

BELANJA PEMERINTAH DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DI SULAWESI TENGGARA

*GOVERNMENT EXPENDITURE AND SOCIAL
WELL-BEING IN SOUTHEAST SULAWESI*

SYAMSUL ALAM

P0900310005



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

**BELANJA PEMERINTAH DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT
DI SULAWESI TENGGARA**

Disertasi
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi
Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

SYAMSUL ALAM

kepada

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013

Disertasi

**BELANJA PEMERINTAH DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT
DI SULAWESI TENGGARA**

Disusun dan diajukan oleh

SYAMSUL ALAM

Nomor Pokok: P0900310005

Menyetujui:

Komisi Penasehat

Prof. Deddy T. Tikson, Ph.D.

Promotor

Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si.

Ko-promotor

Prof. Dr. M. Kausar Bailusy, M.A.

Ko-promotor

Mengetahui:

Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Publik

Prof. Dr. Suratman, M.Si.

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Syamsul Alam
Nomor Mahasiswa : P0900310005
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2 Juli 2013

Yang menyatakan,

Syamsul Alam

PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil Alamin. Segala puji bagi Allah *Subhanahu Wa Taala*, Tuhan semesta alam. Salawat dan salam kepada Nabi Allah, Muhammad SAW, keluarga, beserta sahabat-sahabat beliau. Semoga syafaatnya terlimpah kepada kita semua di *yaumul qiyamah* nanti.

Gagasan yang mendasari disertasi ini muncul karena belanja pemerintah kurang mendapat perhatian dalam administrasi publik, padahal, belanja pemerintah dapat diibaratkan sebagai darah kehidupan pemerintah. Tidak ada penyelenggaraan negara kalau tidak ada belanja pemerintah. Literatur di bidang ini datang dari disiplin lain terutama ekonomi publik dan ilmu politik. Disiplin-disiplin tersebut terbukti tidak dapat menyediakan penjelasan yang memadai terhadap persoalan-persoalan belanja pemerintah yang kompleks. Untuk itu penulis mengujinya dari perspektif administrasi publik dengan menggunakan desain dan prosedur yang lebih sesuai.

Dua pilar utama di atas mana karya tulis ini dihasilkan. Pertama adalah kerja keras, ketekunan, dan kesabaran penulis. Kedua adalah dukungan, nasehat, dorongan, dan masukan dari banyak pihak. Hal yang disebutkan terakhir tidak mungkin penulis membalasnya dalam bentuk apapun kecuali dengan pernyataan terima kasih yang tulus. Melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan pernyataan tanda terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan bantuan.

Pertama-tama, penulis menyatakan terima kasih kepada tim promotor: Prof. Deddy T. Tikson, Ph.D. (promotor), Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si. (ko-promotor), dan Prof. Dr. M. Kausar Bailusy, M.A. (ko-promotor). Mereka dengan ikhlas menjadi tim promotor, memberi dukungan yang terus-menerus, dan memberikan nasehat yang meyakinkan selama penulis menyusun disertasi. Banyak waktu istirahat mereka yang tersita dalam usaha penulis untuk menemukan keyakinan diri bahwa apa yang ditulis ini adalah suatu kebenaran dan dihasilkan melalui prosedur yang benar dan baik.

Terima kasih kepada Prof. Amir Imbaruddin, Ph.D. selaku penguji eksternal, Prof. Dr. Suratman, M.Si., Prof. Dr. H. Rakhmat, M.S., dan Dr. Muh. Yunus, M.Si., masing-masing sebagai penguji internal. Mereka semua telah berkenan memberikan masukan-masukan yang berharga untuk penyempurnaan disertasi ini. Terima kasih kepada Dr. Agussalim dan Dr. Sultan Suhab yang telah memberikan masukan berharga tentang tinjauan literatur teoritis dan empiris belanja pemerintah.

Terima kasih kepada pimpinan institusi di mana penulis mengikuti program doktor: Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi, Sp.B, Sp.BO; Direktur Program Pascasarjana, Prof. Dr. Ir. Mursalim, M.Sc.; Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Prof. Dr. Hamka, M.A.; Wakil Dekan I Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Prof. Dr. Armin, M.Si.; Wakil Dekan II, Prof. Dr. Supriadi Hamdat; Wakil Dekan III, Dr. H. A. Syamsu Alam, M.Si.; dan Ketua Program Studi S3 Administrasi

Publik, Prof. Dr. Suratman, M.Si. Terima kasih kepada seluruh staf akademik Program Pascasarjana dan staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan kemudahan dalam urusan ketatausahaan.

Terima kasih kepada pimpinan institusi di mana penulis mengabdikan diri sebagai dosen: Rektor Universitas Haluoleo, Prof. Dr. Ir. H. Usman Rianse, M.S., dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Drs. H. Rekson S. Limba, M.S., yang telah mengizinkan penulis untuk studi lanjut pada program doktor.

Terima kasih kepada pimpinan instansi di mana penulis melakukan riset: Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, Ir. H. Zainal Abidin, M.M.; staf ahli Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, Nasruan, S.H., M.Si.; Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sulawesi Tenggara, Drs. H. Bachrun, M.Si.; dan Kepala Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, Dra. Hj. Isma Labuku, M.Si. Mereka telah memberikan izin dan kemudahan kepada penulis dalam proses pengambilan data.

Terima kasih kepada Dr. M. Yunus Namsa, M.Si. (almarhum) beserta isteri, Ha. Zubaidah Hi. Hiyat, S.Pd.B. Terima kasih kepada keluarga penulis di Makassar: Ria Shabrina; Drs. H. Abidin Ranreng, M.Si.; Usman Ranreng, S.E.; dan Hj. Munira, S.E. Terima kasih kepada sahabat penulis yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dan memberikan bantuan yang berharga: Drs. La Ode Mustafa, M.Si.; Dr. H. Abdul Kadir, M.Si.; H. Akhmad Firman, S.E., M.Sp.; Dr. H. Muh. Akmal

Ibrahim, M.Si.; Dra. Hj. Andi Aslinda, M.Si.; Hari, SIP, M.H., M.Si.; Rudi Hardi, S.Sos., M.Si.; Drs. La Tamba, M.Si.; Drs. Ali Fauzi Elly, M.Si.; Dr. Joko Tribrata, M.Si.; dan Muh. Armawadin, S.E., M.Si. Terima kasih kepada kepada saudari Ira Maya Aman, A.Md., staf Stitek Balik Diwa Makassar yang telah membantu mengurus perlengkapan ujian.

Terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada kedua orangtua penulis: ayahanda La Badari (almarhum) dan ibunda Hj. Wa Ode Din Surya, yang telah menanamkan pada penulis sikap positif terhadap ilmu pengetahuan, dan senantiasa mengingatkan kepada penulis bahwa Allah menaikkan setingkat lebih tinggi derajat orang yang berilmu. Terima kasih kepada adik-adik penulis: Hasrun Badari, S.E. sekeluarga, Hikmahwati Badari dan keluarga, Siti Rohana Badari dan keluarga, Sri Rosita Badari dan keluarga, Nasruddin Badari, S.E. sekeluarga, dan Al Taqdir Badari, S.Sos. sekeluarga.

Secara khusus, terima kasih kepada anak-anak penulis: Ramadika Prihartawan, S.Hut., Dewi Karnasiah Cayarani, Riaz Hassan, dan Layli Juwairiyah; menantu penulis: Susianti Sultan, dan cucu penulis: Alif Itsar Prihartawan. Berpisah dengan mereka untuk menuntut ilmu terasa begitu sulit, tetapi itu semua telah membuat penulis yakin dengan pesan rohani bahwa “cinta adalah sabar”. Mereka menginspirasi, mendukung, dan mendoakan penulis merealisasikan mimpi besar mencapai derajat doktor.

Makassar, 2 Juli 2013
Syamsul Alam

ABSTRAK

SYAMSUL ALAM (P0900310005); *Belanja Pemerintah dan Kesejahteraan Rakyat di Sulawesi Tenggara*; (dibimbing oleh Deddy T. Tikson sebagai promotor, M. Thahir Haning dan M. Kausar Bailusy masing-masing sebagai ko-promotor).

Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan dan menganalisis tentang asosiasi positif belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat di Sulawesi Tenggara. Belanja pemerintah dalam penelitian ini mencakup belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintahan. Tingkat kesejahteraan rakyat diukur dengan PDB per kapita, pemerataan pendapatan, indeks mutu hidup fisik, indeks pembangunan manusia, angka partisipasi murni pendidikan dasar, angka kemiskinan, angka kematian balita, dan angka kematian ibu.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *mixed methods* dengan kuantitatif sebagai mayor. Model ARIMA berbasis pada *IBM SPSS Forecasting* versi 21.0 diterapkan untuk mengeksplorasi asosiasi positif belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Data yang digunakan adalah *time series* belanja pemerintah dan tingkat kesejahteraan rakyat tahun 2001-2011. Metode *expert modeler* pada ARIMA digunakan untuk mendeteksi stasioneritas data.

Penelitian ini menemukan bahwa belanja pemerintah berasosiasi positif dengan tingkat kesejahteraan rakyat di Sulawesi Tenggara. Namun, tidak semua jenis belanja pemerintah berasosiasi positif dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Lagi pula, tidak semua jenis belanja pemerintah berasosiasi secara signifikan dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Desain kebijakan belanja pemerintah yang buruk dan faktor intrinsik dan ekstrinsik masyarakat yang rendah menyebabkan manfaat belanja pemerintah kurang berasosiasi dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Model-model ke depan tentang asosiasi belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat perlu memasukkan faktor desain kebijakan belanja dan faktor intrinsik dan ekstrinsik masyarakat sebagai variabel moderator.

ABSTRACT

SYAMSUL ALAM (P0900310005); Government Expenditure and Social Well-Being in Southeast Sulawesi; (guided by Deddy T. Tikson as promotor, and M. Thahir Haning and M. Kausar Bailusy as co-promotors).

The purpose of this study was to examine the positive association of government expenditure and level of social well-being in Southeast Sulawesi. Government expenditure comprise of transfer, public procurement, and general government expenditures. Social well-being were measured in per capita GDP, income distribution, physical quality of life index, human development index, school participation, poverty rate, under-five mortality rate, and mother mortality rate.

Primarily this study employed a mixed method design with quantitative as major method. ARIMA model based on 21.0 version of IBM SPSS Forecasting was used to explore the positive association between government expenditure and social well-being. This research used time series data of 2001-2011. Expert modeler method of ARIMA was applied to test the stationarity of the series.

This study found that there is a positive association between government expenditure and social well-being in Southeast Sulawesi. However, not all type of government expenditure is positively associated with all of social well-being indicators. Futhermore, not all type of government expenditure is significantly associated with all of social well-being indicators. Bad design of government expenditure policy and low of intrinsic and extrinsic factor of society are key factors in explaining the no significant association of government expenditure and level of social well-being. Further models of public expenditure need to include government expenditure policy design as well as intrinsic and extrinsic factor of society as moderating variables.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xviii
DAFTAR SINGKATAN.....	xx
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Signifikansi Penelitian.....	12
E. Ruang Lingkup/Batasan Penelitian.....	14
F. Definisi dan Istilah, Glosarium	14
G. Organisasi/Sistematika.....	16
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Administrasi Publik dan Belanja Pemerintah.....	18
B. Tipe-tipe Penganggaran Pemerintah.....	22
C. Definisi, Fungsi dan Klasifikasi Belanja Pemerintah.....	29
1. Definisi Belanja Pemerintah.....	29
2. Fungsi Belanja Pemerintah.....	30
3. Klasifikasi Belanja Pemerintah.....	32
D. Struktur Belanja Pemerintah di Indonesia.....	37
E. Pengukuran Kesejahteraan Rakyat.....	51
1. Definisi Kesejahteraan Rakyat.....	51
2. Ukuran Kesejahteraan Rakyat.....	55
F. Literatur Teoritis Belanja Pemerintah dan Kesejahteraan Rakyat.....	71
1. Pengantar	72
2. Belanja Pemerintah dan PDB per Kapita.....	72
3. Belanja Pemerintah, Pemerataan Pendapatan, dan Kemiskinan.....	76

4.	Belanja Pemerintah dan Kesejahteraan Kemanusiaan.....	79
5.	Kesimpulan Review Literatur Teoritis.....	81
G.	Penelitian Terdahulu yang Relevan	82
1.	Penelitian mengenai Asosiasi Belanja Pemerintah dengan PDB per Kapita.....	83
2.	Penelitian mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan ketimpangan pendapatan dan kemiskinan.....	87
3.	Penelitian mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI.....	90
H.	Kerangka Konseptual.....	93
I.	Hipotesis	96
BAB III.	DESAIN DAN PROSEDUR PENELITIAN.....	97
A.	Desain Penelitian.....	97
B.	Unit Analisis.....	101
C.	Spesifikasi Model Penelitian.....	101
D.	Data yang Digunakan.....	107
E.	Definisi Operasional Variabel dan Pengukuran.....	110
F.	Prosedur Analisis.....	115
BAB IV.	PROFIL DAERAH PENELITIAN	124
A.	Sejarah Provinsi Sulawesi Tenggara	124
B.	Geografi Provinsi Sulawesi Tenggara	127
C.	Konteks Administratif Provinsi Sulawesi Tenggara	129
D.	Penduduk dan Ketenagakerjaan Provinsi Sulawesi Tenggara	135
E.	Perekonomian Sulawesi Tenggara	143
F.	Kapasitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Sulawesi Tenggara	148
G.	Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Sulawesi Tenggara	151
BAB V.	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	155
A.	Belanja Pemerintah di Sulawesi Tenggara	155
1.	Belanja Transfer.....	155
2.	Belanja Barang dan Jasa Publik.....	158
3.	Belanja Umum Pemerintah	164
4.	Total Belanja Pemerintah.....	170
5.	Level Belanja Pemerintah.....	172
B.	Tingkat Kesejahteraan Rakyat di Sulawesi Tenggara	174

1. PDRB per Kapita.....	175
2. Pemerataan Pembagian Pendapatan.....	175
3. Indeks Mutu Hidup Fisik (IMHF).....	178
4. Indeks Pembangunan Manusia (IPM).....	179
5. Angka Kemiskinan.....	180
6. Angka Partisipasi Murni (APM)	184
7. Angka Kematian Balita (AKBA)	186
8. Angka Kematian Ibu (AKI).....	187
9. Ringkasan Indikator Tingkat Kesejahteraan Rakyat di Sulawesi Tenggara.....	189
C. Pengujian Hipotesis	193
1. Hipotesis Pertama.....	193
2. Hipotesis Kedua.....	194
3. Hipotesis Ketiga.....	195
4. Hipotesis Keempat.....	197
5. Hipotesis Kelima.....	201
6. Hipotesis Keenam.....	203
7. Hipotesis Ketujuh.....	205
8. Hipotesis Kedelapan.....	206
D. Pembahasan	209
1. Belanja Transfer dan Tingkat Kesejahteraan Rakyat.....	213
2. Belanja Barang dan Jasa dan Tingkat Kesejahteraan Rakyat.....	227
3. Belanja Umum Pemerintah dan Tingkat Kesejahteraan Rakyat.....	259
4. Penjelasan Menyeluruh: Belanja Pemerintah dan Tingkat Kesejahteraan Rakyat	267
BAB VI. PENUTUP	281
A. Kesimpulan.....	281
B. Implikasi Teoritis	285
C. Saran.....	288
DAFTAR PUSTAKA.....	291
LAMPIRAN.....	
1. Lembar data Log Belanja Pemerintah dan Tingkat Kesejahteraan Rakyat Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	308
2. Persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menurut Provinsi di Indonesia, tahun 1999-2011.....	309

3. Persentase dan jumlah penduduk miskin Sulawesi Tenggara menurut daerah Kabupaten dan Kota, tahun 2009-2010.....	310
4. Angka Melek Huruf (AMH) berdasarkan kabupaten/kota, kelompok umur dan jenis kelamin di Sulawesi Tenggara, tahun 2010.....	311
5. APM dan APK pendidikan dasar berdasarkan kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara, tahun 2010.....	312
6. Ketersediaan dan aksesibilitas fasilitas kesehatan di Sulawesi Tenggara, tahun 2006-2010	313
7. Belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara menurut kategori urusan, tahun 2011	314
8. Angka kelahiran yang ditolong tenaga kesehatan menurut kabupaten dan kota di Sulawesi Tenggara, tahun 2010	315
9. Output pengujian dengan SPSS IBM <i>Forecasting</i> Versi 21,0.....	316
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	324

DAFTAR TABEL

Nomor	Judul Tabel	Halaman
2.1	Tipe-tipe anggaran: periode dominasi dan fitur utama	28
2.2	Pembagian sektoral urusan pemerintahan, tahun anggaran 2000 s/d 2003.....	38
2.3	Susunan anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN Tahun Anggaran 2000 s/d 2003.....	40
2.4	Susunan anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN Tahun Anggaran 2004 s/d sekarang ...	42
2.5	Susunan anggaran belanja pemerintah daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2000 s/d 2002.....	44
2.6	Susunan belanja pemerintah daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2003 s/d 2006.....	45
2.7	Susunan anggaran belanja pemerintah daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2007 s/d 2012.....	46
2.8	Model-model teoritis belanja pemerintah dan PDB per kapita	76
2.9	Model-model teoritis belanja pemerintah, pemerataan pendapatan dan pengurangan kemiskinan	79
2.10	Model-model teoritis belanja pemerintah dan kesejahteraan kemanusiaan	81
2.11	Penelitian terdahulu mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan PDB per kapita	86
2.12	Penelitian terdahulu mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan ketimpangan pendapatan dan kemiskinan	89
2.13	Penelitian terdahulu mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI	92

3.1	Hipotesis dan model regresi.....	106
3.2	Hasil Identifikasi Model dengan <i>Expert Modeler</i>	122
4.1	Luas wilayah provinsi Sulawesi Tenggara menurut kabupaten/ kota, tahun 2011.....	134
4.2	Besaran organisasi perangkat daerah kabupaten dan provinsi di Sulawesi Tenggara, tahun 2012.....	13
4.3	Jumlah dan pertumbuhan tahunan penduduk Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	137
4.4	Jumlah pekerja menurut sektor di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011	143
4.5	PDRB Sulawesi Tenggara atas dasar harga berlaku (trilyun rupiah)	145
4.6	Persentase PDRB atas dasar harga berlaku menurut sektor, tahun 2006-2011.....	146
4.7	Nilai kapasitas PKD pemerintah daerah di provinsi Sulawesi Tenggara, tahun 2011.....	151
5.1	Persentase belanja transfer terhadap PDRB di Sulawesi Tenggara, tahun 2001-2011.....	158
5.2	Belanja barang dan jasa publik (dalam milyar rupiah) pada lima sektor utama di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011... ..	162
5.3	Persentase belanja barang dan jasa terhadap PDRB di Sulawesi Tenggara, tahun 2001-2011.....	163
5.4	Persentase Belanja Pegawai Terhadap Belanja Umum Pemerintahan Daerah di Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	166
5.5	Persentase belanja umum pemerintah terhadap PDRB di Sulawesi Tenggara, tahun 2001-2011.....	169
5.6	Total belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara, tahun 2001-2011 (dalam milyar rupiah)	171

5.7	Level belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara, tahun 2001-2011.....	172
5.8	PDRB per Kapita Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	175
5.9	Indikator-indikator Kesejahteraan Rakyat Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	192
5.10	Model ARIMA Efek Variabel-variabel Bebas pada Variabel-Variabel Terikat untuk Sulawesi Tenggara, 2001-2011.....	194
5.11	Angka kesakitan dan pemanfaatan fasilitas kesehatan oleh masyarakat miskin Sulawesi Tenggara menurut kabupaten/ kota, tahun 2011	236

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Judul Gambar	Halaman
1.	Tiga lapisan kesejahteraan.....	54
2.	Kurve Lorenz.....	59
3.	Model konseptual asosiasi belanja pemerintah dan kesejahteraan rakyat	95
4.	Model penelitian ini.....	102
5.	Peta Provinsi Sulawesi Tenggara	128
6.	Jumlah kecamatan, kelurahan dan desa di provinsi Sulawesi Tenggara, tahun 2001, 2006 dan 2011.....	132
7.	Jumlah kecamatan dan kelurahan/desa di provinsi Sulawesi Tenggara, tahun 2011.....	133
8.	Persentase penduduk provinsi Sulawesi Tenggara menurut kabupaten/kota, tahun 2011.....	140
9.	Persentase pemeluk agama di provinsi Sulawesi Tenggara, tahun 2011.....	141
10.	Belanja Transfer di Sulawesi Tenggara, 2001-2011 (dalam milyar rupiah).....	156
11.	Belanja Barang dan Jasa Publik di Sulawesi Tenggara, 2001-2011 (dalam milyar rupiah).....	160
12.	Belanja umum pemerintahan daerah di Sulawesi Tenggara, 2001-2011 (dalam milyar rupiah).....	165
13.	Nilai dan Trend Belanja Pegawai di Provinsi dan Kabupaten/Kota, Tahun 2001-2011.....	168
14.	Indeks Gini Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011..	177
15.	IMHF Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	178
16.	IPM Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	179

17.	Angka kemiskinan Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	181
18.	APM Pendidikan Dasar Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	184
19.	Perbandingan APM SD/MI dengan SMP/MTs Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	185
20.	AKBA Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	186
21.	AKI Sulawesi Tenggara, Tahun 2001-2011.....	187
22.	Realiasi program <i>block grant</i> ke desa di Sulawesi Tenggara, tahun 2008-2010	224
23.	Peran berbagai level pemerintahan dalam belanja sektor pendidikan di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011.....	229
24.	Persentase belanja barang dan jasa publik terhadap belanja sektor pendidikan pada pemerintah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011	231
25.	Peran berbagai level pemerintahan dalam belanja sektor kesehatan di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011	233
26.	Persentase belanja barang dan jasa publik terhadap belanja sektor kesehatan di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011.....	234
27.	Persentase belanja gaji dan honor pegawai terhadap total belanja pemerintah pada sektor infrastruktur di Sulawesi Tenggara, tahun 2007-2011.....	237
28.	Model asosiasi positif belanja pemerintah dan tingkat kesejahteraan rakyat dengan variabel moderator desain kebijakan belanja serta faktor intrinsik dan ekstrinsik masyarakat.....	270

DAFTAR SINGKATAN

ACF	Autocorrelation Function
AHH	Angka Harapan Hidup
AKB	Angka Kematian Bayi
AKBA	Angka Kematian Balita
AKI	Angka Kematian Ibu
AMH	Angka Melek Huruf
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APSA	American Political Science Association
ARIMA	Autoregressive Integrated Moving Average
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BAZ	Badan Amil Zakat
BPS	Badan Pusat Statistik
DAU	Dana Alokasi Umum
Depdiknas	Departemen Pendidikan Nasional
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DJPK	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GDP	Gross Domestic Product
GDRP	Gross Domestic Regional Product
IMF	International Monetary Fund
IMHF	Indeks Mutu Hidup Fisik
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
LAZ	Lembaga Amil Zakat
LGID	Local Government Improvement and Development
MBO	Management by Objectives
MDGs	Millennium Development Goals
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MSE	Mean Square Error
MTQ	Musabaqah Tilawatil Quran
MTs	Madrasah Tsanawiyah
NPM	New Public Management

NWS	Neo-Weberian State
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLS	Ordinary Least Square
OPA	Old Public Administration
PACF	Partial Autocorrelation Function
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
PDRB per kapita	Produk Domestik Regional Bruto per kapita
PDRN	Produk Domestik Regional Netto
PEACH	Public Expenditure and Capacity Harmonization
PKD	Pengelolaan Keuangan Daerah
POSDCORB	Planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, and budgeting
PPBS	Planning, Programming, and Budgeting Systems
PPP	Purchasing Power Parity
RKA-KL	Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga
RMSE	Root Mean Square Error
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTO	Regression Through the Origin
SD	Sekolah Dasar
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SMPLB	Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa
SPSS	Statistical Package for Social Sciences
TBB	Target-Base Budgeting
TPT	Tingkat Pengangguran Terbuka
UK	United Kingdom
UMKM	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
UNDP	United Nations Development Program
UPZ	Unit Pengumpul Zakat
USA	United States of America
USD	United States Dollar
ZBB	Zero-Base Budgeting

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Belanja pemerintah masih kurang mendapat perhatian dalam administrasi publik. Mahasiswa administrasi publik cenderung menghindari studi tentang topik tersebut (McKinney & Howard, 1998), padahal belanja pemerintah sebagai satu dari dua sisi anggaran pemerintah mempunyai fungsi yang sangat penting. Belanja pemerintah dapat diibaratkan sebagai darah kehidupan pemerintah (Henry, 2004), atau sebagai bahan bakar dari mesin administrasi publik (McKinney & Howard, 1998). Tidak ada penyelenggaraan negara tanpa belanja pemerintah. Tidak ada aktivitas formulasi dan implementasi kebijakan publik serta manajemen terhadap organisasi dan aktivitas publik lainnya secara sukses tanpa belanja pemerintah.

Belanja pemerintah didefinisikan sebagai biaya dari barang-barang dan jasa-jasa yang dikeluarkan oleh pemerintah pada semua tingkatan (Allen & Tommasi, 2001). Belanja pemerintah terdiri dari belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, belanja umum pemerintahan, dan pembayaran bunga hutang pemerintah (Ruggeri, 2007). Diasumsikan bahwa seluruh tipe belanja pemerintah dapat memfasilitasi penciptaan kesejahteraan rakyat walaupun dengan tingkat efek yang berbeda-beda (Leland, 2004).

Belanja pemerintah merupakan salah satu dari dua sisi anggaran pemerintah. Sisi yang lain dari anggaran pemerintah adalah penerimaan pemerintah. Anggaran didefinisikan sebagai dokumen yang mencakup rencana aktivitas finansial masa mendatang dari pemerintah atau suatu organisasi pemerintah. Anggaran pemerintah merupakan output dari fungsi penganggaran, sedangkan penganggaran adalah proses dengan mana pemerintah atau suatu organisasi pemerintah merencanakan belanjanya, penerimaannya, pinjamannya dan aktivitas finansial lainnya di masa mendatang (Allen & Tommasi, 2001).

Penggunaan belanja pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi kesejahteraan rakyat di negara-negara berkembang meningkat dalam tiga dekade terakhir. Level belanja pemerintah, diukur dari persentase belanja terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), meningkat dari 19,5% di tahun 1980 (Fan, Omilola & Lambert, 2009), menjadi 25,2% di tahun 2010 (The World Bank Group, 2012).

Komposisi belanja pemerintah di negara-negara berkembang mengalami pergeseran dalam dekade terakhir. Komposisi belanja menunjuk pada prioritas berkenaan dengan kategori-kategori belanja. Belanja pemerintah bergeser dari prioritas pada item-item yang mendorong pertumbuhan ekonomi ke item-item yang dianggap memberikan efek langsung pada kesejahteraan rakyat yang lebih luas. Prioritas belanja pemerintah saat ini diberikan pada sektor-sektor yang sensitif terhadap pengurangan kemiskinan, pemerataan pendapatan, dan

pencapaian *outcomes* kemanusiaan (Tanzi, 2008; Paternostro *et al*, 2007; Fan & Saurkar, 2003).

Asosiasi antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat di negara-negara berkembang telah menjadi isu penelitian yang penting. Pertanyaan yang masih sering diajukan dalam literatur adalah apakah belanja pemerintah berasosiasi positif dengan tingkat kesejahteraan rakyat? Pertanyaan tersebut kritis karena level belanja pemerintah telah meningkat secara signifikan, komposisi belanja telah bergeser ke sektor-sektor yang dianggap lebih sensitif terhadap kesejahteraan, tetapi sampai saat ini masih terdapat sejumlah besar penduduk yang tidak menikmati perbaikan kesejahteraan. Sebagai contoh, *World Development Indicators 2012* menyebutkan bahwa terdapat 22,4% penduduk yang hidup dengan pendapatan kurang dari 1,25 US dollar per hari (data 2008); 20% anak usia sekolah tidak menyelesaikan pendidikan dasar (data 2010); 63 kematian balita per 1.000 kelahiran hidup (data 2010); dan 290 kematian ibu per 100.000 kelahiran (data 2008) di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah.

Fakta umum di negara berkembang seperti yang disebutkan di atas tidak berbeda jauh dengan di Indonesia. Level belanja pemerintah Indonesia meningkat dari 10,2% di tahun 1991 menjadi 14,4% di tahun 2010 (The World Bank Group, 2012). Selama dekade terakhir, sejumlah besar dari belanja pemerintah tersebut dikelola dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Sejak tahun 2007, pemerintah provinsi dan

kabupaten/kota mengelola sekitar 36% dari total belanja pemerintah dan melaksanakan lebih dari 50% investasi publik (The World Bank, 2007). Meski demikian, masih terdapat sejumlah besar penduduk yang tidak mengalami perbaikan tingkat kesejahteraan. Misalnya, 29,9 juta penduduk tahun 2011 hidup di bawah garis kemiskinan nasional; 7,1% penduduk umur 15 tahun ke atas tergolong buta huruf; 13,8% anak usia 13-15 tahun dan 44,0% anak usia 16-18 tahun tidak bersekolah (BPS, 2012).

Administrasi publik menawarkan dua cara penjelasan teoritis mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat, yakni teori *citizen-over-state* dan teori *state-over-citizen* (Buchanan, 1977). Teori *citizen-over-state*, di satu pihak, menyatakan bahwa asosiasi antara belanja pemerintah dengan kesejahteraan rakyat adalah positif karena aktivitas pemerintah bersifat *demand-driven*. Teori *state-over-citizen*, di lain pihak, menyatakan bahwa asosiasi antara belanja pemerintah dengan kesejahteraan rakyat adalah negatif karena aktivitas pemerintah lebih melayani kepentingan-kepentingannya sendiri ketimbang kepentingan terbesar rakyat (Buchanan, 1977). Kedua penjelasan teoritis tersebut di atas dibahas di dalam literatur belanja pemerintah (Kirchner, 2011; Bernauer & Koubi, 2006).

Penelitian ini mengacu kepada penjelasan dari teori *citizen-over-state*. Penulis berargumen bahwa seluruh tatanan *governance* dalam masyarakat moderen diciptakan dan diarsir oleh pemerintah dengan

tujuan utama mensejahterakan masyarakat. Perbedaan dalam efektivitas belanja pemerintah dapat muncul karena berbagai alasan yang tidak selalu harus diatribusikan pada motif-motif buruk dari perilaku aparat pemerintah (Rajkumar & Swaroop, 2008).

Teori *citizen-over-state* berbasis pada peran utama pemerintah namun lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan warganegara. Dengan demikian, teori *citizen-over-state* lebih dekat kepada *Neo-Weberian State* (NWS) ketimbang *Old Public Administration* (OPA) dan *New Public Management* (NPM). NWS berbasis pada rasionalitas negara/birokrasi, negara adalah fasilitator utama dari solusi terhadap masalah-masalah publik. Namun, NWS berbeda dengan OPA karena NWS menambahkan tiga elemen baru yang mencakup orientasi eksternal ke arah pemenuhan kebutuhan warganegara, demokrasi perwakilan, serta konsultasi dan partisipasi publik (Pollitt & Bouckaert, 2011; Cepiku & Mititelu, 2010; Drechsler, 2009).

Teori *citizen-over-state* telah digunakan sejumlah besar penelitian untuk menjelaskan berbagai aktivitas pemerintah, termasuk belanja pemerintah. Digunakan dalam domain belanja pemerintah, teori *citizen-over-state* telah mengambil beragam penekanan. Sebagian studi berfokus kepada PDB per kapita sebagai ukuran makro terhadap tingkat kesejahteraan rakyat, studi lainnya berfokus kepada pemerataan pendapatan dan pengurangan kemiskinan sebagai ukuran kesejahteraan

ekonomi, sedangkan yang lainnya berfokus kepada kesejahteraan kemanusiaan (Kirchner, 2011; Bernauer & Koubi, 2006).

Studi belanja pemerintah yang berfokus kepada PDB per kapita antara lain Keynes (Bevir, 2007), Arrow & Kurz (Devarajan et al, 1996), Barro (1990), Devarajan *et al*, (1996) dan Semmler *et al*, (2007). Studi-studi tersebut seluruhnya mengasosiasikan secara positif belanja pemerintah dengan PDB per kapita. Studi yang berfokus kepada pemerataan pendapatan adalah Li, Squire & Zou (1998), Lund (2002) dan Mello & Tiongson (2003). Seluruh studi ini memprediksi asosiasi positif di antara belanja pemerintah dengan pemerataan pendapatan.

Studi belanja pemerintah yang berfokus kepada kemiskinan adalah Sen (1979) dan Kenworthy (1999). Kedua studi tersebut memprediksi asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan pengurangan kemiskinan. Studi belanja pemerintah yang berfokus kepada kesejahteraan kemanusiaan adalah Gupta, Clements & Tiongson (1998) dan Easterly (1999). Studi-studi tersebut memprediksi asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan *outcomes* kemanusiaan di bidang kesehatan dan pendidikan, indeks mutu hidup fisik (IMHF), dan angka kematian.

Para peneliti telah mengajukan hasil-hasil verifikasi empiris dalam berbagai konteks mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Namun, bukti-bukti empiris di bidang tersebut masih inkonsisten. Sebagai contoh, hasil-hasil studi empiris dari

Alam, Sultana & Butt (2010), Jaroensathapornkul (2010) dan Barrientos & Scott (2008) seluruhnya menemukan asosiasi yang positif antara belanja pemerintah dengan PDB per kapita. Studi dari Taban (2010) menemukan asosiasi yang negatif, sedangkan studi-studi dari Mohammadi *et al*, (2012) dan Ray & Ray (2012) menemukan hasil yang mendua.

Studi empiris dari Prasetya *et al*, (2012), Caminada & Goudswaard (2010), Hong & Ahmed (2009), dan Khan *et al*, (2009) menemukan asosiasi yang positif antara belanja pemerintah dengan pemerataan pendapatan dan pengurangan kemiskinan. Sebaliknya, Hwang (2011) menemukan asosiasi yang negatif, sedangkan studi dari Asghar *et al*, (2012) dan Roine *et al*, (2009) menemukan hasil yang mendua.

Studi dari Gomanee *et al*, (2008) dan Guisan & Exposito (2010) menemukan asosiasi yang positif antara belanja pemerintah dengan IMHF, IPM, angka partisipasi murni pendidikan dasar (APM), angka kematian balita (AKBA), dan angka kematian ibu (AKI). Akan tetapi, Yaqub *et al*, (2012) menemukan asosiasi yang negatif antara belanja pemerintah dengan AKBA dan harapan usia hidup, sedangkan studi dari Rajkumar & Swaroop (2008) menemukan hasil yang mendua tentang hal tersebut.

Asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat masih menyisakan pertanyaan yang sampai sekarang belum terpecahkan secara teoritis maupun secara empiris. Studi empiris tentang topik tersebut pada konteks yang berbeda di negara

berkembang masih sangat diperlukan. Studi empirik tentang topik tersebut pada level daerah di negara berkembang, termasuk Indonesia, masih sangat kurang.

Mengacu kepada teori *citizen-over-state*, studi ini mencoba menjelaskan dan menganalisis asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat di Provinsi Sulawesi Tenggara. Studi ini hanya mencakup belanja pemerintah, tidak mencakup penerimaan pemerintah. Studi ini mengambil *setting* daerah dengan alasan bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten/kota telah mengelola sejumlah besar belanja pemerintah dan investasi publik. Dalam kasus-kasus di mana sejumlah besar belanja pemerintah dibelanjakan di luar level pemerintah pusat, maka kualitas manajemen finansial pada level pemerintah tersebut harus diuji (IMF, 2003).

Kesejahteraan rakyat dalam studi ini mencakup dimensi-dimensi PDB per kapita, kemakmuran ekonomi, dan kesejahteraan kemanusiaan. Kemakmuran ekonomi terdiri dari pemerataan distribusi pendapatan dan angka kemiskinan. Kesejahteraan kemanusiaan mencakup IMHF, IPM, APM pendidikan dasar, AKBA, dan AKI. Indikator-indikator kesejahteraan ekonomi dan kesejahteraan kemanusiaan tersebut telah menjadi target-target pembangunan yang mendapat perhatian besar dari pemerintah Indonesia dalam dekade terakhir.

Setting penelitian ini adalah Provinsi Sulawesi Tenggara yang secara administratif mencakup 12 kabupaten dan kota, yakni: Konawe,

Buton, Kolaka, Muna, Wakatobi, Bombana, Kolaka Utara, Konawe Selatan, Buton Utara, Konawe Utara, Kota Kendari, dan Kota Bau-Bau. Alasan yang menarik untuk melakukan studi di Provinsi Sulawesi Tenggara adalah, di satu sisi level belanja pemerintah secara umum maupun belanja pemerintah per kapita jauh di atas rata-rata nasional, namun di sisi lain posisi Sulawesi Tenggara masih relatif buruk dalam berbagai indikator tingkat kesejahteraan secara nasional maupun pada regional Sulawesi.

Level belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara selama periode 2001-2011 rata-rata sebesar 33,3%. Level belanja pemerintah tersebut lebih tinggi daripada *golden rule* untuk level belanja pemerintah yakni 20% sampai 22% dari GDP (Rowse, 2013). Belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara juga lebih tinggi daripada ruang gerak fiskal pemerintah daerah di Indonesia selama periode 2001-2006 yang rata-rata hanya 10% dari PDRB (The World Bank, 2007). Belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara telah mencapai Rp 3 juta per kapita di tahun 2010, sedangkan belanja pemerintah per kapita rata-rata nasional di tahun tersebut hanya sebesar Rp 1,8 juta (Bank Dunia, 2012).

Walaupun pemerintah sudah berbelanja lebih banyak, namun perbaikan tingkat kesejahteraan rakyat Sulawesi Tenggara masih kurang menggembirakan. Pertumbuhan PDRB selama periode 2001-2011 tidak konsisten. Pertumbuhan PDRB selama periode 2008-2011 lebih rendah dibandingkan periode 2001-2008. Sulawesi Tenggara mempunyai PDRB

per kapita sebesar Rp 14,07 juta pada tahun 2011, atau setara dengan 46% PDRB per kapita nasional yang sudah mencapai Rp 30,81 juta (Bank Dunia, 2012). IPM Sulawesi Tenggara tahun 2011 sebesar 70,55 adalah lebih rendah dari IPM nasional yakni 72,64 dan berada pada peringkat ke-25 dari 33 provinsi (Bank Dunia, 2012). Angka kemiskinan Sulawesi Tenggara telah menurun dari 26,93% di tahun 2001 menjadi 14,56% di tahun 2011, namun masih lebih tinggi dari angka kemiskinan nasional (yakni 12,49%). Saat ini angka kemiskinan Sulawesi Tenggara berada pada urutan ke-11 tertinggi di antara 33 provinsi (Bank Dunia, 2012).

Belanja pemerintah dan tingkat kesejahteraan rakyat di Sulawesi Tenggara menyediakan konteks penelitian yang menarik dan urgen. Di satu sisi level belanja pemerintah sudah berada di atas rata-rata nasional, tetapi di sisi lain berbagai indikator tingkat kesejahteraan rakyat Sulawesi Tenggara masih di bawah rata-rata nasional maupun regional Sulawesi. Sampai penelitian ini dilakukan, belum diketahui apakah belanja pemerintah berasosiasi positif dengan tingkat kesejahteraan rakyat, dan mengapa asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat seperti itu adanya di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian ini menggunakan klasifikasi belanja pemerintah dari Ruggeri (2007) yang berbasis hubungan antara biaya aktivitas pemerintah dan manfaat yang dinikmati oleh rakyat. Belanja pemerintah dalam penelitian ini

diklasifikasikan menjadi belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintah.

B. Perumusan Masalah

Belanja pemerintah di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, mengalami pertumbuhan yang signifikan dalam dekade terakhir. Teori-teori *citizen-over-state* dalam administrasi publik memprediksikan suatu asosiasi yang positif antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Namun demikian penelitian empiris yang menguji asosiasi antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat di negara-negara berkembang menemukan kesimpulan yang inkonsisten.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

“Apakah belanja pemerintah berasosiasi positif dengan tingkat kesejahteraan rakyat di Sulawesi Tenggara?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan dan menganalisis tentang asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat di Sulawesi Tenggara. Secara teoritis penelitian ini berasumsi

bahwa belanja pemerintah berasosiasi positif dengan tingkat kesejahteraan rakyat di provinsi Sulawesi Tenggara.

D. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini bermanfaat karena sampai sekarang masih terdapat inkonsistensi dalam literatur teoritis dan empiris mengenai asosiasi positif belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Secara teoritis, analisis ini penting untuk memahami bagaimana belanja pemerintah berasosiasi dengan kesejahteraan rakyat yang mencakup PDB per kapita, pemerataan distribusi pendapatan, IMHF, IPM, APM pendidikan dasar, angka kemiskinan, AKBA, dan AKI di negara-negara berkembang. Pemahaman tentang hal tersebut sangat diperlukan dalam rangka reformasi *public governance* guna memperkuat perlindungan dan pelayanan atas seluruh kepentingan dalam masyarakat terutama kelompok miskin dan kelompok rentan lainnya.

Penelitian ini menggunakan analisis statistik *time series* sebagaimana yang diintroduksi oleh The World Bank (Shah, 2005). Aplikasi tipe analisis ini, sepengetahuan penulis, belum diterapkan dalam menjelaskan asosiasi antara belanja pemerintah dan kesejahteraan rakyat di Indonesia baik analisis pada level nasional maupun level daerah sehingga studi ini memberikan kontribusi metodologis. Tipe analisis ini dapat diaplikasikan untuk penelitian belanja pemerintah di daerah-daerah

lainnya di Indonesia yang dalam dekade terakhir ini menunjukkan peningkatan yang signifikan.

Secara praktis, hasil-hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pemerintahan di daerah lain dalam mengadopsi kebijakan belanja pemerintah yang lebih responsif terhadap kesejahteraan rakyat. Bagi eksekutif di pemerintahan daerah, hasil studi ini dapat membantu di dalam proses pengalokasian anggaran belanja. Bagi DPRD sebagai lembaga kontrol, hasil penelitian ini dapat membantu di dalam evaluasi rencana anggaran belanja yang diajukan oleh eksekutif, khususnya untuk menentukan kesesuaian dengan sasaran-sasaran dan prioritas-prioritas pembangunan yang diidentifikasi dalam RPJMD.

E. Ruang Lingkup/Batasan Penelitian

Penelitian ini hanya mencakup belanja pemerintah, tidak mencakup penerimaan pemerintah. Belanja pemerintah mencakup belanja agregat pemerintah kabupaten/kota, provinsi, dan pusat, yang dilaksanakan di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara selama tahun 2001 sampai 2011. Tipe belanja pemerintah yang tercakup dalam studi ini adalah belanja transfer, belanja barang dan jasa, dan belanja umum pemerintahan. Kesejahteraan rakyat dalam penelitian ini mencakup PDB per kapita, pemerataan distribusi pendapatan, IMHF, IPM, APM pendidikan dasar, angka kemiskinan, AKBA, dan AKI, pada periode yang sama.

F. Definisi dan Istilah, Glosarium

1. Belanja pemerintah adalah belanja pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten dan kota pada wilayah administratif Sulawesi Tenggara.
2. Belanja transfer adalah belanja pemerintah untuk perorangan, unit institusional, dan/ atau unit bisnis tertentu di mana tipe manfaat yang diperoleh adalah uang tunai.
3. Belanja barang dan jasa publik adalah belanja pemerintah untuk perorangan, unit institusional dan/atau unit bisnis tertentu di mana tipe manfaat yang dinikmatinya adalah barang dan/atau pelayanan.
4. Belanja umum pemerintah adalah belanja pemerintah untuk pihak-pihak yang tidak dapat diidentifikasi penerima manfaat spesifiknya, sedangkan manfaat yang dinikmati oleh pihak tertentu tidak mempengaruhi manfaat yang dinikmati oleh pihak lain.
5. Total belanja pemerintah adalah jumlah belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintah dalam suatu tahun tertentu.
6. Level belanja pemerintah adalah persentase belanja pemerintah terhadap PDRB dalam suatu tahun tertentu.
7. Pemerintah adalah pemerintah daerah kabupaten dan kota serta provinsi di Sulawesi Tenggara dan pemerintah Pusat.
8. Kesejahteraan rakyat adalah ketersediaan sumber-sumberdaya dan kondisi-kondisi bagi suatu kehidupan rakyat secara bermartabat yang

mencakup PDRB per kapita, pemerataan pendapatan, IMHF, IPM, angka kemiskinan, APM pendidikan dasar, AKBA dan AKI.

9. PDRB per kapita adalah PDRB atas dasar harga berlaku dalam suatu tahun tertentu dibagi dengan jumlah penduduk pertengahan tahun tersebut.
10. Pemerataan pendapatan adalah pemerataan pembagian pendapatan yang dihasilkan dari perekonomian dalam berbagai kelompok masyarakat yang diukur dengan Indeks Gini.
11. IMHF adalah indeks komposit yang mencakup rata-rata dari komponen-komponen harapan hidup pada usia satu tahun, tingkat kematian bayi, dan tingkat melek huruf.
12. IPM adalah indeks komposit yang memasukkan rata-rata angka usia harapan hidup, indeks pengetahuan, dan standar pendapatan.
13. Angka kemiskinan adalah persentase penduduk dengan pendapatan rumah tangga per kapita di bawah garis kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah.
14. APM adalah persentase siswa usia 7 sampai 15 tahun terhadap penduduk usia 7-15 tahun.
15. AKBA adalah banyaknya anak yang dilahirkan pada tahun tertentu dan meninggal sebelum mencapai usia 5 tahun per 10.000 kelahiran hidup.
16. AKI adalah banyaknya kematian perempuan yang disebabkan karena kehamilannya atau pengelolaan kehamilannya, per 100.000 kelahiran hidup.

G. Organisasi/Sistematika

Disertasi ini terdiri dari enam bab yang saling berkaitan. Bab I adalah pendahuluan, memuat uraian latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, ruang lingkup/batasan penelitian, definisi dan istilah, serta organisasi/sistematika. Bab II adalah tinjauan pustaka, terdiri dari: administrasi publik dan belanja pemerintah; tipe-tipe penganggaran publik; definisi, fungsi dan klasifikasi belanja pemerintah; struktur belanja pemerintah di Indonesia; definisi dan pengukuran kesejahteraan rakyat; literatur teoritis belanja pemerintah dan kesejahteraan rakyat; studi terdahulu belanja pemerintah dan kesejahteraan rakyat; dan kerangka konseptual. Bab III adalah desain dan prosedur penelitian yang terdiri dari desain penelitian, unit analisis, spesifikasi model penelitian, data yang digunakan, variabel dan pengukuran, dan prosedur analisis.

Bab IV adalah profil daerah penelitian, terdiri dari sejarah, geografi, konteks administratif, penduduk dan ketenagakerjaan, perekonomian, kapasitas pengelolaan keuangan daerah, dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Sulawesi Tenggara. Bab V adalah hasil penelitian dan pembahasan, terdiri dari belanja pemerintah di Sulawesi Tenggara, tingkat kesejahteraan rakyat Sulawesi Tenggara, pengujian hipotesis, dan pembahasan. Bab VI adalah penutup yang terdiri dari kesimpulan, implikasi teoritis, dan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik dan Belanja Pemerintah

Administrasi publik didefinisikan sebagai administrasi atau manajemen terhadap ranah pemerintahan dan aktivitas publik lainnya (Marini, 2000). Administrasi sendiri adalah suatu tipe aktivitas kooperatif manusia yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Rasionalitas dimaksud tergambar dalam organisasi dan manajemen (Waldo, 1996). Meskipun manusia mempunyai sifat dasar kooperatif, namun tidak semua aktivitas manusia disebut administrasi. Aktivitas kooperatif manusia yang disebut administrasi hanyalah yang berbasis rasionalitas, yang dapat dilihat dari penggunaan sarana organisasi dan manajemen.

Administrasi publik menunjuk pada suatu praktek profesional dan suatu bidang akademik (Vigoda, 2002; Marini, 2000). Administrasi publik sebagai suatu profesi adalah berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan pemerintahan dan program-program publik lainnya, dan manajemen terhadap organisasi dan aktivitas yang tercakup di dalamnya. Administrasi publik sebagai bidang akademik adalah berkenaan dengan studi mengenai, perbaikan terhadap, dan pelatihan untuk aktivitas yang disebutkan di atas (Marini, 2000).

Ilmu administrasi publik adalah suatu spesis dalam genus ilmu administrasi sedangkan ilmu administrasi adalah suatu bagian dari ilmu

sosial (Waldo, 1996). Administrasi publik sebagai ilmu termasuk dalam apa yang disebut Funtowicz & Ravetz sebagai *postnormal science*, bukan *normal science* (Ricucci, 2008). *Postnormal science* dibentuk oleh eksistensi kompleksitas sosial dan etis. Dalam *postnormal science*, faktor-faktor lingkungan, terutama nilai dan keyakinan (yakni subyektivitas), bersinggungan dengan obyektivitas. Logika penelitian dalam bidang administrasi publik adalah multifaset, sehingga selalu ada ruang bagi keragaman perspektif (Ricucci, 2008).

Administrasi publik bukan suatu disiplin yang kerdil sebagaimana dipahami oleh kebanyakan orang, bahkan oleh kebanyakan sarjana administrasi publik sendiri. Administrasi publik bukan hanya tata usaha negara. Administrasi publik bahkan bukan hanya berkenaan dengan teori-teori manajerial, politik dan judicial sebagaimana dikemukakan oleh Rosenbloom & Kravchuk (2005).

Administrasi publik adalah suatu *paramount paradigm* (Lan & Anders, dalam Yang, Zhang & Holzer, 2008), yang di bawahnya terdapat setidaknya enam subparadigma atau pendekatan kognitif, yakni manajerial, politis, judicial, etik, historis, dan keterpaduannya. Di bawah subparadigma ini terdapat lagi sub-subparadigma yang berbeda atau area konsentrasi, seperti manajemen kepegawaian, keuangan dan penganggaran, analisis kebijakan dan desain kebijakan (Yang, Zhang & Holzer, 2008).

Administrasi publik terdapat pada cabang legislatif, eksekutif maupun yudisial pemerintahan (Bevir, 2007; Rosenbloom & Kravchuk, 2005). Administrasi publik terdapat di semua level pemerintahan: pemerintah pusat dan daerah. Administrasi publik terdapat juga di organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi nonprofit (Denhardt & Denhardt, 2006).

Arti penting administrasi publik bersumber dari perannya yang krusial dalam mengarahkan perkembangan masyarakat (Keller, 2007). Di negara-negara maju, administrasi publik merupakan bagian aktif dari pemerintah, yakni sebagai tangan dari intervensi pemerintah dalam implementasi kebijakan publik (Rosenbloom & Kravchuk, 2005). Di negara-negara berkembang, administrasi publik seringkali disebut administrasi pembangunan. Hal ini disebabkan peran administrasi publik berkonsentrasi pada proses pembangunan nasional (Hossain, 2007).

Kontribusi terpenting dari administrasi pembangunan di negara berkembang adalah mengungkap tentang hambatan-hambatan administratif dalam perencanaan dan implementasi program pembangunan (Rodman, 1968). Dewasa ini istilah manajemen pembangunan lebih sering digunakan dalam literatur daripada administrasi pembangunan. Manajemen pembangunan ini melihat peran manajemen publik dalam proses pembangunan (Rakhmat, 2012).

Literatur administrasi publik klasik membahas penganggaran pemerintah sebagai suatu fungsi utama administrasi publik dalam

menjalankan manajemen terhadap persoalan-persoalan publik. Fungsi-fungsi utama administrasi publik di era Gulick tahun 1937 mencakup: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting*, dan *budgeting*, yang lebih dikenal dengan akronim POSDCORB (Gulick, 1987; Gargan, 2007). Literatur administrasi publik mutakhir mendiskusikan enam fungsi inti administrasi publik, yakni: organisasi publik, administrasi kepegawaian publik dan *bargaining* kolektif, penganggaran dan keuangan pemerintah, pembuatan keputusan, analisis kebijakan dan evaluasi implementasi, dan administrasi regulasi (Rosenbloom & Kravchuk, 2005).

Penganggaran pemerintah didefinisikan sebagai proses dengan mana pemerintah atau suatu organisasi pemerintah merencanakan belanjanya, penerimaannya, pinjamannya dan aktivitas finansial lainnya di masa mendatang (Allen & Tommasi, 2001). Output dari penganggaran pemerintah adalah anggaran pemerintah. Anggaran pemerintah adalah suatu dokumen yang mencakup rencana aktivitas finansial masa mendatang dari pemerintah atau suatu organisasi pemerintah (Allen & Tommasi, 2001).

Anggaran pemerintah mempunyai dua sisi, yakni penerimaan dan belanja (Rosenbloom & Kravchuk, 2005; McKinney & Howard, 1998). Sisi penerimaan menunjuk pada hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, sedangkan sisi belanja menunjuk pada kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (The World Bank, 2003). Sisi penerimaan menunjukkan dari mana

datangnya uang pemerintah, sisi belanja menunjukkan ke mana perginya uang pemerintah (Denhardt & Denhardt, 2006; Henry, 2004).

B. Tipe-tipe Penganggaran Pemerintah

Penganggaran modern di sektor publik diterapkan sejak tahun 1921 (Lewis, 2007). Sebelum periode tersebut, pemerintah mempunyai estimasi tentang pendapatan dan belanja tahunan. Akan tetapi, estimasi-estimasi itu sendiri bukan suatu anggaran karena hanya meletakkan fondasi untuk rencana kerja dan rencana pembiayaan (Lewis, 2007). Tahun 1921 ditandai sebagai tonggak penganggaran di Amerika Serikat, saat di mana Presiden Warren G. Harding menandatangani *Budget and Accounting Act of 1921*. Undang-undang tersebut meletakkan fondasi bagi perencanaan dan pengendalian budgeter dengan menganut penganggaran *line-item*.

Literatur penganggaran mengidentifikasi tujuh tipe penganggaran pemerintah yang berkembang sejak tahun 1921 sampai sekarang. Ketujuh tipe penganggaran dimaksud adalah: (1) *line-item*, (2) kinerja, (3) penganggaran perencanaan-pemrograman, (4) penganggaran berbasis tujuan, (5) penganggaran *zero-base*, (6) penganggaran berbasis sasaran, dan (7) penganggaran untuk hasil (Henry, 2004). Berikut penjelasan singkat tentang ketujuh tipe penganggaran tersebut.

1. Periode 1921-1939: Penganggaran *Line-Item*

Penganggaran *line-item* membagi aktivitas pemerintahan ke dalam departemen-departemen yang mempersiapkan anggaran *line-item* untuk departemennya masing-masing. *Line* anggaran menggariskan rencana finansial untuk satu tahun anggaran, merinci setiap kategori pembelanjaan. *Item* mencatat jumlah uang yang dapat dibelanjakan oleh suatu departemen/divisi berkenaan dengan gaji, barang, infrastruktur, konsumsi dan lainnya (Sharp, 2003). Segi terpenting dari anggaran *line-item* adalah derajat kontrol atau disiplin anggaran. Manajemen mengontrol anggaran melalui laporan keuangan dan evaluasi belanja. Konsisten dengan hal tersebut maka eksekutif menggunakan manajemen sentralistik dan *top-down* (Pilegge, 1992).

2. Periode 1940-1964: Penganggaran Kinerja

Penganggaran kinerja muncul sebagai kritikan terhadap penganggaran *line-item*. Laporan dari *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government* tahun 1949, disebut juga Komisi Hoover, menandai dimulainya dekade penganggaran kinerja. Laporan tersebut merekomendasikan bahwa seluruh pemerintah Federal harus mengadopsi suatu anggaran yang berbasis fungsi, aktivitas, dan proyek, atau secara singkat disebut dengan anggaran kinerja (Lewis, 2007).

Dalam penganggaran kinerja, pengajuan anggaran dari suatu departemen pemerintah dirinci menjadi aktivitas-aktivitas, kemudian

mengembangkan perangkat pengukuran beban kerja, unit biaya serta output untuk setiap aktivitas tersebut. Dengan demikian, penganggaran kinerja lebih responsif terhadap hubungan antara aktivitas yang dibiayai dengan output yang dihasilkan. Cara ini memungkinkan perbandingan antar pelayanan dan dari waktu ke waktu serta pelacakan atas efisiensi teknis dari aktivitas pemerintah (Sharp, 2003).

3. Periode 1965-1972: *Planning Programming Budgeting System* (PPBS)

PPBS mengkombinasikan efisiensi dan efektivitas dalam kriteria kinerja anggaran (The World Bank, 1998). Pemerintahan Johnson (Presiden ke-36 US, tahun 1963-69) memperkenalkan PPBS tersebut ke dalam penganggaran Federal pada tahun 1965 (Lewis, 2007; Sharp, 2003). Negara-negara anggota OECD lainnya, terutama Australia, memperkenalkan PPBS pada awal 1970an.

PPBS merupakan pendekatan komprehensif dan sistematis yang menyediakan informasi untuk memilih di antara kebijakan-kebijakan yang bersaing dengan menentukan suatu kaitan di antara biaya program dan hasil-hasil program pemerintah. Dalam PPBS, anggaran didesain menurut program sumberdaya ketimbang agensi pemerintah sebagaimana dalam *line-item* (Sharp, 2003).

4. Periode 1973-1977: *Management by Objective* (MBO)

MBO diperkenalkan oleh Drucker pada tahun 1954 (Henry, 2004). Introduksi MBO ke sektor publik dimulai tahun 1973 melalui memorandum Presiden Nixon untuk 21 agensi pemerintah Amerika Serikat. MBO adalah suatu proses di mana arah dan tujuan-tujuan organisasi ditentukan melalui partisipasi dari anggota-anggota organisasi berkenaan dengan hasil-hasil yang diharapkan, sedangkan sumber-sumber daya dialokasikan menurut tingkat kebutuhan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut (Henry, 2004).

MBO lebih mirip dengan penganggaran program, dalam arti keduanya berkenaan dengan *inputs*, *outputs* dan *effects*. Perbedaannya adalah bahwa penganggaran program lebih berorientasi pada perencanaan sedangkan MBO berorientasi pada manajemen. Dalam MBO, tanggung jawab utama implementasi ada pada manajer lini (Henry, 2004).

5. Periode 1977 – 1980: *Zero-Based Budgeting* (ZBB)

ZBB pada awalnya dikembangkan untuk dan diterapkan dalam korporasi-korporasi besar seperti Texas Instruments, Playboy, dan Xerox di USA. ZBB diintroduksi pertama kali ke dalam sektor publik oleh Presiden Jimmy Carter, presiden ke-39 United States, 1977–81 (Lewis, 2007). Selama dekade 1970 dan 1980, proses penganggaran ZBB diintroduksi di berbagai negara, terutama sebagai akibat dari sulitnya menerapkan penganggaran program (Sharp, 2003).

Dalam penganggaran ZBB, seluruh program diasumsikan tidak mempunyai dana pada awal siklus anggaran. Seluruh departemen mengidentifikasi programnya, dan menyusunnya ke dalam suatu *rank* dan menjustifikasi eksistensi setiap program menurut urutan kepentingannya terhadap arah dan tujuan departemen. Program pada urutan yang lebih atas adalah yang lebih mungkin untuk diajukan pendanaannya (Sharp, 2003).

6. Periode 1980 - 1992: *Target-Based Budgeting* (TBB)

TBB, dikenal juga sebagai penganggaran *top-down*, adalah suatu metode pengalokasian sumber-sumber daya di mana limit belanja dari masing-masing agensi ditentukan oleh pejabat pimpinan eksekutif pemerintah. Pimpinan agensi dibolehkan untuk mengejar tujuan-tujuan agensinya sendiri dalam cara yang dianggapnya paling efektif dalam batasan belanja yang ditentukan secara sentralistik (Henry, 2004). Target penganggaran dalam TBB lebih merefleksikan misi pimpinan eksekutif atau misi pemerintah. TBB mengasumsikan bahwa pejabat anggaran dan pimpinan eksekutif terpilih mengetahui apa misi mereka dan anggaran secara eksklusif untuk misi tersebut (Henry, 2004).

7. Periode 1993 - sekarang: Penganggaran untuk Hasil

Penganggaran untuk hasil berfokus pada tiga isu kunci: *outputs*, *outcomes*, dan indikator kinerja. *Outcomes* adalah apa pengaruh yang diinginkan pemerintah melalui tindakan-tindakannya. Output mengacu pada bagaimana keinginan pemerintah untuk mencapai pengaruh tersebut. Indikator kinerja mengacu pada bagaimana pemerintah dan komunitas memastikan bahwa pengaruh tersebut dicapai secara efisien dan efektif (Sharp, 2003). Tujuan utama penganggaran untuk hasil adalah mengalokasikan *inputs* sesuai prioritas kebijakan pemerintah, dan menghubungkan alokasi *inputs* atau bagaimana dana akan digunakan, dengan *outputs and outcomes* yang diharapkan.

Tabel 2.1 menyajikan ikhtisar periode dominasi dan segi-segi utama dari ketujuh tipe penganggaran publik tersebut di atas, sebagaimana dirangkum oleh Henry (2004).

Tabel 2.1. Tipe-tipe Anggaran: Periode Dominasi dan Fitur Utama

Fitur	Line-Item (1921-1939)	Kinerja (1940-1964)	PPBS (1965-1971)	MBO (1972-1977)	ZBB (1977-1980)	TBB (1980-1992)	BFR (1993-sekarang)
Orientasi dasar	Kontrol	Manajemen	Perencanaan	Manajemen	Pembuatan keputusan	Kontrol dan pencapaian suatu misi tunggal	Manajemen
Lingkup	Inputs	Inputs & outputs	Inputs, outputs, efek, dan alternatif	Inputs, outputs, dan efek	Alternatif	Input misi-spesifik dan efek misi-spesifik	Inputs dan outputs; alternatif sbg metode opsional
Keterampilan personil	Akuntansi	Manajemen	Ekonomi dan perencanaan	Pengetahuan manajerial	Manajemen dan perencanaan	Politis, koordnati, dan pengetahuan yg relevan dgn misi sistem	Manajemen, perencanaan dan komunikasi
Informasi kritis	Obyek pengeluaran	Aktivitas agensi	Tujuan agensi	Efektivitas program	Tujuan program dan agensi	Apakah program dan agensi menindaklanjuti misi	Aktivitas agensi
Gaya pembuatan keputusan	Inkremental	Inkremental	Sistemik	Desentralistik	Inkremental dan partisipatif	Sistemik dan agresif	Inkremental, partisipatif, dan desentralistis
Tanggung jawab Perencanaan	Secara umum tdk ada	Menyebarkan	Sentralistis	Komprehensif tetapi dialokasi	Desentralistis	Sentralistis	Kerjasama dgn kantor anggaran di pusat
Peran Kantor Anggaran	Keberanian fiskal	Efisiensi	Kebijakan	Efektivitas dan efisiensi program	Prioritisasi kebijakan	Pencapaian misi tunggal	Menjamin akuntabilitas

Sumber: Henry (2004:215).

C. Definisi, Fungsi dan Klasifikasi Belanja Pemerintah

1. Definisi Belanja Pemerintah

Belanja pemerintah mengandung kata dasar belanja dan pemerintah. Istilah belanja secara umum didefinisikan sebagai suatu pembayaran kas, biaya yang dikeluarkan untuk barang-barang atau jasa-jasa (Allen & Tommasi, 2001). Belanja dapat terjadi pada aktivitas pemerintah, swasta, rumah tangga atau individu. Belanja pada entitas atau sektor pemerintah disebut belanja pemerintah.

Sektor pemerintah mencakup seluruh departemen, kantor, organisasi dan badan-badan lainnya yang merupakan agensi atau instrumen dari otoritas publik pusat, negara bagian atau lokal, baik yang diakuntansikan untuk atau didanai dalam anggaran budjeter maupun dana-dana ekstra-budjeter (OECD, 1998; Ruggeri, 2005). Korporasi publik atau perusahaan pemerintah tidak termasuk dalam sektor pemerintah (OECD, 1998; Ruggeri, 2005).

Belanja pemerintah didefinisikan sebagai belanja pemerintah secara umum, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Belanja pemerintah tidak mencakup belanja perusahaan negara dan institusi keuangan milik negara walaupun termasuk sektor publik. Belanja pemerintah hanya mencakup belanja pemerintah pusat dan pemerintah daerah/lokal di suatu negara (Allen & Tommasi, 2001).

Belanja pemerintah dalam penelitian ini didefinisikan sebagaimana definisi dari Allen & Tommasi (2001), yakni: suatu biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk barang-barang atau jasa-jasa publik. Pemerintah dalam hal ini mencakup pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota. Belanja pemerintah tidak mencakup belanja perusahaan negara/daerah dan institusi keuangan milik negara/daerah.

2. Fungsi Belanja Pemerintah

Peran pemerintah dalam perekonomian telah diakui secara luas. Penjelasan *state-centric institutionalism* (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1999; Fukuyama, 2004), maupun analisis *New Weberian State* (Pollitt & Bouckaert, 2004, 2011; Cepiku & Mititelu, 2010), menegaskan peran negara sebagai fasilitator utama dari solusi atas masalah-masalah publik. Aktivitas inti pemerintah dalam perekonomian adalah produksi barang dan jasa, regulasi dan subsidi untuk sektor privat, pembelian barang dan jasa, dan redistribusi pendapatan (Stiglitz, 1988).

Pemerintah menggunakan belanja sebagai instrumen kunci dalam pelaksanaan fungsi alokasi, stabilisasi, dan distribusi. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa belanja harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi

mengandung arti bahwa kebijakan belanja harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa belanja pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian (Stiglitz, 1988).

Pemerintah di negara-negara berkembang menggunakan belanja sebagai instrumen utama untuk mengakselerasi pembangunan ekonomi dan mempengaruhi dimensi-dimensi lainnya dalam kehidupan masyarakat (Keefer & Khemani, 2003). Penggunaan belanja pemerintah di negara berkembang sangat penting karena pemerintah di negara tersebut memiliki lebih banyak kapasitas untuk melaksanakan pembangunan dibandingkan dengan kelompok terorganisir lainnya dalam masyarakat. Dengan segala keberadaannya, pemerintahlah yang menentukan keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan pembangunan (Rakhmat, 2012).

Belanja pemerintah mempengaruhi kesejahteraan melalui transfer kas langsung dan kemanfaatan-kemanfaatan yang ditimbulkan oleh penyediaan barang-barang publik dan jasa-jasa publik (Ruggeri, 2007). Jika dialokasikan secara tepat, belanja pemerintah dapat memecahkan kegagalan pasar yang memperburuk kemiskinan, seperti ketidakmampuan penduduk miskin untuk membiayai pendidikan, kekurangan informasi tentang perawatan kesehatan preventif, atau eksternalitas yang memperburuk risiko kesehatan di kalangan masyarakat miskin (Keefer & Khemani, 2003).

3. Klasifikasi Belanja Pemerintah

Belanja pemerintah dapat diuraikan menjadi tiga jenis, yakni: (1) belanja spesifik, (2) belanja umum, dan (3) belanja untuk pembayaran bunga hutang pemerintah (Ruggeri, 2007). Belanja spesifik mencakup belanja yang penerima manfaatnya dapat diidentifikasi menurut kriteria tertentu, seperti umur, kelas pendapatan, atau tingkat utilitasnya. Belanja spesifik ini dapat dibedakan lagi menjadi belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik (Ruggeri, 2007).

Belanja umum mencakup keseluruhan belanja yang sifatnya menyediakan manfaat kepada penduduk secara keseluruhan sehingga tidak dapat diidentifikasi penerima manfaatnya menurut kriteria tersebut di atas (Ruggeri, 2007). Belanja aparatur untuk pengadaan barang dan jasa, administrasi umum, keamanan dan ketertiban umum, dan lainnya termasuk dalam kategori ini.

Belanja untuk pembayaran hutang pemerintah dikelompokkan tersendiri karena tidak memiliki fitur-fitur belanja spesifik maupun belanja umum (Ruggeri, 2007). Pembayaran bunga hutang pemerintah merupakan pembayaran tunai kepada individu atau institusi yang memegang perikatan dengan pemerintah. Belanja jenis ini bersifat kondisional dan secara umum tidak memberikan manfaat kepada individu dan kelompok masyarakat tertentu dan karena itu seringkali tidak dicakup dalam analisis insidensi pengeluaran (Ruggeri, 2007).

Cara klasifikasi belanja pemerintah dari Ruggeri tersebut lebih bermanfaat untuk tujuan analisis yang berfokus pada manfaat belanja pemerintah pada kelompok-kelompok yang berbeda karena klasifikasi tersebut menggambarkan hubungan-hubungan di antara biaya dari aktivitas pemerintah dan manfaat yang dinikmati oleh individu atau rumah tangga. Cara klasifikasi dari Ruggeri sangat relevan untuk studi insidensi belanja pemerintah karena: (1) pihak penerima manfaat dapat diidentifikasi dengan mudah; dan (2) dapat diidentifikasi tingkat keeratan antara biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan manfaat yang dinikmati oleh individu.

Penelitian ini menggunakan cara klasifikasi belanja pemerintah sebagaimana diajukan oleh Ruggeri (2007) dengan alasan-alasan kemanfaatan sebagaimana diuraikan di atas. Selanjutnya, penelitian ini berfokus pada belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintahan. Penelitian ini tidak mencakup belanja untuk pembayaran bunga hutang pemerintah karena alasan-alasan yang juga telah diuraikan di atas. Berikut adalah uraian tentang ketiga jenis belanja pemerintah yang dicakup dalam penelitian ini.

a. Belanja Transfer

Belanja transfer adalah suatu pengeluaran kas oleh suatu unit institusional untuk suatu kelompok penerima individual atau

unit institusional yang sarasannya dapat diidentifikasi dengan jelas. Dalam hal ini, pihak penyedia tidak memperoleh imbalan baik yang berupa barang, pelayanan atau asset dari pihak penerima sebagai suatu bentuk pengembalian (Allen & Tommasi, 2001).

Pembayaran transfer dapat dibedakan lagi menjadi dua subkategori belanja yakni: transfer ke perorangan, dan transfer ke bisnis (Ruggeri, 2007). Transfer ke perorangan terdiri dari transfer langsung ke individu dan transfer tidak langsung. Transfer langsung mencakup seluruh pembayaran tunai yang dilakukan pemerintah langsung kepada individu. Transfer tidak langsung mencakup seluruh bantuan tunai kepada institusi nonbisnis, seperti institusi keagamaan dan nonprofit, yang menggunakan dana tersebut untuk menyediakan manfaat tunai dan nontunai kepada kelompok sasaran individu dan rumah tangga (Ruggeri, 2007).

Transfer langsung ke individu merupakan kategori belanja yang paling mudah dialokasikan dan mudah dianalisis hubungan kemanfaatannya. Setiap uang yang dibelanjakan oleh pemerintah memberikan tambahan pendapatan kepada individu. Kelompok penerima manfaatnya mudah diidentifikasi karena belanja jenis ini dialokasikan untuk kelompok terpilih, misalnya penduduk umur tertentu atau siswa dari keluarga tertentu (Ruggeri, 2007).

Transfer tidak langsung, yakni transfer untuk institusi nonbisnis, seperti institusi keagamaan dan nonprofit, lebih

kompleks karena di dalamnya terdapat peran sektor privat sebagai institusi penengah. Walaupun pemerintah memberikan dana tunai, tetapi dana tersebut masih harus difasilitasi penggunaannya oleh institusi sektor privat, sehingga institusi nonbisnis yang menjadi kelompok penerimanya cenderung memperoleh manfaat berupa barang dan pelayanan ketimbang pendapatan (Ruggeri, 2007).

Transfer untuk bisnis mencakup subsidi pemerintah ke perusahaan di sektor ekonomi tertentu. Penerima manfaat transfer ini dapat diidentifikasi sebagai produsen ataupun konsumen dari produk yang disubsidi tersebut (Ruggeri, 2007). Subsidi untuk bisnis mudah diidentifikasi penerima manfaatnya, yakni produsen atau konsumen dari produk yang disubsidi, misalnya petani atau masyarakat yang mengkonsumsi produk pertanian tersebut. Jika subsidi diberikan kepada produsen maka manfaatnya berbentuk pengurangan pajak sehingga pendapatan produsen meningkat. Jika yang disubsidi adalah produk maka manfaatnya dapat dinikmati langsung oleh konsumen dalam bentuk pengurangan harga dan mempengaruhi daya beli masyarakat (Ruggeri, 2007).

b. Belanja Barang dan Jasa Publik

Belanja barang dan jasa publik adalah biaya-biaya dari barang-barang dan jasa-jasa publik di mana kelompok masyarakat penerima manfaat dapat diidentifikasi, sedangkan tipe manfaat

yang diterima oleh kelompok masyarakat tersebut adalah barang dan jasa, bukan manfaat tunai (Ruggeri, 2007).

Perbedaan antara transfer tunai dengan *in-kind transfers* dapat dijelaskan secara lebih baik dalam kasus pendidikan. Pemerintah di satu sisi dapat menyediakan *school vouchers* kepada setiap anak usia sekolah untuk membayar biaya sekolah. Belanja ini adalah belanja transfer. Di sisi lain pemerintah dapat membangun sekolah dan membayar guru untuk memberikan pelayanan pendidikan kepada anak usia sekolah. Dalam kasus ini, belanja pemerintah termasuk belanja barang dan jasa publik. Siswa memperoleh tipe manfaat yang sama dari program pengeluaran publik (Ruggeri, 2007).

c. Belanja Umum Pemerintahan

Belanja umum pemerintah mencakup semua kategori pengeluaran yang tidak termasuk belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik. Kategori belanja umum pemerintah ini tidak dapat diidentifikasi penerima manfaat spesifiknya. Komponen-komponen utama dari belanja umum pemerintah adalah: belanja administratif pemerintah pusat, belanja subunit eksekutif dan legislatif, belanja untuk perlindungan lingkungan, pengeluaran untuk pertahanan nasional, dan belanja untuk perlindungan pribadi

dan hak milik yang mencakup belanja kepolisian, sistem peradilan, dan sejenisnya (Ruggeri, 2007).

Belanja umum pemerintah mencakup juga barang-barang publik seperti kantor pemerintah, kendaraan dinas ambulans dan pemadam kebakaran, kendaraan patroli ketertiban umum, dan lainnya. Manfaat dari barang-barang publik ini dinikmati oleh sebagian terbesar penduduk dan bahwa manfaat yang dinikmati oleh individu A tidak mempengaruhi manfaat yang dinikmati oleh individu B (Ruggeri, 2007).

D. Struktur Belanja Pemerintah di Indonesia

Pemerintah Indonesia tidak menerapkan secara formal seluruh tipe penganggaran yang berkembang dalam literatur administrasi publik, sebagaimana telah disebutkan di atas. Pemerintah Indonesia sampai saat ini baru mengadopsi dua tipe penganggaran, yakni penganggaran *line-item* dan penganggaran kinerja.

Penganggaran pemerintah di Indonesia sampai dengan tahun 2003 menganut pendekatan anggaran *line-item*. Seluruh urusan pemerintahan dibagi menjadi 20 sektor dan masing-masing sektor dilembagakan menjadi suatu departemen tertentu. Pola departementalisasi seragam dari pusat sampai daerah kabupaten (lihat Tabel 2.2).

Tabel 2.2. Pembagian sektoral urusan pemerintahan, tahun anggaran 2000 s/d 2003.

Kode	Nama Sektor	Jumlah Subsektor
01	Sektor Industri	1
02	Sektor Pertanian dan kehutanan	3
03	Sektor Pengairan	2
04	Sektor Tenaga kerja	1
05	Sektor Perdagangan, pengembangan usaha nasional, keuangan dan koperasi	5
06	Sektor Transportasi, meteorologi dan geofisika	5
07	Sektor Pertambangan dan energy	2
08	Sektor Pariwisata, pos dan telekomunikasi	2
09	Sektor Pembangunan daerah dan transmigrasi	2
10	Sektor Lingkungan hidup dan tata ruang	2
11	Sektor Pendidikan, kebudayaan nasional, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pemuda dan olah raga	4
12	Sektor kependudukan dan keluarga sejahtera	1
13	Sektor kesejahteraan sosial, kesehatan, peranan wanita, anak dan remaja	2
14	Sektor perumahan dan permukiman	2
15	Sektor agama	2
16	Sektor ilmu pengetahuan dan teknologi	6
17	Sektor hukum	2
18	Sektor aparaturnegara dan pengawasan	2
19	Sektor politik, hubungan luar negeri, penerangan, komunikasi dan media massa	3
20	Sektor pertahanan dan keamanan	4

Sumber: Diolah dari UU Nomor 1 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas UU Nomor 35 Tahun 2000 tentang APBN Tahun Anggaran 2001; Nota Keuangan dan APBN Tahun 2002; dan UU Nomor 29 Tahun 2002 Tentang APBN Tahun Anggaran 2003.

Dalam penganggaran *line-item*, setiap departemen mencatat jumlah uang yang dapat dibelanjakan oleh departemennya berkenaan dengan gaji, barang, infrastruktur, konsumsi dan item-item lainnya. Karena sifatnya yang seragam secara nasional maka pendekatan *line-item* ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Penganggaran kinerja yang diadopsi dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan sejak tahun anggaran

2004 pada dasarnya berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Sistem penganggaran kinerja selain berfungsi sebagai alat untuk mengalokasikan dana, juga sebagai alat untuk lebih mengefektifkan hasil-hasil program dan kegiatan pemerintahan (Rasul, 2003).

Susunan anggaran belanja pemerintah pada periode tahun 2000 sampai 2003 terdiri dari: (1) Belanja Pemerintah Pusat; dan (2) Belanja untuk Daerah. Belanja Pemerintah Pusat terdiri dari: (a) pengeluaran rutin; dan (b) pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin terdiri dari: (a) belanja pegawai, (b) belanja barang, (c) subsidi daerah otonom, (d) bunga dan cicilan hutang, dan (e) pengeluaran rutin lainnya. Struktur anggaran belanja nasional periode 2000-2003 tercantum pada Tabel 2.3.

Tabel 2.3. Susunan anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN Tahun Anggaran 2000 s/d 2003.

A. Belanja Pemerintah Pusat

1. Pengeluaran Rutin
 - a. Belanja pegawai
 - (1) gaji/ pensiun;
 - (2) tunjangan beras;
 - (3) biaya makan/lauk pauk;
 - (4) belanja pegawai dalam negeri; dan
 - (5) belanja pegawai luar negeri.
 - b. Belanja barang
 - (1) belanja barang dalam negeri, dan
 - (2) belanja barang luar negeri.
 - c. Subsidi daerah otonom
 - (1) belanja pegawai
 - (2) belanja non pegawai.
 - d. Bunga dan cicilan hutang
 - (1) hutang dalam negeri
 - (2) hutang luar negeri.
 - e. Pengeluaran rutin lainnya
2. Pengeluaran Pembangunan
 - a. Investasi langsung yang dikelola oleh departemen/lembaga teknis melalui DIP.
 - (1) Sektor 01 (Industri)
 - (2) Sektor 02 (Pertanian dan kehutanan)
 - (3) Dst.
 - b. Transfer ke daerah dalam rangka meningkatkan Otoda
 - c. Penyertaan Modal Pemerintah untuk membantu BUMN

B. Belanja untuk Daerah

1. Dana perimbangan
 - a. Dana bagi hasil
 - b. Dana alokasi umum
 - c. Dana alokasi khusus
2. Dana otonomi khusus dan penyeimbang
 - a. Dana otonomi khusus
 - b. Dana Penyeimbang

Sumber: Diolah dari UU Nomor 1 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas UU Nomor 35 Tahun 2000 tentang APBN Tahun Anggaran 2001; Nota Keuangan dan APBN Tahun 2002; dan UU Nomor 29 Tahun 2002 Tentang APBN Tahun Anggaran 2003.

Dalam APBN dan APBD tahun 2001 sampai 2003, pengeluaran rutin dirinci menurut sektor, subsektor, program, dan kegiatan. Belanja pegawai mencakup gaji/pensiun; tunjangan beras; biaya makan/lauk pauk;

belanja pegawai dalam negeri; dan belanja pegawai luar negeri. Belanja barang terdiri dari belanja barang dalam negeri dan belanja barang luar negeri. Subsidi daerah otonom terdiri dari belanja pegawai dan belanja non pegawai. Bunga dan cicilan hutang terdiri dari hutang dalam negeri dan hutang luar negeri.

Pengeluaran pembangunan terdiri dari: (1) Investasi langsung yang dikelola oleh departemen/lembaga teknis; (2) Transfer ke daerah dalam rangka meningkatkan otonomi daerah; dan (3) Penyertaan Modal Pemerintah untuk membantu BUMN. Selanjutnya, anggaran belanja untuk daerah dalam APBN terdiri dari: (1) Dana perimbangan, yang mencakup dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus; dan (b) Dana otonomi khusus dan penyeimbang.

Susunan anggaran belanja pemerintah tersebut mengalami perubahan seiring dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang baru tersebut lebih desentralistik. Susunan anggaran belanja pemerintah sejak tahun anggaran 2004 sampai sekarang secara garis besar terdiri dari: (1) belanja pemerintah pusat, dan (2) belanja transfer untuk daerah. Adapun penjabarannya sebagaimana tertera pada Tabel 2.4.

Tabel 2.4. Susunan anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN Tahun Anggaran 2004 s/d sekarang.

A. Belanja Pemerintah Pusat	
	<i>Spesifikasi:</i>
1. Belanja pegawai	1. Gaji dan tunjangan, honorarium, vakasi, lembur dan lain-lain, serta kontribusi sosial.
2. Belanja barang	2. Belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, serta

<ul style="list-style-type: none"> 3. Belanja modal 4. Pembayaran utang 5. Subsidi 6. Belanja hibah 7. Bantuan sosial 8. Belanja lainnya 	<p>belanja perjalanan.</p> <ul style="list-style-type: none"> 3. Pembelian, pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 1 tahun untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. 4. Pembayaran bunga utang dalam negeri dan luar negeri 5. Subsidi BBM dan subsidi Non-BBM. 6. Uang, barang, atau jasa kepada BUMN, pemerintah negara lain, lembaga/organisasi internasional, dan pemerintah daerah, khususnya untuk pinjaman, yang tidak perlu dibayar kembali. 7. Uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat tertentu guna melindungi dari kemungkinan terjadinya berbagai risiko sosial, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. 8. Cadangan risiko fiskal, dana reintegrasi, lanjutan rehabilitasi dan rekonstruksi, cadangan beras pemerintah, dan lainnya.
B. Transfer untuk Daerah	
<ul style="list-style-type: none"> 1. Dana perimbangan, meliputi: <ul style="list-style-type: none"> (a) Dana bagi hasil (b) Dana alokasi umum (c) Dana alokasi khusus 2. Dana otonomi khusus dan penyeimbang, meliputi: <ul style="list-style-type: none"> (a) Dana otonomi khusus (b) Dana Penyeimbang 	

Sumber: UU Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2004; Parhusip (2008:31); Laporan Pemerintah Tentang Pelaksanaan APBN Semester Pertama Tahun Anggaran 2011.

Pelaksanaan APBN diselenggarakan juga dalam bentuk dana dekonsentrasi. Dana dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.

Penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan melalui pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kementerian/ lembaga, dan dilaksanakan oleh SKPD provinsi. Urusan yang dilimpahkan

dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan kementerian/lembaga yang sudah ditetapkan dalam Renja-KL yang mengacu pada RKP. Berdasarkan ketentuan PP Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dana dekonsentrasi digunakan hanya untuk membiayai belanja barang dan jasa public, tidak dalam bentuk belanja transfer maupun belanja umum pemerintah daerah.

Belanja pemerintah daerah tahun 2000 sampai 2002 secara garis besar terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Selanjutnya, sama dengan belanja pemerintah pusat, belanja rutin pemerintah daerah dirinci menurut sektor, subsektor, program, dan kegiatan, sedangkan belanja pembangunan dirinci menurut sektor, subsektor, program, dan proyek. Kegiatan dalam belanja rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan (lihat Tabel 2.5).

Belanja pemerintah daerah sejak tahun anggaran 2003 sampai dengan 2006 mengacu kepada ketentuan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002. Ketentuan ini belum mengacu kepada undang-undang keuangan negara yang baru namun telah diwarnai oleh semangat otonomi daerah.

Tabel 2.5. Susunan anggaran belanja pemerintah daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2000 s/d 2002.

A. Belanja Rutin

1. Sektor 01 Industri:

a. Subsektor 01.1 Industri

(1) Program 01.1.1. Pengembangan Aneka Industri

- (a) Belanja Pegawai
- (b) Belanja Barang
- (c) Belanja Pemeliharaan
- (d) Belanja Perjalanan

- (2) Program 01.1.2. Pengembangan Industri Kecil
 - (a) Belanja Pegawai
 - (b) Belanja Barang
 - (c) Belanja Pemeliharaan
 - (d) Belanja Perjalanan
 - (3) Program 01.1.3. (Dst).
 - 2. Sektor 02 Pertanian dan kehutanan.
 - 3. Dst.
- B. Belanja Pembangunan**
- 1. Sektor 01 Industri:
 - a. Subsektor 01.1. Industri
 - (1) Program 01.1.1. Pembangunan Aneka Industri
 - (a) Proyek 01.1.1.1. Pembinaan industri olahan biji kapas
 - (b) Proyek 01.1.1.2. Pembinaan industri pemintalan kapas
 - (c) Dst.
 - (2) Program 01.1.2. Pengembangan Industri Kecil
 - (a) Proyek 01.1.2.1. Pembinaan sentra industri
 - (d) Proyek 01.1.2.2. Penyuluhan industri kecil
 - (3) Program 01.1.3. (Dst).
 - 2. Sektor 02 (Pertanian dan kehutanan)
 - 3. Dst.

Sumber: Diolah dari PP Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah; Instruksi Mendagri Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2000.

Berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, belanja daerah terdiri dari: (1) Belanja aparatur daerah, (2) Belanja pelayanan publik, (3) Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan (4) Belanja tak tersangka. Belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik dirinci menjadi tiga kelompok belanja yaitu: (a) Belanja administrasi umum, (b) Belanja operasi dan pemeliharaan, dan (c) Belanja modal.

Belanja administrasi umum terdiri dari empat jenis belanja, yaitu: (i) belanja pegawai/personalia, (ii) belanja barang dan jasa, (iii) belanja

perjalanan dinas, dan (iv) belanja pemeliharaan. Belanja operasi dan pemeliharaan terdiri dari: (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja bunga, (iv) belanja subsidi, dan (v) belanja bantuan sosial. Belanja modal terdiri dari : (i) belanja tanah, (ii) belanja alat dan mesin, (iii) belanja gedung dan bangunan, (iv) belanja jalan, irigasi dan jaringan, (v) belanja asset tetap lainnya, dan (vi) belanja asset lainnya (lihat Tabel 2.6).

Tabel 2.6. Susunan belanja pemerintah daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2003 s/d 2006.

A. Belanja Aparatur Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja pegawai 2. Belanja barang 3. Belanja perjalanan dinas 4. Belanja pemeliharaan
B. Belanja Pelayanan Publik <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal 2. Belanja bantuan dan subsidi
C. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan
D. Belanja Tak Tersangka

Sumber: Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.

Belanja pemerintah daerah tahun anggaran 2007 sampai sekarang mengacu kepada ketentuan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan tersebut mengadopsi cara baru dalam klasifikasi belanja daerah menurut kelompok belanja, yakni : (1) belanja tidak langsung; dan (2) belanja langsung. Masing-masing kelompok belanja dirinci lagi menurut jenis belanja sebagaimana tertera pada Tabel 2.7.

Tabel 2.7. Susunan anggaran belanja pemerintah daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2007 s/d 2012.

Kelompok dan Jenis Belanja	Definisi
1. Belanja Tidak Langsung <ul style="list-style-type: none"> a. Belanja pegawai b. Bunga c. Subsidi d. Hibah e. Bantuan sosial f. Belanja bagi basil g. Bantuan keuangan h. Belanja tidak terduga 	Belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.
2. Belanja Langsung <ul style="list-style-type: none"> a. Belanja pegawai b. Belanja barang dan jasa c. Belanja modal 	Belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Sumber: Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

Belanja pegawai dalam kelompok Belanja Tidak Langsung adalah belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil; uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya. Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Belanja subsidi digunakan untuk bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak. Belanja hibah digunakan untuk pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau

jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang ditentukan secara spesifik. Bantuan sosial digunakan untuk bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Belanja bagi hasil digunakan untuk dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya. Bantuan keuangan digunakan untuk bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan. Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya.

Belanja pegawai dalam kelompok Belanja Langsung mencakup pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau

pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

Peraturan Mendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah telah dirubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Namun, perubahan tersebut tidak mencakup klasifikasi belanja menurut kelompok belanja yang terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Perubahan hanya mencakup klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan yakni belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan, dan klasifikasi belanja menurut fungsi, sebagaimana diatur dalam pasal 32 dan pasal 33 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006, terdapat jenis belanja bantuan keuangan kepada kabupaten/kota/desa, bagi hasil, bantuan sosial, hibah, dan subsidi. Kelima jenis belanja ini diklasifikasikan ke dalam Belanja Tidak Langsung (BTL) bersama dengan belanja gaji pegawai, bunga, dan belanja tidak terduga. Namun demikian, dilihat dari kriteria hubungan antara biaya dari aktivitas pemerintah dan manfaat yang dinikmati, bantuan keuangan kepada kabupaten/kota/desa, bagi hasil, bantuan sosial, hibah, dan subsidi tersebut lebih memenuhi kriteria belanja transfer. Analisis belanja publik untuk beberapa daerah di Indonesia yang dilakukan oleh Bank Dunia, antara lain untuk Sulawesi Tenggara (Bank Dunia, 2012) mengklasifikasikan kelima belanja tersebut sebagai belanja transfer.

Susunan belanja pemerintah daerah di Indonesia berbeda dengan klasifikasi Ruggeri (2007) sehingga perlu dipilah bagian belanja, kelompok belanja, dan jenis belanja mana yang tercakup dalam klasifikasi Ruggeri tersebut. Hal ini penting sebab struktur belanja pemerintah mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Selain itu, struktur belanja pemerintah pada level pusat berbeda dengan level daerah.

1. Belanja Transfer

Belanja transfer adalah seluruh pembayaran tunai yang dilakukan pemerintah untuk individu, institusi nonbisnis, dan subsidi pemerintah ke perusahaan skala kecil (Ruggeri, 2007). Berdasarkan definisi ini, belanja transfer mencakup:

- a. Bantuan dan subsidi dalam APBN/D tahun anggaran 2000 sampai 2002.
- b. Bagi hasil dan bantuan keuangan dalam APBN/D tahun anggaran 2003 sampai 2006.
- c. Belanja hibah, subsidi, bantuan sosial, bagi hasil dan bantuan keuangan dalam APBD tahun 2007 sampai 2011.

2. Belanja barang dan jasa publik

Belanja barang dan jasa publik adalah seluruh belanja pemerintah untuk biaya pembelian/pengadaan barang dan jasa publik (Ruggeri, 2007). Termasuk dalam kategori ini adalah:

- a. Dana dari DIPA Sektor dalam APBN tahun anggaran 2000 sampai 2011.
- b. Dana dekonsentrasi dalam APBN pada RKA-KL tertentu sejak tahun anggaran 2005 sampai 2011.
- c. Belanja pembangunan dalam APBD tahun 2001 sampai 2002.
- d. Belanja barang dan jasa dan belanja tidak tersangka dalam APBD tahun 2003 sampai 2006.
- e. Belanja langsung (minus belanja pegawai) dalam APBD tahun 2007 sampai 2011.

3. Belanja Umum Pemerintah Daerah

Belanja umum pemerintah adalah seluruh belanja untuk barang dan jasa pada sektor eksekutif dan legislatif daerah (Ruggeri, 2007).

Termasuk dalam kategori belanja umum pemerintahan adalah:

- a. Belanja rutin (minus pembayaran pokok dan bunga pinjaman, pensiun dan bantuan, subsidi/bantuan keuangan) pada APBD tahun 2001 sampai 2002.
- b. Seluruh belanja tidak langsung (minus belanja bunga) pada APBD tahun 2003 sampai 2006.
- c. Seluruh belanja tidak langsung (minus belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan), dan belanja pegawai pada bagian belanja langsung pada APBD tahun 2007 sampai 2011.

E. Pengukuran Kesejahteraan Rakyat

1. Definisi Kesejahteraan Rakyat

Kesejahteraan adalah suatu terminologi konsepsi hidup yang berkaitan dengan esensi manusia. Makna menurut kamus dari istilah kesejahteraan adalah kesehatan, kebahagiaan dan keberuntungan dari seseorang atau suatu kelompok (Anonim, 2012). Literatur awal ekonomi publik dan *political economy* menggunakan istilah *prosperity of peoples* (Smith, 1776) atau *the happiness of men* (de Sismondi, 1815) untuk kondisi tersebut.

Penggunaan istilah kesejahteraan meluas sejak paruh pertama abad ke-20 ketika teori ekonomi Keynes di tahun 1936 memperluas politik kesejahteraan. Aplikasi teori Keynes menyebabkan semakin banyak aspek kehidupan ekonomi dan sosial yang berada di bawah kontrol pemerintah (Jordan, 2008). Sejalan dengan itu berkembang beragam metode untuk mendefinisikan dan mengukur kesejahteraan.

Selama beberapa dekade, pendekatan yang dominan terhadap isu mengenai kesejahteraan datang dari ilmu ekonomi. Dalam ilmu ekonomi, pengukuran kesejahteraan dilakukan dengan menggunakan ukuran yang bersifat *proxy*, terutama uang atau sumber daya material (Jordan, 2008). Suatu definisi singkat tentang kesejahteraan dari perspektif ini adalah ketersediaan sumber-sumberdaya dan keberadaan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk suatu kehidupan

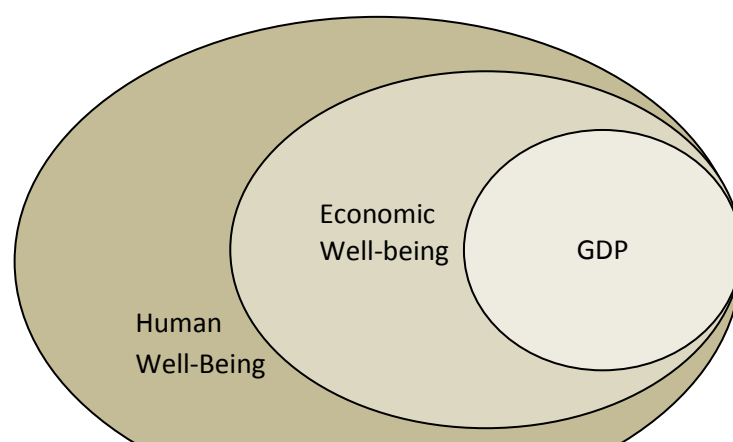
yang nyaman, sehat dan aman. Kesejahteraan dalam pandangan ekonomi secara umum adalah *economic well-being*. *Economic well-being* mengacu pada sumber daya material yang tersedia bagi suatu rumah tangga (Burtless & Smeeding, 2001). Analisis kesejahteraan dari aspek uang dan materi menunjuk pada kesejahteraan obyektif.

Uang atau materi bukanlah kesejahteraan itu sendiri namun mempunyai suatu dampak langsung pada kesejahteraan mereka. Fitur-fitur sosio-ekonomi dari lokasi tertentu membantu orang untuk menjalani hidup secara lebih baik, misalnya penyediaan kesehatan yang mudah diakses, situs pembelajaran dan pekerjaan, ekonomi lokal yang kuat, transport publik, dan kondisi lingkungan alam yang dapat diakses. Sebaliknya, fitur sosio-ekonomi yang buruk, kemiskinan, dan ketimpangan spasial membatasi kesejahteraan orang (LGID, 2010).

Selain berdimensi material, kesejahteraan juga berdimensi psiko-sosial. Perspektif psiko-sosial ini memunculkan konsep kesejahteraan subyektif. Pemahaman orang-orang tentang bagaimana kehidupan mereka berjalan, dan kekuatan dari hubungan-hubungan yang menopang kehidupan komunitas, berpengaruh secara kuat oleh kesejahteraan psikologis dan sosial. Mempunyai pandangan positif dalam hidup dan memandang baik terhadap seseorang, ketahanan sosial, merasa terkoneksi dengan orang lain, merasa berkemampuan, seluruhnya berkontribusi pada kesejahteraan (LGID, 2010).

Perspektif subyektif non-ekonomi mendefinisikan kesejahteraan sebagai perasaan sehat, bebas dari sakit dan mampu mengarahi kehidupan secara positif. Kesejahteraan menggambarkan perasaan seperti kebahagiaan, kepuasan, kedamaian hati, kenyamanan, kesenangan dan kenikmatan. Kesejahteraan juga mencakup perasaan harga diri dan prestasi (Hoban *et al*, 2011). Kesejahteraan diperkuat oleh kondisi-kondisi yang mencakup hubungan-hubungan pribadi yang mendukung, keterlibatan dalam komunitas yang diberdayakan, kesehatan yang baik, keamanan finansial, pekerjaan yang memberikan ganjaran, dan lingkungan yang sehat dan menarik (Steuer & Marks, 2008).

Di antara kedua perspektif tentang kesejahteraan tersebut, perspektif obyektif yang banyak digunakan dalam literatur kontemporer. Uraian umum kesejahteraan obyektif cenderung mengarah pada identifikasi dimensi-dimensi kesejahteraan. Kesejahteraan menunjuk pada ketersediaan sumber-sumberdaya dan keberadaan kondisi-kondisi untuk kehidupan yang mencakup PDB, *economic well-being*, dan *human well-being* (OECD, 2001). Ketiga dimensi kesejahteraan tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya sebagaimana terlihat pada gambar 1 berikut.



Gambar 1. Tiga lapisan kesejahteraan

Kesejahteraan rakyat dalam penelitian ini didefinisikan sebagaimana definisi dari OECD (2001). Kesejahteraan rakyat adalah ketersediaan sumber-sumberdaya dan kondisi-kondisi untuk kehidupan rakyat yang mencakup PDB, *economic well-being*, dan *human well-being*. Definisi ini dianggap memadai karena mengandung segi-segi kapabilitas yang membantu orang untuk dapat menjalani kehidupan secara lebih baik, berfungsi dalam konteks ekonomi, lingkungan dan masyarakat yang lebih luas di mana mereka hidup.

2. Ukuran Kesejahteraan Rakyat

Dimensi-dimensi kesejahteraan mencakup PDB, *economic well-being*, dan *human well-being* (OECD, 2001). PDB sendiri merupakan titik berangkat dari pengukuran kesejahteraan (Deutsche Bank Research, 2006), yakni dari PDB dikembangkan ukuran-ukuran lain yang dapat menangkap dimensi-dimensi *economic well-being* dan *human well-being*. Ukuran terhadap seluruh dimensi-dimensi tersebut telah terdokumentasi dengan baik dalam literatur.

Namun demikian, pengukuran kesejahteraan rakyat perlu juga mempertimbangkan ketersediaan data yang dapat diperbandingkan dari waktu ke waktu. Tidak semua indikator dapat diterapkan di masyarakat tertentu karena terkait dengan ketersediaan data. Selain itu, pemilihan indikator kesejahteraan akan sangat tergantung pada model analisis yang digunakan. Sebagai contoh, untuk menganalisis efek pengeluaran publik terhadap kesejahteraan rakyat dengan data *time series* dibutuhkan indikator-indikator yang dapat diperbandingkan dari waktu ke waktu.

Penelitian ini berfokus pada delapan indikator kesejahteraan rakyat, yakni: PDB per kapita, pemerataan pendapatan, IMHF, IPM, angka kemiskinan, APM, AKBA, dan AKI. Kedelapan indikator sangat relevan dengan tujuan-tujuan kebijakan belanja pemerintah di Indonesia dan telah didukung dengan publikasi data secara berkesinambungan dari instansi yang terpercaya. Berikut adalah penjelasan tentang indikator-indikator kesejahteraan rakyat tersebut.

a. Produk Domestik Bruto (PDB) per Kapita

PDB per kapita merupakan ukuran paling populer terhadap perekonomian. Pertumbuhan ekonomi identik dengan peningkatan secara berkelanjutan dalam produk per kapita (Galindo, 2009). Pertumbuhan PDB per kapita dianggap memfasilitasi pencapaian

tujuan-tujuan lainnya yang mempunyai dampak positif pada kesejahteraan individu.

PDB pada level daerah disebut produk domestik regional bruto (PDRB). Produk domestik menunjuk pada semua barang dan jasa sebagai hasil dari kegiatan-kegiatan ekonomi yang beroperasi di wilayah domestik. Produk domestik tidak memperhatikan apakah faktor produksinya berasal dari atau dimiliki oleh penduduk daerah tersebut, merupakan produk domestik daerah bersangkutan. Pendapatan yang timbul oleh karena adanya kegiatan produksi tersebut merupakan pendapatan domestik (BPS, 2011).

Produk regional adalah produk domestik ditambah dengan pendapatan yang diterima dari luar daerah/negeri dikurangi dengan pendapatan yang dibayarkan keluar daerah/negeri tersebut. Adanya arus pendapatan yang mengalir antar daerah (termasuk juga dari dan ke luar negeri) yang pada umumnya berupa upah/gaji, bunga, deviden dan keuntungan menimbulkan perbedaan antara produk domestik dan produk regional. Bila pendapatan regional ini dibagi dengan jumlah penduduk yang tinggal di region tersebut pada pertengahan tahun, maka dihasilkan pendapatan per kapita. PDRB merupakan penjumlahan nilai output bersih yang ditimbulkan oleh seluruh kegiatan ekonomi di suatu wilayah domestik tertentu (Propinsi dan Kabupaten/Kota), dan dalam satu tahun tertentu (BPS, 2011).

Penyajian PDRB di Indonesia disusun dalam bentuk PDRB atas dasar harga konstan dan PDRB atas dasar harga berlaku. PDRB atas dasar harga konstan adalah jumlah nilai produksi atau pengeluaran yang dihitung menurut harga tetap. Dari perhitungan ini tercermin tingkat kegiatan ekonomi yang sebenarnya melalui PDRB riil. PDRB atas dasar harga konstan ini digunakan untuk mengetahui pertumbuhan tahunan (BPS, 2011).

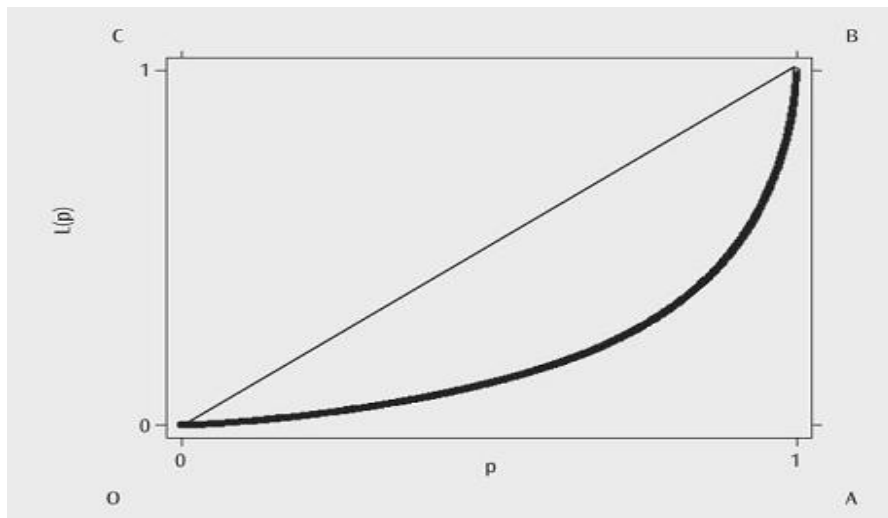
PDRB atas dasar harga berlaku adalah jumlah nilai tambah bruto dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah. Nilai tambah yaitu merupakan nilai yang ditambahkan kepada barang dan jasa yang dipakai oleh unit produksi dalam proses produksi sebagai input antara. Nilai yang ditambahkan ini sama dengan balas jasa atas ikut sertanya faktor produksi dalam proses produksi. PDRB atas dasar harga berlaku ini digunakan untuk menunjukkan besarnya suatu perekonomian dan peranan sektor-sektor ekonomi (BPS, 2011).

b. Pemerataan Distribusi Pendapatan

Minat untuk mengukur dan memahami level, sebab-sebab dan perkembangan ketimpangan pendapatan meningkat sejak 1970an. Hal ini didorong terutama oleh kesadaran tentang disparitas yang terus meningkat dan pentingnya redistribusi serta pengurangan kemiskinan.

Ketimpangan berbeda dengan kemiskinan tetapi terkait erat. Kemiskinan berfokus hanya pada mereka yang standar hidupnya jatuh ke bawah suatu level ambang garis kemiskinan. Ketimpangan merujuk pada variasi-variasi dalam standar hidup di antara seluruh penduduk. Ketimpangan diartikan bahwa orang yang berbeda mempunyai derajat yang berbeda dalam sesuatu, seringkali dilihat dari sudut pendapatan atau konsumsi (McKay, 2002). Adapun ketimpangan pendapatan menunjuk pada distribusi individual, rumah tangga atau beberapa ukuran per kapita terhadap pendapatan di antara penduduk suatu negeri (Heshmati, 2004).

Indeks dari ketimpangan distribusi pendapatan dapat diturunkan dari diagram Lorenz. Kurve Lorenz menegaskan tentang hubungan di antara proporsi orang dengan pendapatan kurang dari atau setara dengan suatu jumlah spesifik dan proporsi dari total pendapatan yang diterima oleh orang tersebut (Kakwani & Son, 2007). Garis lurus yang ditunjukkan dengan persamaan $L(p) = p$, dinamakan garis egalitarian (lihat Gambar 2).



Gambar 2. Kurve Lorenz

Garis egalitarian dalam kurve Lorenz menunjukkan bahwa setiap orang dalam masyarakat menerima pendapatan yang sama, yang menunjukkan distribusi pendapatan merata sempurna. Dalam kasus ketimpangan sempurna, kurve Lorenz menempel pada OA dan AB, menyiratkan bahwa satu orang dalam masyarakat menerima seluruh pendapatan yang dihasilkan dalam perekonomian.

Ukuran distribusi pendapatan dalam kurve Lorenz dinyatakan dengan koefisien Gini yang didefinisikan sebagai suatu area di antara kurve Lorenz dengan garis pemerataan sempurna dibagi dengan area di bawah garis pemerataan sempurna (Kakwani & Son, 2007). Di antara semua ukuran distribusi pendapatan, indeks Gini paling luas digunakan. Indeks Gini populer karena terkait secara langsung dengan kurve Lorenz. Indeks Gini mengukur sejauh mana kurve Lorenz bergerak dari garis egalitarian (Kakwani & Son, 2007).

Koefisien Gini terletak dalam interval 0 dan 1. Kriteria umum yang digunakan oleh bank Dunia adalah: koefisien Gini yang lebih kecil dari 0,3 menunjukkan suatu pembagian pendapatan yang berketimpangan rendah, koefisien Gini di antara 0,3 sampai 0,5 menunjukkan suatu pembagian pendapatan yang berketimpangan sedang, sedangkan koefisien Gini yang lebih besar dari 0,5 menunjukkan suatu pembagian pendapatan yang berketimpangan tinggi. Rumus untuk menghitung koefisien Gini adalah sebagai berikut (Kakwani & Son, 2007):

$$G = \sum_{i=1}^{10} f_i d_i$$

Di mana:

$d_i = 1 - q_i - q_{i-1}$, di mana $i = 1, 2, \dots, 10$ dan $q_{i-1} = 0$, jika $i = 1$.

c. Indeks Mutu Hidup Fisik (IMHF)

IMHF dikembangkan untuk *Overseas Development Council* oleh David Morris, dibantu oleh para analis yang bekerja untuk Bank Dunia, pada pertengahan tahun 1970-an. Para analis tersebut melihat bahwa indikator-indikator makro ekonomi, terutama PDB, tidak secara konsisten menggambarkan kesejahteraan sosial. Efek tetesan ke bawah yang diharapkan dari pertumbuhan produksi nasional tidak benar-benar terjadi sebagaimana diasumsikan. PDB

per kapita meningkat dari waktu ke waktu tetapi tidak diikuti dengan perbaikan dalam kesejahteraan rakyat yang lebih luas.

IMHF mencakup harapan hidup pada usia satu tahun, kematian bayi, dan tingkat melek huruf. Harapan hidup pada usia satu tahun dan kematian bayi dianggap menggambarkan status nutrisi, kesehatan masyarakat dan lingkungan keluarga. Sedangkan angka melek aksara dianggap menggambarkan tingkat di mana anggota masyarakat dapat memperoleh kemungkinan dan manfaat pembangunan (Tikson, 1998). IMHF dihitung dengan prosedur sebagai berikut (Tikson, 1998):

- 1) Tahun harapan hidup dikonversi ke dalam suatu angka indeks dengan rumus:

$$\frac{\text{Harapan hidup pada usia satu tahun} - 38}{.39}$$

- 2) Angka kematian bayi dikonversi ke dalam suatu angka indeks dengan rumus:

$$\frac{229 - \text{angka kematian bayi per 1000}}{2.22}$$

- 3) Angka melek huruf adalah sesuai dengan data aktual.

Selanjutnya dihitung indeks mutu hidup fisik dengan formula sebagai berikut:

$$\text{IMHF} = \frac{(\text{Indeks Angka Harapan Hidup} + \text{Indeks Angka Kematian Bayi} + \text{Angka Melek Huruf})}{3}$$

d. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

IPM dikembangkan pada 1990 oleh Amartya Sen dan Mahbub ul Haq, dibantu oleh Gustav Ranis dan Lord Meghnad Desai (Prabhu, 2009; Crafts, 1997). IPM sering disebut sebagai indeks Sen karena digagas oleh Sen. IPM mengukur pencapaian rata-rata sebuah negara dalam tiga dimensi dasar pembangunan manusia (UNDP, 2011):

- 1) Hidup yang sehat dan panjang umur yang diukur dengan harapan hidup saat kelahiran. Indeks ini mengukur prestasi relatif suatu negara dalam hal harapan hidup saat lahir.
- 2) Indeks pendidikan yang diukur dengan angka melek huruf pada orang dewasa (bobotnya dua per tiga) dan kombinasi pendidikan dasar dan menengah (bobot satu per tiga). Indeks pendidikan merupakan rerata berbobot indeks melek huruf orang dewasa dan partisipasi kasar sekolah di mana dua pertiga bobot diberikan kepada melek huruf orang dewasa, sedangkan satu pertiga bobot diberikan kepada partisipasi kasar gabungan. Indeks pendidikan = $\frac{2}{3}$ (indeks melek huruf orang dewasa) + $\frac{1}{3}$ (indeks partisipasi kasar).
- 3) Standard kehidupan yang layak diukur dengan PDB per kapita dalam paritas kekuatan beli (purchasing power parity) dalam dollar AS. Indeks PDB dihitung sebagai logaritma per kapita

PDB (dalam US\$) yang disesuaikan. Penyesuaian dilakukan dengan pertimbangan bahwa untuk mencapai tingkat pembangunan manusia yang layak tidak dibutuhkan pendapatan yang tidak terbatas.

IPM merupakan indikator komposit yang menggabungkan ketiga dimensi tersebut dengan bobot yang sama. IPM dihitung dengan rumus sebagai berikut (UNDP, 2011):

$$\text{IPM} = 1/3 (\text{indeks harapan hidup}) + 1/3 (\text{indeks pendidikan}) \\ + 1/3 (\text{indeks PDB})$$

e. Angka Kemiskinan

Kemiskinan secara umum adalah keadaan seseorang yang kekurangan dalam pemilikan sejumlah material. Material di sini adalah yang berkenaan dengan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang dan perumahan. Dalam masyarakat modern, alat utama untuk memperoleh kebutuhan-kebutuhan tersebut adalah uang sehingga kemiskinan identik dengan keadaan seseorang yang kekurangan uang.

Namun, kemiskinan itu lebih dari sekedar kekurangan uang. World Bank menyatakan bahwa kemiskinan adalah kelaparan, kemiskinan juga adalah ketiadaan tempat bernaung, kemiskinan juga adalah menderita sakit dan tidak bisa pergi ke dokter, kemiskinan juga adalah tidak bisa mempunyai akses ke sekolah,

dan akhirnya kemiskinan adalah ketiadaan pekerjaan, khawatir akan masa depan, hidup hanya untuk sehari-hari (Economic and Social Inclusion Corporation, 2009).

Terdapat beragam metode untuk mengukur kemiskinan. Selama beberapa dekade, ukuran-ukuran yang berbasis pendapatan dengan menggunakan asesmen tahunan pendapatan rumah tangga telah menyediakan statistik utama untuk pelacakan kemiskinan dari waktu ke waktu, antar negara, dan antar subpopulasi dalam negara. Ukuran-ukuran berbasis pendapatan tersebut menyediakan perangkat penting bagi penilaian efektivitas kebijakan sosial (Burtless & Smeeding, 2001).

Saat ini standar pendapatan per kapita yang digunakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk dikatakan miskin adalah kurang dari USD 2 per hari dan ditetapkan sebagai acuan untuk mengukur pencapaian target MDGs. Namun, standar kemiskinan ini diterapkan secara berbeda di masing-masing negara. Ukuran kemiskinan 2 USD per kapita per hari digunakan hanya untuk negara yang kondisinya jauh lebih baik. Untuk negara berkembang ukuran 2 USD per kapita per hari dianggap terlalu tinggi.

Pemerintah Indonesia sampai saat ini masih menggunakan standar “kurang dari USD 1.25 per hari” untuk dikategorikan miskin (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2011). Nilai

tukar yang digunakan dalam perhitungan garis kemiskinan adalah nilai tukar dolar PPP, bukan nilai tukar biasa. Nilai tukar PPP menunjukkan daya beli mata uang di suatu negara, dalam hal ini USD, untuk membeli barang dan jasa yang sama di negara lain.

Kemiskinan pada umumnya dinyatakan dalam tiga indikator utama, yakni: angka kemiskinan (dinyatakan dalam indeks P_0), tingkat keparahan kemiskinan (dinyatakan dalam indeks P_1), dan kedalaman kemiskinan (dinyatakan dalam indeks P_2). Ketiga indikator dapat digunakan secara bersama-sama namun seringkali digunakan terpisah sesuai dengan tujuan dan sasaran program yang diadopsi oleh pemerintah. Perkembangan angka indeks P_0 , P_1 dan P_2 dari waktu ke waktu yang semakin kecil menunjukkan terjadinya perbaikan dalam kesejahteraan.

Angka kemiskinan merujuk jumlah penduduk miskin. Angka kemiskinan seperti ini disebut juga *Poverty Headcount Index* atau P_0 . Angka P_0 dihitung dari jumlah penduduk yang memiliki tingkat konsumsi di bawah garis kemiskinan yang ditetapkan pemerintah. Nilai garis kemiskinan ini berubah dari tahun ke tahun dan berbeda antara daerah yang satu dengan lainnya. Sebagai contoh, garis kemiskinan nasional Indonesia pada Maret 2010 adalah sebesar Rp 211.726 sedangkan garis kemiskinan pada Maret 2011 adalah sebesar Rp 233.740. Pada periode yang sama, garis kemiskinan Sulawesi Tenggara adalah Rp 165.208 dan Rp 181.577.

Indeks kedalaman kemiskinan, seringkali disebut P_1 , adalah indeks yang menggambarkan selisih rata-rata antara pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan. Jumlah seluruh penduduk digunakan untuk menghitung rata-rata pengeluaran tersebut dengan menganggap selisih sama dengan nol bagi penduduk yang berada di atas garis kemiskinan.

Indeks keparahan kemiskinan, seringkali disebut P_2 , merupakan jumlah dari kuadrat selisih (dalam persen terhadap garis kemiskinan) rata-rata antara pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan. Jumlah seluruh penduduk digunakan untuk menghitung rata-rata dengan menganggap selisih sama dengan 0 (nol) bagi penduduk yang berada di atas garis kemiskinan. Indeks ini memberi bobot yang lebih besar bagi penduduk miskin yang memiliki pengeluaran jauh di bawah garis kemiskinan (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2011).

Literatur kemiskinan juga menggunakan istilah kemiskinan pendapatan absolut dan relatif. Standar kemiskinan absolut didefinisikan dari sudut pandang level daya beli tertentu, yakni level yang mencukupi untuk membeli sejumlah kebutuhan dasar. Standar relatif, di lain pihak, didefinisikan dari sudut pandang level pendapatan tipikal atau level konsumsi dalam masyarakat yang lebih luas (Burtless & Smeeding, 2001).

f. APM Pendidikan Dasar

Pendidikan dalam konteks kesejahteraan rakyat menunjuk pada pendidikan formal pada level pendidikan dasar. Pendidikan formal, sering disebut pendidikan persekolahan, adalah rangkaian jenjang pendidikan yang telah baku. Di Indonesia, pendidikan dasar berbentuk SD dan MI atau bentuk lain yang sederajat, dan SMP dan MTs, atau bentuk lain yang sederajat (Depdiknas, 2007).

Pendidikan dianggap sebagai instrumen untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, kekayaan, pendapatan dan outcomes sosial lainnya (Chimombo, 2005). Tujuan-tujuan Pembangunan Millennium mencantumkan “pencapaian pendidikan dasar untuk semua” sebagai salah satu target pembangunan yang harus dicapai pada tahun 2015.

Pencapaian pendidikan dasar adalah jumlah anak laki-laki maupun perempuan yang menyelesaikan pendidikan dasar SD dan SMP. Target 2 dari Tujuan-tujuan Pembangunan Millennium adalah “menjamin pada tahun 2015 semua anak laki-laki maupun perempuan dimanapun dapat menyelesaikan pendidikan dasar”.

Pendidikan dasar yang ditetapkan dalam MDGs adalah sekolah dasar. Namun, pemerintah Indonesia menetapkan pendidikan dasar melebihi target MDGs dengan menambahkan sekolah menengah pertama sebagai sasaran pendidikan dasar universal. Pencapaian pendidikan dasar di Indonesia dinyatakan

dengan APM pada jenjang SD/MI dan APK pada jenjang SMP/SMPLB/ MTs, dengan bobot yang sama (Bappenas, 2010).

Indikator untuk mengukur pencapaian tujuan 2 dalam Tujuan-tujuan Pembangunan Millennium, seperti yang disebutkan di atas, adalah APM jenjang SD/MI dan AMH penduduk usia 15-24 tahun. AMH sudah tercakup dalam IMHF maupun IPM yang telah diuraikan di atas sehingga ukuran pencapaian pendidikan dasar dalam bagian ini hanya dimasukkan APM.

APM adalah persentase peserta didik sekolah dasar terhadap penduduk usia 7-12 tahun, serta persentase peserta didik sekolah menengah pertama terhadap penduduk usia 13-15 tahun. APM dapat dihitung dengan formula sebagai berikut:

1) APM untuk level SD/MI

$$\text{APM} = \frac{\text{Siswa SD/MI Usia 7 – 12 Tahun}}{\text{Penduduk Usia 7-12 Tahun}} \times 100\%$$

2) APM untuk level SMP/MTs

$$\text{APM} = \frac{\text{Siswa SMP/MTs Usia 13-15 Tahun}}{\text{Penduduk Usia 13-15 Tahun}} \times 100\%$$

g. Angka Kematian Balita (AKBA)

AKBA merupakan target penting dari Tujuan-tujuan Pembangunan Millennium (MDGs). Target 4A dari Tujuan-tujuan Pembangunan Millennium adalah “menurunkan AKBA hingga dua pertiga dalam kurun waktu 1990-2015” (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2011). AKBA didefinisikan sebagai jumlah anak yang dilahirkan pada tahun tertentu dan meninggal sebelum mencapai usia 5 tahun, dinyatakan sebagai angka per 10.000 kelahiran hidup (BPS, 2011a).

AKBA terkait langsung dengan target kelangsungan hidup anak dan merefleksikan kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan anak-anak bertempat tinggal termasuk pemeliharaan kesehatannya. AKBA dianggap penting untuk mengidentifikasi kesulitan ekonomi penduduk (BPS, 2011a).

h. Angka Kematian Ibu (AKI)

AKI merupakan salah satu target penting dari MDGs. Target 5A MDGs adalah “menurunkan AKI hingga tiga perempat dalam kurun waktu 1990-2015” (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2011). AKI adalah banyaknya kematian perempuan pada saat hamil atau selama 42 hari sejak terminasi kehamilan tanpa memandang lama dan tempat persalinan yang disebabkan karena kehamilannya atau pengelolaannya dan bukan karena sebab-sebab lain, per 100.000 kelahiran hidup (BPS, 2011a). Informasi

mengenai tingkat AKI akan bermanfaat untuk pengembangan program peningkatan kesehatan reproduksi, mengurangi AKI dan meningkatkan derajat kesehatan reproduksi.

F. Literatur Teoritis Belanja Pemerintah dan Kesejahteraan Rakyat

Subbab ini memuat *review* literatur teoritis mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan kesejahteraan rakyat. *Review* literatur ini bertujuan untuk menunjukkan pengetahuan apa yang telah mapan di bidang tersebut, mengidentifikasi model teoritis yang dapat mengarahkan desain dan interpretasi temuan-temuan studi ini, dan mengidentifikasi inkonsistensi dan limitasi dalam pengetahuan yang telah ada mengenai topik tersebut.

1. Pengantar

Penjelasan teoritis mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan kesejahteraan rakyat terdokumentasi dengan baik dalam dua perspektif teoritis, yakni: teori *citizen-over-state* dan teori *state-over-citizen*. Perspektif teoritis ini diajukan oleh Buchanan (1977). Teori *citizen-over-state*, di satu sisi, seringkali disebut perspektif *government by the people* dalam literatur ilmu politik, atau kekuatan pendorong *demand-side* dalam literatur ekonomi publik. Teori *state-over-citizen*, di sisi lain, ekuivalen dengan perspektif *government against*

the people dalam literatur ilmu politik, atau kekuatan pendorong *supply-side* dalam literatur ekonomi publik (Kirchner, 2011; Bernauer & Koubi, 2006; Buchanan, 1977).

Teori *citizen-over-state* menyatakan belanja pemerintah adalah *welfare-enhancing*. Hal ini disebabkan belanja pemerintah sampai tingkat tertentu adalah *demand-driven*, dikendalikan oleh tujuan untuk mempengaruhi kesejahteraan masyarakat secara positif. Belanja pemerintah merefleksikan permintaan akan pelayanan pemerintah oleh warganegara sebagai keseluruhan maupun oleh subkelompok tertentu (Kirchner, 2011; Bernauer & Koubi, 2006; Buchanan, 1977). Belanja pemerintah sangat mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat jika ia menyediakan barang-barang dan jasa-jasa dalam cara yang efisien (Grigoli, 2012).

Teori *state-over-citizen* menyatakan bahwa belanja pemerintah adalah *welfare-reducing* secara agregat. Hal ini terjadi karena pemerintah cenderung melayani kepentingan-kepentingannya sendiri. Belanja pemerintah sangat mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat jika ia menyediakan barang-barang dan jasa-jasa dalam cara yang efisien (Grigoli, 2012). Di dalam komposisi belanja pemerintah selalu ada item-item yang diorientasikan untuk kepentingan pribadi birokrat dan institusi pemerintah (Kirchner, 2011; Bernauer & Koubi, 2006; Buchanan 1977).

Titik berangkat penelitian ini adalah teori *citizen-over-state* dari Buchanan (1977) yang memprediksikan bahwa aktivitas pemerintah bersifat *welfare-enhancing*. Alasan-alasan penulis merujuk teori ini telah dikemukakan pada bab pertama, yakni seluruh tatanan *governance* dalam masyarakat moderen diciptakan dan diarsir oleh pemerintah dengan tujuan utama mensejahterakan masyarakat. Adapun perbedaan dalam efektivitas belanja pemerintah tidak selalu bersumber dari motif-motif buruk dari aparat pemerintah.

Teori *citizen-over-state* telah diaplikasikan secara luas dalam studi-studi belanja pemerintah dengan mensubstitusi konsep aktivitas pemerintah dengan belanja pemerintah. Literatur teoritis belanja pemerintah dalam ekonomi publik dan administrasi publik sebagian besar mengacu kepada teori *citizen-over-state*. Namun, literatur terdahulu memberikan perhatian pada dimensi-dimensi kesejahteraan rakyat yang berbeda. Sebagian literatur berfokus pada GDP, sebagian berfokus pada indikator-indikator *economic well-being*, sebagian lagi berfokus pada indikator-indikator *human well-being*. Prihal belanja pemerintah, sebagian literatur berfokus pada total belanja, sebagian lain berfokus pada klasifikasi tipe output, klasifikasi belanja sektoral, dan sebagian menggunakan klasifikasi belanja ekonomi. Berikut *review* literatur teoritis belanja pemerintah untuk dimensi-dimensi kesejahteraan rakyat yang berbeda.

2. Belanja Pemerintah dan PDB per Kapita

Teori-teori yang mengasosiasikan belanja pemerintah dengan PDB dan PDB per kapita dapat ditemukan dalam model-model ekonomi neoklasik. Model-model neoklasik ini menjadi kerangka sentral bagi penelitian yang berkenaan dengan pertumbuhan ekonomi. Untuk alasan itulah, neoklasik seringkali dirujuk sebagai model pertumbuhan (King & Rebelo, 1993).

Selama lebih dari dua dekade, sejumlah besar riset empirik telah diarahkan untuk mengidentifikasi elemen-elemen belanja publik yang berasosiasi secara positif dengan pertumbuhan PDB per kapita. Beberapa literatur teoritis utama di bidang ini yang relevan adalah Keynes (Bevir, 2007), Arrow & Kurz (Devarajan *et al.*, 1996), Barro (1991), Devarajan *et al.* (1996), dan Semmler *et al.* (2007).

Keynes, di tahun 1936, mengajukan bahwa intervensi negara dalam ekonomi pasar adalah diinginkan dan diperlukan untuk memperkuat level permintaan agregat dan menstimulasi aktivitas ekonomi. Belanja pemerintah, menurut Keynes, merupakan suatu faktor eksogen dan suatu instrumen kebijakan untuk meningkatkan pendapatan nasional. Konsekuensinya, kausalitas dari hubungan antara belanja pemerintah dengan pendapatan nasional akan mengarah dari belanja ke pendapatan (Bevir, 2007; Chimobi, 2009).

Arrow & Kurz, di tahun 1970, mengembangkan suatu model yang menyatakan suatu hubungan positif di antara belanja pemerintah dengan pendapatan nasional. Seluruh investasi pemerintah, menurut

Arrow & Kurz, adalah produktif sehingga belanja pemerintah akan diikuti dengan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang (Devarajan *et al*, 1996).

Barro (1991), berdasarkan hasil studinya atas 98 negara untuk periode 1960-1985, mengajukan model bahwa pertumbuhan GDP dan GDP per kapita berasosiasi dengan level belanja konsumsi pemerintah, tetapi tidak dengan level belanja investasi pemerintah. Devarajan *et al*. (1996), berdasarkan analisisnya terhadap data belanja pemerintah di 43 negara berkembang selama periode 1970 sampai 1990, mengajukan model yang mengasosiasikan pertumbuhan PDB dengan belanja pakai habis. Menurut model ini, efek positif terhadap PDB di negara berkembang bersumber dari belanja pakai habis, bukan dari belanja modal.

Semmler *et al*, (2007), menggunakan data untuk 35 negara dari berbagai kelompok pendapatan, mengembangkan suatu model yang mengasosiasikan pertumbuhan PDB per kapita dengan lima fitur belanja pemerintah, yakni: belanja sektor pendidikan dan kesehatan, belanja infrastruktur, belanja administrasi publik, belanja transfer dan konsumsi publik, serta belanja hutang pemerintah. Model-model teoritis belanja pemerintah yang berfokus pada PDB per kapita dapat dilihat pada Tabel 2.8.

Tabel 2.8. Model-model teoritis belanja pemerintah dan PDB per kapita.

Sumber	Model
--------	-------

Keynes (1936)	Belanja pemerintah merupakan instrumen kebijakan untuk meningkatkan pendapatan nasional.
Arrow & Kurz (1970)	Seluruh investasi pemerintah adalah produktif dan diikuti dengan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang.
Barro (1990)	Pertumbuhan GDP dan GDP per kapita berasosiasi dengan level belanja konsumsi pemerintah.
Devarajan <i>et al</i> , (1996)	Pertumbuhan PDB di negara berkembang berasosiasi positif dengan belanja pakai habis.
Semmler <i>et al</i> , (2007)	Pertumbuhan PDB per kapita berasosiasi positif dengan belanja pendidikan, kesehatan, infrastruktur, belanja administrasi publik, serta belanja transfer dan konsumsi publik.

3. Belanja Pemerintah, Pemerataan Pendapatan, dan Kemiskinan

Akar gagasan teoritis mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan pemerataan pendapatan dapat ditelusuri dalam Adelman & Morris (1973). Para penulis ini mengajukan bahwa pemerintah harus memainkan peran imperatif ekonomi agar pendapatan absolut dari kelompok miskin dapat meningkat dan ketimpangan pendapatan makin mengecil. Saat ini terdapat konsensus yang luas dalam studi-studi kemiskinan dan ketimpangan bahwa negara adalah sentral bagi pengurangan kemiskinan dan penciptaan kondisi yang lebih baik bagi kesetaraan sosial (Cimadamore, Dean & Siqueira, 2005).

Model-model teoritis yang relevan untuk bidang ini adalah Benabou (2000), Lund (2002), dan Mello & Tiongson (2003) untuk ketimpangan pendapatan, Kenworthy (1999) dan Fan, Huong & Long (2004) untuk kemiskinan. Model teoritis Benabou (2000) serta Mello &

Tiongson (2003) mengasosiasikan secara positif pengurangan ketimpangan pendapatan dengan belanja redistributif. Model teoritis Lund (2002) di lain pihak mengasosiasikan secara positif pengurangan ketimpangan pendapatan dengan belanja transfer. Argumen dari model-model tersebut adalah bahwa manfaat kebijakan belanja redistributif dan transfer lebih mudah ditangkap oleh kelompok non-miskin. Sedangkan kegagalan pemerintah dalam mengurangi ketimpangan pendapatan lebih terkait dengan ketidakmampuan mentargetkan belanja redistributif dan transfer.

Gagasan teoritis yang mengasosiasikan belanja pemerintah dengan kemiskinan dapat ditelusuri dalam kontribusi Sen (1979). Menurut Sen, pertumbuhan dalam perekonomian non-pertanian di pedesaan, dan program-program pemerintah untuk pengurangan kemiskinan dan pengangguran, mempunyai signifikansi riil. Belanja pemerintah tidak saja berkontribusi pada pertumbuhan sektor pertanian dan pengurangan kemiskinan secara langsung, tetapi juga menciptakan lapangan kerja non-pertanian dan meningkatkan upah. Belanja pemerintah mengurangi kemiskinan baik melalui peningkatan pendapatan maupun perbaikan distribusinya (Sen, 1979).

Model-model teoritis yang relevan untuk bidang ini adalah Kenworthy (1999) dan Fan, Huang & Long (2004). Model teoritis Kenworthy didasarkan pada belanja pemerintah dan kemiskinan di negara-negara industri selama periode 1960-1991. Model ini

mengasosiasikan secara positif belanja transfer dengan pengurangan kemiskinan. Interpretasi dari Kenworthy adalah bahwa belanja pemerintah menyediakan bantuan sosial dan suplemen pendapatan yang bermanfaat kepada individu dan rumah tangga sehingga dapat mengurangi kemiskinan. Model teoritis Fan, Huong & Long dibangun berdasarkan data level provinsi di Vietnam pada periode 1992-2002. Model tersebut mengasosiasikan secara positif belanja investasi pemerintah dengan pengurangan kemiskinan. Model-model teoritis belanja pemerintah yang berfokus pada pemerataan pendapatan dan pengurangan kemiskinan dapat dilihat pada Tabel 2.9.

Tabel 2.9. Model-model teoritis belanja pemerintah, pemerataan pendapatan dan pengurangan kemiskinan.

Sumber	Model
Benabou (2000)	Belanja redistributif berasosiasi positif dengan pengurangan ketimpangan pendapatan.
Lund (2002)	Belanja transfer berasosiasi positif dengan pengurangan ketimpangan pendapatan.
Mello & Tiongson (2003)	Belanja redistributif berasosiasi positif dengan pengurangan ketimpangan pendapatan.
Sen (1979)	Belanja pemerintah mengurangi kemiskinan baik melalui peningkatan pendapatan maupun perbaikan distribusinya.
Kenworthy (1999)	Belanja pemerintah menyediakan bantuan sosial dan suplemen pendapatan yang bermanfaat kepada individu dan rumah tangga sehingga dapat mengurangi kemiskinan.
Fan, Huong & Long (2004)	Belanja investasi pemerintah berasosiasi positif dengan pengurangan kemiskinan.

4. Belanja Pemerintah dan Kesejahteraan Kemanusiaan

Gagasan yang lebih umum untuk menginvestigasi kaitan antara belanja pemerintah dengan kesejahteraan kemanusiaan dapat dilacak mulai dari Morris (1978) dan ul Haq (1978). Para penulis ini mendorong perlunya pengembangan indikator-indikator ekonomi dan indikator-indikator sosial yang lebih luas sebagai alternatif terhadap PDB per kapita untuk mengukur keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi. Sejak akhir 1990an, minat untuk menguji efek belanja pemerintah terhadap indikator-indikator sosial dan ekonomi diperkuat oleh deklarasi Tujuan-tujuan Pembangunan Millennium.

Tiga model teoritis yang relevan di bidang ini adalah Gupta, Clements & Tiongson (1998), Easterly (1999), dan Anand & Ravallion (1993). Model teoritis Gupta, Clements & Tiongson didasarkan pada data sampel 118 negara berkembang dan transisi. Model tersebut mengasosiasikan secara positif belanja pemerintah dengan angka melek huruf, angka partisipasi murni pendidikan dasar, angka harapan hidup, angka kematian bayi dan balita serta angka kematian ibu.

Model teoritis Easterly (1999), didasarkan pada *cross-country panel dataset* untuk tahun 1960, 1970, 1980, dan 1990, menyatakan bahwa belanja pemerintah berasosiasi positif dengan indeks mutu hidup fisik. Model ini juga mengasosiasikan secara positif indeks mutu

hidup fisik dengan PDB per kapita. Di sisi lain, model Anand & Ravallion (1993) yang mendasarkan pada data *cross-section* tahun 1985 dari 22 negara berkembang, mengasosiasikan secara positif belanja pemerintah dengan outcomes pendidikan dan kesehatan, PDB per kapita, dan pengurangan kemiskinan. Model-model teoritis belanja pemerintah yang berfokus pada kesejahteraan kemanusiaan dapat dilihat pada Tabel 2.10.

Tabel 2.10. Model-model teoritis belanja pemerintah dan kesejahteraan kemanusiaan.

Sumber	Model
Gupta, Clements & Tiongson (1998)	Belanja pemerintah berasosiasi positif dengan angka melek huruf, angka partisipasi murni pendidikan dasar, angka harapan hidup, angka kematian bayi dan balita serta angka kematian ibu.
Easterly (1999)	Belanja pemerintah berasosiasi positif dengan indeks mutu hidup fisik.
Anand & Ravallion (1993)	Belanja pemerintah berasosiasi positif dengan outcomes pendidikan dan kesehatan, PDB per kapita, dan pengurangan kemiskinan.

5. Kesimpulan Review Literatur Teoritis

Para teoritis nampaknya tidak meragukan asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan PDB per kapita, kesejahteraan ekonomik

(pemerataan pendapatan dan angka kemiskinan), dan kesejahteraan kemanusiaan (IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI). Berbagai tipe belanja yang berbeda diyakini dapat memberikan efek positif pada satu atau beberapa dimensi kesejahteraan rakyat tersebut.

Keterbatasan model-model teoritis belanja pemerintah adalah belum menjelaskan asosiasi positif antara semua klasifikasi belanja pemerintah dengan semua indikator kesejahteraan rakyat. Terdapat kecenderungan dalam literatur untuk mengasosiasikan jenis belanja tertentu dengan indikator kesejahteraan tertentu. Sebagai contoh, belanja modal dan belanja pakai habis telah mendominasi model-model pertumbuhan PDB per kapita, klasifikasi belanja pemerintah berbasis ekonomi diasosiasikan dengan ketimpangan dan kemiskinan, sedangkan klasifikasi belanja berbasis sektoral mendominasi model-model untuk kesejahteraan kemanusiaan yakni IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI.

Keterbatasan lainnya dalam literatur teoritis belanja pemerintah adalah basis klasifikasi belanja yang kurang menggambarkan hubungan antara tipe aktivitas pemerintah dengan tipe manfaat yang diperoleh masyarakat. Model-model teoritis belanja pemerintah pada umumnya menggunakan klasifikasi konvensional belanja seperti belanja modal, belanja pakai habis, belanja sektoral, dan sebagainya. Belanja barang dan jasa publik serta belanja umum pemerintah belum banyak dielaborasi dalam model-model teoritis terdahulu.

G. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Para peneliti telah melakukan analisis empiris terhadap asosiasi antara belanja pemerintah dengan berbagai indikator kesejahteraan rakyat. Studi-studi empiris umumnya menggunakan data *time-series* lintas negara maupun dalam satu negara namun ada juga yang menggunakan data seksi-silang pada suatu negara atau daerah tertentu. Berikut *review* terhadap beberapa penelitian empiris mutakhir yang paling relevan.

1. Penelitian mengenai Asosiasi Belanja Pemerintah dengan PDB per Kapita

Asosiasi antara belanja pemerintah dengan PDB per kapita telah diteliti oleh Alam, Sultana & Butt (2010), Jaroensathapornkul (2010), Barrientos & Scott (2008), Mohammadi *et al*, (2012), Ray & Ray (2012), dan Taban (2010).

Alam, Sultana & Butt (2010), Jaroensathapornkul (2010), dan Barrientos & Scott (2008) menemukan asosiasi positif di antara belanja pemerintah dan PDB per kapita dalam jangka panjang. Perbedaan di antara studi-studi tersebut di atas adalah: studi Jaroensathapornkul (2010) mengacu pada belanja pakai habis dan belanja modal, studi Barrientos & Scott (2008) melihat belanja transfer, sedangkan studi Alam, Sultana & Butt (2010) melihat belanja sektoral yang mencakup sektor pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial.

Menarik untuk mencermati studi empirik dari Alam, Sultana & Butt (2010) karena menyangkut Indonesia. Studi tersebut menggunakan data tahun 1970 sampai 2005, untuk konteks 10 negara berkembang di Asia, termasuk Indonesia. Interpretasi studi ini menyatakan bahwa belanja pemerintah memperkuat produktivitas melalui penyediaan infrastruktur, pendidikan, kesehatan dan harmonisasi kepentingan swasta dan sosial. Berbeda dengan interpretasi tersebut, Barrientos & Scott (2008) menyatakan bahwa belanja transfer memperkuat pembentukan tabungan pada kelompok miskin.

Studi lainnya, Mohammadi *et al*, (2012) dan Ray & Ray (2012) menemukan hasil yang mendua. Studi dari Mohammadi *et al*, (2012) mengambil konteks negara-negara *Economic Development of Economic Cooperation Organization*, yakni Iran, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Pakistan, Tajikistan dan Turkey, dengan data tahun 1995-2009. Studi ini menemukan bahwa belanja pemerintah untuk sektor kesehatan berasosiasi secara negatif, sedangkan belanja pemerintah untuk sektor pendidikan dan sektor pertahanan berasosiasi secara positif dengan PDB per kapita. Ray & Ray (2012), menggunakan data 1961-62 sampai 2009-10 untuk India, menemukan asosiasi positif di antara belanja pemerintah dan PDB per kapita untuk jangka panjang namun tidak menemukan asosiasi untuk jangka pendek.

Taban (2010) menemukan asosiasi yang negatif di antara belanja pemerintah dengan PDB per kapita. Studi ini dilakukan di Turki dengan menggunakan data tahun 1987-2006. Secara total, level belanja pemerintah berasosiasi negatif dengan pertumbuhan riil PDB per kapita dalam jangka panjang. Belanja konsumsi tidak berasosiasi dengan PDB per kapita, sedangkan belanja investasi berasosiasi negatif dengan PDB per kapita. Interpretasi yang diberikan adalah berkenaan dengan ukuran birokrasi pemerintah yang terlalu besar dan peranannya dalam berbagai aspek perekonomian yang terlalu menyolok.

Menarik untuk mencermati interpretasi temuan studi Taban (2010). Menurut interpretasi Taban, efek negatif belanja pemerintah terjadi karena ukuran birokrasi pemerintah terlalu besar dan peranannya dalam perekonomian terlalu menyolok. Kondisi ini lumrah bahkan sudah identik dengan negara-negara berkembang. Ukuran birokrasi dan derajat campur tangannya dalam perekonomian tergambar dalam proporsi belanja umum pemerintah. Sepengetahuan penulis, sampai sejauh ini belum ada studi empiris mengenai hal tersebut.

Outline penelitian-penelitian terdahulu mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan PDB per kapita dapat dilihat pada Tabel 2.11 di halaman berikut.

Tabel 2.9. Penelitian terdahulu mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan PDB per kapita.

Sumber	Setting	Data	Variabel	Metode/Prosedur Analisis	Model Temuan
Alam, Sultana & Butt (2010)	10 negara	1970- 2005	Belanja sektor sosial; PDB per kapita	Kuantitatif/ <i>Panel Unit Root and Co-integration Test</i>	Belanja sosial berasosiasi secara positif dengan PDB per kapita.
Mohammadi <i>et al</i> , (2012)	6 negara	1995-2009	Belanja sektoral; PDB per Kapita	Kuantitatif/ <i>panel Generalized Method of Moments</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belanja kesehatan berasosiasi negatif dengan PDB per kapita. ▪ Belanja pendidikan dan pertahanan berasosiasi positif dengan PDB per kapita.
Ray & Ray (2012)	Rerata 1 negara	1961- 2009	Belanja pemerintah; PDB per Kapita	Kuantitatif/ <i>cointegration test</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belanja pemerintah dan PDB per kapita berasosiasi positif untuk jangka panjang. ▪ Belanja pemerintah dan PDB per kapita tidak berasosiasi untuk jangka pendek.
Jaroensathapornkul (2010)	Rerata 1 negara	1995-2004	Belanja pemerintah; PDB per Kapita	Kuantitatif/ <i>ECM, stationarity test, cointegration test</i>	Belanja modal dan belanja pakai habis berasosiasi secara positif dengan PDB per Kapita.
Taban (2010)	Rerata 1 negara	1987-2006	Belanja investasi; belanja konsumsi; PDB per Kapita	Kuantitatif/ <i>modified WALD (MWALD) causality test</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Total belanja pemerintah berasosiasi negatif dengan PDB per kapita dalam jangka panjang. ▪ Belanja konsumsi tidak berasosiasi dengan PDB per kapita. ▪ Belanja investasi berasosiasi negatif dengan PDB per kapita.
Barrientos & Scott (2008)	4 negara	1976-1996	Belanja transfer; PDB per kapita; kemiskinan	Kuantitatif/ <i>cointegration test</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belanja transfer berasosiasi positif dengan PDB per kapita. ▪ Belanja transfer berasosiasi positif dengan pengurangan kemiskinan.

2. Penelitian mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan ketimpangan pendapatan dan kemiskinan

Asosiasi antara belanja pemerintah dengan ketimpangan pendapatan dan pengurangan angka kemiskinan telah diteliti oleh Prasetiya *et al*, (2012), Hong & Ahmed (2009), Khan *et al*, (2009), Hwang (2011), dan Asghar *et al*, (2012).

Prasetiya *et al*, (2012), Hong & Ahmed (2009) dan Khan *et al*, (2009) menemukan asosiasi positif belanja pemerintah dengan pengurangan kemiskinan ataupun ketimpangan pendapatan. Prasetiya *et al*, (2012) melihat belanja sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Khan *et al*, (2009) melihat total belanja pemerintah. Sedangkan Hong & Ahmed (2009) melihat belanja barang publik sosial, belanja barang publik non-sosial, belanja aparatur pemerintah dan belanja pembangunan, dengan menggunakan data 11 negara bagian di India selama periode 1990-2002.

Di antara ketiga studi empiris tersebut yang menarik adalah studi dari Prasetiya *et al*, (2012). Studi ini menggunakan data dari 32 provinsi di Indonesia dari tahun 2006 sampai 2008. Belanja pemerintah yang dicakup dalam studi adalah belanja sektor pendidikan dan sektor kesehatan serta belanja infrastruktur. Asosiasi di antara belanja pemerintah dengan pengurangan kemiskinan dalam studi ini dijelaskan

melalui *outcomes* angka melanjutkan sekolah, buta huruf, kematian bayi dan harapan hidup.

Studi dari Hwang (2011) menemukan asosiasi yang negatif di antara belanja pemerintah dengan kemiskinan dan ketimpangan. Interpretasi dari Hwang bahwa ketimpangan terjadi karena belanja pendidikan pada level yang lebih tinggi seringkali terkait dengan perilaku *rent seeking* dari sejumlah kecil penduduk kaya yang memang sudah memiliki level modal manusia yang lebih tinggi, ataupun karena *lobby* yang persisten dari kelompok kaya yang menyebabkan alokasi belanja pendidikan lebih bias ke arah mereka.

Studi dari Asghar *et al*, (2012) menemukan hasil yang mendua. Studi ini menggunakan data tahun 1972 sampai 2008 untuk konteks Pakistan. Temuan studi ini menunjukkan bahwa pengurangan kemiskinan berasosiasi positif hanya dengan belanja pemerintah untuk sektor pendidikan dan sektor hukum dan ketertiban. Pengurangan kemiskinan berasosiasi negatif dengan belanja pemerintah untuk sektor pelayanan ekonomi dan komunitas. Hal ini disebabkan tata kelola belanja pemerintah yang buruk di mana belanja pemerintah untuk sektor pelayanan ekonomi dan komunitas serta sektor kesehatan adalah boros.

Outline penelitian-penelitian terdahulu mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan ketimpangan pendapatan dan kemiskinan dapat dilihat pada Tabel 2.12 di halaman berikut.

Tabel 2.10. Penelitian terdahulu mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan ketimpangan pendapatan dan kemiskinan.

Sumber	Setting	Data	Variabel	Metode/Prosedur Analisis	Model Temuan
Prasetya <i>et al.</i> , (2012)	Rerata 32 provinsi dlm 1 negara	2006-2008	Belanja pemerintah; kemiskinan	Kuantitatif/ <i>Full Information Maximum Likelihood (FIML)</i>	Belanja sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur berasosiasi positif dengan pengurangan kemiskinan.
Hong & Ahmed (2009)	11 negara bagian dalam 1 negara	1990-2002	Belanja pemerintah; PDB per kapita; kemiskinan	Kuantitatif/ <i>Regression F-statistics & correlations</i>	Belanja barang publik sosial, belanja barang publik non-sosial, belanja umum aparaturnya dan belanja pembangunan berasosiasi positif dengan pengurangan kemiskinan dan PDB per kapita.
Hwang (2011)	81 negara	1975-2000	Belanja pendidikan; ketimpangan pendapatan	Kuantitatif/ <i>pooled Least Squares Regression</i>	Belanja pendidikan berasosiasi negatif dengan pengurangan ketimpangan dan kemiskinan.
Asghar <i>et al.</i> , (2012)	1 negara	1972-2008	Belanja pemerintah; kemiskinan	Kuantitatif/ <i>Vector Error Correction Model (VECM)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belanja pendidikan, hukum dan ketertiban berasosiasi positif dengan pengurangan kemiskinan. ▪ Belanja pelayanan ekonomi dan komunitas berasosiasi negatif dengan pengurangan kemiskinan. ▪ Belanja kesehatan tidak berasosiasi dengan pengurangan kemiskinan.

3. Penelitian mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI.

Asosiasi antara belanja pemerintah dengan berbagai indikator kesejahteraan kemanusiaan (IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI) telah diteliti oleh Gomanee *et al.*, (2005), Rajkumar & Swaroop (2008), Guisan & Exposito (2010), Yaqub *et al.* (2012), dan Boateng (2012).

Gomanee *et al.*, (2005) berdasarkan hasil studi terhadap 39 negara dengan data tahun 1980 sampai 1998 mengkonfirmasi bahwa belanja barang dan jasa publik yakni belanja pelayanan sanitasi, pendidikan dasar, kesehatan, pertanian dan militer, seluruhnya berasosiasi positif dengan indikator kesejahteraan kemanusiaan. Guisan & Exposito (2010) menemukan asosiasi positif antara belanja pemerintah dengan indeks mutu hidup fisik, indeks pembangunan manusia, angka pencapaian pendidikan dasar, dan angka kematian balita dan ibu. Temuan-temuan studi tersebut menunjukkan bahwa belanja pemerintah digunakan untuk pembangunan sekolah, pakaian seragam sekolah dan buku, infrastruktur, imunisasi, pendapatan rumah tangga, pelayanan klinik, pembangunan rumah sakit dan obat-obatan.

Berbeda dengan studi-studi tersebut di atas, studi dari Yaqub *et al.* (2012) menemukan asosiasi yang negatif di antara belanja pemerintah dengan angka kematian bayi, kematian balita, dan harapan hidup. Studi ini menggunakan data tahun 1980 sampai 2008 untuk Nigeria. Asosiasi yang negatif di antara variabel-variabel tersebut terjadi karena *governance* yang buruk. Dalam tatanan *governance*

yang buruk, belanja pemerintah untuk sektor kesehatan mempunyai efek negatif pada tingkat kematian bayi dan kematian balita.

Studi empiris dari Rajkumar & Swaroop (2008) menemukan hasil yang mendua. Studi ini menguji asosiasi antara belanja pemerintah dan *outcomes* pembangunan manusia dalam konteks 91 negara dengan menggunakan data tahun 1990, 1997 dan 2003. Hasil studi ini menunjukkan bahwa perbedaan dalam efektivitas belanja publik dapat dijelaskan dengan baik oleh kualitas *governance*. Belanja pemerintah tidak berasosiasi dengan *outcomes* kesehatan dan pendidikan di negara-negara yang dikelola secara buruk. Temuan ini mempunyai implikasi penting bagi negara-negara berkembang di mana tatakelola belanja pemerintah seringkali buruk.

Studi dari Boateng (2012) mengambil *setting* provinsi di Afrika. Studi ini menguji signifikansi belanja pemerintah terhadap *outcomes* pendidikan pada 175 sekolah negeri. Hasil studi ini menemukan asosiasi positif antara efisiensi teknis belanja dengan *outcomes* pendidikan, tetapi tidak menemukan asosiasi positif antara efisiensi alokatif belanja dengan *outcomes* pendidikan.

Outline penelitian-penelitian terdahulu mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI dapat dilihat pada Tabel 2.13 di halaman berikut.

Tabel 2.11. Penelitian terdahulu mengenai asosiasi belanja pemerintah dengan IPM, IMHF, APM, AKBA dan AKI.

Sumber	Setting	Data	Variabel	Metode/Prosedur Analisis	Model Temuan
Boateng (2012)	Rerata 1 negara	Seksi-silang, tidak di-spesifikasi	Belanja pemerintah; outcomes pendidikan	Mixed (kualitatif mayor, kuantitatif minor)	<ul style="list-style-type: none"> • Efisiensi teknis belanja berasosiasi positif dgn outcomes pendidikan. • Efisiensi alokatif belanja tidak berasosiasi signifikan dengan outcomes pendidikan.
Yaqub <i>et al.</i> , (2012)	Rerata 1 negara	1980-2008	Belanja pemerintah; angka kematian; harapan hidup.	Kuantitatif/ <i>ordinary least squares (OLS) regressions</i>	Belanja pemerintah berasosiasi negatif dengan angka kematian bayi, angka kematian balita, dan harapan usia hidup.
Guisan (2009)	Tidak di-spesifikasi	2000-2007	Belanja pemerintah; outcomes sosial.	Kuantitatif/ korelasi	Belanja pemerintah berasosiasi positif dengan IMHF, IPM, APM, AKBA dan AKI.
Rajkumar & Swaroop (2008)	91 negara	1990, 1997 dan 2003	Belanja pemerintah; angka kematian anak; pencapaian pendidikan dasar.	Mixed (kuantitatif mayor, kualitatif minor) / <i>Ordinary Least Square (OLS) regressions</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Belanja pemerintah berasosiasi positif dengan angka kematian anak dan APM di negara-negara yang mempunyai <i>governance</i> yang baik. • Belanja pemerintah tidak berasosiasi dengan <i>outcomes</i> kesehatan dan pendidikan di negara-negara yang dikelola secara buruk.
Gomanee <i>et al.</i> , (2005)	Pooled panel 39 negara	1980-1998	Belanja pemerintah; angka kematian anak; dan IPM.	Kuantitatif/ <i>Ordinary Least Square (OLS) regressions</i>	Belanja barang dan jasa publik berasosiasi secara positif dengan angka kematian anak dan IPM.

Hasil *review* terhadap penelitian terdahulu mengenai asosiasi antara belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat menunjukkan bahwa sangat sedikit studi empiris yang mengambil *setting*

pada pemerintah daerah. Kebanyakan studi menggunakan data pada level nasional, baik data time series maupun data *cross-sectional*. Selain itu, sedikit studi yang merujuk pada kategorisasi belanja pemerintah dari Ruggeri (2007). Kesenjangan tersebut mengkonfirmasi kebutuhan akan suatu studi empiris mengenai asosiasi belanja pemerintah dan tingkat kesejahteraan rakyat pada level daerah dengan fokus pada belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintah.

H. Kerangka Konseptual

Belanja pemerintah merupakan instrumen utama administrasi publik untuk mempengaruhi tingkat kesejahteraan rakyat. Dengan belanja, pemerintah dapat menyediakan barang-barang dan jasa-jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupannya. Diasumsikan bahwa seluruh tipe belanja pemerintah, jika diterapkan pada level dan komposisi yang tepat, dapat memfasilitasi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini mencoba untuk menjelaskan dan menganalisis tentang asosiasi positif belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Belanja pemerintah terdiri dari belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintahan. Tingkat kesejahteraan rakyat diukur dengan PDRB per kapita, pemerataan pembagian pendapatan, IMHF, IPM, angka kemiskinan, APM, AKBA, dan AKI.

Penelitian ini merupakan studi deduktif yang merujuk teori *citizen-over-state* dari Buchanan (1977). Teori *citizen-over-state* menyatakan

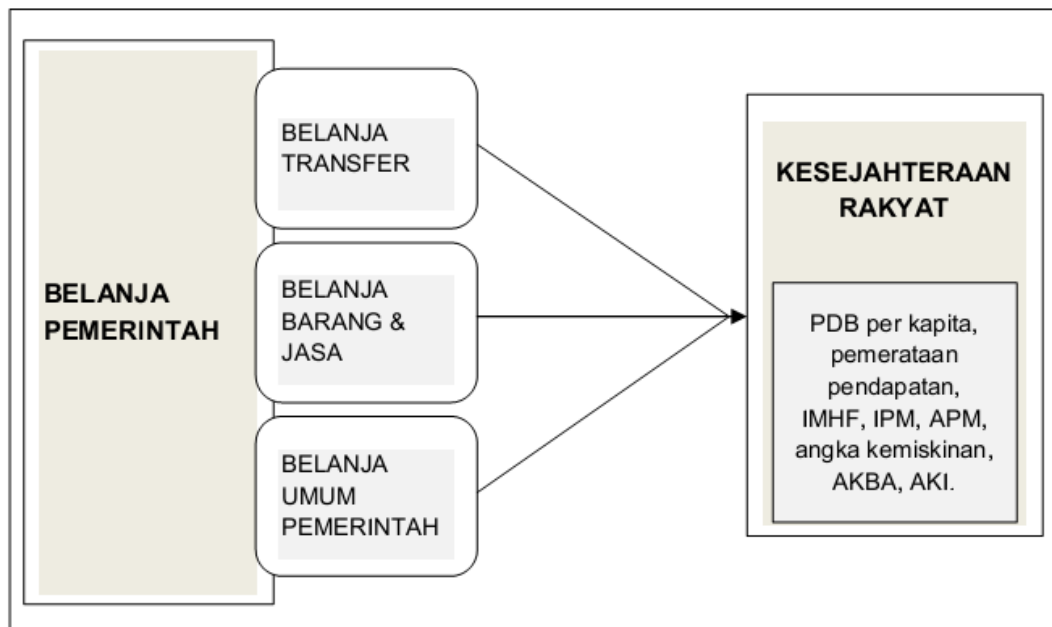
bahwa aktivitas pemerintah memperkuat kesejahteraan rakyat. Hal tersebut dimungkinkan jika aktivitas pemerintah diarahkan oleh permintaan publik (Buchanan, 1977) dan belanja pemerintah disediakan dalam cara yang efisien (Grigoli, 2012).

Teori *citizen-over-state* dari Buchanan telah digunakan dalam berbagai studi terdahulu tentang belanja pemerintah dengan mensubstitusi konsep aktivitas pemerintah dengan konsep belanja pemerintah. Teori-teori belanja pemerintah dalam perspektif *citizen-over-state* menjelaskan asosiasi positif antara berbagai jenis belanja pemerintah dengan tingkat kesejahteraan rakyat.

Model teoritis Barro (1991), Devarajan *et al.* (1996) dan Semmler *et al.*, (2007) mengasosiasikan secara positif belanja pemerintah dengan PDB per kapita. Model teoritis Benabou (2000), Lund (2002), Mello & Tiongson (2003), Kenworthy (1999) dan Fan, Huong & Long (2004) mengasosiasikan secara positif belanja pemerintah dengan PDB per kapita, kemiskinan, dan pemerataan pendapatan. Sedangkan model teoritis Gupta, Clements & Tiongson (1998), Easterly (1999), dan Anand & Ravallion (1993) mengasosiasikan secara positif belanja pemerintah dengan kesejahteraan kemanusiaan yang mencakup IMHF, IPM, APM, AKBA, dan AKI.

Merujuk teori-teori *citizen-over-state* tersebut, dalam model penelitian ini belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik diasosiasikan secara positif dengan PDB per kapita, pemerataan

pendapatan, IMHF, angka kemiskinan, IPM, APM, AKBA, dan AKI. Selanjutnya, belanja umum pemerintah diasosiasikan secara positif hanya dengan PDB per kapita dan angka kemiskinan. Asosiasi positif dimaknai bahwa kenaikan dalam belanja pemerintah akan diikuti dengan kenaikan secara konsisten dalam tingkat kesejahteraan rakyat. Model konseptual penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Model konseptual asosiasi belanja pemerintah dan kesejahteraan rakyat

I. Hipotesis

Berdasarkan kerangka konseptual yang diuraikan di atas, penulis merumuskan delapan hipotesis sebagai berikut:

1. PDRB per kapita berasosiasi positif dengan belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintahan.

2. Pemerataan pendapatan berasosiasi positif dengan belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik.
3. IMHF berasosiasi positif dengan belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik.
4. IPM berasosiasi positif dengan belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik.
5. Angka kemiskinan berasosiasi positif dengan belanja transfer, belanja barang dan jasa publik, dan belanja umum pemerintahan.
6. APM berasosiasi positif dengan belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik.
7. AKBA berasosiasi positif dengan belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik.
8. AKI berasosiasi positif dengan belanja transfer dan belanja barang dan jasa publik.