

**EVALUASI KEBIJAKAN ALOKASI
ANGGARAN DI DAERAH
(STUDI KASUS DI KOTA BANDUNG)**

LAPORAN AKHIR PENELITIAN

OLEH

Baban Sobandi, SE., M.Si.

Putri Wulandari, S.Si.

**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG 2005**

**EVALUASI KEBIJAKAN ALOKASI
ANGGARAN DI DAERAH
(STUDI KASUS DI KOTA BANDUNG)**

LAPORAN AKHIR PENELITIAN

OLEH

Baban Sobandi, SE., M.Si.

Putri Wulandari, S.Si.

**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG 2005**

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiim.
Assalamualaikum wr. wb.

Penulis ucapkan puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala sesuatu yang ada di alam semesta ini dan berkat rahmat dan hidayah-Nya akhirnya penelitian mandiri ini selesai pada waktunya. Tak lupa juga Shalawat serta Salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa petunjuk yang diberikan-Nya agar kita selalu menelaah dan mencari ilmu pengetahuan di muka bumi ini.

Penelitian yang berjudul *Evaluasi Kebijakan Alokasi Anggaran di Daerah* ini dilakukan dengan maksud dan tujuan pertama untuk mengetahui trend perkembangan proporsi belanja publik (pengeluaran pembangunan) terhadap total anggaran, dibandingkan dengan belanja aparatur (pengeluaran rutin). Yang kedua adalah untuk mengetahui trend perkembangan rasio anggaran terhadap jumlah penduduk dan rasio belanja publik terhadap jumlah penduduk. Ketiga adalah untuk mengetahui pengaruh laju pertumbuhan ekonomi terhadap besarnya anggaran belanja Kota Bandung dan keempat adalah untuk mengetahui pengaruh besar anggaran belanja daerah terhadap laju pertumbuhan ekonomi di Kota Bandung khususnya dari tahun 1990 hingga tahun 2003.

Penulis menyadari bahwa tiada gading yang tak retak. Dalam penulisan ini masih sangat jauh dari sempurna untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak untuk penyempurnaan penelitian ini.

Ucapan terima kasih tak luput penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dari awal hingga terselesaikannya penulisan ini. Akhir kata semoga tulisan ini bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamualaikum wr. wb.

Bandung, Desember 2005

DAFTAR PUSTAKA

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR PUSTAKA.....	ii
DAFTAR TABEL.....	iii
DAFTAR GAMBAR.....	iv
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah.....	11
C. Maksud dan Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Hasil Penelitian.....	12
 BAB II LANDASAN TEORITIS.....	 13
A. Fungsi Pengeluaran Pemerintah.....	13
B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah	17
C. Pertimbangan dalam Alokasi Anggaran	27
D. Teori Pertumbuhan Ekonomi.....	28
E. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi.....	33
F. Model Kerangka Pemikiran.....	52
G. Hipotesis	54
 BAB III METODE PENELITIAN	 55
A. Metode Penelitian	55
B. Data dan Sumber Data	55
C. Operasionalisasi Variabel	56
 BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN	 58
A. Analisis Perkembangan Belanja Rutin	58
B. Analisis Perkembangan Belanja Pembangunan.....	61
C. Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi terhadap Belanja Pemerintah Kota Bandung	63
D. Analisis Pengaruh Belanja Pemerintah terhadap Laju Pertumbuhan Ekonomi di Kota Bandung	66
 BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	 69
A. Kesimpulan	69
B. Rekomendasi	70
 DAFTAR PUSTAKA.....	 71
 LAMPIRAN.....	 75

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Belanja Rutin, Belanja Pembangunan dan Total Belanja Pemerintah Kota Bandung Tahun 1990-2002 (dalam Ribu Rupiah).....	8
Tabel 1.2	Alokasi Belanja Rutin terhadap Belanja Pegawai dan Non Pegawai di Kota Bandung Tahun 1990-2002.....	9
Tabel 1.3	Jumlah Penduduk, Jumlah Tenaga Kerja dan Laju Pertumbuhan Ekonomi berdasarkan Harga Konstan di Kota Bandung 1990-2001	10

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Trend Rasio Belanja Rutin terhadap Total Belanja Periode 1990-2002	59
Gambar 2	Trend Rasio Belanja Pegawai terhadap Belanja Rutin Periode 1990-2002	60
Gambar 3	Trend Rasio Belanja Pembangunan terhadap Jumlah Penduduk Periode 1990-2002	62

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pengeluaran pemerintah sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal memegang peran penting dalam perekonomian modern saat ini, dan dilakukan di semua negara dalam sistem ekonomi apapun. Bahkan dalam kaitan ini, Adolph Wagner menyatakan *the law of rising public expenditure* yaitu bahwasannya berdasarkan hasil penelitian yang dilakukannya di beberapa negara maju pada abad-19 ternyata rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional selalu meningkat dari tahun ke tahun (Musgrave, 1984: 136; Aronson, 1985: 110).

Menurut Musgrave (1984: 156-153) penyebab pokok pertumbuhan pengeluaran pemerintah ada dua, yaitu: *Pertama*, adanya pembelian barang dan jasa sebagai akibat pertumbuhan pendapatan perkapita masyarakat, perubahan teknologi, peningkatan jumlah penduduk, peningkatan biaya relatif barang dan jasa publik, dan adanya perpindahan penduduk dari desa ke kota yang mengharuskan peningkatan jumlah sarana dan prasarana layanan umum perkotaan. *Kedua*, adanya perubahan ruang lingkup dan jangkauan transfer yang dilakukan oleh pemerintah seperti peningkatan asuransi hari tua, pembayaran kesejahteraan untuk menyeimbangkan pendapatan, dan lain-lain.

Terkait dengan hukum wagner serta argumentasi Musgrave tersebut, nampak bahwa pengeluaran pemerintah merupakan variabel yang dipengaruhi oleh laju pertumbuhan ekonomi atau peningkatan pendapatan perkapita masyarakat. Namun demikian, kajian yang pernah dilakukan oleh beberapa ahli dan pemerhati masalah ini menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah justru mempunyai pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan. Erik Canton (2000), Stefan Folster & Magnus Henrekson (2000), Dustin Chambers (2002), dan masih banyak para pemerhati lainnya mencoba melihat pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil kajian mereka menunjukkan bahwa secara umum pengeluaran pemerintah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu Ahmed dan Miller (1999) mengatakan bahwa terdapat dua pandangan yang berbeda mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi, yaitu pandangan tradisional dan pandangan non tradisional. Pandangan tradisional menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dapat menghambat investasi swasta, karena peningkatan pengeluaran pemerintah akan meningkatkan permintaan akan barang dan jasa, menaikkan suku bunga yang berarti menaikkan biaya modal, sehingga akan terjadi efek pendesakan pengeluaran pemerintah terhadap investasi swasta (*crowding-out effect*), yang pada akhirnya menurunkan investasi swasta tersebut. Pandangan kedua dinamakan oleh Ahmed dan Miller sebagai pandangan non-tradisional, yaitu suatu pandangan yang menganggap pengeluaran pemerintah justru

akan mendorong investasi. Hal ini terutama terjadi di negara berkembang, karena pengeluaran pemerintah yang ditujukan untuk peningkatan infrastruktur (misalnya infrastruktur transportasi dan komunikasi) akan merangsang investor untuk menanamkan modalnya pada sektor lain.

Realita di Indonesia menunjukkan, sejak awal pembangunan dilaksanakan hingga pertengahan Tahun 1997, pertumbuhan ekonomi Indonesia menunjukkan tingkat yang meyakinkan. Pertumbuhan ekonomi Indonesia mampu melebihi rata-rata pertumbuhan ekonomi Asia bahkan pertumbuhan ekonomi Dunia. ECONIT (1999) mengidentifikasi pertumbuhan ekonomi Indonesia pada Tahun 1996-1997 misalnya mampu mencapai rata-rata 7%. Demikian juga distribusi pendapatan dengan salah satu indikatornya jumlah penduduk miskin di Indonesia, hingga pertengahan 1997 terus mengalami penurunan hingga mencapai 22,5 juta jiwa.

Sejak pertengahan Tahun 1997, krisis ekonomi yang melanda beberapa negara termasuk Indonesia, telah merubah kinerja ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang semula selalu positif dan bahkan di atas rata-rata dunia, menjadi turun, bahkan negatif. ECONIT mencatat pertumbuhan ekonomi Indonesia Tahun 1997-1998 mencapai nilai yang negatif yaitu hampir -15%. Demikian juga, jumlah penduduk miskin yang pada Tahun 1997 hanya mencapai 22,5 juta jiwa, pada Tahun 1998 meningkat menjadi 49,5 juta jiwa.

Dari sisi permintaan, anjloknya pertumbuhan ekonomi dan meningkatnya jumlah penduduk miskin disebabkan oleh turunnya

permintaan baik yang berasal dari investasi swasta, investasi pemerintah, maupun konsumsi masyarakat. Sedangkan dari sisi penawaran, disebabkan oleh turunnya kesempatan kerja sebagai akibat banyaknya PHK dan berkurangnya stok modal sebagai akibat anjloknya investasi. Antara sisi permintaan dan sisi penawaran ini saling berinteraksi dan memperparah krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia.

Saat ini, kondisi perekonomian Indonesia sudah mulai membaik. Pertumbuhan ekonomi sudah kembali positif meskipun tidak setinggi sebelum krisis terjadi. Jumlah penduduk miskin pun sudah berkurang kembali. Pemulihan kembali kondisi perekonomian ini tidak terlepas dari berbagai kebijakan pemerintah baik dari sisi fiskal maupun dari sisi moneter. Dari sisi fiskal, dengan dana bantuan luar negeri, instrumen pengeluaran pemerintah dengan struktur yang lebih menyentuh masyarakat miskin agar mampu mendongkrak permintaan, banyak dilakukan pemerintah, antara lain melalui berbagai program JPS (*Social Savety Net*). Dari sisi penawaran, berbagai kebijakan untuk menarik investasi dan membuka kesempatan kerja baru terus dipicu agar perekonomian pulih kembali. Demikian juga berbagai kebijakan moneter yang ditujukan untuk stabilisasi nilai tukar dan merangsang investasi, terus dilakukan.

Membaiknya kinerja perekonomian selama 5 tahun terakhir yang diindikasikan oleh meningkatnya Produk Domestik Bruto, tidak terlepas dari peran semua komponen baik sektor rumah tangga dengan konsumsinya, sektor pemerintah dengan konsumsi dan investasi

pemerintahnya, sektor swasta dengan investasinya, dan sektor luar negeri dengan net eksporanya.

Berkaitan dengan pengeluaran pemerintah sendiri yang dalam struktur PDB masuk ke dalam konsumsi pemerintah dan sebagian pembentukan modal tetap domestik bruto, teralokasi ke dalam berbagai pos. Secara garis besar, pos pengeluaran pemerintah terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran rutin merupakan pengeluaran pemerintah untuk menjaga kondisi perekonomian tetap seperti tahun sebelumnya (*maintenance*). Sementara itu anggaran pembangunan merupakan pengeluaran pemerintah untuk pembentukan modal atau penambahan kapasitas produksi nasional.

Dilihat dari dimensi kewenangan penggunaan anggaran, pengeluaran pemerintah dapat dibagi menjadi 2 kategori yaitu pengeluaran pemerintah yang pengelolaanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan pengeluaran pemerintah yang pengelolaannya diserahkan kepada daerah. Sementara itu, dilihat dari pengalokasian secara sektoral, pengeluaran pemerintah dialokasikan kepada berbagai sektor pembangunan yang secara garis besar dapat dikategorikan menjadi sektor primer dan sektor non primer (sekunder dan tersier). Terakhir, dilihat dari balas jasa yang diterima pemerintah sebagai akibat dari pengeluaran tersebut, dapat dikategorikan menjadi pengeluaran untuk subsidi dan non subsidi.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pun pada dasarnya mempunyai pola alokasi yang tidak jauh berbeda dengan pola alokasi

APBN. Secara umum, pengeluaran pemerintah daerah dikategorikan ke dalam 2 kategori yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Namun sejak keluarnya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 nomenklatur pengelokasian anggaran tersebut diubah menjadi Belanja Aparatur dan Belanja Publik. Sejak ini sistem pengalokasian anggaran belanja daerah disebut Sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk mengalokasikan secara sistematis seluruh sumber daya yang dimiliki organisasi Pemda dengan mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau output dari input yang direncanakan. Melalui anggaran berbasis kinerja ini maka keseluruhan perencanaan baik itu tahunan maupun jangka panjang memiliki keterhubungan dengan capaian kinerjanya.

Esensi utama anggaran ini adalah memasukan elemen indikator kinerja dalam proses penyusunan APBD di daerah. Maka seluruh program / kegiatan yang didanai APBD mesti memiliki tujuan/sasaran yang terukur mulai dari input, output, keuntungan, dampak dan manfaatnya.

Beberapa pokok pikiran dari pelaksanaan berdasarkan basis kinerja ini dapat dilihat dalam:

- a. APBD disusun untuk membiayai belanja desentralisasi
- b. Azas yang digunakan adalah sistem defisit/surplus anggaran, dengan pendekatan penyusunan anggaran berbasis kinerja, standar pelayanan, orientasi output-outcome dan terintegrasi.

- c. Susunan belanja dibedakan menjadi pendapatan, belanja dan pembiayaan.
 - d. Penyusunan anggaran didasarkan pada nota kesepakatan arah kebijakan umum dan strategi dan prioritas APBD
 - e. Adanya pemisahan belanja aparatur dan publik; adanya belanja langsung dan tidak langsung
 - f. Pengesahan dilakukan oleh DPRD (tanpa pengesahan pemerintahan atasan)
 - g. Pembentukan dana cadangan dimungkinkan (melalui rekening khusus yang ditetapkan melalui perda)
 - h. Perhitungan anggaran didasarkan pada standar pencapaian kinerja, standar analisa belanja dan standar biaya
- (PSEKP-UGM, 2002 dalam Nugraha, 2004).

Kondisi empirik alokasi anggaran di Kota Bandung sejak Tahun 1990 sampai 2002 memperlihatkan terjadi peningkatan, terutama sejak tahun 2001. Peningkatan yang sangat tinggi terjadi pada anggaran rutin, yang secara garis besar anggaran rutin ini dapat dikategorikan menjadi anggaran rutin untuk belanja pegawai dan untuk belanja non pegawai. Bukan hanya trend belanja rutin yang terus meningkat, melainkan proporsi terbesar dari belanja Pemerintah Kota Bandung sebagian besar dialokasikan untuk belanja rutin, sebagaimana nampak pada tabel 1.1.

Selanjutnya, apabila dicermati lebih jauh, sebagian besar anggaran rutin ternyata dialokasikan untuk belanja pegawai. Selama

kurun waktu 13, trend perkembangan belanja pegawai dan non pegawai dapat dilihat pada Tabel 1.2. Peningkatan belanja pegawai yang sangat tajam terutama terjadi pada tahun 2001.

Tabel 1.1
Belanja Rutin, Belanja Pembangunan, dan Total Belanja
Pemerintah Kota Bandung Tahun 1990 – 2002 (dalam Ribu
Rupiah)

Tahun	Belanja Rutin	Belanja Pembangunan	Tota Belanja
1990	26555337	21884618	48439955
1991	34243998	29585313	63829311
1992	42377307	36524714	78902021
1993	50032446	43731559	93764005
1994	59272951	44570724	103843675
1995	66936674	49907332	116844006
1996	78283828	53702476	131986304
1997	101550991	59175969	160726960
1998	144021330	60628407	204649737
1999	200472418	104249443	304721861
2000	209293945	82541652	291835597
2001	562268169	197289789	759557958
2002*	676065143	226727886	902793029

Sumber: Kota Bandung Dalam Angka, beberapa edisi

Sebagai salah satu komponen belanja rutin, belanja pegawai merupakan komponen terbesar dari anggaran rutin tersebut dibandingkan dengan belanja rutin lainnya. Sampai dengan Tahun 1997, belanja pegawai dalam struktur APBD Kota Bandung masih lebih kecil dibandingkan total belanja rutin non pegawai. Namun sejak tahun 1998, yaitu pasca krisis ekonomi, belanja pegawai justru mengalami peningkatan yang sangat tajam bahkan melebihi anggaran rutin non pegawai. Bahkan pada Tahun 2002, belanja rutin untuk

pegawai jauh berada di atas belanja rutin non pegawai, sebagaimana nampak pada tabel 1.2.

Kecenderungan meningkatnya anggaran rutin dan alokasi anggaran rutin untuk belanja pegawai secara teoritik akan berpengaruh terhadap kinerja perekonomian daerah yang salah satunya dapat dilihat dari laju pertumbuhan ekonomi. Karena anggaran rutin, secara teoritis diperuntukkan untuk menjaga agar kondisi kapasitas daerah tidak mengalami penurunan. Meskipun dalam realitas saat ini, sering kali pemilahan tersebut tidak jelas. Dalam arti seringkali belanja rutin diperuntukkan untuk penambahan kapasitas, atau sebaliknya bagi anggaran pembangunan.

Tabel 1.2
Alokasi Belanja Rutin Terhadap Belanja Pegawai dan Non Pegawai di Kota Bandung Tahun 1990 – 2002

Tahun	Belanja Pegawai	Belanja Non Pegawai
1990	11.331.546	15.223.791
1991	13.185.301	21.058.697
1992	16.072.668	26.304.639
1993	19.723.632	30.308.814
1994	20.818.477	38.454.474
1995	22.777.961	44.158.713
1996	27.013.358	51.270.470
1997	43.415.390	58.135.601
1998	92.770.418	51.250.912
1999	122.888.693	77.583.725
2000	116.545.838	92.748.107
2001	359.068.398	203.199.771
2002*	413.794.336	262.270.807

Sumber: Kota Bandung Dalam Angka, beberapa edisi

Apabila memperhatikan kinerja ekonomi Kota Bandung yang salah satunya dilihat dari pertumbuhan ekonomi, sebagai variabel

yang dipengaruhi oleh alokasi anggaran, maka nampak terjadi fluktuasi. Hingga tahun 1996, pertumbuhan ekonomi Kota Bandung relatif mapan antara 9% hingga 12%. Pada saat krisis Tahun 1997 dan 1998 perekonomian Kota Bandung turun hingga 4,47% pada Tahun 1997 dan -19,69% pada Tahun 1998 sebagai mana nampak pada tabel 1.3. Padahal, jika dicermati pertumbuhan pengeluaran pemerintah, ternyata tetap mengalami peningkatan.

Tabel 1.3
Jumlah Penduduk, Jumlah Tenaga Kerja, dan Laju
Pertumbuhan Ekonomi Berdasarkan Harga Konstan
di Kota Bandung Tahun 1990 – 2001

Tahun	Jumlah Penduduk	Jumlah Tenaga Kerja	Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)
1990	1.810.917	633.821	10,01
1991	1.824.399	607.525	10,77
1992	1.817.140	761.712	11,81
1993	1.819.336	765.416	12,52
1994	1.816.391	813.992	9,94
1995	1.809.964	604.887	11,27
1996	1.822.913	822.956	9,31
1997	2.435.328	847.104	4,47
1998	2.501.506	895.688	-19,69
1999	2.543.476	968.994	2,8
2000	2.136.260	777.191	5,41
2001	2.146.360	826.620	7,54
2002*	2.142.194	804.558	7,13

Sumber: Kota Bandung Dalam Angka, beberapa edisi

Memperhatikan data tentang beberapa indikator ekonomi, serta gambaran pengeluaran pemerintah daerah Kota Bandung sebagaimana diuraikan di atas, bagaimana *trend* pola alokasi Anggaran Belanja Daerah Kota Bandung sejak beberapa tahun yang lalu hingga saat ini, dan bagaimana pengaruhnya terhadap

pertumbuhan ekonomi? Penelitian ini, akan mencoba mengkaji permasalahan tersebut.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Atas dasar latar belakang masalah di atas, maka secara spesifik permasalahan penelitian ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana trend alokasi anggaran untuk belanja publik dan belanja aparatur (pengeluaran pembangunan dan pengeluaran rutin)?
2. Apakah anggaran belanja daerah sudah mempertimbangkan perkembangan penduduk sebagai sasaran dari kebijakan anggaran tersebut?
3. Apakah besarnya anggaran daerah telah mempertimbangkan perkembangan perekonomian Kota Bandung?
4. Apakah kebijakan alokasi anggaran berpengaruh terhadap perekonomian Kota Bandung?

C. MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis pola alokasi anggaran belanja pemerintah daerah Kota Bandung serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Adapun tujuannya adalah:

1. Untuk mengetahui trend perkembangan proporsi belanja publik (pengeluaran pembangunan) terhadap total anggaran, dibandingkan dengan proporsi belanja aparatur (pengeluaran rutin)

2. Untuk mengetahui trend perkembangan rasio anggaran terhadap jumlah penduduk dan rasio belanja publik terhadap jumlah penduduk
3. Untuk mengetahui pengaruh laju pertumbuhan ekonomi terhadap besarnya anggaran belanja Kota Bandung
4. Untuk mengetahui pengaruh besar anggaran belanja daerah terhadap laju pertumbuhan ekonomi Kota Bandung

D. KEGUNAAN HASIL PENELITIAN

Adapun manfaat atau kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini dapat dikembangkan untuk penelitian selanjutnya, khususnya untuk pengembangan model kebijakan alokasi anggaran belanja pemerintah daerah serta pengaruh kebijakan tersebut terhadap variabel-variabel lainnya.
2. Hasil kajian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi para *Pemerintah Daerah Kota Bandung* dalam pengambilan kebijakannya khususnya mengenai kebijakan anggaran.

BAB II

LANDASAN TEORITIS

A. FUNGSI PENGELUARAN PEMERINTAH

Pengeluaran pemerintah merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal. Sebagaimana instrumen kebijakan fiskal lainnya, pengeluaran pemerintah dapat digunakan untuk mencapai tujuan kebijakan fiskal itu sendiri, yang menurut Jhingan (2000: 377-382) terdiri dari 6 (enam) tujuan yaitu untuk meningkatkan laju investasi, untuk mendorong investasi optimal secara sosial, untuk meningkatkan kesempatan kerja, untuk meningkatkan stabilitas ekonomi di tengah ketidakstabilan, untuk menanggulangi inflasi, dan untuk meningkatkan dan mendistribusikan pendapatan nasional. Tujuan keenam nampaknya merupakan muara dari tujuan-tujuan lainnya yaitu laju pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan.

Sementara itu, dilihat dari fungsinya, kebijakan fiskal baik berupa pajak ataupun pengeluaran pemerintah mempunyai 3 (tiga) fungsi utama (Musgrave & Musgrave, 1984) yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi berkenaan dengan untuk apa sumber daya yang dimiliki digunakan. Dalam hal ini baik pajak ataupun pengeluaran pemerintah dapat digunakan untuk mengarahkan sumber daya agar dialokasikan kepada sektor-sektor atau bidang-bidang yang sesuai dengan prioritas pembangunan yang dilaksanakan. Fungsi distribusi berkaitan dengan pembagian

pendapatan nasional kepada berbagai kelompok masyarakat. Dalam hal ini pajak ataupun pengeluaran pemerintah dapat digunakan sebagai instrumen pembagian pendapatan ini. Sementara itu, fungsi stabilisasi berhubungan dengan upaya pemerintah dalam menjaga kondisi perekonomian agar tetap stabil. Jika perekonomian dalam keadaan inflasi atau deflasi, pemerintah dapat memainkan pajak atau pengeluarannya agar perekonomian menjadi tetap stabil.

Jhingan (2000: 383) juga menyebutkan bahwa keberhasilan kebijakan fiskal dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut tergantung kepada 2 (dua) hal yaitu; *pertama* jumlah penerimaan negara, dan *kedua* jumlah serta arah pengeluaran negara. Yang dimaksud dengan "arah pengeluaran negara" tidak lain dari ke mana dan kepada sektor apa pengeluaran negara tersebut dialokasikan. Dalam terminologi kajian ini, arah pengeluaran negara secara operasional disebut sebagai "pola alokasi anggaran".

Selanjutnya, banyak teori yang mengungkap tentang pengeluaran pemerintah. Pada umumnya teori-teori pengeluaran pemerintah berangkat dari dasar pemikiran tentang besarnya peran pemerintah dalam perekonomian. Diawali dari pemikiran para tokoh ekonomi klasik yang sangat percaya terhadap kemampuan pasar (*market capitalism*) dengan peran pemerintah yang relatif terbatas, hingga perekonomian komando dengan sistem perencanaan terpusat (*centralized economic*) yang menyarankan peran pemerintah yang sangat besar dalam perekonomian. Dalam realita, perekonomian yang

dipraktekkan merupakan sistem campuran dari kedua kutub ekstrem tersebut.

Ada 4 (empat) prinsip yang mendasari sistem ekonomi sosialis murni (*pure centrally planned socialism*) yaitu: Perencanaan ekonomi yang dilakukan secara terpusat oleh pemerintah pusat; Digunakannya perencanaan nasional oleh biro perencanaan pusat sebagai sumber informasi dan mengkoordinasikan kegiatan perekonomian; Kepemilikan publik (pemerintah) terhadap modal, seperti tanah dan lain-lain; Dan penggunaan *moral suasion* untuk memotivasi dalam pelaksanaan perencanaan pusat dalam rangka memperbaiki kondisi perekonomian (Tresch, 2002: 7).

Di sisi lain, terdapat 4 (empat) pilar dalam sistem perekonomian yang berdasarkan mekanisme pasar secara murni (*pure market capitalism*), yaitu adanya desentralisasi dalam pengambilan keputusan ekonomi kepada masyarakat dan sektor swasta; Pemanfaatan pasar untuk memproses seluruh informasi yang relevan dan mengkoordinasikan kegiatan perekonomian; Kepemilikan private terhadap modal dan sumber daya lainnya; Serta penggunaan imbalan material (*material rewards*) untuk memotivasi perbaikan perekonomian.

Teori ekonomi sektor publik dikembangkan terutama dalam hubungannya dengan perekonomian market kapitalisme, dengan prinsip humanismenya, serta pengakuan atas kedaulatan konsumen dan produsen. Dalam sistem perekonomian ini, tujuan dari kebijakan pemerintah diarahkan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dan

tingkat keadilan yang tinggi (Tresch, 2002: 9). Pertumbuhan ekonomi direfleksikan dengan tingkat efisiensi yang tinggi, sedangkan keadilan memiliki dua dimensi yaitu keadilan dalam pengertian proses dan keadilan sebagai suatu outcome (*end-result equity*).

Keadilan sebagai proses melihat keadilan dari sisi aturan main dalam suatu perekonomian, atau bagaimana cara mencapai sasaran-sasaran ekonomi itu dilaksanakan. Dengan demikian, keadilan merupakan kesamaan kesempatan atau peluang (*equal opportunity*) dan kemampuan masyarakat untuk berpindah dari suatu kondisi kepada kondisi lainnya dengan distribusi pendapatan atau kekayaan sepanjang waktu (*social mobility*). Sedangkan keadilan dalam pengertian *outcome* melihat keadilan dari 2 (dua) sisi yaitu keadilan horizontal (*horizontal equity*) dan keadilan vertikal (*vertical equity*). Keadilan horizontal diartikan sebagai perlakuan yang sama terhadap masyarakat yang mempunyai kondisi dimensi ekonomi seperti produktivitas yang sama. Sedangkan keadilan vertikal dimaknai sebagai perlakuan yang berbeda terhadap masyarakat yang mempunyai dimensi ekonomi yang berbeda.

Selanjutnya, besar kecilnya pengeluaran pemerintah secara relatif menunjukkan besar kecilnya peran sektor publik dalam pembangunan suatu negara. Ada beberapa versi untuk menunjukkan besar kecilnya sektor publik dalam perekonomian, antara lain diukur dari besarnya pengeluaran pemerintah relatif terhadap Gross National Product (*Share in GNP*), besarnya pengeluaran pemerintah relatif terhadap pendapatan nasional (*Share in National Income*), dan

besarnya pengeluaran pemerintah relatif terhadap pendapatan pribadi (*Share in Personal Income*) (Musgrave 1984: 134).

B. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENGELUARAN PEMERINTAH

Terlepas dari ukuran mana yang digunakan, peranan pemerintah dari waktu ke waktu ternyata terus mengalami peningkatan. Musgrave (1984: 146-153) mengidentifikasi beberapa penyebab meningkatnya pengeluaran pemerintah sebagai berikut:

Penyebab pertama adalah perubahan pengeluaran untuk barang dan jasa publik. Ada beberapa faktor yang menyebabkan perubahan dalam pengeluaran untuk barang dan jasa publik. *Faktor pertama* adalah pertumbuhan pendapatan perkapita. Makin besar income perkapita masyarakat, maka makin besar pengeluaran pemerintah. Hal ini terjadi karena, pada tingkat pendapatan perkapita yang lebih besar, terjadi perubahan struktur kebutuhan masyarakat seiring dengan pergeseran struktur produksi dan tingkat kemajuan masyarakat. Ketika pendapatan perkapita masyarakat masih rendah, struktur produksi didominasi oleh sektor pertanian, dan kemajuan masyarakat pun masih relatif rendah, maka kebutuhan akan barang sosial (*social goods*) atau barang publik (*public goods*) yang harus disediakan oleh pemerintah pun masih berupa barang atau jasa yang tidak memerlukan modal yang besar. Meskipun kebutuhan dasar masyarakat seperti prasarana sekolah, kesehatan, dan lain-lain sangat diperlukan dan harus dibiayai oleh pemerintah. Dengan demikian, maka pengeluaran pemerintah pun relatif kecil.

Sebaliknya, dalam masyarakat yang mempunyai pendapatan perkapita relatif tinggi, struktur produksi pun berubah menjadi industri atau jasa, kehidupan masyarakat lebih maju, maka kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa publik lebih tinggi dan memerlukan modal yang lebih besar. Dengan demikian, maka pengeluaran pemerintah untuk penyediaan barang atau jasa publik pun menjadi lebih tinggi.

Faktor kedua adalah perubahan teknologi. Perubahan teknologi bisa meningkatkan pengeluaran pemerintah atau menurunkan pengeluaran pemerintah. Jika perubahan teknologi meningkatkan efisiensi dari teknologi yang telah ada, maka akan menurunkan pengeluaran pemerintah, karena akan terjadi penghematan sumber daya. Namun, kalau penemuan teknologi baru justru memunculkan permintaan akan produk barang atau jasa layanan publik yang baru, maka penemuan teknologi tersebut akan meningkatkan pengeluaran pemerintah. Misalnya, penemuan teknologi informasi di bidang komputer yang begitu cepat, mendorong berbagai aktivitas masyarakat untuk menggunakan kemajuan teknologi tersebut. Pada saat yang sama berarti kebutuhan akan infrastruktur komunikasi yang lebih canggih pun diperlukan. Takala hal tersebut tidak mampu disediakan oleh sektor swasta, maka pemerintah harus menangani akibat dari kemajuan teknologi informasi tersebut.

Faktor ketiga adalah perubahan jumlah dan kualitas penduduk. Perubahan jumlah penduduk meningkatkan kebutuhan akan barang dan jasa sosial atau barang dan jasa publik yang harus disediakan oleh

pemerintah, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Semua kebutuhan barang dan jasa publik tersebut berimplikasi kepada makin meningkatnya pengeluaran pemerintah. Masih dalam konteks perubahan penduduk, bukan hanya jumlah yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah, tetapi juga mobilitas penduduk dan struktur penduduk berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah. Makin tinggi mobilitas penduduk, maka makin tinggi pula kebutuhan fasilitas kota yang harus disediakan pemerintah. Makin tinggi dominasi usia muda dalam struktur penduduk suatu negara, makin tinggi pula fasilitas yang harus disediakan untuk mewadahi kelompok penduduk muda tersebut.

Faktor keempat adalah perubahan biaya relatif dari pada jasa publik. Jika biaya pengadaan barang dan jasa publik oleh pemerintah meningkat secara relatif terhadap penyediaan barang atau jasa private oleh swasta, maka masyarakat akan mensubstitusi barang publik oleh barang private. Apabila elastisitas barang publik sangat rendah (*inelastic*), maka substitusi tidak akan terjadi. Dan secara empirik, barang dan jasa publik lebih bersifat pemenuhan kebutuhan dasar yang elastisitasnya sangat rendah, sehingga peningkatan harga barang dan jasa ini tidak menghasilkan substitusi oleh barang dan jasa private, melainkan berimplikasi kepada peningkatan pengeluaran pemerintah.

Faktor kelima adalah urbanisasi. Urbanisasi berdampak kepada peningkatan jumlah penduduk di perkotaan. Dengan demikian, maka fasilitas perkotaan yang harus disediakan oleh pemerintah, seperti infrastruktur transportasi, komunikasi, keamanan, kebersihan

lingkungan, kesehatan, dan lain-lain juga menjadi meningkat. Hal ini selanjutnya berdampak terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah.

Penyebab kedua meningkatnya pengeluaran pemerintah menurut Musgrave adalah perubahan jangkauan transfer yang dilakukan pemerintah. Transfer merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang bertujuan untuk redistribusi pendapatan. Kebijakan ini dilakukan tatkala ditemukan kesenjangan pendapatan dalam masyarakat, atau dalam rangka melindungi pelaku ekonomi tertentu (produsen atau konsumen) yang dianggap perlu mendapatkan proteksi. Misalkan pemerintah memperluas jangkauan transfernya untuk asuransi hari tua, maka dengan demikian, pengeluaran pemerintah pun makin meningkat.

Penyebab ketiga adalah tersedianya sumber-sumber pajak. Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara, yang sekaligus merupakan instrumen kebijakan fiskal yang dapat dimainkan untuk mempengaruhi perekonomian. Karena perannya yang besar dalam penerimaan negara, maka pajak juga sangat signifikan dalam menentukan besar kecilnya pengeluaran pemerintah. Makin banyak dan besar sumber pajak yang dimiliki, maka makin besar pula pengeluaran pemerintah untuk belanja barang dan jasa publik (barang dan jasa sosial).

Penyebab keempat apa yang disebut oleh Musgrave sebagai *threshold effect*. Bahwasannya ada kekakuan masyarakat dalam merespon perubahan pajak. Jika karena kondisi tertentu –perang misalnya-- pemerintah menaikkan pajak hingga mencapai ambang

tertentu, maka masyarakat mau tidak mau harus menerimanya sebagai suatu bentuk komitmen warga negara terhadap negaranya. Tatkala kondisi mendesak (perang) sudah berhenti, pajak biasanya tidak serta merta turun, dan masyarakat pun mau menerimanya. Dengan demikian, penerimaan pajak yang semula dialokasikan untuk membiaya kebutuhan yang mendesak (perang), maka setelah perang selesai penerimaan tersebut dipergunakan untuk belanja pemerintah non pertahanan, yaitu untuk pengeluaran barang dan jasa sosial.

Penyebab terakhir atau kelima, adalah faktor-faktor politik dan sosial. Pengeluaran pemerintah juga dipengaruhi oleh faktor-faktor non ekonomi berupa faktor politik dan sosial. Perubahan orientasi politik, biasanya berimplikasi kepada strategi pembangunan ekonomi, yang pada muaranya berdampak terhadap perubahan pengeluaran pemerintah. Demikian juga perubahan falsafah sosial dalam masyarakat berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah.

Hampir sejalan dengan Musgrave, dalam bukunya berjudul "Fiscal Economics", Sundharam & Sundharam (1980), mengidentifikasi 8 (delapan) faktor yang mempengaruhi pertumbuhan pengeluaran pemerintah. *Pertama*, terkait dengan perubahan paradigma fungsi negara. Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) mengharuskan pemerintah mengorientasikan pengeluarannya kepada upaya-upaya penciptaan dan pemeliharaan *full employment*; Khusus di negara berkembang, pengeluaran pemerintah juga diarahkan untuk pembangunan ekonomi; Dan sejumlah besar pengeluaran pemerintah dialokasikan untuk bidang pendidikan, dan

kesejahteraan sosial lainnya. *Kedua*, untuk memenuhi keperluan perang modern. *Ketiga*, pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan kota. *Keempat*, penggunaan kelembagaan demokrasi. Makin tinggi aktivitas pembangunan, maka keperluan akan kelembagaan demokrasi pun semakin tinggi. Dengan demikian, pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar. *Kelima*, peningkatan tingkat harga, yang berpengaruh terhadap dua hal, yaitu meningkatnya pengeluaran untuk barang dan jasa publik, dan meningkatnya pengeluaran untuk menggali sumber penerimaan yang lebih besar supaya mampu membiayai peningkatan belanja barang dan jasa publik tersebut.

Keenam, depresi besar dan perluasan fungsi pemerintah. Depresi besar yang terjadi Tahun 1929-1933 telah mengharuskan pemerintah untuk berperan lebih banyak. Dalam hal ini, diwujudkan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah untuk mendorong sisi permintaan, sehingga sisi penawaran (produksi) terdongkrak kembali. Dengan demikian, depresi besar yang terjadi, secara langsung memperluas fungsi pemerintah dalam pembangunan ekonomi. *Ketujuh*, *socialistic pattern* dan setting sistem perekonomian; Artinya jika suatu sistem perekonomian makin condong ke sistem sosialis atau komando, maka makin besar pengeluaran yang harus dilakukan oleh pemerintah. Sebaliknya, makin condong ke sistem ekonomi liberal, maka makin kecil pengeluaran pemerintah. *Kedelapan*, pembangunan ekonomi, artinya bahwa intensitas pembangunan yang dilaksanakan berbanding lurus dengan pengeluaran pemerintah.

Masih terkait dengan perkembangan pengeluaran pemerintah, Adolph Wagner (Aronson, 1985: 110) mengemukakan *the law of rising public expenditure*, yang selanjutnya disebut *Wagner's Law*. Wagner menyatakan bahwa terdapat hubungan antara pertumbuhan pendapatan nasional dengan pertumbuhan pengeluaran pemerintah. Prosentase peningkatan pengeluaran pemerintah lebih tinggi daripada prosentase peningkatan pendapatan nasional. Dengan kata lain, prosentase pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional dari waktu ke waktu mengalami peningkatan. Pertumbuhan pengeluaran pemerintah merupakan dampak dari pertumbuhan pendapatan nasional, dan pertumbuhan pendapatan nasional merupakan dampak dari pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi meningkatkan jumlah penduduk, sehingga fasilitas publik yang harus disediakan oleh pemerintah menjadi meningkat pula. Dengan demikian, maka pengeluaran pemerintah pun menjadi meningkat.

Seorang ekonom berkebangsaan Jerman, Ernst Engel, mencoba mengungkapkan argumentasi pertumbuhan pengeluaran pemerintah dengan berangkat dari pengeluaran individu atau keluarga. Ada 4 (empat) alasan yang menjadi argumentasi Engel terhadap pertumbuhan pengeluaran pemerintah, sebagai berikut (Aronson, 1985: 111-112):

- (1) Makin tinggi pendapatan masyarakat, maka makin kecil prosentase pengeluaran untuk mempertahankan kehidupannya (*subsistence*).
- (2) Prosentase pengeluaran untuk pakaian relatif hampir sama, berapapun pendapatannya;

- (3) Prosentase pengeluaran untuk penginapan atau sewa, untuk bahan bakar, dan penerangan, selalu sama berapa pun pendapatannya;
- (4) Dengan demikian, jika terjadi peningkatan pendapatan, maka pengeluaran untuk lain-lainnya menjadi besar.

Dalam konteks ini, pemerintah harus mengakomodasi pengeluaran masyarakat untuk lain-lain, yang diantaranya berupa pengeluaran untuk barang dan jasa publik. Apabila pemerintah merespon peningkatan pengeluaran masyarakat ini, maka pengeluaran pemerintah akan meningkat.

William Baumol (Aronson, 1985: 112-114) memberikan argumentasi mengenai hal ini dari sudut pandang lain. Dengan model ketidakseimbangannya (*unbalanced model*), Baumol membagi aktivitas ekonomi ke dalam dua kelompok yaitu aktivitas ekonomi dengan kemajuan teknologi dan aktivitas ekonomi tanpa kemajuan teknologi. Akibatnya, aktivitas ekonomi dengan kemajuan teknologi mempunyai tingkat produktivitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan aktivitas ekonomi tanpa kemajuan teknologi. Pada periode tertentu dalam suatu area tertentu, tingkat upah relatif sama. Dengan demikian, aktivitas ekonomi yang mempunyai tingkat produktivitas yang lebih rendah berarti mempunyai *unit cost* yang lebih mahal (lebih tinggi). Dengan sendirinya barang dan jasa yang diproduksi oleh sektor dengan produktivitas rendah akan tersingkir dari pasar dan diganti oleh barang dan jasa yang diproduksi oleh sektor dengan biaya yang lebih murah (efisien). Namun apabila ada faktor non ekonomi yang mengharuskan mempertahankan barang dan jasa yang dihasilkan

oleh sektor non produktif tersebut, maka pengeluaran untuk barang dan jasa tersebut secara relatif menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan barang dan jasa yang diproduksi oleh sektor produktif.

Selanjutnya, jika sektor publik mempunyai produktivitas lebih rendah karena tidak mempunyai tingkat teknologi yang lebih maju dan tingkat kompetisi yang lebih rendah, dengan asumsi (1) elastisitas barang dan jasa publik relatif rendah, (2) perkembangan produktivitas sektor privat lebih tinggi daripada sektor publik, (3) tingkat upah yang relatif sama antara sektor publik dan sektor private; maka biaya produksi barang dan jasa sektor publik akan lebih mahal, yang pada akhirnya pengeluaran pemerintah akan meningkat lebih cepat dibandingkan dengan peningkatan pendapatan nasional.

Masih dalam kaitan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah, Alan Peacock dan Jack Wiseman melakukan studi tentang pertumbuhan pengeluaran pemerintah di Inggris pada periode 1890-1955 (Aronson, 1985: 114-115). Hasil studi tersebut melahirkan kesimpulan bahwa pada tingkat tertentu masyarakat mempunyai toleransi terhadap pajak yang dikenakan. Dalam kondisi normal, peningkatan pendapatan nasional akan meningkatkan penerimaan pemerintah, meskipun tarif pajak tidak berubah. Akibat selanjutnya, pengeluaran pemerintah pun akan meningkat.

Jika terjadi gangguan terhadap kondisi normal tersebut yang mengharuskan pemerintah menaikkan pengeluarannya, maka mau tidak mau pemerintah harus menaikkan pajak dan masyarakat harus mau untuk membayarnya. Akibatnya, dana masyarakat dan swasta

untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang, karena sebagian dialihkan kepada pajak sebagai penerimaan pemerintah (*displacement effect*). Jika kondisi mendesak tersebut adalah perang, maka pembiayaan perang tidak cukup berasal dari kenaikan tarif saja melainkan juga harus melakukan pinjaman ke luar negeri. Jika perang telah usai, sebenarnya pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajaknya seperti semula. Namun karena pemerintah juga harus membiayai bunga dan cicilan utang, maka penurunan tarif pajak pun tidak dilakukan. Ini yang disebut dengan *inspection effect*.

Pengalihan sumber daya dari sektor privat ke sektor publik bukan hanya disebabkan oleh perang tetapi juga dapat disebabkan oleh faktor sosial. Terjadinya gangguan sosial akan menyebabkan pengalihan konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah (*concentration effect*). Adanya konsentrasi kegiatan ini menyebabkan meningkatnya pengeluaran pemerintah.

Memperhatikan berbagai hasil kajian yang dilakukan oleh para ahli sebagaimana dipaparkan tersebut, nampak bahwa pada dasarnya perkembangan perekonomian masyarakat menyebabkan terjadinya peningkatan pengeluaran pemerintah, dengan berbagai macam alasan dan mekanismenya. Argumentasi-argumentasi tersebut, belum melihat kepada sektor atau bidang apa pengeluaran pemerintah tersebut dialokasikan. Atau dengan kata lain, apa yang menjadi pertimbangan dalam menentukan besarnya alokasi anggaran kepada berbagai sektor dan proyek pembangunan agar mendapatkan manfaat yang maksimal.

C. PERTIMBANGAN DALAM ALOKASI ANGGARAN

Dalam kaitannya dengan pertimbangan alokasi sektoral, Musgrave (1984: 158) menyatakan bahwa pemilihan pelaksanaan dan pembiayaan pembangunan harus didasarkan pada pertimbangan *net benefit* yang paling maksimal yang dapat diperoleh dari pembangunan tersebut. Pada kondisi anggaran tertentu (*budget size fixed*) net benefit yang maksimal dapat dicapai pada saat *marginal benefit* dari berbagai kegiatan pembangunan tersebut sama. Prasyarat ini dikenal dengan *equimarginal principle*.

Apabila anggaran tidak tertentu (*budget size variable*) maka permasalahannya adalah pilihan antara produksi barang dan jasa publik (*public goods*) dengan barang dan jasa privat (*private goods*) dalam pemanfaatan sumber daya. Pembiayaan pembangunan tetap harus didasarkan kepada *net benefit* yang paling maksimum, yaitu tatkala *marginal benefit* dari barang dan jasa publik sama dengan *marginal benefit* dari barang dan jasa privat. Pengadaan barang dan jasa publik serta barang dan jasa privat harus ditingkatkan atau dibatasi hingga marginal benefit dari kedua jenis barang tersebut sama.

Pemilihan pola pengalokasian anggaran dengan kriteria untuk mendapatkan *net benefit* yang paling maksimal ini dapat diterapkan pada saat menentukan pola alokasi anggaran antar kegiatan, antar sector, dan antara Pusat dan Daerah. Dalam hal ini, bagaimana pola alokasi anggaran antar sector, bagaimana pola alokasi anggaran antar kegiatan, dan bagaimana pula pola alokasi anggaran antara Pusat dan

Daerah agar diperoleh *net benefit* yang maksimal bagi masyarakat secara keseluruhan.

D. TEORI PERTUMBUHAN EKONOMI

Pembahasan tentang teori pertumbuhan ekonomi sangat terkait dengan teori pembangunan, karena pertumbuhan merupakan salah satu indikator atau syarat dari pembangunan, bahkan pada periode sebelum tahun 1960-an, pembangunan diidentikkan dengan pertumbuhan (Mudrajad Kuncoro, 2000: 9). Namun, perkembangan selanjutnya, pertumbuhan tidak diidentikkan dengan pembangunan, melainkan sebagai syarat yang diperlukan (*necessary*) tetapi tidak mencukupi (*sufficient*) bagi proses pembangunan (Esmara, 1986; Meier, 1989; dalam Mudrajad Kuncoro, 2000). Atas dasar hal tersebut, maka pemaparan dan kajian teoritik tentang pertumbuhan ekonomi ini, dalam hal-hal tertentu dikaitkan dengan teori pembangunan.

Teori tentang pertumbuhan ekonomi sudah banyak diungkapkan oleh para ahli mulai dari ahli ekonomi klasik hingga saat ini. Diawali dari pokok-pokok pikiran Adam Smith hingga teori-teori pertumbuhan ekonomi yang banyak dijadikan rujukan dalam menganalisis perekonomian modern saat ini, akan dipaparkan dalam sub bab ini.

Adam Smith (1723-1790) yang dikenal sebagai bapak ilmu ekonomi, dalam bukunya yang monumental berjudul "*An Inquiry into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*" (1776) telah mengungkapkan tentang pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Menurut Adam Smith (dalam George Soule, 1999: 55), terdapat dua hal yang menyebabkan terjadinya pertumbuhan ekonomi yaitu

pertumbuhan penduduk dan pembagian tugas para pekerja (*division of labor*).

Pertumbuhan penduduk menurut Adam Smith akan memperluas pasar, sehingga akan merangsang sektor produksi untuk meningkatkan outputnya. Dengan demikian, maka perekonomian pun akan tumbuh. Sementara itu, pembagian tugas para pekerja akan menimbulkan spesialisasi, dan spesialisasi selanjutnya akan meningkatkan efisiensi, sehingga pada akhirnya akan bermuara pada pertumbuhan ekonomi.

Sebenarnya antara dua faktor tadi yaitu pertumbuhan ekonomi dan pembagian kerja mempunyai hubungan yang sangat erat. Sebagaimana disebutkan, perkembangan penduduk akan menyebabkan perluasan pasar. Perluasan pasar akan mendorong peningkatan produksi, dan peningkatan produksi pada akhirnya akan mengharuskan dilakukannya spesialisasi. Selanjutnya, dengan spesialisasi dan pembagian kerja, produktivitas tenaga kerja akan meningkat dan mendorong terjadinya perkembangan teknologi. Adam Smith optimis bahwa proses ini akan berjalan secara terus menerus sehingga pertumbuhan ekonomi pun akan terus berkembang dan pendapatan perkapita masyarakat akan terus meningkat.

Namun, tidak berarti pertumbuhan itu tidak ada batasnya. Menurut Adam Smith, suatu ketika setelah pertumbuhan ekonomi itu terus berlanjut, akhirnya akan sampai kepada suatu keadaan yang disebut "Posisi Stasioner". Pada posisi ini segalanya akan mandeg, kapital dan output tidak lagi tumbuh, permintaan terhadap tenaga kerja pun tidak lagi tumbuh, dan tingkat upah akan turun sampai mencapai

tingkat upah subsisten. Demikian juga investasi hanya ada sekedar untuk mengganti kapital yang rusak.

Setelah Adam Smith, muncul beberapa ahli terkemuka yang mencoba memberikan penjelasan terhadap pertumbuhan ekonomi ini. Seorang ekonom yang sangat berpengaruh dan dianggap sebagai pendobrak pemikiran klasik, yang sekaligus pencipta mazhab baru dalam sejarah pemikiran ekonomi adalah JM Keynes. Keynes dianggap sebagai pendobrak pemikiran klasik karena dialah yang mungkin pertama kali secara terbuka mengungkapkan pentingnya peran pemerintah dalam perekonomian, ketika para ekonom klasik sangat percaya terhadap *invisible hand*-nya mekanisme pasar.

Mulanya, pada tahun 1929 terjadi depresi besar bagi perekonomian dunia pada umumnya dan perekonomian Amerika Serikat pada khususnya. Dalam bukunya yang sangat terkenal berjudul *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Keynes mengungkapkan berbagai teorinya, meskipun sebenarnya, beberapa pemikiran Keynes telah tertuang pada buku yang sebelumnya telah diterbitkan yang berjudul *Treatise on Money* (1930) (dalam George Soule, 1999: 60). Teori Keynes sebenarnya menyangkut beberapa hal yang secara umum meliputi: Teori tentang kesempatan kerja; Teori uang, upah dan harga; Teori konsumsi dan tabungan; Serta teori investasi (Keynes: 1964).

Nampaknya tidak ada literatur yang membahas secara spesifik tentang teori pertumbuhan dari Keynes, karena memang dalam buku aslinya, Keynes tidak mendeklarasikan secara eksplisit tentang teori

pertumbuhan. Namun demikian, jika dikaji dari berbagai teori yang dikemukakannya, nampak jelas bahwa Keynes memberikan dasar pemikiran bagi lahirnya teori-teori dan model-model pertumbuhan ekonomi. Dasar-dasar pemikiran Keynes tersebut, secara implisit termuat dalam berbagai teorinya mengenai tenaga kerja, konsumsi dan tabungan, investasi, uang dan teori-teori lainnya yang dikemukakan Keynes. Secara garis besar, teori-teori Keynes dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi nampak lebih condong kepada sisi permintaan. Hal ini terbukti dari banyaknya teori yang dikembangkan oleh Keynes berangkat dari variabel-variabel permintaan agregat.

Pada abad ke ke 20 para pemikir ekonomi baik yang menyatakan dirinya sebagai penganut mazhab klasiknya Smith, pengikut Keynes, Neoklasik, dan Neokeynes, mencoba menjelaskan pertumbuhan ekonomi ini dari sudut pandang yang berbeda. Diantara teori yang sering dijadikan rujukan dalam membahas pertumbuhan ekonomi adalah Teori Harrod-Domar.

Roy F. Harrod (1939) dan Evsey Domar (1946) memberikan tekanan kepada investasi sebagai faktor penentu pertumbuhan ekonomi, khususnya terkait dengan efek multiplier yang dimiliki oleh investasi. Menurutnya, *Pertama*, investasi menciptakan pendapatan melalui permintaan agregat (*aggregate demand*). *Kedua*, investasi memperbesar kapasitas produksi perekonomian melalui peningkatan stok kapital (K) (berarti mempengaruhi *aggregate supply*). Menurut Harrod dan Domar, setiap penambahan stok kapital (K) akan

meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menghasilkan output (Y).

Laju pertumbuhan yang menjamin keseimbangan antara output potensial (yaitu output maksimal yang dapat diproduksi dengan *capital stock* yang ada) dengan permintaan agregat dalam jangka panjang disebut oleh Harrod dan Domar sebagai *Warranted Rate of Growth*. Sedangkan pertumbuhan yang menjamin keseimbangan antara output potensial (yang dapat diproduksi dengan jumlah tenaga kerja yang tersedia) dengan permintaan agregat jangka panjang disebut *Natural Rate of Growth*. Keseimbangan dimana terjadi *warranted rate of growth* sama dengan *natural rate of growth* disebut *steady state*.

Berbeda dengan teori Harrod dan Domar yang menganggap tingkat bunga adalah kaku dan tingkat upah adalah konstan, dalam model Solow terdapat kemungkinan adanya perubahan tingkat bunga dan tingkat upah (Sumitro Djojohadikusumo, 1994: 45). Dengan demikian dalam proses pertumbuhan terjadi interaksi antara berbagai faktor produksi yang bersifat variabel. Balas jasa dari setiap faktor produksi tidak bersifat kaku, sehingga tatkala jumlah tenaga kerja melebihi stok modal, maka tingkat upah secara relatif akan tertekan turun dan tingkat bunga akan naik. Keadaan sebaliknya jika stok modal melebihi jumlah tenaga kerja yang ada, maka tingkat bunga secara relatif akan turun dan tingkat upah akan naik. Dengan demikian akan terjadi saling substitusi antara satu faktor produksi dengan faktor produksi lainnya. Keadaan saling mensubstitusi antar faktor produksi

inilah yang dapat membatasi terjadinya penyimpangan dalam keseimbangan pertumbuhan.

Pemikiran model neoklasik didasarkan kepada berbagai asumsi yaitu: fungsi produksi bersifat kontinyu dengan *constant return to scale*, persaingan bebas di pasar persaingan sempurna, mobilitas sarana produksi, fleksibilitas dan kelancaran dalam proses penyesuaian terhadap perubahan harga-harga sarana produksi. Selain itu, tabungan dianggap identik dengan investasi.

E. PENGARUH PENGELUARAN PEMERINTAH TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI

Tove Strauss (1998) dalam tulisannya berjudul *Growth and Government: Is there Difference Between Developed and Developing Countries?* memaparkan perbedaan pengaruh besarnya peran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi di negara maju dan negara berkembang.

Hasil kajian di 64 negara industri dan negara berkembang menunjukkan terdapat perbedaan dampak peran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi antara negara berkembang dengan negara maju. Secara umum dapat dikatakan bahwa pembiayaan pemerintah lebih diorientasikan untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Variabel SEIG dan surplus anggaran (*budget surplus*) sangat penting dalam memacu pertumbuhan ekonomi di LDCs, namun tidak penting di negara-negara industri, sedangkan pola penerimaan modal justru berpengaruh di negara-negara industri.

Memperhatikan Model Tove Strauss sebagaimana dipaparkan di atas, nampak bahwa model ini menempatkan variabel pertumbuhan ekonomi sebagai variabel endogen tunggal, sedangkan variabel eksogennya dibagi ke dalam tiga kelompok yaitu kelompok variabel yang terkait dengan investasi, kelompok variabel kebijakan fiskal pengeluaran pemerintah, dan variabel defisit anggaran pemerintah.

Dilihat dari rumusannya, model tersebut menggunakan metode estimasi yang Ordinary Least Square (OLS) biasa dengan regresi linear pada nilai relative dari hamper semua variable yang digunakan. Akibatnya, model tersebut secara kasar dapat memprediksikan pengaruh ketiga kelompok variabel eksogen terhadap pertumbuhan, namun tidak dapat memprediksikan bagaimana keterkaitan atau hubungan antar variabel eksogen itu sendiri, karena Strauss tidak menggunakan persamaan simultan dalam analisisnya.

Apabila merujuk kepada Teori Keynes, investasi merupakan fungsi dari tingkat bunga. Selain itu, sebagaimana *Wagner's Law* bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah disebabkan karena meningkatnya aktivitas perekonomian. Dengan kata lain, terdapat pengaruh timbal balik antara pertumbuhan ekonomi dengan besarnya pengeluaran pemerintah.

Selain itu, Model Strauss tidak melihat kepada sektor apa pengeluaran pemerintah itu dilakukan. Padahal sebenarnya, setiap sektor pemerintah mempunyai karakteristik yang berbeda. Pengeluaran yang dilakukan terhadap sektor konsumtif misalnya, akan berbeda dampaknya dari pengeluaran yang dilakukan terhadap sektor

produktif. Pengeluaran yang dilakukan terhadap sektor yang didominasi oleh kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah, akan berbeda dampaknya jika pengeluaran tersebut diperuntukkan bagi sektor yang banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat berpendapatan tinggi. Atas dasar hal tersebut, jika perbedaan pola alokasi atau struktur pengeluaran ini dimasukkan sebagai tambahan model, maka akan didapatkan suatu model yang lebih mendekati dunia riil.

Selain itu, Model Strauss juga melupakan fungsi dari kebijakan fiskal itu sendiri. Musgrave (1984) menyebutkan beberapa fungsi pemerintah yang dapat diakomodasi oleh kebijakan fiskal. Salah satu fungsi kebijakan fiskal dalam hal ini adalah fungsi distribusi dan redistribusi. Fungsi ini bukan hanya dianut oleh perpajakan melainkan juga oleh kebijakan pengeluaran. Dengan demikian, jika pengembangan Model Strauss dilakukan dengan memasukkan variabel distribusi pendapatan sebagai variabel endogen, merupakan suatu hal yang sangat baik.

Berbeda dengan Model Strauss, Model Habib Ahmed dan Stephen M. Miller (1999) melihat *Crowding-Out* dan *Crowding-In* yang terjadi akibat kebijakan pengeluaran pemerintah. Mereka berdua mencoba menguji pengaruh daripada disagregasi pengeluaran pemerintah terhadap investasi dengan menggunakan metode estimasi *fixed effect* dan *random effect*. Dengan menggunakan kendala (*constraint*) anggaran pemerintah, mereka menguji pengaruh pengeluaran yang dibiayai oleh pajak dan pengeluaran pemerintah

yang dibiaya oleh pinjaman untuk seluruh sampel (gabungan antara negara maju dan negara berkembang), dan per sub sampel yaitu kelompok negara maju dan kelompok negara sedang berkembang.

Ada dua pandangan yang berkembang terkait dengan dampak pengeluaran pemerintah terhadap investasi sektor swasta. Pandangan tradisional mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah mendesak keluar investasi sektor swasta. Dengan kata lain, pengeluaran pemerintah yang lebih tinggi yang dibiayai oleh pajak atau pinjaman, akan meningkatkan permintaan akan barang dan jasa, meningkatkan tingkat bunga, membuat harga modal menjadi lebih mahal, dan pada akhirnya menurunkan atau mengurangi investasi sektor swasta. Sementara itu, pandangan non-tradisional justru sebaliknya, pengeluaran pemerintah akan menjadi stimulus bagi investasi swasta. Pendesakan ke dalam (*crowding in*) daripada investasi swasta tersebut terjadi ketika sumber daya ekonomi berada dibawah *full employment* (*under employment*). Hal ini terjadi terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Sebagai contoh ketika pengeluaran pemerintah dialokasikan untuk infrastruktur maka investasi pada sektor lain pun menjadi terangsang dan meningkat. Mengenai pandangan yang pertama dibuktikan di negara maju dan berkembang. Sedangkan pandangan yang kedua terjadi hanya di negara berkembang.

Ahmed dan Miller merujuk beberapa kajian yang dilakukan sebelumnya, antara lain kajian yang dilakukan Barro (1990) yang melihat pengaruh pengeluaran pemerintah yang dibiayai oleh pajak terhadap investasi dan output. Hasilnya menunjukkan bahwa pajak

pendapatan yang lebih tinggi mengurangi pendapatan (*return*) setelah pajak dari investasi sektor swasta, dan selanjutnya berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Barro membagi pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak tersebut ke dalam dua kategori yaitu pengeluaran untuk sektor *unproductive (consumption) services* seperti pemberian subsidi makanan, dan pengeluaran pemerintah untuk sektor *productive* seperti pembangunan infrastruktur. Atas dasar pembagian tersebut ditemukan bahwa pembiayaan untuk sektor *unproductive (consumption)* berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan, sedangkan pengeluaran untuk sektor produktif berpengaruh positif. Kategorisasi pengeluaran pemerintah ke dalam sektor *unproductive* dan *productive* menjadi dasar bagi Ahmed dan Miller untuk melihat dampak pengeluaran pemerintah tersebut terhadap investasi sektor privat.

Penelitian lain yang mencoba melihat pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi juga pernah dilakukan oleh Kormendi dan Meguire (1985), Grier dan Tullock (1989), dan Landau (1983). Mereka menemukan bahwa pengeluaran pemerintah untuk setor konsumsi sebagai bagian dari GDP berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan GDP perkapita riil. Selanjutnya Barro (1991) memodifikasi data yang digunakan dalam model Summers dan Heston, dengan membagi ke dalam pengeluaran pemerintah untuk pertahanan dan pendidikan. Dia menemukan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor konsumsi mempunyai pengaruh negatif yang signifikan terhadap pertumbuhan GDP riil perkapita., sedangkan investasi pemerintah berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap pertumbuhan GDP riil perkapita.

Atas dasar berbagai referensi tersebut, Ahmed dan Miller menguji pengaruh perbedaan variabel fiskal terhadap investasi domestik. Mereka menggunakan data *time-series* dan *cross section* (39 negara) pada periode 1975 sampai 1984. *Fixed-effect* dan *random-effects* digunakan sebagai teknik untuk melihat perbedaan struktural antar negara. Mereka membagi sampel ke dalam dua kategori yaitu negara maju dan negara berkembang. Mereka menggunakan metode Miller dan Russek (1997) untuk menganalisis *constraint* anggaran pemerintah ke dalam persamaan regresi.

Oleh karena *constraint* anggaran pemerintah adalah identitas, maka Ahmed dan Miller mengabaikan satu variabel fiskal. Dalam hal ini, dalam persamaan-persamaan di atas, Ahmed dan Miller mengabaikan rasio *government surplus* terhadap GDP (SUR), namun tetap memasukkan rasio total penerimaan pajak terhadap GDP. Dengan demikian, maka koefisien pengeluaran pemerintah menunjukkan pengaruh pembiayaan dari utang terhadap investasi. Sebagai contoh, koefisien a_3 dalam persamaan di atas menggambarkan pengaruh perubahan pengeluaran pemerintah terhadap investasi, dengan asumsi pajak konstan. Dengan demikian, selama pajak tidak mengalami penyesuaian, maka peningkatan dalam pengeluaran pemerintah berimplikasi pada penurunan dalam *government surplus*. Jadi, peningkatan pengeluaran pemerintah tersebut dibiayai oleh pinjaman, baik berupa pinjaman uang ataupun surat berharga. Dengan kata lain, untuk menguji pengaruh pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak terhadap investasi, Ahmed dan Miller memodifikasi persamaan-persamaan di atas dengan

memasukkan *government surplus* dan mengeluarkan *total tax revenue* dari persamaan regresi. Sekarang koefisien a_3 mengukur pengaruh peningkatan pengeluaran pemerintah terhadap investasi, dengan asumsi *government surplus* konstan. Dengan kata lain, peningkatan pengeluaran pemerintah dibiayai oleh pajak yang lebih tinggi dan *government surplus* tidak mengalami perubahan.

Pengeluaran pemerintah meliputi pengeluaran untuk pertahanan, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, urusan ekonomi dan pelayanan, dan pengeluaran untuk transportasi dan komunikasi. Berdasarkan item-item pengeluaran tersebut, Ahmed dan Miller juga menentukan pengeluaran residual (lain-lain). Nilai-nilai pengeluaran tersebut kemudian dibagi oleh GDP untuk menunjukkan besarnya *share* pengeluaran terhadap GDP. Selanjutnya, untuk mengestimasi persamaan digunakan *OLS*, *fixed-effect*, dan *random-effect models*, untuk sampel berjumlah 39 negara, yang terdiri dari 23 negara berkembang dan 16 negara maju.

Hasil kajian Ahmad dan Miller dapat dipaparkan sebagai berikut:

- Variabel-variabel endogen mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap investasi pada seluruh sampel. Hasil ini sesuai dengan temuan Levine dan Renelt (1992). Selain itu, total pengeluaran pemerintah yang dibiayai oleh utang mempunyai pengaruh yang tidak signifikan pada seluruh sampel, namun setelah dipisah ternyata mempunyai pengaruh positif di negara-negara berkembang dan pengaruh negatif di negara-negara maju.

Terakhir, peningkatan pajak dengan asumsi pengeluaran pemerintah konstan (sehingga surplus meningkat atau defisit berkurang) telah mengurangi *investment share of GDP* pada keseluruhan sampel dan pada negara berkembang.

- Total pengeluaran pemerintah secara *agregate* mendesak keluar (*crowd out*) investasi pada tiga kategori sampel (keseluruhan, negara berkembang, dan negara maju). Namun, peningkatan pengeluaran pemerintah *agregate* yang dibiayai oleh utang berpengaruh positif terhadap investasi di negara-negara berkembang, dan sebaliknya jika pengeluaran tersebut dibiayai oleh pajak.
- Secara parsial, pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap investasi dapat dijelaskan sebagai berikut: Pengeluaran pemerintah untuk kesejahteraan sosial mendesak keluar investasi, sedangkan pengeluaran untuk transportasi dan komunikasi justru malah menarik investasi. Meningkatnya investasi yang disebabkan oleh pengeluaran pemerintah pada sektor transportasi dan komunikasi disebabkan karena kedua sektor tersebut merupakan prasarana penting yang dibutuhkan untuk peningkatan aktivitas perekonomian. Dengan kata lain, peningkatan pengeluaran untuk kedua sektor ini, meskipun di satu sisi meningkatkan biaya modal, namun di sisi lain telah merangsang sektor swasta untuk menanamkan modalnya karena prasarana semakin meningkat. Sementara itu, di negara-negara maju pengeluaran untuk sektor transportasi dan komunikasi ini hampir hilang, tetapi pengeluaran

untuk kesehatan dan pengeluaran lainnya, juga mendesak investasi keluar.

- Selanjutnya, pengaruh pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak terhadap investasi. Dalam hal ini, alokasi pengeluaran pemerintah mendesak investasi keluar, kecuali pengeluaran pada sektor transportasi dan komunikasi yang justru menarik investasi ke dalam. Untuk negara-negara berkembang, pengeluaran untuk sektor transportasi dan komunikasi tetap menginduksi investasi, sedangkan pengeluaran untuk kesejahteraan sosial mereduksi investasi. Kemudian, pengeluaran untuk pertahanan di negara berkembang mengurangi investasi. Di negara maju, pembiayaan yang bersumber dari pajak untuk kesehatan, kesejahteraan sosial, dan pengeluaran lainnya, juga mengurangi investasi.

Apabila dicermati, Model Ahmed dan Miller sebenarnya tidak menempatkan pertumbuhan ekonomi ataupun pemerataan (distribusi pendapatan) sebagai variabel endogen, melainkan investasi yang dijadikan variabel endogennya. Selain itu, Ahmed dan Miller juga membedakan sumber pembiayaan pemerintah antara utang dan pajak. Pembedaan juga dilakukan dalam alokasi pengeluarannya yaitu antara pengeluaran untuk sarana transportasi dan komunikasi, pengeluaran untuk kesejahteraan sosial, pengeluaran untuk pertahanan, dan lain-lain. Diantara temuannya menunjukkan bahwa investasi untuk sektor kesejahteraan sosial mendesak investasi swasta ke luar, sedangkan pengeluaran pemerintah untuk sektor transportasi dan komunikasi justru menarik (*crowding-in*) investasi ke dalam.

Memperhatikan temuan tersebut, nampaknya Ahmed dan Miller tidak terlalu peduli dengan jangka waktu dan mekanisme bekerjanya kebijakan pengeluaran pemerintah tersebut dalam mempengaruhi investasi swasta. Artinya, secara langsung pengeluaran pemerintah untuk sektor kesejahteraan sosial mungkin mendesak investasi swasta ke luar, namun di sisi lain, peningkatan kesejahteraan masyarakat akan meningkatkan pendapatan yang pada akhirnya meningkatkan permintaan, sehingga pada periode selanjutnya (jangka menengah atau panjang) investasi pun akan meningkat.

Masih dalam kaitannya dengan pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, Stefan Folster dan Magnus Henrekson (2000) menyajikan hasil kajiannya dalam kasus negara-negara kaya. Hasil analisis Folster dan Henrekson menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah (*GEXP*) berpengaruh negatif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Demikian juga pajak (*TAX*) berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, namun tidak signifikan pada tingkat kepercayaan 90%. Selain itu, hasil analisis Folster dan Henrekson juga menunjukkan bahwa pengaruh pajak (*TAX*) dan pengeluaran pemerintah (*GEXP*) meningkat ketika investasi kotor (*INV*) tidak dimasukkan sebagai regresor. Hal ini dapat diprediksikan bahwa dalam kasus ini pengaruh tidak langsung dari pajak terhadap pertumbuhan melalui investasi dibatasi oleh variabel *government size*. Ditunjukkan juga bahwa konsumsi pemerintah (*GCONS*) secara signifikan berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada tingkat signifikansi 1%. Secara teoritis, konsumsi pemerintah kepada sektor pendidikan, kesehatan,

dan konsumsi lainnya, tidak berbeda dengan pajak karena dalam jangka pendek tidak menambah kapital, sehingga berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan.

Selanjutnya, untuk melihat pengaruh siklus bisnis terhadap pertumbuhan ekonomi, maka dimasukkan variabel pengangguran (UNEMPL) ke dalam model sebagai regresor. Dengan dimasukkannya siklus bisnis dengan jumlah pengangguran sebagai indikatornya ke dalam model, menunjukkan bahwa baik menggunakan data *cross section* maupun data *time series*, siklus bisnis merupakan hal yang sangat penting untuk dipertimbangkan dalam melihat pengaruh ukuran sektor publik terhadap pertumbuhan ekonomi.

Kajian Folster dan Henrekson dalam menguji hubungan antara *government size* dengan pertumbuhan ekonomi, menggunakan *econometric panel model* dengan menggunakan sampel di negara-negara kaya selama periode 1970–1995 menyimpulkan bahwa *government expenditure* mempunyai hubungan negatif secara signifikan dengan laju pertumbuhan ekonomi di negara-negara kaya. Jika terjadi peningkatan rasio pengeluaran pemerintah terhadap GDP sebesar 10% maka akan terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,7-0,8%. Demikian juga dengan pajak yang mempunyai pengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Model Folster dan Henrekson dilihat dari variabel-variabel yang ditelitinya cukup mewakili faktor-faktor utama yang menentukan pertumbuhan ekonomi. Namun, dalam estimasinya, mereka menggunakan model tunggal, sehingga hubungan kausalitas antar

berbagai variabel yang dijadikan regresor tidak nampak. Selain itu, mereka juga melupakan pola alokasi anggaran ke sektor mana pengeluaran pemerintah itu dialokasikan, karena seperti diuraikan sebelumnya, bahwa pengeluaran pemerintah kepada sektor-sektor dengan karakteristik yang berbeda menghasilkan dampak yang berbeda. Sebagaimana penelitian Ahmed dan Miller yang sudah dikemukakan, ternyata pengeluaran untuk sektor transportasi dan komunikasi malah menyebabkan investasi masuk, tidak seperti halnya pengeluaran untuk sektor pertahanan dan kesejahteraan sosial.

Satu hal penting lagi yang terlupakan dalam model Folster dan Henrekson adalah aspek distribusi pendapatan. Distribusi dan redistribusi adalah merupakan salah satu sasaran utama dari kebijakan fiskal (Jhingan, 2000: 382), sehingga upaya menyeimbangkan antara pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan, atau paling tidak meminimalisir antara kedua hal tersebut harus merupakan sasaran dari pengeluaran pemerintah. Atas dasar itu, pengembangan lebih lanjut terhadap model Folster dan Henrekson ini sangat diperlukan dengan memasukkan variabel pemerataan atau distribusi pendapatan sebagai variabel endogen, dan memilah pola alokasi anggaran tersebut kepada berbagai sektor atau jenis pengeluaran sesuai dengan tujuan pengalokasian pengeluaran tersebut.

Berbeda dengan kajian Folster dan Henrekson yang melihat pengaruh pengeluaran pemerintah secara langsung terhadap pertumbuhan ekonomi, Qazi Masood Ahmed (2000) menguji pengaruh kebijakan perpajakan dan kebijakan pengeluaran pemerintah

terhadap investasi di Pakistan, khususnya pada Sektor Industri Manufaktur. Dalam kajiannya, pengeluaran pemerintah dibagi dua kategori yaitu *tax expenditure* dan *direct expenditure*. *Tax expenditure* didefinisikan sebagai hilangnya penerimaan pemerintah yang disebabkan oleh kebijakan pemberian keringanan atau penghapusan pajak. Sedangkan *direct expenditure* adalah pengeluaran pemerintah yang bersifat langsung kepada sektor atau bidang tertentu, misalnya pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

Hasil kajian menunjukkan bahwa pengaruh kebijakan perpajakan melalui biaya modal dan pengaruh kebijakan pengeluaran pemerintah melalui *public investment* sangat penting dan menentukan investasi swasta. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa *tax expenditure (depreciation allowances)* ternyata lebih efektif daripada *direct expenditure*. Hasil kajian ini juga dapat menjawab bahwa tingginya pengaruh *tax expenditure* terhadap investasi karena manfaat daripada *tax expenditure* lebih banyak diambil oleh investor yang telah menginvestasikan modalnya.

Model yang dikembangkan oleh Masood Ahmed hampir mirip dengan yang dikembangkan oleh Ahmed dan Miller, yaitu mencoba menganalisis pengaruh kebijakan fiskal terhadap investasi. Masood Ahmad mengambil kasus di Pakistan, khususnya pada sektor industri manufaktur. Yang membedakannya, Ahmed dan Miller hanya melihat pengaruh pengeluaran pemerintah dengan memilah atau mengketegorkan pengeluaran pemerintah tersebut kepada beberapa

sektor yang antara lain sektor transportasi dan komunikasi, serta sektor pertahanan dan kesejahteraan sosial. Sementara itu Masood Ahmed tidak hanya melihat pengaruh pengeluaran langsung (*direct expenditure*) tetapi juga sekaligus melihat pengaruh pengeluaran pajak (*tax expenditure*).

Pengeluaran pemerintah yang dilihat oleh Masood Ahmed terutama pengeluaran yang diperuntukkan untuk *public investment*, yang berarti hanya untuk sektor-sektor produktif saja, dan kebijakan perpajakan yang dianalisis olehnya adalah pengurangan pajak (*tax expenditure*). Selain itu, Masood Ahmed juga memasukkan variabel dummy berupa *economic environment*.

Dilihat dari formulasi modelnya, variabel-variabel yang diteliti cukup memadai, namun sebagaimana model-model yang dikembangkan oleh peneliti yang lain, dia hanya menggunakan metode estimasi dengan model tunggal, sehingga keterkaitan antara variabel regresor tidak nampak. Selain itu, Masood Ahmad nampaknya mengabaikan peran tingkat bunga sebagai bagian dari *cost of capital* dalam modelnya. Padahal secara teoritis, tingkat bunga sangat berpengaruh terhadap investasi sektor swasta, bukan hanya pajak. Karena dia mengkonsentrasikan diri pada variabel kebijakan fiskal, aspek moneter yang sebenarnya dimungkinkan dominan pengaruhnya dianggap *ceteris paribus*.

Kajian pengaruh kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi juga dilakukan oleh Erik Canton (2000). Kajian ini didasari oleh hipotesis bahwa investasi publik berpengaruh terhadap

pertumbuhan ekonomi. Penerimaan yang berasal dari pajak sangat menentukan pengeluaran (belanja) pemerintah. Dengan demikian, karena pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, maka di sisi lain pengeluaran pemerintah juga berpengaruh terhadap intensitas terjadinya fluktuasi siklikal (*cyclical fluctuatin*). Dalam tulisannya, Canton membahas beberapa hal termasuk pengaruh pajak terhadap pertumbuhan ekonomi, pengaruh pajak terhadap fluktuasi siklikal, pengaruh kebijakan fiskal terhadap kesempatan kerja, serta hubungan antara pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan siklus bisnis.

Selanjutnya, hasil penelitian ini menyimpulkan beberapa hal, yaitu: *Pertama*, bahwa kajian ini mencoba melihat hubungan antara pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan siklus yang berubah-ubah. Pendidikan masyarakat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi jangka panjang, namun di sisi lain untuk memberikan pendidikan kepada masyarakat pemerintah harus melakukan pemungutan pajak pendapatan. Dalam hal ini pengenaan pajak berpengaruh terhadap terjadinya *business cycle*. Dengan kata lain pengeluaran pemerintah untuk biaya pendidikan telah memacu pertumbuhan ekonomi jangka panjang, namun di sisi lain juga meningkatkan intensitas siklus bisnis. Hampir 7% variasi yang terjadi dalam output ditentukan oleh perubahan tingkat pajak.

Kedua, model ini juga mencoba melihat implikasi dari interaksi antara pertumbuhan ekonomi dan siklus bisnis, dan pengaruhnya terhadap ukuran pemerintah (*government size*) terhadap stabilitas

makro ekonomi. Dalam hal ini berapakah tingkat pajak yang optimal dan bagaimanakah kebijakan fiskal yang optimal, juga dapat dijawab dengan kerangka model ini, termasuk menentukan perencanaan yang terkait dengan tingkat pajak modal dan tenaga kerja, pengeluaran yang optimal untuk lump-sum transfer dan pelayanan publik. Dan yang tak kalah menariknya juga adalah bagaimana pengaruh penghilangan atau pengurangan pajak terhadap kesejahteraan masyarakat.

Canton melihat pengaruh kebijakan fiskal terhadap laju pertumbuhan ekonomi. Model yang dikembangkan oleh Canton nampak lebih berorientasi jangka panjang dan lebih komprehensif. Selain menggunakan pendekatan simultan, Canton juga memasukkan variabel siklus bisnis (*business cycle*) dan pengembangan ilmu pengetahuan ke dalam modelnya. Model yang dikembangkan Canton mengacu kepada model dasar Cobb-Douglas yang dikembangkan lebih lanjut dengan memasukkan siklus bisnis dan indikator ilmu pengetahuan.

Namun sebagaimana model sebelumnya, aspek distribusi pendapatan juga luput dari analisis Canton ini. Dia lebih terkonsentrasi pada dimensi pertumbuhan. Dengan demikian, pengembangan lebih lanjut dari model ini dengan memasukkan dimensi distribusi pendapatan sebagai salah satu variabel endogen dan juga eksogen dalam persamaan simultan, nampaknya akan menambah kelengkapan model yang dikembangkannya.

Norman Gemmell & Richard Kneller (2002) merupakan pemerhati lain yang mengkaji pengaruh kebijakan fiskal terhadap

pertumbuhan ekonomi. Kajian mereka berdua didasari oleh pemikiran teoritis dan empirik dari Barro (1990) khususnya untuk konteks negara-negara OECD. Dalam kajiannya, Barro membagi pengeluaran ke dalam dua kategori yaitu pengeluaran untuk sektor produktif (*productive expenditure*) dan pengeluaran untuk sektor non produktif (*unproductive expenditure*). Sementara itu pajak juga dibagi ke dalam dua kategori yaitu pajak yang mendistorsi (*distortionary taxes*) dan yang tidak mendistorsi (*non-distortionary taxes*).

Hasil analisisnya menunjukkan bahwa *budget surplus* dan *productive expenditure* pada ketiga model regresi menunjukkan pengaruh yang positif. Artinya, jika terjadi *budget surplus* atau pemerintah mengalokasikan pengeluarannya kepada sektor-sektor produktif, maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat. Sementara itu, rasio investasi terhadap GNP justru berpengaruh negatif baik di negara-negara OECD maupun di EU. Hal ini menunjukkan bahwa jika rasio investasi terhadap GNP meningkat, maka tambahan pertumbuhan justru akan menurun. Hal ini dapat dijelaskan bahwa perubahan rasio investasi terhadap GNP dapat terjadi jika ada perubahan dari salah satu atau kedua-duanya antara investasi atau GNP. Peningkatan investasi tanpa diimbangi oleh peningkatan GNP dalam jangka pendek justru akan meningkatkan rasio investasi terhadap GNP sementara laju pertumbuhan tidak berubah. Dengan demikian hubungan antara kedua variabel ini menjadi negatif.

Memperhatikan analisis yang dilakukan oleh Gemmel dan Kneller, nampak bahwa di satu sisi analisis Gemmel dan Kneller ini

memiliki keunggulan karena mampu menyajikan perbedaan antara dua kelompok OECD dan EU. Namun di sisi lain, mereka terlalu banyak mengabaikan variabel-variabel yang secara teoritis sangat menentukan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, model yang mereka gunakan juga bersifat tunggal tidak simultan, sehingga hubungan antar variabel regresor yang ada tidak kelihatan.

Masih dalam tema besar yang sama yaitu, pertumbuhan ekonomi dan kebijakan fiskal, Charles Kurzman, Regina Werum, dan Ross E. Burkhart (2002) mencoba memasukkan variabel non ekonomi yaitu demokrasi ke dalam model untuk melihat pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Meskipun yang menjadi penekanan dalam model yang mereka kembangkan adalah aspek politik yaitu demokrasi, namun dalam modelnya mereka tetap memasukkan variabel-variabel ekonomi yang sangat penting yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) dan investasi (*private investment*).

Variabel-variabel yang mereka gunakan adalah sebagai berikut: *Economic growth* sebagai dependent variable; *Investment*; *Government spending*; *Social unrest*, dengan indikator kekacauan politik, protes, dan demonstrasi; *Human capital*, dengan indikator tingkat pendidikan yang dicapai dan harapan hidup sebagai indikator kesehatan; *Initial wealth*; *Population growth*; *World system position* sebagai variabel dummy dengan dua alternatif pilihan yaitu CORE=0 dan SEMIPER (semiperipheral) = 1; Dan terakhir variabel *Democracy*.

Hasil kajian di 106 negara, dan 88 negara diantaranya termasuk non-core country menunjukkan bahwa tidak ada pengaruh langsung antara demokrasi dengan pertumbuhan ekonomi, walaupun ada pengaruhnya sangat kecil. Namun demikian, terdapat pengaruh tidak langsung (*indirect effect*) dari demokrasi terhadap pertumbuhan ekonomi. Pengaruh tidak langsung tersebut melalui dua mekanisme, yaitu melalui investasi swasta dan melalui pengeluaran pemerintah (*government expenditure*). Dilihat dari temuan ini nampak cukup beralasan, karena baik investasi maupun pengeluaran pemerintah terkait dengan pengambilan keputusan yang secara langsung dipengaruhi oleh situasi politik suatu negara.

Yang membedakan kajian Kurzman, Werum, dan Burkhart, dari kajian-kajian yang telah dikemukakan sebelumnya adalah bahwasannya kajian mereka bertiga ini memasukkan dimensi politik dalam modelnya, meskipun sebelumnya yaitu Dustin Chambers telah melakukannya. Namun, Kurzman dkk, membahas dimensi politik ini lebih fokus.

Dilihat dari formulasi modelnya, model Kurzman, dkk. nampak memasukkan variabel yang cukup komprehensif, disamping variabel demokrasi sebagai variabel utama yang menjadi fokus bahasan, juga variabel-variabel ekonomi dan sosial juga dimasukkan sebagai regresor. Kelemahan yang dimiliki model ini adalah mereka tidak melihat secara simultan hubungan dari variabel-variabel eksogen. Padahal secara teoritis variabel-variabel tersebut saling terkait satu sama lain. Dengan demikian, analisis dengan persamaan simultan

terhadap topik ini akan menjadikan hasil kajian lebih komprehensif dan realistis.

F. MODEL KERANGKA PEMIKIRAN

Pertumbuhan ekonomi merupakan fungsi dari efisiensi penggunaan sumber daya. Artinya makin efisien penggunaan sumber daya yang dimiliki, maka makin tinggi potensi pertumbuhan ekonomi yang dapat dicapai. Kondisi efisiensi yang tinggi ini secara teoritis tercapai ketika peningkatan produksi suatu barang mengorbankan produksi barang lainnya, dan ketika peningkatan *utilitas* yang diterima oleh seorang konsumen mengorbankan *utilitas* yang diterima oleh konsumen lainnya.

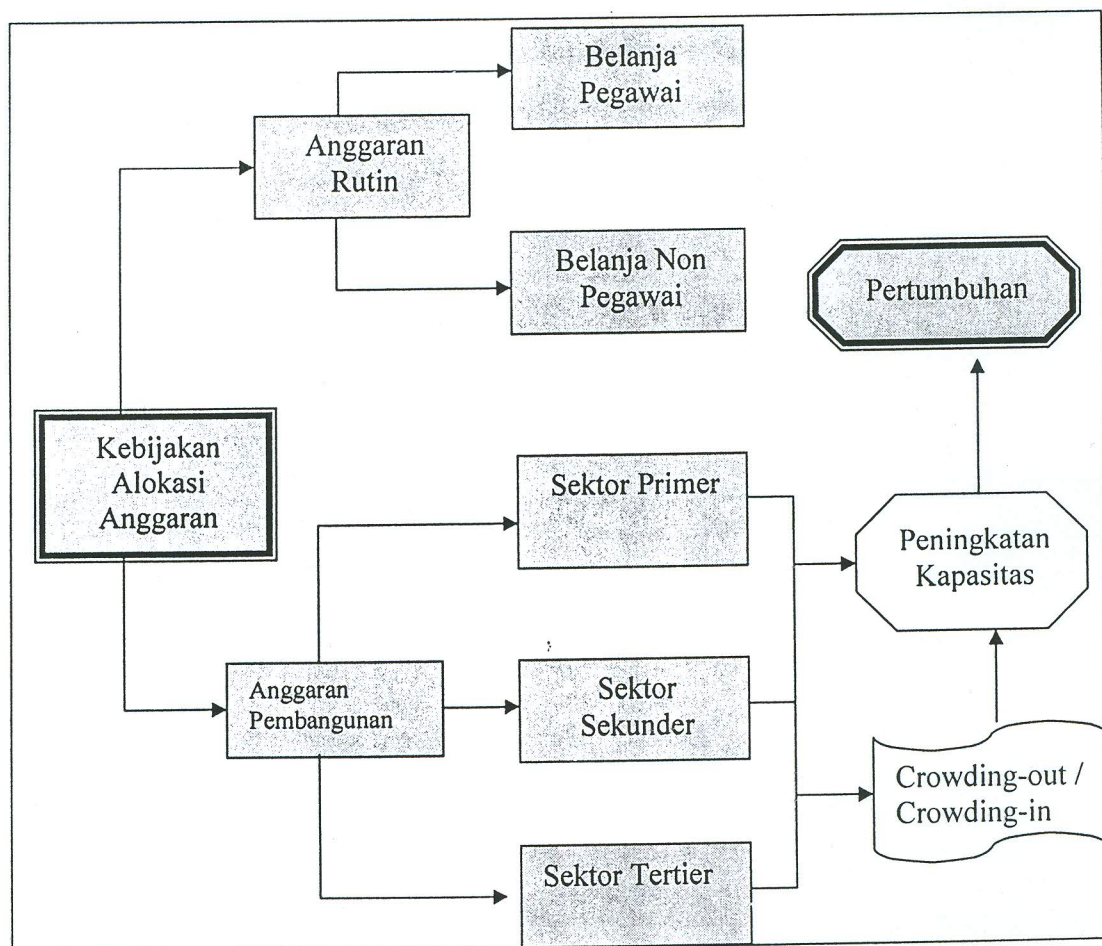
Dengan asumsi bahwa setiap penduduk dilahirkan dengan hak yang sama atas semua sumber daya dan fasilitas yang dimiliki oleh suatu negara, maka keadilan dapat didekati dengan distribusi kesejahteraan. Artinya, kondisi adil identik dengan distribusi kesejahteraan yang relatif sama. Secara teoritik, konsepsi ini telah dikembangkan oleh Bergson dan Samuelson, yang terkenal dengan *Bergson-Samuelson Social Welfare*-nya, yang menggambarkan kurva kesejahteraan antar individu.

Optimalisasi efisiensi dan kesejahteraan terjadi pada titik singgung antara kurva *pareto-optimal condition* dengan kurva kesejahteraan (*welfare curve*). Itulah yang disebut dengan *The First Best Condition*. Namun, karena berbagai kendala (*constrain*), maka kondisi *first-best* tidak selalu dapat dicapai. Kemungkinan yang terjadi adalah efisiensi optimal namun kesejahteraan rendah, atau

kesejahteraan lebih tinggi namun efisiensi tidak tercapai. Kendala-kendala tersebut antara lain: Distorsi pajak dan transfer, monopoli, *asymmetric information*, dan lain-lain.

Tugas pemerintah dalam hal ini adalah bagaimana mengatasi berbagai kendala tersebut melalui kebijakan fiskalnya. Walaupun pemerintah tidak mampu mencapai *first best condition*, paling tidak pemerintah harus memilih *the second best condition* sebagai pilihan kedua, yaitu dengan lebih mengutamakan kesejahteraan daripada efisiensi.

Model Kerangka Pemikiran



Salah satu bentuk kebijakan fiskal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah belanja. Dalam hal ini pola alokasi belanja akan menentukan apakah pemerintah lebih berorientasi kepada peningkatan efisiensi (pertumbuhan) atau kepada keadilan (distribusi pendapatan). Dalam bentuk diagram, kerangka pemikiran sebagaimana diuraikan di atas dapat dilihat pada Gambar 2.1.

G. HIPOTESIS

Atas dasar kajian teoritis serta kerangka pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, maka dirumuskan beberapa *hipotesis* penelitian sebagai berikut:

1. Terjadi penurunan proporsi belanja publik (pengeluaran pembangunan) dibandingkan belanja aparatur (pengeluaran rutin)
2. Terjadi penurunan rasio anggaran terhadap jumlah penduduk dan rasio belanja publik terhadap jumlah penduduk
3. Makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi, maka makin besar anggaran belanja daerah
4. Makin besar anggaran belanja daerah, maka makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi daerah

BAB III

METODE PENELITIAN

A. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kuantitatif (*quantitative methode*) dengan pendekatan eksplanatif (*explanatory approach*), yaitu suatu metode dan pendekatan penelitian yang didasari oleh berbagai teori dan hasil penelitian yang pernah dikembangkan sebelumnya, kemudian diformulasikan model hipotesis untuk diuji dengan menggunakan data empirik. Karena sifatnya yang menguji teori dan model yang dikembangkan maka penelitian ini juga sering dikatakan sebagai metode verifikatif.

B. DATA DAN SUMBER DATA

Penelitian ini bersifat studi empirik dengan menggunakan data sekunder *time series*. Oleh karena itu, kurun waktu analisis sangat menentukan validitas model yang dibangun. Untuk itu, akan digunakan data sejak tahun 1990 sampai dengan tahun 2003. Secara empirik, kurun waktu 13 tahun cukup memadai untuk membangun suatu model regresi.

Sementara itu, data akan dikumpulkan dari Badan Pusat Statistik dalam bentuk dokumen dengan judul sebagai berikut: ((Kota Bandung Dalam Angka; Statistik Keuangan Pemerintah Daerah; PDRB Kota Bandung; dan dokumen lainnya).

C. OPERASIONALISASI VARIABEL

Operasionalisasi variabel diperlukan dengan maksud agar tidak terjadi pemaknaan ganda terhadap variabel-variabel penelitian sehingga pengukuran dapat dilakukan dengan tepat. Atas dasar hal tersebut operasionalisasi variabel penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. *Pola Alokasi Anggaran Pemerintah Daerah* adalah proporsi setiap pos pengeluaran pemerintah daerah dalam APBD yang secara garis besar dapat dikategorikan ke dalam belanja rutin dan belanja pembangunan, atau belanja aparatur dan belanja publik;
 - a. *Belanja rutin* adalah bagian dari belanja APBD yang dipergunakan untuk memelihara kondisi status quo (bukan untuk penambahan kapasitas nasional). Pengeluaran rutin terdiri dari pengeluaran rutin untuk belanja pegawai dan non pegawai.
 - b. *Belanja pembangunan* adalah bagian dari APBD yang dipergunakan untuk penambahan kapasitas daerah. Pengeluaran pembangunan terdiri dari pengeluaran untuk sektor primer, sektor sekunder, dan sektor tertier.
 - *Pengeluaran untuk sektor primer* adalah bagian dari pengeluaran pembangunan yang dialokasikan kepada sektor pertanian, peternakan, perikanan, pertambangan dan penggalan.

- *Pengeluaran untuk sektor sekunder* adalah bagian dari pengeluaran pembangunan yang dialokasikan kepada sektor industri pengolahan.
 - *Pengeluaran untuk sektor tersier* adalah bagian dari pengeluaran pembangunan yang dialokasikan kepada Sektor sektor listrik, gas dan air bersih, sektor bangunan, sektor perdagangan, hotel dan restoran, sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor keuangan, persewaan dan jasa, serta serta sektor jasa-jasa.
2. *Pertumbuhan ekonomi* adalah prosentase peningkatan pendapatan perkapita masyarakat yang diukur dengan prosentase peningkatan Produk Domestik Bruto perkapita riil.
 3. *Jumlah penduduk* adalah jumlah keseluruhan penduduk Kota Bandung;
 4. *Jumlah tenaga kerja* adalah jumlah keseluruhan angkatan kerja yang bekerja sesuai dengan definisi Departemen Tenaga Kerja.

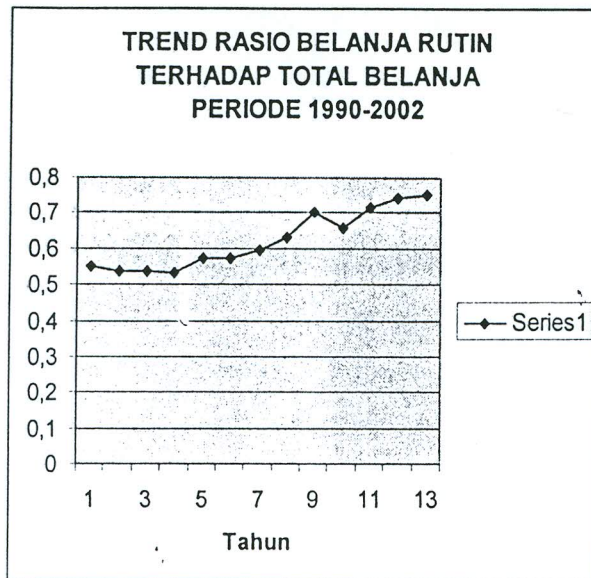
BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. ANALISIS PERKEMBANGAN BELANJA RUTIN

Sebagaimana disebutkan pada Bab I, bahwa tujuan pertama dari kajian ini adalah untuk menganalisis perkembangan anggaran rutin dari tahun ke tahun selama 13 tahun. Pemahaman tentang perkembangan anggaran rutin ini memberikan sinyal tentang efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya dan penyusutan yang terjadi. Secara teoritis, belanja rutin semestinya dipergunakan untuk menjaga agar kapasitas yang dimiliki daerah tetap (*status quo*). Dengan demikian, maka kemampuan produksi barang dan jasa public akan berjalan sesuai dengan periode sebelumnya.

Atas dasar hal tersebut, maka jika belanja rutin mengalami peningkatan maka kemungkinan yang terjadi adalah: *Pertama*, terjadi peningkatan inefisiensi dalam produksi barang dan jasa layanan publik yang selama ini diberikan kepada masyarakat. *Kedua*, terjadi peningkatan harga nominal untuk memproduksi barang dan jasa publik yang sama dengan periode sebelumnya. *Ketiga*, terjadi penyusutan yang semakin besar dari kapasitas daerah yang ada. Untuk menentukan alasan apa yang menyebabkan terjadinya peningkatan belanja rutin tersebut maka perlu ditelusuri dari beberapa aspek yaitu perkembangan harga (tingkat inflasi yang terjadi) di Kota Bandung, dan sumber (pos) peningkatan belanja rutin tersebut.



Hasil penelitian secara empirik selama periode 13 tahun terhadap APBD Kota Bandung nampak bahwa *trend rasio belanja rutin terhadap total belanja* selama 13 tahun secara umum mengalami peningkatan, walaupun

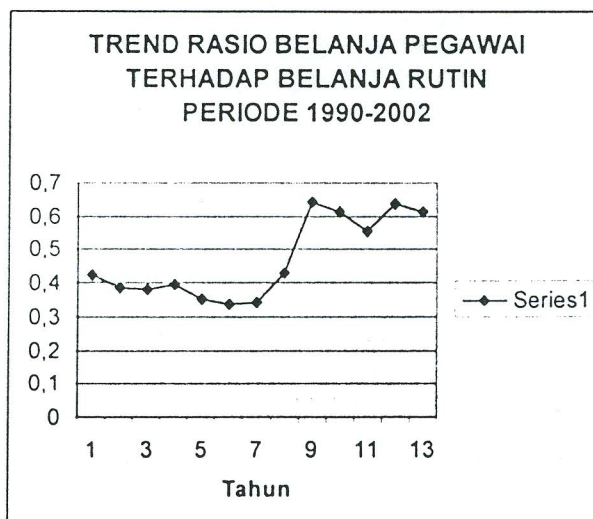
pada tahun 1999 sempat mengalami penurunan. Ini berarti bahwa belanja rutin seperti belanja pegawai, belanja barang (*material current expenditure*), biaya pemeliharaan (*repair & maintenance current expenditure*), belanja perjalanan dinas (*official travel expenditure*) dan biaya lainnya cenderung semakin tinggi.

Penurunan yang terjadi dari tahun 1998 hingga tahun 1999 disebabkan oleh krisis ekonomi pada tahun 1997 dan 1998. Namun, walaupun terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997 dan 1998, rasio belanja rutin terhadap total belanja pada tahun 1999 meningkat kembali. Memperhatikan kondisi demikian, serta tingkat inflasi yang relatif tinggi hingga mencapai 84% pada tahun 1998 (ECONIT, 1999), maka dapat dipastikan bahwa sebagian faktor penyebab tingginya anggaran rutin adalah meningkatnya harga-harga (inflasi).

Untuk mendeteksi lebih lanjut faktor penyebab meningkatnya belanja rutin, maka harus dilihat trend perkembangan pos-pos

anggaran rutin atau paling tidak os terbesar dalam anggaran rutin tersebut. Untuk keperluan tersebut maka anggaran rutin dipilah menjadi dua kategori yaitu belanja pegawai dan non pegawai. Berdasarkan data yang sama, perkembangan belanja pegawai dan non pegawai selama periode 1990-2003 dapat dilihat pada grafik berikut ini.

Sama halnya dengan trend rasio belanja rutin terhadap total belanja, **rasio belanja aparatur terhadap belanja rutin** pun



cenderung meningkat, walaupun tampak terjadi penurunan yang relatif kecil. Peningkatan yang tajam terjadi pada tahun 1998, anehnya peningkatan rasio belanja ini terjadi pada saat kita sedang dilanda krisis ekonomi. Jika kita lihat

kembali grafik sebelumnya yaitu trend rasio belanja rutin terhadap total belanja, dapat dipastikan bahwa sumber peningkatan belanja rutin yang utama terdapat pada belanja pegawai.

Memperhatikan hal tersebut maka ditemukan faktor penyebab meningkatnya belanja rutin, baik secara mutlak maupun relatif, adalah pertama perkembangan harga-harga (inflasi) yang tinggi terutama pasca krisis ekonomi 1997, yang kedua meningkatnya belanja

pegawai. Peningkatan belanja pegawai tidak lain dari peningkatan gaji, upah, dan tunjangan jabatan terutama pasca krisis ekonomi yang melanda bangsa Indonesia.

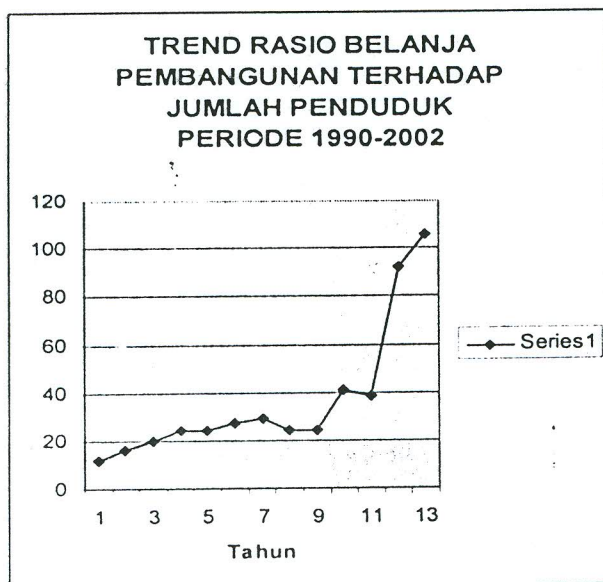
B. ANALISIS PERKEMBANGAN BELANJA PEMBANGUNAN

Belanja pembangunan merupakan pos yang paling menentukan pembangunan suatu daerah. Secara teoritis, belanja pembangunan adalah belanja yang diperuntukan bagi penambahan stok modal sehingga terjadi peningkatan kapasitas daerah. Peningkatan kapasitas daerah berarti peningkatan kemampuan daerah dalam memproduksi barang dan jasa layanan publik.

Untuk melihat bagaimana komitmen pemerintah daerah terhadap upaya peningkatan kapasitas daerah ini, perlu dilihat pengeluaran pembangunan rata-rata per penduduk. Jika rasio pengeluaran pembangunan secara riil terhadap penduduk meningkat, maka dapat ditafsirkan komitmen pemerintah daerah terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat meningkat. Sebaliknya, jika rasio belanja pembangunan terhadap penduduk menurun berarti komitmen pemerintah daerah terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat relatif rendah.

Atas dasar kriteria tersebut, dapat dilihat bahwa trend rasio belanja pembangunan terhadap jumlah penduduk mengalami peningkatan, sebagaimana nampak pada grafik di bawah ini. Dari tahun 1990 hingga tahun 1996 trend mengalami peningkatan. Dari tahun 1996 hingga 1998 mengalami penurunan, meskipun tidak terlalu signifikan. Tahun 1998 hingga tahun 2000 meningkat kembali. Dan

Peningkatan yang sangat tajam terjadi sejak tahun 2000 yaitu setelah adanya kebijakan desentralisasi (UU No. 22 Tahun 1999). Hal ini pun dapat dianggap sebagai dampak kebijakan desentralisasi tersebut.



Dari grafik trend rasio belanja pembangunan terhadap jumlah penduduk tersebut dapat ditafsirkan bahwa perhatian pemerintah Kota Bandung terhadap upaya peningkatan kapasitas daerah yang selanjutnya berdampak

terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat semakin baik, walaupun tidak sebaik perhatiannya kepada para aparatur. Apalagi jika dilihat dari nilai nominalnya, yang menunjukkan bahwa belanja aparatur terus mengalami peningkatan, meskipun sudah dikonversikan dengan tingkat inflasi yang terjadi.

Meskipun trend perkembangan rasio belanja pembangunan terhadap jumlah penduduk mengalami peningkatan, namun jika dilihat rasio belanja pembangunan terhadap total belanja ternyata mengalami penurunan. Peningkatan hanya terjadi pada tahun 1999, yang merupakan kebalikan dari trend rasio belanja rutin terhadap total belanja. Dengan kata lain, rasio belanja pembangunan terhadap total belanja **berbanding terbalik** dengan rasio belanja rutin terhadap total

belanja. Dari kenyataan ini dapat disimpulkan bahwa peningkatan total belanja di Kota Bandung ternyata lebih banyak digunakan untuk belanja aparatur.

Dengan membandingkan hasil analisis terhadap trend belanja rutin dan trend belanja pembangunan dapat disimpulkan bahwa komitmen pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai dan kesejahteraan masyarakat semakin meningkat. Namun, komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai jauh lebih tinggi dibandingkan dengan komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

C. ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP BELANJA PEMERINTAH KOTA BANDUNG

Merujuk kepada berbagai teori yang dikemukakan pada Bab II, bahwa besar kecilnya pengeluaran pemerintah (termasuk Pemerintah Daerah Kota Bandung) dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor yang utama adalah kondisi perekonomian daerah. Jika kondisi perekonomian suatu daerah baik, maka pengeluaran pemerintah besar, sebaliknya jika kondisi perekonomian masyarakat kurang baik, maka pengeluaran pemerintah rendah. Salah satu indikator yang diambil untuk menentukan kondisi perekonomian daerah dalam kajian ini adalah laju pertumbuhan ekonomi.

Dengan asumsi bahwa pengeluaran pemerintah suatu tahun dipengaruhi oleh tahun sebelumnya, yang disebabkan pemerintah selalu berusaha untuk tidak membiarkan kapasitas daerah mengalami

penurunan, maka trend waktu juga dimasukkan sebagai faktor yang diduga mempengaruhi total belanja Pemerintah Daerah Kota Bandung.

Kemudia, faktor terakhir yang diduga mempengaruhi total belanja Pemerintah Daerah Kota Bandung adalah jumlah penduduk. Jumlah penduduk dimasukkan sebagai faktor penentu belanja pemerintah karena pada dasarnya pemerintah berfungsi untuk melayani masyarakat dan berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, jika jumlah masyarakat (penduduk) meningkat maka tugas dan pemerintah pun semakin meningkat. Dan jika tugas pemerintah semamikin meningkat, maka belanja pemerintah pun akan semamkin meningkat.

Atas dasar berbagai tinjauan teoritis dan asumsi-asumsi tersebut, kemudia dilakukan analisis regresi ganda terhadap model yang diajukan, dengan menggunakan bantuan program SPSS dan Microsoft Excel, maka diperoleh hasil regresi sebagai berikut:

$TB = (1,1 \cdot 10^8) + (7,1 \cdot 10^7) T - 187,94 JP + 4.799.751 LPE$				
<i>SE</i>	(6,2*10 ⁸)	(1,6*10 ⁷)	(301,47)	(8.385.965)
<i>t-hi</i>	(0,19)	(4,263)	(-0,623)	(0,572)
<i>p</i>	(0,853)	(0,002)	(0,549)	(0,581)

di mana:

TB = Total Belanja (ribuan rupiah)

T = Waktu (tahun)

JP = Jumlah Penduduk (orang)

LPE = Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)

Secara statistik, dengan R^2 sebesar 0,734 atau sekitar 73,4% menyatakan bahwa Total Belanja di Kota Bandung berkorelasi cukup kuat dengan waktu, jumlah penduduk dan laju pertumbuhan ekonomi dan sekitar 26,6% Total Belanja di Kota Bandung dipengaruhi oleh yang lain. Sedangkan nilai F-hit = 8,265 dengan nilai probabilitas sebesar 0,006 menyatakan bahwa model tersebut dapat digunakan untuk memprediksi Total Belanja di tahun yang akan datang. Misalkan pada tahun 2006, dengan angka waktu sebesar 17, dengan jumlah penduduk sebesar 2,5 juta jiwa dan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 8,05% dapat diprediksi Total Belanja untuk tahun 2006 adalah sebesar 886 milyar rupiah.

Akan tetapi, jika kita lihat secara parsial, yang berkorelasi positif terhadap Total Belanja adalah hanya variabel Waktu dengan nilai probabilitas yang jauh lebih kecil dari taraf signifikansi 0,05, sedangkan yang lainnya tidak mempengaruhi.

Tidak signifikannya variabel LPE dan Jumlah Penduduk dapat dimaknai sebagai berikut: *Pertama*, kedua variabel tersebut memang tidak berpengaruh secara langsung terhadap total belanja Pemerintah Kota Bandung, melainkan terdapat interaksi (korelasi) yang cukup berarti antara kedua variabel tersebut (*multicollinearity*), dan secara bersama-sama mempengaruhi total belanja Pemerintah Kota Bandung. *Kedua*, pertumbuhan total belanja Pemerintah Kota Bandung dari tahun ke tahun memang hanya didasari oleh kebiasaan dengan

peningkatan sebesar prosentase tertentu. Kemungkinan kedua ini nampaknya didukung oleh beberapa informasi dari instansi pemerintah secara umum yang perolehan anggarannya ditetapkan sesuai dengan pagu yang setiap tahun meningkat dengan presentase tertentu.

D.ANALISIS PENGARUH BELANJA PEMERINTAH TERHADAP LAJU PERTUMBUHAN EKONOMI DI KOTA BANDUNG

Selain analisis terhadap trend belanja pemerintah Kota Bandung sebagaimana diuraikan di atas, serta faktor-faktor yang mempengaruhi belanja Pemerintah Kota Bandung, kajian ini juga mencoba melihat pengaruh jumlah penduduk, jumlah tenaga kerja, belanja rutin dan belanja pembangunan terhadap pertumbuhan ekonomi. Analisis ini didasari oleh pemikiran para ahli ekonomi baik pada mazhab klasik, Keynes, Neo Klasik, maupun Neo Keynes, yang menempatkan pertambahan stok kapital sebagai faktor penentu pertumbuhan ekonomi, sebagaimana diuraikan pada Bab II. Hasil perhitungan dengan menggunakan analisis regresi ganda, yang dibantu oleh software SPSS dan Microsoft Excell, didapatkan hasil sebagai berikut:

$$LPE = 52,58 - (2,07 \cdot 10^{-5}) JP - (2,61 \cdot 10^{-5}) JTK - (1,68 \cdot 10^{-7}) BR + (5,86 \cdot 10^{-7}) BP$$

<i>SE</i>	(11,29)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
<i>t-hi</i>	(4,66)	(-2,68)	(-1,56)	(-2,51)	(2,64)
<i>p</i>	(0,002)	(0,028)	(2,81)	(0,04)	(0,03)

di mana:

LPE = Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE)

JP = Jumlah Penduduk (orang)

JTK = Jumlah Tenaga Kerja (orang)

BR = Belanja Rutin (ribu rupiah)

BP = Belanja Pembangunan (ribu rupiah)

Secara statistik, dengan R^2 sebesar 0,771 atau sekitar 77,1% menyatakan bahwa Laju Pertumbuhan Ekonomi di Kota Bandung berkorelasi cukup kuat dengan jumlah penduduk, jumlah tenaga kerja, belanja rutin dan belanja pembangunan dan sekitar 22,9% Laju Pertumbuhan Ekonomi di Kota Bandung dipengaruhi oleh yang lain. Sedangkan nilai F-hit = 6,730 dengan nilai probabilitas sebesar 0,011 menyatakan bahwa model tersebut dapat digunakan untuk memprediksi Laju Pertumbuhan Ekonomi di tahun yang akan datang.

Akan tetapi, jika kita lihat secara parsial, Jumlah Penduduk berpengaruh negatif terhadap Laju Pertumbuhan Ekonomi, hal ini dapat dipahami karena LPE dihitung berdasarkan *income per capita* dan penduduk merupakan penyebut dari variabel ini. Jumlah Tenaga Kerja tidak mempengaruhi Laju Pertumbuhan Ekonomi karena nilai probabilitas yang jauh lebih besar dibandingkan dengan taraf signifikansi 0,05. Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan sama-sama mempengaruhi Laju Pertumbuhan Ekonomi, hanya saja Belanja Rutin Berpengaruh negatif, sedangkan Belanja Pembangunan berpengaruh secara positif.

Model di atas memperkuat dugaan teoritis yang menyatakan bahwa belanja rutin dialokasikan untuk pemeliharaan (*maintenance*), atau dengan kata lain untuk mempertahankan kondisi kapasitas yang dimiliki daerah tidak mengalami penurunan. Sementara itu, belanja pembangunan diperuntukkan bagi peningkatan kapasitas daerah yang selanjutnya diharapkan mampu memacu pertumbuhan ekonomi khususnya dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Pengaruh negative belanja rutin dan jumlah penduduk terhadap LPE, sebagaimana temuan dalam model di atas, dapat dimaknai secara apriori bahwa kedua variable tersebut tidak berpengaruh terhadap LPE perkapita.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A.KESIMPULAN

Atas dasar berbagai temuan penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan kajian sebagai berikut:

1. Trend rasio belanja rutin terhadap total belanja meningkat, trend belanja pegawai terhadap belanja rutin meningkat, sedangkan trend belanja pembangunan terhadap total belanja menurun;
2. Dilihat dari besarnya, Belanja Pembangunan makin memperhatikan masyarakat, namun masih kurang jika dibandingkan dengan perhatian terhadap peningkatan kesejahteraan aparatur sendiri; Artinya lebih memperhatikan kesejahteraan aparatur ketimbang masyarakat;
3. Penetapan besaran belanja pemerintah daerah lebih didasarkan kepada kebiasaan menaikan dengan prosentase tertentu, dibandingkan dengan pengaruh kondisi perekonomian daerah;
4. Alokasi anggaran pembangunan mempengaruhi positif laju pertumbuhan ekonomi, sementara itu belanja rutin tidak.

B.REKOMENDASI

Atas dasar beberapa kesimpulan tersebut, maka direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Hendaknya Pemda Kota Bandung lebih meningkatkan efisiensi belanja rutin (aparatur) agar alokasinya dapat dikurangi dan alokasi belanja publik (pembangunan) dapat ditingkatkan. Jika hal ini dilakukan, maka daya dongkrak (*laverage effect*) terhadap perekonomian pun akan semakin tinggi;
2. Jika perekonomian makin cepat membaik, maka sumber penerimaan Pemerintah Daerah akan meningkat, dan belanja pembangunan pun makin meningkat, dan seterusnya menciptakan pengaruh timbal balik (*reciprocal effect*). *Arinya, jika belanja pembangunan meningkat, maka pertumbuhan ekonomi meningkat, lalu Penerimaan Pemerintah meningkat, selanjutnya Belanja Pembangunan meningkat kembali, kemudia Pertumbuhan meningkat, dan seterusnya*

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Habib & Stephen M. Miller, *Crowding-Out and Crowding-In Effects of the Components of Government Expenditure*, Islamic Development Bank, Working Paper 1999-02
- Ahmed, Qazi Masood, *A test of relative efficacy of tax expenditures and direct expenditures: A neo-classical approach*, Journal of Development Economics, Vol. 65, 2001.
- Aronson, J. Richard, *Public Finance*, McGraw-Hill, 1985.
- Bahl, Roy; Jerry Miner; & Larry Schroeder (1990), "Mobilizing Local Resources in Developing Countries". *Taxation in Developing Countries*, Forth Edition, The John Hopkins University Press, USA.
- Bird, Richard M & Francois Vaillancourt, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, (Diterjemahkan: Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang), Gramedia, 2000.
- Burkhead, J. 1961. *Government Budgetting*, John Willy & Sons Inc, Third Printed
- Canton, Erik, *Fiscal policy in a stochastic model of endogenous growth*, Journal of Economic Modelling (18), 2001, Pages 19-47.
- Chambers, Dustin, *A Semiparametric Analysis of the Role of Inequality, Investment, and Government Expenditure in*

Economic Growth, University of California, August 28, 2003.

Cullis, John & Philip Jones, Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives, McGraw-Hill, 1992.

Djamaluddin, M.A. 1982. *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*. Ghalia Indonesia

Djojohadikusumo, Sumitro, Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan, LP3ES, 1994.

Dornbush, Rudiger & Stanley Fisher, Macroeconomic, McGraw-Hill, 1994.

Due, John F, & Ann F. Friedlaender, (1983) *Government Finance*, Richar D. Irwin, Inc, (*Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik*, Erlangga, Jakarta)

Fölster, Stefan & Magnus Henrekson, Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, Sweden, 2000.

Gemmell, Norman & Richard Kneller, Fiscal Policy, Growth and Convergence in Europe, Working Paper no. 14, 2002

Gemmell, Norman, Ilmu Ekonomi Pembangunan: Beberapa Survey, LP3ES, 1994.

Jhingan, ML, The Economics of Development and Planning (diterjemahkan oleh D. Guritno, "Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan"), Rajawali Pers, Jakarta, 2000.

Kuncoro, Mudrajad, Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan, UPP-AMP YKPN, 2000.

Kurzman, Charles; Regina Werum, and Ross E. Burkhart, Democracy's Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-1980, Studies in Comparative International Development, Vol. 37, No. 1, 2002.

Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan daerah Serta tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta

Musgrave, Richard & Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 5th ed, McGraw-Hill, 1989.

Nugraha. 2003. *Implementasi Anggaran Keuangan Berbasis Kinerja Dalam Membangun Akuntabilitas Administrasi Pemerintah Daerah*. Makalah

Sobandi, Baban (2004), *Etika Kebijakan Publik: Moralitas Profetis dan Profesionalisme Birokrasi*, Humaniora Utama Press, Bandung.

Strauss, Tove, *Growth and government: Is there a difference between developed and developing countries?*, Working Paper, 1998
& Economics of Governance, 2001.

Suryawikarta, B. 1992. *Sistem Perencanaan Pemrograman Penganggaran*. Makalah

Sundharam, K.P.M & E.N. Sundharam, *Fiscal Economics*, 6th ed,
Sultan Chand & Sons, New Delhi, 1980.

Todaro, Michael P, *Economic Development*, 7th Ed, Addison Wesley,
2000.

Tresch, Richard W, *Public Finance: A Normative Theory*, 2nd Ed,
Academic Press, 2002.

UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara .

LAMPIRAN

EVALUASI KEBIJAKAN ALOKASI ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH (*STUDI KASUS DI KOTA BANDUNG*)

Baban Sobandi & Putri Wulandari

BANDUNG, 24 NOPEMBER 2005

LATAR BELAKANG

- Kebijakan OTDA menghendaki daerah lebih tepat dalam mengalokasikan anggaran sesuai kebutuhan;
- Dalam kenyataan muncul berbagai dugaan bahwa alokasi anggaran daerah tidak berorientasi publik, melainkan lebih banyak dialokasikan untuk membiayai aparatur;
- Akibat dari hal tersebut, daya dongkrak anggaran pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah relatif rendah

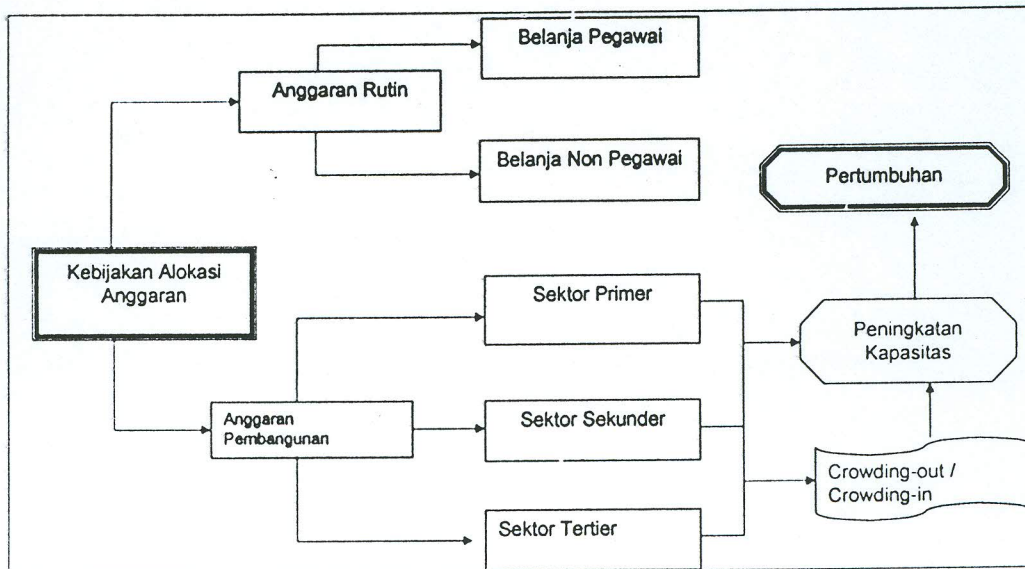
PERMASALAHAN

- Bagaimana trend alokasi anggaran untuk belanja publik dan belanja aparatur (pengeluaran pembangunan dan pengeluaran rutin)?
- Apakah anggaran belanja daerah sudah mempertimbangkan perkembangan penduduk sebagai sasaran dari kebijakan anggaran tersebut?
- Apakah besarnya anggaran daerah telah mempertimbangkan perkembangan perekonomian Kota Bandung?
- Apakah kebijakan alokasi anggaran berpengaruh terhadap perekonomian Kota Bandung?

TUJUAN PENELITIAN

- Untuk mengetahui trend perkembangan proporsi belanja publik (pengeluaran pembangunan) terhadap total anggaran, dibandingkan dengan proporsi belanja aparatur (pengeluaran rutin)
- Untuk mengetahui trend perkembangan rasio anggaran terhadap jumlah penduduk dan rasio belanja publik terhadap jumlah penduduk
- Untuk mengetahui pengaruh laju pertumbuhan ekonomi terhadap besarnya anggaran belanja Kota Bandung
- Untuk mengetahui pengaruh besar anggaran belanja daerah terhadap laju pertumbuhan ekonomi Kota Bandung

MODEL KERANGKA PEMIKIRAN



HIPOTESIS

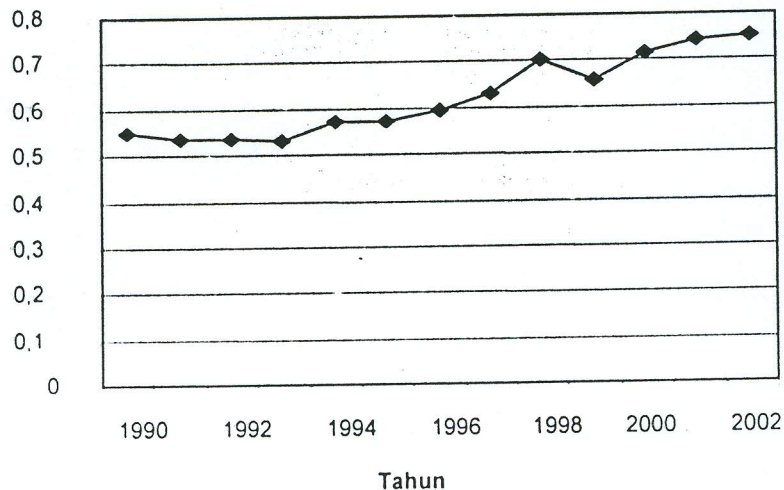
- Terjadi penurunan proporsi belanja publik (pengeluaran pembangunan) dibandingkan belanja aparatur (pengeluaran rutin)
- Terjadi penurunan rasio anggaran terhadap jumlah penduduk dan rasio belanja publik terhadap jumlah penduduk
- Makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi, maka makin besar anggaran belanja daerah
- Makin besar anggaran belanja daerah, maka makin tinggi laju pertumbuhan ekonomi daerah

METODE PENELITIAN

- Metode Kuantitatif
- Pendekatan *Explanatory*
- Variabel penelitian:
 - Anggaran berdasarkan alokasinya (Rutin dan Pembangunan)
 - Jumlah penduduk
 - Laju pertumbuhan ekonomi
 - Jumlah tenaga kerja
- Lokus penelitian di Kota Bandung
- Periode pengamatan Tahun 1990 – 2003
- Jenis data: Data skunder, semua berskala rasio
- Sumber data, dari BPS (Kota Bandung Dalam Angka; Statistik Keuangan Pemerintah Daerah; PDRB Kota Bandung; dan dokumen lainnya)

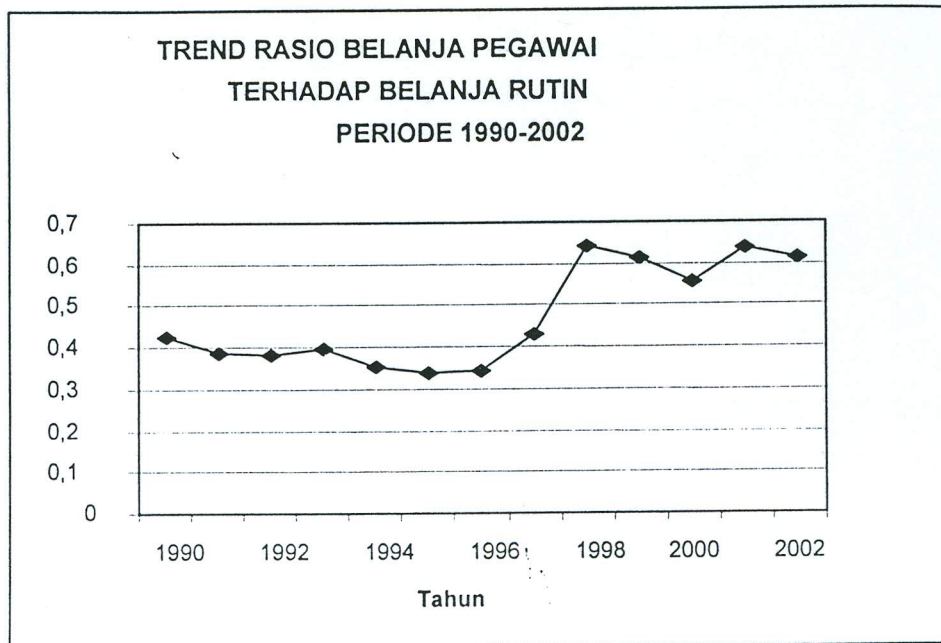
HASIL PENELITIAN

**TREND RASIO BELANJA RUTIN
TERHADAP TOTAL BELANJA
PERIODE 1990-2002**



ANALISIS

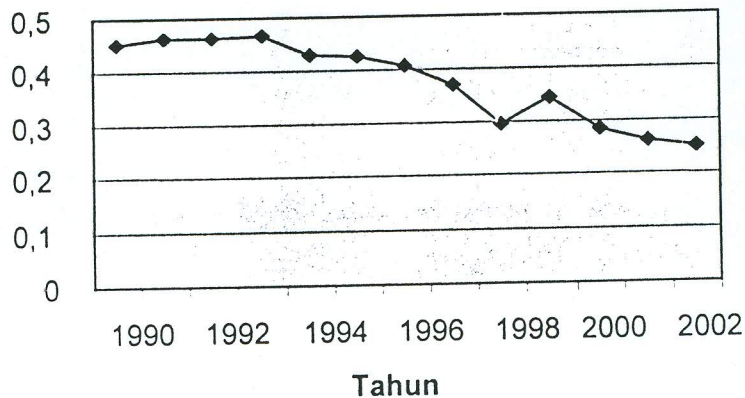
- Selama 13 tahun pengamatan, secara umum rasio belanja rutin terhadap total belanja mengalami peningkatan, artinya biaya untuk *maintenance* makin tinggi.
- Penurunan terjadi dari Tahun 1997 ke 1998 sebagai dampak dari krisis ekonomi. Dan sejak 1999 meningkat kembali



ANALISIS

- Rasio belanja pegawai terhadap belanja rutin secara umum mengalami peningkatan selama 13 tahun pengamatan
- Memperhatikan peningkatan rasio belanja rutin terhadap total belanja yang makin meningkat, dapat dipastikan bahwa sumber peningkatan belanja rutin terutama adalah belanja pegawai.

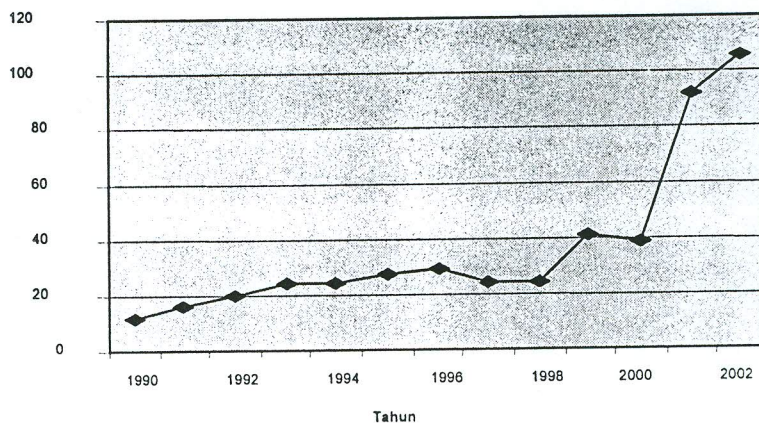
**TREND RASIO BELANJA
PEMBANGUNAN TERHADAP
TOTAL BELANJA
PERIODE 1990-2002**



ANALISIS

- Trend rasio belanja pembangunan terhadap total belanja mengalami penurunan, artinya penambahan kapasitas pembangunan meningkat dengan laju yang semakin menurun
- Peningkatan total belanja di Kota Bandung ternyata lebih banyak digunakan untuk meningkatkan pendapatan aparatur.

**TREND RASIO BELANJA
PEMBANGUNAN TERHADAP
JUMLAH PENDUDUK
PERIODE 1990-2002**



ANALISIS

- Rasio belanja pembangunan terhadap jumlah penduduk secara umum mengalami peningkatan, artinya perhatian terhadap masyarakat semakin meningkat, meskipun lebih rendah jika dibandingkan dengan perhatian terhadap aparatur sendiri;
- Meskipun rasio belanja pembangunan terhadap total anggaran mengalami penurunan, namun secara absolut peningkatan belanja pembangunan lebih tinggi dari peningkatan jumlah penduduk, sehingga rasio belanja pembangunan terhadap jumlah penduduk mengalami peningkatan yang tajam;
- Peningkatan yang sangat tajam terutama pasca kebijakan desentralisasi (UU 22/1999), hal ini dapat dianggap sebagai dampak kebijakan tersebut;

PENGARUH TREND WAKTU, JUMLAH PENDUDUK, LAJU PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP TOTAL BELANJA KOTA BANDUNG

• $TB = (1,1 \cdot 10^8) + (7,0 \cdot 10^7) \cdot T - 187,94 \cdot JP + 4.799.751 \cdot LPE$

SE	$(6,2 \cdot 10^8)$	$(1,6 \cdot 10^7)$	$(301,47)$	$(8.385.965)$
t-hit	$(0,19)$	$(4,263)$	$(-0,623)$	$(0,572)$
p	$(0,853)$	$(0,002)$	$(0,549)$	$(0,581)$

- TB = Total Belanja (Ribuan Rupiah)
- T = Waktu (Tahun)
- JP = Jumlah Penduduk (Orang)
- LPE = Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)

$$R^2 = 0,734$$

F-hit = 8,265 ($p=0,006$) *Significant*

ANALISIS

- Besarnya belanja di Kota Bandung tidak responsif terhadap kondisi perekonomian
- Terdapat kolinearitas antar variabel bebas, khususnya antara jumlah penduduk (JP) dengan Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE), terbukti dari tidak signifikannya pengaruh parsial, sedangkan pengaruh total signifikan;
- Besarnya anggaran hanya ditentukan berdasarkan *trend* waktu. Hal ini sejalan dengan kenyataan sekarang bahwa pengalokasian anggaran sering kali hanya didasarkan kebaikan sebesar persentase tertentu dari tahun sebelumnya.
- Setiap tahun belanja pemerintah daerah Kota Bandung meningkat rata-rata 70 milyar rupiah
- Sebesar 73% variasi dalam Total Belanja ditentukan oleh variasi dalam variabel-variabel bebas yang ada dalam model

PENGARUH JUMLAH PENDUDUK, JUMLAH TENAGA KERJA, BELANJA RUTIN DAN BELANJA PEMBANGUNAN TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI

$$\bullet \text{ LPE} = 52,58 - (2,07 \cdot 10^{-5}) \cdot \text{JP} - (2,61 \cdot 10^{-5}) \cdot \text{JTK} - (1,68 \cdot 10^{-7}) \cdot \text{BR} + (5,86 \cdot 10^{-7}) \cdot \text{BP}$$

se	(11,29)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
t-hit	(4,66)	(-2,68)	(-1,56)	(-2,51)	(2,64)
P	(0,002)	(0,028)	(2,81)	(0,04)	(0,03)

- LPE = Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)
- JP = Jumlah Penduduk (Orang)
- JTK = Jumlah Tenaga Kerja (Orang)
- BR = Belanja Rutin (Ribuan Rupiah)
- BP = Belanja Pembangunan (Ribuan Rupiah)

$$R^2 = 0,771$$

$$F\text{-hit} = 6,730 \text{ (p=0,011) Significant}$$

ANALISIS

- Jumlah penduduk (JP) berpengaruh negatif terhadap LPE, hal ini dapat difahami karena LPE dihitung berdasarkan income percapita, dan penduduk merupakan penyebut dari variabel ini;
- Jumlah tenaga kerja (JTK) yang ada ternyata tidak berpengaruh terhadap LPE, terbukti dengan tidak significant-nya koefisien variabel ini. Dengan demikian yang lebih menentukan LPE di Kota Bandung diduga faktor modal baik modal pemerintah maupun modal swasta;
- Hal ini terbukti dari pengaruh Belanja Pembangunan (BP) yang positif dan significant terhadap LPE, karena memang belanja pembangunan diperuntukkan bagi peningkatan kapasitas untuk memacu pertumbuhan ekonomi;
- Belanja Rutin (BR) berpengaruh negatif dan significant terhadap LPE
- Sebesar 77,1% variasi dalam LPE ditentukan oleh variasi dalam variabel-variabel bebas yang ada dalam model

KESIMPULAN

- Trend rasio belanja rutin terhadap total belanja meningkat, trend belanja pegawai terhadap belanja rutin meningkat, sedangkan trend belanja pembangunan terhadap total belanja menurun;
- Dilihat dari besarnya, Belanja Pembangunan makin memperhatikan masyarakat, namun masih kurang jika dibandingkan dengan perhatian terhadap peningkatan kesejahteraan aparatur sendiri; Artinya lebih memperhatikan kesejahteraan aparatur ketimbang masyarakat;
- Penetapan besaran belanja pemerintah daerah lebih didasarkan kepada kebiasaan menaikkan dengan prosentase tertentu, dibandingkan dengan pengaruh kondisi perekonomian daerah;
- Alokasi anggaran pembangunan mempengaruhi positif laju pertumbuhan ekonomi, sementara itu belanja rutin tidak.

REKOMENDASI

- Hendaknya Pemda Kota Bandung lebih meningkatkan efisiensi belanja rutin (aparatur) agar alokasinya dapat dikurangi dan alokasi belanja publik (pembangunan) dapat ditingkatkan. Jika hal ini dilakukan, maka daya dongkrak (*lverage effect*) terhadap perekonomian pun akan semakin tinggi;
- Jika perekonomian makin cepat membaik, maka sumber penerimaan Pemerintah Daerah akan meningkat, dan belanja pembangunan pun makin meningkat, dan seterusnya menciptakan pengaruh timbal balik (*reciprocal effect*).
- *Belanja pembangunan meningkat --→ pertumbuhan ekonomi meningkat ---→ Penerimaan Pemerintah meningkat --→ Belanja Pembangunan meningkat--→ Pertumbuhan meningkat--→ dan seterusnya*

