

# Kebijakan Pengeluaran Pemerintah: Antara Pertumbuhan Ekonomi dan Pemerataan

Oleh:  
Baban Sobandi, SE.,M.Si.

## *Abstract*

*Public expenditure policy is one of fiscal policies which, directly or indirectly, influences economic growth and equity. The indirect influence happens, for example, when an expenditure policy can cause the increase or decrease of private investment through crowd-out or crowd-in effects. If government expenditure is allocated to infrastructure, such as communication and transportation, this policy stimulates the growth of private investment. Expenditure policy allocated to consumptive sector will raise the cost of capital, which in turn makes the private investment crowd-out. Indeed, theoretical and empirical studies show that the variety of impacts depends upon the condition of society, degree of wellbeing, and other factors represented by developed and developing countries. Therefore, government has to consider the condition and patterns of allocation in formulating and implementing such policy.*

## A. Pendahuluan

Strategi pembangunan nasional khususnya dalam bidang ekonomi, sebagaimana dinyatakan dalam trilogi pembangunan, menempatkan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan sebagai dua sasaran yang ingin dicapai sejak awal periode pembangunan. Kedua aspek tersebut dipengaruhi oleh berbagai variabel termasuk kebijakan dalam pengalokasian anggaran. Dengan demikian, kebijakan pengalokasian anggaran dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mencapai kedua sasaran pembangunan tersebut.

Atas dasar hal tersebut, pengalokasian anggaran sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal memegang peran penting dalam perekonomian modern saat ini, dan dilakukan di semua negara dalam sistem ekonomi apapun yang mereka anut. Bahkan dalam kaitan ini, Adolph Wagner (Musgrave, 1984: 136; Aronson, 1985: 110) menyampaikan hukum tentang meningkatnya kegiatan pemerintah (*law of rising public expenditure*) yang didasari hasil kajian yang dia lakukan. Dari kajiannya di beberapa negara maju pada abad-19 ternyata bahwa pengeluaran pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun dalam perbandingan dengan pendapatan nasional. Musgrave (1984: 156-153) sendiri menyatakan bahwa penyebab pokok pertumbuhan pengeluaran tersebut ada dua, yaitu: *Pertama*, adanya pembelian barang dan jasa sebagai akibat pertumbuhan pendapatan perkapita masyarakat, perubahan teknologi, peningkatan jumlah penduduk, peningkatan biaya relatif dari barang dan jasa publik, dan adanya perpindahan penduduk dari desa ke kota yang mengharuskan peningkatan jumlah sarana dan prasarana layanan umum perkotaan. *Kedua*, adanya perubahan ruang lingkup dan jangkauan transfer yang dilakukan oleh pemerintah seperti peningkatan asuransi hari tua, pembayaran kesejahteraan untuk menyeimbangkan pendapatan, dan lain-lain.

Terkait dengan Hukum Wagner serta argumentasi Musgrave tersebut, nampak bahwa pengeluaran pemerintah merupakan variabel dampak dari laju pertumbuhan ekonomi yang menyebabkan meningkatnya pendapatan perkapita. Namun demikian, di sisi lain, pengeluaran pemerintah justru mempunyai dampak terhadap pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan. Berbagai kajian yang dilakukan para ahli dan peminat masalah ini telah banyak dilakukan. Erik Canton (2000), Stefan Folster & Magnus Henrekson (2000), Dustin Chambers (2002), dan masih banyak para pemerhati lainnya mencoba melihat pengaruh pengeluaran

pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil kajian mereka menunjukkan bahwa secara umum pengeluaran pemerintah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu Ahmed dan Miller (1999) mengatakan bahwa terdapat dua pandangan yang berbeda mengenai pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi, yaitu pandangan tradisional dan pandangan non tradisional. Pandangan tradisional menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dapat menghambat investasi, karena peningkatan pengeluaran pemerintah akan meningkatkan permintaan akan barang dan jasa, menaikkan suku bunga yang sekaligus berarti menaikkan biaya modal, sehingga akan terjadi efek pendesakan pengeluaran pemerintah terhadap investasi swasta (*crowding-out effect*), yang pada akhirnya menurunkan investasi dan sekaligus menurunkan pertumbuhan ekonomi. Pandangan kedua dinamakan oleh Ahmed dan Miller sebagai pandangan non-tradisional, yaitu suatu pandangan yang menganggap pengeluaran pemerintah justru akan mendorong investasi. Hal ini terutama terjadi di negara berkembang, karena pengeluaran pemerintah yang ditujukan untuk peningkatan infrastruktur (misalnya infrastruktur transportasi dan komunikasi) akan merangsang investor untuk menanamkan modalnya.

Realita di Indonesia menunjukkan, sejak awal pembangunan dilaksanakan hingga pertengahan tahun 1997, pertumbuhan ekonomi Indonesia menunjukkan tingkat yang meyakinkan, bahkan pertumbuhan ekonomi Indonesia mampu melebihi rata-rata pertumbuhan ekonomi Asia bahkan pertumbuhan ekonomi Dunia. ECONIT (1999) mengidentifikasi pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 1996-1997 misalnya mampu mencapai rata-rata 7%. Demikian juga distribusi pendapatan dengan salah satu indikatornya jumlah penduduk miskin di Indonesia, hingga pertengahan tahun 1997 terus mengalami penurunan hingga mencapai 22,5 juta jiwa.

Sejak pertengahan tahun 1997, krisis ekonomi yang melanda beberapa negara termasuk Indonesia, telah merubah kinerja ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang semula selalu positif dan bahkan di atas rata-rata dunia, menjadi turun, bahkan negatif. ECONIT mencatat pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 1997-1998 mencapai titik negatif yaitu hampir -15%. Demikian juga, jumlah penduduk miskin yang pada tahun 1997 hanya mencapai 22,5 juta jiwa, pada tahun 1998 meningkat menjadi 49,5 juta jiwa.

Dari sisi permintaan, anjloknya pertumbuhan ekonomi dan meningkatnya jumlah penduduk miskin disebabkan oleh turunnya permintaan baik yang berasal dari investasi swasta, investasi pemerintah, maupun konsumsi masyarakat. Sedangkan dari sisi penawaran, disebabkan oleh turunnya kesempatan kerja sebagai akibat banyaknya PHK dan berkurangnya stok modal sebagai akibat anjloknya investasi. Antara sisi permintaan dan sisi penawaran ini saling berinteraksi sehingga memperparah krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia.

Saat ini, kondisi perekonomian Indonesia sudah mulai membaik. Pertumbuhan ekonomi sudah kembali positif meskipun tidak setinggi sebelum krisis terjadi. Jumlah penduduk miskin pun sudah berkurang kembali. Pemulihan kembali kondisi perekonomian ini tidak terlepas dari berbagai kebijakan pemerintah baik dari sisi fiskal maupun dari sisi moneter. Dari sisi fiskal, dengan dana bantuan luar negeri, instrumen pengeluaran pemerintah dengan pola alokasi anggaran yang lebih menyentuh masyarakat miskin agar mampu mendongkrak permintaan, banyak dilakukan pemerintah, antara lain melalui berbagai program JPS (*Social Safety Net*). Dari sisi penawaran, berbagai kebijakan untuk menarik investasi dan membuka kesempatan kerja baru terus dipicu agar perekonomian pulih kembali. Demikian juga berbagai kebijakan moneter yang ditujukan untuk stabilisasi nilai tukar dan merangsang investasi, terus dilakukan.

Khusus berkaitan dengan kebijakan fiskal, bagaimana pola alokasi anggaran yang dilakukan pemerintah sejak beberapa tahun yang lalu hingga saat ini, dan bagaimana pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan antar daerah di Indonesia? Studi literatur ini, akan mencoba mengkaji berbagai teori yang terkait dengan pertanyaan tersebut, serta menyajikan berbagai model yang pernah dikembangkan oleh para ahli

dan para pemerhati masalah kebijakan fiskal dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan.

## B. Pengeluaran Pemerintah dan Sistem Pemerintahan

Banyak teori yang mengungkap tentang pengeluaran pemerintah. Pada umumnya teori-teori pengeluaran pemerintah berangkat dari dasar pemikiran tentang derajat besarnya peran pemerintah dalam perekonomian. Diawali dari pemikiran para tokoh ekonomi klasik yang sangat percaya terhadap kemampuan pasar (*market capitalism*) dengan peran pemerintah yang relatif terbatas, hingga perekonomian komando dengan sistem perencanaan terpusat (*centralized economic*) yang menyarankan peran pemerintah yang sangat besar dalam perekonomian. Dalam realita, perekonomian yang dipraktekkan merupakan sistem campuran dari kedua kutub ekstrem tersebut.

Ada 4 (empat) prinsip yang mendasari sistem ekonomi sosialis murni (*pure centrally planned socialism*) yaitu: Perencanaan ekonomi yang dilakukan secara terpusat oleh pemerintah pusat; Digunakannya perencanaan nasional oleh biro perencanaan pusat sebagai sumber informasi dan mengkoordinasikan pertukaran ekonomi; Kepemilikan publik (pemerintah) terhadap modal, seperti tanah dan lain-lain; dan penggunaan *moral suasion* untuk memotivasi dalam pelaksanaan perencanaan pusat dalam rangka memperbaiki kondisi perekonomian (Tresch, 2002: 7).

Di sisi lain juga terdapat 4 (empat) pilar dalam sistem perekonomian yang berdasarkan mekanisme pasar secara murni (*pure market capitalism*), yaitu adanya desentralisasi dalam pengambilan keputusan ekonomi kepada masyarakat dan sektor swasta; Pemanfaatan pasar untuk memproses seluruh informasi yang relevan dan mengkoordinasikan pertukaran ekonomi; Kepemilikan private terhadap modal dan sumber daya lainnya; Dan pemanfaatan ganjaran material (*material rewards*) untuk memotivasi perbaikan perekonomian dan pertukaran.

Teori ekonomi sektor publik dikembangkan terutama dalam hubungannya dengan perekonomian *market capitalism*, dengan prinsip humanismenya, serta pengakuan atas kedaulatan konsumen dan produsen. Dalam sistem perekonomian ini, tujuan dari kebijakan pemerintah diarahkan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dan tingkat keadilan yang tinggi (Tresch, 2002: 9). Pertumbuhan ekonomi direfleksikan dengan tingkat efisiensi yang tinggi, sedangkan keadilan memiliki dua dimensi yaitu keadilan dalam pengertian proses dan keadilan sebagai suatu outcome (*end-result equity*).

Keadilan sebagai proses dilihat dari aturan main dari suatu perekonomian, atau bagaimana cara mencapai sasaran-sasaran ekonomi itu dilaksanakan. Dengan demikian, keadilan merupakan kesamaan kesempatan atau peluang (*equal opportunity*) dan kemampuan masyarakat untuk berpindah dari suatu kondisi kepada kondisi lainnya dengan distribusi pendapatan atau kekayaan sepanjang waktu (*social mobility*). Sedangkan keadilan dalam pengertian *outcome* melihat keadilan dari 2 (dua) sisi yaitu keadilan horizontal (*horizontal equity*) dan keadilan vertikal (*vertical equity*). Keadilan horizontal diartikan sebagai perlakuan yang sama terhadap masyarakat yang mempunyai kondisi dimensi ekonomi, seperti produktivitas yang sama. Sedangkan keadilan vertikal dimaknai sebagai perlakuan yang berbeda terhadap masyarakat yang mempunyai dimensi ekonomi yang berbeda.

Selanjutnya, besar kecilnya pengeluaran pemerintah secara relatif menunjukkan besar kecilnya peran sektor publik dalam pembangunan suatu negara. Ada beberapa versi untuk menunjukkan besar kecilnya sektor publik dalam perekonomian (Musgrave 1984: 134), antara lain diukur dari besarnya pengeluaran pemerintah relatif terhadap Gross National Product (*Share in GNP*), besarnya pengeluaran pemerintah relatif terhadap pendapatan nasional (*Share in National Income*), dan besarnya pengeluaran pemerintah relatif terhadap pendapatan pribadi (*Share in Personal Income*).

## C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah

Terlepas dari ukuran mana yang digunakan, peranan pemerintah dari waktu ke waktu ternyata terus mengalami peningkatan. Musgrave (1984: 146-153) mengidentifikasi beberapa penyebab meningkatnya pengeluaran pemerintah sebagai berikut:

### **Perubahan Pengeluaran untuk Barang dan Jasa Publik**

Ada beberapa faktor yang menyebabkan perubahan dalam pengeluaran untuk barang dan jasa publik. **Faktor pertama** adalah pertumbuhan pendapatan perkapita. Makin besar income perkapita masyarakat, maka makin besar pengeluaran pemerintah. Hal ini terjadi karena, pada tingkat pendapatan perkapita yang lebih besar, terjadi perubahan perubahan struktur kebutuhan masyarakat seiring dengan pergeseran struktur produksi dan tingkat kemajuan masyarakat. Ketika pendapatan perkapita masyarakat masih rendah, struktur produksi didominasi oleh sektor pertanian, dan kemajuan masyarakat pun masih relatif rendah, maka kebutuhan akan barang sosial (*social goods*) atau barang publik (*public goods*) yang harus disediakan oleh pemerintah pun masih berupa barang atau jasa yang tidak memerlukan modal yang besar. Meskipun kebutuhan dasar masyarakat seperti prasarana sekolah, kesehatan, dan lain-lain sangat diperlukan dan harus dibiayai oleh pemerintah. Dengan demikian, maka pengeluaran pemerintah pun relatif kecil. Sebaliknya, dalam masyarakat yang mempunyai pendapatan perkapita relatif tinggi, struktur produksi pun berubah menjadi industri atau jasa, kehidupan masyarakat lebih maju, maka kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa publik lebih tinggi dan memerlukan modal yang lebih besar. Dengan demikian, maka pengeluaran pemerintah untuk penyediaan barang atau jasa publik pun menjadi lebih tinggi.

**Faktor kedua** adalah perubahan teknologi; Perubahan teknologi bisa meningkatkan pengeluaran pemerintah atau menurunkan pengeluaran pemerintah. Jika perubahan teknologi meningkatkan efisiensi dari teknologi yang telah ada, maka akan menurunkan pengeluaran pemerintah, karena akan terjadi penghematan sumber daya. Namun, kalau penemuan teknologi baru justru memunculkan permintaan akan produk barang atau jasa layanan publik yang baru, maka penemuan teknologi tersebut akan meningkatkan pengeluaran pemerintah. Misalnya, penemuan teknologi informasi di bidang komputer yang begitu cepat, mendorong berbagai aktivitas masyarakat untuk menggunakan kemajuan teknologi tersebut. Pada saat yang sama berarti kebutuhan akan infrastruktur komunikasi yang lebih canggih pun diperlukan. Takala hal tersebut tidak mampu disediakan oleh sektor swasta, maka pemerintah harus menangani akibat dari kemajuan teknologi informasi tersebut.

**Faktor ketiga** adalah perubahan jumlah dan kualitas penduduk; Perubahan jumlah penduduk meningkatkan kebutuhan akan barang dan jasa sosial atau barang dan jasa publik yang harus disediakan oleh pemerintah, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Semua kebutuhan barang dan jasa publik tersebut berimplikasi kepada makin meningkatnya pengeluaran pemerintah. Masih dalam konteks perubahan penduduk, bukan hanya jumlah yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah, tetapi juga mobilitas penduduk dan struktur penduduk berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah. Makin tinggi mobilitas penduduk, maka makin tinggi pula kebutuhan fasilitas kota yang harus disediakan pemerintah. Makin tinggi dominasi usia muda dalam struktur penduduk suatu negara, makin tinggi pula fasilitas yang harus disediakan untuk mewadahi kelompok penduduk muda tersebut.

**Faktor keempat** adalah perubahan biaya relatif dari pada jasa publik; Artinya, jika biaya pengadaan barang dan jasa publik oleh pemerintah meningkat secara relatif terhadap penyediaan barang atau jasa private oleh swasta, maka masyarakat akan mensubstitusi barang publik oleh barang private. Apabila elastisitas barang publik sangat rendah (*inelastic*), maka substitusi tidak akan terjadi. Dan secara empirik, barang dan jasa publik lebih bersifat pemenuhan kebutuhan dasar yang elastisitasnya sangat rendah, sehingga peningkatan harga barang dan jasa ini tidak menghasilkan substitusi oleh barang dan jasa private, melainkan berimplikasi kepada peningkatan pengeluaran pemerintah.

**Faktor kelima** adalah urbanisasi; Urbanisasi berdampak kepada peningkatan jumlah penduduk di perkotaan. Dengan demikian, maka fasilitas perkotaan yang harus disediakan oleh pemerintah, seperti infrastruktur transportasi, komunikasi, keamanan, kebersihan lingkungan, kesehatan, dan lain-lain juga menjadi meningkat. Hal ini selanjutnya berdampak terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah.

### **Perubahan Jangkauan Transfer yang Dilakukan Pemerintah**

**Transfer** merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang bertujuan untuk redistribusi pendapatan. Kebijakan ini dilakukan tatkala ditemukan kesenjangan pendapatan dalam masyarakat, atau dalam rangka melindungi pelaku ekonomi tertentu (produsen atau konsumen) yang dianggap perlu mendapatkan proteksi. Misalkan pemerintah memperluas jangkauan transfernya untuk asuransi hari tua, maka dengan demikian, pengeluaran pemerintah pun makin meningkat.

Tersedianya Sumber-sumber Pajak; Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara, yang sekaligus merupakan instrumen kebijakan fiskal yang dapat dimainkan untuk mempengaruhi perekonomian. Karena perannya yang besar dalam penerimaan negara, maka pajak juga sangat signifikan dalam menentukan besar kecilnya pengeluaran pemerintah. Makin banyak dan besar sumber pajak yang dimiliki, maka makin besar pula pengeluaran pemerintah untuk belanja barang dan jasa publik (barang dan jasa sosial).

**Threshold Effect;** Ada kekakuan masyarakat dalam merespon perubahan pajak. Jika karena kondisi tertentu –perang misalnya-- pemerintah menaikkan pajak hingga mencapai ambang tertentu, maka masyarakat mau tidak mau harus menerimanya sebagai suatu bentuk komitmen warga negara terhadap negaranya. Tatkala kondisi mendesak (perang) sudah berhenti, pajak biasanya tidak serta merta turun, dan masyarakat pun mau menerimanya. Dengan demikian, penerimaan pajak yang semula dialokasikan untuk membiaya kebutuhan yang mendesak (perang), maka setelah perang selesai penerimaan tersebut dipergunakan untuk belanja pemerintah non pertahanan, yaitu untuk pengeluaran barang dan jasa sosial.

**Faktor-faktor Politik dan Sosial;** Pengeluaran pemerintah juga dipengaruhi oleh faktor-faktor non ekonomi, berupa faktor politik dan sosial. Perubahan orientasi politik, biasanya berimplikasi kepada strategi pembangunan ekonomi, yang pada muaranya berdampak terhadap perubahan pengeluaran pemerintah. Demikian juga perubahan falsafah sosial dalam masyarakat berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah.

Dalam bukunya berjudul *Fiscal Economics*, Sundharam & Sundharam (1980), mengidentifikasi 8 (delapan) faktor yang mempengaruhi pertumbuhan pengeluaran pemerintah. **Pertama**, terkait dengan perubahan paradigma fungsi negara. Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) mengharuskan pemerintah mengorientasikan pengeluarannya kepada upaya-upaya penciptaan dan pemeliharaan *full employment*; Khusus di negara berkembang, pengeluaran pemerintah juga diarahkan untuk pembangunan ekonomi; Dan sejumlah besar pengeluaran pemerintah dialokasikan untuk bidang pendidikan, dan kesejahteraan sosial lainnya. **Kedua**, untuk memenuhi keperluan perang modern. **Ketiga**, pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan kota. **Keempat**, penggunaan kelembagaan demokrasi. Makin tinggi aktivitas pembangunan, maka keperluan akan kelembagaan demokrasi pun semakin tinggi. Dengan demikian, pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar. **Kelima**, peningkatan tingkat harga, yang berpengaruh terhadap dua hal, yaitu meningkatnya pengeluaran untuk barang dan jasa publik, dan meningkatnya pengeluaran untuk menggali sumber penerimaan yang lebih besar supaya mampu membiayai peningkatan belanja barang dan jasa publik tersebut. **Keenam**, depresi besar dan perluasan fungsi pemerintah. Depresi besar yang terjadi Tahun 1929-1933 telah mengharuskan pemerintah untuk berperan lebih banyak. Dalam hal ini, diwujudkan dengan peningkatan pengeluaran pemerintah untuk mendorong sisi permintaan, sehingga sisi penawaran (produksi) terdongkrak kembali. Dengan demikian, depresi besar yang terjadi secara langsung memperluas fungsi pemerintah dalam pembangunan ekonomi. **Ketujuh**, *socialistic*

*pattern* dan setting sistem perekonomian; Artinya jika suatu sistem perekonomian makin condong ke sistem sosialis atau komando, maka makin besar pengeluaran yang harus dilakukan oleh pemerintah. Sebaliknya, makin condong ke sistem ekonomi liberal, maka makin kecil pengeluaran pemerintah. **Kedelapan**, pembangunan ekonomi, artinya bahwa intensitas pembangunan yang dilaksakana berbanding lurus dengan pengeluaran pemerintah.

Dalam kaitan dengan pengeluaran pemerintah ini pula, beberapa pakar menyampaikan hasil kajiannya. Wagner, yang terkenal dengan Wagner's Law-nya (Aronson, 1985: 110) atau *the law of rising public expenditure* menyatakan bahwa terdapat hubungan antara pertumbuhan pendapatan nasional dengan pertumbuhan pengeluaran pemerintah. Prosentase peningkatan pengeluaran pemerintah lebih tinggi daripada prosentase peningkatan pendapatan nasional. Dengan kata lain, prosentase pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional dari waktu ke waktu mengalami peningkatan. Pertumbuhan pengeluaran pemerintah merupakan dampak dari pertumbuhan pendapatan nasional, dan pertumbuhan pendapatan nasional merupakan dampak dari pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi meningkatkan jumlah penduduk, sehingga fasilitas publik yang harus disediakan oleh pemerintah menjadi meningkat pula. Dengan demikian, maka pengeluaran pemerintah pun menjadi meningkat.

Sementara itu, Ernst Engel (Aronson, 1985: 111-112), seorang ekonom berkebangsaan Jerman mencoba mengungkapkan argumentasi pertumbuhan pengeluaran pemerintah dengan berangkat dari pengeluaran individu atau keluarga. Ada 4 (empat) alasan yang menjadi argumentasi Engel terhadap pertumbuhan pengeluaran pemerintah menurut Engel, yaitu:

- (1) Makin tinggi pendapatan masyarakat, maka makin kecil prosentase pengeluaran untuk mempertahankan kehidupannya (*subsistence*).
- (2) Prosentase pengeluaran untuk pakaian relatif hampir sama, berapapun pendapatannya;
- (3) Prosentase pengeluaran untuk penginapan atau sewa, untuk bahan bakar, dan penerangan, selalu sama berapa pun pendapatannya;
- (4) Dengan demikian, jika terjadi peningkatan pendapatan, maka pengeluaran untuk lain-lainnya menjadi besar.

Dalam konteks ini, pemerintah harus mengakomodasi pengeluaran masyarakat untuk lain-lain, yang diantaranya merupakan pengeluaran untuk barang dan jasa publik. Apabila pemerintah merespon peningkatan pengeluaran masyarakat ini, maka pengeluaran pemerintah akan meningkat.

William Baumol (Aronson, 1985: 112-114) mempunyai pandangan lain mengenai hal ini. Baumol membagi aktivitas ekonomi ke dalam dua kelompok yaitu aktivitas ekonomi dengan kemajuan teknologi dan aktivitas ekonomi tanpa kemajuan teknologi. Akibatnya, aktivitas ekonomi dengan kemajuan teknologi mempunyai tingkat produktivitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan aktivitas ekonomi tanpa kemajuan teknologi. Pada periode tertentu dalam suatu area tertentu, tingkat upah relatif sama. Dengan demikian, aktivitas ekonomi yang mempunyai tingkat produktivitas yang lebih rendah berarti mempunyai *unit cost* yang lebih mahal (lebih tinggi). Dengan sendirinya barang dan jasa yang diproduksi oleh sektor dengan produktivitas rendah akan tersingkir dari pasar dan diganti oleh barang dan jasa yang diproduksi oleh sektor dengan biaya yang lebih murah (efisien). Namun apabila ada faktor non ekonomi yang mengharuskan mempertahankan barang dan jasa yang dihasilkan oleh sektor non produktif tersebut, maka pengeluaran untuk barang dan jasa tersebut secara relatif menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan barang dan jasa yang diproduksi oleh sektor produktif. Selanjutnya, jika sektor publik mempunyai produktivitas lebih rendah karena tidak mempunyai tingkat teknologi yang lebih maju dan tingkat kompetisi yang lebih rendah, dengan asumsi (1) elastisitas barang dan jasa publik relatif rendah, (2) perkembangan produktivitas sektor privat lebih tinggi daripada sektor publik, (3) dan tingkat upah yang relatif sama antara sektor publik dan sektor private; maka biaya produksi barang dan jasa sektor publik akan lebih mahal, yang pada

akhirnya pengeluaran pemerintah akan meningkat lebih cepat dibandingkan dengan peningkatan pendapatan nasional.

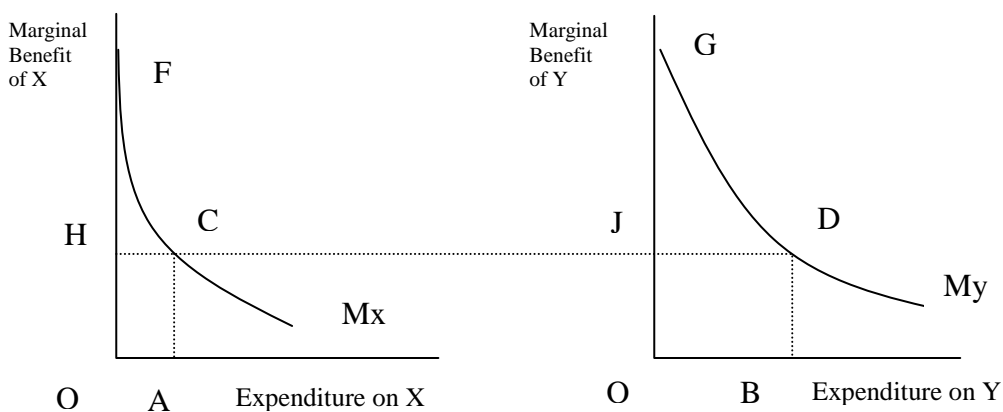
Alan Peacock dan Jack Wiseman melakukan studi tentang pertumbuhan pengeluaran pemerintah (*public expenditure*) di Inggris pada periode 1890-1955 (Aronson, 1985: 114-115). Hasil studi tersebut melahirkan kesimpulan bahwa pada tingkat tertentu masyarakat mempunyai toleransi terhadap pajak yang dikenakan. Dalam kondisi normal, peningkatan pendapatan nasional akan meningkatkan penerimaan pemerintah, meskipun tarif pajak tidak berubah. Akibat selanjutnya, pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Jika terjadi gangguan terhadap kondisi normal tersebut yang mengharuskan pemerintah menaikkan pengeluarannya, maka mau tidak mau pemerintah harus menaikkan pajak dan masyarakat harus mau untuk membayarnya. Akibatnya, dana masyarakat dan swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang, karena sebagian dialihkan kepada pajak sebagai penerimaan pemerintah (*displacement effect*). Jika kondisi mendesak tersebut adalah perang, maka pembiayaan perang tidak cukup berasal dari kenaikan tarif saja melainkan juga harus melakukan pinjaman ke luar negeri. Jika perang telah usai, sebenarnya pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajaknya seperti semula. Namun karena pemerintah juga harus membiayai bunga dan cicilan utang, maka penurunan tarif pajak pun tidak dilakukan. Ini yang disebut dengan *inspection effect*.

Pengalihan sumber daya dari sektor privat ke sektor publik bukan hanya disebabkan oleh perang tetapi juga dapat disebabkan oleh faktor sosial. Terjadinya gangguan sosial akan menyebabkan pengalihan konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah (*concentration effect*). Adanya konsentrasi kegiatan ini menyebabkan meningkatnya pengeluaran pemerintah.

#### D. Pertimbangan Alokasi Pengeluaran Pemerintah kepada Berbagai Kegiatan

Apa yang menjadi pertimbangan dalam menentukan besarnya alokasi anggaran kepada berbagai sektor dan proyek pembangunan agar mendapatkan manfaat yang maksimal? Penentuan pilihan atas pelaksanaan dan pembiayaan pembangunan harus didasarkan pada pertimbangan *net benefit* yang paling maksimal yang dapat diperoleh dari pembangunan tersebut. Pada kondisi anggaran tertentu (*budget size fixed*) net benefit yang maksimal dapat dicapai pada saat *marginal benefit* dari berbagai kegiatan pembangunan tersebut sama. Prasyarat ini dikenal dengan *equimarginal principle*. Musgrave (1984: 158) menggambarkan persyaratan tersebut sebagai berikut:

**Gambar 1**  
**Alokasi Pengeluaran Pemerintah Dengan Fixed Budget**

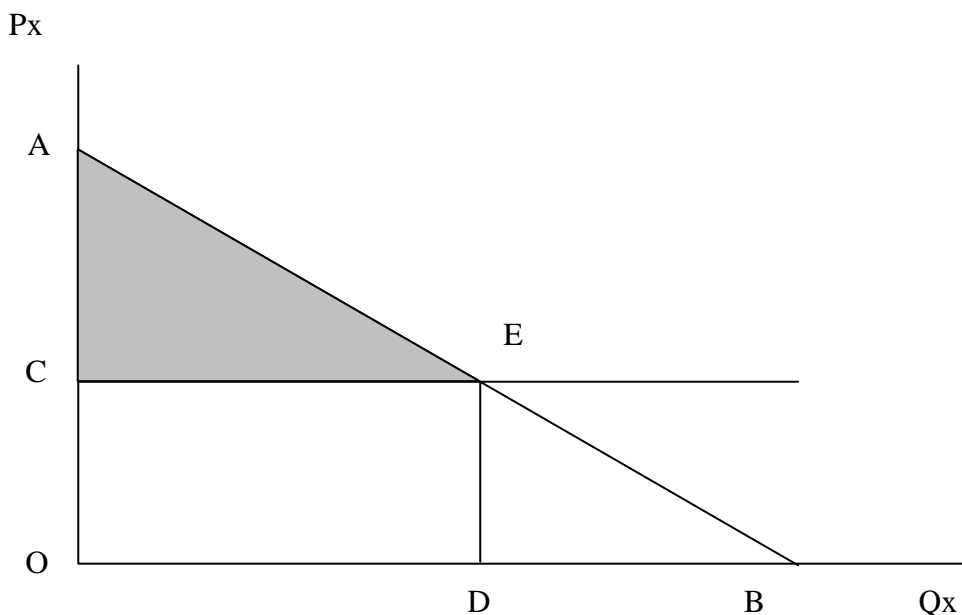


Jika  $M_x$  adalah menggambarkan marginal benefit yang didapatkan dari kegiatan X, dan  $M_y$  adalah marginal benefit yang didapatkan dari kegiatan Y, maka kondisi optimal total benefit

akan diperoleh jika  $M_x$  sama dengan  $M_y$ . Dalam gambar ditunjukkan, kegiatan pembangunan akan mendapatkan manfaat yang optimal jika untuk kegiatan A dialokasikan dana sebesar OA dan untuk kegiatan B dialokasikan dana sebesar OB. Total pengeluaran pemerintah adalah sebesar  $OA + OB$ . Apabila anggaran tidak tertentu (*budget size variable*) maka permasalahannya adalah pilihan antara produksi barang dan jasa publik (*public goods*) dengan barang dan jasa privat (*private goods*) dalam pemanfaatan sumber daya. Pembiayaan pembangunan tetap harus didasarkan kepada *net benefit* yang paling maksimum, yaitu tatkala *marginal benefit* dari barang dan jasa publik sama dengan *marginal benefit* dari barang dan jasa privat. Pengadaan barang dan jasa publik harus ditingkatkan dan pengadaan barang dan jasa privat harus dibatasi hingga *marginal benefit* dari kedua sektor tersebut sama.

Selanjutnya, berapakan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari penyediaan barang publik tersebut? Dalam hal ini perlu difahami terlebih dahulu konsepsi tentang surplus konsumen (*consumer surplus*), sebagaimana digambarkan secara singkat berikut ini:

**Gambar 2.2**  
**Manfaat Proyek (*Project Benefit*) dan Consumer Surplus**



$Q_x$  adalah barang publik yang akan disediakan oleh pemerintah, dan  $P_x$  adalah harga barang publik tersebut. AB adalah kurva permintaan akan barang publik tersebut. Titik E adalah titik optimal untuk menentukan kuantitas dan harga barang publik tersebut. Dalam kondisi titik E ini, jumlah barang yang diproduksi adalah sebesar OD dan harga yang ditetapkan sebesar OC. Dengan demikian maka, surplus konsumen yang didapatkan atau dengan kata lain *net benefit* dari penyediaan barang publik tersebut adalah sebesar CAE yaitu daerah yang diarsir.

## E. Pengaruh Kebijakan Pengeluaran Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Tove Strauss (1998) dalam tulisannya berjudul *Growth and Government: Is there Difference Between Developed and Developing Countries?* Memaparkan pengaruh besarnya peran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi di negara maju dan negara berkembang. Hasil kajian di 64 negara industri dan negara berkembang menunjukkan terdapat perbedaan dampak peran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi antara negara berkembang dengan negara maju.

Secara umum dapat dikatakan bahwa surplus anggaran (*budget surplus*) adalah sangat penting untuk memacu pertumbuhan di LDCs, tetapi tidak penting di negara-negara industri. Sementara itu, pola penerimaan modal justru berpengaruh di negara-negara industri.

Habib Ahmed dari Islamic Development Bank dan Stephen M. Miller dari University of Connecticut pada Tahun 1999 melihat *Crowding-Out* dan *Crowding-In* yang terjadi dari beberapa komponen pengeluaran pemerintah, dalam tulisannya berjudul *Crowding-Out and Crowding-In Effects of the Components of Government Expenditure*, mereka berdua mencoba menguji pengaruh daripada dis Agregasi pengeluaran pemerintah terhadap investasi dengan menggunakan metode estimasi *fixed effect* dan *random effect* dengan menggunakan data panel di beberapa negara. Dengan menggunakan constraint anggaran pemerintah, mereka mengeksplor pengaruh daripada pajak dan pengeluaran pemerintah yang dibiayai oleh pinjaman untuk seluruh sampel, dan per sub sampel yaitu kelompok negara maju dan negara sedang berkembang.

Terkait dengan dampak pengeluaran pemerintah terhadap investasi sektor swasta, sebenarnya ada dua pandangan yang berkembang. Pandangan tradisional mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah mendesak keluar investasi sektor privat. Dengan kata lain, pengeluaran pemerintah yang lebih tinggi yang dibiayai oleh pajak atau pinjaman, akan meningkatkan permintaan akan barang dan jasa, meningkatkan tingkat bunga, membuat harga modal menjadi lebih mahal, dan pada akhirnya menurunkan atau mengurangi investasi sektor swasta. Sementara itu, pandangan non-tradisional justru sebaliknya, pengeluaran pemerintah akan menjadi stimulus bagi investasi swasta. Pendesakan ke dalam (*crowding in*) daripada investasi swasta tersebut terjadi ketika sumber daya ekonomi berada dibawah *full employment (under employment)*. Hal ini terjadi terutama di negara-negara yang sedang berkembang, sebagai contoh ketika terjadi peningkatan pengeluaran pemerintah terhadap infrastruktur justru merangsang investasi. Mengenai pandangan yang pertama terjadi di negara maju dan berkembang. Sedangkan pandangan yang kedua terjadi hanya di negara berkembang.

Ahmed dan Miller merujuk beberapa kajian yang dilakukan sebelumnya, antara lain: Kajian yang dilakukan oleh Barro (1990) yang melihat pengaruh pengeluaran pemerintah yang dibiayai oleh pajak terhadap investasi dan output. Hasilnya menunjukkan bahwa pajak pendapatan yang lebih tinggi mengurangi pendapatan (*return*) setelah pajak dari investasi sektor swasta, dan selanjutnya berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Barro membagi pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak tersebut ke dalam dua kategori yaitu pengeluaran untuk sektor *unproductive (consumption) services* (seperti pemberian subsidi makanan) dan pengeluaran pemerintah untuk sektor *productive* (seperti pembangunan infrastruktur). Atas dasar pembagian tersebut ditemukan bahwa pembiayaan untuk sektor *unproduktive (consumption)* berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan, sedangkan pengeluaran untuk sektor *produktive* berpengaruh positif. Kategorisasi pengeluaran pemerintah ke dalam sektor *unproduktive* dan *produktive* menjadi dasar bagi Ahmed dan Miller untuk melihat dampak pengeluaran pemerintah tersebut terhadap investasi sektor privat. Penelitian lain yang mencoba melihat pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi juga pernah dilakukan oleh Kormendi and Meguire (1985), Grier and Tullock (1989), dan Landau (1983), dan menemukan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor konsumsi sebagai bagian dari GDP berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan GDP perkapita riil. Selanjutnya Barro (1991) memodifikasi data yang digunakan dalam model Summers dan Heston, dengan membagi ke dalam pengeluaran pemerintah untuk pertahanan dan pendidikan. Dia menemukan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor konsumsi mempunyai pengaruh negatif yang signifikan terhadap pertumbuhan GDP riil perkapita., sedangkan pengeluaran pemerintah untuk investasi berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap pertumbuhan GDP riil perkapita.

Atas dasar berbagai referensi tersebut, Ahmed dan Miller menguji pengaruh perbedaan variabel fiskal terhadap investasi domestik. Mereka menggunakan data time-series dan cross section di 39 negara pada periode 1975 sampai 1984. *Fixed-effect* dan *random-effects* digunakan

sebagai teknik untuk melihat perbedaan struktural antar negara. Mereka membagi sampel kedalam dua kategori yaitu negara maju dan negara berkembang. Mereka menggunakan metode Miller dan Russek (1997) untuk menganalisis constraint anggaran pemerintah ke dalam model yang mereka bangun.

Hasil kajian Ahmed dan Miller dapat dipaparkan sebagai berikut:

- Variabel-variabel bebas yang digunakan dalam model mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap investasi pada seluruh sampel. Hasil ini sesuai dengan temuan Levine dan Renelt (1992). Selain itu, total pengeluaran pemerintah yang dibiayai oleh utang mempunyai pengaruh yang tidak signifikan pada seluruh sampel, namun setelah dipisah ternyata mempunyai pengaruh positif di negara-negara berkembang dan pengaruh negatif di negara-negara maju. Kemudian, peningkatan pajak, sementara pengeluaran pemerintah konstan (sehingga surplus meningkat atau defisit berkurang) telah mengurangi *investment share of GDP* pada keseluruhan sampel dan pada negara berkembang.
- Total pengeluaran pemerintah secara *aggregate* mendesak keluar (*crowd out*) investasi pada tiga kategori sampel (keseluruhan, negara berkembang, dan negara maju). Namun, peningkatan pengeluaran pemerintah *aggregate* yang dibiayai oleh utang berpengaruh positif terhadap investasi di negara-negara berkembang, dan sebaliknya jika pengeluaran tersebut dibiayai oleh pajak.
- Secara parsial, pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap investasi dapat dijelaskan sebagai berikut: Pengeluaran pemerintah untuk *social security* dan kesejahteraan mendesak keluar investasi, sedangkan pengeluaran untuk transportasi dan komunikasi justru malah menarik investasi. Meningkatnya investasi yang disebabkan oleh pengeluaran pemerintah pada sektor transportasi dan komunikasi disebabkan karena kedua sektor tersebut merupakan prasarana penting yang dibutuhkan untuk peningkatan aktivitas perekonomian. Dengan kata lain, peningkatan pengeluaran untuk kedua sektor ini, meskipun di satu sisi meningkatkan biaya modal, namun di sisi lain telah merangsang sektor swasta untuk menanamkan modalnya karena prasarana semakin meningkat. Sementara itu, di negara-negara maju pengeluaran untuk sektor transportasi dan komunikasi ini hampir hilang, tetapi pengeluaran untuk kesehatan dan pengeluaran lainnya, juga mendesak investasi keluar.
- Selanjutnya, pengaruh pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak terhadap investasi. Dalam hal ini, alokasi pengeluaran pemerintah mendesak investasi keluar, kecuali pengeluaran pada sektor transportasi dan komunikasi yang justru menarik investasi ke dalam. Untuk negara-negara berkembang, pengeluaran untuk sektor transportasi dan komunikasi tetap menginduksi investasi, sedangkan pengeluaran untuk *social security* dan kesejahteraan mereduksi investasi. Kemudian, pengeluaran untuk pertahanan di negara berkembang mengurangi investasi. Di negara maju, pembiayaan yang bersumber dari pajak untuk kesehatan, keamanan sosial dan kesejahteraan, dan pengeluaran lainnya, juga mengurangi investasi.

Selain Ahmed dan Miller, juga masih banyak para ahli yang melakukan kajian terhadap hal ini. Stefan Folster dan Magnus Henrekson (2000) dalam tulisannya berjudul "*Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries*", menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah dan pajak terhadap pertumbuhan ekonomi khususnya di negara-negara kaya. Sebagai kesimpulan dari kajian Folster dan Henrekson menunjukkan bahwa hubungan antara *government size* dengan pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan *econometric panel model* pada sampel di negara negara kaya selama periode 1970–1995 bahwa *government expenditure* mempunyai hubungan negatif secara signifikan dengan laju pertumbuhan ekonomi di negara-

negara kaya. Hal ini berarti jika terjadi peningkatan rasio pengeluaran pemerintah terhadap GDP sebesar 10% maka akan terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,7-0,8%. Demikian juga dengan pajak yang mempunyai pengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Qazi Masood Ahmed (2000) dari University of Karachi - Pakistan, dalam kajiannya berjudul *A test of relative efficacy of tax expenditures and direct expenditures: A neo-classical approach* menguji pengaruh kebijakan perpajakan dan kebijakan pengeluaran pemerintah terhadap investasi di Pakistan, khususnya pada Sektor Industri Manufaktur. Kebijakan perpajakan berpengaruh kepada meningkatnya biaya modal (*cost of capital*), sedangkan kebijakan pengeluaran pemerintah dilakukan melalui *public investment*. Data yang digunakan adalah time series dari Tahun 1977 sampai dengan 1994. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan perpajakan melalui biaya modal dan kebijakan pengeluaran pemerintah melalui *public investment* sangat penting dan menentukan investasi swasta. Hal ini didasari alasan bahwa ketika kebijakan perpajakan ataupun kebijakan pengeluaran pemerintah kedua-duanya berpengaruh terhadap investasi, *tax expenditure depreciation allowances* lebih efektif daripada *direct expenditure*. Hasil kajian ini juga dapat menjawab bahwa estimasi ekonomi daripada *tax expenditure* adalah sangat tinggi berimplikasi bahwa manfaat daripada *tax expenditure* diambil oleh investor yang telah menginvestasikan modalnya.

Erik Canton (2000) dalam tulisannya berjudul "*Fiscal policy in a stochastic model of endogenous growth*", mengkaji hubungan antara kebijakan fiskal dengan laju pertumbuhan ekonomi. Kajian ini didasari oleh hipotesis bahwa investasi publik berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Penerimaan yang berasal dari pajak sangat menentukan pengeluaran (belanja) pemerintah. Dengan demikian, karena pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, maka di sisi lain pengeluaran pemerintah juga berpengaruh terhadap intensitas terjadinya fluktuasi siklikal (*cyclical fluctuatin*). Dalam tulisannya, Canton membahas beberapa hal termasuk pengaruh pajak terhadap pertumbuhan ekonomi, pengaruh pajak terhadap fluktuasi siklikal, pengaruh kebijakan fiskal terhadap kesempatan kerja, serta hubungan antara pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan siklus bisnis.

Selanjutnya, hasil penelitian ini menyimpulkan beberapa hal, yaitu: **Pertama**, bahwa kajian ini mencoba melihat hubungan antara pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan siklus yang berubah-ubah. Pendidikan masyarakat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi jangka panjang, namun di sisi lain untuk memberikan pendidikan kepada masyarakat pemerintah harus melakukan pemungutan pajak pendapatan. Dalam hal ini penenaan pajak berpengaruh terhadap terjadinya *business cycle*. Dengan kata lain pengeluaran pemerintah untuk biaya pendidikan telah memacu pertumbuhan ekonomi jangka panjang, namun di sisi lain juga meningkatkan intensitas siklus bisnis. Hampir 7% variasi yang terjadi dalam output ditentukan oleh perubahan tingkat pajak. **Kedua**, model ini juga mencoba melihat implikasi dari interaksi antara pertumbuhan ekonomi dan siklus bisnis, dan pengaruhnya terhadap ukuran pemerintah (*government size*) terhadap stabilitas makro ekonomi. Dalam hal ini berapakah tingkat pajak yang optimal dan bagaimanakah kebijakan fiskal yang optimal, juga dapat dijawab dengan kerangka model ini, termasuk menentukan perencanaan yang terkait dengan tingkat pajak modal dan tenaga kerja, pengeluaran yang optimal untuk *lump-sum transfer* dan pelayanan publik. Dan yang tak kalah menariknya juga adalah bagaimana pengaruh penghilangan atau pengurangan pajak terhadap kesejahteraan masyarakat.

## **F. Hubungan Kebijakan Pengeluaran Pemerintah, Pertumbuhan, dan Pemerataan**

Dalam kerangka hubungan antara kebijakan pengeluaran pemerintah, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan, Dustin Chambers dari University of California, pada Tahun 2002 menyajikan hasil penelitiannya dalam suatu working paper berjudul *A Semiparametric Analysis of the Role of Inequality, Investment, and Government Expenditure in Economic Growth*. Chambers

mencoba mengkaji peranan ketimpangan, investasi, dan pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, dengan menggunakan panel data beberapa negara dan *fixed effect* sebagai alat estimasi untuk melihat karakteristik dari setiap negara tersebut.

Dengan menggunakan model yang dia kembangkan sendiri, ditemukan beberapa hal. *Pertama*, hubungan antara ketidakmerataan dengan pertumbuhan menunjukkan bahwa pada tingkat investasi yang relatif rendah suatu peningkatan ketidakmerataan dihubungkan dengan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi. Jika pengeluaran pemerintah meningkat, manfaat yang paling besar adalah bahwa tingkat ketidakmerataan secara bertahap akan menurun. Dengan kata lain, jika pengeluaran pemerintah mendekati 19% sampai 20% dari GDP, ketidakmerataan yang lebih tinggi mengurangi pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, pada tingkat investasi yang lebih tinggi suatu peningkatan ketidakmerataan secara umum berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

Jika investasi berubah dari tingkat yang rendah ke tingkat yang lebih tinggi namun moderat, maka *marginal impact of additional inequity* (tambahan dampak dari penambahan ketidakmerataan) meningkat lalu menurun pada negara dengan tingkat pengeluaran pemerintah yang rendah. Dalam negara yang mempunyai tingkat pengeluaran pemerintah yang tinggi, *marginal impact of additional inequality* mula-mula menurun lalu meningkat. Dalam negara yang tingkat investasinya relatif rendah, dan tingkat pengeluaran pemerintah relatif lebih tinggi, pada umumnya tingkat pertumbuhan ekonomi meningkat. Ketika pengeluaran pemerintah mendekati di atas 17% dari GDP, pengeluaran pemerintah yang lebih tinggi cenderung memperlambat tingkat pertumbuhan ekonomi. Ketika investasi ditetapkan pada nilai tertentu, pengurangan pertumbuhan ekonomi akan tercermin dari *crowding-out effect*.

Sebagai kesimpulan dari kajian Chambers ini adalah bahwa *marginal impact of inequality* terhadap pertumbuhan ekonomi adalah tinggi dan *nonlinear*, dan tergantung kepada tingkat investasi dan pengeluaran pemerintah. Pada tingkat investasi dan pengeluaran pemerintah yang kurang memadai, ketidakmerataan yang lebih tinggi mendukung pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain, ketika investasi dan/atau pengeluaran pemerintah penting, ketidakmerataan yang lebih tinggi akan menurunkan tingkat pertumbuhan. Bagian dari dampak hubungan antara ketidakmerataan dengan pertumbuhan menunjukkan bahwa *government expenditure* dan *investment* merupakan hal yang penting dan berpengaruh langsung secara nonlinear terhadap pertumbuhan ekonomi.

Nobuo Akai dan Toshihiro Ihuri dalam tulisannya berjudul "*Central government subsidies to local public goods*" menjelaskan hubungan antara subsidi pemerintah pusat untuk pembiayaan barang publik yang ada di daerah terhadap kesejahteraan masyarakat. Mereka berdua menguji pengaruh subsidi pemerintah untuk pengadaan barang publik terhadap kesejahteraan masyarakat. Hasil kajian menyimpulkan bahwa *local public goods* menimbulkan *spillover benefit* kepada daerah lainnya dalam kondisi *Nash Equilibrium*. Kajian ini mencoba menguji pengaruh kesejahteraan (*welfare effect*) dari instrumen kebijakan pemerintah pusat ketika pemerintah menyediakan barang publik. Selain itu, kajian ini juga dapat menentukan bagaimana kondisi tingkat subsidi optimal terhadap *local public goods*, dan *central public goods*. Ditunjukkan pula bahwa pengaruh kesejahteraan (*welfare effect*) tergantung kepada *substitution effect* dan *evaluation effect* antara *central public goods* dan *local public goods*. Hasil analisis selanjutnya merekomendasikan bahwa kebijakan subsidi tersebut akan bekerja dengan baik jika *central public goods* dianggap berlebihan dan tingkat subsidi lebih kecil daripada tingkat kritis. Dalam kasus ini, penurunan tingkat pajak pendapatan akan memberikan manfaat bagi daerah.

Pada Tahun 1998, Anwar Sanusi menulis disertasinya berjudul "*Pengaruh Alokasi Sumber Dana Terhadap Perubahan Struktur Produksi dan Distribusi Pendapatan Antar Daerah di Indonesia*". Sanusi memodifikasi model-model yang telah dikembangkan sebelumnya, yaitu model yang pernah dikembangkan oleh Chenery dan Syrquin mengenai perubahan struktur produksi suatu negara dengan fungsi non linear. Hasil kajian Sanusi dapat diringkaskan sebagai berikut:

**Pertama**, Masing-masing sumber dana yaitu Inpres, proyek-proyek sektoral, PAD, dan investasi swasta mempunyai pengaruh nyata dalam proses perubahan struktur produksi sektoral yang diperlukan bagi perekonomian daerah, yakni suatu proses perubahan dimana kontribusi (sumbangan relatif) nilai tambah sektor primer di dalam komposisi PDRB semakin berkurang, diikuti oleh makin besarnya kontribusi nilai tambah sektor sekunder dan tersier. **Kedua**, Walaupun dengan karakteristik yang berbeda, masing-masing sumber dana juga mempunyai pengaruh nyata terhadap pola distribusi pendapatan antar daerah di Indonesia. Dana yang berasal dari bantuan pemerintah pusat melalui program Inpres dan dana yang mencerminkan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah berupa dana PAD, ternyata relatif mampu mengurangi tingkat kesenjangan distribusi pendapatan antar daerah, sementara itu, dana proyek-proyek sektoral dan investasi swasta relatif mempersenjang distribusi pendapatan antar daerah di Indonesia.

## G. Penutup

Secara teoritik maupun berbagai hasil kajian empirik menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi dan pemerataan baik antar individu maupun antar daerah secara umum dipengaruhi oleh kebijakan pengeluaran pemerintah. Pengaruh kebijakan pemerintah terhadap kedua indikator perekonomian tersebut ada yang bersifat langsung dan ada pula yang bersifat tidak langsung, dalam arti hal itu terjadi melalui mekanisme yang terlebih dahulu menyentuh variabel lainnya seperti investasi swasta. Namun satu hal yang dapat dilihat dari berbagai kajian tersebut bahwa ternyata pengaruh kebijakan pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan tersebut bersifat situasional dan kondisional, termasuk juga dipengaruhi oleh pola alokasi anggarannya. Sebagaimana ditunjukkan, terdapat perbedaan pengaruh kebijakan pengeluaran pemerintah antara di negara-negara maju dengan di negara-negara berkembang. Demikian juga terdapat perbedaan pengaruh kebijakan pengeluaran pemerintah antara alokasi untuk sektor konsumtif (non produktif) dengan sektor produktif.

Dengan demikian, pola penyeragaman kebijakan untuk konteks dan situasi yang berbeda tidak akan menghasilkan dampak kebijakan yang sesuai dengan yang diharapkan. Demikian juga, kebijakan pengeluaran pemerintah yang tanpa memperhatikan pola alokasinya, tidak akan menghasilkan dampak positif yang optimal. Bahkan tidak mustahil, kebijakan pengeluaran pemerintah bersifat kontraproduktif terhadap sasaran yang hendak dituju. Atas dasar hal tersebut, pada masa yang akan datang, khususnya bagi Pemerintah Indonesia, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan fiskalnya, khususnya yang terkait dengan pengeluaran, perlu memperhatikan konteks, situasi masyarakat, dan pola alokasinya, sehingga efek kebijakan tersebut akan optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Habib & Stephen M. Miller, *Crowding-Out and Crowding-In Effects of the Components of Government Expenditure*, Islamic Development Bank, Working Paper 1999-02
- Ahmed, Qazi Masood, *A test of relative efficacy of tax expenditures and direct expenditures: A neo-classical approach*, Journal of Development Economics, Vol. 65, 2001.
- Akai, Nobuo & Toshihiro Ihori, *Central government subsidies to local public goods*, Economics of Governance, 2002
- Amir, Amri, *Sumber-sumber Pertumbuhan: Kontribusi Kemajuan Teknologi dan Industri Dalam Pertumbuhan Ekonomi Propinsi Jawa Barat (Disertasi)*, UNPAD, 1999.
- Aronson, J. Richard, *Public Finance*, McGraw-Hill, 1985.
- Arzaghi, Mohammad & Vernon Henderson, *Why Countries Are Fiscally Decentralizing*, Department of Economics, Brown University, December, 2002
- Auerbach, Alan J. *Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?*, University of California, Berkeley, September 2002
- Auerbach, Alan J., *Optimal Long-Run Fiscal Policy: Constraints, Preferences and the Resolution of Uncertainty*, August 2002.
- Bird, Richard M & Francois Vaillancourt, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, (Diterjemahkan: Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang), Gramedia, 2000.
- Canton, Erik, *Fiscal policy in a stochastic model of endogenous growth*, Journal of Economic Modelling (18), 2001, Pages 19-47.
- Cassin, James H., *Economic policy and political culture in Indonesia*, European Journal of Political Economy, Vol. 16, 2000, Pages 159-171.
- Chambers, Dustin, *A Semiparametric Analysis of the Role of Inequality, Investment, and Government Expenditure in Economic Growth*, University of California, August 28, 2003.
- Christopoulos, Dimitris K & Efthimios G. Tsionas, *Financial Development and Economic Growth: Evidence from Panel Unit Root and Cointegration Tests*. Journal of Development Economics, Volume 73, Issue I, February 2004, Pages 55-74.
- Cullis, John & Philip Jones, *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*, McGraw-Hill, 1992.
- Del Monte, Alfredo & Erasmo Papagni, *Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy*, European Journal of Political Economy, Vol. 17, 2001, Pages 1-16.
- Djojohadikusumo, Sumitro, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, 1994.
- Dornbush, Rudiger & Stanley Fisher, *Macroeconomic*, McGraw-Hill, 1994.
- Eriksson, Clas & Thomas Lindh, *Growth Cycles with Technology Shifts and Externalities*, Economic Modelling 17, 2000
- Fatas, Antonio & Ilian Mihov, *Government Size and Automatic Stabilizers: International and Intranational Evidence*, Journal of International Economics, 2001.
- Fölster, Stefan & Magnus Henrekson, *Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries*, Sweden, 2000.
- FougereU, Maxime & Marcel Merette, *Population Ageing and Economic Growth in Seven OECD Countries*, Economic Modelling 16, 1999.
- Funke, Michael & Holger Strulik, *Regional Growth in West Germany: Convergence or Divergence?* Economic Modelling 16, 1999.
- Galor, Oded, *Income distribution and the process of development*, European Economic Review, Vol. 44, 2000, Pages 706-712.
- Garciaa, Sophie & Pierre-Yves Henin, *Balancing Budget Through Tax Increases or Expenditure Cuts: Is It Neutral?*, Economic Modelling 16 1999.

- Gemmell, Norman & Richard Kneller, *Fiscal Policy, Growth and Convergence in Europe*, Working Paper no. 14, 2002
- Gemmell, Norman, *Ilmu Ekonomi Pembangunan: Beberapa Survey*, LP3ES, 1994.
- Granados, Carlos Mulas, *The Trade-Off between Growth & Equality and the Economic Impact of Alternative Fiscal Adjustment Strategies in the EU*, Working Paper no. 20, 2003
- Haan, Jakob de & Jan-Egbert Sturm, *On The Relationship Between Economic Freedom And Economic Growth*, *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, 2000.
- Kuncoro, Mudrajad, *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan*, UPP-AMP YKPN, 2000.
- Kurzman, Charles; Regina Werum, and Ross E. Burkhart, *Democracy's Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-1980*, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No. 1, 2002.
- Lockwooda, Ben; Apostolis Philippopoulos; Elias Tzavalisc, *Fiscal policy and politics: theory and evidence from Greece 1960 – 1999*, *Journal of Economic Modelling* (18), 2001, Pages 253-268.
- Makridakis, Stelios; Elias Tzavalis; Athanassios Balfoussias, *Policy Regime Change and the Long-run Sustainability of Fiscal Policy: An Application to Greece*, *Economic Modelling* 16, 1999.
- Mankiw, N. Gregory, *Macroeconomic*, 3<sup>rd</sup> Ed, Worth Publisher, New York, 1997.
- Mitchell, Peter R; Joanne E. Sault; Kenneth F. WallisU, *Fiscal Policy Rules in Macroeconomic Models: Principles and Practice*, *Economic Modelling* 17, 2000.
- Mourmouras, Iannis A. & Jong Eun Lee, *Government Spending on Infrastruktur in an Endogenous Growth Model with Finite Horizons* *Journal of Economics and Business*, 1999.
- Musgrave, Richard & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5<sup>th</sup> ed, McGraw-Hill, 1989.
- Quigley, John M & Daniel L. Rubinfeld, *Federalism as a Device for Reducing The Budget of The Central Government*, *Burrch Center Working Paper Series*, University of California, 1996.
- Romer, David, *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill, 1996.
- Rosen, Harvey S, *Public Finance*, 2<sup>nd</sup> Edition, Richard D. Irwin, Inc, 19988.
- Saleh, Muhammad, *Pengaruh Pengembangan Industri Terhadap Kesempatan Kerja dan Kesenjangan Antar Daerah di Kalimantan Timur (Disertasi)*, UNPAD, 2002.
- Sanusi, Anwar, *Pengaruh Alokasi Sumber Dana Terhadap Perubahan Struktur Produksi dan Distribusi Pendapatan Antar Daerah di Indonesia (Disertasi)*, UNPAD, 1998.
- Sanz, Ismael & Francisco J. Velazquez, *Determinant of The Composition of Government by Function*, *European Economy Group - UCM and FUNCAS*, Madrid, 2002.
- Soule, George, *Ideas of The Greats Economiest (diterjemahkan oleh T. Gilarso: "Pemikiran Para Pakar Ekonomi Terkemuka"*, Kanisius, 1994.
- Strauss, Tove, *Growth and government: Is there a difference between developed and developing countries?*, Working Paper, 1998 & *Economics of Governance*, 2001.
- Sundharam, K.P.M & E.N. Sundharam, *Fiscal Economics*, 6<sup>th</sup> ed, Sultan Chand & Sons, New Delhi, 1980.
- Sundrum, R.M, *Economic Growth in Theory and Practice*, MacMillan, London, 1990.
- Tanzi, Vito; Ke-Young Chu; Sanjeep Gupta, *Economic Policy and Equity*, IMF, 1999.
- Todaro, Michael P, *Economic Development*, 7<sup>th</sup> Ed, Addison Wesley, 2000.
- Tresch, Richard W, *Public Finance: A Normative Theory*, 2<sup>nd</sup> Ed, Academic Press, 2002.
- Udjianto, Didit Welly, *Studi Komparatif Pembangunan Ekonomi dan Distribusi Pendapatan Antar Daerah Tingkat II di Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta (1975-1995) (Disertasi)*, UNPAD, 1999.
- UNDP, *Fiscal Decentralization and The Mobilization and Use of National Resources For Development: Issues, Experience and Policies in The ESCAP Region*, *Development Papers No.11*, 1991.
- , *Public Finance Reform In the Asia Pacific*, *EDAP Joint Policy Studies*, UNDP, 1998.
- , *The Control and Management of Government Expenditure: Issues and Experience in Asian Countries*, *Development Papers No. 13*, UNDP, 1993.

Weiss, John, *Economic Policy in Developing Countries: The Reform Agenda*, Prentice Hall, 1995.