

**PENGARUH PEMBANGUNAN EKONOMI SECARA SEKTORAL  
TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH  
DI PROVINSI MALUKU**

***IMPACT OF SECTORAL ECONOMIC DEVELOPMENT  
ON REGIONAL REVENUE IN MALUKU PROVINCE***

**FREDY KASTANYA**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2013**

**PENGARUH PEMBANGUNAN EKONOMI SECARA SEKTORAL  
TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH  
DI PROVINSI MALUKU**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Magister Keuangan Daerah

Disusun dan diajukan Oleh

**FREDY KASTANYA**

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

TESIS

PENGARUH PEMBANGUNAN EKONOMI SECARA SEKTORAL  
TERHADAP PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH  
DI PROVINSI MALUKU

Disusun dan diajukan oleh :

FREDY KASTANYA  
P2500209644



Telah dipertahankan di depan panitia ujian tesis  
Pada tanggal 29 Mei 2013  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasehat

Dr. Sumardi, SE., M.Si  
Ketua

Ketua Program  
Magister Keuangan Daerah,

Dr. Sumardi, SE., M.Si

Dr. Madris, DPS, SE, M.Si  
Anggota

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Ir. Mursalinik

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Fredy Kastanya  
Nomor Induk Mahasiswa : P2600209644  
Program Studi : Magister Keuangan Daerah

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

Makassar, Mei 2013

Yang menyatakan,

Fredy Kastanya.

## PRAKATA

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas berkat, rahmat dan karuniaNya penulis dapat menyelesaikan kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan Hasil Penelitian tesis dengan judul **“Pengaruh Pembangunan Ekonomi Secara Sektoral Terhadap Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Di Provinsi Maluku** sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Dari seluruh rangkaian kegiatan penyusunan Hasil Penelitian tesis ini, penulis telah banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak, baik bantuan moril maupun materil. Sehubungan dengan itu penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada Dr. Sumardi, S.E.,M.Si selaku Pembimbing I dan Dr.Madris, DPS.,M.Si selaku Pembimbing II yang dengan tulus dan penuh perhatian senantiasa meluangkan waktunya yang amat berharga untuk memberikan petunjuk dan bimbingan dalam penyusunan tesis ini. Dalam kesempatan ini penulis juga menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ketua Program Studi Magister Keuangan Daerah Universitas Hasanuddin Dr. Sumardi, S.E.,M.Si dan juga Pengelola Program Studi di Ambon Dr. H. Muspida, M.Si dan Drs. M. Bugis, M.Si yang selalu membantu penulis dalam proses perkuliahan sampai pada proses penyelesaian penelitian tesis ini.

Akhirnya penulis menyadari dalam penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran yang bersifat konstruktif dalam rangka penyempurnaan tesis ini. Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Makassar, Maret 2012.

Penulis

## ABSTRAK

**FREDY KASTANYA.** *Pengaruh Pembangunan Ekonomi Secara Sektoral terhadap Penerimaan Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Maluku* (dibimbing oleh **Sumardi** dan **Madris**)

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis pengaruh langsung pengeluaran pemerintah sektor pertanian, perikanan dan kelautan, dan perindustrian dan perdagangan kelautan terhadap PDRB Provinsi Maluku dan pendapatan asli daerah Provinsi Maluku.

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Maluku dengan sumber data time series dari tahun 2002-2010 meliputi variabel pengeluaran pemerintah sektor pertanian, perikanan dan kelautan, perindustrian dan perdagangan kelautan, PDRB, dan pendapatan asli daerah Provinsi Maluku. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis dengan analisis regresi linear berganda melalui analisis jalur dan uji sobel (sobel-test)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah sektor pertanian, perikanan dan kelautan, perindustrian dan perdagangan kelautan baik secara simultan maupun parsial mempunyai pengaruh signifikan terhadap PDRB dan pendapatan asli daerah.

Kata kunci : pengeluaran pemerintah, PDRB, pendapatan asli daerah



## ABSTRACT

**FREDY KASTANYA.** Impact of Sectoral Economic Development on Regional Original Revenue (ROR) in Moluccas Province (supervised by Sumardi and Madris).

The research aimed to find out and analyse the direct impact of the government's expenditure of the sectors of agriculture, fishery, marine, marine industry and trade towards GDP and the regional original revenue of Moluccas Province.

The research was conducted in Moluccas Province. The research was carried out for two months. Data type was the Time Series data from 2002 to 2010 including all variables i.e. the government's expenditure of the sectors of agriculture, fishery, marine, marine industry and trade, GDP and the regional original revenue of Moluccas Province. Data analysis used in the research was the multiple linear regression by using a path analysis to find out the direct and indirect impacts of the government's expenditure on the GDP and ROR. Beside that, the indirect impact test was carried out through Sobel's test (Sobel - Test).

The research result indicates that the government's expenditure of the sectors of agriculture, fishery and marine, marine industry and trade either simultaneously or partially have the significant impact towards GDP and ROR.

Key-words: Government's expenditure, GDP, ROR.



**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN

PRAKATA

ABSTRAK

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	1
A Latar Belakang	1
B Rumusan Masalah	10
C Tujuan Penulisan	11
D Manfaat Penelitian	12
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	13
A Teori Keuangan Daerah	13
B Efisiensi dalam Pengeluaran Negara	15
C Anggaran Belanja Sebagai Program Kegiatan Pemerintah	17
D Peranan Dan Fungsi Anggaran Negara dan Daerah	18
E Hubungan keuangan Pusat Dan Daerah	26
F Peranan Pengeluaran Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi	31
G Anggaran Daerah Sektor Publik	42
H Produk Domestik Regional Bruto	44

I	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	50
J	Tinjauan Penelitian Sebelumnya	57
K	Kerangka Pikir Penelitian	59
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>		<b>63</b>
A	Lokasi dan Waktu Penelitian	63
B	Rancangan Penelitian	63
C	Jenis Data	63
D	Teknik Pengumpulan Data	64
E	Metode Analisa Data	64
F	Defenisi Operasional dan Pengukuran Variabel	65
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>		<b>67</b>
A	Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian	67
B	Pengeluaran Pemerintah Sektor Perikanan Dan Kelautan	69
C	Pengeluaran Pemerintah Sektor Perindustrian dan Perdagangan	72
D	PDRB Provinsi Maluku	74
E	Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku Tahun 2003 – 2009	77
F	Hasil Pengujian Hipotesis	80
G	Pembahasan	91

	<b>BAB V PENUTUP</b>	101
A	Kesimpulan	101
B	Saran	102

**DAFTAR PUSTAKA****LAMPIRAN**

**DAFTAR TABEL**

Nomor	Halaman
2.1. PDRB Provinsi Maluku Tahun 2002 – 2009	9
4.1. Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian Tahun 2002 - 2008	67
4.2. Pemerintah Sektor Perikanan dan Kelautan Tahun 2002 - 2008	70
4.3. Pengeluaran Pemerintah Sektor Perikanan dan Kelautan Tahun 2002 - 2008	73
4.4. PDRB Provinsi Maluku Menurut Harga Konstan Tahun 2003 - 2009	75
4.5. Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku Tahun 2003- 2009	78
4.6. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian, Sektor Perikanan dan Kelautan, serta Perindustrian dan Perdagangan terhadap PDRB	81
4.7. Pengaruh Langsung PDRB terhadap PAD	84
4.8. Pengaruh Langsung, Tidak Langsung dan Pengaruh Total	87

**DAFTAR GAMBAR**

Nomor	Halaman
2.1. Kerangka Pikir Penelitian	61
4.1. Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian Tahun 2002 – 2008	69
4.2. Pengeluaran Pemerintah Sektor Perikanan dan Kelautan Tahun 2002 - 2008	71
4.3. Pengeluaran Pemerintah Sektor Perindustrian dan Perdagangan Tahun 2002 - 2008	73
4.4. Perkembangan PDRB Menurut Harga Konstan di Provinsi Maluku Tahun 2003 – 2009	77
4.5. Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku Tahun 2003 – 2009	79
4.6. Model Analisis Jalur	90

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Ketika gaung reformasi telah didengungkan oleh kebanyakan orang sebagai manifestasi dari perasaan tidak puas atas kepemimpinan rezim Orde Baru, maka apa yang ada dibenak kita adalah perubahan sebuah sistem dari sentralistik menjadi desentralistik. Walaupun tidak dengan serta merta kewenangan pemerintah pusat didelegasikan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Maluku sebagai bagian dari wilayah Indonesia yang memiliki alam yang potensial juga turut menyambut dengan sukacita akan proses reformasi yang tengah berjalan sampai saat ini dan kemudian lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan bagian integral dari lompatan yang besar dibidang ketatanegaraan serta arus besar demokratisasi dimana intinya adalah perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih otonom. Adanya proses pengalihan tanggung jawab yang cukup substansial akan penyediaan barang serta penyediaan jasa publik yang pada mulanya dilakukan oleh pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan diberlakukannya otonomi daerah dengan mengacu pada UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 dan kemudian direvisi lagi menjadi

UU No. 12 tahun 2008 dan yang mengenai APBN ditetapkan dalam UU No. 41 tahun 2008 mempunyai implikasi yang berbeda pada tiap-tiap daerah dimana yang mengatur serta melaksanakan pemerintahan itu diserahkan kepada daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, begitupun dengan perimbangan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antara pemerintahan daerah perlu diatur secara selaras. Kemampuan setiap daerah dalam melaksanakan fungsi otonomisasinya tidak sama satu dengan yang lainnya. Baik kemampuan sumber daya manusia dalam mengelola pemerintahan maupun potensi sumber daya alam, belum lagi permasalahan *Intergovernment Fiscal Relation* dalam satu wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan ekonomi daerah dalam bentuknya yang berupa kedua Undang-Undang yakni UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 tersebut adalah merupakan kebijakan yang sangat strategi. Kedua Undang-Undang ini mempunyai prospek bagi munculnya pemerintahan yang akuntabel dan terpercaya, dapat meningkatkan prakarsa dan peran serta masyarakat yang ada didaerah, pengembangan demokrasi dan kedaulatan rakyat, serta pemberdayagunaan masyarakat dalam rangka pengembangan sumber daya manusia yang semuanya diperuntukan

sebagai langkah menuju peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Dalam hal ini Mardiasmo (2002:96) mengatakan bahwa : “ Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan dua langkah strategis. Pertama, desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, tidak meratanya arus pembangunan, rendahnya kualitas taraf hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, desentralisasi merupakan langkah awal yang strategi bagi daerah untuk menyongsong era globalisasi dengan memperkuat basis perekonomian daerah terutama perekonomian pada sektor riil. Dengan bahasa yang lebih sederhana, desentralisasi membawa dampak yang cukup signifikan terhadap penyelenggaraan *Reiventing Government* mengelola keuangan daerahnya sendiri dalam menetapkan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) serta menentukan arah pembangunan sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerahnya. Salah satu perubahan paradigma yang ada adalah mulai diterapkannya konsep *Value of Money* yaitu ekonomis, efektif dan efisien yang mendorong pemerintah untuk lebih berhati-hati dan memperhatikan dengan seksama setiap rupiah dana yang diterima dan yang akan dikeluarkan. Dalam kerangka itu maka perencanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah di daerah harus dipersiapkan dengan baik dan

memperhatikan berbagai hal dan turut serta mensukseskannya, terutama kesiapan daerah untuk membiayai dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan daerahnya sendiri. Aspek keuangan daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah yang berfungsi memberikan dukungan secara finansial dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sebagai sarana utama keuangan daerah anggaran belanja publik yang ditetapkan setiap tahun merupakan salah satu instrumen kebijakan publik dalam rangka meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu DPRD sebagai wakil rakyat berusaha secara kongkrit untuk mengoptimalkan segenap potensi keuangan sesuai dengan potensi daerah yang dimilikinya.

Demikian pula dengan Propinsi Maluku dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah khususnya pengalokasian dan penentuan skala prioritas anggaran harus mempertimbangkan kebutuhan riil masyarakat sehingga benar-benar mencerminkan kebutuhan semua pihak untuk mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang mana dalam pengukurannya menggunakan data produk domestik bruto yakni seluruh barang dan jasa yang diproduksi dalam suatu wilayah region tanpa memperhatikan dari mana asal dari faktor produksi yang digunakan. Sedangkan pendapatan yang ditimbulkan oleh adanya kegiatan produksi tersebut disebut pendapatan domestik. Dengan demikian hak-hak masyarakat dapat dipenuhi dan dilayani dengan baik melalui kebijakan

anggaran yang peka terhadap aspirasi masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut maka pemerintah mempunyai peranan yang sangat penting sebagai perencana pembangunan dan penyusun anggaran. Pemerintah harus memiliki kemampuan dalam menentukan besarnya tingkat investasi yang diperlukan dalam meningkatkan pertumbuhan perekonomian masyarakat. Strategi kebijakan pengalokasian Anggaran Belanja dan Pembangunan di Maluku dimaksudkan untuk mendorong kegiatan perekonomian daerah dicerminkan melalui besarnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Sejak otonomi daerah dijalankan, maka diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang nyata, transparan, efektif dan efisien. Pembiayaan pemerintahan Daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pembangunan yang dilaksanakan di daerah harus mengacu pada ketiga dasar tersebut diperlukan biaya/anggaran dalam melaksanakan program dan kegiatan pembangunan di daerah dalam segala bidang, disamping itu pemerintah daerah harus berupaya untuk menggali sumber-sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah, anggaran biaya untuk

dekonsentrasi dan anggaran biaya tugas pembantuan. Disadari akibat krisis multidimensional tahun 1997 sumber pendapatan asli daerah yang makin merosot akibat Krisis yang diawali dari krisis moneter dan konflik sosial pada tahun 1999 sampai tahun 2004 yang mengakibatkan sumber keuangan daerah terbatas. Lahirnya Otonomi Daerah disambut dengan berbagai harapan dan kecemasan oleh segenap masyarakat di daerah artinya sebagian masyarakat di daerah bermimpi bahwa otonomi daerah akan menjadikan masyarakat lebih makmur dan sejahtera. Namun tidak sedikit pula daerah yang cemas karena menyadari minimnya potensi dan sumberdaya yang dimiliki. Pada era otonomi ini Pemerintahan Pusat telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat. Hal ini tercermin pada penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah yang lebih mengedepankan pelaksanaan azas desentralisasi dari pada azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan. Pelaksanaan pembangunan disegala bidang yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Maluku yang dibiayai dari dana APBD tahun 1993 belum mengalami perubahan drastis sampai dengan tahun 2009 akibat Konflik Sosial terjadi di Daerah Maluku maka fenomena dan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah makin lemah dan program pemerintah yang diterapkan disegala bidang meliputi bidang sosial, keamanan, ekonomi,

pemerintahan, pendidikan, kesehatan sumberdaya alam dan lingkungan serta sarana dan prasarana wilayah yang direncanakan di daerah belum berjalan semaksimal mungkin. Hal ini disebabkan karena pembangunan infrastruktur pemerintahan dan segmentasi ideologis di kalangan birokrasi pemerintahan daerah akibat tekanan kondisi pertikaian, menyebabkan tugas pokok Pemerintah Daerah tidak dapat dilaksanakan secara optimal dan akuntabel. Sejalan Kewenangan otonomisasi daerah yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya.

Pada dasarnya pengeluaran pembangunan merupakan wahana untuk mewujudkan kesejahteraan. Dengan kata lain, untuk meningkatkan kemakmuran secara merata dan serasi antar daerah dan antar golongan, dilaksanakan melalui upaya bidang ekonomi. Prioritas diberikan kepada sektor-sektor yang merangsang dan menimbulkan dampak kegiatan ekonomi secara lebih luas dan intensif. Kreteria ini sekaligus berarti perluasan lapangan dan kesempatan kerja (Moh. Arsjad Anwar, 1986: 69).

Menurut Mangkoesubroto (1998;169) Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk

melaksanakan kebijakan tersebut. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indicator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah, semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional (GNP) adalah suatu ukuran terhadap kegiatan pemerintah dalam suatu perekonomian.

Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal (Sadono Sukirno,2000) yakni suatu tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah tiap tahunnya yang tercermin dalam dokumen APBN untuk nasional dan APBD untuk daerah/regional. Tujuan dari kebijakan fiskal ini adalah dalam rangka menstabilkan harga, tingkat output maupun kesempatan kerja dan memacu pertumbuhan ekonomi.

**Tabel 1.1. PDRB Provinsi Maluku  
Tahun 2002 – 2009**

Tahun	PDRB (dalam rupiah)	Pertumbuhan (dalam persen)
2002	2.847.739.000	-
2003	2.970.466.000	4.13
2004	3.101.996.000	4.24
2005	3.259.244.000	4.82
2006	3.440.114.000	5.26
2007	3.633.475.000	5.32
2008	3.787.104.000	4.06
2009	3.992.788.000	5.15

Sumber : BPS Maluku (data diolah)

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa PDRB Provinsi ,maluku meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan PDRB ini juga diakibatkan karena peningkatan struktur APBD dari tahun ketahun. Dalam APBD terdapat alokasi belanja daerah yang terdiri dari belanja rutin dan Pengeluaran Pemerintah. Penelitian ini lebih difokuskan pada pengaruh alokasi Pengeluaran Pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi dalam hal ini adalah PDRB dan Implikasinya pada Pendapatan Asli Daerah. Pengeluaran Pemerintah lebih mempunyai hubungan yang kuat dengan PDRB atau pertumbuhan ekonomi karena belanja pembangunan ditujukan untuk membiayai fungsi agent of development dan dari pengeluaran ini akan menghasilkan kembali produk-produk yang sangat diperlukan untuk meningkatkan kemajuan tingkat perekonomian.

Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses pertumbuhan kegiatan ekonomi yang menyebabkan terjadinya kenaikan PDRB karena

adanya kenaikan *output* secara *agregat*. Mengingat bahwa kegiatan ekonomi merupakan basis PAD, proses pertumbuhan kegiatan ekonomi yang terjadi di masyarakat akan meningkatkan PAD bagi pemerintah daerah. Kegiatan ekonomi yang dilakukan masyarakat juga akan meningkatkan pendapatan mereka yang pada gilirannya akan menaikkan konsumsi dan tuntutan atas penyediaan sarana dan prasarana publik, dan pada akhirnya akan menaikkan PAD melalui sumber pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan lain-lain pendapatan daerah. Kenaikan PAD ini jika dibelanjakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan publik yang ditujukan untuk pembangunan sarana dan prasarana publik, hal ini akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sehingga akan meningkatkan PAD.

Dalam penelitian ini pengeluaran pemerintah lebih diarahkan pada tiga sector unggulan yaitu sector Pertanian, Perikanan dan Kelautan serta sector Perindustrian dan Perdagangan yang mempunyai pengaruh terhadap PDRB dan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan dalam penulisan ini adalah :

1. Apakah Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku?

2. Apakah Pengeluaran Pemerintah Sektor Perikanan dan Kelautan mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku?
3. Apakah Pengeluaran Pemerintah Sektor perindustrian dan Perdagangan mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku?
4. Apakah PDRB Memiliki pengaruh langsung terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku?
5. Apakah Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian, Perikanan dan Kelautan serta perindustrian dan Perdagangan Kelautan mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB?

### **C. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh langsung Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian, Perikanan dan Kelautan serta perindustrian dan Perdagangan Kelautan terhadap PDRB Provinsi Maluku

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PDRB terhadap terhadap PAD Provinsi Maluku
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh tidak langsung Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian, Perikanan dan Kelautan serta perindustrian dan Perdagangan Kelautan terhadap PAD Provinsi Maluku Melalui PDRB

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

Penelitian Tentang Pengaruh Pengembangan Ekonomi secara Sektoral terhadap Terhadap Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku diharapkan bermanfaat sebagai :

1. Sumbangan pemikiran kepada para pengambil kebijakan dalam mengembangkan peningkatan Pengeluaran Pemerintah pada sector unggulan dan dampaknya pada Peningkatan PDRB dan Pendapatan Asli Daerah.
2. Sebagai referensi bagi penelitian-penelitian lainnya yang berkaitan di Provinsi Maluku.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Keuangan Daerah**

Dalam dunia perekonomian modern kita dapat melihat ada empat kelompok utama dari subjek ekonomi yaitu rumah tangga, perusahaan, pemerintah dan luar negeri. Masing-masing subjek ekonomi ini memiliki kegiatan yang pada umumnya bertujuan untuk mengetahui keinginan atau memberikan kepuasan bagi anggota-anggota dari subjek ekonomi tersebut. Keuangan Negara adalah ilmu yang membicarakan peranan pemerintah dalam perekonomian serta dampak kebijaksanaan bidang fiskal terhadap perekonomian. Didalam penelitian ini teori Keuangan Negara akan dipusatkan pada satu subjek ekonomi besar yaitu pemerintah.

Tujuan dari pembangunan ekonomi adalah mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah dapat ikut campur tangan secara aktif maupun secara pasif. Menurut kaum klasik (Harold Groves, 1959:438-441) pemerintah mempunyai tiga fungsi yaitu dalam bidang pertahanan nasional, keadilan sosial dan pekerjaan umum. Disamping itu kaum klasik mengatakan bahwa penting bagi pemerintah adalah tidak mengerjakan aktivitas yang telah dikerjakan oleh para individu. John Stuart Mill mengatakan bahwa kehidupan perusahaan adalah lebih baik dijalankan oleh swasta yang memang sudah tertarik untuk

mengerjakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa campur tangan pemerintah. Ia mempertahankan pendapatannya dengan mengajukan alasan yaitu :

- a. Bahwa campur tangan pemerintah membatasi adanya kebebasan individu walaupun peranan pemerintah dalam memelihara perdamaian dan melindungi para individu atas serangan dari luar maupun dari dalam tetap dibutuhkan.
- b. Para individu adalah subjek yang paling tertarik atas masalah-masalahnya sendiri.
- c. Pemerintah adalah inferior dalam mengusahakan industri maupun perdagangan dibandingkan dengan kalau usaha tersebut dijalankan oleh sektor swasta.
- d. Orang akan dapat menambah kepercayaan terhadap dirinya sendiri apabila orang tersebut mengerjakan pekerjaan-pekerjaan demi kepentingannya sendiri.

Uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa dengan kebebasan bertindak dan berusaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dengan apa yang telah diinginkan. Apabila setiap orang merasa makmur semua kebutuhannya telah terpenuhi. Kritik yang diberikan kepada kaum sosialis adalah bahwa dengan dihapuskannya kebebasan individu akan mengurangi hak-hak asasi manusia dan juga mengurangi inisiatif individu. Dalam perkembangan bangsa-bangsa pada pertengahan abad 20 ternyata tidak ada

lagi sistem-sistem ekstrim yang murni. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peranan pemerintah dalam perekonomian. Sedangkan negara sosialis mulai memandang perlunya kebebasan individu.

### **B. Efisiensi dalam Pengeluaran Negara**

Berhasil atau tidaknya kebijakan pemerintah tergantung pada kualitas pemerintah itu sendiri. Apabila pemerintah tidak efisien maka akan terjadi pemborosan dalam penggunaan faktor-faktor produksi. Jika pemerintah terlalu berkuasa dan banyak menjalankan fungsi-fungsi ekonomi dalam perekonomian maka peranan sektor swasta akan semakin berkurang. Individu dan badan usaha tidak dapat melatih dirinya dalam menciptakan berbagai inisiatif secara efektif untuk mencapai keputusan yang rasional yang sangat berguna bagi pencapaian kepuasan dan keuntungan yang maksimal. Suatu alat yang cukup baik mengadakan pertimbangan dalam menjalankan aktifitas pemerintahan adalah apa yang disebut dengan anggaran penerimaan dan belanja (budget). Adapun yang dimaksud dengan budget adalah suatu daftar/ Pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran Negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya selama satu tahun.

Bidang-bidang yang dikenai pengaruh oleh adanya pengeluaran pemerintah Negara atau pengeluaran pemerintah itu dapat digolongkan sebagai berikut :

- a. Konsumsi masyarakat. Pengeluaran pemerintah yang dapat memperbaiki pola dan kenaikan tingkat konsumsi baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung ia memberikan fasilitas baik untuk rekreasi maupun kebudayaan. Secara tidak langsung misalnya melalui jasa didalam bidang pendidikan dan pengajaran.
- b. Produksi. Bersama-sama dengan alam, modal, tenaga kerja dan entrepreneur, pemerintahan pemerintah adalah faktor produksi.
- c. Distribusi pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi distribusi pendapatan maupun kebudayaan masyarakat.
- d. Keseimbangan pendapatan nasional. Melalui politik fiskal pengeluaran pemerintah yang berupa *defissit spending*, *compensatory* dan *public investment* dapat menyeimbangkan jalannya perekonomian serta tingkat pendapatan.

Pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi yaitu :

- a. Pengeluaran tersebut merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomis dimasa yang akan datang.
- b. Pengeluaran langsung memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.
- c. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.
- d. Menyediakan kesempatan kerja yang lebih banyak.

### **C. Anggaran Belanja Sebagai Program Kegiatan Pemerintah**

Dana dan pembiayaan pembangunan berasal dari berbagai macam sumber, ada yang langsung diusahakan oleh pemerintah sendiri juga ada yang diusahakan oleh masyarakat. *The budget document those become's comprehensive statement of government's financial framework for the fiscal year in question (united nation, 1961:79)*. Untuk dapat menjalankan fungsinya sebagai program yang menunjang pembangunan secara berencana maka anggaran belanja dan penyusunannya dikaitkan dengan perencanaan pembangunan.

Didalam menyusun anggaran belanja memerlukan konsistensi dan koordinasi. Hal ini disebabkan karena sumber penerimaan maupun arah pengeluaran berbagai ragam tetapi juga satu segi anggaran mempunyai hubungan yang erat dengan segi anggaran lainnya. *The government budget is the annual expression of government's financial role in multi-year development plans. Successful action requires that the different types of funds needed for development become available in a coordinated manner (Saul M. Katz, 1965:16)*. Anggaran belanja juga dapat digunakan sebagai alat kebijaksanaan perekonomian, misalnya didalam usaha stabilisasi ekonomi, pengendalian inflasi, pembagian kembali pendapatan masyarakat yang lebih wajar, menunjang pembinaan dana-dana untuk investasi dan pembangunan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia dll.

#### **D. Peranan Dan Fungsi Anggaran Negara dan Daerah**

Peranan anggaran sangat penting dan menentukan bagi berhasil tidaknya pemerintah menjalankan fungsinya baik sebagai Public Service maupun sebagai Development Function. Menurut Mustopadidjaja (1997:7) bahwa besarnya anggaran belanja pembangunan setidaknya bisa dilihat dari dua sisi, pertama segi kuantitatif berupa sejumlah investasi yang cukup besar. Kedua segi realisasi kongkrit dari politik pembangunan yang menentukan kualitas hidup dan kehidupan bangsa sekarang ini dan dimasa yang akan datang. Dan sebagai peralatan kebijakan dibidang ekonomi anggaran mempunyai fungsi yang beragam menurut Mustopadidjaja (1997:8) yaitu:

1. Anggaran memberikan arah mengenai pemanfaatan berbagai sumber dalam masyarakat.
2. Mendorong adanya keseimbangan dalam perekonomian secara makro.
3. Dengan tekanan kepada distribusi sumber-sumber secara lebih berkeadilan, anggaran dapat menjadi alat untuk mengikis berbagai kesenjangan.
4. Dengan pengelolaan yang tepat memungkinkan pengukuran secara tepat dan bermakna mengenai kinerja dan dampak anggaran tersebut dalam kehidupan perekonomian yang luas.

Dalam perekonomian modern saat ini, kita melihat bahwa ada empat kelompok utama dari subjek-subjek ekonomi, yaitu rumah tangga, perusahaan, pemerintah dan luar negeri, masing-masing subjek ekonomi ini memiliki kegiatan-kegiatan yang pada umumnya bertujuan memenuhi keinginan atau kebutuhan bagi anggota dan masing-masing subjek tersebut.

Keuangan negara ( *Publik Finance* ) adalah ilmu yang dibicarakan mengenai peranan pemerintah dalam perekonomian serta dampak kebijaksanaan pemerintah bidang Fiskal terhadap perekonomian ( Mangkoesoebroto : 2000 ).

Semakin meningkatnya kegiatan pemerintah berarti semakin besar pula pembiayaan penyelenggaraan kegiatan pemerintah tersebut yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan umum, tidak saja meliputi kegiatan pemerintah saja, namun juga berkaitan dengan pembiayaan kegiatan perekonomian, dalam arti pemerintah harus menggerakkan dan merangsang kegiatan ekonomi secara umum (Dumairy : 1997). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam suatu negara selalu ada campur tangan pemerintah dalam perekonomian, meski ada perbedaan kadar campur tangan tersebut. Dalam konteks perekonomian modern, peranan pemerintah dapat dipilah dan ditelaah menjadi empat macam kelompok peran, (Dumairy 1997:158-160) yaitu: peran alokasi, yakni peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi; peran distribusi, yakni peranan pemerintah

dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar; peran stabilisasi, yakni peranan pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika dalam keadaan disequilibrium; dan peran dinamisasi, yakni peranan pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

Keuangan negara secara umum adalah membahas tentang aktivitas pemerintah terutama yang menyangkut masalah anggaran pendapatan dan belanja baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ( APBN ) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD ). Beberapa pakar ekonomi telah memberikan definisi mengenai keuangan negara khususnya tentang pendapatan dan belanja negara. Irawan dan Suparmoko (1999) mengatakan Keuangan Negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari mengenai kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi, terutama tentang penerimaan dan pengeluarannya dalam bidang perekonomian tersebut. Keuangan Negara merupakan studi mengenai pengaruh dari anggaran pemerintah dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi penghasilan yang lebih merata dan juga pencapaian efisiensi dan penciptaan lapangan kerja.

Lebih jauh Arsyad Lincoln (1999) mengatakan bahwa Anggaran Negara adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau

kegiatan dalam bentuk angka-angka. Di dalamnya dinyatakan tentang jumlah penerimaan-penerimaan yang minimal diharapkan dan pengeluaran yang setinggi-tingginya yang diukur dengan nilai uang yang diharapkan pada suatu periode atau waktu tertentu.

Untuk mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan perkembangan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Pembangunan secara luas selalu mengacu kepada proses perubahan struktural, baik struktur ekonomi maupun sosial budaya yang dapat menciptakan suatu kondisi aman bagi kehidupan umat manusia. Pemerintah memegang peranan yang sangat besar dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan suatu daerah, karena dengan melalui pengeluaran, pemerintah berperan menjamin suatu keputusan yang menyangkut pengalokasian anggaran yang terbatas telah mempertimbangkan prioritas kebutuhan dan akibat yang akan timbul jika dilihat dari perekonomian keseluruhan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab tanpa membahas keuangan daerah, seperti membahas kulit tanpa membahas isinya. Guna menyelenggarakan pemerintahan yang intinya pada pelayanan pada masyarakat diperlukan

dana yang besar dan cukup meningkat, sesuai dengan terus meningkatnya kebutuhan dan keinginan masyarakat, melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh pembagian keuangan antara pusat dan daerah, yang merupakan syarat menjalankan pemerintahan.

Mamesah ( 1995 ) mengemukakan bahwa Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi sangat disadari oleh pemerintah pusat. Agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberi sumber-sumber pembiayaan dapat diberikan kepada pemerintah daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah ( APBD ) pos-pos penerimaan dapat dikelompokkan ke \dalam 5 ( lima ) kelompok besar, yaitu :

- a Sisa anggaran tahun lalu
- b Pendapatan Asli Daerah
- c Dana perimbangan
- d Sumbangan dan bantuan
- e Penerimaan pembangunan

Dengan demikian apabila pemerintah daerah dituntut untuk mengurus sendiri rumah tangganya dan kemudian melaksanakan sebagian kewenangan yang dilimpahkan pemerintah pusat, maka faktor penting yang harus dipikirkan adalah faktor sumber pembiayaan atau keuangan. Oleh karenanya keuangan daerah tersebut merupakan tolok ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, di samping tolok ukur lainnya seperti kemampuan sumber daya manusia atau aparatur daerah, kondisi demografi, serta peran serta masyarakat.

Ketentuan pokok mengenai keuangan daerah yang meliputi peraturan dan penetapan sumber-sumber keuangan daerah diatur dalam pasal 79 sampai dengan pasal 86 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 79 menjelaskan bahwa sumber pendapatan daerah adalah :

1. Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari :
  - a. Hasil Pajak Daerah
  - b. Hasil Retribusi Daerah
  - c. Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah
  - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan terdiri dari :
  - a. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari Sumber daya Alam.

- b. Dana Alokasi Umum
  - c. Dana Alokasi Khusus
3. Pinjaman Daerah
  4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Ada dua dimensi penting yang perlu mendapat perhatian khusus dalam menata kembali pemerintah daerah yaitu masalah otonomi atau desentralisasi dan masalah keuangan. Pembenahan secara substansial dan demokrasi pada sistem tersebut akan berimplikasi positif terhadap otonomi daerah dan perimbangan keuangan daerah dengan pusat.

Sebagai koreksi atas UU No. 5 Tahun 1974 Undang-undangan yang baru ini lebih bersifat terbuka dan akomodatif dalam menampung kepentingan daerah. Prinsip keuangan daerah dalam pasal 78 UU No. 22 tahun 1999 dan pasal 3 UU No. 25 tahun 1999 dijelaskan bahwa : sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas :

1. Pendapatan asli daerah yaitu :
  - Hasil pajak daerah
  - Hasil retribusi daerah
  - Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
  - Lain-lain Pendapatan asli daerah yang sah.
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman daerah dan

#### 4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Hal yang menarik dalam Undang-undang baru ini adalah adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur urusannya sendiri kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter/fiskal dan agama.

Sedangkan dari segi keuangan daerah adanya dana perimbangan yang berasal dari bagi hasil pendapatan negara dan sumber daya alam, alokasi umum dan alokasi khusus, dana perimbangan ini diterima langsung oleh daerah penghasil. Sebelum menelaah terhadap konsep peningkatan Pendapatan Asli Daerah maka akan diuraikan terlebih dahulu mengenai Pajak dan retribusi Daerah. Menurut Undang-undang No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan Undang-undang RI No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan yang seimbangan yang dapat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Untuk merealisasikan pembangunan daerah, oleh pemerintah daerah dijabarkan dalam bentuk Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) setiap tahunnya dan setelah disahkan oleh DPRD II, kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Mamesah, 1995:3)

Dalam APBD tercermin kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, yang sangat ditentukan oleh potensi yang dimiliki, diantara sumber penerimaan daerah adalah penerimaan daerah sendiri (PDS) yang terdiri dari PAD ditambah dengan PBB yang selalu diupayakan peningkatannya sebagai salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah dan daerah dalam rangka mengisi otonomi daerah yang nyata, serasi, dinamis dan bertanggung jawab.

#### **E. Hubungan keuangan Pusat Dan Daerah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meeningkatkan kesejahteraan masyarakat . Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Sebagai daerah otonom daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembangunan dan pemanfaatan

sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sumber-sumber pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri atas hasil pajak daerah, retribusi, serta pendapatan lain-lain yang sah. Proses ini dimungkinkan untuk dilaksanakan setelah pemerintah mengeluarkan undang-undang no 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemberlakuan undang-undang tersebut mempunyai tujuan antara lain:

- a. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
- b. Menciptakan system pembiayaan daerah yang adil dan proporsional, rasional, transparan, akuntabel dan pasti.
- c. Mewujudkan system perimbangan keuangan yang mencerminkan pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menyelenggarakan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan aspirasi masyarakat.
- d. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan Negara bagi daerah.

- e. Mempertegas system pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan tujuan pokok diatas, maka hubungan keuangan pusat dan daerah dapat disimpulkan dari tiga segi yaitu :

1. Segi penyelenggaraan pemerintah daerah.
2. Segi kebijaksanaan pembangunan.
3. Segi pengawasan.

### **E.1. Penyusunan anggaran belanja daerah**

Mustopadidjaya, AR ( 1997 : 8 ) mengemukakan bahwa kegiatan penyusunan anggaran belanja daerah ( APBD ) meliputi perencanaan,pendapatan dan pengeluaran. Pada sisi pendapatan dilakukan estimasi penerimaan daerah yang mungkin dicapai pada tahun yang akan datang begitu juga dengan pengeluaran rutin termasuk belanja pegawai dan lain sebagainya. Atas dasar pemikiran tersebut akan diketahui besarnya tabungan pemerintah yang akan dipergunakan untuk mencapai berbagai macam sasaran.

Sedangkan Kunardjo (1993 : 138) menyatakan bahwa penyusunan Anggaran Pembangunan Dan Belanja Daerah mempunyai tiga fungsi Utama yaitu:

1. Fungsi Alokasi, dimaksudkan untuk penyediaan dana yang dibutuhkan masyarakat akan adanya sarana dan prasarana yang tidak mungkin disediakan oleh sektor swasta.
2. Fungsi Distribusi, adalah anggaran yang menyangkut kebijaksanaan pemerintah dalam masalah pemerataan pendapatan antar warga negara agar kesenjangan dan penerimaan pendapatan dapat dikurangi.
3. Fungsi Stbilisasi, adalah anggaran yang menyangkut masalah terpeliharanya tingkat kemampuan kerja yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai.

Sementara D.J. Mamesah (1996 :79 ) mengatakan bahwa penyusunan Anggaran Pembangunan Dan Belanja Daerah tidak terlepas dari pelaksanaan salah satu fungsi organik manajemen yaitu perencanaan. Selanjutnya S.P. Siagian ( 1985 : 17 ) mengemukakan bahwa didalam kegiatan perencanaan terdapat beberapa ide pokok antara lain :

1. Perencanaan pada hakekatnya merupakan kegiatan berfikir karena merencanakan memang didahului oleh konseptualisasi usaha sebelum bertindak.
2. Perencanaan pada hakekatnya merupakan kegiatan pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilaksanakan dimasa depan.

Uraian diatas erat sekali hubungannya dengan perencanaan anggaran pemerintah daerah dimana APBD sebagai rencana kegiatan

tahunan pemerintah daerah baik rutin maupun pembangunan sekaligus perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber-sumber pendapatan daerah yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu.

### **E.2. Arti dan manfaat alokasi anggaran pemerintah serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan sector pembangunan.**

Secara garis besar tujuan pembangunan daerah merupakan tujuan yang sifatnya kompleks dikarenakan berbagai macam tujuan yang ingin dicapai sering kali erat hubungannya antara yang satu dengan yang lainnya. Pembangunan daerah dalam proses akan memunculkan sektor yang menjadi penggerak utama dalam pembangunan. Selanjutnya pemerintah dapat mempengaruhi corak pembangunan dan kegiatan ekonomi melalui alokasi dan distribusi pengeluaran pemerintah di daerah ( Sadono Sukirno, 1982 ).

Teori Harod Domar yang merupakan pendalaman dari berbagai teori pertumbuhan pada dasarnya menunjukkan tentang syarat-syarat yang harus diciptakan dalam suatu perekonomian agar ekonomi tetap efisien dan maksimal dalam menggunakan alat-alat modal. Pertumbuhan masing-masing sektor pembangunan perlu pula diperkirakan. Dari uraian diatas nampak akan arti pentingnya dari pengalokasian dana oleh pemerintah melalui pengeluaran yang dilakukan pada sektor-sektor pembangunan daerah. Manfaat yang diperoleh dari pengalokasian ini adalah mendorong

pembangunan daerah dan juga laju pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini dilakukan melalui alokasi penyusunan dana ke sektor yang secara potensial mampu untuk mempercepat proses pembangunan.

### **E.3. Jenis alokasi anggaran pemerintah**

Anggaran pembangunan yang diperuntukan bagi pembangunan daerah dapat dikelompokkan atas 2 daerah, yaitu :

- Anggaran pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan kriteria yang bersifat sosial politik
- Anggaran pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria yang didasarkan pada efisiensi ekonomi.

Faktor-faktor yang penting yang dapat digunakan dalam menentukan alokasi anggaran pembangunan daerah berdasarkan kriteria yang bersifat sosial politik adalah jumlah penduduk, tingkat pendapatan dan luas daerah.

### **F. Peranan Pengeluaran Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi**

Ada beberapa pertanyaan yang sering di diskusikan mengenai peranan sektor publik dalam perekonomian. Pertanyaan-pertanyaan tersebut berkaitan dengan mengapa peranan sektor publik diperlukan dan apa peranan sektor public dalam sistem perekonomian. Menurut Musgrave (1989) ada beberapa premis yang diterima secara umum dalam masyarakat bahwa

1) komposisi *output* yang ada seharusnya berada dalam garis yang sesuai dengan preferensi konsumsi individu dalam masyarakat, dan bahwa 2) preferensi tersebut digunakan untuk di desentralisasikan dalam membuat keputusan mengapa seluruh perekonomian tidak dipegang oleh swasta.

Sebuah perekonomian ideal, yang kompetitif sempurna dimana pengaturan alokasi sumberdaya berasal dari pertukaran sukarela antara barang dan uang pada harga pasar akan menghasilkan kuantitas maksimum barang dan jasa dari segenap sumber daya yang tersedia dalam perekonomian tersebut. Kenyataan yang ada, pasar tidak selalu hadir dalam wujudnya yang ideal. Perekonomian pasar seringkali terlilit polusi dan monopoli seiring dengan melonjaknya inflasi atau pengangguran dan pada prakteknya pula bahwa distribusi pendapatan dalam masyarakat *Laissez-faire* sangat tidak merata. Untuk mengatasi kelemahan tersebut pemerintah mengambil peranan penting dalam perekonomian.

Menurut Adam Smith dalam Mangkoesubroto (1998), mengemukakan bahwa dalam perekonomian kapitalis, setiap individu yang paling tahu apa yang paling baik bagi dirinya, sehingga dia akan melaksanakan apa yang dianggap terbaik bagi dirinya sendiri. Setiap individu akan melaksanakan aktivitas yang harmonis seakan-akan diatur oleh *invisible hand*. Karena itu perekonomian dapat berkembang maksimum. Sehingga Adam Smith mengatakan bahwa peran pemerintah hanya terbatas

pada pelaksanaan kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh pihak swasta, yaitu melaksanakan peradilan, pertahanan/keamanan, dan pekerjaan umum.

Sedangkan menurut Samuelson (1997) secara garis besar pemerintah mempunyai tiga fungsi utama, yakni meningkatkan efisiensi, menciptakan keadilan dan melaksanakan kebijakan stabilisasi Pemerintah yang baik harus senantiasa berusaha menghindari dan memperbaiki kegagalan pasar demi tercapainya efisiensi. Pemerintah juga harus memperjuangkan pemerataan melalui program perpajakan dan redistribusi pendapatan untuk kelompok atau golongan masyarakat tertentu. Pemerintah harus menggunakan perangkat perpajakan, pembelanjaan dan peraturan moneter untuk menggapai stabilitas dan pertumbuhan ekonomi, mengurangi laju inflasi dan pengangguran serta memacu pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Menurut Jones (1996) peran pemerintah dapat digolongkan menjadi dua, yaitu secara langsung dan secara tak langsung. Pengendalian secara langsung diantaranya adalah masalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Sementara pengendalian secara tak langsung diantaranya berhubungan dengan masalah tingkat inflasi, tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran serta nilai tukar.

Menurut Hyman dkk (1996); dalam sistem ekonomi negara campuran (mixed economy) pemerintah hanya menyediakan jumlah barang dan jasa tertentu (publik good) yang tidak dapat disediakan oleh swasta serta mengatur alokasi perorangan. Menurut Mangkoesubroto (1998) Barang

publik adalah beberapa jenis barang yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, akan tetapi tidak seorangpun yang bersedia menghasilkannya atau mungkin dihasilkan oleh pihak swasta akan tetapi dalam jumlah yang terbatas. Barang publik mempunyai ciri-ciri : 1) tidak bersaing (non rival in consumption) yaitu konsumsi dari seseorang tidak menyebabkan menurunnya kemanfaatan oleh individu lainnya; 2) tidak dapat dikecualikan (non excludability), artinya tidak seorangpun konsumen dapat dilarang dalam memanfaatkannya. Barang dan jasa yang diproduksi pemerintah tersedia dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang/jasa yang relatif murah karena harganya ditentukan rendah oleh pemerintah (subsidi), Sukanto R (2001).

Pada sistem perekonomian campuran, pemerintah berpartisipasi dalam pasar sebagai pembeli barang dan jasa. Pemerintah membeli input dari rumah tangga dan mendapatkan hak kepemilikan dari sumber produktif (modal dan tanah). Pemerintah menggunakan input untuk menghasilkan barang dan jasa yang tidak dijual kepada sektor rumah tangga dan perusahaan, tetapi disediakan melalui distribusi tanpa melalui pasar. Namun demikian pemerintah juga memiliki dan menjalankan perusahaan, seperti jasa pelayanan pos, kereta api dan lain-lain. Untuk membayar barang dan jasa yang dipergunakannya, pemerintah mendapatkan pemasukan dari perusahaan dan rumah tangga, seperti hasil pembayaran pajak, retribusi, royalti dan fee. Pemerintah menggunakan sumber daya yang produktif untuk

menghasilkan barang dan jasa termasuk pertahanan, jalan, sekolah dan jasa-jasa lainnya.

Kebijakan makroekonomi yang dilaksanakan oleh pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan ekonomi yang ada pada saat itu. Menurut Sadono S (2000) persoalan pokok dalam perekonomian adalah : 1) pengangguran; 2) Inflasi; 3) keleluasan pertumbuhan ekonomi; 4) ketidakstabilan neraca pembayaran. Bentuk utama dari kebijakan fiskal pemerintah adalah dengan menambah pengeluaran pemerintah dan mengurangi pajak pendapatan.

Penambahan pengeluaran pemerintah dapat dilakukan dengan : 1) meminjam dari masyarakat melalui pasar modal (loanable fund); dan 2) meminjam dari bank sentral melalui pencetakan uang baru. Penurunan pajak yang dilakukan oleh pemerintah dapat dilakukan dengan : 1) menurunkan sejumlah pajak tertentu; dan 2) menurunkan persentase pajak pendapatan. Peningkatan pengeluaran pemerintah merupakan konsekuensi dari ditetapkannya program kerja yang membutuhkan anggaran yang besar, apabila pendapatan nasional dalam perencanaan adalah :

$$Y_0 = 1/(1-b(1-t)) = (a + I_0 + G_0) \dots \dots \dots (2.1)$$

Pertambahan pengeluaran pemerintah  $\Delta G$ , dan  $Y_t$  merupakan pendapatan nasional yang baru ( $\Delta Y = Y_t - Y_0$ ), maka besarnya  $\Delta Y$  dapat ditentukan dengan :

$$Y_0 = 1/(1-b(1-t)) \cdot (a + I_0 + G_0 + \Delta G) - 1/(1-b(1-t)) (a + I_0 + G_0) ; \dots$$

(2.2)

atau

$$\Delta Y = 1/(1-b(1-t)) \cdot \Delta G. \dots \dots \dots$$

(2.3)

Dalam keadaan keseimbangan di pasar modal ditentukan oleh penawaran tabungan ( $S$ ) dan permintaan modal untuk Investasi ( $I$ ). Keseimbangan awal dicapai pada  $E_0$ , yang berarti pada tingkat suku bunga  $r_0$  dan dana yang dipinjamkan adalah sebesar  $S = I$  penambahan pengeluaran pemerintah akan menyebabkan peningkatan permintaan modal. Pada tingkat suku bunga tertentu, maka menyebabkan kurva permintaan dana bergerak ke kanan dari  $I$  menjadi  $I + \Delta G$ . Besarnya pergeseran ini dapat ditentukan dengan fiskal multiplier,  $1/(1-C)$  dikalikan dengan besarnya kenaikan awal dari belanja fiskal. Perubahan ini tidak mempengaruhi hasrat untuk menabung, sehingga kurva  $S$  tetap. Dengan demikian keseimbangan baru tercapai pada  $E_1$ , dimana suku bunga telah meningkat menjadi  $r_1$  dan dana yang dipinjamkan menjadi  $I + \Delta G$  namun karena hasrat investasi masyarakat telah merosot dari  $I_0$  menjadi  $I_1$ , sebagai akibat kenaikan suku bunga dari  $r_0$  menjadi  $r_1$ , dan pengeluaran pemerintah dari  $G$  menjadi  $G + \Delta G$ .

Apabila pinjaman pemerintah sebanyak  $\Delta G$  dibiayai oleh penurunan Investasi sebesar  $\Delta I = I_0 - I_1$ , dan kenaikan tabungan masyarakat sebesar

$\Delta S = S1 - S_0$ , maka kenaikan pengeluaran pemerintah akan berdampak pada kenaikan suku bunga dan selanjutnya menurunkan tingkat investasi swasta, kondisi ini disebut dengan *crowding out*. Meskipun agregat demand akan naik mengikuti kenaikan pengeluaran pemerintah, akan tetapi efeknya tergantung juga kepada bentuk kurva agregat supply. Dalam kasus klasik semua efeknya akan terjadi pada harga dan keseimbangan output tetap. Sedangkan dalam kasus keynesian yang ekstrim, semua efeknya hanya akan jatuh kepada output, sementara harga-harga dianggap tetap. Dalam kasus keynesian secara umum, efeknya terdistribusi antara kenaikan output dan tingginya harga. Pengeluaran pemerintah merupakan seperangkat produk yang dihasilkan yang memuat pilihan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyediakan barang-barang publik dan pelayanan kepada masyarakat. Total pengeluaran pemerintah merupakan penjumlahan keseluruhan dari keputusan anggaran pada masing-masing tingkatan pemerintahan (Pusat-Prop-Kab/Kota). Pada masing-masing tingkatan dalam pemerintah ini dapat mempunyai keputusan akhir proses pembuatan yang berbeda, dan hanya beberapa hal pemerintah yang dibawahnya dapat dipengaruhi oleh pemerintahan yang lebih tinggi (Lee Robert D, Jr and Ronald W. Johnson).

Menurut Mangkoesubroto (1998;169) Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah

mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah, semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional (GNP) adalah suatu ukuran terhadap kegiatan pemerintah dalam suatu perekonomian. Teori makro mengenai pengeluaran pemerintah dapat digolongkan dalam tiga golongan; yaitu :

1. Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah.  
Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap pembangunan ekonomi. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana. Pada tahap menengah investasi pemerintah tetap diperlukan untuk menghindari terjadinya kegagalan pasar yang disebabkan oleh investasi swasta yang sudah semakin besar pula. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, aktivitas pemerintah beralih pada bentuk pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas-aktivitas sosial.

## 2. Hukum Wagner

Hukum Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Menurut Wagner (Mangkoesubroto, 1998) mengapa peranan pemerintah semakin besar, disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi kebudayaan dan sebagainya. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*), yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

## 3. Teori Peacock dan Wiseman

Teori ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah tersebut. Menurutnya, masyarakat mempunyai tingkat toleransi pajak, yaitu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Dalam memahami berbagai pengaturan pendanaan bagi pemerintah regional

(daerah), maka kita harus mengetahui keragaman fungsi yang dibebankannya dimana fungsi-fungsi tersebut dapat digolongkan menjadi 5 (lima) kelompok yaitu :

- a. Fungsi penyediaan pelayanan yang berorientasi kepada lingkungan dan kemasyarakatan.
- b. Fungsi pengaturan yaitu merumuskan dan menegakkan peraturan perundangundangan
- c. Fungsi pembangunan yaitu keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi dan penyediaan prasarana
- d. Fungsi perwakilan yaitu menyatakan pendapat daerah diluar bidang tanggung jawab eksekutif; dan
- e. Fungsi koordinasi yaitu melaksanakan koordinasi dan perencanaan investasi dan tataguna tanah regional (daerah) (Davey KJ, 1988)

Dalam RAPBD di Indonesia, pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

1. Pengeluaran pembangunan dimaksudkan sebagai pengeluaran yang bersifat menambah kapital (investasi) masyarakat dalam bentuk proyek-proyek prasarana dasar dan sarana fisik.
2. Pengeluaran rutin secara umum diarahkan untuk menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

meliputi belanja pegawai, barang, perjalanan dinas, pemeliharaan, belanja rutin dan lain-lain seperti belanja pensiun dan subsidi.

Pengeluaran pemerintah dapat dipandang sebagai pembelanjaan otonomi, karena pendapatan nasional bukan merupakan faktor penting yang dapat mempengaruhi keputusan pemerintah untuk menentukan anggaran belanjanya. Faktor yang menentukan pengeluaran pemerintah adalah 1) pajak yang diharapkan akan diterima, 2) pertimbangan-pertimbangan politik; dan 3) persoalan-persoalan ekonomi yang sedang dihadapi (Sadono, 2000).

Dalam keadaan keseimbangan pada perekonomian tertutup, maka

$$Y = C + I + G \dots \dots \dots (2.4)$$

Dimana :

$$C + I + G = C + S + T \text{ atau } I + G = S + T \dots \dots \dots (2.5)$$

Apabila dimisalkan sistem pajak adalah tetap, maka pendapatan nasional dapat ditentukan dengan perhitungan sebagai berikut :

$$Y = C + I + G$$

$$Y = a + b Y_d + I_o + G_o$$

$$Y = a + b (Y - T_o) + I_o + G_o$$

$$Y - bY = a - bT_o + I_o + G_o$$

$$Y(1-b) = a - bT_o + I_o + G_o$$

$$Y = 1/(1-b) \cdot (a - bT_o + I_o + G_o)$$

Terjadinya perubahan pembelanjaan agregat, baik yang berasal dari pengurangan pajak, kenaikan ekspor atau penurunan impor akan mampu mengakibatkan perubahan keseimbangan dalam perekonomian dan perubahan dalam pendapatan nasional. Apabila penambahan pengeluaran pemerintah sebesar  $\Delta G$ , maka kenaikan pendapatan nasional sebesar :

$$Y1 = 1/(1 - b). (a - bT_0 + I_0 + G_0 + \Delta G)$$

$$\Delta Y = Y1 - Y_0 = 1/(1-b). \Delta G \dots \dots \dots$$

.(2.6)

sedangkan multiplier ( $\alpha$ ) dari perubahan tersebut adalah sebesar :

$$\alpha = \Delta Y/\Delta G = 1 / (1-b) \dots \dots \dots$$

.(2.7)

### **G. Anggaran Daerah Sektor Publik**

Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah. APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat/DPR (UU Keuangan Negara, 2002).

Tujuan utama proses perumusan anggaran adalah menterjemahkan perencanaan ekonomi pemerintah, yang terdiri dari perencanaan input dan output dalam satuan keuangan. Oleh karena itu, proses perumusan anggaran

harus dapat menggali dan mengendalikan sumber-sumber dana publik. Proses pembuatan satu tahun anggaran tersebut dikenal dengan istilah penganggaran.

Lebih dari enam puluh tahun lalu, V.O. Key sudah mengisyaratkan bahwa penganggaran memiliki satu masalah paling mendasar, yakni keterbatasan sumber daya. Key (1940) mengajukan pertanyaan berikut: “*on what basis shall it be decided to allocate  $x$  dollars to activity A instead of activity B?*” Keterbatasan sumber daya yang dimiliki menyebabkan proses pembuatan keputusan pengalokasian menjadi sangat dinamis, terlebih lagi dalam kondisi di mana terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993).

Penganggaran setidaknya mempunyai tiga tahapan , yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels, 2000). Sedangkan menurut Von Hagen (2002) penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yakni *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability*. Pada kedua tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada dua tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai *agent*.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia tak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran

kinerja (*performance budgeting*) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumberdaya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

#### **H. Produk Domestik Regional Bruto**

Pada umumnya semua negara menginginkan pertumbuhan ekonomi yang baik dan khususnya juga setiap daerah menginginkan hal yang sama. Pertumbuhan ekonomi dapat digerakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui berbagai kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan perdagangan.

Lewis (2005) mengemukakan bahwa sebagai hasil dari program desentralisasi pemerintah pusat yang dimulai diterapkan pada tahun 2001, dimana pemerintah daerah sudah mempunyai tanggung jawab yang lebih nyata dalam pelayanan masyarakat dan lebih leluasa dalam mempergunakan

sumber fiskal dan mempunyai otoritas yang lebih besar dalam mempergunakan sumber-sumber lainnya dibanding sebelumnya. Disamping itu pertumbuhan ekonomi dapat disebabkan karena perdagangan nasional atau antar daerah di berbagai bidang, dapat disebabkan oleh fluktuasi nilai tukar dan lebih khusus disebabkan oleh penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah atau dikenal dengan kebijakan fiskal daerah yang implementasi diwujudkan dalam pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan disegala bidang dengan didukung oleh ketersediaan anggaran pembangunan baik yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola dan dimanfaatkan seaktif, efisien, transparan dan akuntabel secara berhasilguna dan berdayaguna bagi kesejahteraan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat (Sukirno, 1994: 10). Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan GDP (Gross Domestic Product) tanpa memandang bahwa kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari pertumbuhan penduduk dan tanpa memandang apakah ada perubahan dalam struktur ekonominya (Suryana, 2000: 5). Menurut Zaris, (1987: 82) pertumbuhan ekonomi adalah sebagian dari perkembangan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan besarnya pertumbuhan domestik regional bruto per kapita (PDRB per kapita).

Pengertian Produk Domestik Regional Bruto dapat didefinisikan menurut tiga sudut pandang yang berbeda namun mempunyai pengertian yang sama, yaitu :

1. Menurut Pendekatan Produksi adalah jumlah nilai produk netto dari barang dan jasa yang dihasilkan oleh unit produksi di dalam suatu regional atau wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).
2. Menurut Pendekatan pendapatan adalah jumlah balas jasa yang diterima oleh berbagai produksi yang ikut serta dalam proses produksi dalam satu regional atau wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).
3. Menurut pendekatan pengeluaran adalah jumlah pengeluaran rumah tangga, lembaga swata tidak mencari keuntungan dan pemerintah sebagai konsumsi, pengeluaran sebagai pembentukan modal tetap domestik bruto, perubahan stock dan ekspor netto, di suatu regional atau wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun) (Boediono, 1992 : 102).

Pengertian Produk Domestik Regional Bruto dapat dibagi Sembilan sektor ekonomi dalam PDRB juga sering dikelompokkan dalam 3 kelompok sektor : primer, sekunder, tersier. Sektor primer mencakup sektor pertanian dan sektor penggalan. Sektor sekunder mencakup sektor industri pengolahan, sektor listrik-gas-air bersih, dan sektor bangunan. Sektor tersier

mencakup sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor keuanganpersewaan- jasa perusahaan, serta sektor jasa-jasa.

Samuelson (1995: 436) mendefinisikan bahwa pertumbuhan ekonomi menunjukkan adanya perluasan atau peningkatan dari Gross Domestic Product potensial/output dari suatu negara. Ada 4 faktor yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi :

a. Sumber daya manusia.

Kualitas input tenaga kerja, atau sumber daya manusia merupakan faktor terpenting bagi keberhasilan ekonomi. Hampir semua faktor produksi yang lainnya, yakni barang modal, bahan mentah serta teknologi, bisa dibeli atau dipinjam dari negara lain. Tetapi penerapan teknik-teknik produktivitas tinggi atas kondisi-kondisi lokal hampir selalu menuntut tersedianya manajemen, ketrampilan produksi, dan keahlian yang hanya bisa diperoleh melalui angkatan kerja terampil yang terdidik.

b. Sumber daya alam.

Faktor produksi kedua adalah tanah. Tanah yang dapat ditanami merupakan faktor yang paling berharga. Selain tanah, sumber daya alam yang penting antara lain minyak- minyak gas, hutan air dan bahan-bahan mineral lainnya.

c. Pembentukan modal.

Untuk pembentukan modal, diperlukan pengorbanan berupa pengurangan konsumsi, yang mungkin berlangsung selama beberapa puluh tahun. Pembentukan modal modal dan investasi ini sebenarnya sangat dibutuhkan untuk kemajuan cepat di bidang ekonomi.

d. Perubahan teknologi dan inovasi.

Salah satu tugas kunci pembangunan ekonomi adalah memacu semangat kewiraswastaan. Perekonomian akan sulit untuk maju apabila tidak memiliki para wiraswastawan yang bersedia menanggung resiko usaha dengan mendirikan berbagai pabrik atau fasilitas produksi, menerapkan teknologi baru, mengatasi berbagai hambatan usaha, hingga mengimpor berbagai cara dan teknik usaha yang lebih maju (Samuelson, 1995: 436-439).

Menurut Sukirno, (1994: 415) bahwa istilah pertumbuhan ekonomi menerangkan atau mengukur prestasi dari perkembangan dari suatu perekonomian, sedangkan dalam analisis makro ekonomi tingkat pertumbuhan ekonomi yang dicapai suatu negara diukur dari perkembangan pendapatan nasional riil yang dicapai suatu negara. Menurut Boediono, (1992: 9) pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses dari kenaikan output perkapita dalam jangka waktu yang panjang. Pertumbuhan ekonomi disini meliputi 3 aspek yaitu :

1. Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses (aspek ekonomis) suatu perekonomian berkembang, berubah dari waktu ke waktu.

2. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan adanya kenaikan output perkapita, dalam hal ini ada 2 aspek penting yaitu output total dan jumlah penduduk. Output perkapita adalah output total dibagi jumlah penduduk.
3. Pertumbuhan ekonomi dikaitkan dengan perspektif waktu jangka panjang.

Dikatakan tumbuh bila dalam jangka panjang waktu yang cukup lama (5 tahun) mengalami kenaikan output. Para ahli ekonomi menyatakan bahwa istilah pertumbuhan ekonomi berbeda dengan istilah pembangunan ekonomi. Menurut Suryana, (2000: 3) menerangkan bahwa pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang. Dari definisi ini mengandung tiga unsur yaitu :

- a. Pembangunan ekonomi sebagai suatu proses berarti perubahan yang terus menerus yang didalamnya telah mengandung unsur-unsur kekuatan sendiri untuk investasi baru.
- b. Usaha meningkatkan pendapatan perkapita.
- c. Kenaikan pendapatan perkapita harus berlangsung dalam jangka panjang.

Menurut Sumitro Djojohadikusumo (Sanusi, 2004: 8), pembangunan ekonomi mengandung arti yang lebih luas serta mencakup perubahan pada susunan ekonomi masyarakat secara menyeluruh. Pembangunan ekonomi pada umumnya didefinisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil perkapita penduduk suatu negara dalam jangka

panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan. Dari definisi tersebut jelas bahwa pembangunan ekonomi mempunyai pengertian :

- a. Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus-menerus.
- b. Usaha untuk menaikkan pendapatan perkapita.
- c. Kenaikan pendapatan perkapita harus terus berlangsung dalam jangka panjang.
- d. Perbaikan sistem kelembagaan disegala bidang (misalnya ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya). Sistem ini bisa di tinjau dari dua aspek yaitu : aspek perbaikan di bidang organisasi (institusi) dan perbaikan di bidang regulasi (baik legal formal maupun informal) (Arsyad, 1999: 11-12).

Menurut Kuznets, pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara yang bersangkutan untuk menyediakan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian berbagai barang ekonomi kepada penduduknya. Kenaikan kapasitas itu sendiri ditentukan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian-penyesuaian teknologi, institusional (kelembagaan) dan ideologis terhadap berbagai tuntutan keadaan yang ada (lihat Todaro, 1998:130). Kemudian menurut Widodo (1990:35) laju pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita dalam jangka panjang. Penekanan pada proses karena mengandung unsur dinamis, perubahan atau perkembangannya. Laju pertumbuhan ekonomi diukur melalui indikator perkembangan PDB atau

PNB. Dalam konteks pertumbuhan ekonomi regional, pertumbuhan ekonomi diukur melalui perkembangan PDRB dari tahun ketahun.

### **I. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui PAD. Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Sementara, sejauh ini dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PAD-nya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya (Sidik, 2002). Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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 kualitas layanan publik. Kenyataan menunjukkan kualitas 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, 2005).

Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Davey (1988:25-35) mengemukakan bahwa pendanaan pemerintah daerah terdiri dari alokasi dari pemerintah pusat, perpajakan, retribusi (*charging*), pinjaman, dan badan usaha. Dalam perspektif otonomi daerah, PAD menjadi sumber keuangan paling utama selain jenis-jenis penerimaan daerah lainnya, yang merupakan penjabaran dari Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Menurut Undang-undang nomor 25 tahun 2000, APBD merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD. Lebih lanjut ditetapkan bahwa PAD adalah pendapatan daerah yang berasal dari hasil sumber-sumber keuangan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan hasil

pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang sah yaitu penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lain-lain.

Menurut Undang-undang No.34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat 6, Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Sedikit berbeda dengan Pajak Daerah, menurut Kaho, (2001:154) Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah. Retribusi daerah dipungut oleh daerah, terdapat pemberian prestasi oleh daerah yang secara langsung dapat ditunjuk, dikenakan kepada siapa saja yang mengenyam jasa yang diberikan oleh daerah.

Menurut Undang-undang No.34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas; a) Jasa berupa usaha dan pelayanan yang diberikan oleh daerah, baik berbentuk pelayanan umum maupun jasa usaha; b) Pemberian izin tertentu

berupa pemberian izin kepada orang pribadi dengan maksud pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan, ruang, penggunaan sumber daya alam, barang dan prasana, sarana dan prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Keduanya merupakan jasa dan pemberian izin yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Halim (2002:65) menyatakan, bagian laba usaha daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penerimaan ini antara lain berasal dari BPD, Perusahaan Daerah, Deviden, BP-BKK, dan berbagai penyertaan modal daerah kepada pihak ketiga. Kemudian dinyatakan pula bahwa pengertian Lain-lain PAD merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemerintah Daerah. Penerimaan ini berasal dari hasil penjualan pohon ayoman, penerimaan jasa giro, dan lain-lain.

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, yang dimaksud dengan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan

pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu; pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pengertian pajak daerah berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Adapun jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan di kabupaten/kota terdiri dari :

1. pajak hotel;
2. pajak restoran;
3. pajak hiburan;
4. pajak reklame;
5. pajak penerangan jalan;
6. pajak pengambilan bahan galian golongan C;
7. pajak parkir.

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, Davey (1988 : 39-40) terlebih dahulu mengemukakan bahwa pengertian pajak daerah adalah sebagai berikut :

1. pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;

2. pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
3. pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah Daerah;
4. pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasil dengan, atau dibebani pungutan tambahan oleh Pemerintah Daerah.

Dari dua pengertian pajak daerah di atas, terlihat bahwa pada prinsipnya pajak daerah itu mengandung unsur-unsur, yaitu merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Pemerintah Daerah, tanpa imbalan langsung yang seimbang. Selain itu juga pajak daerah harus dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah (Samsu, 1997 : 7).

Masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut :

1. retribusi jasa umum;
2. retribusi jasa usaha;
3. retribusi perizinan tertentu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 1962, yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Adapun sifat perusahaan daerah yang sesuai dengan undang-undang dimaksud (lihat Kaho, 1997 : 167) adalah sebagai berikut :

1. perusahaan daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan;
2. tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai. Sementara itu lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

## **J. Tinjauan Penelitian Sebelumnya**

Adapun Penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini diantaranya :

1. Jamzani Sodik (2007) dalam penelitiannya yang berjudul Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi (studi kasus data panel di Indonesia) menemukan bahwa selama periode penelitian (1993-2003) ditemukan bahwa pengeluaran pemerintah (baik pengeluaran pembangunan maupun pengeluaran rutin) memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Ini mengindikasikan bahwa pengeluaran pemerintah sangat diperlukan suatu daerah untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri.
2. Firmansyah (2008) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Bidang Kesehatan, Investasi Fisik dan Tenaga Kerja Terhadap PDRB Provinsi Di Indonesia menemukan semua variabel bebas yaitu Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Bidang Kesehatan, Investasi Fisik dan Tenaga Kerja baik secara simultan maupun parsial memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB 30 Provinsi di Indonesia.
3. Andy Lutfhi Kurniawan (2008) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Ponorogo Tahun 1993 – 2006 menemukan bahwa Pengeluaran Pemerintah memiliki pengaruh positif

terhadap Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Ponorogo.

4. Afrian Dita Angriwan (2009) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis pengaruh produk domestik regional bruto (PDRB) terhadap pendapatan asli daerah (PAD) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat besar peranannya dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Pembangunan ekonomi dalam arti luas meliputi pertumbuhan ekonomi, dimana tolak ukur dari pertumbuhan ekonomi adalah laju pertumbuhan ekonomi, yang dapat diukur melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hasil penelitian member rujukan bahwa dengan meningkatkan masing-masing sektor Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) agar dapat memberikan kontribusi maksimal terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu perlu dilakukan penertiban dalam hal pemungutan pajak, yang pemungutannya masih mengalami penyimpangan. Peningkatan dalam hal investasi juga dapat mempengaruhi kinerja perekonomian daerah, yang akan meningkatkan sektor-sektor Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang akan meningkatkan Pendapataan Asli Daerah (PAD).

### **K. Kerangka Pikir Penelitian**

Pembangunan ekonomi adalah menunjukan tingkat kemampuan perekonomian suatu daerah dimana keberhasilan pembangunan ekonomi ditunjukkan oleh berkembangnya kemampuan masyarakat untuk

memenuhi kebutuhan pokoknya, meningkatkan rasa harga diri masyarakat sebagai manusia, meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memilih, yang merupakan riil perkapita penduduk suatu daerah dalam jangka panjang yang disertai dengan perbaikan sistem kelembagaan. Guna mendukung proses tersebut maka di perlukan sejumlah investasi yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pembiayaan pembangunan dari tahun ke tahun terus meningkat sehingga diperlukan perencanaan pemanfaatan sumberdaya yang terbatas dengan skala prioritas, khususnya pada sektor-sektor unggulan.

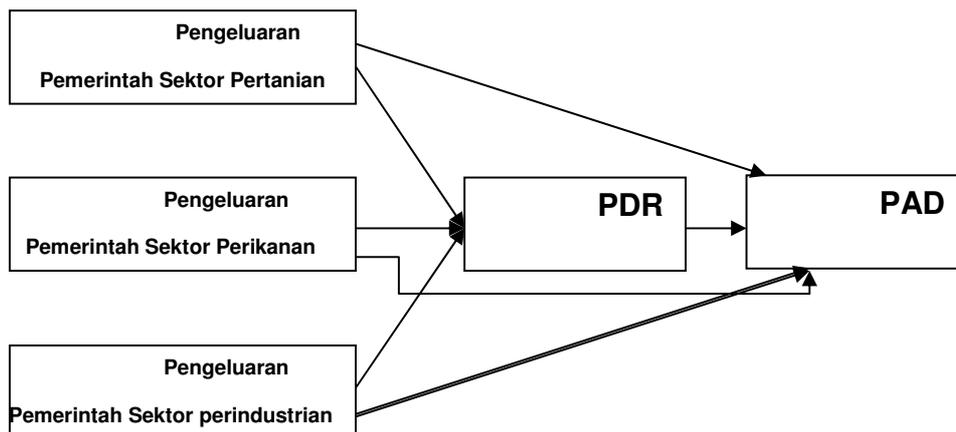
Dari alokasi anggaran pembangunan yang yang dialokasikan untuk membiayai infrastruktur dasar yang merupakan daya dorong untuk perkembangan ekonomi daerah dan secara khusus terhadap peningkatan pendapatan masyarakat yang akan mempercepat proses pengembangan ekonomi pada masing-masing sektor yang mempengaruhi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita (Boediono, 1985). Secara tradisional, pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan yang berkelanjutan Produk Domestik Regional Daerah / PDRB (Saragih, 2003 ; Kuncoro, 2004). Hasil penelitian yang dilakukan Lin & Liu (2000) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Oates (1995), Lin dan Liu (2000) yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi.

Hasil ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa, pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik (Lin dan Liu, 2000; Mardiasmo, 2002; Wong, 2004). Peningkatan Anggaran Pengeluaran Pemerintah dan PDRB diharapkan dapat meningkatkan PAD.

Berdasarkan penjelasan diatas maka kerangka pikir yang dapat digambarkan adalah sebagai berikut :

**Gambar 1.**

**Kerangka Pikir Penelitian**



## L. Hipotesis

Hipotesis yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

6. Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku
7. Pengeluaran Pemerintah Sektor Perikanan dan Kelautan mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku
8. Pengeluaran Pemerintah Sektor perindustrian dan Perdagangan mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku
9. PDRB Memiliki pengaruh langsung terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku Pemerintah
10. Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB
11. Pengeluaran Pemerintah Sekto Perikanan dan Kelautan mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB
12. Pengeluaran Pemerintah Sektor perindustrian dan Perdagangan Kelautan mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **L. Teori Keuangan Daerah**

Dalam dunia perekonomian modern kita dapat melihat ada empat kelompok utama dari subjek ekonomi yaitu rumah tangga, perusahaan, pemerintah dan luar negeri. Masing-masing subjek ekonomi ini memiliki kegiatan yang pada umumnya bertujuan untuk mengetahui keinginan atau memberikan kepuasan bagi anggota-anggota dari subjek ekonomi tersebut. Keuangan Negara adalah ilmu yang membicarakan peranan pemerintah dalam perekonomian serta dampak kebijaksanaan bidang fiskal terhadap perekonomian. Didalam penelitian ini teori Keuangan Negara akan dipusatkan pada satu subjek ekonomi besar yaitu pemerintah.

Tujuan dari pembangunan ekonomi adalah mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah dapat ikut campur tangan secara aktif maupun secara pasif. Menurut kaum klasik (Harold Groves, 1959:438-441) pemerintah mempunyai tiga fungsi yaitu dalam bidang pertahanan nasional, keadilan sosial dan pekerjaan umum. Disamping itu kaum klasik mengatakan bahwa penting bagi pemerintah adalah tidak mengerjakan aktivitas yang telah dikerjakan oleh para individu. John Stuart Mill mengatakan bahwa kehidupan perusahaan adalah lebih baik dijalankan oleh swasta yang memang sudah tertarik untuk

mengerjakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa campur tangan pemerintah. Ia mempertahankan pendapatannya dengan mengajukan alasan yaitu :

- e. Bahwa campur tangan pemerintah membatasi adanya kebebasan individu walaupun peranan pemerintah dalam memelihara perdamaian dan melindungi para individu atas serangan dari luar maupun dari dalam tetap dibutuhkan.
- f. Para individu adalah subjek yang paling tertarik atas masalah-masalahnya sendiri.
- g. Pemerintah adalah inferior dalam mengusahakan industri maupun perdagangan dibandingkan dengan kalau usaha tersebut dijalankan oleh sektor swasta.
- h. Orang akan dapat menambah kepercayaan terhadap dirinya sendiri apabila orang tersebut mengerjakan pekerjaan-pekerjaan demi kepentingannya sendiri.

Uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa dengan kebebasan bertindak dan berusaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dengan apa yang telah diinginkan. Apabila setiap orang merasa makmur semua kebutuhannya telah terpenuhi. Kritik yang diberikan kepada kaum sosialis adalah bahwa dengan dihapuskannya kebebasan individu akan mengurangi hak-hak asasi manusia dan juga mengurangi inisiatif individu. Dalam perkembangan bangsa-bangsa pada pertengahan abad 20 ternyata tidak ada

lagi sistem-sistem ekstrim yang murni. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peranan pemerintah dalam perekonomian. Sedangkan negara sosialis mulai memandang perlunya kebebasan individu.

### **M. Efisiensi dalam Pengeluaran Negara**

Berhasil atau tidaknya kebijakan pemerintah tergantung pada kualitas pemerintah itu sendiri. Apabila pemerintah tidak efisien maka akan terjadi pemborosan dalam penggunaan faktor-faktor produksi. Jika pemerintah terlalu berkuasa dan banyak menjalankan fungsi-fungsi ekonomi dalam perekonomian maka peranan sektor swasta akan semakin berkurang. Individu dan badan usaha tidak dapat melatih dirinya dalam menciptakan berbagai inisiatif secara efektif untuk mencapai keputusan yang rasional yang sangat berguna bagi pencapaian kepuasan dan keuntungan yang maksimal. Suatu alat yang cukup baik mengadakan pertimbangan dalam menjalankan aktifitas pemerintahan adalah apa yang disebut dengan anggaran penerimaan dan belanja (budget). Adapun yang dimaksud dengan budget adalah suatu daftar/pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran Negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya selama satu tahun.

Bidang-bidang yang dikenai pengaruh oleh adanya pengeluaran pemerintah Negara atau pengeluaran pemerintah itu dapat digolongkan sebagai berikut :

- e. Konsumsi masyarakat. Pengeluaran pemerintah yang dapat memperbaiki pola dan kenaikan tingkat konsumsi baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung ia memberikan fasilitas baik untuk rekreasi maupun kebudayaan. Secara tidak langsung misalnya melalui jasa didalam bidang pendidikan dan pengajaran.
- f. Produksi. Bersama-sama dengan alam, modal, tenaga kerja dan entrepreneur, pemerintahan pemerintah adalah faktor produksi.
- g. Distribusi pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi distribusi pendapatan maupun kebudayaan masyarakat.
- h. Keseimbangan pendapatan nasional. Melalui politik fiskal pengeluaran pemerintah yang berupa *defissit spending*, *compensatory* dan *public investment* dapat menyeimbangkan jalannya perekonomian serta tingkat pendapatan.

Pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi yaitu :

- e. Pengeluaran tersebut merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomis dimasa yang akan datang.
- f. Pengeluaran langsung memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.
- g. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.
- h. Menyediakan kesempatan kerja yang lebih banyak.

## **N. Anggaran Belanja Sebagai Program Kegiatan Pemerintah**

Dana dan pembiayaan pembangunan berasal dari berbagai macam sumber, ada yang langsung diusahakan oleh pemerintah sendiri juga ada yang diusahakan oleh masyarakat. *The budget document those become's comprehensive statement of government's financial framework for the fiscal year in question (united nation, 1961:79)*. Untuk dapat menjalankan fungsinya sebagai program yang menunjang pembangunan secara berencana maka anggaran belanja dan penyusunannya dikaitkan dengan perencanaan pembangunan.

Didalam menyusun anggaran belanja memerlukan konsistensi dan koordinasi. Hal ini disebabkan karena sumber penerimaan maupun arah pengeluaran berbagai ragam tetapi juga satu segi anggaran mempunyai hubungan yang erat dengan segi anggaran lainnya. *The government budget is the annual expression of government's financial role in multi-year development plans. Successful action requires that the different types of funds needed for development become available in a coordinated manner (Saul M. Katz, 1965:16)*. Anggaran belanja juga dapat digunakan sebagai alat kebijaksanaan perekonomian, misalnya didalam usaha stabilisasi ekonomi, pengendoran inflasi, pembagian kembali pendapatan masyarakat yang lebih wajar, menunjang pembinaan dana-dana untuk investasi dan pembangunan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia dll.

### **O. Peranan Dan Fungsi Anggaran Negara dan Daerah**

Peranan anggaran sangat penting dan menentukan bagi berhasil tidaknya pemerintah menjalankan fungsinya baik sebagai Public Service maupun sebagai Development Function. Menurut Mustopadidjaja (1997:7) bahwa besarnya anggaran belanja pembangunan setidaknya bisa dilihat dari dua sisi, pertama segi kuantitatif berupa sejumlah investasi yang cukup besar. Kedua segi realisasi kongkrit dari politik pembangunan yang menentukan kualitas hidup dan kehidupan bangsa sekarang ini dan dimasa yang akan datang. Dan sebagai peralatan kebijakan dibidang ekonomi anggaran mempunyai fungsi yang beragam menurut Mustopadidjaja (1997:8) yaitu:

5. Anggaran memberikan arah mengenai pemanfaatan berbagai sumber dalam masyarakat.
6. Mendorong adanya keseimbangan dalam perekonomian secara makro.
7. Dengan tekanan kepada distribusi sumber-sumber secara lebih berkeadilan, anggaran dapat menjadi alat untuk mengikis berbagai kesenjangan.
8. Dengan pengelolaan yang tepat memungkinkan pengukuran secara tepat dan bermakna mengenai kinerja dan dampak anggaran tersebut dalam kehidupan perekonomian yang luas.

Dalam perekonomian modern saat ini, kita melihat bahwa ada empat kelompok utama dari subjek-subjek ekonomi, yaitu rumah tangga, perusahaan, pemerintah dan luar negeri, masing-masing subjek ekonomi ini memiliki kegiatan-kegiatan yang pada umumnya bertujuan memenuhi keinginan atau kebutuhan bagi anggota dan masing-masing subjek tersebut.

Keuangan negara ( *Publik Finance* ) adalah ilmu yang dibicarakan mengenai peranan pemerintah dalam perekonomian serta dampak kebijaksanaan pemerintah bidang Fiskal terhadap perekonomian ( Mangkoesoebroto : 2000 ).

Semakin meningkatnya kegiatan pemerintah berarti semakin besar pula pembiayaan penyelenggaraan kegiatan pemerintah tersebut yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan umum, tidak saja meliputi kegiatan pemerintah saja, namun juga berkaitan dengan pembiayaan kegiatan perekonomian, dalam arti pemerintah harus menggerakkan dan merangsang kegiatan ekonomi secara umum (Dumairy : 1997). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam suatu negara selalu ada campur tangan pemerintah dalam perekonomian, meski ada perbedaan kadar campur tangan tersebut. Dalam konteks perekonomian modern, peranan pemerintah dapat dipilah dan ditelaah menjadi empat macam kelompok peran, (Dumairy 1997:158-160) yaitu: peran alokasi, yakni peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi; peran distribusi, yakni peranan pemerintah

dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar; peran stabilisasi, yakni peranan pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika dalam keadaan disequilibrium; dan peran dinamisasi, yakni peranan pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang dan maju.

Keuangan negara secara umum adalah membahas tentang aktivitas pemerintah terutama yang menyangkut masalah anggaran pendapatan dan belanja baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ( APBN ) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD ). Beberapa pakar ekonomi telah memberikan definisi mengenai keuangan negara khususnya tentang pendapatan dan belanja negara. Irawan dan Suparmoko (1999) mengatakan Keuangan Negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari mengenai kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi, terutama tentang penerimaan dan pengeluarannya dalam bidang perekonomian tersebut. Keuangan Negara merupakan studi mengenai pengaruh dari anggaran pemerintah dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi penghasilan yang lebih merata dan juga pencapaian efisiensi dan penciptaan lapangan kerja.

Lebih jauh Arsyad Lincoln (1999) mengatakan bahwa Anggaran Negara adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau

kegiatan dalam bentuk angka-angka. Di dalamnya dinyatakan tentang jumlah penerimaan-penerimaan yang minimal diharapkan dan pengeluaran yang setinggi-tingginya yang diukur dengan nilai uang yang diharapkan pada suatu periode atau waktu tertentu.

Untuk mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan perkembangan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Pembangunan secara luas selalu mengacu kepada proses perubahan struktural, baik struktur ekonomi maupun sosial budaya yang dapat menciptakan suatu kondisi aman bagi kehidupan umat manusia. Pemerintah memegang peranan yang sangat besar dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan suatu daerah, karena dengan melalui pengeluaran, pemerintah berperan menjamin suatu keputusan yang menyangkut pengalokasian anggaran yang terbatas telah mempertimbangkan prioritas kebutuhan dan akibat yang akan timbul jika dilihat dari perekonomian keseluruhan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab tanpa membahas keuangan daerah, seperti membahas kulit tanpa membahas isinya. Guna menyelenggarakan pemerintahan yang intinya pada pelayanan pada masyarakat diperlukan

dana yang besar dan cukup meningkat, sesuai dengan terus meningkatnya kebutuhan dan keinginan masyarakat, melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh pembagian keuangan antara pusat dan daerah, yang merupakan syarat menjalankan pemerintahan.

Mamesah ( 1995 ) mengemukakan bahwa Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi sangat disadari oleh pemerintah pusat. Agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberi sumber-sumber pembiayaan dapat diberikan kepada pemerintah daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah ( APBD ) pos-pos penerimaan dapat dikelompokkan ke \dalam 5 ( lima ) kelompok besar, yaitu :

- a Sisa anggaran tahun lalu
- b Pendapatan Asli Daerah
- c Dana perimbangan
- d Sumbangan dan bantuan
- e Penerimaan pembangunan

Dengan demikian apabila pemerintah daerah dituntut untuk mengurus sendiri rumah tangganya dan kemudian melaksanakan sebagian kewenangan yang dilimpahkan pemerintah pusat, maka faktor penting yang harus dipikirkan adalah faktor sumber pembiayaan atau keuangan. Oleh karenanya keuangan daerah tersebut merupakan tolok ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, di samping tolok ukur lainnya seperti kemampuan sumber daya manusia atau aparatur daerah, kondisi demografi, serta peran serta masyarakat.

Ketentuan pokok mengenai keuangan daerah yang meliputi peraturan dan penetapan sumber-sumber keuangan daerah diatur dalam pasal 79 sampai dengan pasal 86 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 79 menjelaskan bahwa sumber pendapatan daerah adalah :

5. Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari :
  - e. Hasil Pajak Daerah
  - f. Hasil Retribusi Daerah
  - g. Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah
  - h. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
6. Dana Perimbangan terdiri dari :
  - d. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari Sumber daya Alam.

- e. Dana Alokasi Umum
- f. Dana Alokasi Khusus
- 7. Pinjaman Daerah
- 8. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Ada dua dimensi penting yang perlu mendapat perhatian khusus dalam menata kembali pemerintah daerah yaitu masalah otonomi atau desentralisasi dan masalah keuangan. Pembenahan secara substansial dan demokrasi pada sistem tersebut akan berimplikasi positif terhadap otonomi daerah dan perimbangan keuangan daerah dengan pusat.

Sebagai koreksi atas UU No. 5 Tahun 1974 Undang-undangan yang baru ini lebih bersifat terbuka dan akomodatif dalam menampung kepentingan daerah. Prinsip keuangan daerah dalam pasal 78 UU No. 22 tahun 1999 dan pasal 3 UU No. 25 tahun 1999 dijelaskan bahwa : sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas :

- 5. Pendapatan asli daerah yaitu :
  - Hasil pajak daerah
  - Hasil retribusi daerah
  - Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
  - Lain-lain Pendapatan asli daerah yang sah.
- 6. Dana perimbangan
- 7. Pinjaman daerah dan

#### 8. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Hal yang menarik dalam Undang-undang baru ini adalah adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur urusannya sendiri kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter/fiskal dan agama.

Sedangkan dari segi keuangan daerah adanya dana perimbangan yang berasal dari bagi hasil pendapatan negara dan sumber daya alam, alokasi umum dan alokasi khusus, dana perimbangan ini diterima langsung oleh daerah penghasil. Sebelum menelaah terhadap konsep peningkatan Pendapatan Asli Daerah maka akan diuraikan terlebih dahulu mengenai Pajak dan retribusi Daerah. Menurut Undang-undang No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan Undang-undang RI No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan yang seimbangan yang dapat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Untuk merealisasikan pembangunan daerah, oleh pemerintah daerah dijabarkan dalam bentuk Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) setiap tahunnya dan setelah disahkan oleh DPRD II, kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Mamesah, 1995:3)

Dalam APBD tercermin kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, yang sangat ditentukan oleh potensi yang dimiliki, diantara sumber penerimaan daerah adalah penerimaan daerah sendiri (PDS) yang terdiri dari PAD ditambah dengan PBB yang selalu diupayakan peningkatannya sebagai salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah dan daerah dalam rangka mengisi otonomi daerah yang nyata, serasi, dinamis dan bertanggung jawab.

#### **P. Hubungan keuangan Pusat Dan Daerah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meeningkatkan kesejahteraan masyarakat . Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Sebagai daerah otonom daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembangunan dan pemanfaatan

sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sumber-sumber pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri atas hasil pajak daerah, retribusi, serta pendapatan lain-lain yang sah. Proses ini dimungkinkan untuk dilaksanakan setelah pemerintah mengeluarkan undang-undang no 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemberlakuan undang-undang tersebut mempunyai tujuan antara lain:

- f. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
- g. Menciptakan system pembiayaan daerah yang adil dan proporsional, rasional, transparan, akuntabel dan pasti.
- h. Mewujudkan system perimbangan keuangan yang mencerminkan pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menyelenggarakan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan aspirasi masyarakat.
- i. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan Negara bagi daerah.

- j. Mempertegas system pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan tujuan pokok diatas, maka hubungan keuangan pusat dan daerah dapat disimpulkan dari tiga segi yaitu :

4. Segi penyelenggaraan pemerintah daerah.
5. Segi kebijaksanaan pembangunan.
6. Segi pengawasan.

#### **E.1. Penyusunan anggaran belanja daerah**

Mustopadidjaya, AR ( 1997 : 8 ) mengemukakan bahwa kegiatan penyusunan anggaran belanja daerah ( APBD ) meliputi perencanaan, pendapatan dan pengeluaran. Pada sisi pendapatan dilakukan estimasi penerimaan daerah yang mungkin dicapai pada tahun yang akan datang begitu juga dengan pengeluaran rutin termasuk belanja pegawai dan lain sebagainya. Atas dasar pemikiran tersebut akan diketahui besarnya tabungan pemerintah yang akan dipergunakan untuk mencapai berbagai macam sasaran.

Sedangkan Kunardjo (1993 : 138) menyatakan bahwa penyusunan Anggaran Pembangunan Dan Belanja Daerah mempunyai tiga fungsi Utama yaitu:

4. Fungsi Alokasi, dimaksudkan untuk penyediaan dana yang dibutuhkan masyarakat akan adanya sarana dan prasarana yang tidak mungkin disediakan oleh sektor swasta.
5. Fungsi Distribusi, adalah anggaran yang menyangkut kebijaksanaan pemerintah dalam masalah pemerataan pendapatan antar warga negara agar kesenjangan dan penerimaan pendapatan dapat dikurangi.
6. Fungsi Stbilisasi, adalah anggaran yang menyangkut masalah terpeliharanya tingkat kemampuan kerja yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai.

Sementara D.J. Mamesah (1996 :79 ) mengatakan bahwa penyusunan Anggaran Pembangunan Dan Belanja Daerah tidak terlepas dari pelaksanaan salah satu fungsi organik manajemen yaitu perencanaan. Selanjutnya S.P. Siagian ( 1985 : 17 ) mengemukakan bahwa didalam kegiatan perencanaan terdapat beberapa ide pokok antara lain :

3. Perencanaan pada hakekatnya merupakan kegiatan berfikir karena merencanakan memang didahului oleh konseptualisasi usaha sebelum bertindak.
4. Perencanaan pada hakekatnya merupakan kegiatan pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilaksanakan dimasa depan.

Uraian diatas erat sekali hubungannya dengan perencanaan anggaran pemerintah daerah dimana APBD sebagai rencana kegiatan

tahunan pemerintah daerah baik rutin maupun pembangunan sekaligus perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber-sumber pendapatan daerah yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu.

### **E.2. Arti dan manfaat alokasi anggaran pemerintah serta pengaruhnya terhadap pertumbuhan sector pembangunan.**

Secara garis besar tujuan pembangunan daerah merupakan tujuan yang sifatnya kompleks dikarenakan berbagai macam tujuan yang ingin dicapai sering kali erat hubungannya antara yang satu dengan yang lainnya. Pembangunan daerah dalam proses akan memunculkan sektor yang menjadi penggerak utama dalam pembangunan. Selanjutnya pemerintah dapat mempengaruhi corak pembangunan dan kegiatan ekonomi melalui alokasi dan distribusi pengeluaran pemerintah di daerah ( Sadono Sukirno, 1982 ).

Teori Harod Domar yang merupakan pendalaman dari berbagai teori pertumbuhan pada dasarnya menunjukkan tentang syarat-syarat yang harus diciptakan dalam suatu perekonomian agar ekonomi tetap efisien dan maksimal dalam menggunakan alat-alat modal. Pertumbuhan masing-masing sektor pembangunan perlu pula diperkirakan. Dari uraian diatas nampak akan arti pentingnya dari pengalokasian dana oleh pemerintah melalui pengeluaran yang dilakukan pada sektor-sektor pembangunan daerah. Manfaat yang diperoleh dari pengalokasian ini adalah mendorong

pembangunan daerah dan juga laju pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini dilakukan melalui alokasi penyusunan dana ke sektor yang secara potensial mampu untuk mempercepat proses pembangunan.

### **E.3. Jenis alokasi anggaran pemerintah**

Anggaran pembangunan yang diperuntukan bagi pembangunan daerah dapat dikelompokkan atas 2 daerah, yaitu :

- Anggaran pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan kriteria yang bersifat sosial politik
- Anggaran pembangunan daerah yang alokasinya ditentukan oleh kriteria yang didasarkan pada efisiensi ekonomi.

Faktor-faktor yang penting yang dapat digunakan dalam menentukan alokasi anggaran pembangunan daerah berdasarkan kriteria yang bersifat sosial politik adalah jumlah penduduk, tingkat pendapatan dan luas daerah.

### **Q. Peranan Pengeluaran Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi**

Ada beberapa pertanyaan yang sering di diskusikan mengenai peranan sektor publik dalam perekonomian. Pertanyaan-pertanyaan tersebut berkaitan dengan mengapa peranan sektor publik diperlukan dan apa peranan sektor public dalam sistem perekonomian. Menurut Musgrave (1989) ada beberapa premis yang diterima secara umum dalam masyarakat bahwa

1) komposisi *output* yang ada seharusnya berada dalam garis yang sesuai dengan preferensi konsumsi individu dalam masyarakat, dan bahwa 2) preferensi tersebut digunakan untuk di desentralisasikan dalam membuat keputusan mengapa seluruh perekonomian tidak dipegang oleh swasta.

Sebuah perekonomian ideal, yang kompetitif sempurna dimana pengaturan alokasi sumberdaya berasal dari pertukaran sukarela antara barang dan uang pada harga pasar akan menghasilkan kuantitas maksimum barang dan jasa dari segenap sumber daya yang tersedia dalam perekonomian tersebut. Kenyataan yang ada, pasar tidak selalu hadir dalam wujudnya yang ideal. Perekonomian pasar seringkali terlilit polusi dan monopoli seiring dengan melonjaknya inflasi atau pengangguran dan pada prakteknya pula bahwa distribusi pendapatan dalam masyarakat *Laissez-faire* sangat tidak merata. Untuk mengatasi kelemahan tersebut pemerintah mengambil peranan penting dalam perekonomian.

Menurut Adam Smith dalam Mangkoesubroto (1998), mengemukakan bahwa dalam perekonomian kapitalis, setiap individu yang paling tahu apa yang paling baik bagi dirinya, sehingga dia akan melaksanakan apa yang dianggap terbaik bagi dirinya sendiri. Setiap individu akan melaksanakan aktivitas yang harmonis seakan-akan diatur oleh *invisible hand*. Karena itu perekonomian dapat berkembang maksimum. Sehingga Adam Smith mengatakan bahwa peran pemerintah hanya terbatas

pada pelaksanaan kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh pihak swasta, yaitu melaksanakan peradilan, pertahanan/keamanan, dan pekerjaan umum.

Sedangkan menurut Samuelson (1997) secara garis besar pemerintah mempunyai tiga fungsi utama, yakni meningkatkan efisiensi, menciptakan keadilan dan melaksanakan kebijakan stabilisasi Pemerintah yang baik harus senantiasa berusaha menghindari dan memperbaiki kegagalan pasar demi tercapainya efisiensi. Pemerintah juga harus memperjuangkan pemerataan melalui program perpajakan dan redistribusi pendapatan untuk kelompok atau golongan masyarakat tertentu. Pemerintah harus menggunakan perangkat perpajakan, pembelanjaan dan peraturan moneter untuk menggapai stabilitas dan pertumbuhan ekonomi, mengurangi laju inflasi dan pengangguran serta memacu pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Menurut Jones (1996) peran pemerintah dapat digolongkan menjadi dua, yaitu secara langsung dan secara tak langsung. Pengendalian secara langsung diantaranya adalah masalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Sementara pengendalian secara tak langsung diantaranya berhubungan dengan masalah tingkat inflasi, tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran serta nilai tukar.

Menurut Hyman dkk (1996); dalam sistem ekonomi negara campuran (mixed economy) pemerintah hanya menyediakan jumlah barang dan jasa tertentu (publik good) yang tidak dapat disediakan oleh swasta serta mengatur alokasi perorangan. Menurut Mangkoesubroto (1998) Barang

publik adalah beberapa jenis barang yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, akan tetapi tidak seorangpun yang bersedia menghasilkannya atau mungkin dihasilkan oleh pihak swasta akan tetapi dalam jumlah yang terbatas. Barang publik mempunyai ciri-ciri : 1) tidak bersaing (non rival in consumption) yaitu konsumsi dari seseorang tidak menyebabkan menurunnya kemanfaatan oleh individu lainnya; 2) tidak dapat dikecualikan (non excludability), artinya tidak seorangpun konsumen dapat dilarang dalam memanfaatkannya. Barang dan jasa yang diproduksi pemerintah tersedia dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang/jasa yang relatif murah karena harganya ditentukan rendah oleh pemerintah (subsidi), Sukanto R (2001).

Pada sistem perekonomian campuran, pemerintah berpartisipasi dalam pasar sebagai pembeli barang dan jasa. Pemerintah membeli input dari rumah tangga dan mendapatkan hak kepemilikan dari sumber produktif (modal dan tanah). Pemerintah menggunakan input untuk menghasilkan barang dan jasa yang tidak dijual kepada sektor rumah tangga dan perusahaan, tetapi disediakan melalui distribusi tanpa melalui pasar. Namun demikian pemerintah juga memiliki dan menjalankan perusahaan, seperti jasa pelayanan pos, kereta api dan lain-lain. Untuk membayar barang dan jasa yang dipergunakannya, pemerintah mendapatkan pemasukan dari perusahaan dan rumah tangga, seperti hasil pembayaran pajak, retribusi, royalti dan fee. Pemerintah menggunakan sumber daya yang produktif untuk

menghasilkan barang dan jasa termasuk pertahanan, jalan, sekolah dan jasa-jasa lainnya.

Kebijakan makroekonomi yang dilaksanakan oleh pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan ekonomi yang ada pada saat itu. Menurut Sadono S (2000) persoalan pokok dalam perekonomian adalah : 1) pengangguran; 2) Inflasi; 3) keleluasan pertumbuhan ekonomi; 4) ketidakstabilan neraca pembayaran. Bentuk utama dari kebijakan fiskal pemerintah adalah dengan menambah pengeluaran pemerintah dan mengurangi pajak pendapatan.

Penambahan pengeluaran pemerintah dapat dilakukan dengan : 1) meminjam dari masyarakat melalui pasar modal (loanable fund); dan 2) meminjam dari bank sentral melalui pencetakan uang baru. Penurunan pajak yang dilakukan oleh pemerintah dapat dilakukan dengan : 1) menurunkan sejumlah pajak tertentu; dan 2) menurunkan persentase pajak pendapatan. Peningkatan pengeluaran pemerintah merupakan konsekuensi dari ditentukannya program kerja yang membutuhkan anggaran yang besar, apabila pendapatan nasional dalam perencanaan adalah :

$$Y_0 = 1/(1-b(1-t)) = (a + I_0 + G_0) \dots \dots \dots (2.1)$$

Pertambahan pengeluaran pemerintah  $\Delta G$ , dan  $Y_t$  merupakan pendapatan nasional yang baru ( $\Delta Y = Y_t - Y_0$ ), maka besarnya  $\Delta Y$  dapat ditentukan dengan :

$$Y_0 = 1/(1-b(1-t)) \cdot (a + I_0 + G_0 + \Delta G) - 1/(1-b(1-t)) (a + I_0 + G_0) ; \dots$$

(2.2)

atau

$$\Delta Y = 1/(1-b(1-t)) \cdot \Delta G. \dots \dots \dots$$

(2.3)

Dalam keadaan keseimbangan di pasar modal ditentukan oleh penawaran tabungan ( $S$ ) dan permintaan modal untuk Investasi ( $I$ ). Keseimbangan awal dicapai pada  $E_0$ , yang berarti pada tingkat suku bunga  $r_0$  dan dana yang dipinjamkan adalah sebesar  $S = I$  pertambahan pengeluaran pemerintah akan menyebabkan peningkatan permintaan modal. Pada tingkat suku bunga tertentu, maka menyebabkan kurva permintaan dana bergerak ke kanan dari  $I$  menjadi  $I + \Delta G$ . Besarnya pergeseran ini dapat ditentukan dengan fiskal multiplier,  $1/(1-C)$  dikalikan dengan besarnya kenaikan awal dari belanja fiskal. Perubahan ini tidak mempengaruhi hasrat untuk menabung, sehingga kurva  $S$  tetap. Dengan demikian keseimbangan baru tercapai pada  $E_1$ , dimana suku bunga telah meningkat menjadi  $r_1$  dan dana yang dipinjamkan menjadi  $I + \Delta G$  namun karena hasrat investasi masyarakat telah merosot dari  $I_0$  menjadi  $I_1$ , sebagai akibat kenaikan suku bunga dari  $r_0$  menjadi  $r_1$ , dan pengeluaran pemerintah dari  $G$  menjadi  $G + \Delta G$ .

Apabila pinjaman pemerintah sebanyak  $\Delta G$  dibiayai oleh penurunan Investasi sebesar  $\Delta I = I_0 - I_1$ , dan kenaikan tabungan masyarakat sebesar

$\Delta S = S1 - S_0$ , maka kenaikan pengeluaran pemerintah akan berdampak pada kenaikan suku bunga dan selanjutnya menurunkan tingkat investasi swasta, kondisi ini disebut dengan *crowding out*. Meskipun agregat demand akan naik mengikuti kenaikan pengeluaran pemerintah, akan tetapi efeknya tergantung juga kepada bentuk kurva agregat supply. Dalam kasus klasik semua efeknya akan terjadi pada harga dan keseimbangan output tetap. Sedangkan dalam kasus keynesian yang ekstrim, semua efeknya hanya akan jatuh kepada output, sementara harga-harga dianggap tetap. Dalam kasus keynesian secara umum, efeknya terdistribusi antara kenaikan output dan tingginya harga. Pengeluaran pemerintah merupakan seperangkat produk yang dihasilkan yang memuat pilihan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyediakan barang-barang publik dan pelayanan kepada masyarakat. Total pengeluaran pemerintah merupakan penjumlahan keseluruhan dari keputusan anggaran pada masing-masing tingkatan pemerintahan (Pusat-Prop-Kab/Kota). Pada masing-masing tingkatan dalam pemerintah ini dapat mempunyai keputusan akhir proses pembuatan yang berbeda, dan hanya beberapa hal pemerintah yang dibawahnya dapat dipengaruhi oleh pemerintahan yang lebih tinggi (Lee Robert D, Jr and Ronald W. Johnson).

Menurut Mangkoesubroto (1998;169) Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah

mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah, semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional (GNP) adalah suatu ukuran terhadap kegiatan pemerintah dalam suatu perekonomian. Teori makro mengenai pengeluaran pemerintah dapat digolongkan dalam tiga golongan; yaitu :

4. Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah.

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap pembangunan ekonomi. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana. Pada tahap menengah investasi pemerintah tetap diperlukan untuk menghindari terjadinya kegagalan pasar yang disebabkan oleh investasi swasta yang sudah semakin besar pula. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, aktivitas pemerintah beralih pada bentuk pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas-aktivitas sosial.

5. Hukum Wagner

Hukum Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Menurut Wagner (Mangkoesubroto, 1998) mengapa peranan pemerintah semakin besar, disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi kebudayaan dan sebagainya. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*), yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

#### 6. Teori Peacock dan Wiseman

Teori ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah tersebut. Menurutnya, masyarakat mempunyai tingkat toleransi pajak, yaitu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Dalam memahami berbagai pengaturan pendanaan bagi pemerintah regional (daerah), maka kita harus mengetahui keragaman fungsi yang

dibebankannya dimana fungsi-fungsi tersebut dapat digolongkan menjadi 5 (lima) kelompok yaitu :

- f. Fungsi penyediaan pelayanan yang berorientasi kepada lingkungan dan kemasyarakatan.
- g. Fungsi pengaturan yaitu merumuskan dan menegakkan peraturan perundangundangan
- h. Fungsi pembangunan yaitu keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi dan penyediaan prasarana
- i. Fungsi perwakilan yaitu menyatakan pendapat daerah diluar bidang tanggung jawab eksekutif; dan
- j. Fungsi koordinasi yaitu melaksanakan koordinasi dan perencanaan investasi dan tataguna tanah regional (daerah) (Davey KJ, 1988)

Dalam RAPBD di Indonesia, pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

- 3. Pengeluaran pembangunan dimaksudkan sebagai pengeluaran yang bersifat menambah kapital (investasi) masyarakat dalam bentuk proyek-proyek prasarana dasar dan sarana fisik.
- 4. Pengeluaran rutin secara umum diarahkan untuk menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

meliputi belanja pegawai, barang, perjalanan dinas, pemeliharaan, belanja rutin dan lain-lain seperti belanja pensiun dan subsidi.

Pengeluaran pemerintah dapat dipandang sebagai pembelanjaan otonomi, karena pendapatan nasional bukan merupakan faktor penting yang dapat mempengaruhi keputusan pemerintah untuk menentukan anggaran belanjanya. Faktor yang menentukan pengeluaran pemerintah adalah 1) pajak yang diharapkan akan diterima, 2) pertimbangan-pertimbangan politik; dan 3) persoalan-persoalan ekonomi yang sedang dihadapi (Sadono, 2000).

Dalam keadaan keseimbangan pada perekonomian tertutup, maka

$$Y = C + I + G \dots \dots \dots (2.4)$$

Dimana :

$$C + I + G = C + S + T \text{ atau } I + G = S + T \dots \dots \dots (2.5)$$

Apabila dimisalkan sistem pajak adalah tetap, maka pendapatan nasional dapat ditentukan dengan perhitungan sebagai berikut :

$$Y = C + I + G$$

$$Y = a + b Y_d + I_o + G_o$$

$$Y = a + b (Y - T_o) + I_o + G_o$$

$$Y - bY = a - bT_o + I_o + G_o$$

$$Y(1-b) = a - bT_o + I_o + G_o$$

$$Y = 1/(1-b) \cdot (a - bT_o + I_o + G_o)$$

Terjadinya perubahan pembelanjaan agregat, baik yang berasal dari pengurangan pajak, kenaikan ekspor atau penurunan impor akan mampu mengakibatkan perubahan keseimbangan dalam perekonomian dan perubahan dalam pendapatan nasional. Apabila penambahan pengeluaran pemerintah sebesar  $\Delta G$ , maka kenaikan pendapatan nasional sebesar :

$$Y1 = 1/(1 - b). (a - bT_0 + I_0 + G_0 + \Delta G)$$

$$\Delta Y = Y1 - Y_0 = 1/(1-b). \Delta G \dots \dots \dots$$

.(2.6)

sedangkan multiplier ( $\alpha$ ) dari perubahan tersebut adalah sebesar :

$$\alpha = \Delta Y/\Delta G = 1 / (1-b) \dots \dots \dots$$

.(2.7)

## R. Anggaran Daerah Sektor Publik

Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah. APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat/DPR (UU Keuangan Negara, 2002).

Tujuan utama proses perumusan anggaran adalah menterjemahkan perencanaan ekonomi pemerintah, yang terdiri dari perencanaan input dan output dalam satuan keuangan. Oleh karena itu, proses perumusan anggaran

harus dapat menggali dan mengendalikan sumber-sumber dana publik. Proses pembuatan satu tahun anggaran tersebut dikenal dengan istilah penganggaran.

Lebih dari enam puluh tahun lalu, V.O. Key sudah mengisyaratkan bahwa penganggaran memiliki satu masalah paling mendasar, yakni keterbatasan sumber daya. Key (1940) mengajukan pertanyaan berikut: “*on what basis shall it be decided to allocate  $x$  dollars to activity A instead of activity B?*” Keterbatasan sumber daya yang dimiliki menyebabkan proses pembuatan keputusan pengalokasian menjadi sangat dinamis, terlebih lagi dalam kondisi di mana terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993).

Penganggaran setidaknya mempunyai tiga tahapan , yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels, 2000). Sedangkan menurut Von Hagen (2002) penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yakni *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability*. Pada kedua tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada dua tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai *agent*.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia tak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran

kinerja (*performance budgeting*) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumberdaya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

### **S. Produk Domestik Regional Bruto**

Pada umumnya semua negara menginginkan pertumbuhan ekonomi yang baik dan khususnya juga setiap daerah menginginkan hal yang sama. Pertumbuhan ekonomi dapat digerakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui berbagai kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan perdagangan.

Lewis (2005) mengemukakan bahwa sebagai hasil dari program desentralisasi pemerintah pusat yang dimulai diterapkan pada tahun 2001, dimana pemerintah daerah sudah mempunyai tanggung jawab yang lebih nyata dalam pelayanan masyarakat dan lebih leluasa dalam mempergunakan

sumber fiskal dan mempunyai otoritas yang lebih besar dalam mempergunakan sumber-sumber lainnya dibanding sebelumnya. Disamping itu pertumbuhan ekonomi dapat disebabkan karena perdagangan nasional atau antar daerah di berbagai bidang, dapat disebabkan oleh fluktuasi nilai tukar dan lebih khusus disebabkan oleh penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah atau dikenal dengan kebijakan fiskal daerah yang implementasi diwujudkan dalam pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan disegala bidang dengan didukung oleh ketersediaan anggaran pembangunan baik yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola dan dimanfaatkan seaktif, efisien, transparan dan akuntabel secara berhasilguna dan berdayaguna bagi kesejahteraan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat (Sukirno, 1994: 10). Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan GDP (Gross Domestic Product) tanpa memandang bahwa kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari pertumbuhan penduduk dan tanpa memandang apakah ada perubahan dalam struktur ekonominya (Suryana, 2000: 5). Menurut Zaris, (1987: 82) pertumbuhan ekonomi adalah sebagian dari perkembangan kesejahteraan masyarakat yang diukur dengan besarnya pertumbuhan domestik regional bruto per kapita (PDRB per kapita).

Pengertian Produk Domestik Regional Bruto dapat didefinisikan menurut tiga sudut pandang yang berbeda namun mempunyai pengertian yang sama, yaitu :

4. Menurut Pendekatan Produksi adalah jumlah nilai produk netto dari barang dan jasa yang dihasilkan oleh unit produksi di dalam suatu regional atau wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).
5. Menurut Pendekatan pendapatan adalah jumlah balas jasa yang diterima oleh berbagai produksi yang ikut serta dalam proses produksi dalam satu regional atau wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).
6. Menurut pendekatan pengeluaran adalah jumlah pengeluaran rumah tangga, lembaga swata tidak mencari keuntungan dan pemerintah sebagai konsumsi, pengeluaran sebagai pembentukan modal tetap domestik bruto, perubahan stock dan ekspor netto, di suatu regional atau wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun) (Boediono, 1992 : 102).

Pengertian Produk Domestik Regional Bruto dapat dibagi Sembilan sektor ekonomi dalam PDRB juga sering dikelompokkan dalam 3 kelompok sektor : primer, sekunder, tersier. Sektor primer mencakup sektor pertanian dan sektor penggalan. Sektor sekunder mencakup sektor industri pengolahan, sektor listrik-gas-air bersih, dan sektor bangunan. Sektor tersier

mencakup sektor perdagangan-hotel-restoran, sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor keuanganpersewaan- jasa perusahaan, serta sektor jasa-jasa.

Samuelson (1995: 436) mendefinisikan bahwa pertumbuhan ekonomi menunjukkan adanya perluasan atau peningkatan dari Gross Domestic Product potensial/output dari suatu negara. Ada 4 faktor yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi :

e. Sumber daya manusia.

Kualitas input tenaga kerja, atau sumber daya manusia merupakan faktor terpenting bagi keberhasilan ekonomi. Hampir semua faktor produksi yang lainnya, yakni barang modal, bahan mentah serta teknologi, bisa dibeli atau dipinjam dari negara lain. Tetapi penerapan teknik-teknik produktivitas tinggi atas kondisi-kondisi lokal hampir selalu menuntut tersedianya manajemen, ketrampilan produksi, dan keahlian yang hanya bisa diperoleh melalui angkatan kerja terampil yang terdidik.

f. Sumber daya alam.

Faktor produksi kedua adalah tanah. Tanah yang dapat ditanami merupakan faktor yang paling berharga. Selain tanah, sumber daya alam yang penting antara lain minyak- minyak gas, hutan air dan bahan-bahan mineral lainnya.

g. Pembentukan modal.

Untuk pembentukan modal, diperlukan pengorbanan berupa pengurangan konsumsi, yang mungkin berlangsung selama beberapa puluh tahun. Pembentukan modal modal dan investasi ini sebenarnya sangat dibutuhkan untuk kemajuan cepat di bidang ekonomi.

h. Perubahan teknologi dan inovasi.

Salah satu tugas kunci pembangunan ekonomi adalah memacu semangat kewiraswastaan. Perekonomian akan sulit untuk maju apabila tidak memiliki para wiraswastawan yang bersedia menanggung resiko usaha dengan mendirikan berbagai pabrik atau fasilitas produksi, menerapkan teknologi baru, mengatasi berbagai hambatan usaha, hingga mengimpor berbagai cara dan teknik usaha yang lebih maju (Samuelson, 1995: 436-439).

Menurut Sukirno, (1994: 415) bahwa istilah pertumbuhan ekonomi menerangkan atau mengukur prestasi dari perkembangan dari suatu perekonomian, sedangkan dalam analisis makro ekonomi tingkat pertumbuhan ekonomi yang dicapai suatu negara diukur dari perkembangan pendapatan nasional riil yang dicapai suatu negara. Menurut Boediono, (1992: 9) pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses dari kenaikan output perkapita dalam jangka waktu yang panjang. Pertumbuhan ekonomi disini meliputi 3 aspek yaitu :

1. Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses (aspek ekonomis) suatu perekonomian berkembang, berubah dari waktu ke waktu.

2. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan adanya kenaikan output perkapita, dalam hal ini ada 2 aspek penting yaitu output total dan jumlah penduduk. Output perkapita adalah output total dibagi jumlah penduduk.
3. Pertumbuhan ekonomi dikaitkan dengan perspektif waktu jangka panjang.

Dikatakan tumbuh bila dalam jangka panjang waktu yang cukup lama (5 tahun) mengalami kenaikan output. Para ahli ekonomi menyatakan bahwa istilah pertumbuhan ekonomi berbeda dengan istilah pembangunan ekonomi. Menurut Suryana, (2000: 3) menerangkan bahwa pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang. Dari definisi ini mengandung tiga unsur yaitu :

- a. Pembangunan ekonomi sebagai suatu proses berarti perubahan yang terus menerus yang didalamnya telah mengandung unsur-unsur kekuatan sendiri untuk investasi baru.
- b. Usaha meningkatkan pendapatan perkapita.
- c. Kenaikan pendapatan perkapita harus berlangsung dalam jangka panjang.

Menurut Sumitro Djojohadikusumo (Sanusi, 2004: 8), pembangunan ekonomi mengandung arti yang lebih luas serta mencakup perubahan pada susunan ekonomi masyarakat secara menyeluruh. Pembangunan ekonomi pada umumnya didefinisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil perkapita penduduk suatu negara dalam jangka

panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan. Dari definisi tersebut jelas bahwa pembangunan ekonomi mempunyai pengertian :

- e. Suatu proses yang berarti perubahan yang terjadi terus-menerus.
- f. Usaha untuk menaikkan pendapatan perkapita.
- g. Kenaikan pendapatan perkapita harus terus berlangsung dalam jangka panjang.
- h. Perbaikan sistem kelembagaan disegala bidang (misalnya ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya). Sistem ini bisa di tinjau dari dua aspek yaitu : aspek perbaikan di bidang organisasi (institusi) dan perbaikan di bidang regulasi (baik legal formal maupun informal) (Arsyad, 1999: 11-12).

Menurut Kuznets, pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara yang bersangkutan untuk menyediakan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian berbagai barang ekonomi kepada penduduknya. Kenaikan kapasitas itu sendiri ditentukan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian-penyesuaian teknologi, institusional (kelembagaan) dan ideologis terhadap berbagai tuntutan keadaan yang ada (lihat Todaro, 1998:130). Kemudian menurut Widodo (1990:35) laju pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita dalam jangka panjang. Penekanan pada proses karena mengandung unsur dinamis, perubahan atau perkembangannya. Laju pertumbuhan ekonomi diukur melalui indikator perkembangan PDB atau

PNB. Dalam konteks pertumbuhan ekonomi regional, pertumbuhan ekonomi diukur melalui perkembangan PDRB dari tahun ketahun.

#### **T. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui PAD. Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Sementara, sejauh ini dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PAD-nya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya (Sidik, 2002). Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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 kualitas layanan publik. Kenyataan menunjukkan kualitas 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, 2005).

Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Davey (1988:25-35) mengemukakan bahwa pendanaan pemerintah daerah terdiri dari alokasi dari pemerintah pusat, perpajakan, retribusi (*charging*), pinjaman, dan badan usaha. Dalam perspektif otonomi daerah, PAD menjadi sumber keuangan paling utama selain jenis-jenis penerimaan daerah lainnya, yang merupakan penjabaran dari Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Menurut Undang-undang nomor 25 tahun 2000, APBD merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD. Lebih lanjut ditetapkan bahwa PAD adalah pendapatan daerah yang berasal dari hasil sumber-sumber keuangan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan hasil

pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang sah yaitu penerimaan dinas-dinas dan penerimaan lain-lain.

Menurut Undang-undang No.34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 1 ayat 6, Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Sedikit berbeda dengan Pajak Daerah, menurut Kaho, (2001:154) Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah. Retribusi daerah dipungut oleh daerah, terdapat pemberian prestasi oleh daerah yang secara langsung dapat ditunjuk, dikenakan kepada siapa saja yang mengenyam jasa yang diberikan oleh daerah.

Menurut Undang-undang No.34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas; a) Jasa berupa usaha dan pelayanan yang diberikan oleh daerah, baik berbentuk pelayanan umum maupun jasa usaha; b) Pemberian izin tertentu

berupa pemberian izin kepada orang pribadi dengan maksud pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan, ruang, penggunaan sumber daya alam, barang dan prasana, sarana dan prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Keduanya merupakan jasa dan pemberian izin yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Halim (2002:65) menyatakan, bagian laba usaha daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penerimaan ini antara lain berasal dari BPD, Perusahaan Daerah, Deviden, BP-BKK, dan berbagai penyertaan modal daerah kepada pihak ketiga. Kemudian dinyatakan pula bahwa pengertian Lain-lain PAD merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemerintah Daerah. Penerimaan ini berasal dari hasil penjualan pohon ayoman, penerimaan jasa giro, dan lain-lain.

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, yang dimaksud dengan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan

pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu; pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pengertian pajak daerah berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Adapun jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan di kabupaten/kota terdiri dari :

8. pajak hotel;
9. pajak restoran;
10. pajak hiburan;
11. pajak reklame;
12. pajak penerangan jalan;
13. pajak pengambilan bahan galian golongan C;
14. pajak parkir.

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, Davey (1988 : 39-40) terlebih dahulu mengemukakan bahwa pengertian pajak daerah adalah sebagai berikut :

5. pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;

6. pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
7. pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah Daerah;
8. pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasil dengan, atau dibebani pungutan tambahan oleh Pemerintah Daerah.

Dari dua pengertian pajak daerah di atas, terlihat bahwa pada prinsipnya pajak daerah itu mengandung unsur-unsur, yaitu merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Pemerintah Daerah, tanpa imbalan langsung yang seimbang. Selain itu juga pajak daerah harus dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah (Samsu, 1997 : 7).

Masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut :

4. retribusi jasa umum;
5. retribusi jasa usaha;
6. retribusi perizinan tertentu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 1962, yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Adapun sifat perusahaan daerah yang sesuai dengan undang-undang dimaksud (lihat Kaho, 1997 : 167) adalah sebagai berikut :

3. perusahaan daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan;
4. tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai. Sementara itu lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

### **U. Tinjauan Penelitian Sebelumnya**

Adapun Penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini diantaranya :

5. Jamzani Sodik (2007) dalam penelitiannya yang berjudul Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi (studi kasus data panel di Indonesia) menemukan bahwa selama periode penelitian (1993-2003) ditemukan bahwa pengeluaran pemerintah (baik pengeluaran pembangunan maupun pengeluaran rutin) memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Ini mengindikasikan bahwa pengeluaran pemerintah sangat diperlukan suatu daerah untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri.
6. Firmansyah (2008) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Bidang Kesehatan, Investasi Fisik dan Tenaga Kerja Terhadap PDRB Provinsi Di Indonesia menemukan semua variabel bebas yaitu Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Bidang Kesehatan, Investasi Fisik dan Tenaga Kerja baik secara simultan maupun parsial memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap PDRB 30 Provinsi di Indonesia.
7. Andy Lutfhi Kurniawan (2008) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Ponorogo Tahun 1993 – 2006 menemukan bahwa Pengeluaran Pemerintah memiliki pengaruh positif

terhadap Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Ponorogo.

8. Afrian Dita Angriwan (2009) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis pengaruh produk domestik regional bruto (PDRB) terhadap pendapatan asli daerah (PAD) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat besar peranannya dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Pembangunan ekonomi dalam arti luas meliputi pertumbuhan ekonomi, dimana tolak ukur dari pertumbuhan ekonomi adalah laju pertumbuhan ekonomi, yang dapat diukur melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hasil penelitian member rujukan bahwa dengan meningkatkan masing-masing sektor Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) agar dapat memberikan kontribusi maksimal terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu perlu dilakukan penertiban dalam hal pemungutan pajak, yang pemungutannya masih mengalami penyimpangan. Peningkatan dalam hal investasi juga dapat mempengaruhi kinerja perekonomian daerah, yang akan meningkatkan sektor-sektor Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang akan meningkatkan Pendapataan Asli Daerah (PAD).

## **V. Kerangka Pikir Penelitian**

Pembangunan ekonomi adalah menunjukan tingkat kemampuan perekonomian suatu daerah dimana keberhasilan pembangunan ekonomi ditunjukkan oleh berkembangnya kemampuan masyarakat untuk

memenuhi kebutuhan pokoknya, meningkatkan rasa harga diri masyarakat sebagai manusia, meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memilih, yang merupakan riil perkapita penduduk suatu daerah dalam jangka panjang yang disertai dengan perbaikan sistem kelembagaan. Guna mendukung proses tersebut maka di perlukan sejumlah investasi yang dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pembiayaan pembangunan dari tahun ke tahun terus meningkat sehingga diperlukan perencanaan pemanfaatan sumberdaya yang terbatas dengan skala prioritas, khususnya pada sektor-sektor unggulan.

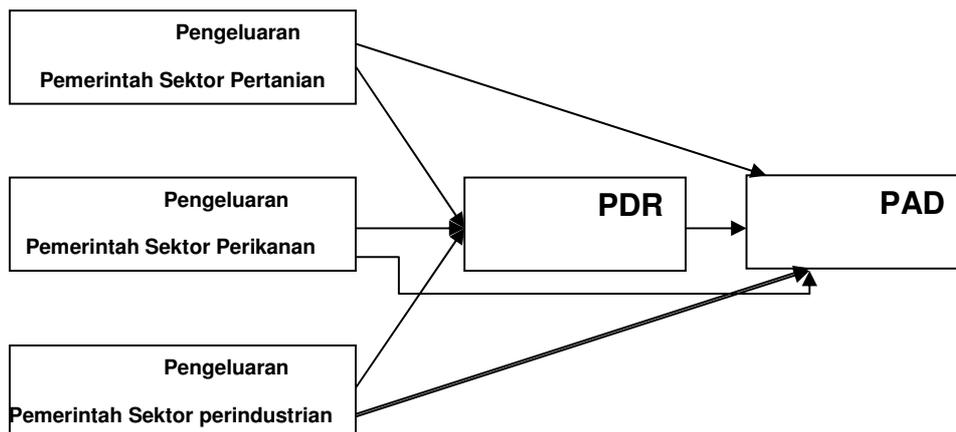
Dari alokasi anggaran pembangunan yang yang dialokasikan untuk membiayai infrastruktur dasar yang merupakan daya dorong untuk perkembangan ekonomi daerah dan secara khusus terhadap peningkatan pendapatan masyarakat yang akan mempercepat proses pengembangan ekonomi pada masing-masing sektor yang mempengaruhi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita (Boediono, 1985). Secara tradisional, pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan yang berkelanjutan Produk Domestik Regional Daerah / PDRB (Saragih, 2003 ; Kuncoro, 2004). Hasil penelitian yang dilakukan Lin & Liu (2000) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Oates (1995), Lin dan Liu (2000) yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi.

Hasil ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa, pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik (Lin dan Liu, 2000; Mardiasmo, 2002; Wong, 2004). Peningkatan Anggaran Pengeluaran Pemerintah dan PDRB diharapkan dapat meningkatkan PAD.

Berdasarkan penjelasan diatas maka kerangka pikir yang dapat digambarkan adalah sebagai berikut :

**Gambar 1.**

**Kerangka Pikir Penelitian**



## L. Hipotesis

Hipotesis yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

13. Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku
14. Pengeluaran Pemerintah Sektor Perikanan dan Kelautan mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku
15. Pengeluaran Pemerintah Sektor perindustrian dan Perdagangan mempunyai Pengaruh Langsung terhadap PDRB Provinsi Maluku
16. PDRB Memiliki pengaruh langsung terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku Pemerintah
17. Pengeluaran Pemerintah Sektor Pertanian mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB
18. Pengeluaran Pemerintah Sekto Perikanan dan Kelautan mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB
19. Pengeluaran Pemerintah Sektor perindustrian dan Perdagangan Kelautan mempunyai Pengaruh tidak Langsung terhadap PAD Provinsi Maluku melalui PDRB