

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Belanja modal merupakan jenis pembiayaan pemerintah dengan sifat memberi manfaat jangka panjang. Jenis belanja ini umumnya pada banyak pengertian, dikemukakan sebagai belanja yang dialokasikan untuk memperoleh aset tetap berwujud dengan nilai ekonomis lebih dari dua belas bulan. Kemudian semua pengeluaran atau pengorbanan yang bernilai ekonomi dalam proses realisasi atau pengadaan aset tetap berwujud tersebut oleh Pemerintah juga akan dicatat sebagai realisasi belanja modal dan akan ditambahkan pada nilai dari aset tersebut.

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan belanja modal memiliki tujuan untuk peningkatan pembangunan dan perekonomian daerah. Badrudin (2012) mengemukakan bahwa belanja publik untuk penyediaan barang modal dilakukan pada tahap awal karena pembangunan ekonomi menimbulkan kebutuhan khusus terhadap barang modal, seperti jalan, pelabuhan, dan instalasi listrik. Infrastruktur dan instalasi akan membantu kegiatan masyarakat dalam aktivitas ekonominya. Seperti layaknya sektor pertanian yang memerlukan irigasi dan sektor industri yang membutuhkan instalasi listrik. Belanja modal adalah poin penting bagi pemerintah dalam wacana menyejahterakan rakyat. Kebutuhan akan transportasi massal yang murah pada masyarakat yang belum mampu membeli kendaraan pribadi dari pihak swasta tentu harus diupayakan oleh pemerintah.

Dalam realisasinya, belanja modal memiliki tujuan terkait dengan pelayanan publik karena melihat jenis aset yang biasa dilaporkan dalam tiap laporan pemerintah

memperlihatkan bahwa jenis belanja ini diperuntukkan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan infrastruktur yang lebih baik bagi masyarakat. Jalan, instalasi, bangunan, dan lain sebagainya yang dianggarkan, lebih diprioritaskan untuk memenuhi kepentingan publik. Manfaat dari aset yang dianggarkan menjadi acuan penting dalam pelaksanaan belanja modal tersebut.

Dalam melaksanakan kegiatannya, pemerintah daerah harus dapat mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga, Pemerintah Daerah harus memprioritaskan alokasi belanja untuk keperluan pelayanan publik dalam penyusunan anggaran. Perbaikan prioritas ini akan meningkatkan pula tingkat kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat dapat dicerminkan melalui kemampuan ekonomi yang mapan. Dalam mempertimbangkan kemampuan ekonomi masyarakat pada gilirannya dipengaruhi faktor yang antara lain adalah pendapatan per kapita, pendapatan nasional, PDRB, dan inflasi yang keseluruhan merupakan instrumen pengukuran pertumbuhan ekonomi masyarakat itu sendiri. Faktor-faktor bermuara pada kebutuhan akan infrastruktur yang merupakan bentukan akhir dari kebijakan pemerintah dalam pengelolaan belanja.

Umumnya, tujuan ekonomi adalah peningkatan pendapatan riil per kapita dan adanya unsur keadilan dan pemerataan dalam penghasilan dan berbagai bidang. Mewujudkan pembangunan dan pemerataan tersebut menyinggung banyak aspek termasuk aspek *budgeting*. Dengan tujuan apa suatu anggaran dihabiskan dan akankah tepat sesuai dengan ekspektasi yang diharapkan merupakan unsur yang harus dipertimbangkan Pemerintah Daerah dalam mencapai pembangunan dan pemerataan

tersebut. Hal ini membuat penganggaran belanja modal dianggap menjadi bagian penting yang lebih banyak menjadi perhatian.

Belanja modal merupakan jenis belanja langsung. Pengertian belanja langsung didefinisikan sebagai belanja yang penganggarnya terkait secara langsung dengan program dan kegiatan pemerintah, penganggarnya diperuntukkan untuk melaksanakan kegiatan atau program yang telah dicanangkan. Dengan demikian, berbagai *item* yang dianggarkan pada penganggaran belanja modal memiliki keterkaitan langsung dengan program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Penganggaran kegiatan yang memerlukan pengadaan infrastruktur dalam pelaksanaannya akan melibatkan penganggaran belanja modal dalam pencanangannya. Pelaksanaan realisasi belanja modal tersebut berkaitan atau tidaknya terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik tergantung apakah kegiatan yang berkaitan dengan anggaran belanja modal memiliki tujuan pada peningkatan pelayanan publik. (Sari dan Indrajaya, 2013:457) menyatakan “alokasi anggaran ke pos belanja langsung lebih memberikan manfaat nyata yang dapat dirasakan masyarakat”.

Reformasi penganggaran yang terjadi Dari *traditional budget* menjadi *performance budget* membuat proses penyusunan anggaran dengan sistem tradisional yang menggunakan pendekatan *incremental* dan *line item* dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap *input* yang dialokasikan bergeser kepada konsep penyusunan anggaran dengan basis kinerja. Reformasi keuangan daerah menuntut adanya konsep penyusunan anggaran dengan sistem anggaran dengan ukuran kinerja bahwa pertanggungjawaban tidak hanya sekedar pada *input* tetapi juga pada *output* dan *outcome*. *Performance budgeting* atau penganggaran berbasis kinerja ini mengutamakan

pencapaian hasil (*output*) pada realisasi anggaran. Oleh sebab itu, penganggaran berbasis kinerja memaksa realisasi anggaran belanja berorientasi pada pencapaian hasil dari kegiatan yang dicanangkan Pemerintah Daerah.

Hal lain mengenai pengadaan belanja modal ini adalah faktor pertumbuhannya. Alasan mengapa belanja modal itu ada, atau mengapa suatu anggaran belanja modal itu dianggarkan merupakan suatu fenomena menarik dalam siklus anggaran suatu pemerintahan. Bahkan penganggaran memiliki kecenderungan meningkat pada setiap tahun anggaran berikutnya, padahal aset hasil realisasi belanja modal memiliki sifat jangka panjang – lebih dari dua belas bulan. Berdasarkan Soepangat dalam Badrudin (2012) dijelaskan konsep tentang peningkatan anggaran. Peningkatan anggaran pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat meningkat karena ada upaya pemerintah untuk mengurangi kesenjangan tingkat kesejahteraan antargolongan dalam masyarakat karena perbedaan pemilikan dan kesempatan penggunaan sumber daya ekonomi pada sektor swasta. Pengeluaran pemerintah yang berupa subsidi dan penyediaan barang swasta untuk golongan lemah menjadi kewajiban pemerintah. Demikian pula dengan penyediaan barang dan jasa publik (*public goods*), akan bermanfaat bagi masyarakat jika tujuan pengadaannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sehingga penyediaan berbagai barang dan jasa publik yang dianggarkan pemerintah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Poin penting tentang kebutuhan masyarakat akan barang/jasa publik ini harus menjadi perhatian dalam penganggaran berbagai *item* dalam anggaran belanja modal terkait fungsi belanja modal sebagai anggaran pengadaan aset-aset tetap berwujud. Pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan adanya peran penting penganggaran

belanja modal dalam kebutuhan masyarakat akan barang/jasa publik. Barang/jasa publik yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam pembangunannya pada dasarnya merupakan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Namun apakah dalam penganggaran belanja modal secara langsung dipengaruhi oleh kebutuhan masyarakat akan barang/jasa publik tersebut.

Fuad dalam Badrudin (2012) menyatakan terdapat faktor yang memengaruhi belanja modal antara lain pertumbuhan pendapatan per kapita, perubahan teknologi, perubahan populasi, biaya relatif, dan urbanisasi. Berfokus pada pendapatan per kapita, bahwa faktor ini merupakan bagian penting sebagai indikator pengukuran pertumbuhan ekonomi masyarakat. Peningkatan pemerataan ekonomi dan daya beli masyarakat merupakan agenda dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Jika pada penganggaran belanja modal terdapat agenda dengan tujuan peningkatan pendapatan dan perekonomian masyarakat maka dapat disimpulkan terdapat kemungkinan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan penganggaran belanja modal. Dengan mengharapkan pengorbanan melalui belanja modal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan agar terjadinya pemerataan ekonomi yang ditunjukkan melalui nilai pertumbuhan ekonomi, membuat Pemerintah Daerah dituntut untuk konsisten dalam penganggaran belanja modal tersebut.

Kedua variabel – kebutuhan barang publik dan pertumbuhan ekonomi – dianggap mendapat dampak setelah adanya realisasi belanja modal. Namun, apakah sebaliknya kedua variabel tersebut memengaruhi Pemerintah Daerah dalam melakukan realisasi pada anggaran belanja modal menjadi pertanyaan tersendiri. Erlis (2013) menyimpulkan bahwa secara parsial pertumbuhan tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini

membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap adanya hubungan antara kebutuhan pada Kebutuhan barang publik (*public goods*) dan pertumbuhan ekonomi terhadap penganggaran belanja modal pada wilayah Provinsi Sumatera Utara. Sumatera Utara menjadi pilihan penelitian karena penulis lahir, besar dan belajar di sini. Banyak aspek yang telah penulis tahu berkaitan dengan budaya, karakter masyarakat, laju perekonomian dan pembangunan serta karakteristik wilayah yang mencakup sektor perkonomiannya. Oleh karena itu penelitian ini akan dituangkan dalam judul **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Kebutuhan Barang Publik terhadap Realisasi Belanja Modal pada Provinsi Sumatera Utara”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Masalah yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut,

1. Faktor apa saja yang memengaruhi fluktuasi nilai anggaran belanja modal Pemerintah Provinsi Sumatera Utara?
2. Apakah kebutuhan barang publik di Provinsi Sumatera Utara berpengaruh pada realisasi belanja modal Pemerintah di Provinsi Sumatera Utara?
3. Apakah pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sumatera Utara berpengaruh pada realisasi belanja modal di Provinsi Sumatera Utara?

## **1.3 Pembatasan Masalah**

Masalah yang akan diteliti pada penelitian ini dibatasi hanya pada Kebutuhan barang publik masyarakat yang berdomisili di Provinsi Sumatera Utara yang dipublikasikan oleh Kementerian Keuangan mengenai realisasi belanja menurut fungsi

dan data terbitan BPS yang menunjukkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara serta Laporan Realisasi Anggaran APBD Provinsi Sumatera Utara. Keseluruhan data yang diambil berada pada jenjang tahun anggaran 2012 dan 2013.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut,

- 1 Apakah secara parsial pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap realisasi belanja modal di Provinsi Sumatera Utara?
- 2 Apakah secara parsial kebutuhan barang publik berpengaruh signifikan terhadap realisasi belanja modal di Provinsi Sumatera Utara?
- 3 Apakah secara simultan pertumbuhan ekonomi dan kebutuhan barang publik berpengaruh signifikan terhadap realisasi belanja modal di Provinsi Sumatera Utara?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut,

- 1 Untuk menguji dan mengetahui apakah secara parsial pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Sumatera Utara.
- 2 Untuk menguji dan mengetahui apakah secara parsial kebutuhan barang publik berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Sumatera Utara.

3 Untuk menguji dan mengetahui apakah secara simultan pertumbuhan ekonomi dan kebutuhan barang publik berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja modal di Provinsi Sumatera Utara.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah,

1. Bagi peneliti, untuk mengetahui dampak mengenai pengaruh dari Pertumbuhan Ekonomi dan Kebutuhan barang publik terhadap Belanja Modal.
2. Bagi Pemerintah Daerah, memberikan masukan bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan dapat menjadi acuan atau pertimbangan dalam pembuatan kebijakan di masa yang akan datang dalam hal penganggaran belanja modal.
3. Bagi peneliti lain dan kalangan publik, penelitian ini diharapkan menjadi referensi yang bermanfaat.