

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Belanja modal merupakan aspek penting dalam anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan untuk mendukung investasi jangka panjang. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja modal didefinisikan sebagai pengeluaran anggaran yang ditujukan untuk pembelian atau penambahan aset tetap dan aset lainnya yang memiliki manfaat ekonomi jangka panjang yaitu selama lebih dari satu periode akuntansi. Pengeluaran ini baik mencakup investasi dalam infrastruktur, sarana, dan prasarana yang mendukung fungsi pelayanan publik serta membantu pemerintah daerah dalam beroperasi dengan lebih efisien. Oleh karena itu, belanja modal sangat penting untuk mendorong pertumbuhan berkelanjutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Belanja modal adalah komponen dari belanja langsung pemerintah yang menghasilkan output dalam bentuk aset tetap. Belanja modal ini dialokasikan sesuai dengan kebutuhan sarana dan prasarana untuk menjamin pelaksanaan tugas pemerintahan dan penyediaan fasilitas umum. Namun, struktur pengeluaran daerah saat ini lebih banyak difokuskan pada pengeluaran rutin atau operasional, yang seringkali kurang berpengaruh terhadap peningkatan efisiensi dan efektivitas anggaran, sehingga belanja modal sering kali rendah. Kondisi ini dapat memengaruhi kinerja lembaga instansi pemerintah dan dapat menghambat dalam upaya kemajuan ekonomi suatu daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus melakukan pengelolaan anggaran yang lebih terarah dan efektif untuk memaksimalkan manfaat belanja modal untuk pembangunan dan pelayanan publik (Romadhon & Aji, 2021).

Dalam pengelolaan dana, alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan khusus setiap wilayah. Pengadaan sarana dan prasarana yang mendukung

pelaksanaan tugas pemerintahan serta pengadaan infrastruktur publik adalah bagian dari kebutuhan ini. Setiap tahun, pemerintah daerah mengadakan pengadaan aset tetap yang disesuaikan dengan skala prioritas anggaran dan kebutuhan pelayanan masyarakat. Langkah ini dilakukan untuk menjamin bahwa anggaran digunakan dengan baik untuk mendukung pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat setempat (Dewi, 2019).

Permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah di Provinsi Lampung adalah alokasi pendapatan daerah yang cenderung lebih banyak dialokasikan untuk belanja pegawai dibandingkan belanja modal. Menurut Kepala Bidang Evaluasi dan Pembinaan Kabupaten/Kota dan Investasi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Lampung, Nurul Fajri, kondisi ini dianggap kurang efektif karena belanja pegawai tidak secara langsung mendorong pertumbuhan ekonomi seperti halnya belanja modal. Fenomena ini menjadi perhatian, baik bagi pemerintah pusat maupun daerah. Akibatnya, penyerapan anggaran untuk belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak berjalan dengan optimal. Menurut pernyataan yang dikutip antaranews.com, Kepala Bidang Evaluasi dan Pembinaan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Lampung menyatakan bahwa porsi belanja operasi dalam APBD mencapai 73,45% atau sekitar Rp 17,6 triliun, sementara porsi belanja modal hanya sebesar Rp 2,8 triliun atau 11,91%. Jika dilihat dari 15 kabupaten dan kota, alokasi belanja modal masih tergolong rendah, dengan rentang antara 6,34% hingga 22,69%. Sementara itu, rata-rata belanja pegawai saat ini telah melebihi 40 persen. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan alokasi belanja modal guna mendorong pertumbuhan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa dominasi belanja aparatur dan operasional, yang pengelolaannya dinilai kurang efisien. Selain itu, minimnya alokasi belanja daerah yang tidak cukup untuk mendukung infrastruktur publik menjadi tantangan tersendiri. Oleh karena itu, peningkatan kualitas belanja daerah menjadi langkah yang sangat penting untuk diupayakan (antaranews.com, 2024).

Meskipun pemerintah Provinsi Lampung memiliki serapan anggaran yang tinggi, hal tersebut tidak sebanding dengan perbaikan yang diharapkan, khususnya dalam sektor infrastruktur jalan. Berdasarkan data yang diperoleh pada tahun 2022, tercatat belanja operasional Provinsi Lampung sebesar Rp4,2 triliun dengan rincian pegawai Rp2 triliun, barang dan jasa Rp1,66 triliun, belanja bunga Rp25,49 miliar, hibah Rp545 miliar, dan bantuan sosial Rp9,42 miliar. Sementara belanja modal hanya mencapai Rp1,46 triliun dengan rincian modal tanah Rp70 juta, modal peralatan dan mesin Rp180,29 miliar, modal gedung dan bangunan Rp282,33 miliar, modal jalanan jaringan & irigasi Rp975,47 miliar, modal aset tetap Rp26,93 miliar, dan modal aset lainnya Rp3,2 miliar. Walaupun terdapat alokasi anggaran untuk pembangunan jalan, seperti yang tercatat sebesar Rp975,47 miliar untuk sektor jalan, hasilnya masih jauh dari harapan. Sampai akhir 2022, kondisi jalan Lampung masih menunjukkan tingkat kerusakan yang signifikan, dengan hampir 24% jalan provinsi masih dalam kondisi rusak. Ketidakseimbangan ini jelas menggambarkan bahwa, meskipun anggaran telah dialokasikan untuk sektor infrastruktur, perbaikan yang diharapkan belum tercapai secara maksimal. Hal ini menunjukkan bahwa adanya ketidakseimbangan antara anggaran yang tersedia dan jumlah infrastruktur yang dibutuhkan. Menurut Gubernur Lampung, Arinal Djunaidi, infrastruktur jalan di provinsi ini terus mengalami masalah. Hal ini disebabkan kekurangan dan defisit anggaran sebesar Rp453,61 miliar, yang menyebabkan upaya perbaikan yang diharapkan menjadi terhambat (Metro TV, 2023).

Pengamat kebijakan publik, Agus Pambagyo, menjelaskan bahwa penyebab utama kerusakan jalan ini adalah kurangnya pengawasan terhadap penggunaan anggaran, dan teknis pembangunan yang tidak sesuai standar. Bahkan, di beberapa kasus, proyek-proyek pembangunan jalan yang tidak dikelola dengan baik dapat menghabiskan anggaran tanpa menghasilkan kualitas yang optimal. Kondisi ini dapat terlihat dari pengelolaan anggaran yang belum sepenuhnya mampu memenuhi kebutuhan infrastruktur. Oleh karena itu, pengelolaan anggaran yang lebih efisien dan pengawasan yang lebih ketat terhadap

pelaksanaan proyek infrastruktur sangat dibutuhkan agar anggaran yang telah dialokasikan dapat memberikan hasil yang optimal untuk pembangunan daerah (Metro TV, 2023).

Keberhasilan pembangunan daerah dapat diukur berdasarkan tingkat realisasi belanja modal terhadap anggaran yang telah dialokasikan. Optimalisasi penyerapan belanja modal sangat penting untuk memastikan pengadaan aset tetap yang memiliki manfaat jangka panjang (Nadeak & Sari, 2023). Realisasi belanja modal di setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung, sangatlah penting untuk mendukung pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan anggaran yang optimal dapat memastikan bahwa dana publik dapat digunakan secara efektif untuk mendorong dan meningkatkan kualitas daerah.

Pemerintah daerah membutuhkan sumber pendanaan yang cukup untuk mendukung kelancaran pembangunan dan peningkatan layanan publik. Salah satu cara untuk mendapatkan sumber pendanaan ini adalah melalui belanja modal. Pembiayaan belanja modal ini sangat bergantung pada ketersediaan dana dari pendapatan daerah, yang menjadi dasar utama untuk mencapai tujuan pembangunan daerah. Pendapatan pemerintah daerah berasal dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan, yang terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber penerimaan yang dimiliki oleh daerah dan dapat dimaksimalkan oleh pemerintah daerah untuk menyediakan layanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD), didefinisikan sebagai penerimaan yang bersumber dari potensi daerah setempat, yang menjadi dasar utama bagi pemerintah daerah untuk mendanai pembangunan dan kegiatan daerah. Pendapatan Asli Daerah menunjukkan kemampuan dan kemandirian pemerintah daerah untuk mengelola dan memanfaatkan potensi daerah yang dimiliki oleh karena itu, pemerintah daerah harus memenuhi tanggung jawabnya sebagai pengelola dan pemanfaat

sumber daya lokal sebaik mungkin (Sema & Riduwan, 2021). Hal ini selaras dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sema & Riduwan (2021), Romadhon & Aji (2021), dan Anggraeni & Sapari (2023), penelitian ini menemukan bahwa peningkatan pendapatan asli daerah dapat meningkatkan belanja pemerintah karena pemerintah daerah memiliki lebih banyak sumber daya untuk dialokasikan untuk proyek dan program pembangunan. Akibatnya, layanan publik dan infrastruktur yang lebih baik akan dihasilkan sebagai hasil dari peningkatan pendapatan asli daerah.

Selain pendapatan asli daerah, pemerintah daerah juga memperoleh dana dari dana perimbangan, yang ditransfer dari pemerintah pusat untuk mendorong pemerataan

daerah, tujuan dana ini adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antar daerah dan mendorong pemerataan pembangunan. Dana ini terdiri dari dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN, dana ini dialokasikan untuk memastikan kemampuan finansial dari masing-masing daerah. Tujuan utama dari Dana Alokasi Umum adalah untuk memastikan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah menjadi setara, sehingga setiap daerah dapat memberikan pelayanan publik yang terbaik sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat setempat (Junaedi & Masdjojo, 2022). Hal ini selaras dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sema & Riduwan (2021), Purnamawati & Making (2021), dan Romadhon & Aji (2021), penelitian ini menunjukkan bahwa dana alokasi umum memiliki kemampuan untuk mendorong operasional yang memungkinkan belanja modal dapat dilaksanakan secara efektif.

Sumber pendapatan pemerintah daerah lainnya adalah dana alokasi khusus. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN, dana ini diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membantu dalam membiayai kebutuhan daerah. Tujuan dana alokasi khusus yaitu untuk mendukung kegiatan khusus di daerah yang relevan dengan urusan daerah dan

sesuai dengan prioritas nasional. DAK digunakan untuk mendukung percepatan pembangunan daerah dan membiayai sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang masih di bawah standar (Sema & Riduwan, 2021). Hal ini selaras dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sema & Riduwan (2021), dan Romadhon & Aji (2021), penelitian ini menunjukkan bahwa dana alokasi khusus memiliki dampak yang signifikan terhadap belanja modal, untuk meningkatkan efektivitas penggunaan anggaran dan mendukung peningkatan infrastruktur serta memberikan layanan publik secara efektif.

Sementara itu Dana Bagi Hasil (DBH) menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 20, Dana Bagi Hasil adalah dana dari pendapatan APBN yang diberikan kepada daerah berdasarkan persentase tertentu untuk membantu memenuhi kebutuhan daerah. Tujuan dari dana ini adalah untuk mendukung keuangan daerah agar dapat menjalankan tugasnya dengan lebih baik. Selain itu, Dana Bagi Hasil juga diharapkan dapat mendorong pemerataan pembangunan antar daerah serta meningkatkan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (Syukri *et al.*, 2022). Hal ini selaras dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Anggraeni & Sapari (2023), dan Novitasari *et al.*, (2024), penelitian ini menunjukkan bahwa dana bagi hasil memiliki dampak yang signifikan terhadap belanja daerah, peningkatan alokasi dana bagi hasil yang lebih besar mendorong pemerintah daerah untuk lebih aktif dalam mengatur anggaran, terutama dalam hal pembangunan infrastruktur dan layanan publik.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Sema & Riduwan (2021), yang meneliti tentang Analisis *Flypaper Effect* (Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus) Terhadap Belanja Modal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini menambahkan variabel independen yaitu dana bagi hasil serta menggunakan objek Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung tahun 2021-2023. Penulis memilih variabel independen yaitu dana bagi hasil karena sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menetapkan DBH sebagai salah satu

komponen penting dalam Dana Perimbangan. Selain itu, hasil dari penelitian sebelumnya mendapatkan hasil yang berbeda-beda terhadap belanja modal, hasil penelitian Anggraeni & Sapari (2023), dan Novitasari *et al.*, (2024), mendapatkan hasil bahwa dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja modal sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Devi & Tjahjono (2023) dan Syukri *et al.*, (2022), mendapatkan hasil bahwa dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Oleh karena itu, variabel independen dana bagi hasil dipilih untuk penelitian ini, khususnya di Kabupaten/Kota Provinsi Lampung, guna memperkuat pemahaman dan memberikan kontribusi terhadap literatur yang ada.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai seberapa efektif dana bagi hasil dalam mendukung belanja modal, serta menemukan komponen baru yang dapat mempengaruhi hasil penelitian. Berdasarkan dari latar belakang tersebut, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh *Flypaper Effect* terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Tahun 2021-2023”**.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Pada dasarnya ruang lingkup penelitian ini variabel independen yang di teliti dalam penelitian ini yaitu pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil. Sedangkan variabel dependen yang di teliti pada penelitian ini yaitu belanja modal.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung?

3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung?
4. Apakah dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dijabarkan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung.
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung.
4. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh dana bagi hasil terhadap belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain:

1. Bagi Akademis
Penelitian ini memberikan kontribusi untuk kemajuan ilmu pengetahuan dalam bidang ekonomi dan keuangan publik dengan meningkatkan pemahaman mengenai *flypaper effect* terhadap belanja modal.
2. Bagi Praktisi
Penelitian ini memberikan saran kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan pengelolaan dana transfer, sehingga belanja modal dapat digunakan secara optimal untuk mendukung pembangunan daerah.
3. Bagi Sosial

Penelitian ini memberikan manfaat bagi masyarakat melalui pengelolaan belanja modal yang tepat sasaran, dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas infrastruktur dan layanan publik.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulis menyusun sistematika penulisan untuk memberikan gambaran penelitian secara menyeluruh yang berisi informasi dalam setiap bab. Sistematika penulisan ini yaitu:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai latar belakang, ruang lingkup penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini berisi tentang teori utama yang berkaitan dengan belanja modal Kabupaten/Kota Provinsi Lampung yang menjadi kerangka pemikiran dalam pembahasan masalah, serta memaparkan tentang penelitian terdahulu dan bangunan hipotesis terkait dengan penelitian ini.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini meliputi penjelasan tentang sumber data, metode pengumpulan dalam populasi dan sampel, variabel penelitian dan definisi operasional variabel, metode analisis data dan pengujian hipotesis.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas tentang uraian deskripsi data, hasil penelitian data, hasil pengujian hipotesis dan pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi simpulan, keterbatasan dari penelitian dan saran untuk penelitian selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN