

**PENGARUH FAKTOR POLITIK  
TERHADAP PENGELUARAN PEMERINTAH DAERAH  
DI KABUPATEN/KOTA SUMATERA UTARA DAN SUMATERA BARAT**

**SKRIPSI**

*Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S1)  
pada Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



Oleh :

**KRISTINA BR GINTING**

**NIM/BP : 13588/2009**

**PROGRAM STUDI EKONOMI PEMBANGUNAN  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG  
2013**

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

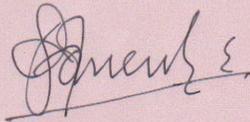
PENGARUH FAKTOR POLITIK  
TERHADAP PENGELUARAN PEMERINTAH DAERAH  
DI KABUPATEN/KOTA SUMATERA UTARA DAN SUMATERA BARAT

Nama : Kristina br Ginting  
Bp/NIM : 2009/13588  
Keahlian : Ekonomi Publik  
Program Studi : Ekonomi Pembangunan  
Fakultas : Ekonomi

Padang, September 2013

Disetujui Oleh:

Pembimbing I



Drs. Akhirmen, M. Si  
NIP. 19621105 198703 1 002

Pembimbing II



Muhammad Irfan, S.E., M. Si.  
NIP. 19770409 200312 1 002

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ekonomi Pembangunan



Drs. Alianis, M. S.  
NIP. 19591129 198602 1 002

**HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI**

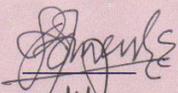
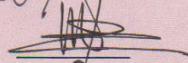
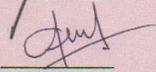
**Dinyatakan lulus setelah dipertahankan didepan Tim Penguji Skripsi  
Program Studi Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi  
Universitas Negeri Padang**

**Pengaruh Faktor Politik  
Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah  
Di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat**

**Nama : Kristina br Ginting  
Bp/ NIM : 2009/13588  
Keahlian : Ekonomi Publik  
Program Studi : Ekonomi Pembangunan  
Fakultas : Ekonomi**

**Padang, September 2013**

**Tim Penguji**

<b>No. Jabatan</b>	<b>Nama</b>	<b>Tanda Tangan</b>
<b>1. Ketua</b>	<b>: Drs. Akhirmen, M. Si.</b>	
<b>2. Sekretaris</b>	<b>: Muhammad Irfan, S.E., M. Si.</b>	
<b>3. Anggota</b>	<b>: Dr. Hasdi Aimon, M. Si.</b>	
<b>4. Anggota</b>	<b>: Ariusni, S.E., M.Si.</b>	

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Kristina br Ginting  
NIM/Th. Masuk : 13588/2009  
Tempat/Tgl. Lahir : Kabanjahe / 23 Mei 1991  
Program Studi : Ekonomi Pembangunan  
Keahlian : Ekonomi Publik  
Fakultas : Ekonomi  
Alamat : Jl. Meliala Gg. Teratai No. 26 Kabanjahe  
No. Hp/Telp : 085270228414  
Judul Skripsi : Pengaruh Faktor Politik terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis (skripsi) saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana), baik di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini merupakan gagasan, rumusan dan penilaian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang dan mencantumkan dalam daftar pustaka.
4. Karya tulis ini **Sah** apabila telah ditanda tangani **Asli** oleh tim pembimbing, tim penguji, dan Ketua Program Studi.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, saya bersedia menerima **Sanksi Akademik** berupa pencabutan gelar sarjana yang diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Padang, September 2013  
Yang Menyatakan



  
**Kristina br Ginting**  
Nim. 13588/2009

## ABSTRAK

**Kristina br Ginting (13588/2009): Pengaruh Faktor Politik Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Fakultas Ekonomi. Universitas Negeri Padang. Di Bawah Bimbingan Bapak Drs. Akhirmen, M.Si dan Bapak Muhammad Irfan, S.E., M.Si.**

Pengeluaran pemerintah daerah berguna untuk meningkatkan kualitas layanan. Mengingat pengeluaran pemerintah kerap dikaji melalui faktor ekonomi dan sosial, maka perlu dilakukan penelitian mengenai faktor politik yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Penelitian ini bertujuan mengetahui pengaruh (1) ukuran legislatif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat. (2) struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat. 3) ukuran legislatif dan struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, asosiatif dan kuantitatif. Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder tahun 2011. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik dokumentasi dan studi pustaka. Analisis data yang digunakan adalah deskriptif dan induktif. Analisis induktif yang digunakan yaitu: uji asumsi klasik (normalitas sebaran data, autokorelasi, heterokedastisitas dan multikolinearitas), model regresi linear berganda, koefisien determinasi, sedangkan hipotesis pengujian dalam uji t dan uji F.

Hasil penelitian adalah (1) ukuran legislatif berpengaruh signifikan dan positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat ( $\text{prob}=0,0000 < 0,05$ ) dengan besar pengaruh 1,44 persen, (2) struktur pasar politik berpengaruh tidak signifikan dan positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat ( $\text{prob}=0,0114 > 0,05$ ) dengan besar pengaruhnya 4,07 satuan, (3) secara bersama-sama terdapat pengaruh yang signifikan antara ukuran legislatif dan struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera ( $\text{prob}=0,000$ ) dengan besar sumbangan bersama-sama variabel bebas terhadap pengeluaran pemerintah sebesar 69, 22% dan selebihnya 30, 78% pengeluaran pemerintah ditentukan oleh variabel lain yang tidak diteliti.

Dari hasil penelitian ini, disarankan perlunya mengoptimalkan sumber daya maupun kinerja anggota legislatif untuk meningkatkan kinerja pengeluaran pemerintah daerah serta meningkatkan persaingan partai politik di kursi DPRD untuk menghindari kekuatan ekstrem seperti oligarki atau monogarki.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nyalah penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Pengaruh Faktor Politik Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat”**. Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Ucapan terima kasih kepada Bapak Drs. Akhirmen, M.Si., selaku pembimbing I dan Bapak Muhammad Irfan S.E., M.Si., selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan bantuan kepada penulis sampai selesainya skripsi ini.

Selanjutnya ucapan terima kasih tidak lupa pula penulis ucapkan kepada:

1. Bapak Drs. Akhirmen, M.Si, Bapak Muhammad Irfan, SE, M.Si, Bapak Dr. Hasdi Aimon, M.Si., dan Ibu Ariusni, M.Si., selaku Tim Penguji Skripsi yang telah memberikan saran-saran beserta masukan untuk kesempurnaan penulisan skripsi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Yunia Wardi, M.Si., Selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah memberikan dukungan berupa kelengkapan fasilitas sarana dan prasarana perkuliahan.
3. Bapak Drs. Alianis, M.Si selaku ketua Program Studi Ekonomi Pembangunan dan Ibu Novya Zulva Riani, SE, M.Si selaku sekretaris program studi ekonomi pembangunan yang telah memberikan fasilitas dan kesempatan dalam menyelesaikan skripsi ini.

4. Dosen serta Staf pegawai Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah memberikan pengetahuan dan saran yang bermanfaat selama penulis menyelesaikan skripsi ini.
5. Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Sumatera Barat beserta Staf yang telah membantu kelancaran bagi penulis untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam skripsi ini.
6. Teristimewa penulis persembahkan buat Ibunda Tercinta serta seluruh keluarga yang telah memberikan kesungguhan doa, bantuan moril dan materil kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Rekan-rekan seperjuangan Ekonomi Pembangunan angkatan 2009.
8. Rekan-rekan seperjuangan pada Fakultas Ekonomi khususnya, dan Universitas Negeri Padang pada umumnya.

Penulis menyadari, walaupun sudah berusaha semaksimal mungkin masih ada kekurangan dalam penulisan skripsi. Untuk itu, penulis mohon maaf dan selalu mengharapkan informasi baik saran maupun kritik dari pembaca demi kesempurnaan penulisan skripsi ini.

Akhir kata dengan kerendahan hati dan kekurangan yang ada, penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai arti dan memberikan manfaat bagi pembaca.

Padang, September 2013

Penulis

Kristina br Ginting  
NIM: 13588/2009

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAM PERSETUJUAN SKRIPSI</b>	
<b>HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN SKRIPSI</b>	
<b>SURAT PERNYATAAN</b>	
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	14
<b>BAB II KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS</b>	
A. Kajian Teori .....	15
1. Teori Pengeluaran Pemerintah .....	15
2. Faktor Politik yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah	21
a. <i>Public Choice Theory</i> .....	21
b. Teori Pertukaran dan Teori Perilaku Birokratis .....	26
c. Teori Pertumbuhan Sektor Publik .....	28
d. Model Pendekatan Terpusat ke Masyarakat .....	29
e. Model Pendekatan Terpusat ke Negara .....	30
3. Temuan Penelitian Sejenis .....	32
B. Kerangka Konseptual .....	37
C. Hipotesis.....	39
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	40
B. Tempat dan Waktu Penelitian .....	40
C. Jenis Data dan Sumber Data .....	41
D. Variabel Penelitian .....	41
E. Teknik Pengumpulan Data .....	42
F. Defenisi Operasional Variabel .....	43

G. Teknik Analisis Data .....	44
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Hasil Penelitian.....	54
1. Gambaran Umum Daerah Penelitian .....	54
2. Analisis Deskripsi Variabel Penelitian .....	64
3. Analisis Induktif.....	75
B. Pembahasan.....	83
1. Pengaruh Ukuran Legislatif (Leg) terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat (Expend) .....	83
2. Pengaruh Struktur Pasar Politik (Struc) terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat (Expend) .....	85
3. Pengaruh Ukuran Legislatif (Leg), Struktur Pasar Politik (Struc), terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat (Expend).....	89
<b>BAB V SIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Simpulan.....	92
B. Saran.....	93
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	94

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>		<b>Halaman</b>
1.1	Total Anggaran Pendidikan dan Kesehatan, Kontribusi Anggaran Pendidikan dan Kesehatan terhadap Total Pengeluaran Pemerintah Daerah, Jumlah Anggota DPRD dan Herfindhal Indeks dalam struktur keaggotaan DPRD di Kabupaten/Kota Sumut dan Sumbar Tahun 2011	8
2.1	Hasil Penelitian Sejenis .....	34
4.1	Luas Daerah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di kabupaten/kota Sumatera Utara Tahun 2011.....	59
4.2	Luas Daerah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di kabupaten/kota Sumatera Barat Tahun 2011 .....	64
4.3	Ringkasan Statistik Pengeluaran Pemerintah Perkapita kabupaten.kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Tahun 2011 .....	65
4.4	Ringkasan Statistik Anggota Legislatif kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Periode 2009-2014 .....	69
4.5	Ringkasan Statistik Struktur Pasar Politik kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Periode 2009-2014 .....	70
4.6	Ringkasan Statistik Indeks Keparahan Kemiskinan kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Tahun 2011 .....	72
4.7	Ringkasan Statistik Pertumbuhan Ekonomi kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Tahun 2011.....	74
4.8	Hasil Uji Multikolinearitas .....	77
4.9	Hasil Estimasi Regresi Berganda .....	78

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1 Kerangka Konseptual .....	37

## DAFTAR LAMPIRAN

<b>Lampiran</b>	<b>Halaman</b>
Surat Permohonan Penelitian .....	
Surat Keterangan Melakukan Penelitian .....	
1. Pengeluaran Pemerintah, Ukuran Legislatif, Struktur Pasar Politik, Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Tahun 2011 .....	101
2. Daftar partai Politik, Jumlah Anggota Masing-masing Partai Politik, Pangsa Partai Politik di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat Periode 2009-2014 .....	103
3. Hasil Uji Normalitas Sebaran Data dengan Metode Jarque-Bera .....	119
4. Hasil Estimasi untuk Uji Autokorelasi dengan LM Test .....	119
5. Hasil Uji Heteroedastisitas dengan Metode Uji White .....	120
6. Hasil Estimasi untuk Uji Multikolinearitas .....	120
7. Tabel t .....	122
8. Tabel F .....	125

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pengeluaran pemerintah daerah (Pemda) merupakan kajian yang penting dalam pembangunan perekonomian Indonesia khususnya setelah berlaku UU No. 32 Th 2004. UU ini memuat peraturan dimana Pemda dapat memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengurus rumah tangga secara ekonomi. Hal ini didasari karena kondisi dan kebutuhan daerah lebih diketahui oleh Pemda daripada pemerintah pusat. Jadi dianggap Pemda lebih tanggap terhadap tuntutan masyarakat karena langsung berhadapan dengan penduduk daerah yang bersangkutan (Faguet, 2004:2)

Selain pemberian kewenangan yang lebih besar secara ekonomi, salah satu pokok penting dalam UU No. 32 Th. 2004 yaitu tentang pemilihan kepala daerah (gubernur untuk provinsi dan bupati/ walikota untuk kabupaten/kota) atau yang lebih dikenal dengan pemilihan kepala daerah (pilkada). Selain itu ada juga pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif yaitu anggota DPRD (Lewis, 2005:292).

Menjelang pemilihan umum diberikan waktu bagi para politisi untuk melakukan kampanye. Selama masa kampanye tersebut, para politisi mengungkapkan apa visi maupun misi mereka ketika terpilih menjadi

kepala daerah atau sebagai anggota DPRD. Visi dan misi tersebut berkaitan dengan layanan publik.

Situasi demikian mirip dengan pasar ekonomi. Dalam pasar ekonomi, yang bertindak sebagai *supplier* yaitu produsen, pengusaha dan distributor, barang yang ditawarkan yaitu barang individu (*private goods*) sementara yang bertindak sebagai *demand* ialah konsumen. Dalam pasar politik yang menjadi *supplier* ialah anggota DPRD, partai politik (parpol) dan pemerintah. Barang yang ditawarkan adalah barang publik (*public goods*), sementara *demand* adalah pemilih (*voters*) (Rachbini, 2006:72).

Ketika kurva permintaan dan kurva penawaran berpotongan, mengartikan kuantitas barang yang ditawarkan sama dengan kuantitas barang yang diminta dan berada pada titik ekuilibrium, demikian pula halnya pada pasar politik. Individu bersikap rasional dalam pasar, pemilih memaksimalkan utilitas serta aspirasi politiknya, sedangkan anggota DPRD, parpol dan pemerintah memaksimalkan perolehan suara melalui anggaran publik yang diharapkan *voters*. Titik ekuilibrium mencerminkan bahwa baik *voters* dan politisi setuju akan barang publik yang ditawarkan.

Dalam teori *public choice*, pasar politik harus memenuhi syarat-syarat kolektif yang dapat diterima oleh *voters* yang mempunyai permintaan atas barang publik. Perbedaan mendasar dari pelaku di pasar politik ini adalah untuk memenangkan pemilihan, sedangkan pelaku di pasar ekonomi adalah untuk mencari *profit* (Rachbini, 2006: 111).

Meningkatnya anggaran publik tentu sangat disukai oleh masyarakat karena anggaran ini nantinya digunakan untuk meningkatkan pembangunan sektor-sektor produktif yang ada di daerah. Selain itu, anggaran publik juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan pendidikan, kesehatan, transportasi, jalan raya, serta infrastruktur lainnya yang diharapkan mampu menjamin kesejahteraan masyarakat (Bati, 2008:18).

Sedangkan peningkatan pengeluaran pemerintah ini menjadi sarana bagi para *supplier* dalam pasar politik. Tujuannya ialah untuk mendapatkan kembali suara dari *demanders*. Oleh sebab itu tak heran jika anggaran pengeluaran daerah meningkat setiap tahun.

Selama ini kajian tentang pengeluaran pemerintah dilihat hanya sebatas hubungan sebab-akibat dari berbagai faktor ekonomi dan sosial dan sering mengabaikan faktor lain seperti faktor politik. Sementara Alesina dan Roberto menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan hasil dari perjuangan politik. Perjuangan politik yang dimaksud ialah hasil keputusan bersama antara pemerintah daerah dengan anggota DPRD karena kedua pihak tersebut merupakan pelaku utama dalam menyusun anggaran pengeluaran daerah (Alesina dan Roberto, 1994:1).

Pertama-tama Pemda mengajukan menyusun anggaran pendapatan dan belanja untuk satu tahun yang disusun bersama satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Setelah itu diserahkan kepada DPRD untuk disetujui. DPRD dengan hak budgetnya mempunyai hak untuk menyetujui atau

menolak, menetapkan sekaligus melakukan pengawasan pelaksanaan APBD. Tidak ada lembaga selain DPRD lain yang memiliki hak budget dan sekaligus mengawasinya (Bahar, 2009:126).

Kontrasnya, Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi dalam harian Padang Ekspres (Februari 2013:2) menyatakan bahwa ternyata APBD sering dijadikan alat tawar oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Maksudnya, anggaran publik sering dikontrol oleh DPRD dengan cara menaikkan anggaran yang bisa saja tidak memerlukan dana yang besar. Dan sudah menjadi rahasia umum bahwa APBD dapat juga dijadikan sebagai sarana korupsi oleh DPRD maupun kepala daerah.

Kasus korupsi yang sering melibatkan anggota DPRD menjadi indikator bahwa DPRD mempunyai *power* untuk mempengaruhi APBD. Hal ini tidak mengherankan karena sebelum pemilihan, anggota DPRD sebelumnya telah membuat sejumlah pengeluaran dan sebagai balas jasa atas pengeluaran tersebut, anggota DPRD berupaya mengambil profit selama masa menjabatnya (Gilligan dan Matsusaka, 2001:58).

Selain jumlah anggota legislatif pengeluaran pemerintah dapat dipengaruhi oleh tingkat perubahan penguasaan kursi legislatif. Penguasaan kursi legislatif memaksudkan persaingan partai politik (parpol) dalam DPRD. Semakin besar tingkat persaingannya, maka semakin besar pula tingkat pembelanjaan pemerintah (Lane dan Ersson, 2002:222).

Kekuasaan legislatif diduduki oleh beberapa partai yang menang ini cenderung terkonsentrasi di tangan sekelompok elit, atau dikenal dengan “oligarkhi kekuasaan”. Dalam ilmu ekonomi pasar oligopoli, mencerminkan beberapa produsen yang menguasai pasar dan produsen tersebut bertindak sebagai penentu harga. Konsumen bisa jadi dirugikan dalam hal ini karena para produsen bekerja sama guna menentukan harga dan output. Dalam kajian ekonomi politik, pasar oligopoli dinamakan oligarkhi dimana ada sekelompok kecil yang berkuasa dan berorientasi pada kepentingan pribadi. Jika hal ini terjadi masyarakat yang akan dirugikan karena para penguasa dapat bekerja sama dalam membuat kebijakan publik atau sering disebut sebagai praktek *rent seeking*, contohnya seperti pembatasan impor sapi yang terjadi pada tahun 2013.

Pada masa orde baru praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh Presiden Soeharto dengan pengusaha etnis Tionghoa Lim Sioe Liong yang mendapatkan fasilitas eksklusif dari negara dalam membangun industri yang direncanakan pemerintah, diantaranya pembangunan industri tepung terigu dalam skala raksasa yang pada awalnya untuk mengantisipasi kelangkaan beras. Selama rezim Orde Baru berkuasa, Bulog dan P.T. Bogasari keduanya menjalankan bisnis tepung terigu di bawah satu payung politik.

Indonesia memiliki 34 provinsi dan 491 kabupaten/kota. Semua daerah tersebut memiliki masalah tersendiri dalam menjelaskan pengeluaran pemerintah yang dipengaruhi oleh faktor-faktor politik. Jika

ditinjau secara ekonomi perubahan pengeluaran pemerintah dipengaruhi oleh jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah serta transfer daerah. Misalnya provinsi yang kaya sumber daya alam seperti: NAD, Riau, Kalimantan Timur serta Papua mempunyai pengeluaran yang cukup tinggi karena daerah ini memiliki sumber daya alam yang banyak sehingga dapat menerima Dana Bagi Hasil (DBH) yang lebih besar dibanding provinsi lainnya. Sedangkan provinsi yang memiliki kota Metropolitan seperti: Jakarta (DKI Jakarta), Bandung (Jawa Barat), Semarang (Jawa Tengah), Surabaya (Jawa Timur) serta Medan (Sumatera Utara) juga memperoleh Dana Bagi Hasil Pajak sebagai konsekuensi terkonsentrasinya pusat bisnis di kota metropolitan. Fokus daerah penelitian ini ialah ialah provinsi Sumatera Utara (Sumut) dan Sumatera Barat (Sumbar) dengan total gabungan 52 kabupaten/kota. Provinsi Sumut dan Sumbar mempunyai karakteristik penduduk yang berbeda. Sumut memiliki penduduk yang heterogen dengan berbagai suku yang mendominasi dalam kehidupan masyarakat. Sebaliknya Sumbar memiliki penduduk yang cenderung homogen dimana satu suku yang mendominasi dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian Sumut dan Sumbar dapat dinilai menggambarkan karakteristik daerah-daerah Indonesia yang penduduknya heterogen maupun homegen.

Kedua provinsi ini juga sama-sama mempunyai budaya politik yang tinggi yang dilihat dari komposisi anggota DPRD di masing-masing kabupaten/kota. Rata-rata proporsi parpol di badan legislatif daerahnya

merata dan tidak terkonsentrasi pada satu atau dua parpol seperti yang disajikan pada tabel 1.1. Pernyataan-pernyataan demikian menunjukkan Sumut dan Sumbar dinilai cukup menggambarkan pengaruh faktor politik terhadap perkembangan pengeluaran pemerintah.

Pengeluaran daerah dipergunakan untuk belanja pegawai, barang dan jasa, serta modal. Pokok permasalahan anggaran belanja pada APBD tahunan ialah pengeluaran untuk belanja pegawai lebih besar daripada pengeluaran untuk kepentingan publik seperti pendidikan dan kesehatan. Padahal semua calon kepala daerah dan anggota legislatif mempunyai program yang hampir serupa yaitu untuk meningkatkan pelayanan terhadap publik dengan cara kontrol terhadap anggaran pendidikan dan kesehatan. Mengingat kepentingan publik sangat penting maka dilakukan penelitian terhadap variabel-variabel yang berpengaruh terutama dari bidang politik.

Tabel 1.1. di bawah ini memaparkan total anggaran pendidikan dan kesehatan, kontribusi anggaran pendidikan dan kesehatan terhadap total pengeluaran pemerintah daerah, jumlah anggota DPRD dan struktur herfindhal index di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat tahun 2011. Dari tabel tersebut diketahui bahwa pengeluaran pemerintah terbesar yaitu di Kota Medan (Sumut) sedangkan pengeluaran pemerintah perkapita terendah di kabupaten Nias Barat (Sumut).

**Tabel 1.1**  
**Total Anggaran Pendidikan dan Kesehatan, Kontribusi**  
**Anggaran Pendidikan dan Kesehatan terhadap Total Pengeluaran**  
**Pemerintah Daerah, Jumlah Anggota DPRD dan Herfindhal Indeks**  
**dalam Struktur Keanggotaan DPRD di Kab/Kota Sumut dan Sumbar**  
**Tahun 2011**

<b>Daerah</b>	<b>Pengeluaran Pendidikan dan Kesehatan (Rp)</b>	<b>Kontribusi (%)</b>	<b>Jumlah Anggota DPRD</b>	<b>Herfindhal Index</b>
Kab. Asahan	412.647.690.162	51,37	40	0,16
Kab. Dairi	262.956.403.500	53,49	30	0,09
Kab. Deli Serdang	913.031.917.568	54,78	50	0,13
Kab. Tanah Karo	429.428.308.994	59,45	33	0,09
Kab. Lab. Batu	318.854.118.104	50,11	50	0,09
Kab. Langkat	686.310.793.961	59,58	49	0,12
Kab. Madina	340.776.594.411	54,46	40	0,09
Kab. Nias	146.864.250.529	37,65	40	0,11
Kab. Simalungun	667.215.770.757	63,47	45	0,10
Kab. Tap. Selatan	277.478.171.067	48,13	45	0,07
Kab. Tap. Tengah	313.403.144.246	55,75	28	0,16
Kab. Tap. Utara	372.418.590.532	57,12	35	0,06
Kab. Tobasa	228.206.463.370	54,58	25	0,09
Kota Binjai	275.445.527.405	55,67	30	0,14
Kota Medan	1.246.667.597.500	42,53	50	0,16
Kota P. Siantar	293.158.183.554	48,33	29	0,10
Kota Sibolga	205.471.044.436	49,16	20	0,10
Kota Tj. Balai	163.897.376.500	42,47	25	0,13
Kota Tb. Tinggi	217.690.158.662	52,51	25	0,12
Kota P Sidempuan	175.681.093.564	65,35	25	0,07
Kab. Pakpak Bharat	100.205.133.264	34,55	20	0,07
Kab. Nias Selatan	261.690.023.939	49,97	30	0,07
Kab.H. Hasundutan	235.348.244.472	51,62	24	0,07
Kab. Sergai	407.988.674.368	57,18	45	0,12
Kab. Samosir	202.947.553.237	48,14	25	0,08
Kab. Batu Bara	269.036.035.140	48,07	36	0,09
Kab. P. Lawas	108.835.072.677	56,91	30	0,11
Kab. P.Lawas Utara	173.231.389.935	42,41	28	0,08
Kab. Lab Bt. Selatan	206.127.086.131	43,18	30	0,10
Kab. Lab. Bt Utara	264.632.785.834	53,48	35	0,09
Kab. Nias Utara	147.613.347.043	41,44	24	0,10
Kab. Nias Barat	80.486.308.445	25,76	20	0,12
Kota Gunung Sitoli	150.221.804.123	43,75	25	0,09
Kab. Limapuluh Kota	408.203.319.709	59,77	34	0,14
Kab. Agam	471.595.509.343	65,76	40	0,17
Kab. Kep. Mentawai	213.578.218.882	36,85	20	0,11

Kab. Pad. Pariaman	472.789.470.967	64,96	35	0,11
Kab. Pasaman	283.224.316.545	53,73	30	0,12
Kab. Pesisir Selatan	426.089.129.890	56,75	40	0,12
Kab. Sijunjung	293.457.996.589	52,91	25	0,11
Kab. Solok	381.451.672.503	58,43	35	0,13
Kab. Tanah Datar	373.112.987.424	58,70	35	0,17
Kota Bukit Tinggi	145.201.423.556	33,66	20	0,17
Kota Padang Panjang	139.844.745.100	39,49	20	0,14
Kota Padang	660.428.190.900	54,35	45	0,20
Kota Payakumbuh	183.040.787.646	47,92	25	0,16
Kota Sawahlunto	171.552.559.275	38,35	20	0,12
Kota Solok	163.797.465.243	40,68	20	0,13
Kota Pariaman	188.288.400.412	44,00	20	0,13
Kab. Pasaman Barat	302.947.642.650	51,87	35	0,12
Kab. Dharmasraya	230.716.100.803	42,99	25	0,12
Kab. Solok Selatan	177.512.361.970	43,40	25	0,12

Sumber: *djpk.depkeu.go.id (data diolah), jariungu.com, 2013 (data diolah)*

Tabel 1.1 menjelaskan pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dan kesehatan selama tahun 2011 di kabupaten/kota di Sumut dan Sumbar. Pengeluaran pemerintah yaitu di Kota Medan (Sumut) sedangkan pengeluaran pemerintah perkapita terendah di kabupaten Nias Barat (Sumut).

Kontribusi pengeluaran pemerintah berdasarkan fungsi pendidikan dan kesehatan rata-rata mencapai 49,94% dan kebanyakan kabupaten/kota berada di atas angka ini. Kontribusi tertinggi pengeluaran pemerintah yaitu di kabupaten Agam (Sumbar) dengan kontribusinya 65,76 sedangkan kontribusi terendah di kabupaten Nias Barat (Sumut) yang hanya mencapai 25,76%.

Jumlah anggota DPRD di kabupaten/kota di kedua provinsi ini ialah 20 dan jumlah tertinggi yaitu 50. Adapun kabupaten/kota yang memiliki anggota DPRD sebanyak 20 yaitu kota Sibolga, kabupaten Pakpak Barat,

kabupaten Nias Barat, kabupaten Limapuluh Kota, kabupaten Kepulauan Mentawai, kota Bukittinggi, kota Sawahlunto, kota Solok dan kota Pariaman. Kabupaten/kota yang memiliki anggota DPRD terbanyak ialah kabupaten Deli Serdang, kabupaten Labuhan Batu dan kota Medan.

Angka herfindhal indeks pada tabel digunakan untuk mengukur tingkat persaingan partai politik pada keanggotaan di kursi DPRD. Dilihat pada tabel 1.1 persaingan di provinsi Sumatera Utara lebih rendah daripada persaingan di provinsi Sumatera Utara. Indeks terendah ditunjukkan pada kabupaten Tapanuli Utara (Sumut) dan Humbang Hasundutan (Sumut) yaitu sebesar 0,06. Indeks tertinggi ditunjukkan pada kota Padang (Sumbar) yaitu sebesar 0,20.

Gilligan dan Matsusaka (2001:80) mendapati bahwa jumlah anggota DPRD turut mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Fiorino dan Ricciuti (2006:10) juga menyatakan hal serupa bahwa jumlah anggota legislatif dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Padahal daerah penelitian keduanya berbeda dimana Gilligan dan Matsusaka di negara bagian Amerika sedangkan Fiorino dan Ricciuti di Italia. Struktur pemilihan umumnya pun berbeda, negara bagian Amerika hanya dapat memilih satu wakil dari daerah pemilihan sedangkan di Italia dapat memilih sejumlah anggota legislatif di satu daerah pemilihan.

Tabel 1.1 menunjukkan kabupaten/kota di Sumut dan Sumbar yang memiliki anggota legislatif yang lebih banyak secara justru mempunyai pengeluaran pemerintah yang sedikit. Dikatakan demikian karena

kabupaten Tapanuli Selatan, Nias dan Labuhan Batu memiliki jumlah anggota legislatif masing-masing 45, 45 dan 50 tetapi jumlah pengeluaran pemerintahnya lebih sedikit dibandingkan dengan kabupaten Tanah Karo, Tapanuli Utara, Padang Pariaman dan Limapuluh Kota. Kabupaten/kota yang memiliki jumlah anggota DPRD yang sedikit belum tentu memiliki anggaran pengeluaran pemerintah yang sedikit dan demikian pula sebaliknya.

Jumlah anggota legislatif yang dapat disamakan dengan produsen pada pasar ekonomi juga sama prinsipnya pada pasar politik. Semakin banyak jumlah produsen pada suatu pasar yang barangnya homogen tentu tidak ada persaingan harga di antara produsen tersebut. Produsen hanya bertindak sebagai *price taker* bukan *price maker*. Sebaliknya jika produsen sedikit meskipun barangnya homogen produsen dapat bertindak sebagai *price maker* karena adanya permintaan dari konsumen. Dalam pasar politik juga demikian.

Tabel 1.1 selanjutnya menunjukkan kabupaten/kota yang mempunyai angka Herfindhal Indeks yang rendah justru tidak berpengaruh banyak terhadap pengeluaran pemerintah perkapita. Kabupaten yang Herfindhal Indeksnya rendah belum tentu pengeluaran perkapitanya rendah dan sebaliknya. Berbeda dengan struktur pasar oligarki dimana para produsen bekerja sama guna menentukan harga guna mencapai laba maksimal.

Dari pemaparan di atas penulis berkeinginan besar untuk menguji keterkaitan hubungan antara politik dengan ekonomi. Penelitian ini akan

memfokuskan pada kajian politik tanpa menghilangkan faktor ekonomi seperti kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi. Kedua variabel ini digunakan karena beberapa penelitian terdahulu menggunakan keduanya.

Kemiskinan merupakan fenomena yang paling umum dan penting di negara-negara sedang berkembang tak terkecuali Indonesia. Penduduk miskin dapat menjadi beban pemerintah. Penduduk miskin yang banyak dapat membuat pendapatan pajak yang rendah. Selain itu penduduk miskin membuat pemerintah melaksanakan program untuk memberantas kemiskinan. Semakin banyak penduduk miskin maka pengeluaran pemerintah juga akan semakin bertambah (Lewis, 2005:314)

Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat karena dapat mendorong pemerintah untuk mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang akan mempengaruhi perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut. Kenyataan yang terjadi dalam Pemerintah Daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja publik, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah (Ardhani, 2011:4). Hal ini bertentangan dengan Hukum Wagner (Dumairy, 1996:161) yang menyatakan bahwa peningkatan pendapatan perkapita akan secara relatif meningkatkan pengeluaran pemerintah, mendorong peningkatan pengeluaran pemerintah.

Ukuran legislatif maupun struktur pasar politik masih jarang dijumpai dalam kajian ekonomi politik di Indonesia. Padahal seperti yang sudah dijelaskan Gilligan dan Matsusaka (2001) dan Fiorini dan Ricciuti (2006) serta Solé-Ollé (2006) bahwa jumlah anggota legislatif dan struktur pasar politik dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Sebaliknya untuk dua provinsi yang akan diteliti menunjukkan perbedaan yang mencolok. Berawal dari perbandingan tersebut, maka penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul **“Pengaruh Faktor Politik terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat”**.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Sejauh mana ukuran legislatif mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat?
2. Sejauh mana struktur pasar politik mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat?
3. Sejauh mana ukuran legislatif dan struktur pasar politik secara bersama-sama mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh ukuran legislatif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.
2. Pengaruh struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.
3. Pengaruh ukuran legislatif dan struktur pasar politik secara bersama-sama terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat member manfaat bagi pihak-pihak sebagai berikut:

1. Bagi pengembangan ilmu ekonomi khususnya ilmu ekonomi publik dan ilmu ekonomi politik
2. Bagi pembuat kebijakan seperti Badan Legislatif dan Pembuat Kebijakan Publik sebagai landasan dalam membuat kebijakan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik. Selain itu bagi kalangan umum sebagai acuan untuk mengetahui kaitan politik terhadap kebijakan publik.
3. Bagi penulis, sebagai syarat untuk menyelesaikan studi Strata Satu (S1) di program studi Ekonomi Pembangunan di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
4. Bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian serupa di masa yang akan datang untuk bahan landasan atau perbandingan serta tambahan wawasan.

## BAB II

### KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

#### A. Kajian Teori

##### 1. Teori Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, maka pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran akan barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut, selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain. Sebagai contoh, misalnya pemerintah menetapkan akan membuat sebuah pelabuhan udara baru. Pelaksanaan pembuatan pelabuhan baru tersebut menimbulkan permintaan akan barang lain yang dihasilkan oleh sektor swasta seperti semen, baja, alat-alat pengangkutan dan sebagainya (Mangkoesobroto, 2001:177).

Menurut Mangkoesobroto (2001:177) bahwa model pengeluaran pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$U^i = f(G, X) \dots \dots \dots (1)$$

Di mana : G = Vektor dari barang publik  
X = Vektor dari barang swasta  
i = Individu = 1, ..., m

U = Fungsi utilitas

Seorang individu mempunyai permintaan akan barang publik dan swasta. Akan tetapi, permintaan efektif akan barang tersebut (pemerintah dan swasta) tergantung pada kendala anggaran (*budget constraints*). Misalkan seorang individu (i) membutuhkan barang publik (K) sebanyak  $G_k$ . Untuk menghasilkan barang K sebanyak  $G_k$ , pemerintah harus mengatur sejumlah kegiatan. Misalnya pemerintah berusaha untuk meningkatkan penjagaan keamanan. Dalam pelaksanaan usaha meningkatkan keamanan tersebut tidak mungkin bagi pemerintah untuk menghapuskan sama sekali angka kejahatan. Karena itu, pemerintah dan masyarakat harus menetapkan suatu tingkat keamanan yang dapat ditolerir oleh masyarakat. Suatu tingkat keamanan tertentu dapat dicapai dengan berbagai kombinasi aktivitas atau dengan menggunakan berbagai fungsi produksi (Mangkoesebroto, 2001: 178).

Perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa faktor yaitu perubahan permintaan akan barang publik, perubahan aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik dan perubahan kombinasi faktor produksi, perubahan kualitas dan harga barang publik. Perubahan harga faktor produksi.

Barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah ditentukan oleh politisi yang memilih jumlah barang dan jasa yang dihasilkan. Disamping itu, para politisi juga menentukan jumlah pajak yang akan dikenakan kepada masyarakat untuk membiayai barang dan jasa publik

tersebut dalam menentukan jumlah barang dan jasa yang akan disediakan. Para politisi memperhatikan selera atau keinginan masyarakat, agar masyarakat merasa puas dan tetap memilih mereka dalam sebagai wakil masyarakat. Fungsi utilitas para politisi adalah sebagai berikut :  
(Mangkoesoebroto, 2001: 178)

$$U_p = g(X, G, S) \dots\dots\dots (2)$$

Di mana  $U_p$  = Fungsi utilitas

$S$  = Keuntungan yang diperoleh politisi dalam bentuk materi atau kedudukan

$G$  = Vektor barang publik

$X$  = Vektor barang swasta

Mangkoesoebroto (2001:169-176) juga menjelaskan teori ekonomi makro mengenai perkembangan pemerintah dikemukakan oleh para ahli ekonomi dan dapat digolongkan ke dalam tiga golongan, yaitu:

a. Model Pembangunan tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti misalnya pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi dan sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan

ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

b. Hukum Wagner

Pengamatan empiris oleh Adolph Wagner terhadap negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Jepang pada abad ke-19 menunjukkan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung semakin meningkat (Dumairy, 1996:161). Wagner mengukur perbandingan pengeluaran pemerintah terhadap produk nasional. Temuannya kemudian oleh *Richard A. Musgrave* dinamakan “hukum pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat” (*law of growing public Expenditures*). Wagner sendiri menamakannya “hukum aktivitas pemerintah yang selalu meningkat” (*law of ever increasing state activity*).

Hukum Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Ada beberapa hal lain lagi yang menyebabkan pengeluaran pemerintah selalu meningkat yaitu tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan, urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi, perkembangan demokrasi dan

ketidakefisienan birokrasi yang mengiringi perkembangan pemerintahan

c. Teori Peacock dan Wiseman

Teori mereka didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran. Mereka mendasarkannya pada suatu analisis "dialektika penerimaan-pengeluaran pemerintah". Pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan penerimaan dari pajak. Padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang kian besar.

Mengacu pada teori pemungutan suara (*voting*), mereka berpendapat bahwa masyarakat mempunyai batas toleransi pajak, yakni suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya. Tingkat toleransi pajak ini merupakan kendala yang membatasi pemerintah untuk menaikkan pungutan pajak secara tidak semena-mena atau sewenang-wenang.

Menurut Peacock-Wiseman, perkembangan ekonomi menyebabkan pungutan pajak meningkat yang meskipun tarif pajaknya mungkin tidak berubah, pada gilirannya mengakibatkan pengeluaran pemerintah meningkat pula.

Jadi dalam keadaan normal, kenaikan pendapatan nasional menaikkan pula baik penerimaan maupun pengeluaran pemerintah. Apabila keadaan normal jadi terganggu, katakanlah karena perang atau

eksternalitas lain, maka pemerintah terpaksa harus memperbesar pengeluarannya untuk mengatasi gangguan dimaksud. Konsekuensinya, timbul tuntutan untuk memperoleh penerimaan pajak lebih besar. Pungutan pajak yang lebih besar menyebabkan dana swasta untuk investasi dan modal kerja menjadi berkurang. Efek ini disebut efek penggantian (*displacement effect*). Postulat yang berkenaan dengan efek ini menyatakan, gangguan sosial dalam perekonomian menyebabkan aktivitas swasta digantikan oleh aktivitas pemerintah. Pengatasan gangguan acap kali tidak cukup dibiayai semata-mata dengan pajak sehingga pemerintah mungkin harus juga meminjam dana dari luar negeri. Setelah gangguan teratasi, muncul kewajiban melunasi utang dan membayar bunga. Pengeluaran pemerintah pun kian membengkak karena kewajiban baru tersebut. Akibat lebih lanjut ialah pajak tidak turun kembali ke tingkat semula meskipun gangguan telah usai.

Jika pada saat terjadinya gangguan sosial dalam perekonomian timbul efek penggantian, maka sesudah gangguan berakhir timbul pula sebuah efek lain yang disebut efek inspeksi (*inspection effect*). Postulat efek ini menyatakan gangguan sosial menumbuhkan kesadaran masyarakat akan adanya hal-hal yang perlu ditangani oleh pemerintah sesudah redanya gangguan sosial tersebut. Kesadaran semacam ini menggugah kesediaan masyarakat untuk membayar pajak lebih besar, sehingga memungkinkan pemerintah memperoleh penerimaan yang

lebih besar pula. Inilah yang dimaksudkan dengan analisis dialektika penerimaan-pengeluaran pemerintah.

Suatu hal yang perlu dicatat dari Teori Peacock dan Wiseman adalah bahwa mereka mengemukakan adanya toleransi pajak, yaitu suatu limit perpajakan, akan tetapi mereka tidak menyatakan pada tingkat berapakah toleransi pajak tersebut. Clarke menyatakan bahwa limit perpajakan sebesar 25% dari pendapatan nasional. Apabila limit tersebut dilampaui maka akan terjadi inflasi dan gangguan sosial lainnya.

## **2. Faktor-faktor Politik yang Mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah**

### **a. *Public Choice Theory***

Pilihan publik bukan sekedar metode dalam arti yang sempit dan juga bukan seperangkat alat analisis biasa yang dipakai untuk menjelaskan kejadian atau fenomena sederhana. Teori pilihan publik berguna untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan kolektif dan berbagai fenomena nonpasar (Rachbini, 2006:67).

Menurut Samuelson dan Nordhaus (dalam Deliarnov, 2006: 139) teori pilihan publik adalah salah satu cabang ilmu ekonomi yang mempelajari bagaimana pemerintah membuat keputusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Teori pilihan publik dapat digunakan untuk mempelajari perilaku para aktor politik maupun sebagai petunjuk bagi pengambil keputusan dalam penentuan pilihan kebijakan

publik yang paling efektif. Yang menjadi subjek dalam telaah pilihan publik adalah pemilih, partai politik, politisi, birokrat dan kelompok kepentingan.

Premis dasar pilihan publik ialah bahwa pembuat keputusan politik (pemilih, politisi, birokrat) dan pembuat keputusan privat (konsumen, produsen dan distributor) bertindak dengan cara yang sama: mereka bertindak sesuai kepentingan pribadi. Dalam kenyataan, pembuat keputusan ekonomi (misalnya, konsumen) dan pembuat keputusan politik (pemilih) biasanya adalah orang yang sama.

Dalam model pilihan publik, politik tidak dipandang sebagai arena memperebutkan kekuasaan seperti yang digunakan dalam politik murni, melainkan lebih dipandang sebagai permainan yang memungkinkan terjadinya pertukaran di antara warga negara, partai-partai politik, pemerintah, birokrat. Seperti halnya dalam permainan olahraga dan permainan pasar ekonomi, permainan dalam pasar politik juga memiliki aturan-aturan yang harus dipatuhi. Yang menjadi pemain dalam pasar politik ialah pemilih sebagai konsumen atau pembeli barang-barang publik, dan wakil rakyat sebagai legislatif atau politikus yang menginterpretasikan permintaan rakyat terhadap barang-barang publik dan mencarikan jalan sekaligus memperjuangkan agar barang-barang publik tersebut sampai pada kelompok-kelompok pemilih yang memilih mereka dalam pemilihan.

Dalam teori pilihan publik, motivasi para anggota legislatif disederhanakan menjadi “memaksimalkan kesempatan dari pemilihan”, atau “*vote maximizers*”, sama seperti produsen pada pasar ekonomi yang memakimumkan profit (Deliarnov, 2006:140).

Dalam model pilihan publik, hasil politik ditentukan oleh permintaan dan penawaran, persis seperti terbentuknya harga dalam pasar persaingan sempurna. Dalam model pasar persaingan sempurna harga ditentukan oleh kekuatan permintaan dan penawaran di pasar. Dalam proses ini, konsumen dan produsen tidak mempunyai kekuatan yang cukup untuk bisa mempengaruhi harga-harga di pasar. Secara perorangan konsumen dan produsen bisa menaikkan dan menurunkan permintaan dan penawaran mereka, tetapi karena jumlah pembeli dan penjual di pasar sangat banyak maka tindakan perorangan tersebut tidak cukup signifikan untuk bisa mempengaruhi harga di pasar. Pada akhirnya keduanya bertindak sebagai *price takers*, menerima tingkat harga yang terbentuk di pasar.

Paradigma pasar, yang substansi utamanya adalah institusi pertukaran, menjelaskan sikap dan tindakan individu di luar kajian ekonomi. Pasar dalam ekonomi diatur oleh hukum dasar, yaitu tatanan yang spontan. Sedangkan pasar dalam politik dipakai sebagai konsep untuk menjelaskan pertukaran antara partai politik dengan pemilih dan antara pemerintah yang berkuasa dengan rakyat (Rachbini, 2006:73).

Sikap rasional dalam pasar (memaksimalkan keuntungan dan utilitas) juga berlaku dalam sikap rasional dalam pasar politik. Pemilih memaksimalkan kesejahteraan atau aspirasi politik sedangkan partai politik memaksimalkan suara dan anggaran untuk memberikan kesejahteraan yang diharapkan pemilihnya. Ketika pemerintah menawarkan program dalam pemilihan umum, maka pemilih dapat menilai, mengevaluasi dan menentukan preferensinya dalam pertukaran kolektif. Proses pemilihan umum dalam perspektif ini dapat disebut sebagai pasar politik (*politic market*).

Proses pemilu itu sendiri selanjutnya dilihat sebagai instrumen yang memungkinkan penyebaran preferensi dikombinasikan ke dalam pola atau keluaran (*output*). Keluarannya tidak lain adalah realisasi janji-janji program dari parpol yang memperoleh suara mayoritas.

Dalam ekonomi industri struktur pasar menunjukkan karakteristik pasar, seperti elemen jumlah pembeli dan penjual, keadaan produk, pengetahuan penjual dan pembeli, serta keadaan rintangan pasar. Perbedaan pada elemen-elemen itu akan membedakan cara masing-masing pelaku pasar dalam industri berperilaku yang pada gilirannya akan menentukan perbedaan kinerja pasar yang terjadi (Teguh, 2010:15-16). Dalam ekonomi politik, struktur pasar politik memaksudkan tingkat perubahan penguasaan kursi pemerintahan dan pergeseran pemberian suara dalam pemilihan umum (Lane dan Ersson, 2002:222).

Jika satu *supplier* yang memperoleh suara mayoritas dalam keanggotaan di kursi pemerintahan, maka supplier tersebut mempunyai kekuatan yang besar dalam mempengaruhi keputusan. Hal ini sama seperti struktur pasar monopoli dan dalam istilah politik disebut monogarki karena supplier bersifat tunggal dan oleh karena itu keadaan pasar dapat sepenuhnya dikendalikan oleh monopolis (Teguh, 2010:17).

Jika ada beberapa *supplier* yang mempunyai proporsi yang sama besar maka masing-masing memiliki kekuatan pasar yang relatif sama. Kondisi ini dapat dikatakan berada dalam struktur pasar persaingan sempurna. Para pesaing lain tidak memiliki kekuatan (*market power*) guna mengendalikan harga. Karena harga ditentukan oleh pasar. Dalam ekonomi politik pasar adalah rakyat. Sistem ini dikenal dengan sistem demokrasi dimana kekuasaan berada di tangan rakyat (Teguh, 2010:16).

Selain monopoli dan persaingan sempurna, struktur pasar yang lain yang dikenal dalam ekonomi industri yaitu oligopoli. Pada pasar oligopoli, ada beberapa *supplier* yang menguasai pasar dan mereka bertindak sebagai penentu harga. Dalam kajian ekonomi politik, pasar oligopoli dinamakan oligarki dimana ada sekelompok kecil yang berkuasa dan berorientasi pada kepentingan pribadi (Teguh, 2010:48).

### **b. Teori Pertukaran dan Teori Perilaku Biokratis**

Teori Perilaku biokratis (*bureaucratic behavior theory*) digunakan untuk memahami dan menjelaskan perilaku birokrat dalam melaksanakan kebijakan. Birokrasi sendiri cenderung dilihat berdasarkan fungsi formalnya sebagai perangkat pelaksana administrasi negara. Di sisi lain, teori perilaku biokratis lebih memusatkan perhatian pada perilaku individu-individu yang berada dalam biokratis itu sendiri. Menurut para pendukung teori ini, birokrat harus dilihat sebagai individu yang memiliki emosi, tata nilai, dan tujuan masing-masing yang tidak selamanya sesuai dan sejalan dengan tujuan organisasi. Kepentingan pribadi dari para birokrat ini pasti akan mempengaruhi struktur mekanisme, dan fungsi birokrasi itu sendiri (Deliarnov, 2006:61-62)

Deskripsi yang lebih jelas tentang birokrat dan bagaimana perbedaannya dengan pebisnis diberikan oleh William A. Niskanen sebagai berikut: *“The bureaucrat like the businessman, is a self interested rat, but his self-interest shows through in different ways”*. Kalau pebisnis atau pengusaha pada umumnya berjuang memaksimalkan laba ekonomi, birokrat berusaha memenuhi kepentingan diri atau kelompoknya sendiri dengan memaksimalkan seperangkat variabel “seperti gaji, kekuasaan, prestise, peluang sesudah pension dan sebagainya”.

Jika teori perilaku birokratis biasaya hanya digunakan untuk memahami perilaku birokrat, teori pertukaran lebih sering digunakan oleh para analisis ekonomi politik baik untuk memahami dan menjelaskan perilaku para birokrat maupun perilaku para politikus. Argumen dasar dari teori pertukaran mengatakan bahwa imbalan (*reward*) - baik yang diharapkan maupun yang tidak – merupakan salah satu variabel penting dalam mempengaruhi individu (termasuk birokrat dan politikus) dalam berinteraksi. Dengan kata lain, dalam berinteraksi, birokrat dan politikus sering didorong oleh harapan untuk mendapatkan keuntungan dan mengalkukasi tiap biaya yang mesti dikeluarkan.

Menurut teori pertukaran lebih lanjut, perjuangan mencapai tujuan pribadi sangat terkait dengan pendistribusian sumber daya. Pertukaran akan terjadi bila seorang birokrat atau politikus membutuhkan sumber daya yang tidak dimiliki atau tidak bisa diproduksi sendiri. Dalam upaya mewujudkan pencapaian tujuan pribadi, birokrat maupun politikus cenderung berusaha menghimpun sumber daya yang dimiliki sebagai alat negosiasi guna mendapatkan sumber daya yang dikontrol oleh pihak lain. Sumber daya yang dimaksud dapat berupa uang, informasi, dan otoritas dalam bentuk barang dan jasa (Deliarnov, 2006:62).

### c. Teori Pertumbuhan Sektor Publik

Upaya pertama untuk memahami pertumbuhan pengeluaran sektor publik berupa teori-teori permintaan (*demand theories*). Lane dan Ersson (2006:210-211) menyebutkan teori-teori penyebab kenaikan pengeluaran pemerintah dari sisi permintaan, antara lain: dominasi kaum kiri di pemerintahan akan memacu sektor publik dan meyorutkan peranan mekanisme pasar (hukum Schmidt); posisi kaum kanan yang kuat akan menurunkan peranan pemerintah dalam fungsi alokasi (Hukum Castle); ideologi-ideologi kolektivistis mempromosikan ekspansi sektor publik (butir kedua Hukum Wilensky); serta semua sistem politik, apakah itu kapitalis atau sosialis pada akhirnya akan menghadapi tuntutan yang sama, yaitu penciptaan program-program publik (Hukum Pryor).

Upaya kedua berorientasikan pada sisi penawaran. Teori-teori dari sisi cukup banyak antara lain bahwa belanja pemerintah diliputi dengan kebebasan birokrasi (Hukum Tullock); pertumbuhan sektor publik ditentukan oleh maksimalisasi ukuran birokrasi (Hukum Downs); pembuatan anggaran cenderung menguntungkan kaum kuat dan merugikan para pembayar pajak (Hukum Kristensen); menurut Hukum Breton para pejabat pemerintah selalu bertolak dari kepentingan pribadi dalam upaya memperbesar anggaran.

Teori pertumbuhan sektor publik bertujuan untuk mengevaluasi teori-teori dari sisi permintaan atau penawaran yang berperan penting

dalam mempengaruhi volume pengeluaran sektor publik. Beberapa ahli berpendapat bahwa aspek demografi, tingkat kelimpahan sumber daya alam, keterbukaan ekonomi, pengeluaran pemerintah tahun ini, dan budaya merupakan faktor utama yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Namun Wilensky, Whitely, Hibbs dan Fassbender, Castles Schmidt, Hibbs, dan Paldam (dalam Lane dan Ersson, 2002: 213) menonjolkan faktor politik sebagai faktor yang paling berperan dalam membentuk pola-pola pembelanjaan pemerintah.

#### **d. Model Pendekatan Terpusat ke Masyarakat**

Model analisis terpusat ke masyarakat yang lebih fokus pada penggunaan pasar-pasar politik oleh para agen-agen ekonomi ini sebenarnya cukup banyak. Salah satu diantaranya adalah model masyarakat pemburu rente (*rent seeking society model*). Dalam model ini, yang menjadi basis maupun obyek utama analisis adalah individu (pribadi). Di sini individu diasumsikan sebagai makhluk rasional yang berusaha memaksimalkan sebagai sumber daya guna menghimpun kekayaan (Deliarnov, 2006:64-65).

Dalam model masyarakat pemburu rente, politik dilihat sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi. Perjuangan ini bisa dilakukan melalui pemberian suara pada pemilihan umum maupun melalui berbagai lobi oleh kelompok kepentingan untuk mempengaruhi para penguasa agar kebijakan yang menguntungkan pihak-pihak yang tergabung dalam kelompok kepentingan tersebut.

Adapun kunci untuk menjelaskan dinamika kehidupan politik dan kebijakan publik adalah dengan memahami komposisi dan interaksi kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat serta tuntutan masyarakat terhadap pemerintah.

#### **d. Model Pendekatan Terpusat ke Negara**

Model pendekatan terpusat ke negara dilandaskan pada asumsi bahwa negara punya agenda tersendiri dalam hubungannya dengan masyarakat. Pendekatan terpusat ke negara merujuk pada imposisi agenda-agenda politik dalam ekonomi, di mana fokus perhatian dititikberatkan pada mekanisme penyelenggaraan negara. Adapaun yang menjadi objek analisis adalah para politikus, birokrat, dan negara itu sendiri. Sesuai objek analisis tersebut, dalam pendekatan terpusat ke negara juga ada tiga varian model analisis, yaitu:

- 1) Model '*power seeking politicians*'. Dalam model analisis *power seeking politicians*, diasumsikan bahwa para politikus adalah makhluk rasional yang memperhitungkan laba rugi dalam setiap keputusan atau kebijakan yang diambilnya. Kepentingan utama para politikus pada umumnya adalah untuk mempertahankan, dan kalau dapat meningkatkan kekuasaan yang ada di tangannya. Untuk memperoleh kekuasaan, biasanya para politikus menggunakan sumber daya milik pemerintah yang ada dalam kekuasaannya untuk dihadiahkan kepada para pendukungnya. Politikus pada umumnya kurang

reaktif terhadap tekanan kelompok kepentingan dan sebaliknya lebih aktif berusaha memaksimalkan kesempatannya untuk tetap memegang kekuasaan dengan menggabung koalisi pendukung dan menggunakan sumber daya milik public untuk 'membeli dukungan' (Deliarnov, 2006: 68).

- 2) Model '*rent seeking bureaucrats*'. Fokus perhatian model ini yaitu perilaku para birokrat dalam kapasitasnya sebagai perangkat pelaksana administrasi negara. Campur tangan pemerintah tidak selamanya didorong untuk melayani kepentingan publik, tetapi di sana sini bisa saja diarahkan untuk kepentingan individu, perusahaan atau golongan tertentu (Deliarnov, 2006:68)
- 3) Model '*predatory state*'. Fokus perhatian dalam analisis pendekatan negara pemangsa ini adalah negara itu sendiri. Jelasnya, dalam model analisis ini negara dianggap sebagai aktor rasional yang berusaha memaksimalkan penerimaan jangka pendek. Segala macam cara akan dilakukan untuk meningkatkan penerimaan negara dalam jangka pendek, walau hal ini dapat merugikan pembangunan ekonomi secara keseluruhan dalam jangka panjang. Killick (dalam Deliarnov, 2006:70) mengungkapkan negara predator yang bertindak rasional untuk mempertahankan kekuasaannya mau

menjalankan strategi-strategi pembangunan yang secara ekonomi tidak rasional.

### **3. Temuan Penelitian Sejenis**

Hasil penelitian sejenis ini merupakan bagian yang menguraikan tentang beberapa pendapat/hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Ada lima penelitian yang mampu dihimpun oleh peneliti. Tiga diantaranya memasukkan faktor politik yang dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Sedangkan dua lainnya hanya mengkaji faktor-faktor ekonomi yang dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah.

Pengeluaran pemerintah yang dipengaruhi oleh faktor politik ialah jumlah anggota legislatif, partai politik, efek reformasi dan pemerintahan satu partai/berkoalisi. Pada penelitian kali ini digunakan variabel jumlah anggota legislatif seperti yang juga digunakan oleh Gilligan dan Matsusaka (2001) dan Fiorini dan Ricciuti (2006). Hasil dari penelitian keduanya menunjukkan bahwa jumlah anggota legislatif berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah.

Penelitian Gilligan dan Matsusaka (2001) menggunakan variabel dominasi partai politik (Republik/demokrat) yang menguasai parlemen. Dominasi partai politik tersebut tidak berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah. Solé-Ollé (2006) yang juga menggunakan variabel dominasi partai (berhaluan kiri/kanan). Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dominasi partai berhaluan kiri dapat meningkatkan pengeluaran pemerintah. Penelitian ini

mengadopsi variabel yang digunakan oleh Gilligan dan Matsusaka dan Solé-Ollé. Pada tabel 2.1 berikut akan disajikan lima penelitian terdahulu.

Sistem partai politik Indonesia berbeda dengan sistem politik Amerika maupun Spanyol, daerah yang menjadi objek penelitian terdahulu. Indonesia menganut sistem multipartai dan bukannya dua partai sehingga tidak cocok digunakan. Maka untuk menggambarkan dominasi partai di parlemen digunakan herfindhal indeks sebagaimana yang lazim digunakan untuk mengukur persaingan produsen pada pasar oligopoli. Penelitian ini juga menggunakan variabel kontrol. Alasan digunakannya ialah karena teori-teori menjelaskan banyak faktor yang dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah. Salah satu variabel yang digunakan ialah kemiskinan (Lewis, 2005). Jumlah penduduk miskin dapat menyebabkan penerimaan pajak akan rendah sehingga menyebabkan pengeluaran pemerintah akan rendah pula.

Variabel kontrol kedua ialah pertumbuhan ekonomi yang digunakan Hadi Sasana (2011). Semakin tinggi PDRB perkapita suatu daerah, maka semakin besar pula potensi sumber penerimaan daerah tersebut. Selanjutnya dengan peningkatan penerimaan daerah, akan digunakan untuk membiayai program-program pembangunan daerah. Jadi PDRB dan belanja daerah memiliki hubungan yang positif. Bila PDRB mengalami peningkatan maka belanja daerah juga akan mengalami peningkatan.

Daerah yang dijadikan sebagai objek dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Dalam penelitian ini penulis mengambil kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat sebagai daerah penelitian.

Tabel 2.1 Hasil Penelitian Sejenis

or Politik			
Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel yang Digunakan	Hasil Penelitian
as W. Gilligan ohn G. saka	<i>Fiskal Policy, Legislature Size, and Political Parties: Evidence from State and Local Government in The First Half of the 20<sup>th</sup> Century</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kebijakan fiskal (pendapatan dan pengeluaran pemerintah)</li> <li>2. Jumlah anggota legislatif (<i>upper house dan lower house</i>)</li> <li>3. Partai politik (demokrat/republik) yang menguasai kursi di parlemen.</li> <li>4. Pengeluaran pemerintah untuk pendidikan; jalan; kesejahteraan masyarakat dan kesehatan; lain-lain.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hingga pertengahan abad 20 jumlah anggota legislatif berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan dan penerimaan pemerintah.</li> <li>2. Hanya majelis tinggi (<i>upper house</i>) yang dapat mempengaruhi kebijakan fiskal.</li> <li>3. Partai politik tidak mempengaruhi kebijakan fiskal.</li> <li>4. Lembaga legislatif mengurangi pengeluaran pemerintah pusat namun meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah.</li> <li>5. Lembaga legislatif berpengaruh positif dan signifikan untuk pengeluaran pendidikan di tingkat pusat dan berpengaruh negatif dan tidak signifikan di tingkat daerah.</li> <li>6. Lembaga legislatif berpengaruh positif dan signifikan untuk pengeluaran jalan di tingkat pusat dan berpengaruh positif tapi tidak signifikan di tingkat daerah.</li> <li>7. Lembaga legislatif berpengaruh positif, tidak signifikan untuk pengeluaran kesejahteraan masyarakat dan kesehatan di tingkat pusat maupun daerah.</li> </ol>
Fiorino dan Ricciuti	<i>Legislative Size and Government Spending in Italian Regions: Forecasting the effects of a reform</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengeluaran daerah</li> <li>2. Jumlah anggota legislatif</li> <li>3. PDRB</li> <li>4. Pendapatan asli Daerah</li> <li>5. Transfer Daerah</li> <li>6. Variabel dummy untuk melihat efek reformasi 1995 (D=1 setelah tahun 1995; 0=sebelum tahun 1995)</li> </ol>	<p>Penelitian ini menggunakan dua metode:</p> <p><b>I. Estimasi OLS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jumlah anggota legislatif, transfer daerah dan efek reformasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengeluaran daerah.</li> <li>2. PDRB dan PAD berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah tapi tidak signifikan.</li> </ol> <p><b>II. Estimasi IV</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jumlah anggota legislatif dan efek reformasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengeluaran pemerintah daerah.</li> </ol>

			<p>daerah.</p> <p>2. PDRB, PAD dan transfer daerah mempunyai pengaruh yang negatif dan tidak signifikan terhadap pengeluaran pemerintah daerah.</p>
Solé-Ollé	<i>The Effects of party competition on budget outcomes: Empirical evidence from government in Spain</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengeluaran pemerintah; PAD; Defisit</li> <li>2. Hibah; utang</li> <li>3. Pendapatan perkapita</li> <li>4. Luas daerah; persentase jumlah penduduk lanjut usia; persentase jumlah penduduk usia produktif</li> <li>5. Jumlah partai politik (berhaluan kiri/kanan).</li> <li>6. Pemerintah daerah yang diusung satu partai atau yang berkoalisi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tingginya tingkat persaingan partai politik akan mengurangi pengeluaran pemerintah.</li> <li>2. Dominasi pemerintah berhaluan kiri meningkatkan pengeluaran pemerintah, PAD dan defisit.</li> <li>3. Pemerintah yang berkoalisi cenderung meningkatkan pengeluaran pemerintah, pajak dan defisit dibandingkan dengan pemerintah yang berasal dari satu partai.</li> <li>4. Hibah memiliki hubungan yang positif untuk pengeluaran pemerintah dan defisit.</li> <li>5. Utang mengurangi tingkat pengeluaran pemerintah meningkatkan PAD dan defisit.</li> <li>6. Luas lahan dan persentase penduduk usia muda berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengeluaran pemerintah.</li> <li>7. Peningkatan persentase penduduk lanjut usia menunjukkan hubungan negative dengan pengeluaran pemerintah namun meningkatkan pajak dan defisit.</li> </ol>

**Ekonomi**

<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Variabel yang Digunakan</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
D. Lewis	<i>Indonesia local government Spending, Taxing and Saving: An Evaluation of pre- and post-decentralization fiscal outcomes</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengeluaran pemerintah/kapita; PAD/kapita; surplus pemerintah/kapita.</li> <li>2. DAU/kapita</li> <li>3. Pengeluaran rumah tangga/kapita</li> <li>4. Persentase jumlah penduduk</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Semenjak desentralisasi pemerintah daerah lebih rendah dalam penyediaan layanan publik selain itu pengeluaran pemerintah dan penerimaannya meningkat dua setengah kali lebih besar dibandingkan sebelum desentralisasi</li> <li>2. Sebelum desentralisasi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• transfer daerah tidak berpengaruh terhadap tabungan dan surplus.</li> <li>• Peningkatan pendapatan individu dapat</li> </ul> </li> </ol>

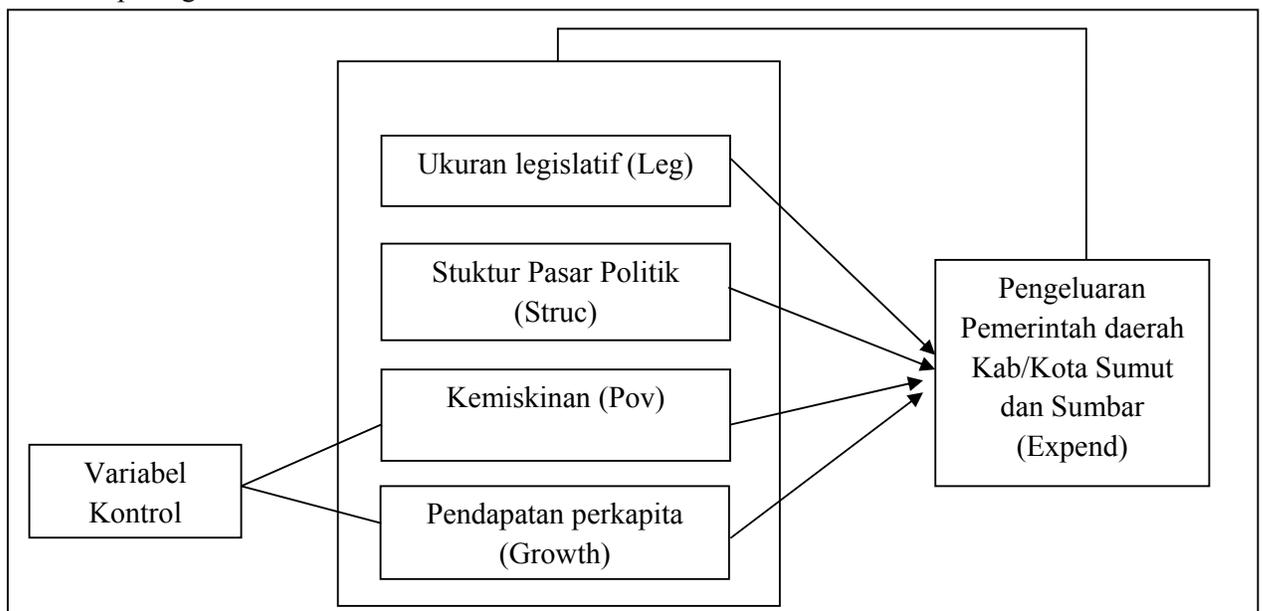
		<p>misikin</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Persentase jumlah penduduk yang tinggal di kota</li> <li>6. Jumlah penduduk; luas daerah; indeks harga;</li> <li>7. PDRB/kapita; daerah kaya SDA (D=1 jika Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Papua)</li> </ol>	<p>meningkatkan pengeluaran pemerintah.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah penduduk miskin menyebabkan penerimaan pajak akan rendah dan pengeluaran pemerintah juga rendah.</li> <li>• Semakin banyak penduduk yang tinggal di kota maka semakin banyak pengeluaran tambahan yang harus dikeluarkan pemerintah.</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Setelah desentralisasi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Semakin bertambah jumlah penduduk miskin daerah yang miskin SDA maka pemerintah mengalokasikan lebih banyak untuk sektor pertanian sedangkan semakin di daerah yang kaya SDA pemerintah daerah lebih banyak mengalokasikan untuk pendidikan dan kesehatan.</li> <li>• Daerah yang kaya SDA ternyata lebih banyak membutuhkan pengeluaran tambahan.</li> <li>• Semua provinsi di Indonesia berupaya meningkatkan PADnya masing-masing.</li> <li>• Penerimaan pajak daerah dari pendapatan ini lebih besar dibandingkan sebelum desentralisasi.</li> </ul> </li> </ol>
Sasana	<p>Analisis determinan Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat dalam Era Otonomi dan Desentralisasi Fiskal</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dana perimbangan</li> <li>2. PAD</li> <li>3. PDRB</li> <li>4. Jumlah penduduk</li> <li>5. Belanja daerah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. PDRB, dana perimbangan, jumlah penduduk berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.</li> <li>2. PAD mempunyai hubungan yang positif tetapi tidak signifikan terhadap belanja daerah.</li> </ol>

## B. Kerangka Konseptual

Penelitian ini mencoba untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh ukuran legislatif dan struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara dan Sumatera Barat. Berdasarkan teori dan hasil empiris yang ditemukan dalam studi-studi pengeluaran pemerintah sebelumnya, maka studi tentang pengeluaran pemerintah daerah ini akan memasukkan tiga variabel utama yang akan dijadikan sebagai variabel kontrol, yaitu: kemiskinan dan pendapatan perkapita. Penggunaan variabel kontrol ini mengadopsi penelitian Gilligan dan Matsusaka (2001) dan Lewis (2005).

Variabel yang akan dibahas adalah ukuran legislatif (*Leg*) dan struktur pasar politik (*Struc*) sebagai variabel bebas dan pengeluaran pemerintah sebagai variabel terikat (*Expend*). Variabel kontrolnya ialah kemiskinan yang dinyatakan dalam angka indeks (*Pov*) dan pertumbuhan ekonomi (*Growth*).

Secara sistematis, kerangka konseptual dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut.



**Gambar 2.1 Kerangka Konseptual**

Ukuran Legislatif (*Leg*) berpengaruh negatif terhadap pengeluaran pemerintah (*Expend*). Anggota legislatif mempunyai hak *budget* sehingga dapat mengontrol anggaran pengeluaran pemerintah. Namun peningkatan jumlah anggota legislatif tidak dibarengi dengan peningkatan pengeluaran pemerintah. Jumlah anggota legislatif yang dapat disamakan dengan produsen pada pasar ekonomi juga sama prinsipnya pada pasar politik. Semakin banyak jumlah produsen pada suatu pasar yang barangnya homogen tentu tidak ada persaingan harga di antara produsen tersebut. Produsen hanya bertindak sebagai *price taker* bukan *price maker*. Sebaliknya dengan asumsi permintaan konsumen tetap jika produsen sedikit meskipun barangnya homogen produsen dapat bertindak sebagai *price maker* karena adanya permintaan dari konsumen. Dalam pasar politik juga demikian.

Struktur pasar politik (*Struc*) terkait dengan tingkat persaingan di kursi legislatif. Semakin besar persaingan kursi legislatif oleh beberapa partai akan cenderung mengakibatkan kebijakan terkonsentrasi di tangan mereka. Semakin besar persaingan parpol tersebut di DPRD, maka semakin besar pula tingkat pengeluaran pemerintah (*Expend*).

Kemiskinan (*Pov*) berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah (*Expend*). Semakin tinggi angka kemiskinan maka akan mengakibatkan pengeluaran pemerintah ikut meningkat. Hal ini karena penduduk miskin dapat menjadi beban bagi pemerintah. Sehingga banyak program yang akan dibuat oleh pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan.

Jika kemiskinan (*Pov*) memiliki hubungan yang positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah (*Expend*) demikian halnya pertumbuhan ekonomi (*Growth*) juga dianggap memiliki hubungan yang positif. Hal ini mengacu pada hukum Wagner dan penelitian Hadi Sasana. Semakin tinggi pendapatan perkapita suatu daerah maka semakin meningkat pula pengeluaran pemerintah.

#### D. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kajian teoritis dan kerangka konseptual di atas dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. Terdapat pengaruh yang negatif dan signifikan antara ukuran legislatif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

$$H_0 : \beta_1 = 0$$

$$H_1 : \beta_1 \neq 0$$

2. Terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

$$H_0 : \beta_2 = 0$$

$$H_1 : \beta_2 \neq 0$$

3. Secara bersama-sama terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara ukuran legislatif dan struktur pasar politik terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

$$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = 0$$

$$H_1 : \text{salah satu koefisien regresi } \beta \neq 0$$

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Dari hasil penelitian data dan pembahasan terhadap hasil penelitian antara variabel bebas terhadap variabel terikat, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara parsial, ukuran legislatif mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat ( $prob= 0,000$ ) dan besar pengaruhnya 1,44 persen. Artinya penambahan ukuran legislatif sebesar 1 persen akan meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat sebesar 1,44 persen begitu juga sebaliknya apabila pengurangan ukuran legislatif sebesar 1 persen akan mengurangi pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat sebesar 1,44 persen dengan asumsi *ceteris paribus*.
2. Secara parsial, struktur pasar politik mempunyai pengaruh yang positif tetapi tidak signifikan terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat ( $prob= 0,0114$ ) dan besar pengaruhnya 4,07 satuan. Semakin tinggi struktur pasar politik tidak ada kaitannya dengan peningkatan/penurunan pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat dengan asumsi *ceteris paribus*.

3. Secara bersama-sama, ukuran legislatif dan struktur pasar politik mempunyai pengaruh yang signifikan dan positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat (prob = 0,0000) dengan nilai koefisien determinasi ( $R^2$ ) sebesar 0,6922. Sehingga kedua faktor tersebut memiliki sumbangan terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat sebesar 69,22 persen. Maka, semakin tinggi ukuran legislatif dan struktur pasar politik maka secara bersama-sama akan semakin tinggi pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

## **B. Saran**

Bertitik tolak dari uraian yang telah dikemukakan sebelumnya dan hasil hipotesis penelitian ini serta kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis, maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut :

1. Terdapatnya pengaruh yang positif terhadap pengeluaran pemerintah daerah di kabupaten/kota Sumatera Utara dan Sumatera Barat diharapkan pemerintah menambah jumlah anggota legislatifnya dan berupaya untuk mengoptimalkan sumber daya yang dimilikinya sehingga dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah.
2. Persaingan partai politik hendaknya ditingkatkan karena dapat menimbulkan ketimpangan dalam komposisi di DPRD. Solusinya dengan memberikan kuota tertentu pada masing-masing partai politik untuk merekomendasikan calon legislatif untuk duduk di kursi DPRD selama lima tahun ke depan. Sehingga banyak partai yang akan duduk di kursi DPRD.

3. Bagi penelitian selanjutnya, penulis merekomendasikan menggunakan variabel politik lain seperti jumlah suara yang diterima calon legislatif atau jumlah suara untuk partai politik. Selain itu dapat juga digunakan komparatif periode menjabat 2004-2009 dengan 2009-2014 dan tentu saja menambah daerah penerlitan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti. 1994. *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of The Recent Literature*. The World Bank Economic Review Vol. 8 No. 3 351-371.
- Ardhani, Pungky. *Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)*. Skripsi (Online), Semarang: Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro.
- Ariefianto, M. Doddy. 2012. *Ekonometrika Esensi dan Aplikasi dengan Menggunakan Eviews*. Jakarta: Erlangga.
- Badan Pusat Statistik. 2010-2012. *Sumatera Barat Dalam Angka 2010-2012*. Padang: BPS Prov. Sumatera Barat.
- Badan Pusat Statistik. 2010-2012. *Sumatera Utara Dalam Angka 2010-2012*. Medan: BPS Prov. Sumatera Utara.
- Badan Pusat Statistik. 2012. *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota 2011*. Jakarta: BPS Republik Indonesia.
- Bahar, Ujang. 2009. *Otonomi daerah terhadap Pinjaman Luar Negeri. Antara Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Indeks.
- Bati. 2009. *Pengaruh Belanja Modal dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kabupaten/Kota di Sumatera Utara)*. Tesis (Online), Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2009-2011. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Klasifikasi Fungsi*. Teknodik (Online), ([djpk.depkeu.go.id](http://djpk.depkeu.go.id)), diunduh tanggal 29 Januari 2013.
- Dumairy. 1996. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Faguet, Jean-Paul. 2004. *Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. Journal of Public Economy 88 (2004) 867-893
- Fiorino, Nadia. Roberto Ricciuti. 2006. *Legislature Size and Government Spending in Italian Regions: Forecasting the effects of a reform*.