

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien menjadi salah satu aspek fundamental dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam konteks desentralisasi fiskal di Indonesia, pemerintah daerah diberikan kewenangan lebih luas untuk mengelola sumber dayanya, termasuk pengelolaan kas daerah. Namun, pengelolaan kas daerah masih menghadapi berbagai tantangan, seperti *Idle Cash* yang tinggi, proses pencairan anggaran yang lambat, dan kurangnya transparansi dalam pengelolaan keuangan. Fenomena ini telah mendorong munculnya inovasi dalam sistem perpendaharaan pemerintah, khususnya melalui implementasi *Treasury Single Account* (TSA) dan *Automated Treasury Payment System* (ATPS) yang bertujuan mengoptimalkan pengelolaan kas daerah.

BPK Jateng (2024) melaporkan adanya dana menganggur (*Idle Cash*) di pemda, berkisar 10-25%. Penelitian ini menganalisis apakah TSA dan ATPS bisa mengoptimalkan kas daerah, dengan QoG sebagai pemoderasi.

Hal ini mengindikasikan bahwa implementasi TSA dan ATPS dapat meningkatkan efisiensi pengelolaan kas, namun keberhasilannya tampaknya dipengaruhi oleh faktor lain, seperti kualitas pemerintahan (QoG). QoG, yang mencakup aspek transparansi, akuntabilitas, dan

kapasitas birokrasi, dapat memoderasi hubungan antara implementasi TSA/ATPS dengan optimalisasi kas daerah. Daerah dengan QoG tinggi cenderung lebih mampu memanfaatkan sistem ini untuk mengurangi *Idle Cash* dan meningkatkan utilisasi dana. (Kementerian ESDM, 2023)

Selain itu, laporan BPK juga menyoroti pentingnya pemanfaatan teknologi informasi dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sistem seperti ATPS telah terbukti mempercepat proses pembayaran dan mengurangi *human error*, sementara aplikasi pendukung seperti SIAP dan SiPTL membantu dalam pemantauan dan evaluasi pengelolaan kas. Namun, efektivitas sistem ini tidak lepas dari peran QoG. Daerah dengan tata kelola yang baik lebih mampu mengoptimalkan penggunaan teknologi untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan kas. Fenomena ini menunjukkan bahwa QoG tidak hanya memengaruhi keberhasilan implementasi TSA dan ATPS, tetapi juga menjadi kunci dalam mencapai optimalisasi kas daerah. Dengan demikian, penelitian ini dapat menguji sejauh mana QoG memoderasi hubungan antara implementasi TSA/ATPS dan optimalisasi kas daerah, serta memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan daerah. (Kementerian ESDM, 2023)

Laporan kinerja menunjukkan adanya indikasi inefisiensi dalam pengelolaan kas daerah, yang tercermin dari rendahnya serapan anggaran pada beberapa sektor. Salah satu contoh adalah belanja barang dan jasa, di

mana dari total anggaran Rp747.310.000, hanya Rp315.774.787 yang terealisasi, sehingga masih terdapat Rp431.535.213 yang belum dimanfaatkan secara optimal. Selain itu, dalam rekonsiliasi data penerimaan dan pengeluaran kas, baru Rp221.060.686 yang terserap dari total anggaran Rp760.211.000, menyisakan Rp539.150.314 sebagai *Idle Cash* yang belum dimanfaatkan . (Kementerian ESDM, 2023)

Kurangnya efektivitas dalam pemanfaatan kas juga terlihat dari rendahnya realisasi belanja di berbagai sektor, seperti pada koordinasi dan penyusunan laporan keuangan daerah, yang hanya mencapai Rp72.940.500 dari total Rp111.600.000 . Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan dalam perencanaan dan eksekusi anggaran, yang berpotensi menyebabkan penumpukan dana tidak terpakai serta keterlambatan dalam implementasi program pemerintah. Jika tidak segera diatasi, kondisi ini dapat menghambat optimalisasi pengelolaan kas daerah dan efektivitas penggunaan anggaran secara keseluruhan. (Kementerian ESDM, 2023)

*Treasury Single Account* (TSA) merupakan sistem pengelolaan kas terintegrasi yang menyatukan seluruh rekening pemerintah ke dalam satu rekening induk di bank sentral. Implementasi TSA di Indonesia didasarkan pada beberapa peraturan kunci, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 (Ummah, 2019) tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, dan secara lebih spesifik diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 170/PMK.05/2020 (Kedua et al., 2021) tentang Pengelolaan Kas

Pemerintah (Treasury Management). PMK ini mengamanatkan penyatuan seluruh rekening pemerintah ke dalam sistem TSA untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi pengelolaan kas. Selain itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 90 Tahun 2019 (Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, 2019) tentang Pedoman Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah juga menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam implementasi TSA

Di Jawa Tengah, implementasi TSA mulai diintensifkan sejak tahun 2018, didukung oleh Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 22 Tahun 2018 (JawaTengah, 2018) tentang Pengelolaan Kas Daerah yang mengatur mekanisme penatausahaan kas, manajemen likuiditas, dan penggunaan rekening treasury. TSA memiliki beberapa karakteristik utama: (1) konsolidasi seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah dalam satu rekening induk; (2) pemantauan arus kas secara real-time; (3) eliminasi *Idle Cash* di berbagai rekening operasional; (4) peningkatan kontrol internal dan penurunan risiko fraud; dan (5) fasilitasi perencanaan kas yang lebih akurat untuk alokasi sumber daya yang optimal.

*Automated Treasury Payment System* (ATPS) adalah sistem pembayaran otomatis yang menghubungkan sistem pengelolaan keuangan daerah dengan sistem perbankan. Implementasi ATPS di Indonesia didasarkan pada PMK Nomor 104/PMK.05/2017 tentang Pedoman

Penyelenggaraan *Treasury Single Account* pada Rekening Kas Umum Negara dan PMK Nomor 178/PMK.05/2018 tentang Perubahan atas PMK Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan APBN. Di tingkat daerah, implementasi ATPS mengacu pada Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang mendorong otomatisasi proses pengelolaan keuangan daerah.

ATPS terdiri dari beberapa komponen utama: (1) modul verifikasi elektronik yang memeriksa kesesuaian dokumen pencairan anggaran dengan regulasi; (2) modul otorisasi pembayaran elektronik; (3) modul integrasi perbankan untuk transmisi instruksi pembayaran langsung ke sistem bank; dan (4) modul pelaporan *real-time* untuk status pencairan anggaran.(Fainboim Yaker & Pattanayak, 2010) Data dari Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Jawa Tengah menunjukkan bahwa pada tahun 2023, rata-rata waktu pencairan anggaran di daerah yang telah mengimplementasikan ATPS berkurang hingga 40% dibandingkan dengan sistem konvensional, dari 5-7 hari kerja menjadi hanya 1-2 hari kerja.

Optimalisasi kas daerah adalah kondisi di mana pemerintah daerah mampu mengelola likuiditas secara efisien dengan meminimalkan *Idle Cash* dan memaksimalkan nilai tambah dari sumber daya keuangan yang tersedia. Landasan hukum optimalisasi kas daerah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan

Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan PMK Nomor 50/PMK.07/2018 tentang Pengelolaan Dana Darurat, Dana Cadangan, dan Surplus APBD. Lebih spesifik lagi, PMK Nomor 31/PMK.05/2023 tentang Penempatan Uang Negara pada Bank Umum menjadi panduan bagi optimalisasi pengelolaan kas melalui penempatan dana *idle* pada instrumen keuangan yang aman dan menguntungkan.

Optimalisasi kas daerah diukur melalui beberapa indikator utama:

(1) rasio *Idle Cash* terhadap total kas daerah yang idealnya di bawah 5%; (2) tingkat akurasi perencanaan kas dengan deviasi maksimal 10% antara perencanaan dan realisasi; (3) kecepatan proses pencairan anggaran yang diharapkan tidak melebihi 3 hari kerja; dan (4) tingkat penyerapan anggaran minimal 90% dari total APBD. Data dari BPKAD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa daerah yang telah mengimplementasikan TSA dan ATPS secara optimal rata-rata mengalami penurunan rasio *Idle Cash* hingga 60% dan peningkatan tingkat penyerapan anggaran sebesar 15-20%.

*Quality of Government* (QoG) merupakan konsep yang mencakup dimensi kapasitas birokrasi, integritas aparatur, transparansi, dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan. Konsep ini dilegitimasi melalui berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara, serta Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Di tingkat kementerian, QoG dioperasionalkan melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 90 Tahun 2021 tentang Pedoman Penilaian dan Strategi Peningkatan Nilai Indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

QoG memiliki empat dimensi utama: (1) efektivitas pemerintahan, yang mencakup kapasitas birokrasi dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan; (2) kualitas regulasi, yang berfokus pada kemampuan pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang mendukung pembangunan; (3) penegakan hukum, yang menggambarkan kepatuhan terhadap aturan dan regulasi; dan (4) pengendalian korupsi, yang mencerminkan tingkat integritas dalam tata kelola. Dalam konteks penelitian ini, QoG berperan sebagai variabel moderasi yang memperkuat atau memperlemah pengaruh implementasi TSA dan ATPS terhadap optimalisasi kas daerah.

Studi-studi terdahulu mengenai pengaruh implementasi TSA terhadap pengelolaan kas pemerintah, seperti penelitian (Kunarjo, 2013) implementasi Treasury Single Account (TSA) di Indonesia sebagai upaya untuk meningkatkan manajemen kas pemerintah. TSA bertujuan untuk mengkonsolidasikan seluruh saldo kas pemerintah ke dalam satu akun di Bank Indonesia, sehingga memungkinkan kontrol yang lebih baik atas arus

kas, mengurangi risiko penyalahgunaan, dan meningkatkan efisiensi dalam pengelolaan keuangan negara. Implementasi TSA di Indonesia menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan infrastruktur teknologi, koordinasi antara Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, dan bank komersial, serta kebutuhan akan pelatihan sumber daya manusia. Meskipun demikian, TSA diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan publik

Sementara itu, penelitian mengenai ATPS di Indonesia masih relatif terbatas. Studi yang dilakukan oleh Rahardjo dan Sutrisno (2022) menemukan bahwa implementasi ATPS berkorelasi positif dengan penurunan waktu proses pencairan anggaran dan peningkatan akurasi pembayaran. Namun, penelitian tersebut belum menganalisis bagaimana ATPS berkontribusi terhadap optimalisasi kas daerah secara komprehensif, terutama dalam kaitannya dengan pengurangan *Idle Cash* dan peningkatan likuiditas.

Implementasi TSA dan ATPS di Jawa Tengah menghadapi tantangan teknis dan operasional yang signifikan. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2023, sebanyak 65% tenaga pengelola keuangan di tingkat SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) masih mengalami kesulitan dalam mengoperasionalkan sistem ATPS. Kendala infrastruktur teknologi informasi juga menjadi hambatan, terutama di

daerah dengan topografi yang menantang. Data dari Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Tengah tahun 2023 mencatat bahwa masih terdapat sekitar 30% kantor pemerintahan di level kecamatan yang mengalami kendala koneksi internet yang stabil, sementara sistem TSA dan ATPS sangat bergantung pada ketersediaan jaringan yang andal.

Aspek regulasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi TSA dan ATPS. Analisis terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah di Jawa Tengah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2023 menunjukkan bahwa 35% peraturan daerah terkait pengelolaan keuangan belum sepenuhnya selaras dengan regulasi nasional mengenai TSA dan ATPS. Ketidakharmonisan regulasi ini menciptakan ambiguitas dalam implementasi dan potensial mengurangi efektivitas sistem dalam mengoptimalkan kas daerah. Pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan telah berupaya mengatasi hal ini dengan menerbitkan pedoman teknis dan memberikan asistensi kepada pemerintah daerah, namun tantangan harmonisasi regulasi masih berlangsung.

Dimensi kepemimpinan dan komitmen politik juga menjadi faktor krusial dalam keberhasilan implementasi TSA dan ATPS. Studi yang dilakukan oleh Universitas Diponegoro pada tahun 2022 mengidentifikasi bahwa daerah-daerah dengan kepala daerah yang memiliki latar belakang keuangan atau administrasi publik cenderung lebih sukses dalam

mengimplementasikan TSA dan ATPS. Kepemimpinan yang memahami urgensi modernisasi sistem perbendaharaan cenderung memberikan dukungan politik yang lebih kuat, mengalokasikan sumber daya yang memadai, dan mendorong transformasi budaya organisasi yang mendukung perubahan sistem.

Dimensi kualitas sumber daya manusia juga memainkan peran signifikan dalam konteks QoG sebagai variabel moderasi. Data dari Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2023 menunjukkan bahwa hanya 45% kabupaten/kota yang memiliki tenaga pengelola keuangan dengan kualifikasi dan sertifikasi yang memadai untuk mengelola sistem TSA dan ATPS. Kesenjangan kapasitas ini dapat dijelaskan oleh berbagai faktor, termasuk disparitas anggaran pengembangan SDM antar daerah, perbedaan prioritas pimpinan daerah terkait peningkatan kapasitas aparatur, serta keterbatasan akses ke program pelatihan yang berkualitas, terutama di daerah yang jauh dari pusat pendidikan dan pelatihan.

Dalam perspektif yang lebih luas, implementasi TSA dan ATPS merupakan bagian dari agenda reformasi pengelolaan keuangan publik yang bertujuan meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Keberhasilan implementasi sistem tersebut tidak hanya bergantung pada aspek teknis, tetapi juga pada aspek kelembagaan, budaya organisasi, dan komitmen politik. Dalam hal ini, QoG mewakili dimensi-dimensi non-

teknis yang berpotensi memoderasi hubungan antara implementasi sistem dengan optimalisasi kas daerah.

Kemajuan teknologi dan digitalisasi sistem pemerintahan juga memberikan peluang dan tantangan baru dalam konteks implementasi TSA dan ATPS. Di satu sisi, teknologi seperti *cloud computing*, *big data analytics*, dan *artificial intelligence* dapat memperkuat kapabilitas sistem dalam mengoptimalkan kas daerah. Di sisi lain, adopsi teknologi tersebut membutuhkan investasi yang signifikan, kesiapan infrastruktur, dan kapasitas SDM yang memadai, yang tidak selalu tersedia di semua daerah di Jawa Tengah. Kesenjangan digital antar daerah ini berpotensi memperlebar disparitas dalam optimalisasi kas daerah jika tidak dikelola dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengaruh implementasi TSA dan ATPS terhadap optimalisasi kas daerah merupakan fenomena kompleks yang dimoderasi oleh berbagai faktor, terutama *Quality of Government*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan tersebut secara komprehensif, dengan mempertimbangkan konteks spesifik pemerintah daerah di Jawa Tengah. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan model pengelolaan kas daerah yang efektif, serta kontribusi praktis dalam bentuk rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas implementasi TSA dan ATPS di tingkat daerah.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pengaruh implementasi *Treasury Single Account* (TSA) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah?
2. Apakah pengaruh implementasi *Automated Treasury Payment System* (ATPS) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah?
3. Apakah *Quality of Government* memoderasi pengaruh implementasi *Treasury Single Account* (TSA) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah?
4. Apakah *Quality of Government* memoderasi pengaruh implementasi *Automated Treasury Payment System* (ATPS) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh implementasi *Treasury Single Account* (TSA) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis pengaruh implementasi *Automated*

*Treasury Payment System* (ATPS) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah.

3. Untuk menganalisis peran moderasi *Quality of Government* dalam pengaruh implementasi *Treasury Single Account* (TSA) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah.
4. Untuk menganalisis peran moderasi *Quality of Government* dalam pengaruh implementasi *Automated Treasury Payment System* (ATPS) terhadap optimalisasi kas daerah pada Pemerintah Daerah Jawa Tengah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat bagi Pembaca:
  - a) Memberikan pemahaman yang komprehensif tentang hubungan antara *Treasury Single Account* (TSA) dan *Automated Treasury Payment System* (ATPS) dengan optimalisasi kas daerah.
  - b) Menambah wawasan tentang peran *Quality of Government* dalam memoderasi hubungan tersebut dalam konteks pemerintahan daerah khususnya di Jawa Tengah.
  - c) Memperkaya pengetahuan tentang praktik pengelolaan keuangan daerah modern yang menggunakan sistem terintegrasi.
  - d) Membantu memahami pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik dalam mengoptimalkan pengelolaan kas daerah.
2. Manfaat bagi Peneliti:

- a) Menyediakan referensi dan landasan untuk penelitian lanjutan terkait implementasi TSA dan ATPS di daerah lain di Indonesia.
- b) Memberikan model penelitian yang dapat dikembangkan dengan menambahkan variabel atau indikator lain yang relevan.
- c) Mengidentifikasi celah penelitian (*research gap*) yang dapat dieksplorasi lebih lanjut dalam bidang pengelolaan keuangan daerah.
- d) Menyediakan data empiris tentang efektivitas implementasi TSA dan ATPS dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia.

3. Manfaat bagi Pemerintah:

- a) Memberikan evaluasi dan masukan untuk perbaikan implementasi TSA dan ATPS di Jawa Tengah.
- b) Membantu mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan optimalisasi kas daerah.
- c) Menyediakan bukti empiris tentang pentingnya peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan dalam mendukung efektivitas sistem pengelolaan keuangan.
- d) Memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan kas daerah.
- e) Menjadi bahan pertimbangan untuk pengembangan dan penyempurnaan sistem pengelolaan keuangan daerah di masa mendatang.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dan memahami pembahasan penulisan skripsi ini, maka sistematika disusun sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Membahas tentang telaah teori, telaah penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran teoritis dan hipotesis penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Membahas tentang metode penelitian, meliputi populasi dan sampel penelitian, sumber data dan teknik pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel penelitian, dan metode analisis data.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAAN**

Membahas tentang hasil pengolahan data dan pembahasan mengenai pengaruh likuiditas, *proFitabilitas*, leverage, rasio aktivitas dan struktur modal terhadap nilai perusahaan.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Berisi tentang semua kesimpulan dan keterbatasan yang berhubungan dengan penulisan skripsi, saran dan implikasi yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pengembangan penelitian selanjutnya.