

BAB II **KAJIAN PUSTAKA**

Hasil penelitian Alfirman dan Sutriono (2006) yang meneliti masalah hubungan pengeluaran rutin dengan produk domestik bruto (PDB) menemukan bahwa pengeluaran pemerintah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap produk domestik bruto (PDB) di Indonesia. Bahkan yang terjadi adalah sebaliknya, bahwa PDB mempengaruhi total pengeluaran pemerintah. Bila produk domestik bruto meningkat maka akan berdampak kepada peningkatan kegiatan ekonomi utamanya sektor riil dan dunia usaha pada umumnya. Peningkatan kegiatan ekonomi akan membawa pengaruh peningkatan penerimaan pemerintah melalui perpajakan karena bergairahnya perekonomian sehingga aktivitas dunia usaha meningkat yang pada akhirnya keuntungan perusahaan meningkat. Dari hasil penelitian ini ditemukan fakta bahwa pengeluaran pembangunanlah yang berperan dalam meningkatkan produk domestik bruto (PDB), hanya kendalanya adalah keterbatasan dana serta banyaknya pengeluaran rutin.

Hasil penelitian Azwardi (2007) menunjukkan bahwa pengeluaran pembangunan memberikan *income multiplier* dan *output multiplier* yang lebih besar dibandingkan pengeluaran rutin. Dampak terbesar untuk wilayah Jawa diperoleh rumah tangga *West Java*, sedangkan untuk Luar Jawa diterima oleh rumah tangga Sumatera. *Output multiplier* terbesar di Jawa dan Luar Jawa diterima oleh sektor pertanian yang diikuti oleh sektor industri, jasa, pertambangan dan *utilities*.

Hasil estimasi terhadap model IRCGE dengan menggunakan data pada Tabel IRSAM 2001 dari nilai *base run* diketahui bahwa kinerja perekonomian Jawa

memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan Luar Jawa. Berdasarkan hasil dari simulasi diketahui pengurangan pengeluaran rutin di Jawa memperlemah kinerja perekonomian di kedua wilayah makro. Pengurangan pengeluaran rutin yang digunakan untuk membiayai sektor pelayanan umum memberikan dampak yang lebih tinggi terhadap penurunan kinerja perekonomian Jawa. Pengurangan pengeluaran rutin di Luar Jawa juga memperlemah kinerja perekonomian di kedua wilayah makro. Pengurangan pengeluaran rutin yang digunakan untuk membiayai pengeluaran di sektor sosial memberikan dampak yang lebih tinggi terhadap penurunan kinerja perekonomian Luar Jawa.

Peningkatan PAD di Jawa akan meningkatkan kinerja perekonomian di kedua wilayah makro. Peningkatan PAD yang digunakan untuk membiayai sektor pelayanan umum memberikan dampak yang lebih tinggi terhadap peningkatan kinerja perekonomian Jawa. Meningkatnya kinerja perekonomian menimbulkan *trade-off* dengan tingkat ketimpangan pendapatan di kedua wilayah makro.

Peningkatan PAD di Luar Jawa juga akan meningkatkan kinerja perekonomian di kedua wilayah makro. Peningkatan PAD digunakan untuk membiayai sektor ekonomi memberikan dampak yang lebih tinggi terhadap peningkatan kinerja perekonomian Luar Jawa. Meningkatnya kinerja perekonomian menimbulkan *tradeoff* dengan tingkat ketimpangan pendapatan di kedua wilayah.

Wulandari (2009) meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di Provinsi DIY, 1979 – 2008. Variabel yang digunakan adalah pertumbuhan ekonomi (PDRB) sebagai variabel dependen dan investasi, APBD, tenaga kerja sebagai variabel independen ditambah dengan tambahan variabel Dummi otonomi daerah. Hasil analisis menunjukkan bahwa variabel

investasi, APBD (pengeluaran pemerintah) berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi DIY. Variabel tenaga kerja berpengaruh negatif dan tidak signifikan. Variabel Dummy otonomi daerah berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Provinsi DIY.

Hasil penelitian Roberts dan Deichmann (2009) menggunakan data panel dari 142 negara pada periode tahun 1970 – 2000, mencari *fixed effect* menggunakan variabel pertumbuhan penduduk, rata-rata investasi swasta, rata-rata investasi pemerintah, variabel dummi keterbukaan suatu negara, terdapatnya perang sipil dan pengaruhnya terhadap transfer pertumbuhan ekonomi antarnegara menemukan bahwa investasi swasta dan investasi pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di beberapa negara di dunia. Investasi pemerintah yang diteliti di sini adalah investasi untuk sarana transportasi dan komunikasi.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Klarl (2009) dengan menggunakan *Spatial Growth Model* menemukan bahwa modal atau capital berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Inovasi teknologi dan penyebaran atau perkembangan ilmu pengetahuan juga berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Menurut Permendagri 13 Tahun 2006 (*pasal 23 ayat 2*) yang dimaksud dengan **belanja** (dalam hal ini belanja daerah) adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Selanjutnya, menurut Permendagri 13 Tahun 2006 (*pasal 31*) tersebut dijelaskan bahwa belanja daerah

tersebut digunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan lain yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah 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 pelayanan masyarakat tersebut diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Klasifikasi belanja daerah didalam struktur APBD ada beberapa yaitu (1) belanja menurut urusan pemerintahan (urusan wajib dan urusan pilihan); (2) belanja menurut fungsi; (3) belanja menurut organisasi; dan (4) belanja menurut program dan kegiatan. Dalam penelitian ini penulis mengambil data belanja menurut klasifikasi ke-4, alasannya adalah di dalam struktur APBD pada pemerintah Kabupaten/Kota menggunakan belanja menurut klasifikasi tersebut, di mana sejak membuat perencanaan (dalam RKA - SKPD) sampai menjadi dokumen anggaran (DPA- SKPD) menggunakan format belanja menurut klasifikasi berdasarkan klasifikasi ke-4 yaitu berdasarkan program dan kegiatan.

Selanjutnya dapat dijelaskan di sini bahwa dalam struktur APBD belanja tersebut dibagi menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung. **Belanja tidak langsung** adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan

pelaksanaan program atau kegiatan. Contoh belanja tidak langsung adalah belanja berikut: belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. **Belanja langsung** adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Contoh belanja langsung adalah belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Dalam penelitian ini perlu dibedakan antara kedua jenis belanja pegawai yaitu belanja pegawai dalam belanja tidak langsung dengan belanja pegawai dalam belanja langsung, keduanya sangatlah berbeda. Salah satu variabel dalam penelitian ini adalah belanja pegawai dalam belanja tidak langsung, yaitu belanja untuk gaji dan tunjangan saja, secara keseluruhan PNS, bupati dan wakil bupati ditambah dengan tunjangan atau uang representasi anggota DPRD.

Pengertian *belanja modal* dalam penelitian ini adalah jumlah belanja dalam belanja langsung (*pasal 53 Permendagri 13 Tahun 2006*) yaitu belanja yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Pengertian *belanja pegawai* dalam penelitian ini adalah belanja tidak langsung (*pasal 37 Permendagri 13 Tahun 2006*) yaitu belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, ditambah dengan uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan Kepala dan Wakil Kepala Daerah serta penghasilan dan

penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

Menurut Widodo (1991: 35-36) mengatakan bahwa pengertian pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses bagaimana suatu perekonomian berkembang atau berubah dari waktu ke waktu. Substansi atau fokus dari pertumbuhan ekonomi yang dimaksudkan di sini adalah adanya perubahan dan perkembangan. Pertumbuhan ekonomi memberikan indikasi tentang aktivitas perekonomian masyarakat yang terjadi dalam suatu negara atau daerah pada periode tertentu.

Menurut Boediono (1991:1) mendefinisikan pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses kenaikan *output* per kapita dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi bukan hanya berupa gambaran perekonomian pada saat tertentu saja, artinya bahwa suatu perekonomian selalu berkembang atau berubah dari waktu ke waktu (aspek dinamis).

Menurut *Permendagri 13 Tahun 2006 pasal 21 dan 22* bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari: pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Struktur APBD diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mardiasmo (2009:61-62) mendefinisikan anggaran adalah merupakan suatu pernyataan mengenai estimasi kerja yang hendak dicapai selama periode

waktu tertentu yang dinyatakan dalam satuan finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk setiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas.

Menurut Mahsun (2006:146-148) perencanaan anggaran daerah (APBD) terdiri dari (1) formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) dan (2) perencanaan operasional anggaran (*budget operational planning*). Formulasi kebijakan anggaran adalah penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD sebagai dasar dalam perencanaan operasional. Perencanaan operasional adalah penyusunan rencana kegiatan dan alokasi sumberdaya. Dalam sistem anggaran kinerja, Arah dan Kebijakan Umum APBD mempunyai dua fungsi utama yaitu fungsi perencanaan dan fungsi pengendalian. Sebagai fungsi perencanaan karena Arah dan Kebijakan Umum APBD ini merupakan pedoman dalam penyusunan Rancangan APBD dan sebagai fungsi pengendalian karena Arah dan Kebijakan Umum APBD sebagai dasar penilaian kinerja keuangan daerah dalam satu tahun anggaran.

Menurut Mardiasmo (2009:63) bahwa anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan yaitu :

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, pertumbuhan ekonomi, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumberdaya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.
3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

2.1. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan serangkaian usaha kebijaksanaan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, memperluas lapangan kerja, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan hasil-hasilnya dan mengusahakan pergeseran proses kegiatan ekonomi dari sektor primer kearah sekunder dan tersier. Dalam usaha pembangunan nasional yang berkelanjutan dan tepat sasaran dilakukan perencanaan pembangunan yang baik dan didukung oleh sarana dan prasarana perekonomian suatu wilayah. Kondisi perekonomian suatu wilayah dapat dilihat dari pendapatan nasional atau regional. Untuk menghitung angka-angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) ada tiga pendekatan yang digunakan , yaitu :

1. Pendekatan Produksi

PDRB adalah jumlah nilai tambah atas barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (Biasanya satu tahun). PDRB merupakan jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi di suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun). Balas jasa faktor produksi tersebut adalah upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan keuntungan; semuanya belum dipotong pajak penghasilan dan pajak langsung lainnya. PDRB mencakup juga penyusutan dan pajak tidak langsung neto (pajak tidak langsung dikurangi subsidi).

2. Pendekatan pengeluaran

PDRB adalah komponen permintaan terakhir yang terdiri dari :

- a. Pengeluaran konsumsi rumahtangga dan lembaga swasta nirlaba
- b. Konsumsi pemerintah
- c. Pembentukan modal tetap domestik bruto
- d. Perubahan stok
- e. Ekspor neto (ekspor neto merupakan ekspor dikurangi impor)

3. Pendekatan Pendapatan

Produk Domestik Regional Bruto merupakan jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi di suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun). Balas jasa yang dimaksud adalah upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan keuntungan; semuanya sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak langsung lainnya. Dalam definisi

ini, PDRB mencakup juga penyusutan dan pajak tidak langsung neto (pajak tak langsung dikurangi subsidi).

Secara konsep ketiga pendapatan tersebut akan menghasilkan angka yang sama. Jadi, jumlah pengeluaran akan sama dengan jumlah pendapatan untuk faktor-faktor produksi. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dapat diartikan dalam tiga pengertian, yaitu :

- a. Menurut pengertian produksi, PDRB adalah jumlah nilai produk barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi didalam suatu wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).
- b. Menurut pengertian pendapatan, PDRB adalah jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi disuatu wilayah atau daerah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).
- c. Menurut pengertian pengeluaran, PDRB adalah jumlah pengeluaran yang dilakukan untuk konsumsi rumahtangga dan lembaga swasta yang tidak mencari keuntungan, konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap bruto, perubahan stok dan ekspor neto (Ekspor dikurangi Impor).

Dari uraian diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa jumlah pengeluaran untuk berbagai kepentingan tadi harus sama dengan jumlah produk barang dan jasa akhir yang dihasilkan, dan harus sama juga dengan jumlah pendapatan untuk faktor-faktor produksinya.

2.2. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang pengaruh belanja pemerintah baik namanya belanja rutin maupun belanja pembangunan terhadap pertumbuhan ekonomi, baik skala makro/nasional maupun tingkat daerah/lokal telah cukup banyak dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Penelitian mengenai pengaruh anggaran belanja pemerintah (belanja untuk investasi dan belanja pegawai) ataupun belanja dengan istilah yang lain seperti belanja rutin dan belanja pembangunan yang tertuang di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga cukup banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya seperti yang tertuang dalam Tabel 1.2 di bawah ini.

Hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah bahwa dalam penelitian ini penulis mencoba mengkaji variabel belanja secara lebih spesifik, di mana belanja modal dan belanja pegawai dikaji secara lebih mendalam sesuai dengan Permendagri 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Memperhatikan alokasi belanja daerah di dalam struktur APBD yang mengacu pada Permendagri 21 Tahun 2011 dijelaskan bahwa belanja modal dan belanja pegawai merupakan komponen dominan dengan mendapatkan alokasi yang relatif lebih besar jika dibandingkan dengan belanja-belanja lainnya. Penelitian ini ingin menganalisis/menguji pengaruh kedua belanja tersebut (belanja modal dan belanja pegawai) terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Perbedaan dan perbandingan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2.1**Perbedaan dan Perbandingan Penelitian dengan Penelitian Sebelumnya**

Nama Peneliti/ Tahun	Hasil
1	2
Sodik (2006)	1. Investasi swasta tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional. 2. Pengeluaran/belanja pemerintah (belanja rutin dan belanja pembangunan) berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional.
Alfirman dan Sutriyono (2006)	1. Pengeluaran rutin pemerintah tidak berpengaruh terhadap PDB. 2. Pengeluaran pembangunan berpengaruh positif terhadap PDB.
Azwardi (2007)	1. Pengeluaran pembangunan memberikan income multiplier dan output multiplier lebih besar dibandingkan pengeluaran rutin. 2. Pengurangan pengeluaran rutin untuk sector social berdampak menurunnya kinerja perekonomian.
Robert dan Deicmann (2009)	Investasi pemerintah dan investasi swasta berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di 142 negara di dunia.
Wulandari (2009)	1. Investasi dan APBD (pengeluaran pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. 2. Variabel tenaga kerja berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. 3. Variabel Dummi otonomi daerah berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di provinsi DIY
Klarl (2009)	1. Modal atau capital berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. 2. Perkembangan ilmu pengetahuan dan berbagai inovasi teknologi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.