD belanja barang & jasa sangat berperan penting dalam menunjang layanan-layanan BLUD terhadap masyarakat. Peneliti memilih objek BLUD karena, pengelolaan keuangan BLUD memiliki kewenangan dalam mengelola keuangan secara mandiri, BLUD yang sudah mandiri seharusnya tidak perlu lagi disupport oleh dana Subsidi dari Pemerintah Daerah. Serta, peneliti ingin mengetahui kontribusi terlepasnya ketergantungan BLUD terhadap kinerja keuangan daerah. Penelitian ini sangat penting karena menambah pengetahuan mengenai pengaruh penerimaan dan belanja BLUD terhadap kinerja keuangan pemerintah. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul : **“Pengaruh Belanja Modal, Belanja Barang & Jasa dan Pendapatan Asli Daerah Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis mengidentifikasi masalah-masalah yang mempengaruhi Kinerja Keuangan adalah tingkat ketergantungan anggaran APBD yang di peroleh BLUD, dan bagaimana keterlambatan pembayaran klaim BPJS Kesehatan yang dapat mempengaruhi PAD yang berdampak kepada kemampuan belanja BLUD, dan hasil penelitian mengenai pengaruh belanja modal, belanja barang & jasa dan pendapatan asli daerah BLUD terhadap kinerja keuangan yang masih bervariasi. Selain itu diperlukannya pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah atas pencapaian dari pemerintah daerah sebagai bahan evaluasi berkala dan untuk perbaikan kinerja dimasa akan datang. Sehingga terdapat pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah pengaruh Belanja Modal BLUD terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ?
2. Apakah pengaruh Belanja Barang & Jasa BLUD terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ?
3. Apakah pengaruh Pendapatan Asli Daerah BLUD terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal BLUD terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

2. Untuk mengetahui pengaruh belanja barang dan jasa BLUD terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah BLUD terhadap kinerja keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### 1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh pengawasan internal, pemahaman sistem akuntansi keuangan, dan pengelolaan keuangan terhadap kinerja inspektorat jenderal kementerian perhubungan, sehingga dapat memperbanyak literatur mengenai kinerja inspektorat jenderal kementerian perhubungan dan menjadi landasan untuk penelitian selanjutnya.

##### 2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti berguna untuk memberi gambaran secara jelas bagaimana penelitian yang bersifat empiris dilakukan.
- b. Bagi Institusi diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan/*literature* sehingga dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya tentang pengawasan, pemahaman sistem akuntansi keuangan, pengelolaan keuangan, dan kinerja pemerintahan.
- c. Bagi mahasiswa atau peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan referensi ataupun sebagai data pembandingan untuk penelitian sebelumnya.

- d. Bagi Instansi Pemerintah, penelitian ini berguna untuk mendapatkan informasi mengenai pengukuran kinerja dalam Instansi Pemerintah sehingga dapat mendeteksi jika terjadi pemasalahan dan menjalankan kinerja yang baik untuk kepentingan publik.