

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Teori Dasar Pengeluaran Pemerintah

Teori mengenai pengeluaran pemerintah dapat digolongkan atas dua bagian yaitu teori makro dan mikro. Dalam teori ekonomi makro, ada dua pandangan yang berbeda berkenaan dengan pengeluaran pemerintah dalam hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi atau pendapatan nasional (Hidayat : 2010). Kedua pandangan yang berbeda mengenai pengeluaran pemerintah dalam hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi (pendapatan nasional) dalam kajian teori ekonomi makro dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Teori Wagner dan Pengikutnya

Dari persamaan empiris yang dilakukan oleh Adolph Wagner terhadap Negara-negara Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang pada abad ke 19 menunjukkan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung semakin meningkat (*law of ever increasing state activity*). Wagner mengukur pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional dan hukum wagner dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\frac{GpCt}{YpCt} > \frac{GPCt-1}{YpCt-1} > \frac{GPCt-2}{YpCt-2} \rightarrow \frac{GPCt-n}{YpCt-n}$$

dimana :

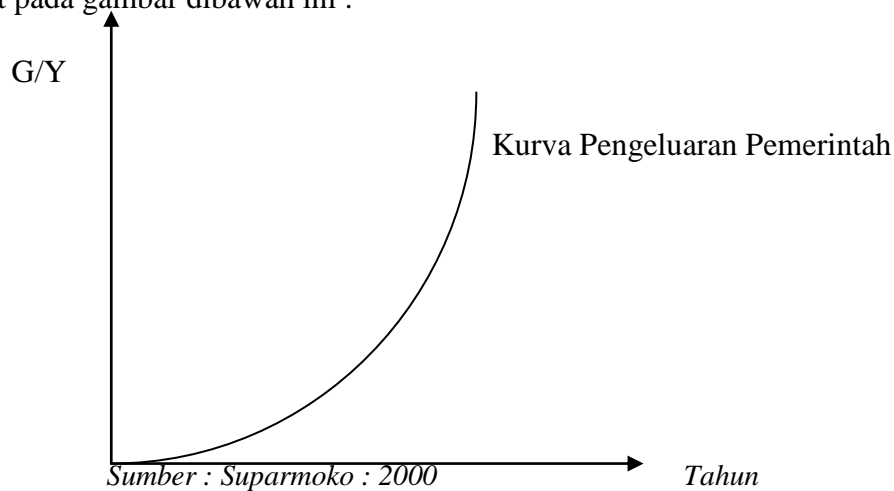
GpC : Pengeluaran pemerintah Per kapita

YpC : Pendapatan nasional Per kapita

t : Indeks Waktu

Disamping itu menurut wagner ada lima hal yang menyebabkan pengeluaran pemerintah selalu meningkat, yaitu : (1) Tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan, (2) Kenaikan tingkat pendapatan masyarakat, (3) Urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi, (4) Perkembangan demokrasi dan (5) ketidak efisienan birokrasi yang mengiringi perkembangan pemerintah (Suparmoko : 2000).

Secara grafik, rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional ( $G_pC/Y_p$  atau  $G/Y$ ) ditunjukkan oleh sebuah kurva yang eksponensial sebagaimana terlihat pada gambar dibawah ini :



**Gambar 6 : Rasio Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pendapatan Nasional**

**Berdasarkan Hukum Wagner**

Menurut Wagner pertumbuhan ekonomi akan menyebabkan hubungan antara industri-industri, industri masyarakat dan sebagainya akan semakin rumit dan kompleks sehingga potensi terjadinya kegagalan pasar eksternalitas negatif menjadi semakin besar. Sejalan dengan itu sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 6 di atas, secara relatif peranan pemerintah akan semakin meningkat (Mangkoesobroto :1994).

Terdapat kelemahan dari hukum Wagner tersebut yakni tidak didasarkan pada teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Hal ini disebabkan karena

Wagner mendasarkan pandangannya pada suatu teori organis mengenai pemerintah (*Organic Theory Of The State*). Yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat yang lain.

## 2. Teori Keynes

Identitas keseimbangan pendapatan nasional  $Y = C + I + G + X - M$  merupakan sumber legitimasi pandangan kaum Keynesian akan relevansi campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Banyak pertimbangan yang mendasari pengambilan keputusan dalam mengatur pengeluarannya. Disamping itu pemerintah perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak justru melamahkan kegiatan pihak swasta.

Banyak para ahli ekonomi publik telah lama menaruh perhatiannya pada penyelidikan hubungan antara pengeluaran pemerintah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi semenjak mereka menyadari bahwa pengeluaran pemerintah memegang peranan yang sangat penting menurut Sukrino dalam Suparmoko (2000) pengeluaran pemerintah dapat dipandang sebagai perbelanjaan otonomi karena pendapatan nasional bukanlah merupakan faktor penting yang akan mempengaruhi keputusan pemerintah untuk menentukan anggaran belanja. Pada dasarnya ada tiga faktor penting yang akan menentukan pengeluaran pemerintah pada suatu tahun tertentu, yaitu (1) pajak yang diharapkan akan diterima (2) pertimbangan-perimbangan politik, dan (3) persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi. Sedangkan Wijaya dalam Suparmoko (2000) mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah maupun efek penggandaan (*multiplier effect*) dan merangsang kenaikan pendapatan nasional yang lebih besar daripada pembayaran

dalam jumlah yang sama pengeluaran pemerintah akan menaikkan pendapatan serta produksi secara berganda sepanjang perekonomian belum mencapai tingkat kesempatan kerja penuh (*full employment*).

## **B. Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi**

Pengeluaran pemerintah merupakan seperangkat produk yang dihasilkan yang memuat pilihan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyediakan barang-barang publik dan pelayanan kepada masyarakat. Total pengeluaran pemerintah merupakan penjumlahan keseluruhan dari keputusan anggaran pada masing-masing tingkatan pemerintahan (pusat-propinsi-daerah). Pada masing-masing tingkatan dalam pemerintahan ini dapat mempunyai keputusan akhir proses pembuatan yang berbeda dan hanya beberapa hal pemerintah yang di bawahnya dapat dipengaruhi oleh pemerintah yang lebih tinggi.

Pengeluaran pemerintah daerah tercermin dari belanja daerah yang terdapat dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) menurut Bastian (2006), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun takwim dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik”. Sementara menurut Mardiasmo (2005), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi

pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja”.

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Sistem penganggaran dan belanja negara secara inflisit menggunakan system *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dengan klasifikasi sebelumnya. Sejak tahun 2005 mulai ditetapkan penyatuan anggaran antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan serta pengklasifikasian anggaran belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja, organisasi dan fungsi (Nota Keuangan dan RAPBN, 2005).

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru, maka belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (1) belanja pegawai, (2) belanja barang, (3) belanja modal, (4) pembayaran bunga utang, (5) subsidi, (6) hibah, (7) bantuan sosial, dan (8) belanja lain-lain.

Sedangkan belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (1) dana perimbangan, dan (2) dana otonomi khusus dan penyesuaian.

Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja maka secara otomatis tidak ada lagi pemisahan belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*) (suminto:2004)

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan dan potensi keunggulan daerah. Belanja penyelenggaraan urusan wajib tersebut diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Di sisi belanja, belanja Pemerintah Daerah juga mempengaruhi perekonomian daerah, namun pengaruh belanja Pemda tersebut bisa jadi sangat kecil. Di sebuah daerah, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi juga punya belanja yang pasti akan mempengaruhi perekonomian daerah. Pengaruh belanja pemerintah (Ge) terhadap perekonomian daerah harus dilihat secara komprehensif dengan mendalami belanja ketiga tingkatan pemerintah (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota) di daerah. Alokasi belanja pemerintah yang lebih efisien dipastikan akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi fiskal juga memberikan keleluasaan kepada Pemda untuk mengalokasikan dananya, pada

dasarnya dapat mendorong peningkatan efisiensi belanja karena Pemda lebih tahu kebutuhan masyarakatnya dari pada Pemerintah Pusat. Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal (Sukirno,2000) yakni suatu tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah tiap tahunnya yang tercermin dalam dokumen APBN untuk nasional dan APBD untuk daerah/regional. Tujuan dari kebijakan fiskal ini adalah dalam rangka menstabilkan harga, tingkat output maupun kesempatan kerja dan memacu pertumbuhan ekonomi.

Oleh karena itu dalam memahami berbagai pengaturan pendanaan bagi pemerintah pusat (daerah) maka harus mengetahui keragaman fungsi yang dibebankannya. Fungsi tersebut adalah Fungsi penyediaan pelayanan yang berorientasi pada lingkungan, fungsi pengaturan, yakni merumuskan dan menegakkan pusat perundangan, fungsi pembangunan, keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi dan penyediaan prasarana, fungsi perwakilan, yaitu menyatakan pendapat daerah di luar bidang dan fungsi koordinasi, yakni melaksanakan koordinasi dan perencanaan investasi dan tata guna tanah regional (daerah).

Variabel keseimbangan pendanaan oleh pemerintah pusat ke daerah mempertimbangkan 2 hal yaitu Kemampuan fiskal daerah (KFD) dengan memperhatikan kemampuan PAD, Lain-lain pendapatan yang sah, transfer ke daerah (DAU,DAK, DBH, Otsus dan Penyesuaian seta Belanja terhadap PNSD). Variabel ke dua yang menjadi perhatian dari pemerintah pusat yaitu adanya

variabel pembangunan masyarakat (IPM) yang meliputi bidang pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan Masyarakat.

Pertimbangan Pencatatan dan pelaporan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, proporsional dan tidak terkonsentrasi di daerah tertentu menjadi tolak ukur dalam pendanaan pemerintah pusat ke daerah. (modul 2 : Pendapatan Daerah, KKD 2013)



Pengeluaran pemerintah yang merupakan cerminan dari kebijakan fiskal adalah salah satu instrumen pemerintah untuk mempengaruhi jalannya perekonomian. Namun *performance* suatu perekonomian tentu tidak semata-mata karena pengaruh dari kebijakan fiskal tersebut. Akan tetapi *Performance* perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari sejauh mana integrasi kebijakan moneter dan fiskal mampu mengurangi kesenjangan di masyarakat. Peranan pengeluaran pemerintah baik yang dibiayai melalui APBN maupun APBD



khususnya pengeluaran untuk *human capital* dan infrastruktur fisik, dapat mempercepat pertumbuhan, tetapi pada sisi lain pembiayaan dari pengeluaran pemerintah tersebut dapat memperlambat pertumbuhan. Hal ini sangat tergantung pada sejauh mana produktifitas pengeluaran pemerintah tersebut dan distorsi pajak yang ditimbulkan, yang mana dalam konteks ini pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi total output (PDRB) yakni melalui penyediaan infrastruktur, barang-barang publik dan insentif pemerintah terhadap dunia usaha seperti subsidi ekspor.

Menurut Suparmoko (1996), pengeluaran-pengeluaran pemerintah untuk jaminan sosial, pembayaran bunga dan bantuan pemerintah lainnya akan menambah pendapatan dan daya beli. Secara keseluruhan pengeluaran pemerintah ini akan memperluas pasaran hasil-hasil perusahaan dari industri yang pada gilirannya akan memperbesar pendapatan. Dengan bertambahnya pendapatan yang diperoleh pemerintah, maka akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Dari segi investor, pungutan pajak dan retribusi oleh pemerintah daerah akan mengurangi pendapatan para pengusaha yang sebetulnya dapat digunakan untuk konsumsi dan pembentukan modal atau akan mengurangi pendapatan konsumsi dan penerimaan akan hasil produksi. Selanjutnya Suparmoko (2000) mengatakan pengaruh yang terjadi dengan adanya pengeluaran dan penerimaan pemerintah, ini tergantung pada hubungan perimbangan antara pengeluaran dengan pendapatan pemerintah itu sendiri. Jika anggaran surplus, artinya pendapatan dari pajak-pajak dengan pungutan-pungutan lain lebih besar dari pengeluarannya, maka pengaruh yang ditimbulkan terhadap kehidupan ekonomi bersifat kontraktif atas *employment*, produksi regional dan output. Sebaliknya bila anggaran itu

ternyata defisit yakni pengeluaran atau pembelanjaan pemerintah melampaui pendapatannya akan menimbulkan efek ekspansif dalam perekonomian.

Berdasarkan teori diatas, maka dapat disimpulkan bahwa baik atau tidaknya hasil yang dapat dicapai oleh kebijakan pemerintah tergantung dari kualitas pemerintah itu sendiri. Apabila pemerintah tidak atau kurang efisien, maka akan terjadi pemborosan dalam penggunaan faktor-faktor produksi. Jika pemerintah terlalu berkuasa dan menjalankan fungsi-fungsi ekonomi di dalam perekonomian suatu negara maka peranan swasta akan menjadi semakin kecil, para individu dan juga badan-badan usaha tidak lagi dapat melatih dirinya dalam menciptakan berbagai inisiatif secara efektif untuk mencapai keputusan yang rasional yang sangat berguna bagi pencapaian kepuasan atau keuntungan yang maksimal. Sebaliknya pemerintah terlalu sedikit tanggung jawabnya terhadap masyarakat, kegiatan swasta akan dapat merusak kehidupan masyarakat yaitu dapat menimbulkan adanya pembagian penghasilan yang tidak merata, timbulnya kegiatan-kegiatan monopoli, tidak ada usaha-usaha yang sangat penting untuk kepentingan umum yang diusahakan.

### **C. Investasi dan Pertumbuhan Ekonomi**

Teori ekonomi mendefinisikan investasi sebagai ”pengeluaran-pengeluaran untuk membeli barang-barang modal dan peralatan-peralatan produksi dengan tujuan untuk mengganti dan terutama menambah barang-barang modal dalam perekonomian yang akan digunakan untuk memproduksi barang dan jasa di masa depan”. Menurut (Budiono : 1992). Investasi adalah pengeluaran oleh sektor produsen (swasta) untuk pembelian barang dan jasa untuk menambah

stok yang digunakan atau untuk perluasan pabrik. Dornbusch & Fischer berpendapat bahwa investasi adalah permintaan barang dan jasa untuk menciptakan atau menambah kapasitas produksi atau pendapatan di masa mendatang.

Menurut Todaoro (2013) menyatakan bahwa pembentukan modal swasta atau lebih sering dinyatakan sebagai investasi pada hakekatnya berarti pengeluaran untuk membeli barang modal yang dapat menaikkan produksi barang dan jasa di masa yang akan datang. Akumulasi modal akan berhasil apabila beberapa bagian atau proporsi pendapatan yang ada ditabung dan diinvestasikan untuk memperbesar produk (output) dan pendapatan di kemudian hari.

Menurut Sukirno (2005) kegiatan investasi memungkinkan suatu masyarakat terus menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat. Peranan ini bersumber dari tiga fungsi penting dari kegiatan investasi, yakni (1) investasi merupakan salah satu komponen dari pengeluaran agregat, sehingga kenaikan investasi akan meningkatkan permintaan agregat, pendapatan nasional serta kesempatan kerja; (2) penambahan barang modal sebagai akibat investasi akan menambah kapasitas produksi; (3) investasi selalu diikuti oleh perkembangan teknologi.

Investasi swasta di Indonesia dijamin keberadaannya sejak dikeluarkannya Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan Undang-Undang No.12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Berdasarkan sumber dan kepemilikan modal, maka investasi swasta dibagi menjadi penanaman modal dalam negeri dan asing. Dengan semakin

besarnya investasi pemerintah pada barang publik maka diharapkan akan mendorong pertumbuhan sektor swasta dan rumah tangga dalam mengalokasikan sumberdaya yang ada di suatu daerah. Hal ini pada akhirnya akan menyebabkan makin meningkatnya PDRB.

#### **D. Tenaga Kerja dan Pertumbuhan Ekonomi**

Masalah kependudukan yang meliputi jumlah, komposisi dan distribusi penduduk merupakan masalah yang perlu diperhatikan dalam proses pembangunan. Jumlah penduduk yang besar dapat menjadi potensi, tetapi dapat pula menjadi beban dalam proses pembangunan jika berkualitas rendah (BPS : 2012). Dalam suatu proses pembangunan ekonomi mencakup aktifitas ekonomi yang mengupayakan pengoptimalan penggunaan faktor-faktor ekonomi yang tersedia sehingga menciptakan nilai ekonomis, salah satu faktor ekonomi yang dimaksud adalah tenaga kerja. Robert Solow, mengemukakan pentingnya faktor tenaga kerja dalam pembangunan ekonomi. Solow mengkritik formulasi harod-domar dari kelompok Keynesian yang hanya menggunakan pendekatan akumulasi modal terhadap pertumbuhan ekonomi.

Dengan asumsi pertumbuhan tenaga kerja ditentukan secara eksogen dalam pertumbuhan ekonomis, solow menjabarkan bahwa ketika stok modal tumbuh dengan tingkat pertumbuhan yang lebih cepat dari pertumbuhan tenaga kerja, maka jumlah penambahan modal yang diciptakan oleh setiap tenaga kerja akan meningkat. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah yang paling mendasar dalam ketenagakerjaan dan pembangunan ekonomi adalah *supply-demand* dalam pasar tenaga kerja.

Angkatan kerja merupakan penduduk yang secara ekonomi mampu bekerja dan berproduktivitas untuk dapat menghasilkan suatu nilai tambah dari berbagai barang dan jasa yang dihasilkannya. Dengan demikian, pengertian angkatan kerja tidak lain merupakan pengertian dari tenaga kerja. Di mana tenaga kerja merupakan suatu input dari proses produksi yang akan memberikan kontribusi yang positif terhadap output *agregat* suatu wilayah baik dari sudut pandang pengeluaran maupun produksi. Sehingga terdapat hubungan yang positif antara jumlah angkatan kerja terhadap pertumbuhan ekonomi. Di mana peningkatan angkatan kerja akan menambah input produksi sehingga produktivitas agregat akan ikut bertambah yang pada akhirnya akan berdampak terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu wilayah.

Badan Pusat Statistik mendefinisikan bekerja adalah melakukan Pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan Atau keuntungan dan lamanya bekerja paling sedikit satu jam secara terus menerus dalam seminggu yang lalu (maksudnya seminggu sebelum pencacahan). Tenaga kerja didefinisikan sebagai penduduk dalam usia kerja (*working age population*). Sedangkan pengertian tenaga kerja yang dimuat dalam Undang - undang No. 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan, yaitu setiap orang laki - laki atau wanita yang sedang dalam dan atau akan melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Menurut Todaro (2009) pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan Angkatan Kerja (Ak) secara tradisional dianggap sebagai salah satu faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar berarti

akan menambah tingkat produksi, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti ukuran pasar domestiknya lebih besar. Dalam model sederhana tentang pertumbuhan ekonomi, pada umumnya pengertian tenaga kerja diartikan sebagai angkatan kerja yang bersifat homogen.

#### **E. Pendapatan Asli Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi**

Sesuai dengan prinsip kesatuan bahwa pemerintah daerah merupakan yang tidak terpisahkan dari pemerintah pusat, atas dasar tersebut maka kemandirian daerah dalam rumah tangganya tidak ditafsirkan bahwa setiap pemerintah daerah harus dapat membiayai seluruh pengeluaran dari Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), sebagai tindak lanjut dari pemberian otonomi kepada daerah agar dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam pelaksanaan pemerintah di daerah maka upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah mutlak diperlukan untuk mengantisipasi pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. (Undang-Undang No 32 Tahun 2004).

Penerimaan Kabupaten atau Kota yang tercermin dalam APBD berasal dari PAD yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, penerimaan dari dinas-dinas dan penerimaan lain-lain, juga penerimaan dari bagi hasil bukan pajak, sumbangan dan bantuan baik pemerintah pusat maupun dari pemerintah Provinsi sebagai atasannya serta penerimaan pembangunan berupa pinjaman. Di samping proyek pemerintah pusat dan proyek pemerintah Provinsi yang berada di Kabupaten atau Kota, juga terdapat proyek Kabupaten Kota yang tercermin dalam APBD Kabupaten Kota yang bersangkutan di dalamnya terdapat PAD yang bebas dipergunakan oleh Kabupaten Kota tersebut sesuai dengan skala prioritasnya.

Bahkan peranan PAD dan APBD Kabupaten Kota dalam pembangunan daerah sangat penting, karena kadang-kadang diperlukan sebagai dana pendamping untuk proyek pusat. Hal ini sejalan dengan pendapat Mardiasmo dkk (2008) yang menyatakan bahwa di sisi penerimaan, kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerahnya secara berkesinambungan masih lemah. Bahkan masalah yang sering muncul adalah rendahnya kemampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan prediksi (perkiraan) penerimaan daerah yang sangat akurat sehingga belum dapat dipungut secara optimal.

Sistem sentralisasi yang dijalankan oleh pemerintah pusat selama ini melahirkan krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda dan memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan memunculkan ketergantungan pemerintah daerah dalam hal penetapan kebijakan yang diambil di daerah dikarenakan selalu menanti kebijakan yang diatur dari pusat dan berlaku secara umum di daerah, termasuk di dalamnya adalah bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat berupa subsidi dan transfer untuk pendanaan pembangunan yang dilakukan di daerah. Untuk itu diperlukan pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Mardiasmo (2008).

Salah satu tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah terciptanya kemandirian daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan lokal, khususnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jika PAD meningkat maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi. Hal tersebut akan meningkatkan kemandirian daerah, sehingga pemerintah

daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Sidik, 2002).

Peningkatan PAD menunjukkan adanya partisipasi masyarakat terhadap jalannya pemerintahan di daerahnya. Semakin tinggi PAD maka akan menambah dana pemerintah daerah yang kemudian akan digunakan untuk membangun sarana dan prasarana di daerah tersebut. Pemerintah daerah yang salah satu tugasnya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat memerlukan PAD sebagai bentuk kemandirian di era otonomi daerah sebagai tolak ukur pertumbuhan ekonomi yang dilihat dari pertumbuhan PDRBnya dari tahun ke tahun.

## **F. Teori Pertumbuhan Ekonomi**

### **Teori Pertumbuhan Solow dan Swan**

Teori pertumbuhan neo-klasik dikembangkan oleh Solow dan Swan (1956). Dengan menggunakan unsur pertumbuhan penduduk, akumulasi kapital, kemajuan teknologi (eksogen), dan besarnya output yang saling berinteraksi. Perbedaan utama dengan model Harrod-Domar adalah masuknya unsur kemajuan teknologi. Selain itu, Solow-Swan menggunakan model fungsi produksi yang memungkinkan adanya substitusi antara *capital* (K) dan tenaga kerja (L). Tingkat pertumbuhan berasal dari tiga sumber yaitu: akumulasi modal, bertambahnya penawaran tenaga kerja, dan kemajuan teknologi. Teknologi ini terlihat dari peningkatan *skill* atau kemajuan teknik sehingga produktivitas meningkat. Dalam model Solow-Swan, masalah teknologi dianggap fungsi dari waktu.

Teori Solow-Swan menilai bahwa dalam banyak hal mekanisme pasar dapat menciptakan keseimbangan, sehingga pemerintah tidak perlu terlalu banyak mempengaruhi atau mencampuri pasar. Campur tangan pemerintah hanya sebatas



kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Dalam model Solow terdapat empat variabel penting, yaitu *output*, *capital*, *labor* dan *knowledge*, dimana:

$$Y(t) = F [ K(t), L(t), A(t) ] \dots\dots\dots(1)$$

Waktu tidak masuk dalam fungsi produksi secara langsung, tetapi hanya melalui K, L dan A, yaitu output akan berubah terhadap waktu hanya jika input produksi berubah. Teknologi (A) berfungsi meningkatkan produktivitas input-input. Kemajuan teknologi dapat membawa kemajuan pada ekonomi wilayah, artinya dengan jumlah input yang sama dapat memproduksi output lebih banyak. Output yang diperoleh dari akumulasi *capital* dan *labor* tertentu akan meningkat terhadap waktu (dengan adanya kemajuan teknologi), hanya jika jumlah pengetahuannya bertambah atau meningkat.

Asumsi penting dalam model yang terkait dengan fungsi produksi adalah *constant return to scale* yang dijelaskan dengan dua input, yaitu *capital* dan *effective labor*, dengan menggandakan K dan L dengan A tetapi, akan menggandakan jumlah produksinya. Lebih umum, dengan mengalikan kedua variabel penjelas dengan konstanta c (non negatif) akan menyebabkan output berubah dengan tingkat yang sama, yaitu:

$$F (cK, cL) = cF (K, AL) \dots\dots\dots(2)$$

untuk semua  $c \geq 0$ .

Asumsi *constant return to scale* dapat dipandang sebagai kombinasi dari dua asumsi, yaitu: (1) ekonomi cukup besar dimana perolehan dari spesialisasinya telah dihabiskan. Dalam ekonomi yang sangat kecil, terdapat

kemungkinan untuk melakukan spesialisasi lebih lanjut yang akan menggandakan jumlah modal dan tenaga kerja lebih dari penggandaan outputnya. Dalam model Solow mengasumsikan bahwa perekonomian cukup besar, jika *capital* dan *labor* digandakan, maka outputnya juga akan digandakan, (2) input selain *capital*, *labor* dan *knowledge*, relatif tidak penting. Model ini mengesampingkan lahan dan sumberdaya alam (SDA).

Pada tahun 1960-an, teori pertumbuhan ekonomi didominasi oleh model neo-klasik, seperti Ramsey (1928), Solow (1956), Swan (1956), Cass (1965), dan Koopmans (1965). Kontribusi terpenting dilakukan oleh Solow dan Swan yang menitikberatkan pentingnya pembentukan tabungan dan modal untuk pembangunan ekonomi serta sumber-sumber pertumbuhan suatu negara. Dengan menggunakan fungsi produksi neo-klasik, dimana spesifikasi model mengasumsikan *constant return to scale*, diminishing return untuk setiap input, dan elastisitas positif dari substitusi antar input.

Teori pertumbuhan model Solow dirancang untuk menunjukkan bagaimana pertumbuhan persediaan modal, pertumbuhan angkatan kerja dan kemajuan teknologi berinteraksi dalam perekonomian, serta bagaimana pengaruhnya terhadap output barang dan jasa suatu negara secara keseluruhan. Dalam kondisi mapan model pertumbuhan Solow, tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita hanya ditentukan oleh tingkat kemajuan teknologi eksogen. Dalam model Solow, pertumbuhan *total factor productivity* (TFP) dihitung sebagai residu, yaitu sebagai jumlah pertumbuhan output yang tersisa setelah dikurangi kontribusi modal, dan kontribusi tenaga kerja, atau sering disebut dengan residu Solow (Mankiw, 2003).

Tingkat modal yang memaksimalkan konsumsi pada kondisi mapan disebut tingkat kaidah emas. Jika perekonomian memiliki lebih banyak modal, maka mengurangi tabungan akan meningkatkan konsumsi. Sebaliknya jika perekonomian memiliki lebih sedikit modal, maka untuk mencapai kaidah emas, investasi perlu ditingkatkan dan konsumsi yang lebih rendah. Di mana menunjukkan tingkat depresiasi,  $n$  adalah tingkat pertumbuhan penduduk dan  $g$  adalah tingkat kemajuan teknologi. Dalam model Solow, tingkat tabungan perekonomian menunjukkan ukuran persediaan modal dan tingkat produksi dalam jangka panjang. Semakin tinggi persediaan modal dan semakin tinggi tingkat output. Kenaikan tingkat tabungan memunculkan periode pertumbuhan yang cepat, tetapi akhirnya pertumbuhan itu melambat ketika kondisi mapan yang baru dicapai.

Model Solow menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan populasi dalam perekonomian adalah determinan jangka panjang. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan populasi, semakin rendah tingkat output perkapita. Negara-negara yang menabung dan menginvestasikan sebagian besar output akan lebih kaya dari pada negara yang menabung dan menginvestasikan sedikit output. Demikian juga negara yang tingkat pertumbuhan populasinya rendah. Ketika perekonomian mencapai kondisi mapan, kemajuan teknologi perlu dimasukkan ke dalam model, yang meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memproduksi sepanjang waktu. Kemajuan teknologi membuat fungsi produksi mengkaitkan modal total. ( $K$ ), tenaga kerja ( $L$ ), output total ( $Y$ ), dihubungkan dengan ( $E$ ), yaitu variabel baru yang disebut efisiensi tenaga kerja, sehingga dapat ditulis dengan persamaan:

$$Y = F ( K, L \times E ) \dots\dots\dots(3)$$

Efisiensi tenaga kerja mencerminkan pengetahuan masyarakat tentang metode-metode produksi. Efisiensi tenaga kerja meningkat ketika teknologi mengalami kemajuan, pengembangan dalam kesehatan, pendidikan atau adanya keahlian angkatan kerja. Efisiensi tenaga kerja (L x E ), mengukur jumlah para pekerja efektif, perkalian ini memperhitungkan jumlah pekerja (L) dan efisiensi masing-masing pekerja (E).

Asumsi yang paling sederhana tentang kemajuan teknologi adalah bahwa kemajuan teknologi menyebabkan efisiensi tenaga kerja (E) tumbuh pada tingkat konstan (g). Bentuk kemajuan teknologi ini disebut pengoptimalan tenaga kerja, dan g disebut tingkat kemajuan teknologi yang mengoptimalkan tenaga kerja (*labor augmenting technological progress*). Karena pengangkat kerja E tumbuh pada tingkat g, maka jumlah pekerja efektif (L x E) tumbuh pada tingkat (n x g). Adanya efisiensi produksi menyebabkan notasi (K) menjadi:

$$k = K / (LxE) \dots\dots\dots(4)$$

menunjukkan modal per pekerja efektif, dan notasi (Y) menjadi:

$$y = Y / (LxE) \dots\dots\dots(5)$$

menunjukkan output per pekerja efektif. Dengan demikian, persamaannya dapat ditulis menjadi:

$$y = f (k) \dots\dots\dots(6)$$

sedangkan persamaan yang menunjukkan perubahan  $k$  (kapital), adalah

$$\dot{k} = s f(k) - (n + g)k \dots (7)$$

Kemajuan teknologi mengarah pada pertumbuhan yang berkelanjutan dalam output per kapita. Tingkat tabungan yang tinggi akan menghasilkan pertumbuhan yang tinggi jika kondisi mapan tercapai. Ketika pertumbuhan ekonomi dalam kondisi mapan, tingkat pertumbuhan output per kapita tergantung pada tingkat kemajuan teknologi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam model Solow, hanya kemajuan teknologi yang dapat menjelaskan peningkatan standar hidup berkelanjutan.

Kemajuan teknologi juga memodifikasi kriteria kaidah emas. Tingkat modal kaidah emas kini didefinisikan sebagai kondisi mapan yang memaksimalkan konsumsi per pekerja efektif, sehingga konsumsi per pekerja efektif pada kondisi mapan adalah:

$$C^* = f(k) - (n + g)k^* \dots (8)$$

Konsumsi pada kondisi mapan dimaksimalkan jika

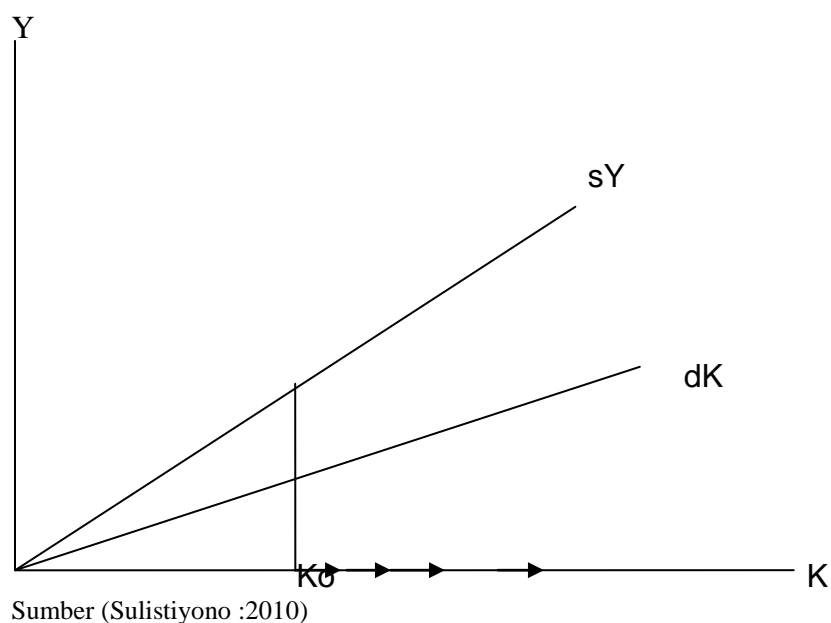
$$MPK = n + g \text{ atau } MPK - n = g \dots (9)$$

Hal ini berarti bahwa pada tingkat modal kaidah emas, produk marginal modal netto sama dengan tingkat pertumbuhan output total. Perekonomian yang sesungguhnya mengalami pertumbuhan populasi dan kemajuan teknologi, maka ukuran ini harus digunakan untuk mengevaluasi perubahan modal pada kondisi mapan kaidah emas (Mankiw, 2003). Kubo dan Kim (1996) mengemukakan

bahwa elemen pokok dari teori pertumbuhan Neo Klasik dapat diringkas sebagai berikut :

1. Bahwa pendapatan perkapita suatu negara tumbuh pada tingkat perkembangan teknologi yang *given* dari luar (eksogen)
2. Bahwa pendapatan perkapita negara-negara miskin cenderung tumbuh pada tingkat yang tinggi jika hal-hal lain tetap (konvergen).

Dalam diagram Solow diilustrasikan dengan suatu grafik sebagaimana digambarkan dalam Gambar 8 dibawah ini :



**Gambar 8. Diagram Solow untuk AK Model**

Garis  $dK$  merefleksikan jumlah dari investasi minimal yang harus dilakukan untuk menutup depresiasi atau penyusutan modal. Garis  $sY$  adalah total investasi sebagai fungsi dari modal. Karena  $Y$  dianggap linear dengan  $K$ , kurva ini akhirnya berbentuk garis lurus, suatu kata kunci dalam model AK. Kita asumsikan

bahwa total investasi adalah lebih besar dari total penyusutan modal sebagaimana terlihat dalam Gambar 2.1. Apabila suatu perekonomian dimulai pada titik  $K_0$ , sedangkan total investasi lebih besar dari penyusutannya, maka persediaan modal akan meningkat. Sepanjang waktu, pertumbuhan ini akan berlanjut, sepanjang titik disebelah kanan  $K_0$ , total investasi selalu lebih besar dari depresiasinya. Persediaan modal pun selalu meningkat sehingga pertumbuhan ekonomi dalam model ini pun tak pernah berhenti. Hal ini berbeda pada asumsi dalam Model Solow dimana akumulasi modal bersifat diminishing returns karena  $\alpha < 1$ . Dalam asumsi ini, maka setiap unit penambahan modal baru yang ditambahkan dalam perekonomian akan kurang produktif dibandingkan dengan unit penambahan modal sebelumnya sehingga pada saatnya nanti akan dicapai titik dimana total investasi akan sama dengan tingkat depresiasi dan mengakhiri pertumbuhan akumulasi modal per kapita.

#### **F. Kajian Penelitian Sebelumnya**

Studi mengenai pertumbuhan ekonomi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya telah banyak dilakukan oleh banyak peneliti. Pada awal pembangunan ekonomi suatu negara umumnya perencanaan pembangunan ekonomi berorientasi pada masalah pertumbuhan (*growth*). Secara ringkas pada Tabel 4 disajikan ringkasan penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini.

Tabel 4. Ringkasan Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul Peneliti	Variabel		Alat	Hasil Penelitian
			Terikat	Bebas		
1.	Thomas Starmann and Gabriel Okolski (2010)	“Does Government Spending Affect Economic Growth”	Pertumbuhan Ekonomi	Pengeluaran Pemerintah	Deskriptif	Belanja pemerintah diharapkan memacu pertumbuhan ekonomi, proses politik dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Peningkatan pengeluaran pemerintah akan meningkatkan beban pajak, ketika fiskal meningkat yang terjadi adalah suku bunga meningkat sehingga yang terjadi malah sebaliknya yaitu penurunan investasi. Hal ini terjadi pada Negara-negara federal.
2.	Dewi Ernita, Syamsul Amar, Efrizon Sofyan (2013)	“Analisis Pertumbuhan Ekonomi, Investasi dan Konsumsi di Indonesia Tahun 2005-2010”	Pertumbuhan ekonomi 2005 s/d 2010 di Indonesia	Investasi Konsumsi suku bunga inflasi	OLS, Uji Stationer, Uji Kointegrasi, Uji kausalitas Granger	Investasi memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi termasuk <i>net export</i> , Suku Bunga Berpengaruh signifikan dan negatif terhadap investasi. Inflasi memiliki hubungan positif dan signifikan. Dan konsumsi memiliki hubungan yang positif dan signifikan.



Tabel 4 (Lanjutan)

3.	Engla, Desnim, Yunia Wardi, Hasdi Aimon (2013)	Analisis Pertumbuhan Ekonomi, Investasi dan Inflasi di Indonesia Tahun 2000-2010”	Pertumbuhan ekonomi 2000 s/d 2010 di Indonesia.	Variabel yang diteliti dalam penelitian adalah investasi, konsumsi, inflasi.	OLS, Uji Stationer, Uji Kointegrasi, Uji kausalitas Granger.	Investasi memiliki hubungan yang positif, pengeluaran pemerintah tidak memiliki hubungan yang positif dan signifikan, <i>Nett export</i> memiliki hubungan yang positif dan signifikan
4.	Deddy Rustiono (2008)	“Analisis Pengaruh Investasi, Tenaga Kerja, dan Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Jawa Tengah”	Pertumbuhan ekonomi 1985 s/d 2006 di Jawa Tengah	angkatan kerja, investasi swasta (PMA dan PMDN) dan belanja pemerintah daerah	analisa regresi OLS, uji asumsi klasik dengan bantuan perangkat lunak SPSS 11.5	Temuan pada penelitian ini adalah angkatan kerja, investasi swasta (PMA dan PMDN) dan belanja pemerintah daerah memberi dampak positif terhadap perkembangan PDRB Propinsi Jawa Tengah. dampak positif terhadap perkembangan perkembangan PDRB Propinsi Jawa Tengah.

Tabel 4 (Lanjutan)

5.	Jamzani Sodik (2007)	“Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi Regional : Studi Kasus Data Panel di Indonesia”	Pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan data dari 26 Provinsi di Indonesia Periode 1993-2003	pengeluaran pemerintah	OLS, Stationer, Uji Kointegrasi, Uji kausalitas Granger	Uji Uji Uji Investasi memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi termasuk net export, Suku Bunga Berpengaruh signifikan dan negatif terhadap investasi. Inflasi memiliki hubungan positif dan signifikan. Dan konsumsi memiliki hubungan yang positif dan signifikan
6.	Barro (1991)	“Economic Growth in a cross section of country”	Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi (GDP) di berbagai negara dengan berbagai tingkat ekonomi tahun 1965-1995	variabel terikat yang diuji adalah Rasio Belanja konsumsi pemerintah, GDP, <i>School Attainment</i> , <i>life expectancy</i> , tingkat inflasi, investasi, dan hubungan perdagangan.	dengan alat ukur menggunakan metode Deskriptif	Hasil penelitian Barro mengemukakan bahwa penduduk laki-laki berpendidikan menengah dan tinggi memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan GDP perkapita riil, karena pekerja dengan latar belakang pendidikan dilengkapi dengan teknologi yang baru memiliki peran penting dalam penyebaran teknologi. Pertumbuhan GDP tidak berkaitan secara signifikan dengan lama sekolah, pada tingkat pendidikan dasar merupakan prasyarat bagi tingkat pendidikan menengah dan tinggi.

Tabel 4 (Lanjutan)

7.	Arusha V. Cooray (University of Wollongong) 2009	“Government Expenditure, governance and economic growth”	Pertumbuhan Ekonomi  Pada 71 negara maju dan berkembang periode 1996-2003	pengeluaran pemerintah, Investasi Swasta, Investasi Pemerintah (Belanja pemerintah), Modal Manusia (IPM)  .	dengan alat ukur menggunakan metode Deskriptif	<p>Riset yang mengkaji peran pemerintah dengan memperluas fungsi neoklasik, dengan menggunakan 2 fungsi yaitu fungsi ukuran dan kualitas pemerintah. Ukuran pemerintah diukur dari porsi belanja pemerintah terhadap PDB, Hasil menunjukkan bahwa baik peningkatan belanja publik dan pemerintahan yang baik dapat meningkatkan hasil pertumbuhan.</p> <p>Ada juga bukti dari interaksi antara pengeluaran pemerintah dan pemerintahan yang menunjukkan bahwa negara dengan tata kelola yang baik membuat lebih efektif dalam menggunakan belanja publik. Modal Manusia juga terbukti secara signifikan dan positif mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. kesimpulan dapat dinyatakan bahwa negara harus mempromosikan tata pemerintahan yang baik untuk mempercepat tingkat pertumbuhan.</p>
----	--	--	---	---	--	---

Tabel 4 (Lanjutan)

8	I Wayan Suparta, Imam Awaludin (2014)	“Aplikasi Desentralisasi fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kota Bandar Lampung”	Pertumbuhan Ekonomi Kota Bandar Lampung periode 2001-2010	Pendapatan Asli Daerah per tenaga kerja, Investasi Swasta per tenaga kerja dan Investasi Pemerintah (Belanja Modal) pemerintah per tenaga kerja	dengan alat ukur menggunakan metode OLS, uji hipotesis dan uji asumsi klasik.	Riset yang mengkaji seberapa besar pengaruh peningkatan PAD per tenaga kerja dan peningkatan investasi pemerintah per tenaga kerja Kota Bandar Lampung. Data yang digunakan adalah data time series periode 2001-2010. Alat analisis digunakan adalah OLS . Dari hasil analisis dapat disimpulkan bahwa PAD per tenaga kerja dan Investasi Pemerintah per tenaga kerja Kota Bandar Lampung berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Kota Bandar Lampung.
---	---------------------------------------	---	---	---	---	---