

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

#### **2.1. Kajian Teoritis**

##### **2.1.1. Pengeluaran Pemerintah**

###### **2.1.1.1. Teori Pengeluaran Pemerintah**

Pengeluaran pemerintah bisa didefinisikan menjadi penggunaan sumber daya suatu daerah atau negara baik itu dalam bentuk uang atau sumber daya lainnya yang digunakan untuk membiayai kegiatan negara atau pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengeluaran pemerintah merupakan komponen *aggregate demand* dimana formula pendapatan nasional dengan pendekatan pengeluaran yang dinyatakan dengan:

$$Y = C + I + G + X - M \quad (2.1)$$

Persamaan ini dikenali sebagai persamaan identitas pendapatan nasional atau daerah. Pada sisi kiri (Y) disebut dengan penawaran agregat. Adapun pada sisi kiri (C, I, G, X, M) disebut dengan permintaan agregat dimana G merupakan symbol yang menunjukkan variabel pengeluaran pemerintah, I menunjukkan investasi, X-M adalah *nett eksport*. Dengan membandingkan nilai G terhadap Y secara analisis runtut waktu (*time series*) maka dapat diketahui bagaimana besaran kontribusi pengeluaran pemerintah baik itu di tingkat daerah maupun nasional.

Bailey (1995) mengategorikan perkembangan teori pengeluaran pemerintah menjadi makro dan mikro. Teori makro menunjukkan perkembangan teori pengeluaran pemerintah yang dibagi menjadi 3 model, yaitu model pembangunan perkembangan pengeluaran pemerintah, *wagner law* serta *Peacock & Wiseman Theory*.

Pertama, model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah pertama kali diperkenalkan oleh Rostow dan Musgrave. Keduanya menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah menjadi tahapan pembangunan ekonomi yang dibedakan menjadi tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut. Pada tahap awal terjadinya perkembangan ekonomi, kontribusi nilai investasi pemerintah terhadap total investasi bernilai sangat besar, hal ini dikarenakan pemerintah perlu memberikan layanan public dasar seperti pendidikan, kesehatan, transportasi dan lainnya. Pada tahap menengah, investasi pemerintah masih diperlukan dalam kapasitas yang besar untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, namun disaat yang bersamaan peranan investasi swasta juga semakin tinggi. Kontribusi pemerintah disini semakin penting mengingat semakin besarnya peranan investasi swasta, semakin banyak pula terjadinya kegagalan pasar. Pada tahapan selanjutnya, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah akan bergerak dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas kemanusiaan seperti pensiunan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan produktifitas dan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, melalui hukum wagner, Adolf Wagner mengeluarkan pendapatnya mengenai pengeluaran pemerintah. Wagner menyebutkan bahwa dalam ekonomi, apabila pendapatan per kapita meningkat maka pengeluaran pemerintahpun akan meningkat. Hukum Wagner diformulasikan dengan:

$$\frac{P_k^{PP_1}}{PPK_1} < \frac{P_k^{PP_n}}{PPK_2} < \dots < \frac{P_k^{PP_n}}{PPK_n} \quad (2.2)$$

Dimana PkPP merupakan pengeluaran pemerintah per kapita, PPK merupakan pendapatan per kapita serta n merupakan jangka waktu dalam tahun. Pandangan Wagner akan teorinya mengacu pada suatu teori yang dikenal dengan yaitu teori organis yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak terlepas dengan masyarakat lain (*organic theory of state*).

Ketiga, Teori Peacock dan Wiseman merupakan teori yang berdasar pada perspektif dimana pemerintah meningkatkan pengeluaran sementara masyarakat tidak menginginkan untuk membayar pajak lebih besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar. Teori ini dipandang sebagai teori dan model pengeluaran terbaik dibandingkan dengan yang lainnya.

#### **2.1.1.2. Pengeluaran Pemerintah di Era Otonomi Daerah dan Pentingnya Kebijakan Transfer**

Secara garis besar, pengeluaran pemerintah di Indonesia dibagi menjadi 2. Belanja tidak langsung merupakan pengeluaran yang sifatnya rutin dan tidak termasuk kedalam program pembangunan. Sedangkan belanja langsung adalah pengeluaran yang ditujukan untuk pembiayaan program pembangunan yang berkaitan untuk mendorong pencapaian target-target pembangunan yang hendak dicapai oleh pemerintah yang dianggarkan dan dilaksanakan melalui program-program di lembaga pemerintah.

Berkaitan dengan implementasi, sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota diberikan wewenang untuk mengurus keuangannya sendiri. Era otonomi daerah memungkinkan Pemerintah Daerah dapat memberikan pelayanan umum yang lebih baik yang disesuaikan dengan karakteristik di masing-masing daerahnya.

Teori tentang otonomi daerah berkaitan dengan kepercayaan bahwa efisiensi pemerintah dalam hal alokasi sumber daya dapat ditingkatkan melalui kebijakan desentralisasi. Menurut Hayek (1945) dan Musgrave (1959) kebijakan pemerintah daerah yang dekat dengan masyarakat dan memiliki kontrol geografis paling minimal dapat meningkatkan efisiensi alokasi pengeluaran pemerintah untuk pelayanan publik karena disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

- 1) Kebutuhan masyarakat setempat lebih diketahui oleh pemerintahan lokal
- 2) Kebutuhan masyarakat lebih cepat ditanggapi oleh pemerintahan lokal sehingga mampu meningkatkan efisiensi pengeluaran dana pembangunan di daerahnya.
- 3) Pemerintah lokal akan meningkatkan inovasi peningkatan layanan public yang disebabkan oleh adanya persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya.

Dalam melaksanakan pembangunan berbasis otonomi daerah, adanya tingkatan pengeluaran pemerintah dari mulai pusat, provinsi hingga kabupaten kota memungkinkan terjadinya bantuan yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Bantuan tersebut memiliki tujuan yang

diantaranya adalah mengatasi masalah antar daerah seperti permasalahan perbedaan kemampuan menarik pajak, permasalahan ketimpangan pendapatan dan mengatasi inefisiensi sebagai akibat mobilitas tenaga kerja antar daerah.

Bantuan dari pemerintahan yang lebih tinggi dapat dibedakan menjadi dua. Pertama, bantuan umum yaitu bantuan kepada pemerintahan yang lebih rendah yang tidak terikat. Hal ini dapat didefinisikan bahwa pemerintah daerah dapat mengeluarkan dana tersebut sesuai dengan keperluan daerahnya. Kedua, bantuan khusus, yaitu bantuan yang diberikan yang program dan kegiatannya ditentukan oleh pemerintah pusat.

Ada beberapa alasan dilakukannya transfer dana dari pemerintahan yang lebih tinggi. Pertama, sebagai solusi masalah ketimpangan fiskal yang setingkat. Biasanya pemerintah pusat menguasai sebagian besar sumber penerimaan utama negara, sedangkan daerah hanya berwenang untuk menarik pajak yang berbasis lokal. Kekurangan sumber penerimaan daerah untuk dapat memenuhi kebutuhannya diperlukan transfer dana dari pemerintahan yang lebih tinggi sehingga pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk membiayai program dan kegiatan sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Kedua, kemampuan daerah dalam menghimpun pendapatan tidak sama antar daerah untuk memenuhi kebutuhan yang berbeda-beda juga. Dengan membandingkan kebutuhan dan kemampuan fiskal maka dapat dihitung kesenjangan yang dapat ditutup melalui mekanisme transfer dari pusat. Ketiga, adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum (SPM) yang tidak semua daerah memiliki kemampuan pembiayaan yang cukup kuat untuk mencapai kondisi SPM. Adanya transfer diharapkan mampu menutupi kebutuhan tersebut. Keempat,

untuk mengatasi persoalan yang timbul dari efek pelayanan publik dan yang kelima adalah berkaitan dengan fungsi stabilisasi sebagaimana merupakan tugas pokok pemerintah.

## **2.1.2. Efisiensi**

### **2.1.2.1. Teori Efisiensi**

Efisiensi pada dasarnya adalah rasio antara nilai keluaran dan nilai masukan. Farrell (1957) menyebutkan bahwa efisiensi adalah satu dari sekian banyak indikator kinerja yang secara teoritis mendasari seluruh kinerja suatu organisasi. Efisiensi juga didefinisikan sebagai suksesnya organisasi dalam memaksimalkan nilai keluaran yang dicapai dari sejumlah nilai masukan telah ditentukan sebelumnya (Lovell, 1993).

Menurut Post & Spronk (1999) efisiensi dapat dikatakan meningkat dengan memperhatikan hal-hal yang tercantum sebagai berikut: (1). Mendorong nilai output, (2). Mereduksi penggunaan input, (3). Apabila output dan input mengalami peningkatan, maka kenaikan output harus lebih tinggi daripada kenaikan input, (4). Apabila output dan input menurun, maka penurunan output harus lebih kecil dibandingkan penurunan input.

Efisiensi sendiri dapat dibagi menjadi dua aspek yaitu efisiensi teknis dan efisiensi alokasi (Brissimis, Delis, & Tsionas, 2010). Efisiensi teknis atau yang dikenal dengan istilah *cost effectiveness*, yaitu suatu aspek produksi yang mengidentifikasi kombinasi optimal dari faktor input untuk memproduksi suatu tingkat output. Efisiensi ini biasanya diukur pada skala perusahaan. Sedangkan

efisiensi alokasi, yaitu suatu penilaian dari kinerja pasar yang menunjukkan optimalnya alokasi dari sumber daya yang digunakan untuk memproduksi barang dan jasa yang sesuai dengan permintaan konsumen. Kondisi ini menyebabkan optimalnya tingkat kesejahteraan konsumen, karena harga dari setiap produk merupakan biaya terendah yang dapat dibayarkan oleh konsumen dimana produsen yang dalam konteks ini merupakan perusahaan masih dapat mendapatkan keuntungan normal.

Secara garis besar, pengukuran efisiensi dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai metode. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) *Ratio Analysis*: pendekatan analisis rasio merupakan metode penilaian efisiensi dari hubungan satu input dan satu output (output/input). Analisis ini merupakan analisis yang sangat sederhana namun bisa memberikan informasi efisiensi.
- 2) *Total Factor Productivity (TFP)*: TFP merupakan pendekatan yang mengasumsikan bahwa semua unit analisis bekerja secara efisien.
- 3) *Stochastic Frontier Analysis (SFA)*: Metode ini termasuk ke dalam kategori metode parametric. Secara tipikal, SFA hanya dapat menganalisis *multiple input* dan *single output*. Selain itu, metode SFA membutuhkan keterkaitan fungsional antara variabel input dan output yang detail.
- 4) *Data Envelopment Analysis (DEA)*: DEA merupakan metode *non-parametric* yang bisa menganalisis *multiple input* dan *multiple output* dengan menggunakan model program linear yang menghasilkan nilai efisiensi relatif antar unit analisis. Selain itu DEA juga memiliki kemampuan dalam *benchmarking*.

### 2.1.2.2. Efisiensi Pengeluaran Pemerintah

Efisiensi memiliki korelasi yang kuat dengan produktivitas. Pengukuran efisiensi secara sederhana dilakukan dengan membandingkan output dan input yang digunakan dalam suatu proses penggunaan sumber daya. Kegiatan operasional dikatakan efisien jika suatu hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya yang paling minimal termasuk di area pemerintahan. Dalam pemerintahan, efisiensi digunakan sebagai salah satu cara untuk evaluasi kinerja.

Pengukuran kinerja dan perbaikan tata kelola merupakan faktor yang menentukan di dalam suatu organisasi, tidak terkecuali di sektor pemerintah dalam memperbaiki penggunaan anggaran terhadap pencapaian target-target pemerintahan. Menurut Mardiasmo (2009) pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan memperhatikan konsep *value for money*. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasar pada tiga aspek utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas.

OECD (2012) menerangkan bahwa *value for money* merupakan kombinasi optimal diantara penggunaan input dan kualitas output untuk memenuhi kebutuhan dan tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Konsep *value for money* menekankan pada 3 elemen utama yaitu:

- 1) Ekonomi, merupakan perolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu dengan harga terendah. Elemen ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir sumber daya yang digunakan, dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.



- 2) Efisiensi, merupakan pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan *output/input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.
- 3) Efektifitas, merupakan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output*.

Pada dasarnya dalam mengukur efisiensi kinerja pemerintah, ketiga elemen tersebut idealnya masih perlu mempertimbangkan elemen tambahan, yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan (*equality*). Dengan kata lain, kinerja pemerintah tidak hanya perlu memperhatikan aspek efisiensi dan efektivitas namun juga perlu memperhatikan aspek keadilan dan pemerataan.

### **2.1.3. Teori Pertumbuhan Ekonomi**

Aspek Pembangunan ekonomi sangat erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi memiliki kemampuan untuk meningkatkan nilai satu sama lain, peningkatan pertumbuhan ekonomi katalisator untuk mempermudah proses pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi merupakan proses peningkatan nilai produksi suatu negara atau daerah dalam periode tertentu (Mankiw, 2004). Suatu negara dan atau daerah yang ekonominya tumbuh diketahui apabila terjadi peningkatan PDB dan atau PDRB riil di negara atau daerah tersebut pada periode tertentu.

Produk Domestik Bruto (PDB) dan atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi. Di Indonesia, PDB dan atau PDRB dibagi menjadi atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan. Nilai atas harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung dengan menambahkan faktor inflasi, sedangkan nilai atas dasar harga konstan merupakan nilai tambah barang dan jasa dengan tidak menambahkan faktor inflasi. Berikut merupakan pendekatan perhitungan PDB dan atau PDRB:

- 1) Pendekatan Produksi. PDB dan atau PDRB adalah nilai barang dan jasa keseluruhan yang dihasilkan oleh berbagai lapangan usaha di suatu negara atau daerah. Sejak tahun 2014, di Indonesia lapangan usaha dibagi menjadi 17 Kategori.
- 2) Pendekatan Pendapatan. PDB dan atau PDRB merupakan nilai pendapatan keseluruhan yang dihasilkan oleh seluruh penduduk yang berada di suatu negara atau daerah. Pendekatan ini sangat sulit untuk dihitung di Indonesia karena adanya gap antara *reported income* dan *real income*.
- 3) Pendekatan Pengeluaran. PDB dan atau PDRB adalah nilai pengeluaran yang dikeluarkan untuk konsumsi rumah tangga, investasi, pengeluaran pemerintah dan net ekspor suatu negara atau daerah.

Sebagai indikator yang mencerminkan kenaikan pendapatan suatu negara atau daerah, pertumbuhan ekonomi seringkali dianalogikan sebagai tingkat kesejahteraan masyarakat. Perkembangan nilai pertumbuhan ekonomi dapat menunjukkan dampak terhadap indikator pembangunan lain seperti kondisi ketenagakerjaan yang ditunjukkan

oleh tingkat pengangguran terbuka, penerimaan negara dan atau daerah, iklim investasi, tingkat konsumsi masyarakat hingga menyangkut produktivitas dan angka kemiskinan.

Dalam konsep yang ideal, peningkatan pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan kesempatan kerja, penerimaan dan konsumsi masyarakat. Peningkatan kesempatan kerja akan mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan, penerimaan negara atau daerah akan meningkatkan pengeluaran pemerintah dalam pelayanan public misalnya dalam bentuk peningkatan kualitas manusia (IPM) dan infrastruktur. Adapun peningkatan konsumsi masyarakat akan mendorong tingkat investasi publik maupun swasta sehingga ketiganya akan mampu mendorong tingkat produktivitas suatu negara atau daerah dalam menghasilkan nilai ekonomi dari suatu barang dan jasa yang berkualitas.

#### **2.1.4. Teori Kemiskinan**

Analisis *Human Development Report* (HDR) dalam Griffith & Rose (2016) yang disusun oleh *United National Development Program* (UNDP) dan (OPHI) menunjukkan perkembangan studi mengenai kemiskinan yang mengalami pergeseran cukup signifikan. *Multidimensional Poverty Index* (MPI), sebuah inisiasi F. Bourguignon & Chakravarty (2003) mengenai studi kemiskinan pada akhirnya disepakati oleh UNDP dan OPHI sejak tahun 2010.

MPI pertama kali dikembangkan oleh Oxford Poverty and Human Development Initiative (2010) bekerja sama dengan UNDP. Indikator yang biasa

digunakan merupakan garis kemiskinan USD 1,25 per hari. Adapun di Indonesia pengukuran kemiskinan dilakukan dengan menggunakan pendekatan konsumsi dasar yang merupakan pengukuran garis kemiskinan ekstrim.

Sen (1976) sebetulnya sudah lama sudah lama memberikan pandangannya mengenai ketidaktepatan pendekatan moneter dalam mengukur kemiskinan. Pendekatan tersebut disebut tidak mampu memotret permasalahan kemiskinan yang lebih luas seperti kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan.

Berbeda dengan metode pengukuran kemiskinan yang selama ini berbasis pendapatan atau konsumsi. MPI melihat struktur kemiskinan lebih luas bukan sekedar pendapatan atau konsumsi tapi mendefinisikan secara multidimensi seperti keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan dan kualitas hidup. Bagi negara-negara di dunia, MPI merupakan kerangka *Sustainable Development Goals (SDGs)*, dimana setiap indikator MPI merupakan bagian dari target pencapaian SDGs. Kemiskinan dituangkan ke dalam tujuan nomor 1 dari 17 tujuan yang harus diselesaikan oleh negara-negara dunia. Seperti halnya IPM, MPI memperhatikan 3 dimensi yaitu kesehatan, pendidikan dan standar hidup.

### **1) Dimensi Kesehatan**

Indikator gizi dan kematian anak merupakan 2 indikator yang digunakan MPI untuk mengukur dimensi kesehatan yang merupakan indikator kesehatan dasar yang mutlak harus bisa diakses oleh setiap masyarakat. Dari aspek indikator gizi anak, pengukuran gizi mengacu pada standard MDGs yaitu melalui pendekatan berat badan berbanding usia anak. Anak dikatakan memiliki gizi kurang ketika berat badan berada

pada dua atau lebih di bawah standard deviasi rata- rata populasi yang menjadi acuan. Sedangkan untuk orang dewasa, menggunakan pendekatan *Body Mass Index* (BMI). Dimana seorang dewasa dianggap kurang gizi ketika BMI lebih rendah dari 18.5.

Indikator lain dari dimensi kesehatan adalah kematian anak. Secara filosofi kesehatan, adanya anak yang meninggal merupakan cerminan dari ketidakmampuan terhadap kesehatan. Bisa saja kematian tersebut akibat penyakit atau kekurangan gizi. Penilaian mencakup semua umur anak. Ketika ada rumah tangga yang memiliki kematian anak baik satu, dua atau seterusnya maka rumah tangga tersebut masuk dalam satu poin penilaian dalam MPI.

## **2) Dimensi Pendidikan**

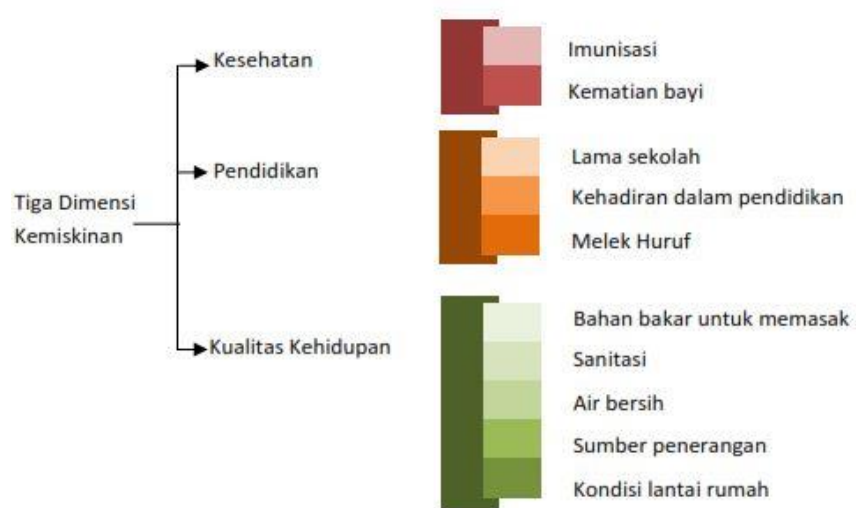
Rata-rata lama sekolah dan akses terhadap pendidikan merupakan dua indikator dalam mengukur dimensi pendidikan dalam MPI. Rata-rata lama pendidikan dalam MPI dihitung minimal ada satu orang dalam rumah tangga yang telah menyelesaikan pendidikan minimal lima tahun. Sedangkan kehadiran anak di sekolah dihitung keberadaan anak usia sekolah yaitu kelas satu sampai delapan.

## **3) Dimensi Standar Hidup**

Standar hidup mencerminkan pola kehidupan keseharian dari masyarakat yang terdiri dari enam indikator yaitu:

- 1) air
- 2) Sanitasi
- 3) listrik.
- 4) lantai rumah.
- 5) Bahan bakar untuk memasak
- 6) Kepemilikan asset.

**Gambar 2.1. Modifikasi Indikator MPI untuk Indonesia**



Sumber : Oxford Poverty and Human Development Initiative (2010)

### 2.1.5. Ketimpangan Pendapatan

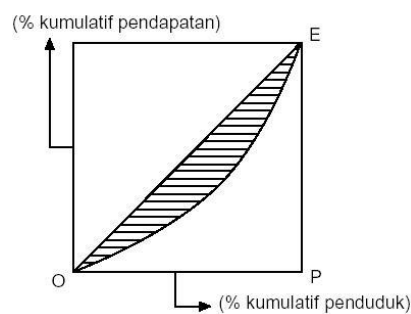
Terdapat berbagai macam alat yang dapat dijumpai dalam mengukur tingkat ketimpangan distribusi pendapatan penduduk (*Distribution Income Disparities*), diantaranya adalah kurva Lorenz, indeks Gini dan kriteria menurut World Bank.

### 2.1.5.1. Indikator Ketimpangan Pendapatan Masyarakat

#### 1) Kurva Lorenz (*Lorenz Curve*)

Kurva Lorenz merupakan representasi yang menggambarkan bentuk ketimpangan distribusi pendapatan masyarakat.

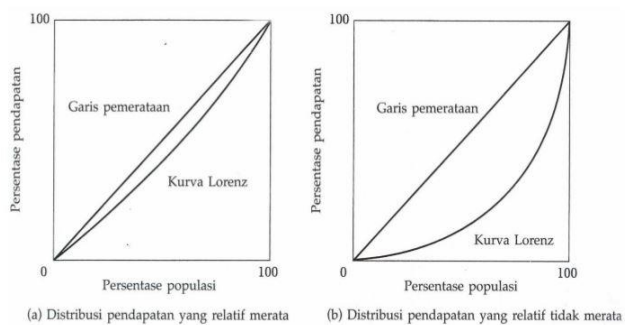
**Gambar 2.2. Kurva Lorenz**



Sumber: Todaro & Smith (2009)

Gambar di atas dapat diinterpretasikan dengan kalimat semakin jauh jarak kurva Lorenz dengan garis diagonal maka semakin timpang distribusi pendapatan. Semakin tinggi tingkat ketimpangan distribusi pendapatan disuatu negara maka bentuk kurva lorenznya akan semakin melengkung mendekati sumbu horizontal bagian bawah.

**Gambar 2.3. Distribusi Pendapatan Yang Relatif Merata dan Tidak Merata**



Sumber: Todaro & Smith (2009)

## 2) Indeks Gini

Indeks gini adalah ukuran ketimpangan pendapatan yang angkanya berkisar antara nol (pemerataan sempurna) hingga satu (ketimpangan sempurna).

$$G=1- \sum_{i=1}^n (P_i- P_{i-1})(Q_i+Q_{i-1} ) \quad (2.3.)$$

dimana :

G = Indeks gini

$P_i$  = Persentase kumulatif jumlah penduduk sampai kelas ke-i

$Q_i$  = Persentase kumulatif jumlah pendapatan sampai kelas ke-i

I = 1,2,3,...n

G = 0, *Perfect Equality*

G = 1, *Perfect Inequality*

## 3) Kriteria Bank Dunia

Khandker (2009) mengutip kriteria bank dunia dalam mendefinisikan ketimpangan pendapatan dengan kriteria berikut:

- Ketimpangan tinggi. Ketika 40% penduduk berpendapatan rendah menerima pendapatan nasional <12%,
- Ketimpangan sedang/moderat. Jika 40% penduduk berpendapatan rendah menerima pendapatan nasional 12% - 17%,
- Ketimpangan rendah. Jika 40% penduduk berpendapatan rendah menerima pendapatan nasional >17%



### **2.1.5.2. Penyebab Ketimpangan di Indonesia**

Berdasarkan publikasi yang dikeluarkan oleh World Bank (2015) mengenai ketimpangan pendapatan, terdapat empat penyebab ketimpangan di Indonesia. Keempatnya adalah sebagai berikut:

- 1) Ketimpangan peluang
- 2) Ketimpangan pasar kerja
- 3) Konsentrasi kekayaan
- 4) Ketimpangan dalam menghadapi guncangan

### **2.1.6. Peranan Pengeluaran Pemerintah Untuk Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan dan Ketimpangan Pendapatan**

Secara sederhana persamaan identitas  $Y = C + I + G + NX$  mencerminkan bagaimana pengeluaran pemerintah mampu mendorong pertumbuhan ekonomi. Setiap peningkatan pengeluaran pemerintah akan berkontribusi terhadap peningkatan PDB dan atau PDRB sehingga berpotensi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, *ceteris paribus*. Dalam memperhatikan aspek keadilan dan pemerataan, saat ini peranan pengeluaran pemerintah dituntut untuk tidak hanya berperan terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi, namun juga diharapkan berperan dalam menjalankan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperhatikan pemerataan ketimpangan. Oleh karena itu, pengeluaran dalam bentuk bantuan sosial, bantuan keuangan dan hibah yang tergabung dalam kategori belanja sosial diharapkan mampu secara langsung untuk memberikan koreksi terhadap pencapaian pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan.

#### **2.1.6.1. Belanja Sosial dan Pertumbuhan Ekonomi**

Berbagai literatur banyak membahas bagaimana mekanisme penggunaan belanja sosial dan dampaknya terhadap penurunan angka kemiskinan. Namun, penjelasan mengenai mekanisme bagaimana belanja sosial berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi sangat jarang didapatkan. Salah satu penelitian yang membahas topik tersebut merupakan review yang dilakukan oleh Barrientos (2012) yang berjudul *Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out*. Barrientos berusaha membangun kerangka dasar untuk menelusuri bagaimana pengaruh belanja sosial terhadap pertumbuhan ekonomi.

Belanja sosial pada dasarnya bukan anggaran yang sepenuhnya mampu berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi secara langsung mengingat nilai kontribusi yang sangat kecil terhadap PDB. Pada prosesnya, belanja sosial mampu mempengaruhi pertumbuhan pendapatan untuk kelompok masyarakat berpenghasilan rendah yang pada akhirnya dapat berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi secara makro. Namun demikian, hal itu dapat terjadi tergantung pada sejauh mana belanja sosial mampu mengurangi kendala kredit bagi orang miskin, sejauh mana belanja sosial memberikan kepastian dan keamanan yang lebih besar serta sejauh mana transfer sosial memfasilitasi peningkatan alokasi dan dinamika sumber daya rumah tangga sehingga pengeluaran rumah tangga bisa dilakukan lebih efisien serta dapat meningkatkan kapasitas guna meningkatkan pertumbuhan penghasilan yang berkelanjutan.

Di samping itu, penggunaan belanja sosial di beberapa negara juga telah terbukti memiliki efek positif signifikan terhadap peningkatan kualitas sumber daya

manusia. Banyak program seperti sekolah gratis untuk berbagai tingkatan, layanan dan fasilitas kesehatan gratis atau pembangunan infrastruktur lokal. Dalam beberapa aspek tersebut, indikator pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di hampir seluruh negara menunjukkan perbaikan. Oleh karena itu, mengingat adanya korelasi yang kuat antara tingkat pendidikan yang dicapai dan peluang di pasar tenaga kerja, diharapkan bahwa transfer belanja sosial akan berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi di masa depan yang lebih tinggi meskipun pengaruh ini hanya dapat dirasakan dalam jangka panjang. Namun, hal ini sudah menunjukkan bahwa belanja sosial telah yang digunakan untuk meningkatkan status pendidikan dan kesehatan penerima manfaat yang ditopang dengan perbaikan infrastruktur di daerah cenderung meningkatkan pendapatan dan produktivitas.

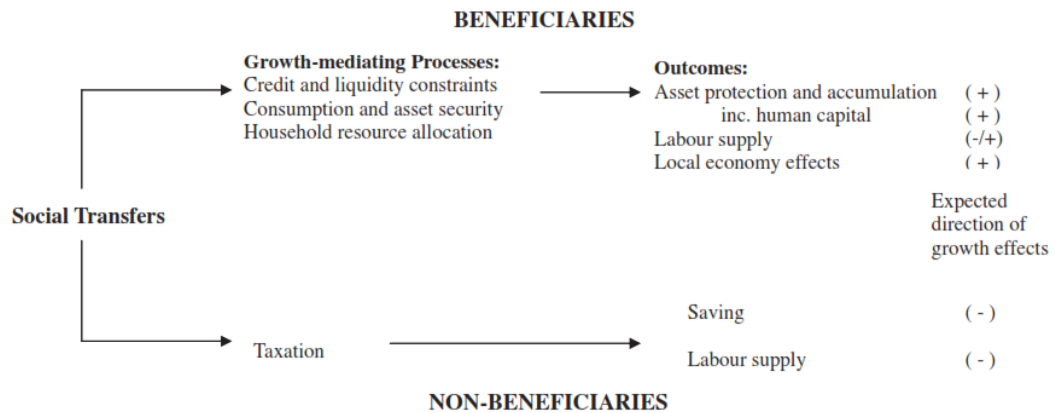
Penelitian ini menimbulkan sejumlah implikasi kebijakan untuk desain program belanja sosial. Pertama, belanja sosial dapat memfasilitasi investasi rumah tangga melalui peningkatan pendapatan rumah tangga dan dapat membantu mengatasi masalah akses ke kredit untuk orang miskin. Namun, untuk memaksimalkan pengaruh pada investasi, belanja sosial harus dilakukan secara teratur, terjadwal dan dapat diandalkan. Di samping itu, rumah tangga penerima bantuan harus memiliki informasi yang jelas, kredibel serta bertanggungjawab dalam menunaikan hak dan kewajibannya.

Kedua, program harus dirancang dengan cara yang memfasilitasi alokasi sumber daya produktif di rumah tangga. Ini adalah bidang yang belum mendapat perhatian cukup, tetapi temuan terbatas yang tersedia menunjukkan bahwa transfer dapat dan memang mengarah pada peningkatan alokasi sumber daya produktif. Efek

ini tampaknya memiliki dimensi gender yang penting, yang menunjukkan bahwa rancangan program harus mempertimbangkan apakah penyaluran transfer melalui anggota rumah tangga tertentu, khususnya perempuan, memiliki efek pada investasi rumah tangga. Misalnya, dengan menjadikan perempuan sebagai penerima langsung transfer, posisi tawar mereka di dalam rumah tangga diperkuat untuk meningkatkan jumlah pendapatan rumah tangga yang dialokasikan untuk keperluan pendidikan dan kesehatan keluarga.

Terakhir, desain belanja sosial dapat mencakup intervensi akumulasi aset komplementer. Ini termasuk peningkatan kualitas sumber daya manusia dan aspek produktifitas. Dalam hal peningkatan SDM, belanja sosial akan efektif apabila dikombinasikan dengan program yang memastikan layanan dasar di sektor kesehatan dan pendidikan tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang sesuai. Berkaitan dengan produktifitas, beberapa skema, seperti program pengentasan kemiskinan di Bangladesh telah menggabungkan belanja sosial dalam bentuk *cash transfer* dan intervensi sumber daya manusia dengan berbagai pelatihan dan keterampilan mampu membantu memaksimalkan manfaat belanja sosial terhadap pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang.

**Gambar 2.4. Framework Pengaruh Social Trasfer Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Armando Barrientos**



Sumber: Barrientos (2012)

Secara empiris, walaupun belanja sosial memiliki tujuan utama untuk mengurangi angka kemiskinan, belanja sosialpun masih memiliki dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitian Furceri & Zdzienicka (2012) menunjukkan bahwa setiap peningkatan belanja sosial sebesar 1 persen dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,1 persen. Penelitian tersebut dilakukan dengan menggunakan regresi panel data untuk negara-negara OECD tahun 1980-2005. Hasil ini sejalan dengan Demiral & Alper (2016) yang melakukan penelitian di 18 negara OECD menyebutkan bahwa belanja sosial mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi walaupun dampaknya tidak sebesar pengeluaran di bidang pendidikan dan kesehatan. Begitupun dengan Mayer, Lopoo, & Groves (2016) yang penelitiannya menunjukkan adanya hubungan positif signifikan antara belanja sosial dengan pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, Connolly & Li (2016) menunjukkan hasil yang berbeda. Penelitiannya menunjukkan bahwa belanja Sosial dan pertumbuhan ekonomi bisa memiliki hubungan yang negatif dikarenakan adanya program-program

yang tidak tepat sasaran dan penggunaan dana belanja sosial untuk melaksanakan program yang tidak meningkatkan produktifitas.

Beberapa penelitian di atas menunjukkan bahwa secara umum pengeluaran pemerintah dalam bentuk belanja sosial memiliki pengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Semakin tinggi nilai belanja sosial maka semakin tinggi pertumbuhan ekonomi terutama dalam jangka panjang.

#### **2.1.6.2. Belanja Sosial dan Kemiskinan**

Belanja sosial merupakan pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk melindungi masyarakat dari adanya resiko sosial yang berdampak pada turunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia, pengeluaran pemerintah yang khusus dialokasikan untuk hal ini adalah dalam bentuk bantuan sosial, bantuan keuangan dan hibah yang selanjutnya akan disebut dengan belanja sosial. Sesuai dengan definisinya, seharusnya belanja sosial ini memiliki dampak negatif terhadap tingkat kemiskinan, artinya setiap peningkatan belanja sosial akan diiringi oleh penurunan tingkat kemiskinan. Penelitian Celikay & Gumus (2017) menerangkan terdapat hubungan negatif antara belanja sosial dan kemiskinan. Namun hal ini hanya berlaku pada jangka pendek, karena dalam jangka panjang belanja sosial akan berdampak meningkatkan kemiskinan. Berbeda dengan pengeluaran pendidikan yang memiliki pengaruh signifikan terhadap kemiskinan baik itu dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Hubungan negatif antara belanja sosial dan kemiskinan juga dikemukakan oleh penelitian Caminada, Goudswaard, & Koster (2012).

### **2.1.6.3. Belanja Sosial dan Ketimpangan Pendapatan**

Keterkaitan dan hubungan antara bagaimana belanja sosial mempengaruhi ketimpangan pendapatan merupakan sebuah studi yang sulit mengingat hal ini sangat berkaitan dengan bagaimana efektifitas dari program-program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah berkaitan dengan upaya memperbaiki tingkat ketimpangan pendapatan. Penelitian Niehues (2010) yang berjudul *Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach* menyebutkan bahwa belanja sosial yang dilakukan untuk perluasan lapangan kerja dan dana pension berhasil untuk menurunkan ketimpangan pendapatan. Temuan ini serupa dengan temuan Anderson, Jalles D'Orey, Duvendack, & Esposito (2017) yang melakukan meta analisis dengan menggunakan 84 studi. Penelitian ini menunjukkan bahwa belanja sosial memiliki pengaruh negatif terhadap ketimpangan pendapatan yang menggunakan indeks gini. Walau bagaimanapun, pengeluaran pemerintah terutama dalam bentuk belanja sosial memiliki tendensi menurunkan ketimpangan pendapatan, namun besar kecil-nya pengaruh tersebut akan sangat ditentukan oleh bagaimana implementasi dari program yang dijalankan apakah tertuju pada kelompok penghasilan rendah atau tidak. Jika belanja sosial dalam bentuk bantuan langsung tunai dikeluarkan sebagian besar tertuju pada kelompok penghasilan menengah untuk kepentingan politik, dampak yang dihasilkan akan sangat kecil (Milanovic, 1994). Begitupun dengan belanja sosial dalam bentuk bantuan keuangan yang sering kali dinikmati oleh kelompok penghasilan tinggi, maka dampaknya akan terasa sangat kecil (Ravi, Changyong, & Zhuang, 2014). Sama halnya dengan pengentasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan pendapatan tentunya harus didukung oleh pelaksanaan program

pembangunan yang tepat sasaran, jika tidak ketimpangan pendapatan akan semakin melebar.

## **2.2. Kajian Empiris**

Peranan pengeluaran pemerintah dalam pengaruhnya terhadap berbagai indikator pembangunan daerah sedang menjadi kekhawatiran baik itu dari pemerintah sebagai regulator dan pelaksana maupun dari masyarakat selaku penerima manfaat dari pelayanan publik. Saat ini, kekhawatiran mengenai peran pemerintah dan negara telah bergeser ke arah yang lebih baik. Hal ini ditunjukkan oleh penelitian Afonso, Schuknecht, & Tanzi (2010) yang berjudul *income distribution determinants and public spending efficiency* menunjukkan bahwa semakin banyak kalangan yang ingin mengetahui efektifitas dan efisiensi dari kegiatan sektor publik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Tabel berikut menunjukkan berbagai studi yang menjadi rujukan dalam pelaksanaan penelitian.



**Tabel 2–1. Penelitian Terdahulu Terkait Penelitian**

<b>Peneliti</b>	<b>Periode</b>	<b>Unit Analisis</b>	<b>Variabel</b>	<b>Metodologi</b>	<b>Temuan Utama</b>
Afonso, Schuknecht, & Tanzi (2010)	1995 - 2000	21 negara OECD	Belanja sosial dan indeks gini	DEA	Negara dengan kemampuan belanja sosial yang besar dan memiliki pencapaian indikator pendidikan yang baik cenderung lebih efisien.
Afonso, Schuknecht, & Tanzi (2005)	2000	23 negara OECD	Belanja sosial di sektor pendidikan & kesehatan, total <i>public sector performance</i> (indikator <i>opportunity</i> dan <i>musgravian</i> )	FDH	Negara dengan kemampuan belanja sosial yang tidak begitu besar memiliki potensi untuk efisien. Begitupun negara dengan kemampuan belanja yang besar bisa kurang efisien.
Chan & Karim (2012)	2000 - 2007	Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand, China, Jepang dan Korea Selatan	Pengeluaran pemerintah, indikator <i>opportunity</i> dan indikator <i>musgravian</i> , stabilitas politik, akuntabilitas, kebebasan bersuara, <i>money growth</i> , perdagangan bebas, financial freedom.	DEA dan regresi tobit	DMU cenderung kurang efisien dalam hal target ketimpangan pendapatan. Stabilitas politik dan financial freedom memiliki pengaruh positif, sedangkan kebebasan bersuara dan akuntabilitas memiliki pengaruh negatif terhadap efisiensi belanja public.
Adam, Delis, & Kammas (2011)	1980 - 2000	19 negara OECD	Pengeluaran pemerintah, pertumbuhan ekonomi, indeks gini, tingkat pengangguran terbuka, indeks pendidikan.	DEA	Negara dengan pengeluaran public yang lebih besar kurang efisien.

Peneliti	Periode	Unit Analisis	Variabel	Metodologi	Temuan Utama
Habibov & Fan (2010)	2001 - 2005	9 provinsi di negara Kanada	Belanja sosial yang dikeluarkan untuk program pengentasan kemiskinan, <i>poverty rate</i> dan <i>poverty gap</i> .	DEA	6 dari 9 provinsi memiliki skor efisiensi yang tidak efisien.
Furceri & Zdzienicka (2012)	1980 - 2005	Negara-negara OECD	Belanja sosial, pertumbuhan ekonomi dan tingkat konsumsi	Regresi panel	Belanja sosial di sektor kesehatan dan perluasan lapangan kerja memiliki pengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat konsumsi.
Celikay & Gumus (2017)	2004 - 2011	26 daerah di negara Turki	Tingkat kemiskinan, belanja sosial di bidang pendidikan kesehatan dan pengentasan kemiskinan	<i>Regresi panel error correction model</i>	Belanja sosial memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap pengurangan kemiskinan dalam jangka pendek namun tidak dalam jangka panjang.
Anderson et al. (2017)	Dari berbagai tahun	84 studi dan lebih dari 900 hasil estimasi	Pengeluaran pemerintah di berbagai bidang, indeks gini	<i>Meta regression</i>	Pengeluaran pemerintah berperan dalam penurunan ketimpangan distribusi pendapatan. Hal ini akan efektif dengan catatan program pembangunan ditujukan bagi kelompok yang memang menjadi tujuan utama dari program pembangunan tersebut.
Barrientos (2012)	2009-2010	Developing Countries	Social transfers, pertumbuhan ekonomi, pajak, konsumsi, kredit, tabungan, tenaga kerja, etc	Ekonometrika dan survey	Belanja sosial mampu memperbaiki capaian pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan melalui berbagai pendekatan

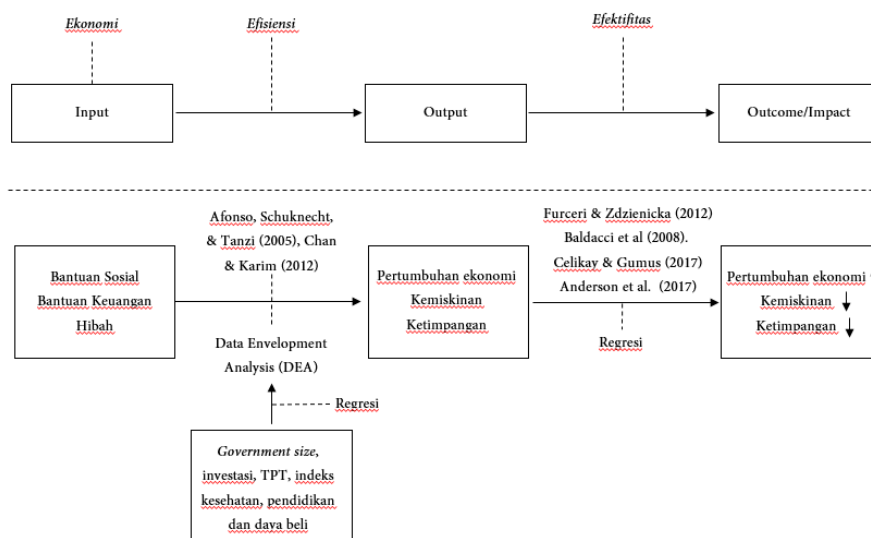
### **2.3. Kerangka Pemikiran**

Sejak berlakunya era otonomi daerah, peranan strategis dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengentaskan kemiskinan dan mempersempit ketimpangan pendapatan tidak hanya dipegang oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah juga memiliki peranan penting dalam mendukung upaya tersebut dengan memperhatikan karakteristik dan kebutuhan yang disesuaikan dengan daerahnya masing-masing yang didanai APBD dan transfer dari pemerintah pusat. Melalui pendanaan dari pusat dan daerah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu bekerja lebih efisien untuk mewujudkan target-target pembangunan. Pemerintah Daerah tidak bisa mengukur tingkat kesuksesan hanya berdasarkan pada capaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi namun juga harus memperhatikan kemiskinan dan ketimpangan.

Para ahli ekonomi sepakat bahwa efektifitas pertumbuhan ekonomi dalam memerangi kemiskinan sangat dipengaruhi oleh kondisi awal dari ketimpangan pendapatannya. François Bourguignon (2004) menafsirkan dalam konsep *triangle* pertumbuhan, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan dimana pertumbuhan ekonomi dengan distribusi pendapatan yang lebih merata akan lebih efektif untuk menurunkan kemiskinan sehingga pengeluaran pemerintah dalam hal belanja sosial akan lebih efisien. Oleh karena itu dalam proses pembangunan, mendorong laju pertumbuhan ekonomi tanpa memprioritaskan pengurangan ketimpangan dan kemiskinan akan menjadi konsep pembangunan yang salah, tidak efektif dan tidak efisien terutama dalam pengeluaran pemerintah yang bersinggungan dengan bantuan sosial, bantuan keuangan dan hibah atau yang disebut dengan belanja sosial.

Penggunaan belanja sosial ini tentunya harus direncanakan, dilaksanakan, diawasi dan dievaluasi, sebesar-besarnya digunakan untuk kepentingan masyarakat, terutama kelompok berpenghasilan rendah. Efisiensi dari penggunaan belanja sosial akan sangat menentukan keberhasilan dari program pemerintah dalam mengurangi ketimpangan dan kemiskinan yang pada akhirnya mampu meningkatkan produktivitas secara agregat sehingga meningkatkan pertumbuhan ekonomi tanpa mengesampingkan manfaatnya dalam proses pembangunan sebagaimana dengan yang disampaikan oleh Barrientos (2012). Melalui pemikiran tersebut dan mengutip kerangka *value for money* serta *result chain* yang digunakan oleh OECD (2012) dan DFID (2011), pengukuran kinerja pemerintah dengan memperhatikan efisiensi belanja sosial akan memberikan manfaat bagi efektifitas dan efisiensi pembangunan di tingkat nasional maupun daerah.

**Gambar 2.5. Kerangka Pemikiran**



Mengacu pada konsep *result chain* dan *value for money* ada 3 aspek yang dapat dilihat untuk melihat kinerja belanja pemerintah. Ketiganya adalah ekonomis, efisien dan efektif. Pertama, ekonomis berarti mengurangi anggaran untuk sebuah aktivitas dengan mempertahankan kualitas yang baik. Kedua, efisien yang berarti meningkatkan output hingga ke titik optimal dengan input tertentu atau menurunkan input ke titik optimal dengan output tertentu. Ketiga, efektif yang berarti berhasil mencapai target yang telah ditentukan dari sebuah kegiatan. Oleh karena itu, mengacu pada fenomena belanja bantuan sosial, bantuan keuangan dan hibah (belanja sosial) terhadap capaian LPE, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan, penelitian ini dimaksudkan untuk mengukur kinerja belanja sosial dengan memperhatikan ketiga aspek dari *value for money* tersebut. Penelitian Afonso et al. (2005) serta Chan & Karim (2012) menjadi rujukan utama dalam penelitian ini. Penggunaan DEA merupakan metode yang paling cocok dalam mengukur efisiensi belanja pemerintah terhadap *public sector performance* (PSP) yang direpresentasikan oleh *opportunity* dan *musgravian indicator*.

Dari sisi ekonomi dan efisiensi, penggunaan DEA merupakan pilihan metode yang tepat yang tentunya membutuhkan variabel input dan output (Aristovnik, 2013). Dari sisi input, belanja sosial (*social spending*) direpresentasikan sebagai penjumlahan dari bantuan sosial, bantuan keuangan dan hibah karena ketiga variabel tersebut merupakan pos belanja yang dikhususkan untuk mengatasi permasalahan kemiskinan. Sedangkan dari sisi output, penelitian ini hanya melihat output-output dari *musgravian indicator* yang lebih menekankan pada fungsi pemerintah dalam hal stabilisasi, distribusi dan alokasi yang direpresentasikan oleh variabel pertumbuhan

ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan yang urgensinya ditekankan oleh François Bourguignon (2004). Selanjutnya, untuk mempertajam analisis, penelitian ini dilengkapi oleh analisis regresi untuk melihat bagaimana pengaruh belanja sosial terhadap pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Pendekatan regresi ini juga dilakukan untuk melihat sisi efektifitasnya sesuai dengan penelitian Furceri & Zdzienicka (2012), Celikay & Gumus (2017) dan Anderson et al. (2017). Di samping itu, penelitian ini akan diakhiri dengan analisis regresi untuk menjawab faktor-faktor yang mempengaruhi efisiensi yang dihasilkan dari hasil pengolahan DEA. Penggunaan government size, investasi, tingkat pengangguran terbuka, indeks pendidikan, indeks kesehatan dan indeks daya beli merupakan hasil sintesa dari berbagai penelitian yang menjelaskan pendekatan mengenai bagaimana cara untuk meningkatkan efisiensi belanja pemerintah secara keseluruhan.

Terakhir, dalam penentuan nilai efisiensi ditetapkan angka 1 sebagai nilai yang efisien (Coelli, 2005). Sedangkan untuk hasil pengukuran dan perhitungan yang lebih dari 1 dan berbentuk dalam angka desimal tertentu seperti 1.00236, 1.003754 dan seterusnya merupakan angka yang dinyatakan sebagai nilai yang tidak efisien. dalam menyederhanakan angka-angka hasil pengukuran dan perhitungan, penelitian ini menggunakan konsep angka penting. Banyaknya angka penting dalam suatu angka dapat menjadi indikator tingkat ketelitian hasil pengukuran atau perhitungan. Semakin banyak angka penting maka semakin teliti hasil pengukuran atau perhitungan yang dilakukan.

## 2.4. Hipotesis Penelitian

Dari kerangka model penelitian yang akan dikembangkan di atas, pengambilan hipotesis hanya dapat dilakukan untuk analisis regresi mengingat pendekatan DEA merupakan analisis *non parametric* yang tidak memungkinkan untuk dilakukan pengujian hipotesis. Hipotesis penelitian untuk analisis regresi disampaikan pada poin-poin berikut:

- 1) Belanja sosial memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, kemiskinan serta ketimpangan pendapatan Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.
- 2) *Government size*, investasi, tingkat pengangguran terbuka, indeks Pendidikan, indeks kesehatan dan indeks daya beli memiliki pengaruh signifikan terhadap efisiensi belanja sosial terhadap pencapaian pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pendapatan serta tingkat kemiskinan Kabupaten dan Kota di Jawa Barat.