

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah daerah dituntut untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara efisien, efektif dan akuntabel. Suatu daerah dapat maju dan berkembang, jika dapat menciptakan pemerintahan yang transparan, akuntabilitas yang tinggi dan penerapan *value for money* yang benar. Hal utama yang menunjukkan suatu daerah otonom sanggup berdiri sendiri dalam pembangunannya terletak pada kemampuan keuangan daerah tersebut untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat menjadi seminimal mungkin. Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Oleh sebab itu, pemerintah pusat merumuskan kebijakan pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang besar untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur penduduknya sesuai dengan keinginan masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pramono, 2014:12). Ciri utama yang dapat dilakukan daerah otonom dalam menunjukkan kemampuannya terletak pada potensi keuangan daerahnya. Oleh karena itu, PAD wajib menjadi bagian dari sumber keuangan terbesar yang didukung oleh peraturan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai syarat fundamental sistem pemerintahan negara (Aswarodi, 2004:20).

Dengan dikeluarkannya produk hukum yang sah oleh pemerintah berupa peraturan-peraturan terkait perubahan sistem pemerintahan untuk memenuhi tuntutan masyarakat akan sistem pemerintahan yang semula dirancang pada pengambil peranan utama yaitu pemerintah pusat saat ini berubah menjadi otonomi daerah di setiap wilayah oleh pemerintah daerah setempat. Hukum yang digunakan saat ini sebagai landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur tentang pemerintahannya

yang bertanggung jawab dalam mewakili pemerintah pusat sebagai pengambil keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah masing-masing. Selain itu, proses pelaksanaan otonomi diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penerbitan Produk Hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah sehubungan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan/SAP Tahun 2010. Pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Sumber Implementasi Teknis dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Selanjutnya, dasar hukumnya diatur lebih lanjut dengan peraturan kepala daerah setiap wilayah yang masih memiliki afiliasi sinergi yang terintegrasi untuk kepentingan daerah yang terkait antar produk hukum.

Pertumbuhan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) sebagai tolok ukur pertumbuhan suatu ekonomi regional juga tidak bisa lepas dari peran pengeluaran pemerintah di sektor layanan publik. Pengeluaran pemerintah daerah diukur dari total belanja operasional dan belanja modal yang dialokasikan dalam anggaran daerah. Pertumbuhan ekonomi merupakan kemampuan suatu daerah dalam menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat dalam jumlah banyak, sehingga memungkinkan untuk kenaikan standar hidup. Dengan demikian ada hubungan antara kinerja keuangan, alokasi belanja modal dan pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Ketidakstabilan keuangan tiap daerah di Indonesia mendorong pemerintah pusat untuk mengambil peran dalam mengurangi kesenjangan yang terjadi dan tercapainya standar pelayanan publik pemerintah di setiap daerah di Indonesia melalui APBD. Tujuan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah untuk membiayai pengeluaran belanja daerah atas implementasi desentralisasi yang diwujudkan pada alokasi dana perimbangan di semua daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Secara umum, pendapatan dalam APBD dikelompokkan menjadi pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan dalam anggaran belanja dikelompokkan menjadi lima yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi, belanja modal, belanja transfer dan belanja tidak terduga. 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, 2004:73). Selain itu, anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah sehingga belanja modal perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah.

Pengukuran kinerja merupakan alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas, seperti yang dinyatakan oleh James (1999) dalam *government performance and result act, a mandate for strategic planning and performance measurement*. Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan “suatu gambaran tingkat pencapaian pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaan kegiatan program kebijakan untuk mencapai tujuan, sasaran, visi dan misi pemerintah daerah” (Mahsun, 2013:25). Untuk menilai pencapaian kinerja keuangan diperlukan suatu analisis terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Lampung (Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2020:47). Indikator besar kecilnya investasi daerah adalah tingginya rasio belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal juga dipengaruhi oleh baik tidaknya kinerja keuangan daerah seperti rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio efisiensi, dan rasio pertumbuhan (Prihastuti dkk, 2015).

Pemerintah daerah di Indonesia sering mendapat masalah terkait dengan kinerja keuangannya adalah rendahnya PAD dan tingginya ketergantungan pada dana transfer pemerintah pusat. Salah satunya terjadi di Pemerintah Daerah Provinsi Lampung. Provinsi Lampung merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang disebut sebagai pintu gerbang Pulau Sumatera karena Lampung terletak dibagian barat daya pulau Sumatera dengan posisi geografis yang menguntungkan. Letak Provinsi Lampung yang merupakan penghubung provinsi-provinsi yang ada di Sumatera dan Jawa, seharusnya dapat memberikan keuntungan dan kelebihan bagi penerimaan daerah Lampung. Provinsi Lampung sendiri mempunyai 13 kabupaten dan 2 kota, namun proses pengelolaan dana belum memperoleh hasil yang optimal dan stabil.

Berikut Tabel 1.1 yang menggambarkan Penyerapan Anggaran Pendapatan Asli Daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Lampung selama 5 periode anggaran tahun 2016-2020 adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1
Penyerapan Anggaran Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Lampung

Tahun	Anggaran	Realisasi	Penyerapan
2016	2.739.699.673.189	2.368.796.251.247	86,46%
2017	3.080.908.289.668	2.750.596.478.331	89,28%
2018	3.565.784.165.917	2.864.235.753.079	80,33%
2019	2.987.249.600.061	3.018.067.291.160	101,03%
2020	2.962.401.653.051	2.842.286.479.070	95,95%

Sumber : Portal Data DJPK diolah peneliti, 2022

Berdasarkan Tabel 1.1 tersebut maka dapat dilihat bahwa realisasi penyerapan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Lampung dimulai dari tahun anggaran 2016-2020 terdapat 4 (empat) periode anggaran yang belum semuanya terealisasi mencapai 100% serapan anggaran yang disahkan. Persentase tingkat penyerapan anggaran PAD melampaui standar realisasi anggaran hanya terjadi di tahun anggaran 2019 sebesar 101,03% terserap. Meningkatnya anggaran alokasi PAD per tiap periode anggaran tidak selalu diiringi dengan meningkatnya realisasi penyerapan anggaran, hal tersebut mengindikasikan jika kurang maksimalnya pengelolaan keuangan daerah dalam proses pemanfaatan sumber penerimaan daerah berupa PAD terkait dengan pengeluaran belanja atas penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kebutuhan daerah.

Kemandirian suatu daerah akan sangat dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah seperti belanja operasional dan belanja modal. Semakin besar kebutuhan belanja yang terpenuhi oleh PAD maka semakin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah, begitu pula sebaliknya, semakin sedikit kebutuhan belanja yang terpenuhi, maka semakin rendah tingkat kemandirian suatu daerah. Alokasi belanja yang dikeluarkan oleh daerah memiliki keterkaitan dengan tingkat investasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, (Pamuji dkk, 2014). Dimana peningkatan investasi belanja langsung berupa belanja modal berupa aset tetap misalnya pengeluaran yang digunakan untuk pembiayaan belanja modal berupa infrastruktur dan peralatan di Indonesia.

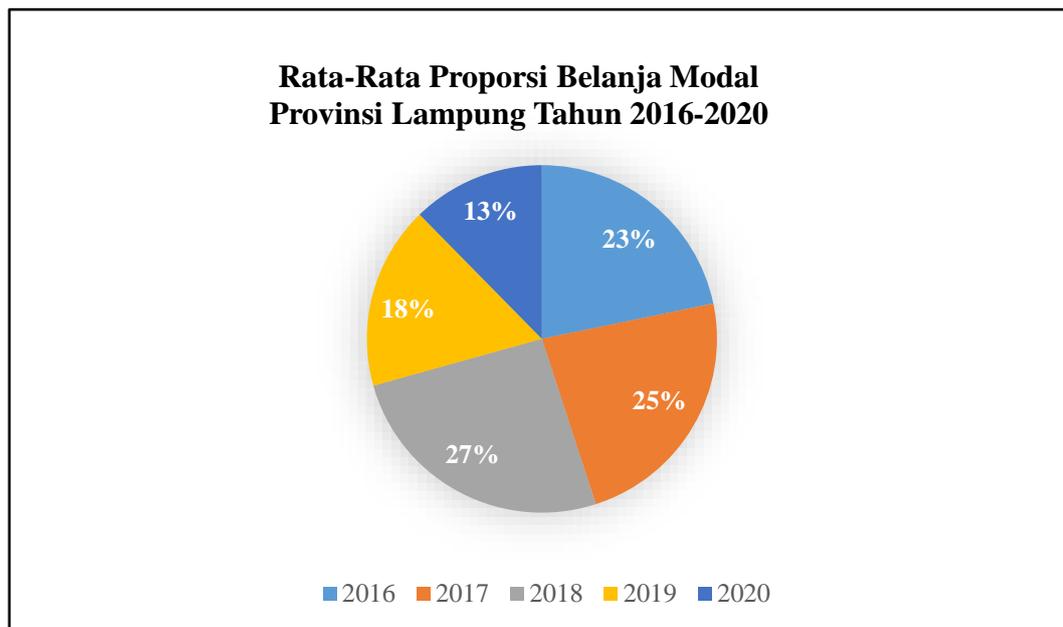
Tingginya pengeluaran pembiayaan belanja modal yang dikeluarkan dimaksudkan untuk dapat mendorong peningkatan pelayanan daerah dan terselesainya tugas dan tanggungjawab pekerjaan rumah daerah dengan efektif dan

efisien. Hal ini akan berakibat terhadap terselenggaranya proyek-proyek daerah yang dikerjakan oleh pemerintah daerah dengan optimal sehingga mampu meningkatkan belanja daerah. Akan tetapi, terdapat kecondongan dalam pembiayaan pengeluaran beban belanja rutin pemerintah daerah yang menggambarkan jika pemerintah daerah mengalami kesulitan perihal pelaksanaan pembangunan infrastruktur, (Pamuji dkk, 2014).

Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah di Indonesia tidak terkecuali Kabupaten/Kota di Lampung terhadap dana perimbangan dari pusat, dimana lebih dari 90% pemerintah daerah menggantungkan 50% lebih pembiayaannya dari dana perimbangan yang membuat pemerintah pusat mengalami *financial distress* (tekanan berat keuangan) karena kesulitan dalam menanggung beban keuangan yang mana salah satu penyebabnya adalah ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD. Realisasi serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Lampung juga masih berjalan lambat.

Standar mutu yang ditetapkan terhadap masing-masing daerah dalam melihat kondisi *financial distress* dijelaskan oleh Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri bahwasanya untuk setiap belanja modal pada masing-masing daerah memiliki batas minimum yaitu 30%. Jika pengalokasian belanja modal oleh pemerintahan daerah kurang dari 30% maka daerah tersebut belum mampu berinvestasi dengan baik dalam setiap kegiatan pemerintahan yang bertujuan memberikan pelayanan yang terbaik untuk publik dan kesejahteraan masyarakat. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024 dengan porsi belanja modal minimal sebesar 30%.

Berikut ini ringkasan secara umum mengenai proporsi dari Belanja Modal Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung selama 5 Periode dari tahun 2016-2020 yang diuraikan pada Gambar 1.1 berikut ini:



**Gambar 1.1 Grafik Rata-Rata Proporsi Belanja Modal
Provinsi Lampung Tahun 2016-2020**

Sumber : Portal Data DJPK diolah peneliti, 2022

Dilihat dari gambar 1.1 tersebut adanya indikasi temuan berupa tingkat penyerapan anggaran belanja modal Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 mengalami fluktuasi. Dapat diketahui jika tingkat serapan belanja modal tertinggi terjadi di tahun 2018 yaitu sebesar 27%, namun di tahun berikutnya mulai dari tahun 2019 -2020 serapan belanja modal mengalami penurunan. Ini mengakibatkan komposisi belanja modal Provinsi Lampung masih dibawah 30% berdasarkan ketentuan yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Beberapa peneliti yang melakukan penelitian mengenai pengaruh rasio keuangan terhadap belanja modal memberikan hasil yang bervariasi. penelitian yang dilakukan oleh Raja Assyurriani (2015) yang berjudul “Pengaruh Rasio Kemandirian Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Aktivitas Dan Rasio Pertumbuhan Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten Dan Pemerintah Kota Di Kepulauan Riau” yang menunjukkan bahwa secara parsial rasio tingkat kemandirian daerah, rasio efektifitas, rasio efisiensi tidak berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan rasio aktivitas dan rasio pertumbuhan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal. Selanjutnya,

penelitian yang dilakukan oleh Suharni Jayanti (2017) yang berjudul “Pengaruh Rasio Keuangan Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Sumatera Utara” menunjukkan bahwa secara simultan rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi, rasio keserasian belanja dan rasio belanja pegawai berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Berdasarkan uraian diatas yang terjadi mengenai belanja modal dan di setiap pemerintah daerah memiliki penerimaan yang berbeda antar tiap daerah yang ada di Provinsi Lampung, maka peneliti memutuskan untuk memilih judul penelitian mengenai **“Pengaruh Rasio Keuangan Daerah Terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah rasio efektivitas PAD secara parsial berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Lampung ?
2. Apakah rasio efisiensi keuangan daerah secara parsial berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Lampung ?
3. Apakah rasio kemandirian keuangan daerah secara parsial berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Lampung ?
4. Apakah rasio pertumbuhan PAD secara parsial berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Lampung ?
5. Apakah rasio keuangan daerah yaitu rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah dan rasio pertumbuhan PAD secara simultan berpengaruh terhadap belanja modal di Provinsi Lampung ?

1.3 Batasan Masalah

Batasan masalah yang digunakan penelitian ini agar lebih terarah dan menghindari pembahasan topik menjadi terlalu luas sesuai dengan perumusan permasalahan yang akan diteliti, maka penulis membatasi permasalahan yang

diteliti pada rasio keuangan daerah yaitu rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi daerah, rasio kemandirian daerah dan rasio pertumbuhan terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung. Penelitian dilakukan pada :aporan Realisasi Anggaran yang telah diaudit oleh BPK berasal dari 13 Kabupaten dan 2 Kota di mulai dari tahun 2016 sampai dengan 2020. Data Penelitian bersumber dari *media center* Badan Pemeriksa Keuangan RI (<https://e-ppid.bpk.go.id/>) yang berhubungan dengan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang dananya bersumber dari APBD di Provinsi Lampung.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang ditelaah diuraikan, penelitian ini mempunyai tujuan yaitu :

1. Mengetahui seberapa besar pengaruh rasio efektivitas PAD secara parsial terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung.
2. Mengetahui seberapa besar pengaruh rasio efisiensi keuangan daerah secara parsial terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung.
3. Mengetahui seberapa besar pengaruh rasio kemandirian keuangan daerah secara parsial terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung.
4. Mengetahui seberapa besar pengaruh rasio pertumbuhan PAD secara parsial terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung.
5. Mengetahui seberapa besar pengaruh rasio keuangan daerah yaitu rasio efektivitas PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio kemandirian keuangan daerah dan rasio pertumbuhan PAD secara simultan terhadap belanja pada pemerintah daerah di Provinsi Lampung.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian sebelumnya, adapun manfaat dari penelitian ini dimaksudkan agar dapat memberikan input bagi pihak yang berkepentingan sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Untuk melatih keterampilan, menambah pengetahuan dan pengalaman serta dapat dijadikan perbandingan teori-teori yang didapat selama perkuliahan khususnya mengenai rasio keuangan daerah terhadap belanja modal.

2. Bagi Akademis

Sebagai informasi lanjutan untuk peneliti selanjutnya dan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan Akuntansi Sektor Publik.

3. Bagi Entitas Pemerintah

Sebagai input terhadap pemerintah dalam meninjau kembali anggaran dan realisasinya berhubungan dengan pendapatan dan belanja daerah khususnya untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.