

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

Dalam istilah, otonomi secara etimologi berasal dari bahasa/kata latin yaitu "autos" yang berarti "sendiri", dan "nomos" yang berarti "aturan". Sehingga otonomi diartikan "pengundangan sendiri", "mengatur atau memerintah sendiri". Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah. Otonomi daerah yang sudah berjalan di negara kita diharapkan bukan hanya pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah untuk menggeser kekuasaan. Hal itu ditegaskan oleh Kaloh (2002:47), bahwa otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian wilayah/teritorial tertentu di

tingkat lokal. Otonomi daerah bukan hanya merupakan pelimpahan wewenang tetapi juga peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

Berbagai manfaat dan argumen yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah tidak langsung dapat dianggap bahwa otonomi adalah sistem yang terbaik.

Berbagai kelemahan masih menyertai pelaksanaan otonomi yang harus diwaspadai dalam pelaksanaannya.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No.33 tahun 2004 dibagi menjadi tiga, yaitu : desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah otonom, tidak lain adalah penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Menurut Kusaini (2006:6), Desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat.

Pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal terkandung tiga misi utama (Fahmi, 2013:3), yaitu:

- Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah

- Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
- Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

a. Teori Pengelolaan Pemerintahan Daerah dalam Otonomi Daerah

Penerapan otonomi daerah oleh pemerintah pusat di Indonesia memiliki tujuan untuk kemandirian pemerintah daerah dalam mengelola rumah tangganya. Dalam penerapannya pemerintah pusat tidak lepas tangan secara penuh dan masih memberikan bantuan kepada pemerintah daerah berupa dana perimbangan yang dapat digunakan untuk pembangunan dan menjadi komponen penerimaan daerah dalam APBD. Menurut Sidik (2002:5), transfer pemerintah pusat diharapkan menjadi faktor pendorong bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan upaya pengumpulan penerimaan daerahnya. Pemerintah daerah harus dapat menjalankan rumah tangganya secara mandiri dengan mengupayakan peningkatan pelayanan publiknya. Belanja daerah yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik digunakan untuk pembangunan, perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi dan sebagainya, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas diberbagai sektor.

Produktivitas masyarakat diharapkan semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Pembangunan dalam sektor pelayanan publik akan merangsang masyarakat untuk lebih aktif dalam meningkatkan produktivitasnya dan bergairah dalam bekerja karena ditunjang oleh fasilitas yang memadai, selain itu investor juga akan tertarik berinvestasi karena fasilitas yang

tersedia di daerah. Semakin meningkat produk daerah maka pendapatan masyarakat akan semakin tinggi dari hasil penjualan produk daerah, sehingga pemerintah dapat menyerap kembali dalam bentuk pajak daerah. Selain itu, semakin besar investasi masuk maka jumlah objek pajak akan semakin meningkat. Hal ini akan meningkatkan pendapatan PAD dari sektor pajak.

b. Teori Peranan Pemerintah dalam Perekonomian

Dalam lingkup regional, pemerintah mempunyai peranan dan fungsi yang strategis dalam mempengaruhi perekonomian. Dalam pandangan Klasik Adam Smith, pemerintah mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi pemerintah memelihara ketahanan dan keamanan, fungsi pemerintah untuk menyelenggarakan keadilan serta fungsi pemerintah untuk menyediakan baran-barang umum.

Menurut Musgrave (Kuncoro,2007:12), dalam pandangan teori ekonomi publik, kebijakan pemerintah berperan dalam mempengaruhi perekonomian melalui anggaran berfungsi sebagai alokasi, distribusi dan stabilisasi. Menurut Sutriyono (Sagita, 2013:21), fungsi tersebut dijelaskan sebagai berikut;

- Fungsi alokasi, yaitu pemerintah berperan dalam mengalokasikan sumber-sumber perekonomian kepada seluruh masyarakat secara efisien.
- Fungsi distribusi, yaitu pemerintah berperan dalam pemeratakan kesejahteraan masyarakat secara proporsional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi masyarakat yang optimal.
- Fungsi stabilisasi, yaitu pemerintah berperan dalam menjaga dan menjamin perekonomian secara makro.

Dalam mencapai sistem pemerintahan yang efektif dan efisien ketiga fungsi anggaran tersebut ditempuh dengan mengalokasikan transfer ke daerah. Fisher

(dalam Parmawati, 2010:5), memberikan gambaran bahwa transfer sudah merupakan fenomena umum yang terjadi disemua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

c. Teori Pengelolaan Keuangan Pemerintah

Dalam analisis Keuangan Negara, model-model tradisional menyatakan bahwa baik pengeluaran maupun penerimaan pemerintah ditentukan secara simultan sebagai “*kemurahan hati pemerintah*” (*benevolent government*) dalam upaya pemerintah untuk memaksimalkan fungsi kesejahteraan masyarakatnya (*social welfare fuction*) (Cullis dan Jones dalam Sidik, 2002:24). Aliran teori yang berbeda-beda mengenai interdependensi antara kedua variabel tersebut berawal dari debat antara hipotesis pajak dan pengeluaran (*tax and spend*) dengan pengeluaran dan pajak (*spend and tax*). Kausalitas dari pengeluaran menuju penerimaan (*spend and tax*) berarti bahwa pengeluaran berubah sebelum terjadi perubahan penerimaan. Hal ini terjadi ketika kenaikan pengeluaran tersebut diciptakan oleh kejadian-kejadian khusus yang menyebabkan pemerintah menaikkan pajak agar masyarakat tetap memperoleh pelayanan publik. Hipotesis ini ditunjukkan pertama kali oleh Peacock dan Wiseman (dalam Kuncoro, 2007:27), mereka berargumen bahwa kenaikan pengeluaran pemerintah (sebagai akibat dari suatu gejolak) akan berlanjut (*persistent*) walaupun gejolak itu telah selesai.

Implikasi dari arah kausalitas ini adalah bahwa sistem pengelolaan keuangan daerah adalah desentralisasi. Kausalitas dari penerimaan menuju pengeluaran (*tax and spend*), mengindikasikan bahwa penerimaan berubah sebelum terjadi

perubahan pengeluaran. Ini terjadi ketika tingkat pengeluaran disesuaikan dengan perubahan penerimaan, karena kenaikan pajak mengarah pada kenaikan pengeluaran sehingga pengeluaran dapat naik atau turun terhadap level berapa pun yang dapat disokong oleh penerimaan (Friedman 1978 dalam Kuncoro 2007:10).

Implikasi dari arah kausalitas ini adalah bahwa sistem pengelolaan keuangan daerah dengan sentralisasi. Kausalitas secara timbal balik (*bidirection*) terjadi ketika pengeluaran berubah bersamaan dengan perubahan penerimaan. Ini berarti pemerintah melakukan sinkronisasi fiskal. Hipotesis sinkronisasi fiskal ini valid ketika keputusan perubahan sisi penerimaan dan pengeluaran disesuaikan dengan tuntutan masyarakat. Proposisi ini pertama kali diajukan oleh Musgrave (dalam Afrizal, 2013:12). Implikasi dari arah kausalitas ini adalah bahwa sistem pengelolaan keuangan daerah diputuskan secara bersama-sama antara kontrol dari pusat dan tuntutan daerah.

2. Teori Pajak

Menurut Prof. Dr. H. Rochmat Soemitro SH (dalam Waluyo, 2009:36), pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Definisi tersebut kemudian dikoreksinya yang berbunyi sebagai berikut: Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada Kas Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.

Pajak dari perspektif ekonomi dipahami sebagai beralihnya sumber daya dari sektor privat kepada sektor publik. Pemahaman ini memberikan gambaran bahwa adanya pajak menyebabkan dua situasi menjadi berubah. Pertama, berkurangnya kemampuan individu dalam menguasai sumber daya untuk kepentingan penguasaan barang dan jasa. Kedua, bertambahnya kemampuan keuangan negara dalam penyediaan barang dan jasa publik yang merupakan kebutuhan masyarakat.

a. Fungsi Pajak

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Berdasarkan hal di atas maka pajak mempunyai beberapa fungsi, yaitu:

- Fungsi anggaran (budgetair)

Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini pajak digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan pembangunan, uang dikeluarkan dari tabungan pemerintah, yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat dan ini terutama diharapkan dari sektor pajak.

- Fungsi mengatur (regulerend)

Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

- Fungsi stabilitas

Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan, Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.

- Fungsi redistribusi pendapatan

Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

b. Penerimaan Pajak

Penerimaan pajak adalah penghasilan yang diperoleh oleh pemerintah yang bersumber dari pajak rakyat. Tidak hanya sampai pada definisi singkat di atas bahwa dana yang diterima di kas negara tersebut akan dipergunakan untuk pengeluaran pemerintah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana maksud dari tujuan negara yang disepakati oleh para pendiri awal

negara ini yaitu menyejahterakan rakyat, menciptakan kemakmuran yang berasaskan kepada keadilan sosial.

Untuk dapat mencapai tujuan ini, negara harus melakukan pembangunan disegala bidang. Sebagai sebuah negara yang berdasarkan hukum material/sosial, Indonesia menganut prinsip pemerintahan yang menciptakan kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, ketersediaan dana yang cukup untuk melakukan pembangunan merupakan faktor yang sangat penting. Dalam menjamin ketersediaan dana untuk pembangunan ini, salah satu cara yang dilakukan pemerintah adalah dengan melakukan pemungutan pajak.

3. Teori Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bahwa belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Peningkatan pengeluaran pemerintah daerah dalam investasi modal (belanja daerah) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan. Hal ini berarti dengan bertambahnya belanja daerah maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor (Parmawati dan Sasana, 2010).

Menurut Keputusan Menteri No. 29 Tahun 2002 menyebutkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode anggaran tertentu

yang menjadi beban daerah. Pengeluaran ini dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan pemerintah di atasnya (pemerintah provinsi/pemerintah pusat). Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi:

a. Belanja Operasional

Belanja Operasional (belanja aparatur daerah) adalah bagian belanja berupa belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampaknya (*impact*) tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat (*publik*), sehingga biasanya disebut belanja tidak langsung.

b. Belanja Modal

Belanja Modal (belanja pelayanan publik) adalah pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Bagian belanja berupa: Belanja Modal/Pembangunan seperti belanja aset tetap dan belanja aset lainnya yang dialokasikan pada atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampaknya (*impact*) secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik).

Belanja modal dibagi menjadi:

- a. Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.

- b. Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

Belanja modal disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika yang berkembang untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

c. Belanja Lain-lain/ Belanja Tak Terduga

Belanja lain-lain atau belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.

d. Belanja Transfer

Belanja Transfer adalah pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah provinsi ke kabupaten /kota serta dana bagi hasil dari kabupaten/kota ke desa. Menurut Sasana (2011), belanja daerah merupakan variabel terikat yang besarnya akan sangat bergantung pada sumber-sumber penerimaan daerah, baik yang berasal dari penerimaan sendiri maupun transfer dari pemerintah pusat. Dan dalam praktiknya belanja yang paling besar dibagi ke dalam dua kelompok yaitu belanja operasional (belanja aparatur daerah) dan belanja modal (belanja pelayanan publik).

4. Teori Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah merupakan salah satu komponen kebijakan fiskal yang bertujuan untuk laju investasi, meningkatkan kesempatan kerja, memelihara kestabilan ekonomi dan menciptakan distribusi pendapatan yang merata melalui belanja negara baik itu belanja rutin maupun belanja pembangunan. Menurut Basri dan Subri (2003), pengeluaran pemerintah itu sangat bervariasi, namun secara garis besarnya dapat diklasifikasikan sebagai berikut: Pertama, pengeluaran yang merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi dimasa yang akan datang. Kedua, pengeluaran yang langsung memberikan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Ketiga, Pengeluaran yang merupakan penghematan terhadap masa yang akan datang. Pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja yang lebih luas dan menyebarkan daya beli yang luas. Teori-teori pengeluaran pemerintah menurut Mangkoesoebroto (1998) dibedakan atas dua yaitu: Teori Makro dan Teori Mikro.

a. Teori Makro

Teori makro perkembangan pengeluaran pemerintah dikemukakan oleh para ahli ekonomi dan dapat digolongkan ke dalam tiga golongan:

➤ Model Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut. Pada tahap awal, perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah

tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar. Pada tahap ini pengeluaran pemerintah lebih pada untuk melengkapi sarana prasarana penunjang investasi daerah. Pengeluaran pemerintah disesuaikan dengan jumlah investasi. Semakin besar investasi swasta yang masuk maka belanja pemerintah untuk sarana prasarana akan meningkat.

Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta yang semakin besar ini banyak menimbulkan kegagalan pasar, dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu, pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor yang semakin rumit (*complicated*). Musgrave berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap PDB semakin besar dan investasi pemerintah dalam persentase terhadap PDB akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya, program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat dan sebagainya.

➤ **Teori Peacock dan Wiseman**

Teori ini adalah teori perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Teori ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan penerimaan pajak, padahal masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar. Peacock dan Wiseman menyatakan masyarakat sebagai berikut: masyarakat mempunyai suatu

tingkat toleransi pajak yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah dan meningkatnya penerimaan pajak yang menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Jadi dalam keadaan normal kenaikan pendapatan nasional meningkatkan penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Apabila keadaan normal terganggu misalnya disebabkan oleh perang atau eksternalitas lain, maka pemerintah terpaksa harus memperbesar pengeluarannya untuk mengatasi itu. Karena itu, penerimaan pemerintah dari pajak juga mengalami peningkatan, dan pemerintah meningkatkan penerimaannya dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi semakin berkurang.

b. Teori Mikro

Tujuan dari ekonomi mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan dan faktor-faktor mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan dari anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain. (Mangkoesebroto, 1998:121).

Perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa faktor dibawah ini:

- Perubahan permintaan akan barang publik.
- Perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik, dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi.
- Perubahan kualitas barang publik.
- Perubahan harga-harga faktor produksi.

5. Teori Investasi

Investasi yang lazim disebut dengan istilah penanaman modal atau pembentukan modal, menurut Sukirno (2002:95) adalah merupakan komponen kedua yang menentukan tingkat pengeluaran agregat. Selanjutnya, Boediono (dalam Afrizal, 2013:24) mendefinisikan investasi sebagai pengeluaran oleh sektor produsen (swasta) untuk pembelian barang dan jasa untuk menambah stok yang digunakan atau untuk perluasan pabrik. Investasi adalah pengaitan sumber-sumber dalam jangka panjang untuk menghasilkan laba di masa yang akan datang (Mulyadi, 2001:4). Investasi dapat pula didefinisikan sebagai penempatan sejumlah dana pada saat ini dengan harapan untuk memperoleh keuntungan di masa mendatang (Halim, 2007:16). Investasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, berikut merupakan faktor-faktor yang memengaruhi investasi berdasarkan hasil survey bank dunia.

Tabel 6. Faktor-faktor Penghambat Investasi.

No	Faktor-Faktor Penghambat	Persentase
1	Ketidakpastian Pengaturan dan Kebijakan Ekonomi	23 Persen
2	Ketidakstabilan Makro Ekonomi	18 Persen
3	Perpajakan	17 Persen
4	Keuangan	10 Persen
5	Korupsi	10 Persen
6	Infrastruktur	9 Persen
7	Praktek Anti Persaingan	5 Persen
8	Keahlian dan Pendidikan Tenaga Kerja	5 Persen
9	Kriminalitas	3 Persen

Sumber: Bank Dunia dalam <http://riaubisnis.com>

Teori ekonomi mengartikan atau mendefinisikan investasi sebagai: pengeluaran-pengeluaran untuk membeli barang modal dan peralatan-peralatan produksi dengan tujuan untuk mengganti dan terutama menambah barang-barang modal dalam perekonomian yang akan digunakan untuk memproduksi barang dan jasa di masa yang akan datang. Dengan perkataan lain, investasi berarti kegiatan perbelanjaan untuk meningkatkan kapasitas produksi suatu perekonomian. (Sukirno dalam Wahyudi 2013:35). Investasi merupakan kegiatan ekonomi dengan tujuan memperoleh keuntungan dimasa yang akan datang. Semakin cerah prospek untuk memperoleh keuntungan yang lumayan di masa depan, semakin tinggi investasi yang dilakukannya pada masa kini (Gunawan dalam Wahyudi 2013:36).

Investasi dalam ekonomi makro, juga dapat dibedakan atas investasi otonom (*otonomus investment*) dan investasi terpengaruh (*induced investment*). Investasi

otonom adalah investasi yang tidak dipengaruhi oleh pendapatan nasional, artinya tinggi rendahnya pendapatan nasional tidak menentukan jumlah investasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan. Jenis investasi ini umumnya dilakukan oleh pemerintah dengan maksud sebagai landasan pertumbuhan ekonomi berikutnya, misalnya investasi untuk pembuatan jalan, jembatan dan infrastruktur lainnya.

Sedangkan investasi yang terpengaruh adalah investasi yang dipengaruhi oleh pendapatan nasional, artinya pendapatan nasional yang tinggi akan memperbesar pendapatan masyarakat dan selanjutnya pendapatan masyarakat yang tinggi tersebut akan memperbesar permintaan terhadap barang-barang dan jasa-jasa. Maka keuntungan perusahaan akan bertambah tinggi dan ini akan mendorong dilakukannya lebih banyak investasi. Kemudian, dalam prakteknya sebagai usaha untuk mencatat nilai penanaman modal yang dilakukan dalam suatu tahun tertentu, yang digolongkan sebagai investasi (pembentukan modal atau penanaman modal) meliputi pengeluaran-pengeluaran yang berikut :

- a. Pembelian berbagai jenis barang modal yaitu mesin-mesin dan peralatan produksi lainnya untuk mendirikan berbagai jenis industri dan perusahaan;
- b. Pengeluaran untuk mendirikan rumah tempat tinggal, bangunan kantor, bangunan pabrik dan bangunan-bangunan lainnya;
- c. Pertambahan nilai stok barang-barang yang belum terjual, bahan mentah dan barang yang masih dalam proses produksi pada akhir tahun penghitungan pendapatan nasional

Jumlah dari ketiga jenis komponen investasi tersebut dinamakan investasi bruto, yaitu meliputi investasi untuk menambah kemampuan berproduksi dalam

perekonomian dan mengganti barang modal yang telah didepresiasi. Apabila investasi bruto dikurangi oleh nilai depresiasi maka akan di peroleh investasi netto.

Menurut Jhingan (2001:167), investasi atau pembentukan modal merupakan jalan keluar utama dari masalah negara terbelakang ataupun berkembang dan kunci utama menuju pembangunan ekonomi. Hal ini sebagaimana juga dipertegas oleh Nurkse (dalam Appah 2011:6) bahwa lingkaran setan kemiskinan di negara terbelakang atau berkembang dapat digunting melalui investasi atau pembentukan modal.

Adam Smith (dalam Dadang Firmansyah, 2008:34) menyatakan bahwa investasi dilakukan karena para pemilik modal mengharapkan untung dan harapan masa depan keuntungan bergantung pada iklim investasi hari ini dan pada keuntungan nyata. Smith yakin keuntungan cenderung menurun dengan adanya kemajuan ekonomi. Pada waktu laju pemupukan modal meningkat, persaingan yang meningkat antar pemilik modal akan menaikkan upah dan sebaliknya menurunkan keuntungan.

6. Teori Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal yang dijalankan pemerintah untuk mencapai output yang tinggi dengan laju pertumbuhan yang cepat, kesempatan kerja yang tinggi, stabilitas harga, serta keseimbangan dalam neraca pembayaran secara umum yaitu menambah pengeluaran pemerintah dan mengurangi pajak pendapatan. Dengan melaksanakan kebijakan fiskal yang tepat diharapkan akan mampu meningkatkan

permintaan agregat secara langsung. Samuelson (dalam Wahyudi 2013:41) mengemukakan bahwa kebijakan fiskal sebagai salah satu proses pembentukan perpajakan dan pengeluaran publik. Proses tersebut merupakan upaya menekan fluktuasi siklus ekonomi, dan ikut berperan menjaga ekonomi yang tumbuh dengan penggunaan tenaga kerja penuh dimana tidak terjadi laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah. Berdasarkan definisi tersebut ditemukan dua instrumen pokok di dalamnya, yaitu belanja negara dan perpajakan.

Dengan kedua instrumen tersebut, pemerintah dapat menetapkan program pengeluaran publik serta penerimaannya yang sebagian besar adalah dari pajak yang secara keseluruhan terangkum dalam suatu anggaran. Dengan adanya anggaran, pemerintah dapat mengendalikan dan mencatat masalah-masalah fiskalnya. Suatu anggaran menunjukkan rencana pengeluaran dan penerimaan pemerintah yang akan dilakukan dalam kurun waktu tertentu. Anggaran tersebut terdiri atas berbagai program pengeluaran khusus (pendidikan, pertahanan, kesejahteraan, dan lainnya) serta sumber pajak (pajak penghasilan, pajak penjualan, dan lainnya). Ketika anggaran mengalami defisit maka pemerintah mengambil kebijakan fiskal ekspansif. Kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan daya beli masyarakat. Sebaliknya, pada saat anggaran surplus, ini berarti pemerintah mengambil kebijakan fiskal kontraktif. Kebijakan ini bertujuan untuk menurunkan daya beli masyarakat dan mengatasi inflasi.

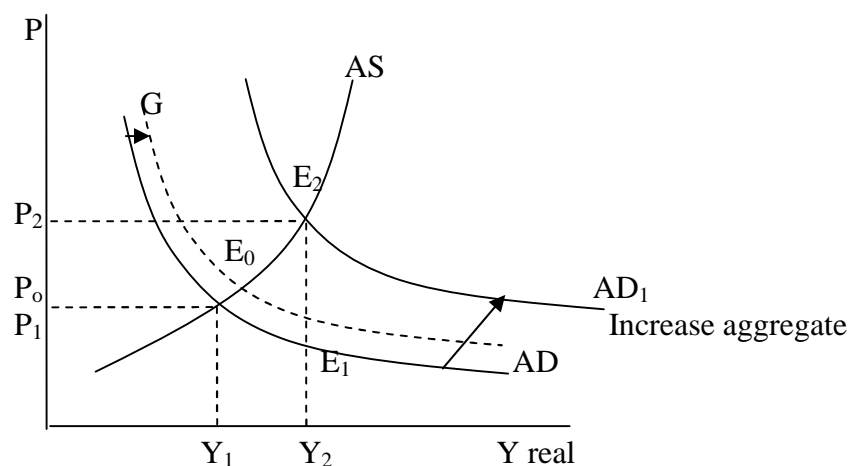
Kebijakan fiskal merujuk pada kebijakan yang dibuat pemerintah untuk mengarahkan ekonomi suatu negara melalui pengeluaran dan pendapatan (berupa pajak) pemerintah. Kebijakan fiskal berbeda dengan kebijakan moneter, yang

bertujuan menstabilkan perekonomian dengan cara mengontrol tingkat bunga dan jumlah uang yang beredar. Instrumen utama kebijakan fiskal adalah pengeluaran dan pendapatan berupa pajak.

a. Kebijakan Fiskal Ekspansioner

Kebijakan fiskal ekspansif yaitu kebijakan untuk peningkatan belanja pemerintah yang dirancang untuk meningkatkan permintaan agregat dalam perekonomian.

Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk meningkatkan produk domestik bruto dan menurunkan angka pengangguran.



Sumber : Sukirno 2004: 225

Gambar 2. Kurva Kebijakan Fiskal Ekspansioner.

Pada Kurva diatas dapat dilihat kurva keseimbangan AD-AS berpotongan pada titik E_0 , yang artinya permintaan agregat sama dengan penawaran agregat pada pendapatan nasional sebesar Y_1 dan tingkat harga P_0 . Pada saat tingkat harga dibawah harga keseimbangan, maka akan terjadi kelebihan permintaan. Peran pemerintah yaitu untuk meningkatkan permintaan agregat dengan kebijakan fiskal ekspansif. Ketika pemerintah menerapkan kebijakan fiskal ekspansif, yaitu

meningkatkan pengeluaran pemerintah sebesar G , maka akan meningkatkan permintaan agregat (AD). Dalam kurva, peningkatan permintaan agregat akan menggeser kurva AD kekanan. Pada penawaran agregat yang sama (AS), pergeseran kurva AD akan meningkatkan harga dari P_0 ke P_2 dan juga akan meningkatkan pendapatan nasional dari Y_1 ke Y_2 . Peningkatan pengeluaran pemerintah ini akan menyebabkan defisit anggaran.

Kebijakan fiskal ekspansif ini dilakukan pada saat anggaran defisit. Dalam penyusunan anggaran kita mengenal adanya Surplus anggaran dan defisit anggaran, yang di Amerika dikenal dengan *on & off budget*. Surplus anggaran adalah kelebihan penerimaan pemerintah, pajak dari total pengeluarannya termasuk untuk belanja barang dan jasa dan transfer payment. Sebaliknya dengan defisit Anggaran. Pengeluaran pemerintah merupakan instrumen kebijakan fiskal. Pengeluaran pemerintah adalah seluruh pembelian atau pembayaran barang dan jasa untuk kepentingan nasional, seperti pembelian persenjataan dan alat-alat kantor pemerintah, pembangunan jalan dan bendungan, gaji pegawai negeri, angkatan bersenjata, dan lainnya. Pengeluaran pemerintah juga merupakan instrumen pengukur untuk menentukan seberapa besar peran sektor pemerintah dan sektor swasta.

Belanja daerah yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik digunakan untuk pembangunan, perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi dan sebagainya, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas diberbagai sektor. Jika pemerintah ingin

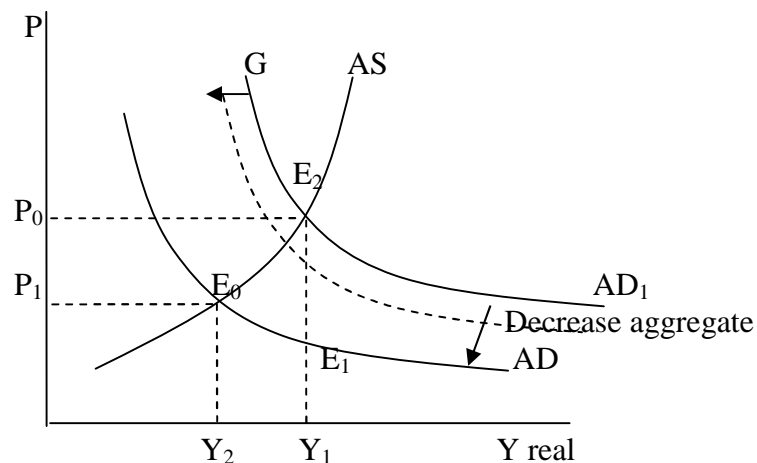
melakukan penambahan pengeluaran, pemerintah harus mempertimbangkan juga darimana sumber pembiayaan pengeluaran tersebut. Apakah bersumber dari pendapatan asli daerah atau dana perimbangan.

Dampak dari penerapan kebijakan fiskal ekspansif ini yaitu pengeluaran pemerintah akan meningkat, yang sebagian besar digunakan untuk belanja modal pembangunan. Karena tujuan utama dari kebijakan ini yaitu untuk meningkatkan produktifitas masyarakat. Semakin besar belanja pemerintah maka diharapkan akan mendorong investasi masuk kedaerah yang nantinya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Semakin meningkatnya investasi maka tingkat pendapatan masyarakat akan meningkat dan kemampuan masyarakat membayar pajak akan meningkat pula. Selain itu, semakin besar investasi masuk maka jumlah objek pajak akan semakin meningkat. Hal ini akan meningkatkan pendapatan PAD dari sektor pajak.

Dengan penerapan sistem defisit anggaran, dimana penyusunan anggaran dibuat defisit dengan tujuan memacu peningkatan kegiatan ekonomi. Hal ini akan menyebabkan belanja daerah akan meningkat. Dengan semakin besarnya belanja, maka pemerintah akan mendorong potensi penerimaan daerahnya terutama dari sektor pajak dan retribusi daerah. Hal ini dilakukan untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat. Semakin besar belanja daerah yang dianggarkan, maka diharapkan pemerintah dapat lebih mengoptimalkan penerimaan daerah untuk membiayai belanja tersebut.

b. Kebijakan Fiskal Kontraksioner:

Kebijakan fiskal kontraktif yaitu kebijakan pengurangan belanja pemerintah yang dirancang untuk menurunkan permintaan agregat dalam perekonomian. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mengontrol inflasi.



Sumber : Sukirno 2004: 225

Gambar 3. Kurva Kebijakan Fiskal Ekspansioner.

Pada Kurva diatas dapat dilihat kurva keseimbangan AD-AS berpotongan pada titik E_0 , yang artinya permintaan agregat sama dengan penawaran agregat pada pendapatan nasional sebesar Y_1 dan tingkat harga P_0 . Pada saat tingkat harga diatas harga keseimbangan, maka akan terjadi kelebihan penawaran. Peran pemerintah yaitu untuk menurunkan permintaan agregat dengan kebijakan fiskal kontraktif. Ketika pemerintah menerapkan kebijakan fiskal kontraktif, yaitu menurunkan pengeluaran pemerintah sebesar G , maka akan menurunkan permintaan agregat (AD). Dalam kurva, penurunan permintaan agregat akan menggeser kurva AD ke kiri. Pada penawaran agregat yang sama (AS), pergeseran kurva AD akan menurunkan harga dari P_0 ke P_1 dan juga akan menurunkan pendapatan nasional dari Y_1 ke Y_2 .

- c. **Efek Pengganda:** dalam ilmu ekonomi, peningkatan belanja oleh konsumen, perusahaan atau pemerintah akan menjadi pendapatan bagi pihak-pihak lain. Ketika orang ini membelanjakan pendapatannya, belanja tersebut menjadi pendapatan bagi orang lain dan seterusnya, sehingga menyebabkan terjadinya peningkatan produksi dalam suatu perekonomian. Efek pengganda dapat juga berdampak sebaliknya ketika belanja mengalami penurunan.
- d. **Kebijakan Fiskal Sisi-Penawaran:** kebijakan fiskal dapat secara langsung memengaruhi bukan saja permintaan agregat, namun juga penawaran agregat. Sebagai contoh, pemotongan tarif pajak akan memberikan insentif bagi perusahaan untuk melakukan ekspansi atau investasi barang modal, karena mereka memperoleh pendapatan setelah pajak yang lebih besar yang kemudian dapat dibelanjakan.

B. Penelitian Terdahulu

Tabel 3. Penelitian Terdahulu

No .	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Randy Sagita	Analisis Kausalitas Infrastruktur Dengan Investasi Asing Untuk Meningkatkan Produk Dometik Bruto (PDB) Indonesia”	Persamaan umum yang digunakan adalah: Model dasar: $Y_{it} = a_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k Y_{it-k} + \sum_{l=1}^n \beta_l X_{it-l} + u_{lit}$ $X_{it} = \gamma_0 + \sum_{k=1}^m \gamma_k X_{it-k} + \sum_{l=1}^n \delta_l Y_{it-l} + u_{2it}$	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investasi asing dengan infrastruktur tidak memiliki hubungan kausalitas. Hal ini menunjukkan keputusan berinvestasi di Indonesia tidak melihat kondisi infrastruktur jalan yang ada. 2. Pajak memiliki hubungan searah dengan infrastruktur tetapi infrastruktur tidak memiliki hubungan dengan pajak. Jika perolehan akan pajak meningkat, maka pengeluaran dalam pembiayaan infrastruktur akan meningkat sehingga mampu meningkatkan kuantitas serta kualitas jalan di Indonesia. 3. PDB memiliki hubungan dengan infrastruktur tetapi infrastruktur tidak memiliki hubungan dengan PDB. Peningkatan PDB mampu mendorong peningkatan akan infrastruktur. Terlihat dari hubungan searah antara PDB dengan infrastruktur. 4. Pajak dengan investasi asing tidak memiliki hubungan kausalitas. 5. PDB dengan investasi asing tidak memiliki hubungan kausalitas. 6. PDB dengan pajak tidak ada hubungan tetapi pajak memiliki hubungan searah dengan PDB.

2.	Haryo Kuncoro (2007),	Kausalitas Antara Penerimaan, Belanja, dan PDRB pada Kota dan Kabupaten di Indonesia	<p>Model dasar:</p> $Y_{it} = a_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k Y_{it-k} + \sum_{l=1}^n \beta_l X_{it-l} + u_{lit}$ $X_{it} = \theta_0 + \sum_{k=1}^m \theta_k X_{it-k} + \sum_{l=1}^n \gamma_l Y_{it-l} + u_{2it}$ <p>Variabel:</p> <p>PAD = Pendapatan Asli Daerah BH = Bagi Hasil DA = Dana Alokasi BO = Belanja Operasional BM = Belanja Modal Y = Produk Domestik regional Bruto</p>	<p>1. Terdapat hubungan dua arah antara penerimaan dan belanja pemerintah.</p> <p>2. Terdapat hubungan kausalitas satu arah antara penerimaan dan PDRB, PDRB mempengaruhi pendapatan transfer tapi tidak berlaku sebaliknya.</p>
3.	Eka Parmawati	Kausalitas Antara Penerimaan, Belanja, dan PDRB pada Kota dan Kabupaten di Indonesia	<p>Model dasar:</p> $Y_{it} = a_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k Y_{it-k} + \sum_{l=1}^n \beta_l X_{it-l} + u_{lit}$ $X_{it} = \theta_0 + \sum_{k=1}^m \theta_k X_{it-k} + \sum_{l=1}^n \gamma_l Y_{it-l} + u_{2it}$ <p>Variabel :</p> <p>PAD Belanja Daerah PDRB</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi hubungan dua arah antara variabel penerimaan terhadap belanja dan terjadi hubungan kausalitas satu arah antara variabel belanja terhadap PDRB, akan tetapi pada variabel penerimaan terhadap PDRB tidak terjadi hubungan kausalitas.</p>
4.	Jhon Tzougas	"Pendapatan Pajak, Investasi Swasta dan	<p>Model dasar:</p> $Y_{it} = a_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k Y_{it-k} + \sum_{l=1}^n \beta_l X_{it-l} + u_{lit}$	<p>Hasil tes kausalitas Granger menunjukkan kausalitas searah berjalan dari pendapatan riil dan investasi swasta untuk penerimaan pajak dalam jangka panjang. Dalam</p>

		Pendapatan riil di Yunani, Multivariate Kointegrasi dan Analisis Kausalitas”	$X_{it} = \alpha_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k X_{it-k} + \beta_1 Y_{it-1} + u_{2it}$ <p>Variabel : Pajak Investasi Swasta Pendapatan Riil</p>	jangka pendek kausalitas berjalan dari investasi total penerimaan pajak. Di sisi lain, hasil dari tes Granger-kausalitas mendukung adanya kausalitas dua arah antara pendapatan riil dan pendapatan pajak.
5.	Ebimobowe i Appah	Sebuah Studi Empiris pada kausalitas Antara Pertumbuhan Ekonomi dan Perpajakan di Nigeria	<p>Model dasar:</p> $Y_{it} = \alpha_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k Y_{it-k} + \beta_1 X_{it-1} + u_{1it}$ $X_{it} = \alpha_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_k X_{it-k} + \beta_1 Y_{it-1} + u_{2it}$ <p>Variabel : Pajak Pertumbuhan Ekonomi</p>	Hasil dari analisis ekonometrik menunjukkan bahwa pajak sebagai instrumen kebijakan fiskal mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan hasil ekonometrik, penelitian ini menyimpulkan bahwa pajak merupakan instrumen yang sangat penting dari kebijakan yang memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi Negara manapun.