

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Pengeluaran Pemerintah

2.1.1 Teori Makro Pengeluaran Pemerintah

Teori makro pengeluaran pemerintah menjelaskan mengenai perhitungan panjang pertumbuhan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah (Bailey, 1995 dalam Orisu, 2014). Teori makro pengeluaran pemerintah oleh Mangkoesoebroto (2001) dibedakan menjadi tiga golongan, yakni teori pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah, teori Adolf Wagner, dan teori Peacock & Wiseman.

2.1.1.1 Teori Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Teori ini merupakan salah satu teori makro pengeluaran pemerintah yang dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave, sehingga juga sering disebut sebagai Teori Rostow dan Musgrave. Teori ini mengemukakan bahwa terdapat tiga tahapan dalam pembangunan ekonomi di suatu negara, yakni tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut yang mana ketiga tahapan tersebut kemudian dihubungkan dengan pengeluaran pemerintahnya. Pada tahap awal, perbandingan antara pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) dengan pendapatan nasional (*national income*) terbilang cukup besar. Hal ini dikarenakan pemerintah harus melakukan

investasi agar dapat menyediakan berbagai sarana dan prasarana, mulai dari kesehatan, pendidikan hingga transportasi. Pada tahap kedua, yakni tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi yang dilakukan oleh swasta mulai berkembang pesat sehingga pemerintah tetap perlu melakukan investasi agar dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi, karena semakin banyaknya investasi yang dilakukan oleh pihak swasta menyebabkan terjadinya kegagalan pasar (*market failure*). Akibatnya pemerintah harus menyediakan lebih banyak barang dan jasa publik dengan kualitas yang lebih baik. Kemudian pada tahap lanjut pembangunan ekonomi, Rostow mengatakan bahwa terjadi perpindahan pada aktivitas pemerintah dari penyediaan sarana prasarana ke belanja pemerintah untuk kegiatan sosial, seperti program jaminan hari tua, dana pensiun, pendidikan, maupun kegiatan sosial lainnya (Mangkoesoebroto, 2000 dalam Zulfirmansyah, 2002). Sementara itu, Musgrave mengatakan bahwa dalam suatu proses pembangunan, rasio antara investasi swasta terhadap GNP (*Gross National Product*/Produk Nasional Bruto)-nya akan semakin besar, tetapi rasio antara investasi pemerintah terhadap GNP akan semakin kecil. Pada tahap ini, terjadi peningkatan permintaan terhadap barang-barang pribadi seperti mobil atau motor karena penghasilan masyarakat yang semakin besar (Nahumuri, 2019).

2.1.1.2 Teori Adolf Wagner

Teori ini dikemukakan oleh seorang ekonom berkebangsaan Jerman, Adolf Wagner. Dalam teorinya, Wagner mengatakan bahwa semakin lama belanja yang dilakukan oleh pemerintah akan semakin meningkat. Pemikirannya ini didasari atas penelitian empiris yang dilakukannya pada negara-negara maju,

seperti Jepang, Jerman, dan Amerika Serikat pada abad ke-19 serta didasarkan pada suatu teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang memandang pemerintah sebagai individu yang memiliki kuasa untuk bertindak bebas dari anggota masyarakat lainnya. Atas penelitian tersebut ia menemukan bahwa belanja pemerintah terus mengalami peningkatan terutama karena pemerintah harus mengatur kegiatan/hubungan/aktivitas yang ada dalam masyarakat (Idris, 2018). Hubungan-hubungan seperti pendidikan, kebudayaan, hukum, rekreasi, dan sebagainya merupakan kepentingan yang harus diatur oleh pemerintah, sebab di negara maju ketika terjadi kegagalan pasar, maka bisa saja kegagalan dari suatu industri menimpa industri lain yang saling berkaitan di negara tersebut (Gulo et al., 2017). Selain itu meningkatnya belanja pemerintah juga disebabkan karena terjadinya urbanisasi, meningkatnya pendapatan masyarakat, tuntutan untuk meningkatkan pertahanan dan keamanan, berkembangnya ekonomi dan demokrasi, serta ketidakefisienan birokrasi pemerintah (Dumairy, 1996).

Teori Wagner ini juga dikenal dengan sebutan Hukum Wagner. Hukum Wagner dapat dituliskan dengan rumus:

$$\frac{PkPP_1}{PPK_1} < \frac{PkPP_2}{PPK_2} < \dots < \frac{PkPP_n}{PPK_n}$$

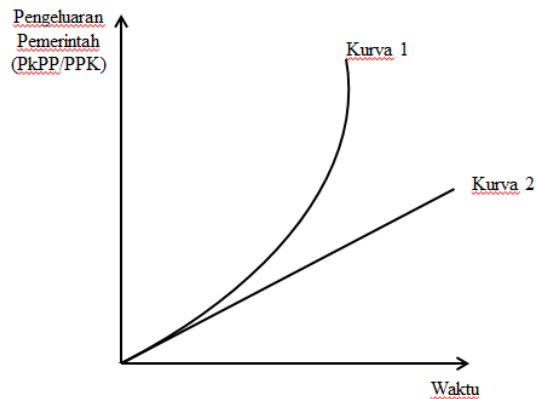
$PkPP$: Pengeluaran pemerintah per kapita

PPK : Pendapatan per kapita

1,2,...,n : Jangka waktu (tahun)

Sementara itu, kurva mengenai peningkatan belanja pemerintah yang digambarkan oleh Wagner dapat dilihat pada Gambar II.1 berikut.

Gambar II.1 Kurva Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah



Sumber: Mangkoesobroto (2001)

Kurva pertumbuhan pengeluaran pemerintah digambarkan oleh Kurva 1 dengan bentuk eksponensial dan cembung bukan digambarkan oleh Kurva 2 yang berbentuk linear (Nasution, 2018).

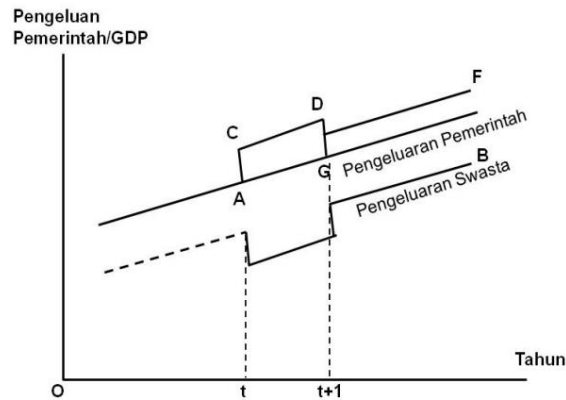
2.1.1.3 Teori Peacock & Wiseman

Dalam teori ini Peacock dan Wiseman mengutarakan sebuah teori pengeluaran pemerintah yang lebih memperhatikan pola waktu, karena perkembangan pengeluaran pemerintah tidaklah bersifat *continuous growth*, tetapi mirip dengan rumah tangga (*step like*). Teori ini didasarkan pada anggapan bahwa pemerintah terus berusaha untuk meningkatkannya dengan meningkatkan penerimaan negara yang bersumber dari pajak, padahal hal tersebut sangat tidak disukai oleh masyarakat. Namun, Peacock dan Wiseman berpegang pada teori dimana pada titik tertentu masyarakat memiliki suatu tingkat toleransi terhadap pajak, sehingga meskipun pajak yang dipungut oleh pemerintah cukup besar, tetapi pada tingkatan tertentu mereka bersedia membayar pajak tersebut. Meskipun begitu, pemerintah tetap harus berhati-hati karena apabila jumlah pajak

yang ditetapkan oleh pemerintah melebihi batas toleransi masyarakat, maka masyarakat akan cenderung enggan untuk membayar pajak tersebut (Nahumuri, 2019).

Kesimpulan atas teori ini adalah bahwa meskipun tarif pajak yang ditetapkan tidak mengalami perubahan, tetapi pertumbuhan ekonomi menyebabkan pajak yang dipungut oleh pemerintah semakin meningkat. Semakin meningkatnya penerimaan negara ini maka akan menyebabkan pengeluaran negara juga akan naik. Dalam teori ini juga disebutkan bahwa ada tiga hal yang menyebabkan peningkatan pada pengeluaran pemerintah, yakni i) efek penggantian (*displacement effect*), yang merupakan suatu gangguan sosial yang mengakibatkan teralihnya aktivitas swasta ke aktivitas pemerintah, seperti terjadinya perang, ii) efek inspeksi (*inspection effect*), yang merupakan kegiatan pengembalian pinjaman dan aktivitas baru pasca perang, dan iii) efek konsentrasi (*concentration effect*), yang merupakan gangguan sosial yang menyebabkan terjadinya perpindahan fokus aktivitas dari yang sebelumnya dilakukan oleh swasta ke pemerintah. Setelah perang usai dan situasi kembali normal, maka tingkat pajak akan kembali turun (Idris, 2018). Hal tersebut dapat dilihat dalam Gambar II.2 berikut.

Gambar II.2 Kurva Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah



Sumber: Mangkoesobroto (1997) dalam Prasetya (2012)

2.1.2 Teori Mikro Pengeluaran Pemerintah

Mangkoesobroto (2002) mengemukakan bahwa jika dalam teori makro pengeluaran pemerintah dapat dituangkan dalam beberapa model dan digunakan untuk menjelaskan perhitungan jangka panjang pertumbuhan pengeluaran pemerintah, maka dalam teori mikro, pengeluaran pemerintah lebih bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya permintaan atas barang publik dan faktor yang memengaruhi tersedianya barang publik tersebut. Lebih lanjut, faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Perubahan kualitas barang publik
2. Perubahan permintaan akan barang publik
3. Perubahan harga faktor produksi
4. Perubahan kegiatan pemerintah dalam memproduksi dan menghasilkan barang publik

2.2 Teori Anggaran

2.2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran berasal dari bahasa Inggris “*budget*”, yang mana kata *budget* sendiri merupakan kata serapan dari bahasa Prancis “*bouge*” atau “*bougette*” yang artinya tas kecil. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, anggaran artinya perkiraan mengenai pengeluaran dan penerimaan kas untuk masa yang akan datang. Semakin berkembangnya waktu, semakin berkembang pula definisi anggaran. Beberapa definisi anggaran menurut para ahli, antara lain:

1. Menurut Mardiasmo (2011), anggaran adalah suatu pernyataan yang berisi informasi perkiraan kinerja yang akan dicapai dalam periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam satuan uang.
2. Nafarin (2013), mengartikan anggaran sebagai rencana tertulis yang berisi informasi mengenai kegiatan organisasi yang dinyatakan dalam bentuk uang ataupun barang/jasa.
3. Rudianto (2009), anggaran merupakan rencana kerja organisasi yang dituangkan dalam bentuk angka, formal, dan runtut untuk masa yang akan datang.
4. Riyadi (2017), anggaran merupakan suatu alat yang efektif dalam perencanaan dan pengendalian suatu organisasi.
5. Kamaruddin (2009) dalam Siregar dan Ritonga (2020), mengartikan anggaran sebagai suatu rencana manajemen, dengan menganggap bahwa para penyusun anggaran akan berupaya untuk mewujudkan rencana tersebut.

Dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa secara umum anggaran adalah suatu alat perencanaan dan pengendalian yang meliputi rencana kerja organisasi untuk periode waktu tertentu.

2.2.2 Karakteristik Anggaran

Dalam bukunya yang berjudul *Budgeting: Perencanaan, Pengkoordinasian, dan Pengawasan Kerja*, Munandar (2000) dalam Parahita (2014) menyatakan bahwa terdapat enam karakteristik anggaran, antara lain:

1. Dibuat untuk periode satu tahun
2. Dinyatakan dalam satuan uang maupun satuan non-uang
3. Jumlah anggaran yang diajukan akan direviu dan disahkan oleh pihak yang kedudukannya lebih tinggi dibanding yang menyusun
4. Anggaran yang telah disetujui dan disahkan tidak dapat diubah dengan alasan apapun, kecuali terdapat kasus yang mengharuskan
5. Melibatkan peran manajemen karena manajer telah menyetujui untuk bertanggungjawab dalam upaya mencapai target yang telah dianggarkan
6. Realisasi yang diperoleh akan dibandingkan dengan anggaran, seperti periodik serta dilakukan analisis terhadap perbedaan yang terjadi

2.2.3 Fungsi Anggaran

Dalam buku yang sama seperti yang telah disampaikan di atas, Munandar (2000) dalam Parahita (2014) juga menyebutkan bahwa anggaran perlu disusun karena anggaran berfungsi sebagai alat pedoman kerja, alat koordinasi, dan alat pengawasan. Sebagai alat pedoman, anggaran merupakan suatu rencana kerja yang telah disusun menurut kejadian masa lalu dan perkiraan/estimasi yang ingin dicapai

di masa depan. Karena jumlahnya yang sangat terbatas serta ditambah adanya kebiasaan dimana sumber daya (dana) yang dibutuhkan selalu melebihi dana yang tersedia, maka anggaran harus disusun seefisien mungkin. Untuk itulah anggaran berfungsi sebagai pedoman agar dapat digunakan sebagai petunjuk sehingga sasaran yang diharapkan dapat terwujud.

Kedua, sebagai alat koordinasi, anggaran merupakan sebuah upaya untuk dapat menciptakan keselarasan baik dalam tindakan (kegiatan) maupun tujuan. Untuk dapat melakukan suatu kegiatan yang membutuhkan sumber daya (dana), kegiatan tersebut harus memperoleh izin dari yang berwenang terlebih dahulu untuk dilihat apakah kegiatan tersebut menyalahi tujuan perusahaan atau tidak. Atas hal tersebutlah keberadaan anggaran sangat penting terutama dalam fungsinya sebagai alat koordinasi agar kegiatan dan tujuan perusahaan dapat selaras.

Ketiga, sebagai alat pengawasan. Dalam upaya mengetahui apakah terdapat penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaannya, maka anggaran harus dibandingkan dengan realisasi yang telah dicapai. Perbandingan tersebut merupakan wujud dari fungsi anggaran sebagai alat pengawasan. Melalui perbandingan tersebut nantinya akan diketahui apakah terdapat perbedaan antara anggaran dan realisasi maupun adanya penyimpangan dalam pelaksanaan anggarannya, sehingga apabila kedua hal tersebut ditemukan, perusahaan dapat melakukan perbaikan dalam penyusunan anggaran untuk periode selanjutnya.

2.3 Teori Belanja Negara

Belanja negara merupakan salah satu komponen dalam APBN. Pengertian belanja negara menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, yakni

belanja negara merupakan kewajiban pemerintah pusat/daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dalam Undang-Undang tersebut juga dijelaskan bahwa belanja negara dianggarkan oleh pemerintah untuk setiap tahunnya dan diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Belanja negara dalam APBN dirinci berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja (ekonomi). Berdasarkan organisasi, belanja negara dibuat dengan menyesuaikan susunan K/L pemerintah pusat. Berdasarkan fungsi, belanja negara dirinci apakah termasuk belanja fasilitas umum, pendidikan, pelayanan umum, kesehatan, pariwisata, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, ekonomi, perlindungan sosial, keamanan dan ketertiban, atau perumahan. Yang terakhir, berdasarkan jenis belanja (ekonomi), belanja negara dirinci apakah termasuk belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

2.3.1 Belanja Pegawai

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran, belanja pegawai merupakan pengeluaran pemerintah dalam bentuk kompensasi yang diberikan kepada pegawai baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk barang, yang harus dibayarkan kepada pegawai Pemerintah dalam dan luar negeri, baik kepada Pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh Pemerintah yang belum berstatus PNS dan/atau non-PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas fungsi unit organisasi Pemerintah.

Belanja pegawai dipergunakan untuk:

1. Belanja gaji dan tunjangan (termasuk uang makan dan tunjangan lauk pauk) PNS dan TNI/Polri;
2. Belanja gaji dan tunjangan yang melekat pada pembayaran gaji Pejabat Negara;
3. Belanja gaji dan tunjangan dokter/bidan pegawai tidak tetap;
4. Belanja honorarium dalam rangka pembayaran honor tetap, termasuk honor pegawai honorer yang akan diangkat menjadi pegawai;
5. Belanja gaji dan tunjangan pegawai non-PNS;
6. Belanja lembur;
7. Pembayaran tunjangan khusus, yaitu:
 - a. Pembayaran kompensasi kepada Pegawai Negeri yang besarnya ditetapkan oleh Presiden atau Menteri Keuangan;
 - b. Belanja pegawai transito;
 - c. Pembayaran uang kompensasi atas pemberhentian sebagai dampak reformasi birokrasi
8. Belanja pensiun, tunjangan hari tua dan uang tunggu PNS/ Pejabat Negara/TNI/ Polri;
9. Pembayaran Program Jaminan sosial pegawai;
10. Dikecualikan dari belanja pegawai untuk pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal dan/atau kegiatan yang mempunyai *output* dalam kategori belanja barang.

2.3.2 Belanja Barang

Dalam peraturan yang sama yang telah disebutkan di atas, belanja barang merupakan pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa habis pakai yang digunakan untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat/pemda dan belanja perjalanan.

Belanja barang dan jasa dipergunakan untuk:

1. Belanja barang, terdiri atas:

a. Belanja barang operasional

Belanja barang operasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai yang dipergunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar suatu satker dan umumnya sifatnya internal. Belanja barang operasional meliputi belanja honor operasional satker, belanja penambah daya tahan tubuh, belanja keperluan atase pertahanan luar negeri, belanja pengiriman surat dinas, belanja pengadaan bahan makanan, belanja keperluan perkantoran, dan belanja barang operasional lainnya

b. Belanja barang non-operasional

Belanja barang non-operasional merupakan belanja pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat eksternal. Belanja barang non-operasional meliputi, belanja bahan, belanja barang transito, belanja pencairan dana bantuan

operasional PTNBH, belanja honor *output* kegiatan, belanja biaya operasional penyelenggaraan pembayaran manfaat pensiun, belanja dalam rangka *refund* dana PHLN, belanja denda keterlambatan pembayaran tagihan kepada negara, belanja rugi selisih kurs uang persediaan untuk satker di luar negeri dan atase teknis, serta belanja barang non-operasional lainnya.

- c. Belanja kontribusi pada organisasi internasional dan *trust fund*, serta belanja kontribusi dukungan
 - d. Belanja barang pengganti pajak dalam rangka hibah *Millennium Challenge Corporation* (MCC)
 - e. Pemerintah berupa dana dukungan kelayakan, fasilitas penyiapan proyek, dan ketersediaan layanan
 - f. Belanja barang yang menghasilkan persediaan untuk kegiatan operasional maupun non-operasional
2. Belanja jasa, terdiri atas:
- a. Belanja langganan daya dan Jasa
 - b. Belanja jasa pos dan giro
 - c. Belanja jasa konsultan
 - d. Belanja sewa
 - e. Belanja jasa profesi
 - f. Belanja jasa kepada BLU
 - g. Belanja jasa lainnya
3. Belanja perjalanan dinas

4. Belanja barang BLU
5. Belanja pemeliharaan aset yang tidak menambah umur ekonomis/masa manfaat atau kapitalisasi kinerja Aset Tetap (AT) atau aset lainnya, dan/atau kemungkinan besar tidak memberikan manfaat ekonomi di masa yang akan datang dalam bentuk peningkatan kapasitas, mutu produksi, atau peningkatan standar kinerja
6. Belanja barang untuk diserahkan kepada masyarakat/Pemda

2.3.3 Belanja Modal

Sementara itu, pengertian belanja modal menurut peraturan yang sama dengan yang sebelumnya adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan AT (Aset Tetap) dan/atau aset lainnya atau menambah nilai AT dan/atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi AT/aset lainnya yang telah ditetapkan oleh pemerintah. AT/aset lainnya tersebut dimaksudkan untuk dipergunakan untuk operasional kegiatan suatu satker atau oleh masyarakat dan tercatat sebagai aset K/L terkait dan bukan dimaksudkan untuk dijual/diserahkan kepada masyarakat/pemda.

Belanja modal terdiri atas:

1. Belanja modal tanah
2. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan
3. Belanja modal gedung dan bangunan
4. Belanja modal peralatan dan mesin
5. Belanja modal lainnya

2.4 Teori Realokasi dan *Refocusing* Anggaran

Realokasi dan *refocusing* anggaran adalah salah satu kebijakan pemerintah dalam merespon dampak Covid-19, yang mana kebijakan tersebut juga merupakan keputusan dari Presiden Republik Indonesia yang kemudian dituangkan dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). *Refocusing* artinya adalah memusatkan kembali. Kata *refocusing* biasanya dikaitkan dengan kata kegiatan, sehingga jika disatukan, maka *refocusing* kegiatan artinya adalah memusatkan kembali kegiatan yang sebelumnya dianggarkan untuk kegiatan-kegiatan yang tertuang dalam APBN kemudian dialihkan pada kegiatan yang berfokus pada penanganan Covid-19. Sementara itu, realokasi artinya adalah mengalokasikan kembali. Sehingga jika kata realokasi disatukan dengan kata anggaran, maka realokasi anggaran artinya adalah mengalokasikan kembali anggaran yang sebelumnya difokuskan untuk kegiatan yang telah tertuang di APBN beralih kepada kegiatan yang berfokus pada penanganan Covid-19 (Amry, 2021).

2.5 Teori Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya adalah tepat guna, ada efeknya, membawa hasil. Menurut Pasolong (2019), efektivitas memiliki arti bahwa tujuan/sasaran dari sesuatu yang telah direncanakan telah tercapai karena adanya serangkaian proses kegiatan yang telah dikerjakan. Efektivitas merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar sasaran/tujuan (waktu, kualitas, dan kuantitas) telah berhasil dicapai, dimana

semakin besar sasaran/tujuan yang dicapai maka akan semakin besar pula tingkat efektivitasnya (Hidayat, 1986 dalam Rusdiana, 2022). Dalam Putri (2017) Georgopolous dan Tannenbaum (1985) mengatakan bahwa efektivitas jika dilihat dari sisi pencapaian tujuan, keberhasilan suatu organisasi tidak hanya mempertimbangkan sasaran yang ingin dicapai, tetapi juga mekanisme pertahanan diri dalam rangka mencapai sasaran tersebut.

Atas hal tersebut dapat diketahui bahwa kunci sukses suatu organisasi berada pada efektivitasnya. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Martani dan Lubis (1987) dalam Putri (2017) bahwa efektivitas merupakan unsur penting dalam tiap organisasi, dimana suatu organisasi dikatakan efektif apabila telah mencapai sasaran/tujuan yang telah direncanakan sebelumnya. Karena merupakan unsur yang penting dalam menentukan keberhasilan suatu organisasi, maka pengukuran efektivitas bukanlah hal yang sederhana mengingat adanya perbedaan dan keragaman tujuan dari tiap-tiap organisasi.