

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintah merupakan salah satu pelaku penting perekonomian. Pemerintah dapat mempengaruhi perekonomian melalui penerapan kebijakan fiskal, salah satunya dengan belanja atau pengeluaran pemerintah. Pada kondisi komponen pengeluaran konsumsi dan investasi konstan, peningkatan pengeluaran pemerintah akan meningkatkan output perekonomian (Hadiyanto et al., 2022). Selain itu, pengeluaran pemerintah juga berkaitan dengan pembelian atau pengadaan barang dan jasa bagi publik (Azwar, 2016). Penyediaan barang publik seperti infrastruktur jalan dan bangunan, sarana dan prasarana pendidikan, serta jaminan kesehatan merupakan beberapa contoh dari pengeluaran pemerintah. Pengeluaran tersebut dilakukan pemerintah dalam rangka melaksanakan kewajibannya sebagai penyedia layanan publik sekaligus pemenuhan kebutuhan-kebutuhan penting bagi masyarakat.

Pengeluaran pemerintah secara umum dipengaruhi oleh pendapatan, hibah dari pemerintahan lain, karakteristik demografis dan/atau politik (Case et al., 1993). Namun ketika tanggung jawab pengeluaran pemerintah daerah telah didesentralisasikan, sulit untuk menyatakan bahwa pemerintah daerah membuat keputusan secara terpisah (López et al., 2017). Sehingga keputusan pengeluaran tidak hanya bergantung pada determinan pengeluaran tradisional tersebut, tetapi juga dapat berasal dari keputusan pengeluaran tetangga (Ferraresi et al., 2018). Efek yang dihasilkan dapat positif atau negatif, yang mencerminkan kompetisi antar pemerintah dan peniruan atau koordinasi perilaku dalam keputusan fiskal pemerintah (Sofi & Sasidharan, 2018). Pengeluaran pemerintah daerah yang saling mempengaruhi adalah masalah utama ketika mencoba memahami distribusi pengeluaran antar kotamadya dan dampak dari kebijakan desentralisasi anggaran (Costa et al., 2015).

Konsep interaksi strategis antara pemerintah dalam keputusan pengeluaran publik telah menarik perhatian yang cukup besar dalam literatur ekonomi publik terapan (Costa et al., 2015 dan Sofi & Sasidharan, 2018). Secara umum konsep

teoritis mengenai interaksi strategis terbagi menjadi dua kategori, yaitu *spillover model* (model limpahan) dan *resource-flow model* (model aliran sumber daya) (Brueckner, 2003). Penelitian *spillover model*, yang merupakan fokus dalam penelitian ini, adalah penelitian yang menyelidiki apakah pengeluaran publik dari suatu yurisdiksi menghasilkan efek menguntungkan atau negatif, menyebar melintasi batas-batasnya dan mempengaruhi kesejahteraan penduduk di yurisdiksi tetangga. Penelitian *spillover* menilai apakah keputusan pemerintah daerah bergantung pada kebijakan yang dipilih di tempat lain. Jika pengeluaran diperuntukkan bagi barang publik lokal yang saling melengkapi (seperti jasa lingkungan atau infrastruktur dan pembangunan jalan), pengeluaran di yurisdiksi tetangga kemungkinan akan meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah sendiri. Namun, jika barang publik lokal merupakan barang yang dapat disubstitusikan (seperti fasilitas olahraga, rekreasi dan sekolah), kebalikannya dapat terjadi (Costa et al., 2015).

Penelitian *spillover model* pertama kali dilakukan oleh Case et al., (1993) dengan mengambil lingkup negara-negara bagian di Amerika Serikat. Mereka menemukan faktor penentu penting lain dari pengeluaran pemerintah di Amerika Serikat, yaitu pengeluaran pemerintah tetangga. Menurut mereka, warga negara dan pegawai negeri kemungkinan besar akan terpengaruh oleh tindakan negara-negara tetangga, yaitu dengan cara memiliki informasi yang berkaitan dengan kegiatan pemerintah di negara-negara tetangga, dan kemudian menggunakan informasi ini untuk memilih apa yang mereka inginkan dan diterapkan oleh pemerintah negara bagian mereka sendiri.

Penelitian-penelitian selanjutnya juga telah dilakukan di negara-negara lain dan mengkonfirmasi adanya temuan interaksi strategis antar pemerintah. Beberapa diantaranya telah dibuktikan oleh Solé-Ollé (2006) dan Bastida et al. (2013) di Spanyol, Ermini & Santolini (2010) di Italia, Costa et al. (2015) di Portugal, Sofi & Sasidharan (2018) di India. Sedangkan penelitian yang menemukan *spillover* negatif diantaranya ditemukan oleh Yu et al., (2011) dan Yu et al., (2013) pada pengeluaran infrastruktur dan pengeluaran kesehatan, serta Pan et al., (2020) yang menemukan bukti adanya hubungan yang negatif terhadap pengeluaran lingkungan pemerintah daerah (*LGEE*) di wilayah tengah dan barat China.

Penelitian-penelitian untuk menguji keberadaan interaksi strategis pengeluaran pemerintah juga telah dilakukan di Indonesia. Salah satu faktor yang mendasari penelitian-penelitian tersebut yaitu adanya kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan tersebut memberikan lingkungan yang tepat untuk menguji kompetisi antar pemerintah daerah (Husna & Yudhistira, 2017). Kompetisi pemerintah daerah ini dapat terjadi dikarenakan desentralisasi fiskal di Indonesia merupakan desentralisasi dalam bentuk pengeluaran anggaran (Granado et al., 2008). Desentralisasi mengubah pengambilan keputusan daerah dengan membatasi fungsi pemerintah pusat dan memperluas kewenangan pemerintah daerah dalam menyediakan barang publik daerah (Siburian, 2022).

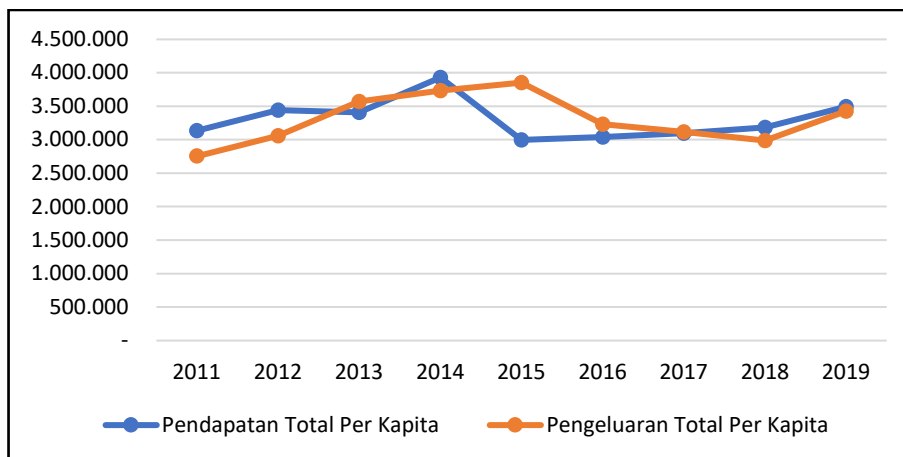
Granado et al., (2008) melengkapi literatur interaksi pengeluaran publik di negara berkembang melalui penemuan adanya kompetisi tolak ukur (*yardstick competition*) dan efek limpahan pengeluaran (*expenditure spillover*) pemerintah daerah di Indonesia. Temuan dari *yardstick competition* menunjukkan akuntabilitas dapat diperkuat melalui persaingan kinerja antar pemerintah daerah. Selanjutnya dalam *expenditure spillover*, mereka menggunakan total pengeluaran dan tujuh fungsi pengeluaran pemerintah yang terdiri dari fungsi pertanian, industri, infrastruktur, perumahan, kesehatan, pendidikan dan administrasi pemerintahan. Hasilnya interaksi yang positif dan signifikan terjadi pada total pengeluaran dan sektor administrasi pemerintahan, sedangkan fungsi pengeluaran lainnya negatif dan tidak signifikan. Selanjutnya Husna & Yudhistira (2017) secara khusus membuktikan adanya limpahan pengeluaran (*expenditure spillover*) di Indonesia. Mereka menguji dugaan adanya interaksi strategis dalam bentuk total pengeluaran dan pengeluaran berdasarkan fungsi pada pemerintah daerah di Indonesia. Interaksi strategis pengeluaran pemerintah daerah yang signifikan dan positif terjadi pada pengeluaran total per kapita, dan pengeluaran berdasarkan fungsi ekonomi, perumahan & fasilitas umum, kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial per kapita. Penelitian-penelitian selanjutnya mengarah pada tingkatan pemerintah kabupaten/kota dalam lingkup provinsi sebagaimana dilakukan oleh Maulana &

Kurnia (2014). Maulana & Kurnia (2014) membuktikan interaksi pengeluaran pemerintah provinsi Jawa Tengah terjadi pada dua fungsi *mandatory spending*, yaitu fungsi pendidikan dan fungsi kesehatan. Kurnia et al. (2022) juga membuktikan interaksi fiskal berlaku untuk pemerintah daerah di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Pemerintah daerah menjadi sosok strategis dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi (Ariansyah, 2018). Semakin besar belanja pemerintah daerah, semakin besar pula dampak yang diharapkan bagi perekonomian daerah melalui penyediaan kebutuhan dan preferensi masyarakat di masing-masing daerah (Khamdana, 2016). Tetapi penelitian yang mengeksplorasi faktor-faktor yang mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah dan dugaan adanya interaksi spasial dalam pengeluaran pemerintah daerah masih terbatas. Jika interaksi spasial diabaikan, estimasi dapat bias dan tidak konstan (Case et al., 1993). Adanya penelitian terdahulu yang membuktikan keberadaan interaksi strategis pengeluaran pemerintah daerah di Indonesia dapat membuka peluang untuk digunakan sebagai sarana evaluasi dan penentuan kebijakan pengeluaran daerah, sekaligus memperkaya penelitian-penelitian tentang interaksi strategis pengeluaran pemerintah daerah di Indonesia.

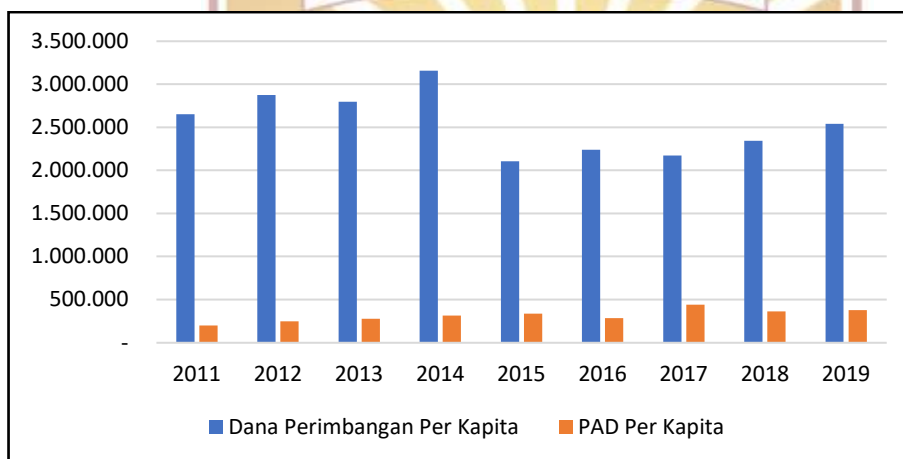
Data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJP, 2023) pada Gambar 1 menunjukkan rata-rata pengeluaran/belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau selama periode tahun 2011 hingga 2019 adalah sebesar Rp20,98 triliun/tahun atau dalam satuan kapita sebesar Rp3,30 juta/tahun. Realisasi pengeluaran cenderung mengalami peningkatan hingga tahun 2015, kemudian mengalami penurunan setelahnya. Disamping itu, permasalahan rendahnya penyerapan anggaran terjadi pada tahun 2011, 2012 dan 2014 (Isyandi & Trihatmoko, 2022). Namun setelah defisit yang tinggi di tahun 2015, struktur penerimaan dan pengeluaran dalam APBD pemerintah kabupaten/kota relatif seimbang.





Sumber: DJPK (2023), Diolah

Gambar 1. Realisasi Pendapatan Per Kapita dan Pengeluaran Per Kapita Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2011-2019 (Rupiah)



Sumber: DJPK (2023), Diolah

Gambar 2. Realisasi PAD Per Kapita dan Dana Perimbangan Per Kapita Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2011-2019 (Rupiah)

Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber utama pendapatan pemerintah kabupaten/kota. Pada Gambar 2, Rata-rata Dana Perimbangan adalah sebesar Rp16,06 triliun/tahun atau dalam satuan kapita sebesar Rp2,54 juta/tahun. Sedangkan besaran rata-rata PAD yaitu Rp2,02 triliun atau dalam satuan kapita sebesar Rp314,97 ribu/tahun. Dana Perimbangan mengambil porsi pendapatan terbesar yaitu 76,69% dari total pendapatan Pemerintah Kabupaten/Kota, disusul dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu sebesar 9,66%. Meski demikian, porsi Dana Perimbangan terhadap pendapatan daerah mengalami fluktuasi setiap tahunnya dan mencapai titik terendah pada tahun 2015. Sebaliknya, PAD pemerintah kabupaten/kota relatif stabil dan tumbuh sampai dengan akhir periode tahun 2019.

Indikator PDRB dan PDRB per kapita merupakan indikator makro yang dapat membedakan satu daerah dengan daerah lainnya. Nilai PDRB merupakan nilai produksi barang dan jasa di suatu daerah, sedangkan PDRB per kapita merupakan salah satu indikator pembandingan kemakmuran ekonomi antar daerah (Kamarni et al., 2022; Sjafrizal, 2017). Semakin tinggi PDRB per kapita maka diasumsikan semakin tinggi pula tingkat pendapatan penduduk, dan begitu pula sebaliknya (Rifa'i & Moddilani, 2021).

Tabel 1. PDRB ADHB Rata-Rata Provinsi Tahun 2011-2019 (Milyar Rupiah)

No.	Provinsi	PDRB ADHB Rata-Rata (Milyar Rupiah)
1	DKI Jakarta	1.980.511,44
2	Jawa Timur	1.709.360,21
3	Jawa Barat	1.538.311,18
4	Jawa Tengah	1.011.099,71
5	Riau	653.634,74

Sumber: BPS (2023c), Diolah

Provinsi Riau merupakan salah satu provinsi yang memiliki indikator perekonomian yang baik. Perekonomian Provinsi Riau sebagian besar didukung oleh kekayaan sumber daya alam, diantaranya minyak bumi dan kelapa sawit. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS, 2023c) periode tahun 2011-2019, Provinsi Riau memiliki nilai PDRB ADHB rata-rata sebesar Rp653,63 triliun, yang merupakan nilai tertinggi ke lima secara nasional sekaligus tertinggi di Sumatera (Tabel 1). Pada periode yang sama, Provinsi Riau memiliki PDRB per kapita ADHB rata-rata sebesar Rp102,83 juta, yang merupakan nilai tertinggi ke empat secara nasional dan tertinggi di Sumatera (Tabel 2).

Tabel 2. PDRB ADHB Per Kapita Rata-Rata Provinsi Tahun 2011-2019 (Ribu Rupiah)

No.	Provinsi	PDRB Per Kapita (Ribu Rupiah)
1	DKI Jakarta	193.744,51
2	Kalimantan Timur	157.202,22
3	Kalimantan Utara	106.985,15
4	Riau	102.832,11

Sumber: BPS (2023c), Diolah

Provinsi Riau pada tahun 2019 menyumbang 4,74% nilai PDRB nasional (tertinggi ke enam secara nasional dan tertinggi kedua di Sumatera setelah Provinsi Sumatera Utara). Posisi Provinsi Riau secara nasional tersebut memperlihatkan

pengelolaan perekonomian di Provinsi Riau telah berjalan dengan baik. Namun dilihat dari pertumbuhan ekonominya, Provinsi Riau merupakan provinsi yang memiliki pertumbuhan ekonomi terendah dibandingkan provinsi lain di Sumatera. Hal ini disebabkan sektor utama perekonomian yaitu pertambangan minyak dan kelapa sawit sangat dipengaruhi oleh harga minyak dunia yang cenderung mengalami penurunan (DJPB, 2019).

Uraian mengenai kinerja pendapatan pemerintah kabupaten/kota dan indikator makro diatas sekiranya menyiratkan pertanyaan yang memerlukan analisis lebih lanjut, khususnya tentang pengaruhnya terhadap pengeluaran pemerintah kabupaten/kota. Dan yang tidak kalah penting yaitu apakah interaksi strategis juga terjadi pada pengeluaran pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

### **B. Rumusan Masalah**

Penelitian mengenai interaksi strategis cukup penting bagi pemerintah daerah. Interaksi strategis dapat memberikan informasi dan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan pengeluaran yang lebih efektif dan efisien. Dari sisi pengeluaran, pemerintah daerah dapat memperkirakan dampak yang akan ditimbulkan dari kebijakan pengeluaran daerah lain terhadap daerah sendiri dan begitu pula sebaliknya. Misalnya peningkatan pengeluaran dalam penyediaan layanan publik tertentu pada suatu pemerintah daerah kemungkinan akan diikuti dengan peningkatan pengeluaran yang serupa oleh pemerintah daerah lainnya. Sisi penganggaran juga demikian, pemerintah daerah juga akan terbantu dalam mengalokasikan dan mengkoordinasikan anggaran berdasarkan fungsi-fungsi pengeluarannya secara lebih baik.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai interaksi pengeluaran pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau. Adapun pertanyaan dari penelitian yaitu:

1. Apakah terdapat interaksi strategis pada pengeluaran total per kapita pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau?
2. Apakah terdapat interaksi strategis pada pengeluaran berdasarkan fungsi per kapita pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian secara umum adalah untuk menyajikan analisis data mengenai interaksi pemerintah daerah di Provinsi Riau. Adapun tujuan penelitian secara khusus yaitu:

1. Untuk melakukan analisis interaksi strategis pada pengeluaran total per kapita pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau.
2. Untuk melakukan analisis interaksi strategis pada pengeluaran berdasarkan fungsi per kapita pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dari sisi pengetahuan yaitu memperkaya penelitian-penelitian yang membahas mengenai interaksi strategis dalam pengeluaran pemerintah daerah di Indonesia. Adapun manfaat penelitian dari sisi kebijakan yaitu memberikan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan pengeluaran pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau yang lebih efektif dan efisien melalui konsep interaksi strategis pengeluaran pemerintah.

### E. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif menggunakan data sekunder periode tahun 2011-2019. Data realisasi pengeluaran APBD diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan, sedangkan data indikator makro diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Metode penelitian ini menggunakan pendekatan ekonometrika spasial data panel yaitu SAR *Fixed Effect Model* guna menunjukkan dugaan adanya interaksi dalam pengeluaran pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau. Asumsi penelitian ini *ceteris paribus* dan tidak memperhitungkan *common shock* seperti siklus bisnis, tren umum, regulasi pemerintah dan faktor lainnya yang dapat mengakibatkan peningkatan pengeluaran pemerintah daerah.



## F. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini memiliki sistematika sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan ruang lingkup dan batasan penelitian.

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan konsep dan teori yang menjadi landasan dalam penelitian. Konsep dan teori ini diperoleh dari berbagai sumber yang dianggap relevan, seperti buku, jurnal penelitian, maupun sumber-sumber ilmiah lainnya. Bab ini juga berisi penjelasan tentang tinjauan literatur, kerangka penelitian, dan hipotesis dari penelitian.

### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan rancangan penelitian, pengumpulan data, pengolahan, analisis dan interpretasi data, model penelitian serta variabel yang digunakan dalam penelitian.

### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan deskripsi data, gambaran umum variabel-variabel penelitian, tahapan pengolahan data serta model yang dihasilkan.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian beserta implikasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan. Disamping itu juga memuat tentang keterbatasan penelitian dan saran bagi penelitian selanjutnya.