

## I. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Fungsi dan Peran Pemerintah:

Campur tangan pemerintah dalam perekonomian diperlukan untuk mengharmonisasi berbagai kepentingan masyarakat agar tidak saling bersinggungan sehingga kesejahteraan akan dapat dicapai. Bentuk dari campur tangan pemerintah tersebut menurut R.A Musgrave dalam Djayasinga (2006:6), bahwa terdapat 3 peran pemerintah dalam perekonomian modern yaitu :

1. Peran Alokasi

Adalah peran pemerintah untuk mengusahakan agar upaya pengalokasian sumber-sumber daya ekonomi dapat dimanfaatkan secara optimal.

2. Peran Distribusi

Adalah peran pemerintah untuk mengusahakan agar distribusi pendapatan masyarakat menjadi merata. Peran ini memiliki keterkaitan dengan perataan kesejahteraan masyarakat dalam rangka mencapai pertumbuhan yang optimal. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam distribusi pendapatan adalah :

- a. Kepemilikan faktor produksi

- b. Permintaan dan penawaran faktor produksi

- c. Sistem warisan

- d. Kemampuan memperoleh pendapatan yang tergantung dari pendidikan, bakat, dan kemampuan.

3. Peran stabilisasi

Adalah peran pemerintah untuk menyelaraskan kebijakan-kebijakan yang ada. Peran ini memiliki keterkaitan erat dengan mengatur variabel ekonomi makro dengan sasaran untuk mencapai stabilisasi secara nasional.

Dalam hal ini, fungsi dan peran pemerintah daerah kabupaten tanggamus lebih dekat dengan peran alokasi, karena sumber-sumber keuangan daerah termasuk dalam sumber-sumber daya ekonomi yang apabila dialokasikan secara benar dan dimanfaatkan secara optimal, maka akan terwujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan tercapainya tujuan untuk kesejahteraan masyarakat.

## **2.2 Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

### **a. Penyusunan Rancangan APBD**

1. Rencana Kerja Pemerintahan daerah
2. Kebijakan Umum APBD
3. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
4. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD
5. Penyiapan Raperda APBD

### **b. Penetapan APBD**

1. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.
2. Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya 1 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

3. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran RAPBD Rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
1. Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

**c. Pelaksanaan APBD**

1. Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah PPKD paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah APBD ditetapkan, memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar menyusun dan menyampaikan rancangan DPA-SKPD.
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Daerah  
Semua penerimaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah. Bendahara penerimaan wajib menyetor seluruh penerimannya ke rekening kas umum daerah selambat-lambatnya 1 (satu) hari kerja. Setiap penerimaan harus didukung oleh bukti yang lengkap atas setoran dimaksud.

### 3. Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah

Setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah.

### 4. Pelaksanaan Anggaran Pembiayaan Daerah

Pengelolaan anggaran pembiayaan daerah dilakukan oleh PPKD. Semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.

### 5. Laporan Realisasi semester Pertama APBD dan perubahan APBD

Pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 bulan berikutnya. Laporan disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir bulan juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah.

#### **d. Pengawasan Pelaksanaan APBD**

Sebelum 1 April, DPR biasanya akan sudah mengesahkan RAPBD menjadi APBD, karena pada tanggal 1 April pelaksanaan anggaran harus sudah mulai. Dalam tahap pelaksanaan ini para Bendaharawan Proyek, Bendaharawan Rutin, Kepala Satker, Kantor Perbendaharaan Negara dan lain-lain akan mengalami kesibukan yang luar biasa, karena kegiatan rutin pemerintah dan kegiatan pembangunan sedang berlangsung. Sementara pelaksanaan anggaran dijalankan, pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pun diadakan, oleh aparat-aparat pengawasan

misalnya BPK, Inspektorat, BPKP dan lain-lain. Semua itu bertujuan untuk menjamin pelaksanaan anggaran agar berdaya guna dan berhasil guna.

#### **e. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD**

Kepala SKPD selaku pengguna menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang dan ekuitas dana, yang berada dalam tanggung jawabnya. Penyelenggaraan akuntansi merupakan pencatatan/penatausahaan atas transaksi keuangan lingkungan SKPD dan menyiapkan laporan keuangan sehubungan dengan pelaksanaan anggaran dan barang yang dikelolanya. Laporan keuangan terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan yang disampaikan kepada daerah melalui PPKD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD yang menjadi tanggung jawabnya telah diselenggarakan berdasarkan system pengendalian intern yang memadai, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

### **2.3 Pengawasan**

Menurut Mc. Farland definisi pengawasan ialah suatu proses di mana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya, pengawasan harus berpedoman terhadap: rencana yang telah diputuskan, perintah terhadap pelaksanaan pekerjaan tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya (Handyaningrat, 2000:143).

Menurut Harold Koontz memberikan pengertian pengawasan sebagai berikut : Pengawasan adalah pengukuran dan perbaikan tentang pelaksanaan kerja bawahan agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan –tujuan perusahaan dapat terselenggara. Selanjutnya H.

Bohari (1992:4) menyatakan bahwa pengawasan adalah suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula.

Robert J. Moeler menyatakan bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang system informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan, kutip T. Hani Handoko (1990:57).

Dari uraian pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan proses pengamatan seluruh kegiatan yang sedang berlangsung untuk menjamin kegiatan tersebut sesuai dengan rencana agar tujuan semula yang telah ditetapkan dapat tercapai secara efektif dan efisien

### **2.3.1 Ruang Lingkup Pengawasan**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah meliputi Administrasi Umum dan Pemerintahan serta Urusan Pemerintahan.

Pengawasan Administrasi Umum dan Pemerintahan dilakukan terhadap :

- a. Kebijakan Daerah
- b. Kelembagaan

- c. Pegawai daerah
- d. Keuangan daerah
- e. Barang Daerah

sedangkan pengawasan Urusan Pemerintahan dilakukan terhadap;

- a. Urusan Wajib
- b. Urusan Pilihan
- c. Dana dekonsentrasi
- d. Tugas pembantuan
- e. Kebijakan Pinjaman Hibah Luar Negeri.

### **2.3.2 Aspek-aspek Dalam Pengawasan**

Aspek-aspek penting dalam pengawasan APBD adalah :

- a. Aspek Legal, bahwa setiap transaksi yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya, sehingga jelas kemana meminta pertanggungjawabannya.
- b. Aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban (stewardship), bahwa bagaimana APBD dapat melindungi dan meningkatkan asset fisik dan non fisik daerah, bagaimana pengawasan dapat mencegah terjadinya pemborosan dan terjadinya salah arus.
- c. Aspek pengeluaran daerah, bahwa setiap pengeluaran harus berorientasi pada Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, hasil manfaat yang akan dicapai.

### **2.4 Struktur Anggaran Daerah**

Menurut Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

- a. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
- b. 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.
  - 1. Klasifikasi belanja daerah organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintah daerah.
  - 2. Klasifikasi belanja daerah menurut fungsi terdiri dari :
    - a. Klasifikasi berdasarkan urusan Pemerintahan
    - b. Klasifikasi fungsi pengelolaan Keuangan Negara.
  - 3. Klasifikasi Belanja daerah menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.
  - 4. Klasifikasi belanja daerah menurut jenis belanja terdiri dari : Belanja pegawai, belanja barang dan jasa, Belanja modal, Bunga, Subsidi, hibah, Bantuan Sosial, Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan serta Belanja tidak terduga.
- c. Pembiayaan Daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

## **2.5 Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Daerah**

### **2.5.1 Penerimaan/pendapatan pemerintah daerah**

Bintjoro Tjokroamidjojo(1979:160) menuturkan sumber penerimaan/pendapatan daerah adalah :

1. Pendapatan daerah melalui pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau bukan menjadi kewenangan pemajakan Pemerintah Pusat dan masih ada potensinya di daerah.
2. Penerimaan dari jasa-jasa pelayanan daerah, seperti tarif perijinan tertentu dan lain-lain.
3. Pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan-keuntungan perusahaan daerah dibawahnya dimaksudkan sebagai bagian dari penerimaan pajak-pajak yang dipungut pemerintah pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah. Tentang hal ini masing-masing daerah berbeda persentase penerimaannya.
4. Pendapatan daerah karena pemberian subsidi secara langsung atau penggunaannya ditentukan untuk daerah tersebut. Contohnya pelaksanaan instruksi presiden.
5. Seringkali terdapat pula pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan-keadaan tertentu, hal ini di Indonesia disebut dengan ganjaran.
6. Penerimaan daerah yang didapat dari pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah

Sumber-sumber keuangan daerah kota menurut UU No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintah

Daerah adalah :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah melalui usaha penggalan sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh daerah. PAD merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah.

PAD terdiri dari :

- a. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

Daerah, Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepala

daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Sedangkan

#### b. Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah, retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Sedangkan retribusi adalah pungutan uang sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh pekerjaan, usaha atau milik pemerintah baik yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang dibuat oleh pemerintah.

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah, hasil pengelolaan yang dipisahkan Hasil Perusahaan Milik Daerah adalah laba perusahaan daerah tersebut yang diharapkan sebagai sumber pemasukan bagi daerah. Oleh sebab itu pengelolaan perusahaan daerah haruslah bersifat professional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yaitu efisiensi. Perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda, yaitu fungsi social dan fungsi ekonomi. Fungsi social yaitu dengan memberikan jasa dan kemanfaatan umum, dan fungsi ekonomi yaitu dengan mendapatkan laba atau keuntungan.

#### d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah adalah penerimaan selain pajak, retribusi, maupun perusahaan daerah, antara lain adalah hasil penjualan asset tetap daerah dan jasa giro.

## 2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

### 3. Pinjaman Daerah

Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan.

### 4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah antara lain hibah atau penerimaan dari daerah propinsi atau daerah Kabupaten/ Kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2.5.2 Pengeluaran Pemerintah Daerah**

Menurut Arsjad, Nurdjaman dkk (1992:129), Pengeluaran daerah adalah segala pengeluaran yang dibiayai oleh sumber penerimaan asli daerah, SDO dan subsidi-subsidi dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluaran pembangunan daerah. Pengeluaran daerah terdiri dari :

#### 1. Pengeluaran Rutin Daerah

Pengeluaran Rutin Daerah adalah pengeluaran untuk menunjang penyelenggaraan berbagai kegiatan sehari-hari pemerintah daerah dan selalu berulang setiap waktu.

#### 2. Pengeluaran Pembangunan Daerah,

Pengeluaran Pembangunan Daerah seperti yang tercantum dalam APBD adalah segala macam pengeluaran untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan di daerah dalam hubungannya sebagai daerah otonomi. Pengeluaran Pembangunan Daerah tidak lain adalah pengeluaran investasi daerah yang diklasifikasi berdasarkan sektor per sektor yang mencerinkan kegiatan

masyarakat yang ada di daerah dalam arti sosial, budaya, politik agama, pendidikan , ekonomi dan sebagainya.

## **2.6 Keuangan Daerah**

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD (PP no. 105 Th. 2000).

Ruang lingkup keuangan daerah meliputi :

1. hak daerah untuk memungut pajak Daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.
2. kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
3. penerimaan daerah
4. pengeluaran daerah
5. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.
6. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

(PP No. 58 Tahun 2005)

## **2.7 Pengawasan terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengawasan Keuangan Daerah merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan pengertiannya, pengawasan keuangan daerah pada dasarnya mencakup segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan rencana, ketentuan dan Undang-Undang yang berlaku (Baswir, 2000). Sedangkan berdasarkan objeknya, pengawasan keuangan daerah meliputi baik pengawasan keuangan APBD, pengawasan BUMD, maupun pengawasan barang-barang milik daerah lainnya.

Bila ditelusuri lebih jauh, maka mekanisme pengawasan keuangan daerah dapat dibedakan menjadi pengawasan internal dan pengawasan eksternal, pengawasan internal adalah mekanisme pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah secara internal dalam lingkungan birokrasi pemerintahan. Sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh suatu lembaga pengawasan yang sama sekali berada di luar birokrasi pemerintahan. Dalam garis besarnya, penyelenggaraan pengawas internal ini dapat dipilah menjadi pengawasan internal melalui system pengawasan dan pengawasan internal melalui lembaga-lembaga pengawasan..

## **2.8 Sasaran Pengawasan Keuangan Daerah Inspektorat Kabupaten Tanggamus**

Menurut Rencana Kerja Inspektorat Kabupaten Tanggamus tahun 2009, sasaran program kegiatan Inspektorat Kabupaten Tanggamus adalah ;

1. Tercapainya pemeriksaan terhadap seluruh instansi di lingkungan Pemda kabupaten Tanggamus.
2. Tercapainya Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan mengenai temuan-temuan hasil pemeriksaan.
3. Tercapainya Pelayanan Surat Pengaduan dari Masyarakat
4. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tanggamus

5. Terlaksananya kegiatan Review terhadap laporan keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah daerah Kabupaten Tanggamus.
6. Tersusunnya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Tanggamus.
7. Menurunnya Tingkat Penyelewengan Anggaran
8. Tercapainya Sumber Daya Manusia Aparat Pengawas yang Profesional.

## **2.9 Efektivitas**

Menurut Chester I. Bernard (Gibson Donely, 1994:16) Efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama. Tingkat pencapaian ini menunjukkan tingkat efektivitas. Kemudian menurut Husein Umar, dalam Sumber Daya Manusia (1998:10), efektivitas merupakan ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat dicapai. Sedangkan menurut H. Emerson (Handoyoningrat, 1992:16) arti dari efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan atas sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Devas, dkk. (1989: 279-280) menyatakan bahwa efektivitas adalah hasil guna kegiatan pemerintah dalam mengurus keuangan daerah haruslah sedemikian rupa, sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

Efektivitas merupakan salah satu ukuran dalam menentukan keberhasilan suatu program/rencana. Tujuan menjadi indikator dalam menentukan efektivitas, oleh karenanya tujuan dari suatu program harus jelas agar pada akhirnya dapat diketahui apakah rencana dari suatu program tersebut telah dilaksanakan.

Pengukuran Efektivitas program, hanya mungkin dilakukan jika dokumen program tersebut menunjukkan :

1. Tujuan-tujuan program dirumuskan dengan jelas dan dalam bentuk pernyataan-pernyataan yang terukur.
2. Persoalan serius yang seringkali muncul adalah bahwa hasil program merupakan proses negosiasi dan perumusan tujuan dikompromikan, solusi dilakukan dengan perumusan tujuan secara kabur atau dalam bentuk-bentuk pernyataan-pernyataan ambisius.
3. Elevator menghadapi masalah bahwa atasannya memiliki penafsiran yang berbeda mengenai tujuan program.

Pengertian efektivitas berkaitan erat dengan tingkat keberhasilan suatu aktifitas sektor publik, sehingga suatu kegiatan akan dikatakan efektif bilamana kegiatan dimaksud mempunyai pengaruh yang besar terhadap kemampuan penyediaan layanan publik, yang tidak lain merupakan keberhasilan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

## **2.10 Teori Barang Publik**

Ekonomi Publik yaitu cabang dari ilmu ekonomi yang mempelajari peranan negara atau pemerintah dalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan ekonomi masyarakatnya yang bersifat umum. Seperti penyediaan jalan, jembatan, pendidikan, pelayanan kesehatan serta pelayanan publik lainnya.

Kebutuhan masyarakat adalah keinginan masyarakat untuk mengkonsumsi barang dan jasa. Barang yang dibutuhkan oleh manusia terdiri dari benda yang dapat dilihat dan diraba serta mempunyai manfaat atas kepemilikannya. Sedangkan jasa bukanlah berbentuk benda sebab ia

merupakan layanan seseorang ataupun lebih atau suatu barang yang akan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Akibat dari suatu barang publik, maka pemerintah wajib untuk campur tangan dalam penyediaan barang dan jasa publik. Ada dua kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam hal ini, yaitu :

1. Kendala Anggaran
2. Kendala Ketidakpuasan masyarakat.

Persoalan ini timbul apabila pemerintah ingin memperbanyak pengadaan barang dan jasa publik maka akan menghadapi kendala anggaran yang terbatas. Pada saat yang bersamaan dengan banyaknya barang dan jasa publik ini maka beban pajak yang ditanggung oleh masyarakat akan semakin besar dan masyarakat menjadi tidak puas. Sebaliknya, bila penyediaan barang dan jasa publik tidak mencukupi maka masyarakat juga merasa tidak puas walaupun disatu sisi beban pajak dan anggaran pemerintah menjadi lebih kecil.

Guritno M (1993:86) menjelaskan bahwa ada beberapa teori yang menguraikan tentang penyediaan barang publik, antara lain AC Pigou, Bowen, Erick Lindahl, Samuelson dan Teori Anggaran. Masing-masing teori mempunyai kelebihan dan kelemahan. Kelemahan yang satu akan dicoba ditutupi oleh teori yang berkembang selanjutnya.

AC Pigou mendasarkan pada fenomena adanya *the law of diminishing marginal utility return*, yaitu bahwa semakin banyak barang publik yang disediakan maka tambahan manfaat (*marginal utility*) masyarakat akan semakin berkurang karena harus membayar beban pajak lebih banyak.

Teori barang publik yang dikemukakan oleh Bowen pada intinya mendasarkan pada teori penentuan harga seperti layaknya barang swasta (*private goods*). Barang swasta yaitu barang

yang disediakan melalui mekanisme pasar dan mempunyai sifat dapat dikecualikan dalam pemanfaatannya. Sedangkan menurut Bowen barang publik yaitu barang dimana pengecualian tidak dapat ditetapkan. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorangpun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut. Misalnya saja pertahanan nasional, sekali pemerintah menyediakan pertahanan nasional, tak ada seorangpun yang bisa dikecualikan dari menerima manfaat pertahanan.

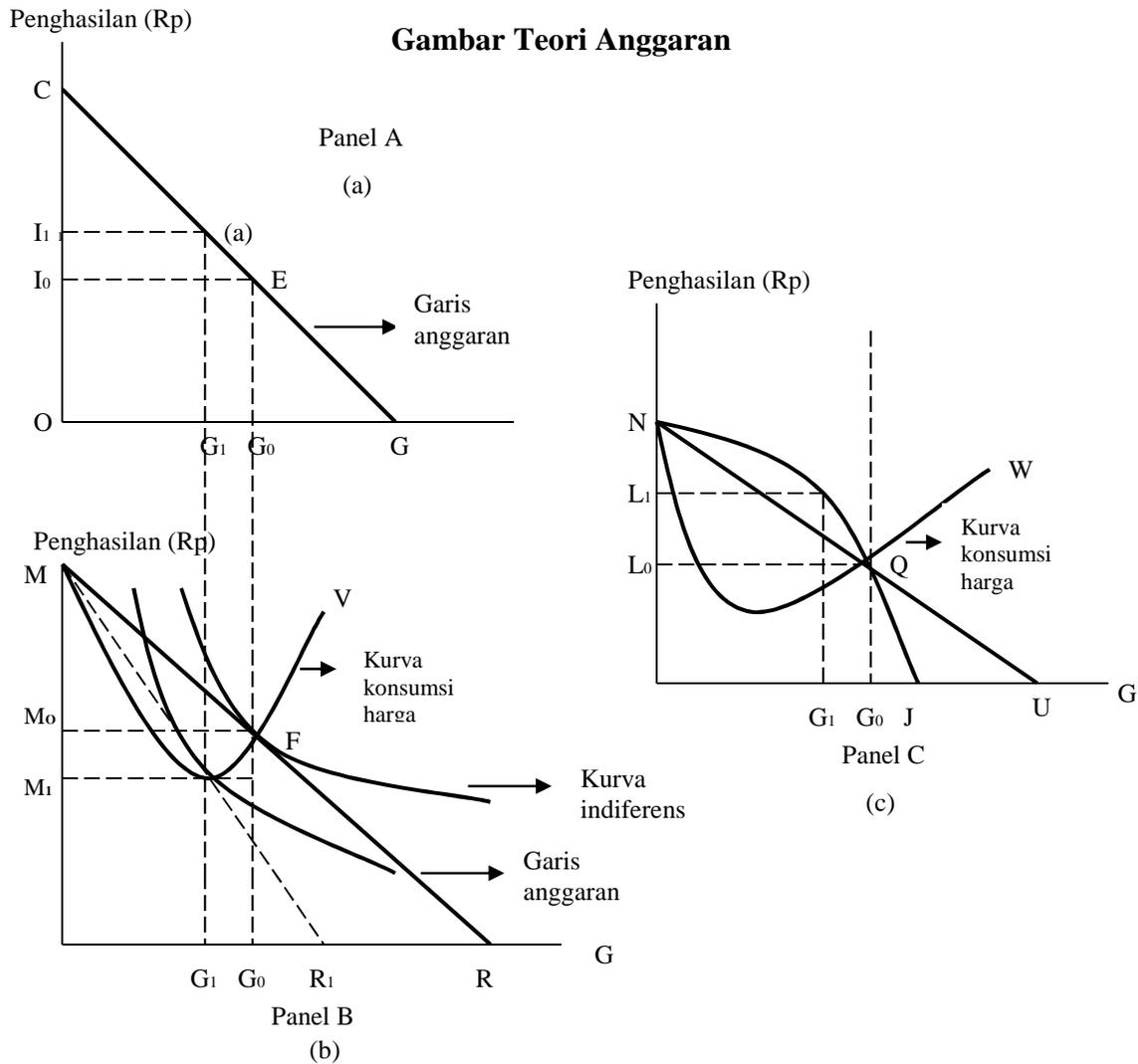
Erick Lindahl mengemukakan analisis yang mirip dengan teori yang dikemukakan oleh Bowen, hanya saja pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolut akan tetapi berupa persentase dari total biaya penyediaan barang publik. Teori yang dikemukakan oleh Lindahl adalah teori yang sangat berguna untuk membahas penyediaan barang publik yang optimum dan secara bersamaan juga membahas mengenai alokasi pembiayaan barang publik antara anggota masyarakat.

Samuelson menyempurnakan teori pengeluaran pemerintah dengan sekaligus menyertakan barang sektor swasta. Samuelson menyatakan bahwa adanya barang publik yang mempunyai dua karakteristik (*non-exclusionary* dan *non-rivalry*) tidaklah berarti bahwa perekonomian tidak dapat mencapai kondisi Pareto Optimal atau tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal.

Teori Anggaran, teori lain yang menerangkan mengenai penyediaan barang-barang publik adalah teori alokasi barang-barang publik melalui anggaran (*budget*). Teori ini didasarkan pada suatu analisa dimana setiap orang membayar atas penggunaan barang-barang publik dengan jumlah yang sama, yaitu sesuai dengan system harga untuk barang-barang swasta (*private goods*). Pada diagram panel A menunjukkan Kurva Kemungkinan Produksi (*Production Possibility Curve=PPC*). Kita asumsikan bentuk kurva PPC merupakan garis lurus yang

menunjukkan bahwa MRT (*marginal rate of transformation*) merupakan suatu konstan (besarnya MRT tetap). Dianggap pula bahwa dalam masyarakat hanya terdiri dari dua orang yaitu individu A dan B dan masing-masing mempunyai pendapatan sebesar OM (panel B) dan ON (panel C), dimana  $OM + ON = OC$ . Jadi sumbu datar pada ketiga panel menunjukkan jumlah barang public yang disediakan dan sumbu tegak pada panel B dan panel C menunjukkan jumlah penghasilan individu A dan B. Individu A mencapai keseimbangan pada persinggungan antara kurva indifferens dengan garis anggaran (*budget line*), yaitu titik F. Individu A akan mengkonsumsi barang publik (G) sebesar OGo dan penghasilan sebesar OMO sedangkan barang swasta yang dapat dihasilkan hanya sebesar CIO dengan penggunaan sumber-sumber ekonomi secara penuh (*full employment*). Jadi barang swasta yang tersedia bagi individu B adalah  $CIO - MMO = NLO$ . Kurva MV dan NW adalah kurva yang menghubungkan titik-titik keseimbangan konsumen A dan B apabila terjadi perubahan harga barang publik atau kurva konsumsi harga (*price consumption curve*). Apabila kurva anggaran seperti yang ditunjukkan oleh MR1, maka A akan memilih konsumsi barang publik sebanyak OG1 dan barang swasta sebanyak MM1. Karena barang publik yang tersedia sebanyak OG1, maka jumlah OG1 itu yang tersedia untuk konsumen B. Konsumsi barang swasta oleh individu A sebanyak MM1, sehingga barang swasta yang tersedia untuk B sebanyak NL1, dimana  $MM1 + NL1 = CII$ . Kurva NJ menunjukkan jumlah barang swasta yang tersedia bagi individu B dan individu B akan mencapai optimum dalam mengkonsumsi barang-barang publik dan swasta pada titik Q dimana kurva konsumsi-harganya berpotongan dengan kurva NJ. Individu A akan berada pada tingkat keseimbangan konsumen (titik F), dan total produksi akan berada pada titik E. Kedua individu mengkonsumsi barang publik sebesar OGo dan barang swasta sebesar CIO dimana

individu A mengkonsumsi MMO barang swasta, individu B mengkonsumsi barang swasta sebanyak  $NLo$  dan total produksi barang swasta =  $MMo + NLo = CIo$ .



Di gambar 1 terlihat bahwa ketika anggaran berada pada garis MR, maka ketersediaan barang public mencapai titik optimumnya pada F, sehingga barang public tersedia sebanyak  $OG_0$ . Kemudian ketika anggaran bergeser ke  $MR_1$  maka titik optimumnya pun bergeser dan ketersediaan barang public menjadi  $OG_1$ , lebih sedikit dibanding anggaran  $OG_0$ . Hal ini menunjukkan bahwa dengan garis anggaran yang tepat, maka kebutuhan masyarakat dapat

dipenuhi dengan tepat dan optimum, dan ketika garis anggaran bergeser, maka ketersediaan barang public bergeser menjadi lebih banyak atau lebih sedikit. Hal ini juga berpengaruh terhadap ketersediaan barang swasta dan beban pajak yang harus ditanggung masyarakat.

Solusi teori ini mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Individu membayar harga yang sama untuk barang publik dan barang swasta. Setiap konsumen berada pada titik keseimbangan konsumen, yaitu dimana MRS sama dengan perbandingan harga kedua barang.
2. Hasil analisis selaras dengan distribusi pendapatan, di mana individu A memperoleh penghasilan sebesar OM dan individu B memperoleh penghasilan sebesar ON.
3. Individu A memperoleh barang swasta sebesar M<sub>Mo</sub> dan individu B memperoleh barang swasta sebesar NLo.

Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan (reality) karena bertitik tolak pada distribusi pendapatan awal di antara individu-individu dalam masyarakat dan dapat digunakan untuk menentukan beban pajak di antara para konsumen untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

### **2.10.1 Perkembangan Pengeluaran Pemerintah menurut Teori Mikro**

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis factor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan factor-faktor

yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang public menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain. Sebagai contoh, misalnya pemerintah menetapkan akan membuat sebuah pelabuhan udara baru. Pelaksanaan pembuatan pelabuhan udara tersebut menimbulkan permintaan akan barang lain yang dihasilkan oleh sector swasta, seperti semen, baja, alat-alat pengangkutan dan sebagainya.