

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah tingkat kabupaten dan kota, diberi kewenangan mengatur, mengendalikan, merencanakan, mengembangkan dan mengurus urusan pemerintahan sendiri maupun kepentingan masyarakatnya. Menjalankan kewenangan dalam pemerintah daerah sebagai daerah otonom (*local self-goverment*) juga harus dapat meningkatkan pelayanan, meningkatkan daya saing, meningkatkan pemberdayaan dan mampu mengelola potensi daerahnya baik potensi sumber daya manusia, sumber daya alam maupun potensi sumber daya keuangan secara maksimal dan optimal.

Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto dalam mengelola keuangan daerah membentuk organisasi yaitu Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) merupakan salah satu unit kerja dari 51 unit kerja yang disebut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berada dilingkungan pemerintahan Kabupaten Mojokerto. Selain sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) juga bertindak sebagai Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang disingkat dengan SKPKD. Sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Bagian Organisasi Setda Kabupaten Mojokerto mempunyai kedudukan, tugas pokok dan fungsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Mojokerto

Nomor 54 Tahun 2016 Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Mojokerto (2019).

Kemandirian wilayah dalam pelaksanaan otonomi daerahnya, sumber keuangan yang berasal berasal Pendapatan Asli Daerah (PAD) lebih krusial dibandingkan menggunakan sumber-sumber diluar Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) ialah penerimaan asal yang menjadi hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan higienis yang diperoleh asal Pajak Daerah, Retribusi Wilayah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, sebagaimana yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dimana kontribusinya relatif untuk menunjang acara juga aplikasi tugas – tugas pemerintahan serta pelayanan warga yang baik.

Adanya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, PAD merupakan sumber pendapatan sebagai dana dasar untuk pembiayaan pembangunan pemerintah daerah sebagai upaya daerah untuk mengurangi ketergantungan pada pendanaan pemerintah pusat. Kemampuan suatu daerah untuk mengembangkan PAD akan mempengaruhi pembangunan dan pembangunan daerah itu. Selain itu, semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, semakin tinggi kinerjanya pemerintah semakin baik Sriwinarti & Artaningtyas (2021). Pemerintah daerah harus mampu meningkatkan PAD tanpa melanggar norma dengan mengoptimalkan potensi yang ada. Mengoptimalkan PAD dari sisi penerimaan, mengelola penggunaan anggaran dari sisi pengeluaran, mengelola dengan baik sesuai prinsip *value for*

*money*, dan secara komprehensif menggunakan berbagai strategi sesuai dengan kaidah keuangan daerah dan keuangan nasional.

Semua biaya dikeluarkan oleh bendahara negara/daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya Saldo Anggaran Lebih yang sah dan dalam satu tahun anggaran tidak akan diperoleh mendapatkan pengembalian yang sama lagi oleh pemerintah adalah pengertian belanja daerah. Hal ini berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Jenis Belanja Daerah pengelompokan ekonomi yaitu meliputi beban usaha, belanja modal, beban lain-lain/kontinjensi dan transfer Astiti & Mimba (2016).

Mahmudi (2010) merekomendasikan penggunaan belanja pemerintah baik pusat maupun daerah mencakup dua kategori, yaitu pengeluaran untuk belanja rutin (*overhead*) dan belanja modal. Belanja rutin adalah pembelian perbaikan atau kegiatan pemerintah sehari-hari, sedangkan belanja modal pengeluaran yang dikeluarkan pemerintah, yang mungkin meningkat di masa mendatang kekayaan dan keuntungan pemerintah dapat bertahan lebih dari setahun anggaran. Jenis-jenis pengeluaran sehari-hari meliputi biaya pegawai, biaya barang, beban bunga, beban subsidi, beban hibah, beban bantuan sosial dan beban dukungan keuangan. Belanja modal meliputi belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal bangunan dan konstruksi, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan dan belanja modal aset tetap lainnya. Kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dilihat dari bagaimana pemerintah membuat anggaran pendapatan dan belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Daerah otonom masing-masing diberikan kewajiban dan kewenangan untuk menyusun APBD.

Menurut Halim & Kusufi (2014) selain kemampuan keuangan daerah, salah satu dapat digunakan sebagai ukuran kapasitas daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu kinerja keuangan pemerintah daerah. Kinerja merupakan capaian dari kegiatan yang telah dilakukan mencapai tujuan, visi dan misi organisasi. Jadi, prestasi satu tahun bekerja di keuangan daerah periode anggaran direalisasikan oleh anggaran dan penggunaan indikator keuangan, sebagaimana ditentukan sesuai dengan kebijakan bersama atau yang dimaksud dengan berdasarkan ketentuan hukum adalah kinerja keuangan pemerintah daerah. Tentang efektivitas otonomi daerah, pemerintah daerah secara tidak langsung dituntut untuk melanjutkan gali sumber daya asli yang disimpan di wilayah tersebut untuk digunakan nanti tersedia untuk pendanaan oleh pemerintah.

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Menganalisis laporan keuangan dari pemerintah daerah akan dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah terdapat peningkatan atau penurunan dalam setiap tahunnya. Selain itu, dengan telah dianalisisnya laporan keuangan pemerintah daerah diharapkan kinerja keuangan pada tahun selanjutnya dapat lebih baik sehingga berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat.

Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah (PAD), semakin besar pula belanja daerah yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mendukung pembangunan di wilayah tersebut. Kebutuhan masyarakat yang terus berkembang mendorong pemerintah daerah untuk fokus meningkatkan penerimaan daerah melalui perhatian terhadap perkembangan PAD. Solusi untuk mengatasi

tantangan ini adalah dengan memastikan pemerintah daerah dapat mengidentifikasi perkembangan kinerjanya setiap tahun. Salah satu cara untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah adalah dengan melakukan evaluasi rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disusun dan dilaksanakan.

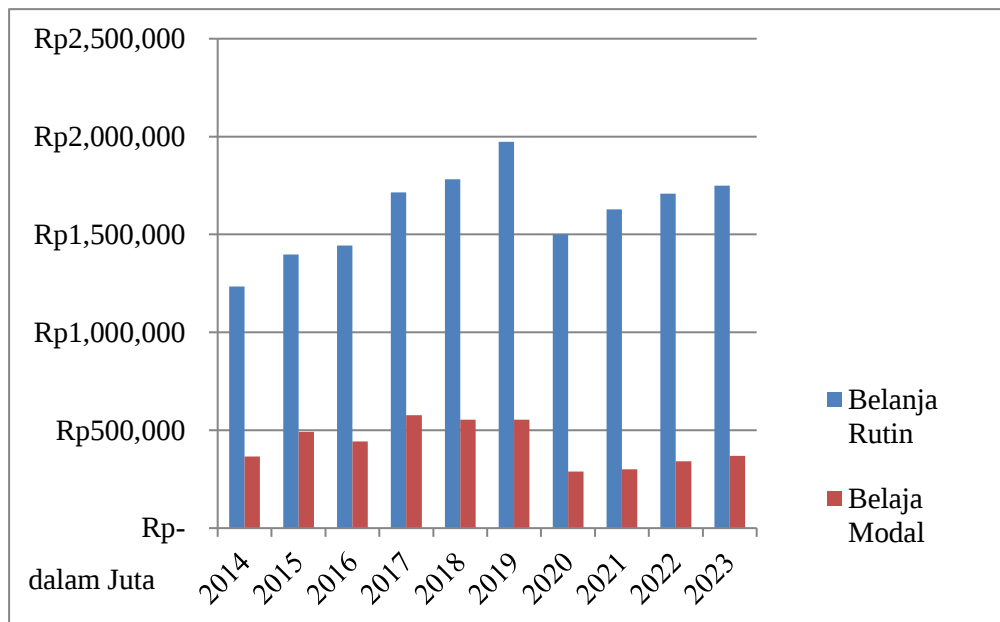
**Tabel 1.1**  
**PAD Kabupaten Mojokerto Tahun 2014-2023**

| Tahun | Pendapatan Asli Daerah (PAD) | Pertumbuhan |
|-------|------------------------------|-------------|
| 2014  | Rp 356.749.398.500           | 34,7%       |
| 2015  | Rp 413.728.427.579           | 15,9%       |
| 2016  | Rp 447.620.427.579           | 8,1%        |
| 2017  | Rp 500.048.779.599           | 11,7%       |
| 2018  | Rp 546.289.352.326           | 9,2%        |
| 2019  | Rp 554.999.510.279           | 1,6%        |
| 2020  | Rp 537.295.966.365           | -3,1%       |
| 2021  | Rp 625.425.485.601           | 16,4%       |
| 2022  | Rp 676.885.494.616           | 8,2%        |
| 2023  | Rp 656.067.091.002           | -3,07%      |

Sumber : BPKAD Kabupaten Mojokerto, 2024

Pada tahun 2014-2019 Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami kenaikan. Terlihat dari tabel di atas bahwa pada tahun 2020, Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurun 3,1%. Penurunan ini disebabkan karena adanya pandemi *Covid-19*. Pada tahun 2021 mengalami peningkatan yakni sebesar 16,4%. Pada tahun 2022 mengalami peningkatan sebesar 8,2%. Sementara tahun 2023 realisasi PAD masih dibawah tahun 2022 hal ini disebabkan pada tahun 2022, realisasi pendapatan BLUD di dua rumah sakit pelat merah yang melampaui target karena adanya realisasi piutang klaim Covid-19 dari Kemenkes RI.

**Gambar 1.1**  
**Belanja Rutin dan Belanja Modal Kabupaten Mojokerto Tahun 2014-2023**



Sumber : BPKAD Kabupaten Mojokerto, 2024

Jika dilihat pada grafik Laporan Realisasi APBD kabupaten Mojokerto pada tahun 2014-2023, pengeluaran pemerintah lebih besar dikeluarkan untuk keperluan pembiayaan belanja rutin daripada untuk pembiayaan belanja modal. Selain itu, tahun 2018 ke tahun 2019 terjadi peningkatan yang cukup signifikan pada pengalokasian belanja rutin yaitu sebesar 10,7% , namun tidak diiringi pula dengan peningkatan alokasi belanja modal yang hanya sebesar 0,098% . Tahun 2020 terjadi penurunan belanja rutin sebesar 23,9% dan belanja modal sebesar 47,8% . Penurunan ini disebabkan karena adanya pandemi *Covid-19*.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah penelitian ini juga dilatarbelakangi dikarenakan munculnya rasa penasaran terhadap perkembangan yang terjadi di kabupaten Mojokerto. Peneliti awalnya melihat kemungkinan adanya kesenjangan terhadap sarana umum/fasilitas umum ataupun pembangunan di kabupaten Mojokerto. Hal ini sejalan dengan beberapa liputan tentang kerusakan

fasilitas umum di Mojokerto liputan Detik Jatim (2022) lubang di Jalan Bypass Mojokerto menjadi pemicu kecelakaan yang menewaskan warga Desa Tambakrejo, Waru, Sidoarjo. Kerusakan di jalan nasional itu sudah lama dan selama ini sebatas ditambah sulam saja.

Radarmojokerto (2022), Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kabupaten Mojokerto bakal memperbaiki infrastruktur jalan dan jembatan yang sudah parah. Tercatat, kerusakan jalan ini mencapai 33 kilometer (km). Jatimnet.com (2021) ratusan titik lubang dengan kedalaman 5 cm di jalan raya wilayah Kabupaten Mojokerto dilakukan penandaan. Hal itu dilakukan, karena beberapa waktu lalu sering terjadi kecelakaan hingga menyebabkan korban meninggal dunia. Terdapat 15 kasus dengan korban meninggal dunia pada tiga bulan terakhir. Surya.co.id (2019) Jalan Raya Jasem, Kecamatan Ngoro, Kabupaten Mojokerto, berlubang. Lubang itu berdiameter sekitar 80 cm-100 cm dengan kedalaman 15 cm sampai 25 cm tersebar dan banyak yang ada di tengah jalan.

Belanja untuk keperluan jalan masuk dalam kategori belanja modal. Berdasarkan data, alokasi belanja modal lebih rendah dari pada belanja rutin. Adanya fenomena yang terjadi dilapangan, peneliti tertarik mencoba melakukan penelitian bahwa apakah jalan raya yang banyak mengalami kerusakan berkaitan dan dipengaruhi oleh pemasukan daerah dan pengeluaran tersebut dengan kinerja keuangan pemerintahannya. Kinerja keuangan pemerintah daerah dianggap efektif jika pendapatan asli daerah yang terealisasi melebihi target yang telah ditetapkan. Pertumbuhan PAD dapat meningkat atau menurun, bergantung pada

kemampuan daerah dalam mengoptimalkan dan memanfaatkan sumber-sumber pendapatan yang ada.

Beberapa hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan tentang pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kinerja keuangan oleh Antari & Sedana (2018) memperoleh hasil bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan. Adapun penelitian yang dilakukan oleh Djuniar & Zuraida (2018) memperoleh hasil bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap kinerja keuangan.

Beberapa hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan tentang pengaruh belanja rutin terhadap kinerja keuangan pemerintah antara lain oleh: Patriati (2010) menunjukkan bahwa belanja rutin berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan, sedangkan hasil penelitian dari Astiti & Mimba (2016) menunjukkan bahwa belanja rutin tidak berpengaruh pada kinerja keuangan.

Hasil penelitian sebelumnya tentang pengaruh belanja modal terhadap kinerja keuangan pemerintah antara lain oleh: Astiti & Mimba (2016) dan Sriwinarti & Artaningtyas (2021) menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh pada kinerja keuangan. Sedangkan dalam penelitian Yulihantini et al., (2018) menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan. Selanjutnya Ketut & Anggreni (2019) menyatakan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk meneliti permasalahan terkait kinerja keuangan pemerintah, dari hasil penelitian tersebut selanjutnya akan dituliskan dalam bentuk skripsi dengan judul “Pengaruh Efektifitas

Pendapatan Asli Daerah, Belanja Rutin dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pada BPKAD Kabupaten Mojokerto”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disusun perumusan masalah yang akan diteliti, yaitu:

1. Apa saja sumber – sumber Pendapatan Daerah?
2. Berapa target dan realisasi APBD?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (X1) berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan (Y) pada BPKAD Kabupaten Mojokerto?
4. Apakah Belanja Rutin (X2) berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan (Y) pada BPKAD Kabupaten Mojokerto?
5. Apakah Belanja Modal (X3) berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan (Y) pada BPKAD Kabupaten Mojokerto?
6. Apakah Pendapatan Asli Daerah (X1), Belanja Rutin (X2) dan Belanja Modal (X3) berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan (Y) pada BPKAD Kabupaten Mojokerto?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang dilakukan penulis dalam penelitian ini berdasarkan rumusan masalah, diantaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apa saja sumber – sumber Pendapatan Daerah
2. Untuk mengetahui berapa target dan realisasi APBD
3. Mengkaji secara empiris Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan pada BPKAD Kabupaten Mojokerto

4. Mengkaji secara empiris Belanja Rutin berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan pada BPKAD Kabupaten Mojokerto
5. Mengkaji secara empiris Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan pada BPKAD Kabupaten Mojokerto
6. Mengkaji secara empiris Pendapatan Asli Daerah, Belanja Rutin dan Belanja Modal berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan pada BPKAD Kabupaten Mojokerto

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat kepada pihak-pihak yang membutuhkan:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a) Mahasiswa Jurusan Manajemen, penelitian ini bermanfaat digunakan sebagai bahan referensi penelitian yang dilakukan selanjutnya dan menjadi penambah ilmu pengetahuan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b) Penulis selanjutnya, sebagai bahan referensi penelitian yang dilakukan selanjutnya mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.
- c) Penulis, sebagai pembelajaran serta bertambahnya ilmu yang sangat bermanfaat mengenai kinerja keuangan pemerintah.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a) Bagi Pemerintah

Membantu untuk memberikan masukan dan saran mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah dalam melakukan tugas dan tanggungjawab pemerintah serta mengevaluasi pemerintah melalui kinerja keuangan pemerintah daerah.

b) Bagi Masyarakat

Membantu untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah yang diukur dengan pengaruh pendapatan asli daerah, belanja rutin, dan belanja modal.

