

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud (Djpk.kemenkeu.go.id). Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No.2 tentang Laporan Realisasi Anggaran, pengertian belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal dikategorikan ke dalam belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi (aset tetap). Adapun menurut Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan belanja modal adalah belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok operasional.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dimana aset tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual. Belanja Modal merupakan salah satu jenis Belanja Langsung dalam APBN/APBD. Apabila peningkatan penerimaan APBD kabupaten/kota di suatu provinsi ternyata tidak diikuti dengan peningkatan dana yang dialokasikan untuk investasi, hal tersebut akan berdampak terhadap penyediaan sarana fisik dan prasarana yang tidak memadai bagi daerah kabupaten

dan kota yang mengalami pemekaran (Arini dan Kusuma, 2019). Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Di era modern serta tantangan persaingan global saat ini, pemerintah dituntut lebih demokratis dan transparan dalam melaksanakan program kerjanya agar sejalan dengan reformasi pada sektor publik. Masyarakat yang semakin kritis mengharuskan agar setiap aspek yang terjadi dalam pemerintahan berakuntabilitas publik, salah satunya dalam bidang pengelolaan keuangan baik keuangan negara maupun daerah. Akuntabilitas publik berarti pihak pemegang amanah berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan serta mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak yang memberikan amanah. Indonesia memberlakukan sistem otonomi daerah demi terwujudnya keadilan dan kemakmuran rakyat Indonesia tanpa meninggalkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 09 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah yang membahas mengenai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Penerapan otonomi daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/ Kota merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan prinsip demokrasi dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerahnya masing – masing.

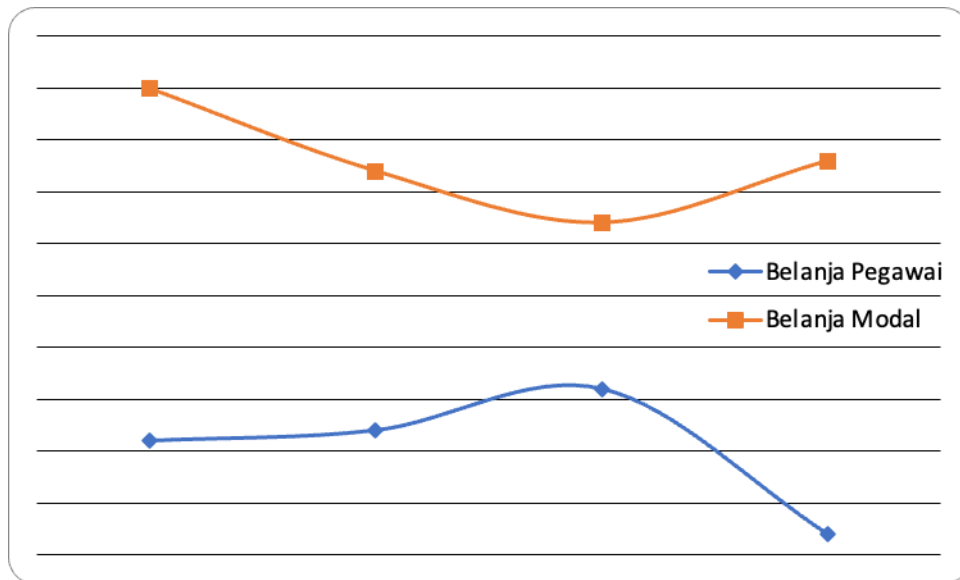
Hal ini diharapkan mampu menciptakan kemandirian daerah melalui pemberian keleluasaan pemerintah daerah setempat untuk lebih menggali potensi-potensi sumber dana yang dimiliki sekaligus dapat mengalokasikan pada belanja daerah yang nantinya dipergunakan dalam meningkatkan kesejahteraan dan service

public daerah, serta mampu memelihara hubungan yang serasi antar pemerintah pusat dan daerah maupun antar daerah. Harapan tersebut akan terwujud salah satunya jika ada upaya pemerintah dalam memberikan berbagai fasilitas publik pada masyarakat yang dapat mendorong laju perekonomian seperti akses jalan, fasilitas umum, pusat rekreasi, dan lain sebagainya. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya untuk membiayai seluruh kegiatan dan pembangunan daerah akan tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan yang dijadikan pedoman oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik (public service). Menurut UU No. 09 Tahun 2015 dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah memisahkan fungsi eksekutif dengan fungsi legislatif.

Dalam proses penyusunan anggaran melibatkan panitia anggaran yang dibentuk oleh pihak eksekutif (pemerintah daerah) dan pihak legislatif (DPRD). Pengalokasian anggaran sering menjadi masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Setiap kegiatan dan program akan mendapatkan alokasi dana. Pemerintah daerah harus mengalokasikan penerimaan yang terbatas diterima untuk dialokasikan untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Perwujudan pengalokasian belanja daerah terhadap belanja modal melalui pemberian fasilitas publik seperti sarana prasarana dan infrastruktur akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu meningkatkan produktivitas masyarakat sekaligus dapat menarik investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut yang nantinya akan mendorong laju pertumbuhan ekonomi serta memberikan dampak nyata yang meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Gerungan dkk, 2017). Untuk mendukung agenda tersebut sesuai instruksi Presiden yang tercantum pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 Pemerintah Daerah dituntut untuk mengalokasikan pendapatan yang dimilikinya untuk belanja daerah yang bersifat produktif seperti belanja modal. Hal tersebut direalisasikan oleh pemerintah pusat dengan memberikan batas minimal untuk

belanja modal sebesar 30% dari total belanja daerah yang dialokasikan pada APBD tiap daerah setiap tahunnya.

**Gambar 1.1. Grafik Persentase Belanja Pegawai dan Belanja Modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Periode 2018-2021.**



**Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung 2018-2021 (Data Diolah).**

Seperti yang dikutip dari (Masitoh, 2020) berdasarkan gambar diatas menunjukkan bahwa ada penurunan belanja modal pada tahun 2018 dengan persentase 46% turun menjadi 37% pada tahun 2019 terdapat penurunan lagi tahun 2020 sebesar 32% dan tahun 2021 terjadi kenaikan secara pesat menjadi 38%, pada belanja pegawai pada tahun 2018 dengan persentase 11% menjadi 12% pada tahun 2019, kembali naik lagi pada tahun 2020 sebesar 16%, namun pada tahun 2021 terjadi penurunan pesat menjadi 2%. Hal ini menunjukkan bahwa APBD yang terealisasi tidak dialokasikan untuk kegiatan yang produktif terutama pada tahun 2019-2020. Terlebih pada tahun 2020 muncul peristiwa Covid-19 di akhir tahun 2019 di Wuhan, China. Covid 19 ditetapkan sebagai pandemi global oleh WHO karena sudah tersebar ke seluruh negara termasuk Indonesia. Jumlah kasus yang terkonfirmasi positif hingga bulan September 2021 sebanyak 125.303

kasus. Jumlah ini sudah mengalami penurunan sebesar 82 persen dibandingkan pada bulan Agustus 2021 yang mencapai 680.143 persen kasus (data.tempo.com). Akibat pandemi covid 19 yang semakin meningkat sehingga mempengaruhi perekonomian negara dan menyebabkan perekonomian negara mengalami perlambatan (Nasution, Erlina, & Muda, 2020).

Dampak yang ditimbulkan dari rendahnya penyerapan anggaran belanja modal tersebut di atas adalah jeleknya infrastruktur yang sudah ada dan tidak ada penambahan yang signifikan dari sisi jumlah proyek infrastruktur baru, belum terbangunnya infrastruktur dasar seperti jalan, pelabuhan, pembangkit listrik, dan pengolahan air bersih menyebabkan para investor swasta baik swasta nasional maupun asing enggan berinvestasi di daerah yang berpotensi ekonomi tinggi di luar Jawa, ujung-ujungnya perekonomian daerah tersebut selamanya akan tergantung dari APBN dan APBD sebagai penggerak utama perekonomian setiap daerah akan terus rendah, itu adalah sebagian besar akibat belanja rutin pemerintah. Seperti yang dikutip dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, “belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilaikekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan”. Lebih lanjut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 13 tahun 2006 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Permendagri nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa “belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota”.

Dikutip dari [tribunlampung.co.id](http://tribunlampung.co.id) Sabtu, 7 Agustus 2021 yang berjudul Ruas Jalan Provinsi Lampung Tengah Rusak Parah. Masyarakat mengeluhkan jalan yang rusak pada ruas jalan provinsi di Lampung Tengah yang menghubungkan Kecamatan Seputih Banyak dan Rumbia. sehingga masyarakat yang melintas harus berhati - hati karena lubang yang besar pada jalan terlebih lagi ketika hujan turun

maka akan terjadi genangan-genangan air. Selanjutnya dikutip waktuindonesia.id Jumat, 12 November 2021 yang berjudul Memancing Dikubangan Jalan, Aksi Pemuda Di Pesawaran Kritik Jalan Rusak. Para pemuda yang ada di Desa Pampangan Kecamatan Gedong Tataan Kabupaten Pesawaran, Lampung, melakukan aksi protes kepada Pemerintah Provinsi Lampung dan Pemerintah Kabupaten Pesawaran terkait jalan rusak yang tak kunjung di perbaiki. Aksi protes tersebut mereka lakukan dengan cara memancing di kubangan jalan rusak tersebut, Jumat (12/11/2021).

Berdasarkan fenomena diatas menurut (Brilyawan & Santosa, 2021) guna menjalankan proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, banyak faktor yang menentukan keberhasilan dari pembangunan tersebut salah satunya yaitu pembentukan modal misalnya infrastruktur. Peningkatan anggaran infrastuktur yang cukup signifikan terjadi saat peralihan masa pemerintahan Joko Widodo. Penggelontoran dana yang cukup jor-joran di era Presiden Jokowi bisa dikatakan sebagai bentuk pemenuhan janjinya untuk memajukan Indonesia secara ekonomi melalui pembangunan infrastuktur. Pembentukan modal membawa kepada pemanfaatan penuh sumber-sumber yang ada. Kalau pembentukan modal menyebabkan penggunaan sumber daya alam secara tepat dan pendirian berbagai jenis industri. Maka tingkat pendapatan bertambah dan berbagai macam kebutuhan rakyat terpenuhi. Akhirnya kenaikan laju pembentukan modal menaikkan tingkat pendapatan nasional.

Kemajuan daerah sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dan jumlah pendapatan daerah yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Indikator kesejahteraan pada suatu daerah dipengaruhi oleh jumlah pendapatan daerah, besarnya pertumbuhan ekonomi dan kemajuan pembangunan daerah. Pembangunan ekonomi ini ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan meningkatnya pendapatan per kapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan bagi masyarakat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber utama pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan

peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya itu, adanya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan (Syukri & Hinaya, 2019).

Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah Daerah yang berasal dari pengelolaan potensi didaerahnya sendiri. Dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, terdiri dari hasil pungutan pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Menurut (Hairiyah, 2017) Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi tulang punggung dalam pembiayaan daerah. Kemampuan suatu daerah menggali pendapatan asli daerah akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Dalam kontribusinya terhadap APBD dimana semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD, maka akan semakin kecil pada ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Untuk dapat mengetahui terjadinya peningkatan kemandirian daerah, pendapatan asli daerah bisa dijadikan sebagai tolak ukurnya karena pendapatan asli daerah ini sendiri merupakan komponen penting yang mencerminkan bagaimana sebuah daerah mendanai sendiri kegiatannya melalui komponen pendapatan yang murni dihasilkan melalui daerah tersebut.

Selanjutnya yang dapat mempengaruhi belanja modal adalah Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Berimbang. Menurut Kementerian Keuangan Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Alokasi Khusus (DAK), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu

dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana Bagi Hasil (DBH), adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (Djpk.kemenkeu.go.id).

Menurut (Hairiyah, 2017) Tujuan utama pemberian dana perimbangan kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menjamin tercapai standar pelayanan publik melalui belanja daerah. Dana perimbangan oleh pemerintah pusat seharusnya bukan menjadikan pemerintah bergantung sepenuhnya terhadap pemerintah pusat dalam melaksanakan pemerintahan. Namun pemerintah daerah dituntut agar tetap memaksimalkan potensi daerah untuk menghasilkan sendiri sumber pendanaan melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada era otonomi daerah kinerja keuangan perlu untuk dilihat dan diukur karena menggambarkan keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran daerah. Menurut (Mardiasmo, 2021) anggaran mempunyai beberapa peranan penting yakni sebagai alat stabilisasi, alat distribusi, alokasi sumber daya publik, perencanaan dan pengendalian organisasi serta penilaian kinerja. Oleh sebab itu, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengelola anggaran secara efektif dan efisien sehingga dapat berguna dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut (Dewi & Lubis, 2022) kinerja keuangan merupakan suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas serta potensi-potensi kinerja yang akan berkelanjutan. Menurut (Mataris & Digdowiseso, 2022) desentralisasi fiskal adalah penugasan ke daerah atau sumber daya pemerintah daerah untuk membiayai fungsi-fungsi yang telah ditugaskan kepada mereka. Ini melibatkan penugasan baik sumber pendapatan asli daerah maupun transfer fiskal antar pemerintah. Sumber pendapatan asli daerah tidak hanya mencakup pajak



daerah, tetapi juga pendapatan dari retribusi dan iuran, dari badan usaha milik daerah dan sumber pendapatan lain-lain.

Penelitian ini penting agar dapat mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil terhadap belanja modal. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian (Waskito, 2019). Pada penelitian ini, peneliti mengganti objek penelitian yaitu kabupaten/kota provinsi Lampung dan penambahan variabel derajat desentralisasi yang berasal dari penelitian (Wijyantri dan Jaeni, 2022). Maka penulis mengambil judul penelitian. **“Analisis Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Belanja Modal (Studi Empiris Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung)”**.

### **1.2. Ruang Lingkup Penelitian.**

Ruang lingkup penelitian ini adalah penelitian akan difokuskan untuk membahas pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil terhadap belanja modal pada Pemerintah Kabupaten/kota di Provinsi Lampung Periode 2018-2021.

### **1.3. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
- 2) Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
- 3) Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
- 4) Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
- 5) Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Modal ?
- 6) Apakah Derajat Desentralisasi berpengaruh terhadap Belanja Modal ?

#### **1.4. Tujuan Penelitian.**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal
- 2) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal
- 3) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal
- 4) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal
- 5) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal
- 6) Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Derajat Desentralisasi terhadap Belanja Modal

#### **1.5. Manfaat Penelitian.**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi segala pihak diantaranya :

- 1) Bagi Bidang Akademik.

Penelitian ini dapat berkontribusi terhadap literatur penelitian terkait dengan belanja modal pada suatu daerah kabupaten/kota. Sehingga bisa memberi pengetahuan baru bagi bidang akademik serta bisa membantu menemukan solusi bagi pemerintahan.

- 2) Bagi Pemerintah Provinsi.

Penelitian ini dapat digunakan sebagai evaluasi kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam pembangunan kabupaten/kota terutama pada belanja modal. Sehingga bisa lebih memperbaiki lagi kinerja pemerintah dalam hal belanja modal, baik itu juga pada pertumbuhan ekonomi, pemerataan dana alokasi dan pembangunan infrastruktur.

## **1.6. Sistem Penulisan.**

Penulisan ini menggunakan sistematika sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pendahuluan dari penulisan ini mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II : LANDASAN TEORI**

Dalam bab ini dibahas mengenai landasan teori dan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, juga hipotesis.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini meliputi variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

### **BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini dibahas mengenai deskripsi objek penelitian, analisis data, dan pembahasan.

### **BAB V : SIMPULAN DAN SARAN**

Penutup terdiri atas simpulan dan saran mengenai penelitian yang telah dilakukan.