BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Keagenan

Praktik senjangan anggaran dalam perspektif *agency theory* dipengaruhi oleh adanya konflik kepentingan antara agen (manajemen) dengan *principal* yang timbul ketika setiap pihak berusaha untuk mencapai atau mempertahankan tingkat kemakmuran yang dikehendakinya. Teori keagenan dikembangkan pertama kali oleh Jensen dan Meckling dalam Latuheru (2005).

Jensen dan Meckling dalam Latuheru (2005) menyebutkan dalam hubungan ini mencakup pula pelimpahan wewenang dalam pembuatan keputusan dari prinsipal kepada agen dengan tujuan agar manajemen memaksimumkan nilai perusahaan yang berarti menaikkan kesejahteraan para pemegang saham. Secara khusus teori keagenan membahas tentang adanya hubungan keagenan, dimana suatu pihak tertentu (prinsipal) mendelegasikan pekerjaan kepada pihak lain (agen), yang melakukan pekerjaan. Inti dari hubungan keagenan adalah adanya pemisahaan antara kepemilikan (prinsipal/investor) dan pengendalian (agen/manajer). prinsipal memiliki harapan bahwa agen akan menghasilkan apa yang diharapkan dari uang yang telah dikeluarkan. Jika kedua belah pihak dalam hubungan ini mempunyai kepentingan

sendiri-sendiri, dapat dipastikan agen tidak bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal. Hal inilah yang sering disebut dengan konflik kepentingan. Teori keagenan berusaha untuk menjawab masalah keagenan yang terjadi jika pihak-pihak yang saling bekerjasama memiliki tujuan dan pembagian kerja yang berbeda.

Menurut Eisenhardt dalam Darmawati dkk (2005) teori keagenan ditekankan untuk mengatasi dua permasalahan yang dapat terjadi dalam hubungan keagenan. Pertama, adalah masalah keagenan yang timbul ketika (1) keinginan-keinginan atau tujuan-tujuan dari prinsipal dan agen berlawanan dan (2) prinsipal mengalami kesulitan untuk memverifikasi apa yang sesungguhnya sedang dikerjakan manajemen. Kedua, adalah masalah pembagian risiko yang timbul pada saat prinsipal dan agen memiliki sikap yang berbeda terhadap risiko.

Berkaitan dengan masalah keagenan, partisipasi dan kesenjangan anggaran yang merupakan konsep yang didasarkan pada teori keagenan, diharapkan bisa berfungsi sebagai alat untuk memberikan keyakinan bahwa atasan tidak akan mencuri/menggelapkan atau menginvestasikan ke dalam proyek-proyek yang tidak menguntungkan berkaitan dengan dana yang ada pada pemerintah, dan berkaitan dengan bagaimana para bawahan mengontrol para manajer (Shleifer dan Vishny, Darmawati dkk, 2005).

Konflik kepentingan yang dikarenakan oleh kemungkinan bahwa agen tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal akan

memicu terjadinya biaya yang disebut biaya keagenan. Jensen dan Meckling dalam Latuheru (2005) mendefinisikan biaya keagenan dalam tiga jenis, yaitu:

a. Biaya monitoring *(monitoring cost)*, pengeluaran biaya yang dirancang untuk mengawasi aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh agen.
b. Biaya bonding (*bonding cost*), untuk menjamin bahwa agen tidak akan bertindak yang dapat merugikan prinsipal atau untuk menjamin bahwa prinsipal akan memberikan kompensasi jika agen melaksanakan sesuai dengan kontraknya.
c. Kerugian residual (*residual loss)*, yang merupakan nilai uang yang ekuivalen dengan pengurangan kemakmuran yang dialami oleh prinsipal sebagai akibat dari perbedaan kepentingan.

Teori keagenan juga menyatakan bahwa konflik kepentingan antara prinsipal dan agen dapat dikurangi dengan mekanisme pengawasan yang dapat menyelaraskan berbagai kepentingan yang ada dalam perusahaan. Namun munculnya mekanisme pengawasan tersebut akan menimbulkan biaya yang disebut biaya keagenan (Jensen dan Meckling, dalam Latuheru, 2005). Biaya keagenan tersebut dapat dikurangi dengan beberapa pendekatan, antara lain:

a. Memberikan atau memperbesar peran manajemen di dalam perusahaan (*insider stakeholders*). Hal ini bertujuan untuk menyelaraskan kepentingan bawahan dengan atasan. Dengan

adanya peran ini pihak manajemen merasa ikut memiliki dan merasakan langsung dari hasil keputusan yang diambil. Dengan demikian, bawahan merupakan insentif bagi pihak manajemen dalam meningkatkan komitmen organisasi.

b. Pendekatan pengawasan dengan menggunakan hutang. Menurut Jensen dan Meckling dalam Latuheru (2005) dengan peningkatan penggunaan hutang dapat digunakan untuk mengendalikan penggunaan *free cash flow* secara berlebihan oleh manajemen. Grossman dan Hart dalam Latuheru (2005) menyatakan bahwa penggunaan hutang juga akan meningkatkan kemungkinan risiko kebangkrutan dan kehilangan pekerjaan (*job loss*), sehingga memberikan motivasi kepada manajer untuk mengurangi pengeluaran-pengeluaran yang tidak perlu dan meningkatkan efisiensi perusahaan.

c. Kepemilikan institusional (*institutional investors*) sebagai agen pengawas (*monitoring agents*). Moh'd dkk (1998) menyatakan bahwa bentuk distribusi anggaran pada pemerintah dapat mengurangi biaya keagenan dan meningkatkan nilai organisasi. bawahan biasanya sebagai *large stakeholders* memiliki dorongan yang lebih kuat untuk melakukan pengawasan terhadap manajer pengelola daripada kepala daerah

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi agents mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi dan tujuannya yang sesungguhnya, adanya asimetri informasi di antara eksekutif dan legislative menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportiunistik dalam proses penyusunan anggaran. Menurut Moe dan Srtom dalam Abdullah dan Asmara (2006) hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara (1) pemilih-legislator, (2) legislator-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran.

Hubungan toeri keagenan dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah bertindak sebagai agen yang mempunyai wewenang untuk membuat anggaran daerah sedangakan DPRD bertindak sebagai prencipal yang mempunyai wewenang untuk menyetujui apakah Anggaran daerah yang di usulkan pemerintah daerah atau agen diterima atau tidak. Diduga konflik kepentingan yang terjadi antara pemda sebagai agen dan DPRD sebagai principal adalah pemda sebagai agen menginginkan agar anggaran daerah yang diusulkan oleh pemerintah daerah dapat diterima oleh DPRD, sedangkan kepentingan dari DPRD menginginkan agar sebagian besar alokasi anggaran daerah yang diusulkan pemda diperuntukkan untuk kegiatan operasional DPRD

2. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Arah kebijakan keuangan daerah menjelaskan tentang aspek kebijakan keuangan daerah yang berkaitan dengan pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah guna mewujudkan visi dan misi daerah yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu penyusunan APBD harus pula memperhatikan peran dan fungsi APBD sebagai instrument perencanaan, pengawasan, dan fungsi stabilisasi karena APBD merupakan instrument yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah.

3. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut:

a. Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah;
b. Penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran;
c. Penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara;
d. Penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD;
e. Penyusunan rancangan perda APBD;
f. Penetapan APBD

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dikelompokan atas:

a. PAD

b. Dana perimbangan

c. Lain-lain PAD yang sah

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No 33 Tahun 2004). Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan asli daerah sendiri yang potensinya berada di daerah dan dikelola oleh pemda yang bersangkutan dan merupakan salah satu sumber pendapatan yang cukup diandalkan oleh pemda kota maupun kabupaten karena dana ini murni digali sendiri dan dapat digunakan sepenuhnya untuk dimanfaatkan sesuai prioritas daerah dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Realisasi PAD antar kota atau kabupaten setiap tahunnya dapat bervariasi, karena potensi setiap pos penerimaannya juga mengalami perkembangan.

Kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

a. Pajak daerah

b. Retribusi daerah

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

d. Lain-lain PAD yang sah

Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan oleh daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh daerah

untuk kepentingan biaya rumah tangga daerah tersebut. Retribusi daerah merupakan suatu bentuk pungutan sebagai imbalan atas manfaat yang diperoleh secara langsung oleh seorang atau badan jasa yang nyata dari pemda, seperti pelayanan pekerjaan, pertukaran barang, atau ijin yang dikeluarkan oleh pemda. Pungutan ini dikenakan atas kegiatan untuk memperoleh manfaat tertentu dan pemda berkepentingan untuk mengadakan pengawasan atas kegiatan tersebut dengan tujuan untuk melindungi kepentingan umum.

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi

pendapatan hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dari pengembalian, fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan dan pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja menurut kelompoknya terdiri atas belanja tidak langsung dan belanja langsung. Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Belanja tidak langsung tersebut terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Belanja pegawai adalah pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Belanja barang jasa adalah pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

4. Pertumbuhan Ekonomi

Boediono (1993) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan suatu output dalam jangka panjang. Penekanan pada arti proses disini karena mengandung unsur dinamis, perubahan atau perkembangan. Oleh karena itu, pemakaian indikator pertumbuhan ekonomi akan di lihat dalam kurun waktu yang cukup lama misalnya 10, 20 atau 50 tahu bahkan lebih. Pertumbuhan ekonomi terjadi apabila ada

Pertumbuhan ekonomi dapat juga diartikan sebagai kenaikan *Gross Domestic Product* (GDP) atau *Gross National Product* (GNP) tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk atau apakah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak (Arsyad, 1999).

Menurut Todaro (2000) terdapat tiga faktor atau komponen utama dalam pertumbuhan ekonomi dari setiap bangsa, ketiganya adalah: Akumulasi modal yang meliputi semua bentuk atau jenis investasi baru yang ditanamkan pada tanah, peralatan fisik dan modal atau sumber daya manusia, dan Pertumbuhan penduduk beberapa tahun selanjutnya yang akan memperbanyak jumlah akumulasi kapital, kemajuan teknologi.

Salah satu indikator utama untuk mengukur kinerja pembangunan ekonomi daerah adalah dari tingkat pertumbuhannya. Pertumbuhan ekonomi adalah meningkatnya pendapatan per kapita riil yang berlangsung terus-menerus yang bersumber dari dalam daerah. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu indikator pertumbuhan ekonomi suatu negara/ wilayah/ daerah. Pertumbuhan tersebut dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya infrastruktur ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi (dalam konteks daerah) maupun pendapatan per kapita dihitung dengan formulasi berikut ini (Kuncoro, 2007 :

$$\textbf{Pertumbuhan Ekonomi} = (PDRB_t - PDRB_{t-1})$$

Menurut Setiartiti (2002) PDRB adalah seluruh barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu wilayah tanpa memperhatikan faktor produksi wilayah tersebut. PDRB merupakan salah satu indikator dalam menggambarkan kegiatan ekonomi dalam jangka waktu tertentu, jadi PDRB semakin tinggi diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang meningkat menunjukkan pertumbuhan ekonomi. Pujiati (2008) menyatakan bahwa pemerintah daerah harus dapat meningkatkan penerimaanya untuk membiayai kegiatan pembangunan, namun di era desentralisasi fiskal harapan itu belum optimal yang tercermin dalam pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Pertumbuhan ekonomi daerah dari tahun ketahun dapat dilihat melalui besarnya PDRB baik berdasarkan harga berlaku maupun berdasarkan harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung dengan menggunakan harga pada setiap tahun, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan menunjukan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga pada satu tahun tertentu sebagai tahun dasar penghitungannya.

PDRB atas dasar harga berlaku dapat digunakan untuk melihat pergeseran struktur ekonomi, sedangkan harga konstan dapat digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun. Dengan demikian, PDRB merupakan indikator untuk mengatur sampai sejauhmana keberhasilan pemerintah dalam memanfaatkan sumber daya yang ada, dan dapat digunakan sebagai perencanaan dan pengambilan keputusan

TABEL 2.1
Perbandingan Belanja Daerah menurut Perundang-undangan

Tahun Realisasi	Peraturan Perundang-undangan	Belanja Daerah
2002	Undang-Undang No. 25 Tahun 1999	**a. Belanja Rutin** **b. Belanja Pembangunan**
2003 - 2006	Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 dan PP No. 105 Tahun 2000	**A. Belanja Aparatur Daerah** 1. Belanja Administrasi Umum 2. BelanjaOperasi dan Pemeliharaan 3. Belanja Modal **B. Belanja Pelayanan Publik** 1. BelanjaAdministrasiUmum 2. Belanja Operasi dan Pemeliharaan 3. Belanja Modal **C. BelanjaBagi Hasil dan Bantuan Keuangan** **D. Belanja Tidak Tersangka**
2007	PP No. 58 Tahun 2005 dan Permendagri No. 13 Tahun 2006	**A. Belanja Langsung** 1 Belanja Pegawai 2 Belanja Barang dan Jasa 3 Belanja Modal **B. Belanja Tidak Langsung** 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Bunga 3. Belanja Subsidi 4. Belanja Hibah 5. Belanja Bantuan Sosial 6. Belanja Bagihasil dan Bantuan Keuangan 7. Belanja Tidak terduga

5. Kinerja Pendapatan Asli Daerah Di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004). Dalam era otonomi daerah, desentralisasi fiskal ditujukan untuk menciptakan kemandirian daerah hal ini sesuai pernyataan Sidik (2002) yang menyatakan bahwa dalam era ini, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi keuangan lokalnya, khususnya PAD.

Susilo dan Adi (2007) juga menyatakan bahwa peran pemda dalam era otonomi sangat besar, karena pemda dituntut kemandiriannya dalam menjalankan fungsinya dan melakukan pembiayaan seluruh kegiatan daerahnya. Pemda diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat mengingat ketergantungan semacam ini akan mengurangi kreatifitas lokal untuk mengambil kebijakan terkait dengan penerimaan lokal yang lebih efisien (Oates, dalam Setiaji dan Adi, 2007)

Upaya peningkatan (pertumbuhan) PAD dapat dilakukan dengan intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi yang sudah ada (Sidik, 2002).Peningkatan PAD melalui kedua penerimaan ini harus diimbangi dengan peningkatan kwalitas layanan publik.

Kenyataan menunjukkan kwalitas layanan publik masih banyak yang memprihatinkan, akibatnya produk yang seharusnya bisa dijual justru direspon secara negatif (Mardiasmo, 2002). Hal ini berarti

peningkatan kemandirian ini tidak akan mungkin terjadi apabila tidak terjadi peningkatan peran serta masyarakat yang tercermin dalam pembayaran pajak ataupun retribusi (Heriansyah, dalam Setiaji dan Adi, 2007).

Hasil penelitian Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) (2003) menunjukkan adanya peningkatan PAD di seluruh propinsi dalam era otonomi daerah. Susilo dan Adi (2007) menemukan hal yang sama adanya peningkatan PAD pada kabupaten dan Kota di Jawa-Tengah.

Peningkatan PAD ini disebabkan karena meningkatnya penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Hal ini memberikan indikasi adanya upaya yang keras dari daerah untuk mengoptimalkan potensi lokal yang sangat mengandalkan kontribusi langsung masyarakat (untuk membayar). Upaya peningkatan PAD melalui pajak ataupun retribusi daerah akan berhasil bila pemda menunjukkan itikad yang sungguh untuk meningkatkan pelayanan publiknya.

Kenaikan PAD yang ditunjukkan penelitian sebelumnya (Bappenas, 2003; Susilo dan Adi, 2007) bisa terus berlanjut apabila terdapat upaya serius pemerintah daerah sebagaimana disebutkan. Seiring dengan meningkatnya PAD, diharapkan tingkat kemandirian pemda semakin meningkat. Tingkat kemandirian ini ditunjukkan dengan

6. Peta Kemampuan Keuangan Daerah

Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 lalu, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemda dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemda. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, ekonomis dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Otonomi daerah tersebut juga termasuk didalamnya desentralisasi fiskal yang mengharuskan daerah mempunyai kemandirian keuangan yang tinggi. Desentralisasi fiskal dilakukan pada saat daerah mempunyai tingkat kemampuan yang berbeda beda (Adi, 2007). Beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki (Bappenas, 2003).

B. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis

1. Hubungan Antara Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa dan Belanja Modal dengan Pertumbuhan Ekonomi.

Dalam menghadapi otonomi daerah, pemerintah daerah harus lebih meningkatkan pelayanan publiknya. Upaya ini akan terus mengalami perbaikan sepanjang didukung oleh tingkat pembiayaan daerah yang memadai. Alokasi belanja yang memadai untuk peningkatan pelayanan publik diharapkan memberikan timbal balik berupa peningkatan peneriamaan pendapatan asli daerah, baik yang berasal dari retribusi, pajak daerah maupun penerimaan

Optimalisasi penerimaan PAD hendaknya didukung dengan upaya pemda meningkatkan kualitas layanan publik. Ekploitasi PAD yang berlebihan justru akan semakin membebani masyarakat, menjadi disinsentif bagi daerah dan mengancam perekonomian secara makro (Mardiasmo, 2002). Tidak efektifnya berbagai perda baru (terkait dengan retribusi dan pajak) selama tahun 2001 bisa jadi menunjukkan tidak adanya relasi positif antara berbagai pungutan baru itu dengan kesungguhan pemda dalam meningkatkan mutu layanan publik (Lewis, 2003). Keengganan masyarakat untuk membayar pajak ataupun retribusi bisa jadi disebabkan kualitas layanan publik yang memprihatinkan. Akibatnya produk yang seharusnya bisa dijual justru direspon negatif

Berbagai belanja yang dialokasi pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat. Untuk itu, untuk kepentingan jangka pendek, pungutan yang bersifat *retribusi* lebih relevan dibanding pajak. Alsan yang mendasari, pungutan ini berhubungan secara langsung dengan masyarakat. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik tidak mengalami peningkatan (Mardiasmo 2002). Dari 803 perda penerimaan daerah, 90,3 % merupakan retribusi (Lewis, 2003). Namun, banyaknya perda ini tidak memberikan tambahan pendapatan daerah yang signifikan. Hal ini menunjukkan indikasi adanya tingkat layanan publik yang masih rendah.

Belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah khususnya belanja lansung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dikarenakan ketiga belanja tersebut mempunyai peran yang penting dalam pertumbuhan ekonomi di pemerintahan daerah yaitu dalam peningkatan kinerja pegawai pemerintah di daerah dengan kinerja yang baik dari pegawai pemerintah daerah dan belanja barang dan jasa yang diperuntukkan untuk pembangunan infrstruktur public seperti jalan raya,dan fasiltas publik lain nya yang secara khusus diperuntukkan untuk peningkatan pelayanan masyarakat hal ini akan berdampak pada pendapatan asli daerah, menjadi naik sehingga pertumbuhan ekonomi di

Belanja modal juga dilakukan untuk membangun infrastruktur yang mendukung kegiatan disuatu pemda. Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah (David dan Priyo, 2007). Secara logika jika sarana dan prasarana terbentuk dengan baik dan maksimal otomatis akan menarik investor untuk berinvestasi dan membuka usaha baru. Dengan bertambahnya usaha baru maka akan jelas berdampak pada pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut. Dan pendapatan asli daerah tersebut akan meningkat.

Penelitian yang dilakukan oleh Adi (2006) membuktikan bahwa belanja modal mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, alokasi belanja modal untuk pengembangan infrastruktur penunjang perekonomian, akan mendorong tingkat produktifitas penduduk. Pada gilirannya hal ini dapat meningkatkan pendapatan masyarakat secara umum yang tercermin dalam pendapatan perkapita.

Pergeseran komposisi belanja ini, juga digunakan untuk pembangunan fasilitas modal yang dibutuhkan bagi pertumbuhan ekonomi. Penelitian yang dilakukan Wong (2004) menunjukkan pembangunan sektor industri tertentu (dalam hal ini sektor jasa dan retail) memberikan kontribusi positif terhadap kenaikan pajak. Lin dan Liu (2000) menyatakan bahwa pemerintah perlu untuk meningkatkan investasi modal guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Mereka menemukan adanya korelasi yang kuat antara *share* (belanja)

investasi pada infrastruktur dengan tingkat desentralisasi. Strategi alokasi anggaran pembangunan ini pada gilirannya mampu mendorong dan mempercepat pembangunan ekonomi nasional, sekaligus menjadi alat untuk mengurangi disparitas regional (Madjidi, 1997). Berdasarkan uraian diatas, dapat ditarik hipotesis:

H_1: Terdapat pengaruh positif Belanja Pegawai $_{t-2}$ terhadap Pertumbuhan Ekonomi $_{t-2}$ Se-Indonesia

H_2: Terdapat pengaruh positif Belanja Barang dan Jasa $_{t-2}$ terhadap Pertumbuhan Ekonomi $_{t-1}$ Se-Indonesia

H_3: Terdapat pengaruh positif Belanja Modal $_{t-2}$ terhadap Pertumbuhan Ekonomi $_{t-1}$ Se-Indonesia

2. Hubungan Antara Belanja Modal, Belanja Barang dan Jasa serta Belanja Pegawai dengan PAD

Dengan pemaksimalan belanja pegawai, belanja modal dan belanja barang dan jasa diharapkan dapat meningkatkan PAD pada suatu pemda, dengan PAD yang tinggi otomatis segala kebutuhan pemda itu akan tercukupi dan hal ini juga berdampak pada pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut, dan daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif (Adi 2007).

Belanja barang dan jasa tentunya sangat dibutuhkan untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Ketika belanja barang dan

jasa dipenuhi, para pegawai pemda dapat dengan cepat melukan tindakan untuk melakukan pelayanan publik. Dengan lancarnya pelyanan publik maka diharapkan dapat menaikan PAD.

Belanja pegawai dilakukan sebagai upaya maksimalan kinerja tiap pegawai di suatu pemda. Logikanya ketika dengan banyaknya jumlah pegawai di lingkuangan birokrasi pemda, beban kerja setiap individu akan menjadi lebih ringan, beban yang semakin ringan ini seharusnya berkorelasi terhadap pelayanan pada masyarakat dalam waktu yang semakin cepat. Penyelesaian tugas kepada masyarakat ini diharapkan akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Belanja-belanja yang dilakukan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli suatu daerah. Semakin tinggi keperluan terhadap belanja pegawai maka pemerintah harus berusaha untuk untuk meningkatka PAD agar dapat memenuhi kebutuhan akan belanja pegawai, barang dan jasa, karena pembiayaan atas belanja ini diusahakan dari PAD. Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik hipotesis:

H_4: Terdapat pengaruh positif Belanja Modal $_{t-2}$ terhadap PAD $_t$ Se-Indonesia

H_5: Terdapat pengaruh positif Belanja Pegawai $_{t-2}$ terhadap PAD $_t$ Se-Indonesia

H_6: Terdapat pengaruh positif Belanja Barang dan Jasa terhadap

3. Pendapatan Asli Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi

Salah satu tujuan utama desentralisasi fiskal adalah menciptakan kemandirian daerah. Dalam perspektif ini, pemerintah daerah (pemda) diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan lokal, khususnya melalui Pendapatan Asli Daerah (Sidik, 2002). Ketergantungan pada transfer dari permerintah pusat dari tahun ke tahun harus semakin dibatasi. Oates (1995) memberikan alasan yang cukup rasional mengapa pemda harus mengurangi ketergantungan ini :

a. Transfer pusat biasanya disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga otonomi relatif bersifat kompromis, terlebih bila dana transfer merupakan sumber dominan penerimaan lokal.
b. Ketergantungan pada transfer justru mengurangi kreatifitas lokal untuk mengambil kebijakan terkait dengan penerimaan lokal yang lebih efisien.

Pendapatan Asli Daerah idealnya menjadi sumber utama pendapatan lokal. Sumber pendapatan lain relatif fluktuatif dan cenderung diluar kontrol (kewenangan) pemerintah daerah (Sidik, 2002; Bappenas 2003). Data menunjukkan bahwa kontribusi PAD meningkat dari 6,59 % pada tahun 2001 menjadi 7,33 % pada tahun 2002 (Badan Pusat Statistik, 2004), dengan sumber utama penerimaan dari pajak daerah dan retribusi. Namun demikian, kontribusi PAD ini masih sangat kecil bila dibandingkan dengan transfer pusat (DAU dan DAK) yang

Lewis (2003) menemukan terjadi kenaikan penerimaan yang cukup signifikan terkait dengan penerimaan pemda, yaitu sebesar 56 % untuk pemerintah propinsi dan 103 % untuk pemerintah kabupaten dan kota. Dari kenaikan tersebut, PAD memberikan kontribusi pada masing-masing pemda sebesar 76 % dan 46 %. Gambaran ini menunjukkan belum optimalnya pemda (khususnya kabupaten dan kota) dalam menggali potensi lokal yang dimiliki.

Peningkatan PAD sebenarnya merupakan ekses dari pertumbuhan ekonomi (Saragih, 2003). Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Dari perspektif ini seharusnya pemda lebih berkonsentrasi pada pemberdayaan kekuatan ekonomi lokal untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi daripada sekedar mengeluarkan produk perundangan terkait dengan pajak ataupun retribusi.

Sektor-sektor industri, khususnya jasa, perlu dioptimalisasi. Pajak dan retribusi (sebagai komponen terbesar PAD) sangat terkait dengan kegiatan sektor industri. Pajak dan retribusi sebenarnya merupakan ekses/nilai tambah dari lebih optimalnya sektor imdustri ini (Kadjatmiko dan Mahi dalam Sidik, 2002). Dengan kata lain pertumbuhan domestik dari sektor ini dapat digunakan untuk mengestimasi besarnya PAD (pajakdan restribusi) yang akan diterima.

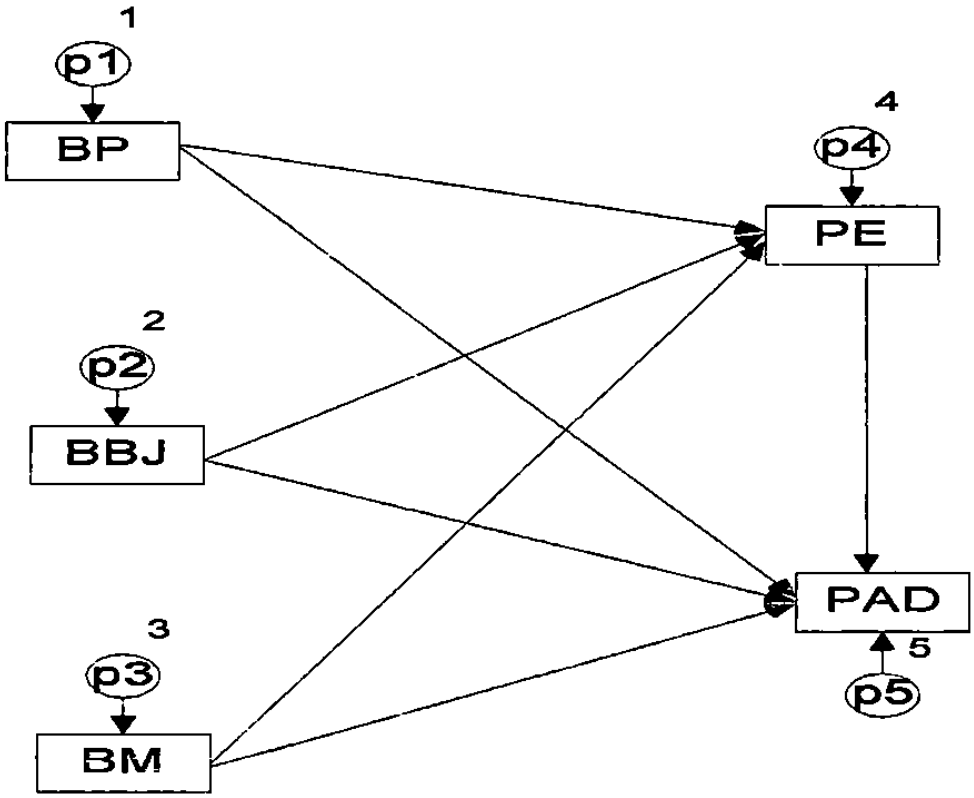
Pertumbuhan PAD seharusnya sensitif terhadap kenaikan PDRB. Analisis elastisitas PAD terhadap PDRB yang dilakukan oleh Bappenas

(2003) pada pemerintah propinsi menunjukkan ada 12 propinsi (41,37 %) yang mempunyai nilai elastisitas ≥ 1 (lebih dari satu). Hal ini menunjukkan bahwa setiap terjadi perubahan PDRB akan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap perubahan PAD. Sedangkan propinsi yang lain perubahan PDRB-nya tidak cukup mempengaruhi perubahan PAD. Patut diduga adanya kenaikan nilai tambah PDRB lebih banyak keluar dari daerah tersebut.

Dalam era desentralisasi fiskal hal semacam ini wajar terjadi, mengingat adanya kompetisi antar pemerintah dalam memfasilitasi berbagai sektor guna memacu pertumbuhan ekonomi lokal. Sebagai contoh adalah dibukanya peluang berinvestasi dengan berbagai kemudahan. Tingginya aktivitas investasi ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi, dan pada gilirannya memberikan pemasukan yang signifikan bagi pemerintah daerah setempat (Lin dan Liu, 2000; Saragih, 2003; Bappenas, 2003).

H_1: Pertumbuhan Ekonomi [illegible] berpengaruh positif terhadap PAD

Model penelitian yang dibangun dapat digambarkan sebagai berikut :



GAMBAR 3.1