

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Teoritis**

#### **1. Teori Ruang Fiskal**

Peter S. Heller (2005) mengemukakan bahwa ruang fiskal merupakan ketersediaan ruang yang memungkinkan pemerintah untuk dapat menyediakan sumber daya tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah. Sementara itu, Allen Schick (2009) menyatakan bahwa ruang fiskal merujuk pada ketersediaan sumber daya keuangan pemerintah bagi inisiatif kebijakan melalui anggaran dan keputusan yang terkait dengan anggaran. Beliau meninjau faktor-faktor yang berkontribusi terhadap berkurangnya ruang fiskal.

Mempertimbangkan metode-metode untuk menjaga atau memperluas ruang fiskal. Kemudian Bank Dunia (2006) menyatakan bahwa “ruang gerak fiskal” tercipta ketika pemerintah dapat meningkatkan anggaran pengeluarannya dengan tanpa menyebabkan pengaruh buruk terhadap solvabilitas fiskal(kemampuan untuk memenuhi segala kewajiban finansialnya). Konsep ruang gerak fiskal dapat bermanfaat dalam mengetahui secara lebih mendalam

tentang kemampuan yang sebenarnya dari APBN dalam mendukung pembangunan nasional.

Pemerintah Indonesia melalui Nota Keuangan dan APBN Tahun 2010 mendefinisikan ruang fiskal sebagai pengeluaran diskresioner/tidak terikat (antara lain pengeluaran negara untuk pembangunan proyek-proyek infrastruktur) yang dapat dilakukan oleh pemerintah tanpa menyebabkan terjadinya *insolvency fiscal*. Menurut Dictionary Business of Term, insolvency adalah Ketidaksanggupan untuk memenuhi kewajiban finansial ketika jatuh waktu seperti layaknya dalam bisnis; atau Kelebihan kewajiban dibandingkan dengan asetnya dalam waktu tertentu.

Dengan demikian ruang fiskal merupakan total pengeluaran dikurangi dengan belanja non-diskresioner/terikat seperti belanja pegawai, pembayaran bunga, subsidi dan pengeluaran yang dialokasikan untuk daerah.

## 2) Konsep ruang fiskal

Peter S. Heller, seorang ekonom dari IMF merupakan salah satu pakar ekonomi yang konsen terhadap masalah ruang fiskal. Menurutnya, secara prinsip terdapat berbagai cara yang berbeda bagi suatu pemerintah dalam upaya menciptakan ruang fiskal. Diantaranya melalui cara-cara berikut:

1. Peningkatan pendapatan dapat diperoleh melalui peningkatan pendapatan sektor pajak atau penguatan administrasi perpajakan:
2. Memotong atau menghapus belanja – belanja negara yang tidak prioritas:
3. Pinjaman dalam negeri dan/atau luar negeri:
4. Pencetakan uang oleh bank sentral untuk dipinjamkan kepada pemerintah:
5. Penerimaan hibah.

Konsep ruang fiskal ini berkaitan dengan kesinambungan fiskal. Yaitu berhubungan dengan kemampuan pemerintah di masa depan untuk membiayai program-program yang diinginkan, membayar kembali pokok dan bunga utang serta menjamin solvabilitas keuangan pemerintah.

Peter S. Heller juga mengemukakan bahwa berdasarkan pengalaman negara-negara G20 indikator ketersediaan ruang fiskal diperoleh dengan cara berikut:

1. Untuk negara-negara industri, menunjukkan bahwa negara-negara yang menetapkan ruang fiskal negatif bertujuan untuk mengatasi aging problem, mematuhi komitmen terhadap kebijakan asuransi sosial, dan dampak dari pertumbuhan dan biaya teknologi kesehatan. Sebaliknya, bagi banyak negara berpendapatan menengah, di luar beban yang sudah ada untuk negara-negara dengan rasio utang publik yang sudah tinggi. Tantangannya adalah kurangnya komitmen pemerintah saat ini terhadap masalah-masalah di atas (misalnya, untuk asuransi sosial) yang akan berdampak pada peningkatan kebutuhan fiskal di masa yang akan datang untuk mengatasi aging problem. Akan muncul tuntutan, tidak hanya untuk pensiun sosial minimal tetapi juga untuk menutupi biaya akses ke perawatan medis dan ini akan menyerap sebagian ruang fiskal yang tidak digunakan saat ini di masa depan;
2. Penyusunan anggaran tahunan minimal harus memberikan skenario yang menggambarkan keberlanjutan posisi fiskal yang ada. Skenario ini harus mengeksplorasi dampak asumsi alternatif pada variabel utama dan memperhitungkan beban hutang yang ada. Komitmen asuransi sosial yang ada dan setiap tantangan fiskal jangka panjang lainnya yang dapat diidentifikasi dengan jelas pada saat ini.

Pertanyaan bagaimana ruang fiskal dapat digunakan untuk meningkatkan pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan menjadi isu utama dari tulisan Peter S. Heller. Jelas bahwa kebutuhan setiap negara berbeda. Namun dalam merefleksikan prioritas dalam menggunakan setiap ruang fiskal yang tersedia oleh anggota G20 terdapat beberapa hal yang bersifat umum, yaitu:

- a) Kebutuhan infrastruktur muncul sebagai prioritas penting di hampir semua negara-negara G20. Untuk negara-negara industri, hal ini sebagian berhubungan dengan pembangunan kembali atau renovasi terhadap jalan tol, jalan, jaringan air dan sanitasi, dan gedung-gedung milik pemerintah. Untuk semua negara, penting untuk berinvestasi pada sektor infrastruktur sebagai respon terhadap teknologi baru yang akan memfasilitasi produktivitas di abad ke-21. Misalnya, di sektor telekomunikasi. Semua negara akan dihadapkan dengan masalah yang sama yaitu bagaimana investasi sektor infrastruktur dapat mengatasi tantangan baru.
- b) Kecilnya anggaran untuk penelitian dan pengembangan dibandingkan tantangan global perubahan iklim, kekurangan air di masa mendatang dan keterbatasan sumber daya energi dan alam;
- c) Mengatasi ketidakseimbangan generasi yang ada dalam hal penggunaan ruang fiskal saat ini harus menjadi prioritas utama. Tidak hanya mengatasi baby boomer population namun pertumbuhan juga membuat ruang untuk belanja yang mudah diduga dan saat ini belum diwujudkan dalam komitmen formal;
- d) Pada beberapa negara penting anggota G20, kemiskinan tetap menjadi tantangan besar dimana berdasarkan catatan keuangannya belum bahkan

kemungkinan besar tidak akan memenuhi target MDG's pada tahun 2015. Dan terakhir, apakah penggunaan ruang fiskal saat ini responsif terhadap tantangan abad 21.

### 3) Peranan Ruang Fiskal

Sementara itu, Allen Schick (2009) menyatakan bahwa ruang fiskal merujuk pada ketersediaan sumber daya keuangan pemerintah bagi inisiatif kebijakan melalui anggaran dan keputusan yang terkait dengan anggaran. Kajian ini fokus pada negara-negara anggota Organisation for Economic co-operation and Development (OECD). Dimana sebagai sebuah proses ruang fiskal dapat dilihat sebagai anggaran itu sendiri atau sebagai sebuah hal-hal mendasar dalam pengambilan keputusan penganggaran Stakeholders penganggaran di seluruh negara menganggap ruang fiskal adalah “ruang” yang tersedia bagi pengeluaran-pengeluaran baru atau celah antara proyeksi penerimaan dan pengeluaran.

Pemerintah tidak akan fokus terhadap ruang fiskal bila memiliki sumber daya yang cukup untuk membiayai masalah-masalah pembiayaan yang ada dan inisiatif kebijakan baru. Populasi kaum tua (aging problem) yang umumnya dihadapi oleh negara-negara anggota OECD dan konsen bahwa pertumbuhan ekonomi mungkin akan melemah dan pada tahun-tahun sebelumnya mengindikasikan bahwa ruang fiskal akan mengecil atau bahkan hilang pada tahun-tahun berikutnya. Jika ini terjadi, penganggaran akan menjadi sebuah proses perdebatan politis yang panjang terkait pembiayaan inisiatif-inisiatif kebijakan baru.

Secara umum pemerintah negara maju memiliki dana yang berlebih untuk dibelanjakan. Namun belanja yang lebih besar ini tidak diikuti oleh peningkatan kualitas belanja dan rendahnya ketertarikan terhadap ruang fiskal. Allen Schick menyimpulkan bahwa besaran ruang fiskal tersebut tergantung pada 4 (empat) variabel di bawah berikut:

a) Pengeluaran Pemerintah

Keputusan untuk membelanjakan sejumlah dana pada suatu tahun berarti juga keputusan untuk mengalokasikan hal yang sama untuk tahun-tahun berikutnya. Saat suatu pemerintah menggulirkan sebuah program baru, itu berarti mendorong munculnya tekanan politik dan birokrasi untuk melanjutkan atau memperluas program tersebut pada tahun yang akan datang. Hal ini mendorong peningkatan pengeluaran pemerintah yang bersifat wajib. Faktor-faktor lain adalah adanya pergeseran risiko dan rumah tangga kepada pemerintah sehingga hak negara bagian meningkat yang ditransformasikan lebih dan setengah pengeluaran nasional pada banyak negara-negara anggota OECD sesuai dengan amanat undang-undang. Peningkatan pengeluaran-pengeluaran wajib ini memperkecil ruang fiskal dan pada kasus negara OECD peningkatan pengeluaran ini lebih besar dan share GDP negara-negara anggota dibandingkan pada saat OECD didirikan hampir setengah abad yang lalu.

b) Kecenderungan terhadap Pajak

Ketika ruang fiskal yang tersedia tidak cukup untuk membiayai program program baru dan komitmen-komitmen pada tahun anggaran sebelumnya, pemerintah akan melirik pada sisi pendapatan. Seluruh pemerintah dari negara negara anggota OECD menaikkan tarif pajak dan

memperluas basis perpajakan selama periode ekspansi. Mereka meningkatkan pendapatan perpajakan pada waktu yang tepat karena para pemilih menginginkan peningkatan pelayanan dan saat ruang fiskal tidak memadai karena pengeluaran negara sudah teralokasi menurut pos-posnya. Saat ini hampir semua anggota membiayai inisiatif kebijakan melalui pertumbuhan ekonomi dan pemotongan anggaran atau efisiensi terhadap program yang ada.

c) Kecenderungan terhadap Pinjaman

Ruang fiskal dapat ditingkatkan dengan menambahkan pinjaman kepada sumber daya-sumber daya yang dihasilkan oleh pendapatan saat ini. Pada kenyataannya, banyak negara anggota OECD melakukan pinjaman besar-besaran selama pasca perang untuk percepatan pertumbuhan dengan membiayai investasi serta pengeluaran tahun berjalan. Terbukti bahwa gelombang pendapatan tersebut tidak secara penuh menjamin berkembangnya pengeluaran publik. Pemerintah negara-negara OECD lebih mengutamakan keseimbangan ekonomi daripada anggaran. Akumulasi hutang publik dipertimbangkan dengan hati-hati karena pemerintah harus membayar kembali berupa deviden

d) Kinerja Ekonomi

Faktor terakhir yang mempengaruhi ruang fiskal adalah kinerja ekonomi. Pertumbuhan yang tinggi memberikan peningkatan pendapatan bagi pemerintah yang secara umum kenaikannya lebih cepat dari PDB. Sebaliknya terjadi saat perekonomian melemah maka pendapatan pemerintah akan menurun, pengeluaran juga berfluktuasi sesuai dengan kondisi perekonomian, meskipun dengan tingkatan yang berbeda. Dengan pendapatan dan

pengeluaran yang bergerak berlawanan anggaran secara otomatis menyesuaikan. Yaitu memperlebar ruang fiskal saat perekonomian baik dan memperkecilnya saat ekonomi memburuk. Sebuah potensi perekonomian bersandar pada dua variabel utama: ukuran tenaga kerja dan produktivitasnya. Ruang fiskal akan membesar dan mengecil sebagai respon terhadap perkembangan ekonomi, dan kebijakan anggaran akan menyesuaikan diri dengan perubahan dalam kinerja.

## **B. Teori Pertumbuhan Ekonomi**

Menurut Prof. Simon Kuznets, mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai "kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang ekonomi kepada penduduknya. Kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi, dan penyesuaian kelembagaan dan ideologis yang diperlukannya. Definisi ini mempunyai 3 (tiga) komponen: pertama, pertumbuhan ekonomi suatu bangsa terlihat dari meningkatnya secara terus-menerus persediaan barang; kedua, teknologi maju merupakan faktor dalam pertumbuhan ekonomi yang menentukan derajat pertumbuhan kemampuan dalam penyediaan aneka macam barang kepada penduduk; ketiga, penggunaan teknologi secara luas dan efisien memerlukan adanya penyesuaian di bidang kelembagaan dan ideologi sehingga inovasi yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan umat manusia dapat dimanfaatkan secara tepat (Jhingan, 2000).

Pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses kenaikan output perkapita dalam jangka panjang, dimana penekanannya pada tiga hal yaitu proses, output perkapita dan jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi adalah suatu "proses" bukan suatu

gambaran ekonomi pada suatu saat. Disini kita melihat aspek dinamis dari suatu perekonomian, yaitu melihat bagaimana suatu perekonomian berkembang atau berubah dari waktu ke waktu. Tekanannya pada perubahan atau perkembangan itu sendiri.

Pertumbuhan ekonomi juga berkaitan dengan kenaikan "output perkapita". Dalam pengertian ini teori tersebut harus mencakup teori mengenai pertumbuhan GDP dan teori mengenai pertumbuhan penduduk. Sebab hanya apabila kedua aspek tersebut dijelaskan, maka perkembangan output perkapita bisa dijelaskan. Kemudian aspek yang ketiga adalah pertumbuhan ekonomi dalam perspektif jangka panjang, yaitu apabila selama jangka waktu yang cukup panjang tersebut output perkapita menunjukkan kecenderungan yang meningkat (Boediono, 1992).

Sejak lama ahli-ahli ekonomi telah menganalisis faktor-faktor penting yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan kepada pertumbuhan ekonomi yang berlaku diberbagai negara dapat disimpulkan bahwa faktor utama yang mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan suatu negara adalah: kekayaan sumber daya alam dan tanahnya, jumlah dan mutu tenaga kerja, barang-barang modal yang tersedia, tingkat teknologi yang digunakan dan sistem sosial dan sikap masyarakat. Beberapa teori yang menerangkan mengenai hubungan diantara berbagai faktor produksi dengan pertumbuhan ekonomi. Pandangan-pandangan teori tersebut antara lain :

### **1. Teori Pertumbuhan Ekonomi Solow-Swan**

Teori pertumbuhan Solow-Swan telah dikategorikan sebagai teori pertumbuhan neoklasik. Model pertumbuhan 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 (Mankiw, 2007).

Menurut teori ini garis besar proses pertumbuhan mirip dengan teori Harrod-Domar, dimana asumsi yang melandasi model ini yaitu:

- a. Tenaga kerja (atau penduduk) tumbuh dengan laju tertentu, misalnya  $P$  per tahun.
- b. Adanya fungsi produksi  $Q = f(K, L)$  yang berlaku bagi setiap periode.
- c. Adanya kecenderungan menabung (propensity to save) oleh masyarakat yang dinyatakan sebagai proporsi ( $s$ ) tertentu dari output ( $Q$ ). Tabungan masyarakat  $S = sQ$ ; bila  $Q$  naik  $S$  juga naik, dan sebaliknya.
- d. Semua tabungan masyarakat di investasikan  $S = I = \Delta K$ . Sesuai dengan anggapan mengenai kecenderungan menabung, maka dari output disisakan sejumlah proporsi untuk ditabung dan kemudian diinvestasikan. Dengan begitu, maka terjadi penambahan stok kapital (Boediono, 1992)

### **C. Teori Pengeluaran Pemerintah**

Pengamat empiris oleh Adolf Wagner terhadap negara-negara Eropa, Amerika Serikat dan Jepang pada abad ke 19 menunjukkan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung semakin meningkat. Wagner mengukur perbandingan pengeluaran pemerintah terhadap PDB dengan mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB. (Dumairy, 1997)

Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul

dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya.  
(Mangkoesobroto, 1994).

Temuannya kemudian oleh Richard A. Musgrave dinamakan Hukum Pengeluaran Pemerintah yang selalu Meningkat (*The Law of Growing Public Expenditure*).

Sedangkan Wagner sendiri menamakannya sebagai Hukum Wagner yaitu Hukum Aktivitas Pemerintah yang selalu Meningkat (*The Law of Ever Increasing State Activity*). (Dumairy, 1997)

Hukum tersebut dapat dirumuskan dengan notasi:

$$\frac{GpC_t}{YpC_t} > \frac{GpC_{t-1}}{YpC_{t-1}} > \frac{GpC_{t-2}}{YpC_{t-2}} > \dots > \frac{GpC_{t-n}}{YpC_{t-n}}$$

Di mana :

GpC : Pengeluaran pemerintah perkapita

YpC : Produk atau pendapatan nasional per kapita

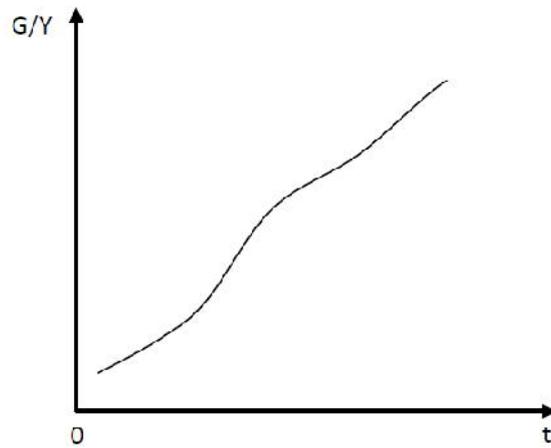
I : Indeks waktu

Hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas.

Sehingga Wagner menyadari bahwa dengan bertumbuhnya perekonomian akan menyebabkan hubungan antara industri dengan industri dan hubungan industri dengan masyarakat akan semakin rumit dan kompleks. Sehingga potensi terjadinya kegagalan eksternalitas negatif semakin besar. (Mangkoesobroto, 1994)

Secara grafik rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional (GpC / YpC) atau (G / Y) ditunjukkan oleh sebuah kurva eksponensial berikut.

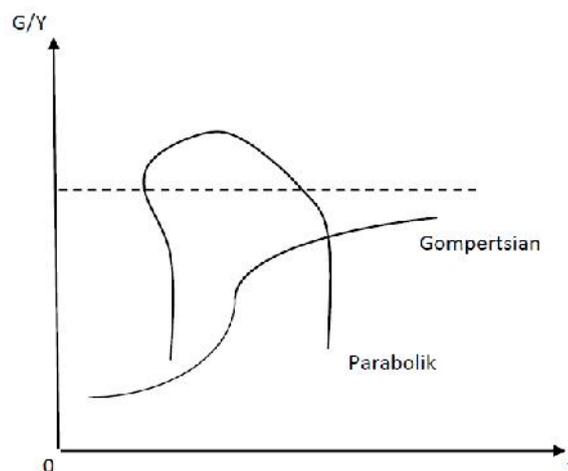
Gambar 2. Kurva Pengeluaran Pemerintah terhadap Pendapatan Nasional berdasarkan Hukum Wagner



Sumber: Dumairy, 1997

Persoalan yang belum terpecahkan ialah apakah dalam jangka panjang kurva tersebut akan berpola gompertsian (berarti sampai dengan suatu titik tertentu rasio  $G/Y$  akan kembali menurun) sebagaimana yang diperlihatkan oleh gambar kurva Gompertsian di bawah ini. (Dumairy, 1997)

Gambar 3. kurva Gompertsian

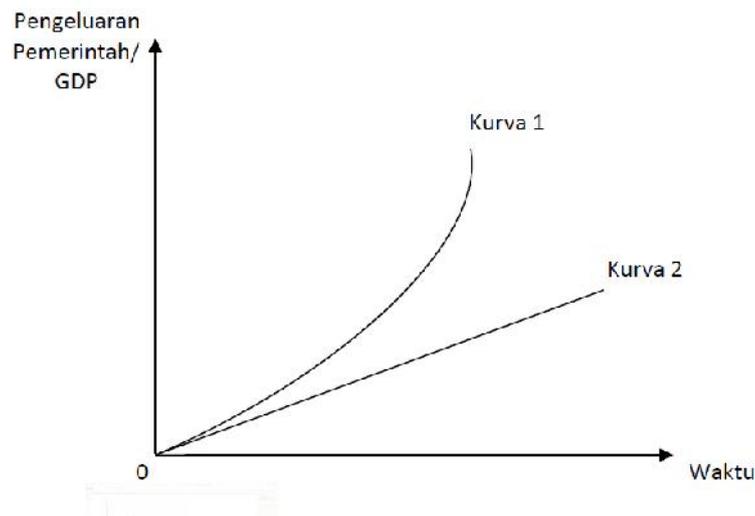


Sumber: Dumairy, 1997

Hukum Wagner terdapat kelemahan yaitu tidak didasarkan pada suatu teori pemilihan barang publik. Tetapi Wagner mendasarkan pandangannya pada suatu

teori yang disebut *organic theory of state* yaitu teori organis yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak terlepas dengan masyarakat lain. Sebagaimana ditunjukkan dalam gambar sebagai berikut : secara relatif peranan pemerintah semakin meningkat. (Mangkoesoebroto, 1994)

Gambar 4. Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah menurut Wagner



Sumber: Mankoesoebroto, 1994

Menurut Wagner ada 5 hal yang menyebabkan pengeluaran pemerintah selalu meningkat yaitu tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan, kenaikan tingkat pendapatan masyarakat, urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi, perkembangan ekonomi, perkembangan demokrasi dan ketidakefisienan birokrasi yang mengiringi perkembangan pemerintahan. (Dumairy, 1997).

#### **D. Teori Produktivitas**

Produktivitas kerja merupakan tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan untuk memenuhi keinginan konsumen.

Produktivitas dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi

pelanggan. Hal ini dapat diimplementasikan interaksi antara tenaga kerja dan pelanggan yang mencakup (a) ketepatan waktu, berkaitan dengan kecepatan memberikan tanggapan terhadap keperluan-keperluan pelanggan; (b) penampilan tenaga kerja, berkaitan dengan kebersihan dan kecocokan dalam berpakaian; (c) kesopanan dan tanggapan terhadap keluhan, berkaitan dengan bantuan yang diberikan dalam menyelesaikan masalah-masalah yang diajukan pelanggan (Gaspersz, 2003). Berarti produktivitas yang baik dilihat dari persepsi pelanggan bukan dari persepsi perusahaan. Persepsi pelanggan terhadap produktivitas jasa merupakan penilaian total atas kebutuhan suatu produk yang dapat berupa barang ataupun jasa.

Produktivitas berasal dari kata “produktif” artinya sesuatu yang mengandung potensi untuk digali, sehingga produktivitas dapatlah dikatakan suatu proses kegiatan yang terstruktur guna menggali potensi yang ada dalam sebuah objek. Filosofi produktivitas sebenarnya dapat mengandung arti keinginan dan usaha dari setiap individu atau kelompok untuk selalu meningkatkan mutu kehidupannya dan penghidupannya.

Secara umum produktivitas diartikan atau dirumuskan sebagai perbandingan antara keluaran (output) dengan pemasukan (input), sedangkan menurut Ambar Teguh Sulistiani dan Rosidah (2003) mengemukakan bahwa produktivitas adalah “Menyangkut masalah hasil akhir, yakni seberapa besar hasil akhir yang diperoleh di dalam proses produksi, dalam hal ini adalah efisiensi dan efektivitas”.

Sedangkan menurut Malayu S.P Hasibuan (2003) produktivitas adalah :

“Perbandingan antara output (hasil) dengan input (masukan). Jika produktivitas

naik ini hanya dimungkinkan oleh adanya peningkatan efisiensi (waktu, bahan, tenaga) dan sistem kerja, teknik produksi dan adanya peningkatan keterampilan dari tenaga kerjanya”.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas sebenarnya produktivitas memiliki dua dimensi. *Pertama* efektivitas yang mengarah kepada pencapaian untuk kerja yang maksimal yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu. *Kedua* yaitu efisiensi yang berkaitan dengan upaya membandingkan input dengan realisasi penggunaannya atau bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.

Efisiensi merupakan suatu ukuran dalam membandingkan input yang direncanakan dengan input sebenarnya. Apabila ternyata input yang sebenarnya digunakan semakin besar penghematannya, maka tingkat efisiensi semakin tinggi. Sedangkan efektivitas merupakan ukuran yang memberikan gambaran suatu target yang dicapai. Apabila kedua hal tersebut dikaitkan satu dengan yang lainnya, maka terjadinya peningkatan efektivitas tidak akan selalu menjamin meningkatnya efisiensi.

Teori-teori yang membahas tentang produktivitas kerja sangatlah bervariasi tetapi makna pokok dari produktivitas kerja adalah kemampuan seorang tenaga kerja dalam menghasilkan suatu pekerjaan, keadaan tersebut tercapai apabila tenaga kerja tersebut mendapat perhatian yang besar dari pimpinan atas segala kebutuhannya.

Konsep produktivitas kerja dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu dimensi individu dan dimensi organisasi. Dimensi individu melihat produktivitas dalam kaitannya

dengan karakteristik-karakteristik kepribadian individu yang muncul dalam bentuk sikap mental dan mengandung makna keinginan dan upaya individu yang selalu berusaha untuk meningkatkan kualitas kehidupannya. Sedangkan dimensi keorganisasian melihat produktivitas dalam kerangka hubungan teknis antara masukan (input) dan keluaran (out put). Oleh karena itu dalam pandangan ini, terjadinya peningkatan produktivitas tidak hanya dilihat dari aspek kuantitas, tetapi juga dapat dilihat dari aspek kualitas.

Kedua pengertian produktivitas tersebut mengandung cara atau metode pengukuran tertentu yang secara praktik sukar dilakukan. Kesulitan-kesulitan itu dikarenakan, pertama karakteristik-karakteristik kepribadian individu bersifat kompleks, sedangkan yang kedua disebabkan masukan-masukan sumber daya bermacam-macam dan dalam proporsi yang berbeda-beda.

Produktivitas kerja sebagai salah satu orientasi manajemen dewasa ini, keberadaannya dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap produktivitas pada dasarnya dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis, yaitu pertama faktor-faktor yang berpengaruh secara langsung, dan kedua faktor-faktor yang berpengaruh secara tidak langsung.

Produktivitas tenaga kerja adalah salah satu ukuran perusahaan dalam mencapai tujuannya. Tenaga kerja merupakan elemen yang paling strategik dalam organisasi, harus diakui dan diterima oleh manajemen. Peningkatan produktivitas kerja hanya mungkin dilakukan oleh manusia (Siagian, 2002). Oleh karena itu tenaga kerja merupakan faktor penting dalam mengukur produktivitas. Hal ini disebabkan oleh dua hal, antara lain; pertama, karena besarnya biaya yang

dikorbankan untuk tenaga kerja sebagai bagian dari biaya yang terbesar untuk pengadaan produk atau jasa; kedua, karena masukan pada faktor-faktor lain seperti modal (Kussriyanto, 1993).

Dapat dikatakan bahwa produktivitas adalah perbandingan antara hasil dari suatu pekerjaan tenaga kerja dengan pengorbanan yang telah dikeluarkan. Hal ini sesuai dengan pendapat Sondang P. Siagian bahwa produktivitas adalah: “Kemampuan memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari sarana dan prasarana yang tersedia dengan menghasilkan output yang optimal bahkan kalau mungkin yang maksimal.”

Banyak hasil penelitian yang memperlihatkan bahwa produktivitas sangat dipengaruhi oleh faktor: *knowledge, skills, abilities, attitudes, dan behaviours* dari para tenaga kerja yang ada di dalam organisasi sehingga banyak program perbaikan produktivitas meletakkan hal-hal tersebut sebagai asumsi-asumsi dasarnya (Gomes, 1995).

Menurut Manuaba (1992) peningkatan produktivitas dapat dicapai dengan menekan sekecil-kecilnya segala macam biaya termasuk dalam memanfaatkan sumber daya manusia (*do the right thing*) dan meningkatkan keluaran sebesar-besarnya (*do the thing right*). Dengan kata lain bahwa produktivitas merupakan pencerminan dari tingkat efisiensi dan efektivitas kerja secara total (Tarwaka, Bakri, dan Sudiajeng, 2004).

Menurut Sinungan, (2003), secara umum produktivitas diartikan sebagai hubungan antara hasil nyata maupun fisik (barang-barang atau jasa) dengan

masuknya yang sebenarnya. Produktivitas juga diartikan sebagai tingkatan efisiensi dalam memproduksi barang-barang atau jasa-jasa. Produktivitas juga diartikan sebagai:

- (a) perbandingan ukuran harga bagi masukan dan hasil;
- (b) perbedaan antara kumpulan jumlah pengeluaran dan masukan yang dinyatakan dalam satuan-satuan (unit) umum.

Ukuran produktivitas yang paling terkenal berkaitan dengan tenaga kerja yang dapat dihitung dengan membagi pengeluaran oleh jumlah yang digunakan atau jam-jam kerja orang.

#### **a) Pengukuran Produktivitas Tenaga Kerja**

Pengukuran produktivitas tenaga kerja menurut sistem pemasukan fisik perorangan/perorang atau per jam kerja orang diterima secara luas, namun dari sudut pandangan/pengawasan harian, pengukuran-pengukuran tersebut pada umumnya tidak memuaskan, dikarenakan adanya variasi dalam jumlah yang diperlukan untuk memproduksi satu unit produk yang berbeda. Oleh karena itu, digunakan metode pengukuran waktu tenaga kerja (jam, hari atau tahun).

Pengeluaran diubah ke dalam unit-unit pekerja yang biasanya diartikan sebagai jumlah kerja yang dapat dilakukan dalam satu jam oleh pekerja yang terpercaya yang bekerja menurut pelaksanaan standar.

Untuk mengukur suatu produktivitas perusahaan dapatlah digunakan dua jenis ukuran jam kerja manusia, yakni jam-jam kerja yang harus dibayar dan jam-jam kerja yang dipergunakan untuk bekerja. Jam kerja yang harus dibayar meliputi

semua jam-jam kerja yang harus dibayar, ditambah jam-jam yang tidak digunakan untuk bekerja namun harus dibayar, liburan, cuti, libur karena sakit, tugas luar dan sisa lainnya. Jadi bagi keperluan pengukuran umum produktivitas tenaga kerja kita memiliki unit-unit yang diperlukan, yakni: kuantitas hasil dan kuantitas penggunaan masukan tenaga kerja (Sinungan, 2003).

Menurut Wignjosoebroto, (2000), produktivitas secara umum akan dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\text{Produktivitas} = \text{Output/input (measurable)} + \text{input (invisible)}.$$

*Invisible* input meliputi tingkat pengetahuan, kemampuan teknis, metodologi kerja dan pengaturan organisasi, dan motivasi kerja.

### **E. Investasi Dan Pertumbuhan Ekonomi**

menurut Jhingan (1983) teori Harrod-Domar memberikan peranan kunci kepada investasi dalam proses pertumbuhan ekonomi khususnya aspek ganda yang dimiliki investasi. Pertama, investasi menciptakan pendapatan dan kedua investasi memperbesar kapasitas produksi perekonomian dengan cara meningkatkan stock modal. Aspek pertama inilah yang disebut dengan dampak permintaan investasi dan yang kedua sebagai dampak penawaran investasi. Begitupun menurut Boediono (1992) dimana investasi merupakan pengeluaran oleh sektor produsen (swasta) untuk pembelian barang dan jasa untuk menambah stok yang digunakan atau untuk perluasan pabrik.

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. (Sadono Sukirno, 2000)

Sumber investasi berasal dari dua sumber yaitu swasta dan pemerintah, sumber investasi pemerintah berasal dari APBN yaitu sisi belanja negara. Belanja negara sendiri dari sisi peruntukkannya terbagi menjadi belanja wajib dan belanja diskresioner. Menurut Nota Keuangan dan APBN 2010 belanja diskresioner merupakan hasil pengurangan total belanja dengan belanja wajib. Selisih lebih inilah yang dikenal sebagai ruang fiskal pemerintah yaitu ketersediaan dana pemerintah untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang dapat mendorong pertumbuhan, seperti proyek-proyek infrastruktur. Semakin besarnya investasi pemerintah pada barang publik maka diharapkan akan mendorong pertumbuhan sektor pertumbuhan sektor swasta dan rumah tangga dalam mengalokasikan sumberdaya yang ada di suatu daerah. Hal ini pada akhirnya akan menyebabkan makin meningkatnya PDB.

#### **F. 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 (Lee Robert, Jr and Ronald W. Johnson, 1998). Oleh karena itu dalam memahami berbagai pengaturan pendanaan bagi pemerintah pusat (daerah) maka harus mengetahui keragaman fungsi yang dibebankannya. Fungsi tersebut adalah:

- 1) Fungsi penyediaan pelayanan yang berorientasi pada lingkungan dan kemasyarakatan;
- 2) Fungsi pengaturan, yakni merumuskan dan menegakkan pusat perundangan;
- 3) Fungsi pembangunan, keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi dan penyediaan prasarana;
- 4) Fungsi perwakilan, yaitu menyatakan pendapat daerah di luar bidang tanggungjawab eksekutif;
- 5) Fungsi koordinasi, yakni melaksanakan koordinasi dan perencanaan investasi dan tata guna tanah regional (daerah).

Menurut Rao (1998) kegagalan pasar disebabkan karena : (1) Tidak semua barang dan jasa diperdagangkan, (2) Barang-barang yang menyebabkan eksternalitas dalam produksi maupun konsumsi memaksa suatu pertentangan antara harga pasar dengan penilaian sosial dan pasar, dan pasar tidak bias memastikan untuk memenuhi kondisi yang diinginkan. (3) Beberapa barang mempunyai karakteristik *increasing returns to scale*. Dalam kondisi monopoli alami seperti itu masyarakat dapat memperoleh harga lebih rendah dan output lebih tinggi apabila pemerintah

berperan sebagai produsen atau ada subsidi pada sektor swasta untuk menutup biaya karena memproduksi secara optimal. (4) Informasi asimetri antara produsen dan konsumen di bidang jasa seperti asuransi sosial dapat memberi peningkatan moral *hazard* dan pemilihan kurang baik. Oleh karena itu intervensi negara diperlukan agar menjamin pendistribusian kembali pendapatan. Mundle (1998) berpendapat bahwa kemajuan teori dan studi empiris mengenai intervensi kebijakan publik dalam pengembangan manusia mencerminkan tumbuhnya perhatian masyarakat terhadap aspek-aspek yang berkaitan dengan pembangunan sosial. Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal (Sadono 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.

#### **F. Angkatan Kerja dan Pertumbuhan Ekonomi**

Menurut Todaro (2000) 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 menambah tingkat produksi, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti ukuran pasar domestiknya lebih besar. Meski demikian hal tersebut masih dipertanyakan apakah benar laju pertumbuhan penduduk yang cepat benar-benar akan memberikan dampak positif atau negatif dari pembangunan ekonominya. Selanjutnya dikatakan bahwa pengaruh positif atau negatif dari pertumbuhan

penduduk tergantung pada kemampuan sistem perekonomian daerah tersebut dalam menyerap dan secara produktif memanfaatkan penambahan tenaga kerja tersebut.

Kemampuan tersebut dipengaruhi oleh tingkat dan jenis akumulasi modal dan tersedianya input dan faktor penunjang seperti kecakapan manajerial dan administrasi. Dalam model sederhana tentang pertumbuhan ekonomi, pada umumnya pengertian tenaga kerja diartikan sebagai angkatan kerja yang bersifat homogen. Menurut Lewis, angkatan kerja yang homogen dan tidak terampil dianggap bias bergerak dan beralih dari sektor tradisional ke sektor modern secara lancar dan dalam jumlah terbatas. Dalam keadaan demikian penawaran tenaga kerja mengandung elastisitas yang tinggi. Meningkatnya permintaan atas tenaga kerja (dari sektor tradisional) bersumber pada ekspansi kegiatan sektor modern. Dengan demikian salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi adalah tenaga kerja. Menurut Nicholson W. (1991) bahwa suatu fungsi produksi suatu barang atau jasa tertentu ( $q$ ) adalah  $q = f(K, L)$  dimana  $k$  merupakan modal dan  $L$  adalah tenaga kerja yang memperlihatkan jumlah maksimal suatu barang/jasa yang dapat diproduksi dengan menggunakan kombinasi alternatif antara  $K$  dan  $L$  maka apabila salah satu masukan ditambah satu unit tambahan dan masukan lainnya dianggap tetap akan menyebabkan tambahan keluaran yang dapat diproduksi. Tambahan keluaran yang diproduksi inilah yang disebut dengan produk fisik marjinal (Marginal Physical Product). Selanjutnya dikatakan bahwa apabila jumlah tenaga kerja ditambah terus menerus sedang faktor produksi lain dipertahankan konstan, maka pada awalnya akan menunjukkan peningkatan produktivitas namun pada suatu tingkat tertentu akan

memperlihatkan penurunan produktivitasnya serta setelah mencapai tingkat keluaran maksimal setiap penambahan tenaga kerja akan mengurangi pengeluaran. Payaman J. Simanjuntak (1985) menyebutkan bahwa tenaga kerja adalah mencakup penduduk yang sudah atau sedang bekerja, sedang mencari pekerjaan dan melakukan kegiatan lain, seperti bersekolah dan mengurus rumah tangga.

Menurut BPS penduduk berumur 10 tahun ke atas terbagi sebagai Angkatan Kerja (AK) dan bukan AK. Angkatan Kerja dikatakan bekerja bila mereka melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan dan lamanya bekerja paling sedikit 1 (satu) jam secara kontinu selama seminggu yang lalu. Sedangkan penduduk yang tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan disebut menganggur (Budi Santosa, 2001). Jumlah angkatan kerja yang bekerja merupakan gambaran kondisi dari lapangan kerja yang tersedia. Semakin bertambah besar lapangan kerja yang tersedia maka akan menyebabkan semakin meningkatkan total produksi di suatu daerah.

## **B. Tinjauan Empiris**

Sebelum melakukan penelitian ini, penulis mencoba mempelajari berbagai literatur-literatur yang relevan tentang topik utama yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Dan beberapa tinjauan empiris berupa jurnal-jurnal penelitian yang penulis pelajari dan mengambil inti sari diantaranya:

1. Ahmad Irsan A. Moeis (2012)

Penelitian ini berjudul “pengaruh besaran ruang fiskal pemerintah pusat terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 1984-2010”.

Menggunakan variable ruang fiskal, capital labor ratio dan tenaga kerja

pada sisi kanan dan pertumbuhan ekonomi pada sisi kiri. Metode yang digunakan adalah metode regresi linier berganda. Tujuannya untuk mengetahui pengaruh ruang fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Hasil dari penelitian ini ruang fiskal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

2. Peter S. heller

Paper berjudul *Fiscal Space* ini mendefinisikan konsep ruang fiskal dan hubungannya dengan *fiscal sustainability*, menjelaskan cara-cara alternative dimana ruang fiskal dapat diciptakan, dan mencatat bagaimana IMF dapat mendukung upaya yang tepat untuk menciptakan ruang fiskal. Makalah ini menggarisbawahi bahwa masalah yang timbul dalam menciptakan ruang fiskal yang tidak baru, tetapi selalu dihadapkan untuk menilai adakan pengeluaran tambahan.

3. Deddy Rustiono

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh angkatan kerja, investasi : realisasi PMA, realisasi PMDN dan belanja pemerintah daerah terhadap PDRB Propinsi Jawa Tengah selama kurun waktu 1985-2006. Penelitian ini menggunakan data runtut waktu tahun 1985-2006 dan menggunakan analisa regresi “*Ordinary Least Square*” (OLS) dengan bantuan perangkat lunak SPSS 11.5. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa angkatan kerja, investasi swasta (PMA dan PMDN) dan belanja pemerintah daerah memberi dampak positif terhadap perkembangan PDRB Propinsi Jawa Tengah.