**DIKTAT**

**EKONOMI PUBLIK**



**Oleh**

**JULIANA NASUTION, ME**

**NIP. 19920720 201903 2 023**

**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS ISLAM**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**

**SUMATERA UTARA**

**2020**

**KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya serta kesehatan sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan Diktat Ekonomi Publik. Shalawat beriring salam juga tidak lupa penulis ucapkan kepada junjungan kita, Nabi besar Muhammad S.A.W, Semoga kita diberikan safa’atnya di hari akhir kelak.

Penulisan diktat ini sebagai bahan perkuliahan yang menyajikan tentang Ekonomi Publik secara dasar dan umum untuk mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UIN Sumatera Utara. Penulis berharap diktat ini dapat bermanfaat dalam mengkaji ilmu tentang Ekonomi Publik.

Penulis sangat bersyukur atas selesainya diktat Ekonomi Publik ini. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa segala yang dilakukan dalam penulisan Diktat Ekonomi Publik ini tidak akan terlaksana dengan baik tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan diktat ini.

Penulis menyadari diktat Ekonomi Publik ini belumlah sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan diktat Ekonomi Publik ini sehingga nantinya dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Medan, 30 Juni 2020

Penulis

Juliana Nasution, ME

NIP. 19920720 201903 2 023

**DAFTAR ISI**

**KATA PENGANTAR i DAFTAR ISI ii**

**BAB I PENGANTAR EKONOMI PUBLIK**

1. Pengertian Ekonomi Publik 1
2. Urgensi Ekonomi Publik 3
3. Ruang Lingkup Ekonomi Publik 4
4. Peran Pemerintah dalam Ruang Lingkup Ekonomi 5
5. Soal-Soal Latihan 8

**BAB II PENGELUARAN PEMERINTAH**

1. Pengertian Pengeluaran Pemerintah 9
2. Jenis Pengeluaran Pemerintah 10
3. Teori Perkembangan Pengeluaran Pemerintah 12
4. Penentuan Permintaan dan Tingkat Output 16
5. Soal-Soal Latihan 17

**BAB III PENERIMAAN PEMERINTAH**

1. Dasar dan Struktur Penerimaan Negara 18
2. Penerimaan Pajak 21
3. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) 23
4. Pinjaman Luar Negeri dan Hibah 23
5. Sumber Penerimaan Keuangan Daerah 25
6. Soal-Soal Latihan 25

**BAB IV PEMBIAYAAN SEKTOR PUBLIK**

1. Prinsip Dasar Pembiayaan 26
2. Sektor publik perekonomian 27
3. Pembiayaan sektor publik oleh pemerintah 28
4. Soal-Soal Latihan 33

**BAB V ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)**

1. Pengertian APBN 34
2. Fungsi dan Struktur APBN 35
3. Proses Penyusunan Hingga Pertanggungjawaban APBN 37
4. Dampak APBN Terhadap Perekonomian 39
5. Soal-Soal Latihan 41

**BAB VI PAJAK DAN PENGARUHNYA TERHADAP PEREKONOMIAN**

1. Struktur Pajak di Indonesia 42
2. Sistem Pemungutan Pajak di Indonesia 45
3. Pengaruh Pajak Terhadap Perekonomian 47
4. Soal-Soal Latihan 51

**BAB VII EKSTERNALITAS**

1. Pengertian Eksternalitas 52
2. Eksternalitas Positif dan Eksternalitas Negatif 53
3. Faktor-Faktor Eksternalitas 56
4. Solusi Mengatasi Eksternalitas 58
5. Soal-Soal Latihan 61

**BAB VIII BARANG PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK62**

1. Ruang Lingkup Pelayanan Publik 62
2. Barang dan Jasa Publik 64
3. Pengadaan dan Penyaluran Barang Publik 66
4. Teori-Teori Barang Publik 68
5. Soal-Soal Latihan 69

**BAB IX KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI FISKAL**

1. Otonomi Daerah 70
2. Desentralisasi Fiskal 72
3. Otonomi Desa dan Dana Desa 76
4. Soal-Soal Latihan 79

**BAB X ISU KONTEMPORER KEUANGAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ISLAM**

1. Keuangan Publik dalam Islam 80
2. Penerimaan dan Pengeluaran Negara 83
3. Isu-Isu Kontemporer Keuangan Publik Islam 91
4. Soal-Soal Latihan 94

**DAFTAR PUSTAKA 95**

**BAB I**

**PENGANTAR EKONOMI PUBLIK**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pengertian ekonomi publik, perbedaan dan persamaannya dengan ekonomi privat, urgensi ekonomi publik, ruang lingkup ekonomi publik, peran pemerintah dalam ruang lingkup ekonomi. |

1. **Pengertian Ekonomi Publik**

Istilah “ekonomi publik” terdiri dari dua kata, yaitu ekonomi dan publik. Untuk mengenal istilah ini secara mendalam, perlu diuraikan pengertian dari masing-masing dua kata ini. Kata pertama adalah ekonomi. Kata Ekonomi berasal dari bahasa Yunani “*oikos* atau *oiku*” dan “*nomos*” yang berarti peraturan rumah tangga. Dengan kata lain, ekonomi adalah segala sesuatu yang terkait dengan urusan rumah tangga secara luas, bukan sekadar satu keluarga, tetapi menyangkut juga urusan rumah tangga bangsa, negara dan dunia (Putong, 2013) Sedangkan dalam KBBI, kata ini diartikan sebagai: 1) ilmu mengenai asas-asas produksi, distribusi, dan pemakaian barang-barang serta kekayaan (seperti hal keuangan, perindustrian, dan perdagangan); 2) pemanfaatan uang, tenaga, waktu, dan sebagainya yang berharga; 3) tata kehidupan perekonomian (suatu negara); 4) urusan ekonomi rumah tangga (organisasi, negara). (<https://kbbi.web.id/ekonomi>)

Menurut para ahli, ekonomi adalah suatu kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan untuk peningkatan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyrakat. Dalam pandangan Adam Smith, ekonomi ialah penyelidikan tentang keadaan dan sebab adanya kekayaan negara. Menurut Abraham Maslow, Ekonomi adalah salah satu bidang pengkajian yang mencoba menyelesaikan masalah keperluan asas kehidupan manusia melalui penggemblengan segala sumber ekonomiyang ada dengan berasaskan prinsip serta teori tertentu dalam suatu sistem ekonomi yang dianggap efektif dan efisien. Sedangkan menurut P.A Samuelson dalam buku Putong (2013) ilmu ekonomi adalah suatu studi bagaimana orang-orang dan masyarakat membuat pilihan, dengan atau tanpa penggunaan uang, dengan menggunakan sumber-sumber daya yang terbatas tetapi dapat dipergunakan dalam berbagai cara untuk menghasilkan berbagai jenis barang dan jasa dan mendistribusikannya untuk keperluan konsumsi, sekarang dan di masa datang, kepada berbagai orang dan golongan masyarakat.

Sedangkan kata publiksendiri merupakan terjemahan dari bahasa inggris “*public*”, yang dalam KBBI diartikan sebagai “orang banyak (umum), semua orang yang datang (menonton, mengunjungi dan sebagainya).” (<https://kbbi.web.id/publik>) Kata publik ini dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan urusan dan perhatian banyak orang (*public affairs*), pendapat orang banyak (*public opinion*) wilayah dan kepentingan orang banyak (*public domain*), atau menyangkut kepentingan dan hajat hidup atau kesejahteraan oaring banyak (*public interest and public welfare*).

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penggabungan dua kata tersebut, yakni ekonomi publik dapat diartikan sebagai aktivitas ekonomi nasional guna mencapai kesejahteraan masyarakat, yang tanggung jawab pengaturannya berada pada negara yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara khususnya pemerintah. Carl C. Plehm, mangatakan bahwa ekonomi publik, yang juga dikenal sebagai ilmu keuangan negara, adalah ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembiayaan kegiatan pemerintah. Definisi ini terbilang lebih sempit karena hanya terkait dengan pengalokasian atau penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk pembiayaan kegiatan pemerintah. Tentu dengan semakin meningkatnya peran penting pemerintah, baik di dalam teori maupun prkatik serta dalam kehidupan perekonomian, definisi ini tidak lagi cukup. (Larasati, 2016)

Definisi yang lebih lulas ditawarkan oleh Musgrive (dalam Larasati, 2016), bahwa ekonomi publik secara tradisional mempelajari tentang masalah-masalah yang lulas dan kompleks yang berkaitan dengan pemasukan dan pengeluaran pemerintah, mempelajari tentang kegiatan rumah tangga pemerintah termasuk penerimaan dan pengeluarannya. Yang menjadi masalah pokoknya bukan pengeluaran, tetapi juga terkait dengan aspek-aspek kebijakan ekonomi yang lahir ketika penyelanggaraan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Definisi ini paling tidak menunjukkan, ilmu ekonomi publik menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi pemerintah; pengeluaran pemerintah dan penerimaan pemerintah, serta yang tidak kalah penting adalah kebijakan ekonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Buchanan berpendapat, ekonomi publik menyangkut pembahasan aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai suatu unit, tidak hanya berkaitan dengan cara dan bagaimana penerimaan dan pengeluaran negara dilaksanakan, tetapi juga tentang pebedaan-perbedaan kebijakan yang ada dan mungkin dilaksanakan sebagai alternatif untuk menyelenggarakan kebijakan dan aktivitas pemerintah. Buchanan menjadikan pemerintah di sini sebagai subjek dalam studi ekonomi publik.

Sukanto Reksohadiprodjo (2016) mengatakan, ekonomi publik merupakan ilmu yang membicarakan peranan pemerintah dalam perekonomian serta dampak kebijaksanaan pemerintah bidang fiskal terhadap perekonomian. Ringkasnya menurut beliau, ekonomi publik adalah cabang ilmu ekonomi yang membicarakan kegiatan atau tindakan pemerintah serta cara alternatif pemerintah membiayai pengeluarannya. Yang termasuk pemerintah disini adalah seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik lainnya yang dikendalikan dan didanai oleh pemerintah.

Pakar keuangan lainnya, Suparmoko mengemukakan bahwa ekonomi publik atau keuangan negara merupakan bagian dari ilmu ekonomi yang membahas kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya serta dengan pengaruh-pengaruh di dalam perekonomian tersebut. Definisi ini menambah ruang lingkup ekonomi publik, bukan saja terkait penerimaan dan pengeluaran negara, tetapi juga pengaruhnya terhadap perekonomian. Sehingga dia katakan sendiri bahwa ekonomi publik merupakan studi tentang pengaruh-pengaruh dari APBN terhadap perekonomian. Pengaruh-pengaruh tersebut antara lain pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi penghasilan yang merata, peningkatan efisiensi dan penciptaan lapangan kerja. (Larasati, 2016)

**B. Urgensi Ekonomi Publik**

Ekonomi publik erat kaitannya dalam proses pengambilan keputusan berdasar asas demokrasi. Apabila para pemilih wakil rakyat memonitor aktivitas para wakilnya, maka para wakil rakyat ini akan bekerja lebih keras dan berusaha meyakinkan para pemilih bahwa kontribusi mereka atas pembayaran-pembayaran pajak akan menyebabkan pencapaian kondisi yang lebih baik.

Sektor publik telah mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu. Jumlah yang sangat besar nilainya ini merupakan alasan yang kuat untuk menumbuhkan rasa ingin tahu masalah ekonomi publik. Penting bagi kita untuk mengamati aktivitas organisasi pemerintah - yang tidak ditujukan untuk mencari laba tetapi memaksimalkan jasa pelayanan kepada masyarakat - dan mengetahui karakteristik khusus yang melekat pada sektor publik.

Salah satu perhatian pokok pengeluaran rumah tangga ada pada makanan, perumahan, pakaian, transportasi, kesehatan dan rekreasi. Kemudian, muncul pertanyaan apakah pengeluaran-pengeluaran untuk masing-masing jenis tersebut dilakukan dengan bijaksana. Kemudian, apakah hasil penerimaan pajak (terutama pajak penghasilan) dari rumah tangga seperti yang tercantum dalam anggaran negara memang relevan dengan aktivitas-aktivitas sektor publik ini.

Pertanyaan-pertanyaan lain akan timbul berkaitan dengan mengapa pemerintah memerlukan anggaran sebanyak itu, digunakan untuk apa uang-uang itu, dan apakah uang tersebut digunakan dengan bijaksana? Secara normal, semakin tinggi pendapatan rumah tangga maka semakin besar proporsi pajak yang harus dibayarkan. Seiring dengan itu, kepentingan dan perhatian publik akan meningkat. Bagi individu yang merasa tidak puas dengan beban pajak yang menjadi tanggungan mereka, maka mereka akan memberi pengawasan yang lebih pada aktivitas pemerintah. Sistem perpajakan haruslah diarahkan pada kepuasan dari sudut pandang para individu tersebut, karena para individu ini menaruh perhatian pada aktivitas belanja publik setelah mereka membayar pajak. Karena, apabila pembayar pajak merasa terpuaskan, mereka akan merasa sukarela pada saat pemerintah mengambil sebagian pendapatan mereka. Dalam situasi ini, pembayar pajak akan memberikan otoritas lebih kepada pemerintah untuk mengelola dan mengendalikan sejumlah sumber daya keuangannya.

Di Amerika Serikat, lebih dari dua puluh persen pendapatan nasional (GNP) berasal dari belanja pemerintah, sedangkan di negara-negara Eropa Barat, prosentase belanja publik tersebut lebih besar. Kebijakan publik dianggap penting dalam hal mempengaruhi kegiatan ekonomi nasional, melalui kebijakan moneter dan penganggaran, karena sektor publik dan sektor swasta merupakan kesatuan integral dalam sistem perekonomian.

**C. Ruang Lingkup Ekonomi Publik**

Bahasan Ekonomi Publik dimulai dari keadaan dan alasan perlunya peran pemerintah dalam perekonomian. Hal ini menyangkut kondisi-kondisi adanya eksternalitas yang perlu dikendalikan pemerintah, adanya barang public yang perlu disediakan oleh pemerintah, adanya mekanisme pasar yang perlu diintervensi pemerintah karena berbagai alasan, perlunya pencapaian kondisi stabil dalam ekonomi dimana peran pemerintah sangat dominan, dan sebagainya.

Setelah itu, Ekonomi Publik juga mencoba memberi gambaran tentang pilihan publik yang menyangkut aspek institusi publik, keseimbangan publik yang dicapai melalui proses pemilihan umum. Hasil pemilihan umum ini akan menghasilkan keputusan diantaranya menyangkut penyediaan barang dan jasa publik , dan juga alokasi dan distribusi sumber daya.

Kemudian, bahasan Ekonomi Publik akan mencakup masalah-masalah kreasi memperoleh pendapatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sumber pendapatan pemerintah dapat mencakup pajak dan non pajak, dan, dalam ekonomi publik, sumber-sumber tersebut akan dihubungkan dengan aspek keadilan dan distribusi pendapatan. Ekonomi Publik kemudian akan membahas aspek belanja publik yang merupakan aktivitas utama pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa publik untuk kesejahteraan masyarakat. Contoh-contoh belanja pemerintah tersebut meliputi pendidikan, kesehatan dan pertahanan, dimana bahasan tersebut akan dihubungkan dengan aspek efisiensi penyediaan jasa tersebut. Salah satu titik penting sisi belanja tersbut juga akan mencakup efek pengganda (*multiplier*) yang diperankan oleh pemerintah.

Aspek pembiayaan merupakan area pembahasan Ekonomi Publik berikutnya. Secara tipikal, pemerintah perlu memberikan stimulus pada perekonomian melalui kebijakan belanjanya yang mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu, dimana belanja tersebut dapat didanai oleh pendapatan yang dihasilkan dari kegiatan pemerintah. Untuk menutup kekurangannya, pemerintah dapat melakukan usaha-usaha memperoleh sumber pendanaan lainya melalui hutang, misalnya. Bahasan yang meliputi kegiatan memperoleh pendapatan, kegiatan yang mencakup belanja publik dan kegiatan pembiayaan sering disebut sebagai struktur fiskal (*fiscal structure*).

Yang terakhir, bahasan ekonomi publik biasanya juga menyangkut kegiatan analisis hubungan antara kebijakan pemerintah dengan perekonomian yang dikelola oleh rumah tangga dan swasta. Dengan demikian, ruang lingkup Ekonomi Publik akan menyangkut ketiga bidang utama sebagai berikut:

1. Permasalahan ekonomi pemerintah itu sendiri, dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada.
2. Segala kegiatan yang berhubungan dengan alokasi sumber daya, distribusi pendapatan, dan aspek stabilisasi.
3. Analisis hubungan sektor publik dan sektor swasta.

Secara spesifik, menurut Idris (2018), ekonomi publik membahas peran negara yang dijalankan oleh pemerintah dalam memajukan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian linkup dari bahasan ekonomi publik meiputi :

1. Analisis dan desian kebijakan publik (*analysis and design of public policy*).
2. Keuangan negara (*public-finance*) khususnya yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) termasuk dampak pajak dan pengeluaran pemerintah pada kesejahteraa rakyat (*distributional effects of taxations and government expenditures*).
3. Analisis kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah (*analysis of market failure and government failure*) dalam mewujudkan kesejahteran publik.

Menurut Richard A. Musgrave, Ilmu Ekonomi Publik berfokus pada dua peran pemerintah dalam perekonomian, yakni alokasi dan distribusi. Peran pemerintah lainnya dalam kajiannya adalah stabilitasi. Meskipun dalam praktiknya kegiatan-kegiatan pemerintah dalam melaksanakan peran-peran itu saling berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga pengkotak-kotakan peran ke dalam tiga cabang seperti di atas sering tidak dapat dilakukan secara tegas. Tetapi cara pandang Musgrave tersebut di atas dapat memudahkan kita dalam memahami berbagai kegiatan pemerintah yang sangat banyak dan rumit itu.

**D. Peran Pemerintah dalam Ruang Lingkup Ekonomi**

Untuk memperjelas ruang lingkup ekonomi publik secara lebih luas, perlu dijelaskan di sini terkait peran pemerintah dalam ruang lingkup ekonomi, karena sebagaimana disebutkan di definisi ekonomi publik sendiri, kajian ekonomi publik akan menyangkut dengan peran pemerintah dalam perekonomian.

Dalam KBBI, kata pemerintah diartikan sebagai (1) sistem yang menjalankan wewenang dan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya; (2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; (3) penguasa suatu negara (bagian negara); (4) badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah), (5) negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta); (6) pengurus atau pengelola. Dalam ajaran *Trias Politica* yang dilontarkan oleh Charles de Montesqieu, kekuasaan negara terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari tiga bentuk kekuasaan ini, kekuasaan eksekutif paling identik dengan pemerintah dan paling berpengaruh dalam perekonomian. (Priyarsono, 2008) Di negara kita, kekuasaan eksekutif ini dipegang oleh Presiden beserta dengan pembantu-pembantunya. Dalam era otonomi daerah atau era kebijakan desentralisasi dewasa ini patut pula dirinci lebih lanjut tentang adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota). (bandingkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)

Secara ringkas dapat dikatakan pemerintah adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan kewenangan atau kekuasaan atas mereka yang hidup bermasyarakat dan menyelenggarakan pelayanan dan pendanaannya. (Reksohadiprodjo, 2016)

Peran pemerintah dalam perekonomian sangat besar. Pemerintah bisa mempengaruhi, bahkan menentukan, harga komoditas-komoditas penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Lebih dari itu, pemerintah dapat berperan sebagai produsen atau konsumen penting (dalam beberapa kasus bahkan menjadi penjual tunggal atau pembeli tunggal) komoditas-komoditas tertentu. Pemerintah mendorong atau menghambat kegiatan-kegiatan ekonomi tertentu melalui berbagai peraturan, subsidi, atau pun pajak. Tak kalah pentingnya, pemerintah meredistribusi (membagi ulang) pendapatan masyarakat melalui berbagai program yang disebut *transfer payment*. (Priyarsono, 2008)

Menurut Paul A.Samuelson peran dan fungsi utama pemerintah dalam ranah ekonomi terdiri atas empat hal, yakni pembentukan kerangka landasan hukum, penentuan kebijakan stabilisasi makro ekonomi,alokasi sumber daya, program redistribusi (tunjangan sosial). Sedangkan menurut Adam Smith, lingkup aktivitas pemerintah sangat terbatas, yaitu hanya melaksanakan kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh pihak swasta. Peranan pemerintah menurutnya hanya meliputi tiga fungsi saja, yaitu:

1. Memelihara keamanan dan pertahanan dalam negeri.
2. Menyelenggarakan peradilan.
3. Menyediakan barang-barang yang tidak bisa disediakan oleh swasta. (Mangkoesoebroto, 2018)

Menurut Haviz Aravik (2017), fungsi pemerintah dalam ekonomi adalah 1) Penyediaan akan terlaksana jaminan sosial dalam masyarakat, 2) Berkenaan dengan tercapainya keseimbangan sosial, 3) Terkaitnya adanya intervensi pemerintah dalam bidang ekonomi. Sementara menurut Richard A. Musgrave, peran pemerintah dalam perekonomian terdiri dari tiga peran, yakni stabilitasi, alokasi dan distribusi. Menurut Reksohadiprodjo (2016), ketiga inilah yang dianggap sebagai fungsi dan peranan pemerintah dewasa ini. Ketiga fungsi ini pada dasarnya merupakan wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat, namun sebagai perwujudan *good governance,* sistem pemerintahan yang efektif dan efisien, terutama dengan pemberlakuan otonomi daerah, sebagian besar wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat didesentralisasikan kepada pemerintah daerah dan sebagian lainnya tetap menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat, contohnya seperti kebijakan yang mengatur variable ekonomi makro yang menggunakan instrumen kebijakan moneter (pencetakan uang, devaluasi), dan kebijakan fiskal (keseragaman perpajakan).

1. Fungsi Alokasi

Kewenangan ekonomi yang paling utama dan memperoleh porsi yang terbesar bagi pemerintah daerah adalah fungsi alokasi, karena sangat terkait erat dengan barang-barang publik yang nilainya sangat besar. Awalnya barang dan jasa dihasilkan oleh swasta dan di jual di pasar, namun dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, terdapat barang dan jasa yang tidak dapat disediakan swasta di pasar, yang kelak dikenal dengan barang dan jasa publik. (Reksohadiprodjo, 2016) Fungsi alokasi dalam kebijakan publik adalah fungsi penyediaan barang publik atau proses alokasi sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi atau barang publik dan bagaimana komposisi barang publik ditetapkan. Menurut Stiglitz, tidak mungkin menjatah barang-barang publik ini bagi setiap individu (orang-perorang).

Barang dan jasa publik ini kemudian disediakan oleh negara, dan negara mencari tahu barang dan jasa apa saja yang diinginkan oleh masyarakat selain barang dan jasa yang telah disediakan swasta. Pemerintah dalam hal ini berperan mengalokasikan sumberdaya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Terdapat beberapa alasan yang melandasi adanya intervensi pemerintah dalam pengalokasian sumber daya. Ekonomi kompetitif yang sempurna dengan asumsi-asumsi tertentu akan menjamin alokasi sumberdaya secara optimal, kadangkala realitanya berbeda dengan asumsi tersebut, misalnya pasar jauh dari persaingan sempurna maka pemerintah akan turut campur tangan dalam pengalokasian sumberdaya. Dalam hal produksi atau konsumsi sesuatu barang dan jasa, umapamanya menimbulkan biaya atau memberikan keuntungan eksternal terhadap produsen atau konsumen lain, maka pemerintah akan turut campur tangan dengan mengatur pajak dan subsidi terhadap barang-barang tersebut, dan mengatur tingkat produksi eksternal dengan cara lain.

Ada kecenderungan bahwa pemerintah mendorong konsumsi barang-barang yang dikonsumsi dalam jumlah banyak (merit) melalui penyediaan dengan subsidi, harga nol atau dengan memberikan perangsang kepada pihak swasta untuk penyediaannya. Sebaliknya pemerintah juga cenderung menghambat konsumsi barang-barang yang dikonsumsi dalam jumlah sedikit (demirit) melalui kebijaksanaan pajak.

2. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi dalam kebijakan publik adalah penyesuaian atas distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin pemerataan dan keadilan. Pemerintah berupaya untuk mendistribusikan pendapatan atau kekayaan agar masyarakat sejahtera. Fungsi ini sangat terkait erat dengan pemerataan kesejahteraan bagi penduduk di daerah yang bersangkutan dan terdistribusi secara proposial dengan pengertian bahwa daerah yang satu dimungkinkan tidak sama tingkat kesejahteraannya dengan daerah yang lainnya karena akan sangat dipengaruhi oleh keberadaan dan kemampuan daerahnya masing-masing.

Distribusi pendapatan dan kekayaan melalui pasar walau efisien namun tidak adil. Oleh karena itu pemerintah harus campur tangan. Efisiensi adalah obyek ekonomi namun keadilan merupakan obyek politik. Efisiensi terjadi apabila perubahan tidak memperburuk keadaan golongan lain namun hal ini mustahil dilakukan di dalam dunia nyata, kecuali bila yang terkena pengaruh memperoleh kompensasi. Dengan demikian pemerintah harus mengambil kebijaksanaan untuk membantu mereka yang menghadapi ketidakadilan ini dengan memberikan subsidi yang dananya diambil dari pajak yang dikenakan pada mereka yang memperoleh pendapatan atau kekayaan tertentu. (Musgrave, 1980)

3. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi dalam kebijakan publik adalah penggunaan kebijakan anggaran sebagai alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja, stabilitas ekonomi dan laju pertumbuhan ekonomi, dengan memperhitungkan akibat kebijakan pada perdagangan dan neraca pembayaran. Fungsi stabilisasi ini berkaitan erat dengan fungsi mengatur variabel ekonomi makro dengan instrumen kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Diantara ketiga fungsi ekonomi pemerintah, fungsi stabilisasi ini merupakan yang paling kecil kewenangan dan dukungannya terhadap peran pemerintah daerah dan bahkan hampir tak mendapatkan bagian untuk berperan dalam fungsi stabilisasi ini. Hal ini dilandasi oleh pemikiran bahwa fungsi stabilisasi berbeda antar satu daerah dengan daerah lain dalam suatu negara.

**E. Soal-Soal Latihan:**

1. Jelaskan pengertian ekonomi publik serta perbedaannya dengan ekonomi swasta!
2. Bagaimana urgensi mempelajari ekonomi publik dan urgensinya dalam perekonomian?
3. Uraikan ruang lingkup ekonomi publik dan keterkaitannya satu sama lain!
4. Jelaskan peran pemerintah dalam perekonomian dan uraikan masing-masing peran tersebut!

**BAB II**

**PENGELUARAN PEMERINTAH**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pengertian pengeluaran pemerintah; mampu menguraikan sifat, jenis dan klasifikasi pengeluaran pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah; mampu menguraikan prinsip-prinsip pengeluaran pemerintah; mampu memaparkan teori-teori perkembangan pengeluaran pemerintah; dan mampu menjelaskan penentuan permintaan dan tingkat output. |

1. **Pengertian Pengeluaran Pemerintah**

Pengeluaran negara adalah pengeluaran pemerintah menyangkut pengeluaran untuk membiayai program-program dimana pengeluaran itu ditujukan untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pengeluaran negara didefinisikan secara umum mencakup semua uang yang keluar dari kas negara.

Oleh karena adanya pengeluaran negara merupakan konsekuensi dari kegiatan yang akan dilakukan maka terjadinya peningkatan pengeluaran pemerintah merupakan indikator meningkatnya kegiatan pemerintah baik dilihat dari aspek kuantitas maupun kualitas. Dengan kata lain, untuk mengetahui seberapa besar kegiatan yang dilakukan maupun yang akan dilakukan akan dapat dilihat dari pengeluaran pemerintah dalam APBN tahun berjalan. Di samping besaran kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pengeluaran pemerintah juga merupakan cerminan keterlibatan pemerintah dalam kehidupan masyarakat.

Karena itu, pengeluaran pemerintah (goverment expenditure) merupakan bagian dari kebijakan fiskal (Sadono Sukirno, 2000), yaitu suatu tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah atau regional. Tujuan dari kebijakan fiskal ini adalah dalam rangka menstabilkan harga, tingkat output, maupun kesempatan kerja dan memacu atau mendorong pertumbuhan ekonomi.

Salah satu wujud dari pengeluaran negara adalah pemberian subsidi. Pemberian subsidi diberikan ke dalam dua hal, yaitu: subsidi yang berupa uang dan subsidi yang berupa barang dengan harga yang lebih rendah, di mana konsumen dapat membeli barang-barang tertentu dengan harga yang lebih rendah daripada harga biasanya. Misalnya pegawai negeri mendapat jatah beras dengan harga lebih rendah dengan pemotongan gaji.

**B. Jenis Pengeluaran Pemerintah**

Pengeluaran pemerintah dapat diklasifikasikan menurut tujuannya yaitu sebagai berikut:

1. Pengeluaran untuk investasi, yaitu pengeluaran pemerintah yang sifatnya lebih melihat jangka panjang karena dapat menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi pada masa yang akan datang.
2. Pengeluaran untuk kesejahteraan rakyat, yaitu pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang langsung dapat dirasakan oleh masyarakat dan menambah tingkat kesejahteraan.
3. Pengeluaran untuk penghematan masa yang akan datang. Jika dilihat dari dimensi waktu sekarang tampaknya pengeluaran pemerintah ini merupakan pemborosan saja, tapi jika pengeluaran tersebut tidak dilakukan maka akan menyebabkan pengeluaran negara yang lebih besar di kemudian hari, misalnya pengeluaran negara untuk pemberantasan narkoba.
4. Pengeluaran untuk menambah kesempatan kerja dan daya beli. Dengan adanya pengeluaran negara akan menciptakan permintaan atas barang dan jasa sehingga akan menambah kesempatan kerja untuk masyarakat dan daya beli, misalnya pengeluaran negara untuk pembangunan maupun pengeluaran negara berupa gaji.

Pengeluaran pemerintah juga dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

* 1. Pengeluaran yang self liquiditing sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa atau barang yang bersangkutan. Contohnya pengeluaran untuk jasa negara, pengeluaran untuk jasa-jasa perusahaan pemerintah atau untuk proyek–proyek produktif barang ekspor.
  2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan keuntungan ekonomis bagi masyarakat, dimana dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain pada akhirnya akan menaikan penerimaan pemerintah. Misalnya, pemerintah menetapkan pajak progresif sehingga timbul redistribusi pendapatan untuk pembiayaan pelayanan kesehatan masyarakat.
  3. Pengeluaran yang tidak self liquiditing maupun yang tidak produktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya untuk bidang rekreasi, objek-objek pariwisata dan sebagainya. Sehingga hal ini dapat juga menaikkan penghasilan dalam kaitannya jasa-jasa tadi.
  4. Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan. Misalnya untuk pembiayaan pertahanan atau perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan yang menerimanya akan naik.
  5. Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang. Misalnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu. Jika hal ini tidak dijalankan sekarang, kebutuhan-kebutuhan pemeliharaan bagi mereka di masa yang akan datang pasti akan lebih besar.

Macam pengeluaran pemerintah juga dapat dibedakan berdasar pada fungsi pemerintah, sebagai berikut:

1. Pengeluaran pertahanan keamanan.
2. Pengeluaran pendidikan.
3. Pengeluaran kesehatan.
4. Pengeluaran bidang sosial
5. Pengeluaran bidang politik
6. Pengeluaran bidang hukum.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja negara Indonesia, pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) dibedakan menjadi dua, yaitu pengeluaran yang dimasukkan sebagai belanja dan pengeluaran yang dimasukkan sebagai pengeluaran pembiayaan. Secara rinci pengeluaran pemerintah meliputi berikut ini:

* 1. Belanja Negara
     + Belanja pemerintah pusat, yang terdiri dari:
       1. Belanja pegawai. Belanja Pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah, baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

PNS dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Contoh : gaji, tunjangan, honorarium, lembur, kontribusi sosial dan lain-lain yang berhubungan dengan pegawai.

* + - 1. Belanja barang. Belanja barang adalah pengeluran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja ini terdiri belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan. Belanja barang ini terdiri dari belanja pengadaan barang dan jasa, belanja pemeliharaandan belanja perjalanan.
      2. Belanja modal, merupakan pengeluaran anggaran yang dugunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dam aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual.
      3. Pembayaran bunga utang. Belanja Pemerintah Pusat yang digunakan untuk membayar kewajiban atas penggunaan pokok utang baik utang dalam negeri maupun luar negeri, yang dihitung berdasarkan ketentuan dan persyaratan dari utang yang sudah ada dan perkiraan utang baru, termasuk untuk biaya terkait dengan pengelolaan utang.
      4. Subsidi. Subsidi adalah sebuah pembayaran oleh pemerintah untuk produsen , distributor dan konsumen bahkan masyarakat dalam bidang tertentu. Contohnya adalah subsidi untuk mendorong penjualan ekspor, subsidi di beberapa bahan pangan untuk mempertahankan biaya hidup, khususnya di wilayah perkotaan; dan subsidi untuk mendorong perluasan produksi pertanian dan mencapai swasembada produksi pangan.
      5. Belanja hibah. Belanja Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, atau jasa dari Pemerintah kepada BUMN, pemerintah negara lain, lembaga/organisasi internasional, pemerintah daerah khususnya pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang diterushibahkan ke daerah yang tidak perlu dibayar kembali, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, tidak secara terus-menerus, bersifat sukarela dengan pengalihan hak dan dilakukan dengan naskah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah.
      6. Bantuan sosial. Bantuan Sosial yaitu transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat atau lembaga kemasyarakatan di bidang pendidikan, keagamaan, kesehatan, dan pangan.
      7. Belanja lain.
    - Transfer ke daerah, yang terdiri dari:
  1. Dana perimbangan, yang terdiri dari: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus.

Dana Bagi Hasil adalah Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan. DAU merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, dan menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD. Tujuan DAU adalah sebagai pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan Daerah Otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Alokasi Khusus (DAK), adalah alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada provinsi/kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintahan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

* 1. Dana otonomi khusus dan penyesuaian.
  2. Pengeluaran pembiayaan, yang terdiri dari: 1. Pengeluaran untuk obligasi pemerintah. 2. Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri. 3. Pembayaran lain-lain.

**C. Teori Perkembangan Pengeluaran Pemerintah**

Untuk memahami perkembangan pengeluaran pemerintah, maka dapat dianalisis melalui teori makro dan teori mikro. Teori makro ekonomi menggariskan bahwa pengeluaran pemerintah (government expenditure) untuk pembelian barang dan jasa merupakan injeksi terhadap perekonomian yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran eksogen yang besarnya ditentukan oleh sejauhmana ketersediaan anggaran pemerintah yang diperoleh dari pajak (fiscal policy). Pengeluaran pemerintah biasanya ditujukan kepada upaya penyediaan infrastruktur berupa fasilitas umum, maupun berupa transfer langsung yang ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan mengatasi masalah kemiskinan.

Teori makro tentang perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dianalisis dengan model pembangunan dari Rostow dan Musgrave, hukum Wagner tentang perkembangan aktivitas pemerintah, dan teori Peacock dan Wiseman. Teori-teori tersebut dilatarbelakangi adanya perkembangan pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat akibat kegiatan kegiatan pemerintah yang mengalami peningkatan dalam sistem perekonomian. (Jaelani, 2014)

**1. Teori Rostow dan Musgrave**

Model yang dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, prosentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi. 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. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta semakin besar akan menimbulkan banyak kegagalan pasar dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak. Selain itu pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antarsektor yang makin komplek. Misalnya pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh perkembangan sektor industri akan menimbulkan semakin tingginya pencemaran atau polusi. Pemerintah harus turun tangan mengatur dan mengurangi dampak negatif dari polusi. Pemerintah juga harus melindungi buruh dalam meningkatkan kesejahteraannya.

Musgrave (1980) berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam prosentase terhadap PDB semakin besar dan prosentase investasi pemerintah terhadap PDB akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua dan pelayanan kesehatan masyarakat.

Menurut Musgrave, suatu proses pembangunan akan ditandai dengan adanya investasi swasta dalam persentase terhadap GNP semakin besar dan persentase investasi pemerintah dalam persentase GNP akan semakin kecil. Adapun menurut Rostow, pada tingkat ekonomi lanjut pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah akan beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaranpengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

Model pembangunan Rostow dan Musgrave ini memberikan kerangka dasar bagi peningkatan pengeluaran pemerintah seiring dengan peranan pemerintah yang semakin besar. Meskipun teori ini dikembangkan dari pengalaman pembangunan ekonomi di berbagai negara, namun ada ketidakjelasan terkait dengan pertumbahan ekonomi yang berlangsung secara bertahap atau tahapan tersebut berlangsung simultan dan bersamaan.

**2. Hukum Wagner**

Seorang ekonom jerman, Adolph Wagner mengemukakan sebuah hukum yang dikenal dengan “*the increasing of state activity”,* yang dikenal hukum Wargner. Hukum ini di dasarkan pada pengamatan empiris di negara-negara Eropa pada masa Wagner, bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung meningkat. Ukuran tersebut dinyatakan dengan pendapatan perkapita masyarakat, yang diikuti oleh peningkatan pengeluaran pemerintah; dalam hal menyediakan barang dan jasa publik bagi masyarakat.

Dari awal dikenalkannya hipotesis hukum Wagner ini, sudah banyak studi yang mencoba untuk melakukan pengujian akan kebenarannya. Perbedaan temuan studi di beberapa negara telah memunculkan banyak perdebatan dalam ranah teori Keuangan Negara atau Ekonomi Publik.

Pengamat empiris oleh Adolf Wagner terhadap negara-negara Eropa, Amerika Serikat dan Jepang pada abad ke 19 menunjukan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung semakin meningkat. Wagner mengukur perbandingan pengeluaran pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dengan mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB (Dumairy, 1997).

Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya (Mangkoesoebroto, 1994). Temuannya kemudian oleh Richard A. Musgrave dinamakan Hukum Pengeluaran Pemerintah yang selalu Meningkat (The Law of Growing Public Expenditure). Sedangkan Wagner sendiri menamakannya sebagai Hukum Wagner yaitu Hukum Aktivitas Pemerintah yang selalu Meningkat (The Law of Ever Increasing State Activity) (Dumairy, 1997).

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan penge-luaran pemerintah yang semakin besar dalam prosentase terhadap PDB. Wagner mengemukakan pendapatnya bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan “The Law of Expanding State Expenditure”. Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang). Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (organic theory of the state) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Teori ini menekankan pada perkembangan persentase pengeluaran pemerintah yang semakin besar terhadap GNP. Menurutnya apabila dalam suatu perekonomian pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah akan ikut meningkat, terutama karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan dan sebagainya.

Menurut Wagner, terdapat tiga alasan pengeluaran pemerintah meningkat sejalan dengan peningkatan perekonomian :

1. pemerintah mengeluarkan biaya untuk menjalankan fungsi administrasi dan perlindungan, di mana dengan pertambahan penduduk terjadi peningkatan pengeluaran untuk menjalankan fungsi tersebut
2. terdapat pengeluaran untuk budaya dan kesejahteraan (*cultural and welfare expenditures*), misalnya untuk pendidikan dan redistribusi pendapatan. Pengeluaran ini mirip dengan barang mewah (*luxurious goods*) sehingga elastisitas pendapatannya lebih dari satu, yang berarti semakin tinggi pendapatan maka jumlah pengeluaran untuk jenis fungsi ini juga akan meningkat.
3. perkembangan teknologi dan kebutuhan modal yang sangat besar menyebabkan sektor-sektor tertentu cenderung bersifat monopoli, sehingga mendorong peran pemerintah untuk mengambil alih sektor usaha tersebut dalam rangka menghindarkan monopoli oleh swasta. Pengelolaan sektor usaha tersebut oleh pemerintah akan meningkatkan pengeluaran public.

**3. Teori Peacock dan Wiseman**

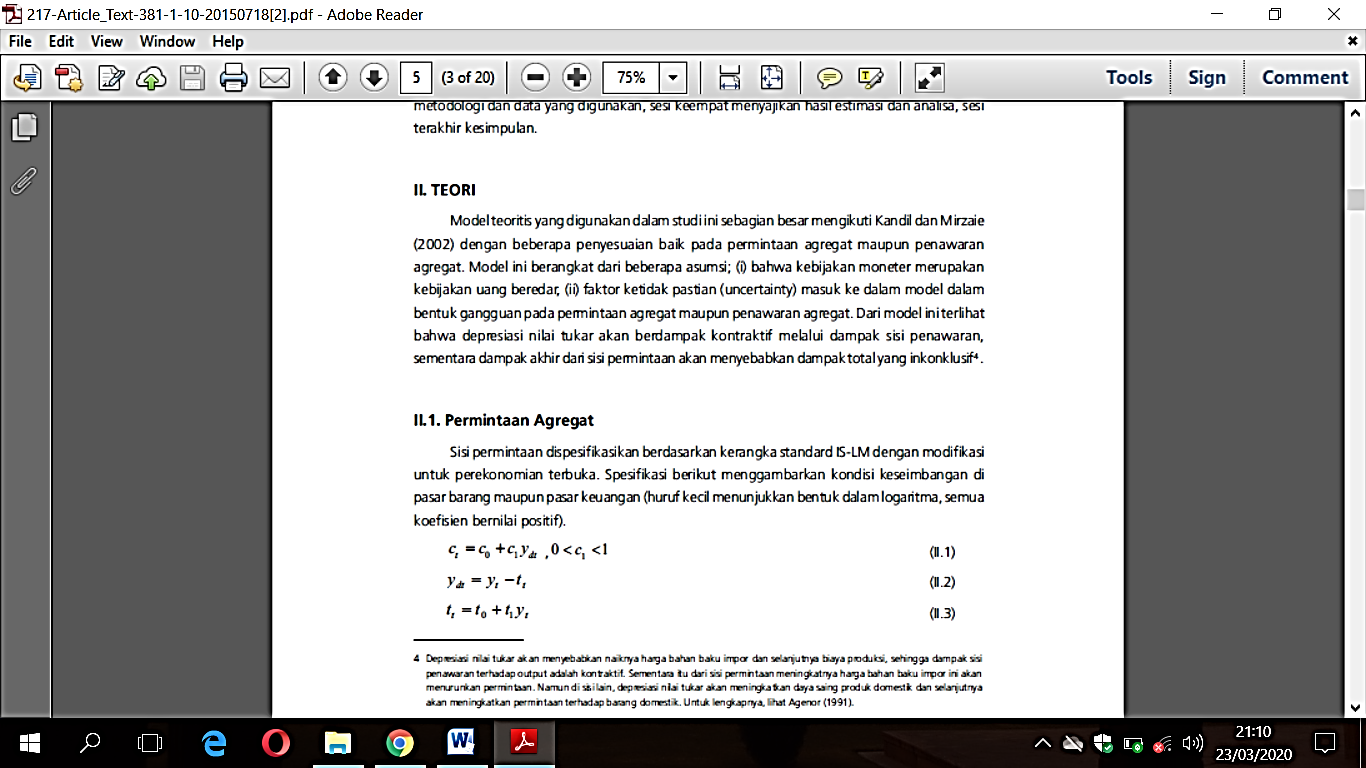
Peacock dan Wiseman adalah dua orang yang mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Peacock dan Wiseman mengemukakan pendapat lain dalam menerangkan perilaku perkembangan pemerintah. Mereka mendasarkannya pada suatu analisis penerimaan pengeluaran pemerintah. Pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan memperbesar penerimaan dari pajak. Padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar.

Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena. Menurut Peacock dan Wiseman adalah pertumbuhan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat.

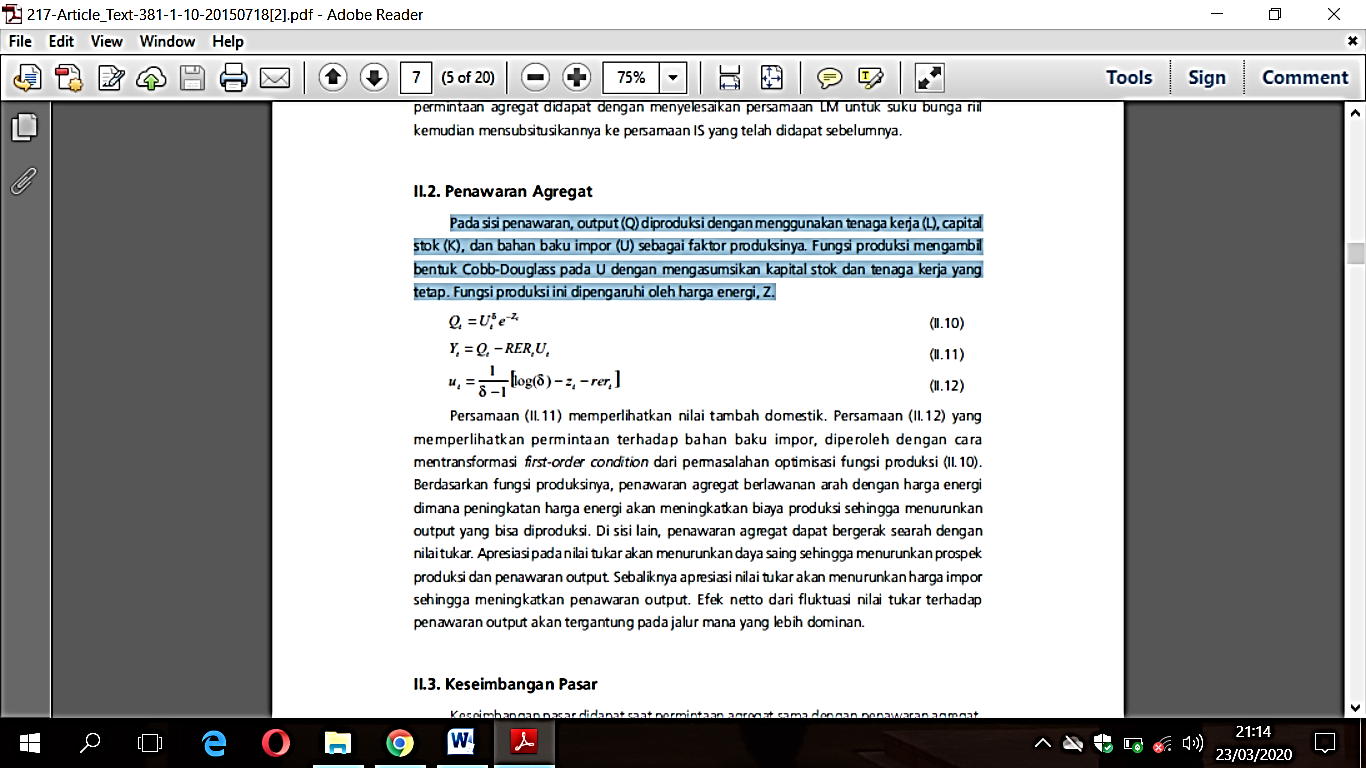
Teori mereka didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha memperbesar pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Teori Peacock dan Wiseman adalah pemerintah ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

**D. Penentuan Permintaan dan Tingkat Output**

Dari sisi permintaan selain dipengaruhi oleh pergerakan nilai tukar, pergerakan output juga terkait erat dengan kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Ekspansi kebijakan moneter akan menurunkan tingkat suku bunga yang selanjutnya dapat meningkatkan investasi dan output. Demikian juga halnya dengan kebijakan fiskal di mana ekspansi pengeluaran pemerintah yang merupakan salah satu komponen permintaan agregat dapat menyebabkan peningkatan output, meskipun dampak crowding-out tetap perlu untuk dipertimbangkan.  Sisi permintaan dispesifikasikan berdasarkan kerangka standard IS-LM dengan modifikasi untuk perekonomian terbuka. Spesifikasi berikut menggambarkan kondisi keseimbangan di pasarbarang maupun pasar keuangan (huruf kecil menunjukkan bentuk dalam logaritma, semua koefisien bernilai positif).



Pada sisi penawaran, output (Q) diproduksi dengan menggunakan tenaga kerja (L), capital stok (K), dan bahan baku impor (U) sebagai faktor produksinya. Fungsi produksi mengambil bentuk Cobb-Douglass pada U dengan mengasumsikan kapital stok dan tenaga kerja yang tetap. Fungsi produksi ini dipengaruhi oleh harga energi, Z.



Persamaan (II.11) memperlihatkan nilai tambah domestik. Persamaan (II.12) yang memperlihatkan permintaan terhadap bahan baku impor, diperoleh dengan cara mentransformasi first-order condition dari permasalahan optimisasi fungsi produksi (II.10). Berdasarkan fungsi produksinya, penawaran agregat berlawanan arah dengan harga energy dimana peningkatan harga energi akan meningkatkan biaya produksi sehingga menurunkan output yang bisa diproduksi. Di sisi lain, penawaran agregat dapat bergerak searah dengan nilai tukar. Apresiasi pada nilai tukar akan menurunkan daya saing sehingga menurunkan prospek produksi dan penawaran output. Sebaliknya apresiasi nilai tukar akan menurunkan harga impor sehingga meningkatkan penawaran output. Efek netto dari fluktuasi nilai tukar terhadap penawaran output akan tergantung pada jalur mana yang lebih dominan.

Keseimbangan pasar didapat saat permintaan agregat sama dengan penawaran agregat. Pada model diasumsikan bahwa pergeseran permintaan dan penawaran dapat terjadi dalam bentuk dua komponen, yaitu anticipated (steady state) dan unanticipated (random). Kombinasi dari jalur permintaan dan penawaran mengindikasikan bahwa output rill tergantung pada pergerakan unanticipated pada nilai tukar, money supply, dan belanja pemerintah. Tambahan lagi, pada jalur penawaran variasi ouput dapat disebabkan oleh pergerakan anticipated pada nilai tukar. Sementara itu pada jalur permintaan, permintaan agregat meningkat sejalan dengan.

Menurut Guritno Mangkoesoebroto (2018), perkembangan pengeluaran pemerintah ditentukan oleh beberapa faktor yaitu :

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

**E. Soal-Soal Latihan:**

* + 1. Jelaskan pengertian pengeluaran pemerintah !
    2. Uraikanlah sifat, jenis dan klasifikasi pengeluaran pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah!
    3. Uraikan prinsip-prinsip pengeluaran pemerintah!
    4. Paparkan teori-teori perkembangan pengeluaran pemerintah, mulai dari teori Rostow dan Musgrave, Adolph Wagner, serta Peacock dan Wiseman!
    5. Jelaskan teori tentang penentuan permintaan dan tingkat output!

**BAB III**

**PENERIMAAN NEGARA**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan sumber-sumber penerimaan negara dalam negeri berupa penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, mampu menguraikan pinjaman luar negeri pemerintah dan hibah, dan mampu memaparkan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. |

* + 1. **Dasar dan Struktur Penerimaan Negara**

Setiap negara memiliki sumber daya ekonomi yang digunakan untuk melaksanakan fungsi pemerintah dalam berbagai bidang dan mencapai kesejahteraan masyarakat. Pada sisi lain, masyarakat memerlukan sumber-sumber ekonomi tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Masyarakat membutuhkan sumber daya manusia yang dapat memanfaatkan dan mengeksplorasi sumber-sumber ekonomi yang tersedia untuk mencapai kesejahteraan bersama. Karena itu, ketersediaan sumber-sumber daya tersebut mendorong pemerintah untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan kegiatan-kegiatannya. Tujuan masyarakat dan pemerintah dapat dicapai dengan mengikutsertakan sumber daya tersebut baik yang disediakan untuk pemerintah maupun masyarakat sendiri sebagai keseluruhan.

**1. Sumber Pendapatan Pemerintah**

Secara umum, pendapatan pemerintah sangat penting untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintah yang menjadi bagian dari pengeluran pemerintah. Pendapatan pemerintah mencakup penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, dan sumber-sumber penerimaan lainnya.

Berbagai sumber penerimaan pemerintah dapat diidentifikasi berikut ini: *pertama,* pajak, yaitu pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat diterima; *kedua,* retribusi, yaitu suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dengan balas jasa yang langsung diterima; *ketiga,* keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara. Penerimaan yang berasal dari sumber ini berasal dari hasil penjualan atau harga barang-barang yang diproduksi oleh perusahaan negara; *keempat,* jenis denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah secara sah; *kelima,* sumbangan masyarakat, untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perizinan (lisensi); *keenam,* percetakan uang. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta kepada bank sentral guna memberikan pinjaman kepada pemerintah; *ketujuh,* hasil dari undian negara. Pemerintah akan mendapatkan dana berupa perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluarannya termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang dari undian negara tersebut; *kedelapan,* pinjaman baik dari dalam atau luar negeri; *kesembilan,* hadiah atau hibah, misalnya pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah atau dari swasta kepada pemerintah, serta dari pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan pemerintah ini bersifat volunter dengan tanpa balas jasa baik langsung maupun tidak langsung. (Jaelani, 2014)

**2. Distribusi Beban Pemerintah**

Distribusi beban pemerintah menuntut adanya kebijakan pemerintah yang mengatur prinsip-prinsip yang ditempuh dalam mendistribusikan beban tersebut kepada masyarakat. Dengan kata lain, sebagai besar beban pemerintah dibiayai dari pajak, sehingga diperlukan aturan bagi pembebanan pajak kepada wajib pajak.

Proses distribusi tersebut pada dasarnya menciptakan faedah (utility) waktu, tempat, dan pengalihan hak milik. Hal penting dari inventarisasi sumber-sumber keungan sebpemerintahan di atas adalah pemecahan masalah mengenai prinsip-prinsip yang harus di tempuh untuk mendistribusikan beban pemerintah ke anggota-anggota masyarakatnya. Kita lihat sekarang mengenai sumber penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak karena pajak adalah sumber penerimaan negar yang terbesar bagi Negara-negara dimanapun. Pajak disamping sebagai sumber penerimaan Negara yang utama (fungsi budget) juga mempunyai fungsi lain yaitu sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam prekonomian (fungsi pengaturan).

Sebagai alat anggaran (budgetary) pajak digunakan sebagai alat untuk mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, terutama kegiatan-kegiatan rutin. Pajak dalam fungsinya sebagai pengatur (regulatory), dimaksudkan terutama untuk mengatur perekonomian guna menuju pada pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, mengadakan distribusi pendapatan serta stabilisasi ekonomi. Tetapi pengertian ini diperluas yaitu untuk mengatur kegiatan-kegiatan baik kegiatan produsen maupun konsumen dalam mencapai tujuannnya masing-masing. Dengan melalui system perpajakan pemerintah dapat menghalangi dihasilkannya barang-barang tertentu yang tidak dikehendaki oleh pemerintah, dan dapat pula pemerintah mencegah konsumsi barang-barang tertentu yang diperkirakan akan mengganggu kesehatan atau di anggap kurang penting oleh pemerintah. Sebaliknya dengan meringankan beban pajak atau menghapus pajak pemerintah dapa tmemajukan suatu kegiatan ekonomi tertentu.

**3. Jenis Pendapatan Pemerintah**

Pendapatan pemerintah yang diterima oleh setiap negara cukup beragam dan berbeda dengan negara lainnya. Hal ini disebabkan antara lain perbedaan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki, falsafah negara yang dianut, tingkat pengeluaran pemerintah, dan kebutuhan masyarakat.

Penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak *(tax revenue)*, meliputi pajak langsung, pajak tidak langsung, bea dan cukai, penerimaan administrasi, dan lain-lain. Sedangkan penerimaan yang berasal bukan dari pajak *(non-tax* *revenue)* mencakup retribusi, keuntungan dari perusahaan negara, denda-denda dan perampasan, sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan pemerintah, pencetakan uang, pinjaman, hadiah, dan sebagainya.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 Tentang APBN Tahun Anggaran 2020 disebutkan bahwa pendapatan negara adalah hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Penerimaan Hibah. UU ini membagi penerimaan negara kepada tiga jenis:

1. Penerimaan Perpajakan, yaitu semua penerimaan negara yang terdiri atas Pendapatan Pajak Dalam Negeri dan Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional. Pendapatan Pajak Dalam Negeri adalah semua penerimaan negara yang berasal dari pendapatan pajak penghasilan, pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah, pendapatan pajak bumi dan bangunan, pendapatan cukai, dan pendapatan pajak lainnya. Sedangkan Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional adalah semua penerimaan negara yang berasal dari pendapatan bea masuk dan pendapatan bea keluar.
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak, yaitu pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme pendapatan dan belanja negara.
3. Penerimaan Hibah, yaitu semua penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, jasa, dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali dan yang tidak mengikat, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Sedangkan terkait penerimaan keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 5 UU ini disebutkan bahwa Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud bersumber dari:

1. Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari:

* Pajak Daerah;
* Retribusi Daerah;
* hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
* lain-lain PAD yang sah meliputi: a. hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan; b. jasa giro; c. pendapatan bunga; d. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan e. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

1. Dana Perimbangan, yang terdiri dari: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.
2. Lain-lain Pendapatan.

Sedangkan maksud dari Pembiayaan bersumber dari:

1. sisa lebih perhitungan anggaran Daerah;
2. penerimaan Pinjaman Daerah;
3. Dana Cadangan Daerah; dan
4. hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

**B. Penerimaan Pajak**

**1. Definisi dan Fungsi Pajak**

Pajak adalah pungutan yang ditarik dari masyarakat tanpa mengakibatkan timbulnya kewajiban bagi pemerintah terhadap pihak pembayar. Menurut sifatnya, pajak adalah wajib. Kewajiban pajak menurut undang-undang dapat dipaksakan. Sedangkan terhadap pelanggar peraturan perpajakan dapat dikenai hukuman yang berlaku. Di Indonesia, sumber penerimaan pajak adalah yang terbesar.

Beberapa ahli mengungkapkan pengertian tentang pajak sebagai berikut:

1. Menurut Rochmat Soemitro, (dalam Mardiasmo, 2011) pajak adalah iuran rakyat kepada khas Negara berdasarkan undangundang (yang sifat dalam dipaksakan)serta tidak mendapat jasa timbal yang lansung di tujukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.
2. Menurut N.J. Feldman (dalam Halim dkk, 2014), pajak sebagai prestasi yang dipaksakan secara sepihak dan terhutang kepada penguasah berdasarkan norma-norma yang di tetapkan secara umum tanpa adanya kontrapretasi (timbal-balik),dan semata-mata hanya di gunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.
3. Menurut P.J.A. (dalam Halim dkk 2014), pajak sebagian iuran masyarakat pada negara (yang sifatnya dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang dapat di tunjukkan secara langsung dan yang di gunakan untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas-tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.
4. Sedangkan dalam UU Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan disebutkan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terhutang oleh orang pribadi atau badan bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tiada mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Disamping sebagai sumber penerimaan negara (fungsi budget), pajak juga dapat difungsikan sebagai alat pengaturan dan pengawasan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan sektor swasta (fungsi regulator). Pada fungsi budget, pajak dimaksudkan untuk mengumpulkan dana yang akan digunakan bagi pembiayaan kegiatan rutin operasional pemerintah mengatur negara. Sedangkan pada fungsi regulator, kebijakan perpajakan dimaksudkan untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang diinginkan dengan cara mengatur pola produksi dan konsumsi barang-barang ekonomi. Dengan sistem perpajakan, pemerintah dapat mendorong investasi yang menghasilkan barang-barang produksi tertentu atau sebaliknya. Mekanisme perpajakan juga dapat diterapkan untuk mendorong atau mengurangi jumlah pendapatan yang dikonsumsikan.

**2. Jenis Pajak**

Jenis-jenis pajak dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu, berdasarkan golongan, berdasarkan sifat, berdasarkan lembaga pemungutnya. (Ratnawati, 2015) Uraiannya adalah sebagai berikut:

**Berdasarkan Golongan:**

1. **Pajak langsung** adalah pajak yang harus di tanggung sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dilihkan atau dibebankan ke orang lain maupun pihak lain. Pajak tersebut harus menjadi tanggungan wajib pajak yang bersangkutan. Contoh: PPh (pajak penghasilan) dibayar oleh pihak-pihak yang memperoleh penghasilan tersebut.
2. **Pajak tidak langsung** adalah pajak yang dapat dialihkan atau dibebankan kepada orang lain atau pihak lain. Pajak tidak langsung bisa terjadi jika terdapat suatu kegiatan, peristiwa atau perbuatan yang menyebabkan pajak terhutang,misalnya ketika terjadi penyerahan barang dan jasa. Contoh: PPN (pajak pertambahan nilai) adalah pajak yang terjadi karena adanya pertambahan nilai terhadap barang dan jasa. Jenis pajak ini di bayarkan oleh produsen maupun pihak yang menjual barang, akan tetapi pajak tersebut dibebankan kepada konsumen, baik secara eksplisit maupun implisit (dimasukkan dalam harga jual).

**Berdasarkan Sifat:**

1. **Pajak Subjektif** adalah pajak yang dalam pengenaanya memperlihatkan keadaan pribadi wajib pajak. Pajak subjektif adalah pajak yang memperhatikan keadaan subjeknya.

Contohnya adalah PPh (pajak penghasilan). Dalam hal pph terdapat subjek pajak (wajib pajak) yang berupa perorangan. Pembebanan pph kepada orang tersebut dilakukan dengan melihat keadaan pribadi wajib pajak (status perkawinan,jumlah anak,dan tanggungan-tanggungan lain). Keadaan pribadi wajib pajak tersebut digunakan untuk menentukan seberapa besar penghasilan yang tidak kena pajak.

1. **Pajak Objektif** adalah pajak yang dalam pengenaanya memperhatikan objek yang berupa benda, keadaan, perbuatan, dan atau peristiwa yang menyebabkan munculnya kewajiban untuk membayar pajak, tanpa memperhatikan keadaan pribadi wajib pajak. Contohnya: ppn (pajak pertambahan nilai), ppnbm (pajak penjualan atas barang mewah), dan pbb (pajak bumi bangunan).

**Berdasarkan Lembaga Pemungutannya:**

1. **Pajak Negara** adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat. Hasil pemungutan pajak tersebut digunakan untuk membiayai keperluan umum rumah tangga Negara. Contoh: PPh, PPn dan PPnBM
2. **Pajak Daerah** adalah pajak yang dioungut oleh pemerintah daerah, baik itu pemerintah daerah tingkat I (pajak provinsi), maupun pemerintah daerah tingkat II (pajak kabupaten/kota). Hasil pemungutan pajak tersebut digunakan untuk membiayai keperluan umum daerah masing-masing.

Contoh: pajak kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak hiburan,p ajak reklame, pajak rokok, pajak air permukaan, pajak hotel, pajak restoran, pajak perkotaan, pajak mineral bukan loham dan batuan, pajak hak atas tanah dan bangunan.

1. **Pajak Provinsi:** meliputi pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan bermotor, serta pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
2. **Pajak kabupaten/kota:** meliputi pajak hotel, pajak restoran, pajak reklame, pajak hiburan, pajak parkir, pajak bumi dan bangunan predesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

**C. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)**

Pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, pelindungan masyarakat, kepastian hukum, dan pengelolaan kekayaan negara, termasuk pemanfaatan sumber daya alam, dapat mewujudkan suatu bentuk penerimaan negara yang disebut sebagai PNBP. PNBP pada prinsipnya memiliki dua fungsi, yaitu fungsi penganggaran (*budgetary*) dan fungsi pengaturan (*regulatory*). Selaku fungsi penganggaran (budgetary), PNBP merupakan salah satu pilar pendapatan negara yang memiliki kontribusi cukup besar dalam menunjang anggaran pendapatan dan belanja negara, melalui optimalisasi penerimaan negara. Sedangkan selaku fungsi pengaturan (regulatory), PNBP memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung kebijakan Pemerintah untuk pengendalian dan pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan sumber daya alam. Pengendalian dan pengelolaan tersebut sangat penting artinya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, kemandirian bangsa, dan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan.

PNBP telah memberikan kontribusi dalam pembangunan nasional, namun demikian pengelolaan PNBP masih menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan, antara lain adanya pungutan tanpa dasar hukum, terlambat/tidak disetor ke Kas Negara, penggunaan langsung PNBP, dan PNBP dikelola di luar mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara. (Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak)

Pada Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, disebutkan bahwa PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara.

**D. Pinjaman Luar Negeri dan Hibah**

Penyelenggaraan sebuah negara membutuhkan biaya untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan ekonomi. Biaya tersebut salah satunya didapatkan dari penerimaan pajak atau lain sebagainya. Namun, pendapatan negara terkadang tidak cukup untuk menyelenggarakan permerintahan dan pembangunan ekonomi. Bagi negara-negara yang belum/tidak mampu menghimpun tabungan domestik secukupnya untuk mendorong pertumbuhan ekonominya biasanya mencari sumber pembiayaan dari negara-negara lain.

Dalam UU APBN T.A. 2020 disebutkan bahwa salah satu bentuk pendapatan negara itu adalah penerimaan hibah, yang dapat berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Dengan demikian, penerimaan luar negeri ini salah satu bentuknya adalah hibah. Namun tidak itu saja, bentuk penerimaan luar negeri ini juga dapat berbentuk pinjaman luar negeri, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Dalam PP ini, yang disebut Pinjaman Luar Negeri adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Pemerintah berwenang melakukan pinjaman luar negeri yang berasal dari luar negeri dan pihak swasta. Pinjaman luar negeri digunakan untuk membiayai defisit APBN, membiayai kegiatan prioritas Kementerian atau Lembaga, mengelola portofolio utang, diteruspinjamkan kepada pemerintah daerah, diteruspinjamkan kepada BUMN atau dihibahkan kepada pemerintah daerah.

Sedangkan yang dimaksud dengan hibah adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari Pemberi Hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri. Hibah digunakan untuk: a. mendukung program pembangunan nasional; dan/atau b. mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan. Hibah yang bersumber dari luar negeri dapat: a. diterushibahkan atau dipinjamkan kepada Pemerintah Daerah; atau b. dipinjamkan kepada BUMN, sepanjang diatur dalam Perjanjian Hibah.

Hibah yang diterima Pemerintah berbentuk uang tunai, uang untuk membiayai kegiatan, barang/jasa dan/atau surat berharga. Sedangkan sumbernya dapat berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Hibah yang bersumber dari dalam negeri berasal dari:

* + Lembaga keuangan dalam negeri;
  + Lembaga non keuangan dalam negeri;
* Pemerintah daerah;
* Perusahaan asing yang berdomisili dan melakukan kegiatan di wilayah negara republik indonesia;
* Lembaga lainnya; dan
* Perorangan.

Sedangkan hibah yang bersumber dari luar negeri berasal dari:

* + Negara asing;
  + Lembaga di bawah perserikatan bangsa-bangsa;
  + Lembaga multilateral;
  + Lembaga keuangan asing;
  + Lembaga non keuangan asing;
* Lembaga keuangan nasional yang berdomisili dan melakukan kegiatan usaha di luar wilayah negara Republik indonesia; dan
* Perorangan.

**E. Sumber Penerimaan Keuangan Daerah**

Penerimaan keuangan daerah, sebagaimana telah dijelaskan sekilas di atas, diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 5 UU ini disebutkan bahwa Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud bersumber dari:

* 1. Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan lain-lain PAD yang sah meliputi: a. hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan; b. jasa giro; c. pendapatan bunga; d. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan e. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.
  2. Dana Perimbangan, yang terdiri dari: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.
  3. Lain-lain Pendapatan.

Sedangkan maksud dari Pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran Daerah, penerimaan Pinjaman Daerah, Dana Cadangan Daerah, dan hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

**Soal-Soal Latihan:**

* + 1. Jelaskan sumber-sumber penerimaan negara!
    2. Uraikan bagaimana yang dimaksud pajak sebagai sumber penerimaan negara, serta sebutkan jenis-jenisnya!
    3. Jelaskan yang dimaksud dengan penerimaan negara bukan pajak!
    4. Apa itu pinjaman luar negeri dan hibah, sebutkan dasar hukum dan tujuan penyelenggaraannya!
    5. Paparkanlah satu persatu sumber-sumber penerimaan keuangan daerah!

**BAB IV**

**PEMBIAYAAN SEKTOR PUBLIK PEMERINTAH**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menguraikan prinsip dasar pembiayaan; mampu menjelaskan pengertian dari sektor publik dan analisis sektor publik; mampu menjelaskan pengertian pembiayaan sektor publik oleh pemerintah, dasar hukum, macam-macam, tujuannya; mampu menjelaskan implikasi pembiayaan sektor publik; mampu menerangkan bagaimana partisipasi swasta dalam pembiayaan sektor publik. |

**A. Prinsip Dasar Pembiayaan**

Kata “pembiayaan” berasal dari kata dasar “biaya”, yang di dalam KBBI diartikan sebagai “uang yang dikeluarkan untuk mengadakan (mendirikan, melakukan, dan sebagainya) sesuatu; ongkos; belanja; pengeluaran.” Sehingga kata “pembiayaan” diartikan sebagai “segala sesuatu yang berhubungan dengan biaya.” Pembiayaan secara luas berarti *financing* atau pembelanjaan, yaitu pendanaan yang dikeluarkan untuk mendukung investasi yang telah direncanakan, baik dilakukan sendiri maupun dijalankan oleh orang lain. Dalam arti sempit, pembiayaan dipakai untuk mendefinisikan pendanaan yang dilakukan oleh lembaga pembiayaan, seperti bank syariah kepada nasabah.

Pembangunan infrastruktur sangat diperlukan. Semakin maju dan berkembang suatu kota maka semakin banyak penduduknya sehingga besar pula kebutuhan akan infrastruktur yang lebih besar dan lebih memadai. Karena kebutuhan pembangunannya semakin besar maka biaya yang diperlukan juga semakin meningkat. Sehingga sangat diperlukan pembiayaan pembangunan. Pembiayaan pembangunan digunakan untuk memenuhi anggara kebutuhan kota atau negara terutama pada pembangunan infrastrukturnya, terutama pada negara berkembang seperti Indonesia.

Berdasarkan sumbernya, pembiayaan dapat dibagi menjadi dua, yaitu sumber pembiayaan konvensional dan sumber pembiayaan non-konvensional. Sumber pembiayaan konvensional merupakan pembiayaan yang didapat dari pendapatan negara atau daerah, misalnya APBD dan APBN serta pajak. Sedangkan sumber pembiayaan non-konvensional adalah pembiayaan yang sumbernya berasal dari kolaborasi antara pihak pemerintah dan pihak swasta maupun masyarakat. Sumber pembiayaan non-konvensional dapat dibagi menjadi tiga, yaitu sumber pembiayaan dari pendapatan, hutang, dan kekayaan. Contoh dari sumber pembiayaan non-konvensinal adalah seperti joint venture, Development Impact Fee (DIF), obligasi, dan lain-lainnya. Contoh lainnya adalah Private Public Partnership (PPP) atau bisa juga disebut dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS).

Besaran pembiayaan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain 1) asumsi dasar makro ekonomi, 2) kebijakan pembiayaan, dan 3) kondisi dan kebijakan lainnya.

Pembiayaan Dalam Negeri meliputi: 1) Pembiayaan perbankan dalam negeri, 2) Pembiayaan nonperbankan dalam negeri, 3) Hasil pengelolaan asset, 4) Surat berharga negara neto, 5) Pinjaman dalam negeri neto, 6) Dana investasi pemerintah, dan 7) Kewajiban penjaminan. Sedangkan Pembiayaan Luar Negeri meliputi: 1) Penarikan Pinjaman Luar Negeri yang terdiri atas Pinjaman Program dan Pinjaman Proyek, 2) Penerusan pinjaman, dan 3) Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri, terdiri atas Jatuh Tempo dan Moratorium.

**B. Sektor Publik Perekonomian**

**1. Sektor Publik**

Istilah sektor publik lebih tertuju pada sektor negara, usaha-usaha negara, dan organisasi nirlaba negara. Dapat dikatakan bahwa sektor publik adalah pemerintah dan unit-unit organisasinya, yaitu unit-unit yang dikelola pemerintah dan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak atau pelayanan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, dan keamanan. Dengan demikian, cukup beralasan bahwa istilah sektor publik dapat berkonotasi perpajakan, birokrasi, atau pemerintah. Selanjutnya, adalah lebih mudah jika istilah sektor publik dilawankan dengan istilah sektor privat/ swasta/ bisnis (lihat Jones dan Pendlebury 1996).

Istilah “sektor publik” sendiri memiliki pengertian yang bermacam- macam. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu (ekonomi, politik, hukum, dan sosial) memiliki cara dan defenisi yang berbeda-beda. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik (Mardiasmo, 2009).

Menurut Nordiawan (2009) sektor publik merupakan sebuah entitas ekonomi yang memiliki keunikan tersendiri. Disebut sebagai entitas ekonomi karena memiliki sumber daya ekonomi yang tidak kecil. Sektor publik juga melakukan transaksi–transaksi ekonomi dan keuangan, tetapi berbeda dengan entitas ekonomi lain, khususnya perusahaan komersial yang mencari laba, sumber daya ekonomi sektor publik dikelola tidak untuk tujuan mencari laba (nirlaba).

**2. Menganalisis Sektor Publik**

Ada empat tingkatan analisis terhadap sektor publik, yakni menguraikan apa yang dilakukan pemerintah, menelaah konsekuensi dari tindakan pemerintah, mengevaluasi berbagai pilihan kebijakan, dan menafsirkan kekuatan-kekuatan politik yang mendasari keputusan-keputusan pemerintah.

1. **Menguraikan kegiatan-kegiatan pemerintah (sektor publik) dalam perekonomian.** Kegiatan-kegiatan itu sangat banyak, rumit, dan menyangkut nilai yang sangat besar. Dalam APBN, mata anggaran tidak mudah ditelusuri untuk digolong-golongkan mana yang termasuk kegiatan sektor publik dalam perekonomian dan mana yang bukan.
2. **Menelaah konsekuensi tindakan pemerintah**. Ketika pajak dikenakan pada perusahaan, siapa sesungguhnya yang menanggung beban itu? Sekurang-kurangnya sebagian dari beban pajak dialihkan oleh perusahaan itu ke konsumen melalui harga yang lebih tinggi, sebagian lagi dialihkan ke buruh melalui upah yang lebih rendah. Apa konsekuensi dari penetapan usia pensiun yang lebih tinggi? Apa pengaruh dari perubahan status universitas negeri menjadi badan hukum milik negara? Apa pengaruh subsidi pupuk terhadap kesejahteraan petani, kesejahteraan konsumen, dan keuangan negara?
3. **Mengevaluasi berbagai pilihan kebijakan publik**. Untuk itu perlu diketahui tidak hanya konsekuensi dari tiap kebijakan, tetapi juga kriteria yang akan digunakan untuk menilai pilihan-pilihan tersebut. Pertama, perlu diketahui tujuan kebijakan pemerintah; kemudian perlu dipastikan seberapa besar kebijakan itu memenuhi kriteria tersebut.
4. **Menafsirkan Proses-proses politik**. Keputusan kolektif terjadi melalui proses politik. Dapatkah dijelaskan bagaimana suatu keputusan tertentu dipilih dari berbagai pilihan yang tersedia? Ekonom mengidentifikasi berbagai kelompok yang diuntungkan atau dirugikan oleh keputusan tersebut dan menganalisis insentif yang dihadapi oleh kelompok- kelompok tersebut untuk mengupayakan proses politik untuk mencapai keputusan yang menguntungkan mereka. Ekonom juga menganalisis struktur pemerintahan, yakni rules of the game (aturan-aturan yang mengarahkan proses pengambilan keputusan) yang berpengaruh terhadap keputusan akhir kebijakan publik. Kemudian, pertanyaan lebih lanjutnya menyangkut faktor-faktor apa yang menentukan pilihan rules of the games. Dalam hal ini ilmu politik dan ilmu ekonomi menjadi bergabung. Namun, ilmu ekonomi lebih menekankan insentif ekonomi yang berpengaruh terhadap perilaku para pelaku proses politik, atau pengaruh kepentingan pribadi (economic self-interest) dalam penentuan hasil akhir.

**C. Pembiayaan Sektor Publik oleh Pemerintah**

**1. Pengertian Pembiayaan Sektor Publik**

Pengertian Pembiayaan sektor publik menurut Indra Bastian yaitu “mekanisme teknik dan analisa pembiayaan yang diterapkan para pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM, dan yayasan sosial, maupun para proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta.:

Menurut Mardiasmo bahwa “pembiayaan sektor publik memiliki pengertian yang bermacam-macam. Hal tersebut merupakan konsekuensinya dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu (ekonomi, politik, hukum, dan sosial) memiliki cara pandang dan definisi yang berbeda-beda. Dari sudut pandangan ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik.”

Secara umum maka pembiayaan merupakan suatu aktivitas yang memiliki tujuan.Tujuan pembiayaan diarahkan untuk mencapai hasil tertentu, dan hasil tersebut harus memiliki manfaat. Pembiayaan yang digunakan pada sektor swasta maupun sektor publik mempunyai tujuan yang berbeda. Dari perspektif ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yaitu aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Sejalan dengan persepktif ilmu ekonomi tersebut. Tujuan pembiayaan sektor publik adalah untuk memberikan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan publik.

**2. Macam-macam Pembiayaan Sektor Publik**

**a) Line Item Budget**

Line item budget termasuk kategori sistem Pembiayaan yang cukup tua sehingga disebut sebagai bagian dari sistem pembiayaan tradisional. Sistem pembiayaan dengan pendekatan ini memiliki sejumlah kelebihan dan kelemahan. Karena sistem pembiayaan disajikan dalam bentuk input dan atau sumber daya yang digunakan.

* + Kelebihan : Berfokus pada input dan memberikan informasi tentang berapa banyak dibelanjakan dan bagaimana membelanjakannya tetapi kurang menekankan mengenai apa yang dibelanjakan.
  + Kelemahan : kurang menekankan mengenai apa yang dibelanjakan. dan Kurang dapat menginformasikan tentang efisiensi pembiayaan karena tidak dilakukan pengkaitan antara input dengan output.

### b) Incremental Budget

### Merupakan sistem pembiayaan yang hanya menambah atau mengurangi jumlah biaya dengan mengggunakan data pembiayaan tahun lalu sebagai dasar perencanaan tahun sekarang, atau pembiayaan tahun sekarang sebagai dasar perencanaan pembiayaan tahun depan. Logika pada sitem pembiayaan ini adalah rutinitas dan kesinambungan kegiatan.

* Kelebihan : cocok untuk pembiayaan kegiatan yang bersifat rutin dan selalu dilaksanakan, misalnya kegiatan administrasi kantor, pemeliharaan, dan operasional rutin organisasi. Dan mudah dilakukan karena tidak harus merumuskan dari awal, tentang pos-pos pembiayaan apa saja yang dibutuhkan untuk pelaksanaan suatu perogram, kegiatan operasi organisasi.
* Kelemahan : karena menggunakan pembiayaan tahun lalu sebagai dasar pembiayaan, maka seringkali terjadi duplikasi pembiayaan. Pembiayaan yang semestinya tidak diperlukan lagi masih tetap terus dianggarkan sehingga menyebabkan pemborosan.

### Planning, Programing, Budgeting System (PPBS)

Salah satu revormasi keuangan pembiayaan sektor publik adalah adanya upaya mereformasikan pembiayaan dari sistem pembiayaan tradisional. Menjadi pembiayaan modern yang berorientasi pada pendekatan new public management. Pembiayaan modern sektor publik tersebut antara lain: planning, programing, budgeting system (PPBS), sero based budgetinig (ZBB), performance budget, dan butgetting for results (BFR).

Merupakan sistem pembiayaan yang penyusunan pembiayaannya berdasarkan pogram. Setiap unit kerja memiliki visi, misi, tujuan, dan setrategi organisasi yang dituangkan dalam renstra unit kerja. Denstra unit kerja kemudian dijabarkan dalam rencana operasional yang berisi program kerja beserta target kinerjanya.

### d) Zero Based Budgeting (ZBB)

### Merupakan sistem pembiayaan berbasis nol atau mulai dari nol ZBB tidak mejadikan pembiayaan tahun lalu sebagai dasar penyusunan pembiayaan tahun sekarang sebagaimana dalam line item dan incremental budget. SBB menjadikan setiap pembiayaan merupakan pembiayaan yang baru sehingga dimulai dari nol.

## 4. Peran Pembiayaan Sektor Publik

Pembiayaan merupakan rencana jangka pendek organsisasi yang dinyatakan dalam bentuk keuangan. Pembiayaan sektor publik yang dipresentasikan dalam APBN dan APBD menggambarkan tentang rencana keuangan di masa datang mengenai jumlah pendapat, belanja surplus/defisit, pembiayaan, serta program kerja dan aktivitas yang akan dilakukan. Peran pembiayaan sektor publik dapat dilihat dari aspek makro dan aspek mikro.

* Aspek makro (peran pembiayaan dalam tatanan makro ekonomi, sosial dan politik suatu negara).
* Aspek mikro (peran pembiayaan dalam suatu organisasi yang dilihat dari sudut pandangang manajerial organisasi).

*1) Pembiayaan Sebagai Alat Alokasi*

a. Alokasi berdasarkan urusan

Urusan Pemerintah adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangan dalam rangka melindungi, melayani, membedayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Urusan organisasi meliputi utusan wajib dan urusan pilihan. Alokasi pembiayaan berdasarkan urusan menetapkan beberapa pembiayaan yang diperuntukkan untuk belanja pelaksanaan urusan wajib dan berapa jumlah pembiayaan untuk urusan pilihan.

Urusan wajib merupakan bidang-bidang yang menjadi kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, sedangkan urusan pilihan merupakan bidang-bidang tertentu yang menjadi pilihan untuk dikembangkan.

b. Alokasi berdasarkan fungsi

Pembiayaan dapat dialokasikan berdsarkan fungsi. Alokasi berdasarkan fungsi meliputi : Pelayanan umum ketertiban dan ketentraman, Ekonomi, Lingkungan hidup, Perumahan dan fasilitas umum, Kesehatan, Pariwisata dan budaya, Pendidikan, Perlindungan social, Agama, Pertahanan

*2) Pembiayaan sebagai alat distribusi*

Pembiayaan sektor publik juga berfungsi sebagai alat distribusi, untuk mendistribusikan pendapatan atau sumber daya publik agar terjadi pemerataan dan keadilan ekonomi. Melalui pembiayaan sektor publik ketimbang ekonomi antara daerah dan antara masyarakat miskin dengan yang kaya dapat dikurangi. Mekanisme distribusi ekonomi melalui pembiayaan sektor publik dilakukan dalam bentuk pemberian subsidi kepada masyarakat, pemberian dana transfer atau perimbangan, dan meliputi program-program pro-rakyat.

*3) Pembiayaan sebagai Alat Perencanaan*

Pembiayaan merupakan alat perencanaan organisasi dalam bentuk keuangan untuk periode tertentu. Kemudian berisi estimasi pendapatan yang akan diterima dan pengeluaran yang akan dilakukan selama periode pembiayaan. Berawal dari rencana program dan kegiatan yang akan dilakukan orgabisasi beserta kebutuhan danan yang diperlukan dan target kinerja yang hendak dicapai.

*4) Pembiayaan sebagai Alat Pengendalian*

Pembiayaan sebagai alat pengendalian manajemen agar orang- orang dalam organisasi yang bertanggung jawab atas implementasi strategi, program kegiatan, dan pembiayaan bekerja sesuai dengan yang direncanakan dalam pembiayaan (on burget) dan tidak menyimpang dari pembiayaan (out of budget).

Dalam kaitan pembiayaan sebagai alat pengendalian ini, pada Pasal 34 UU No.17 tahun 2003 disebutkan:

1. Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
2. Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan pembiayaan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
3. Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang- undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang- undang ini.

*5) Pembiayaan sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi*

Pembiayaan berfungsi sebagai alat untuk mengkoordinasikan berbagai bagian organisasi dalam peroses perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban pembiayaan. Koordinasi pembiayaan antara berbagai bagian dalam organisasi dimaksudkan untuk :

1. Mensinkronkan program kerja da pembiayaan unit kerja satu dengan lainnya sehingga dapat dihilangkan duplikasi program dan pembiayaan;
2. Mensinkronkan program kerja dan pembiayaan uit-unit kerja dengan visi, misi, tujuan, kebijakan, sasaran, target, dan strategi organisasi yang dituangkan dalam perencanaan jangka panjang, jangka pendek yang sudah ditetapkan;
3. Mensinkronkan perogram kerja dan pembiayaan unit kerja dengan dokumen perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek unit kerja bersangkutan.

*6) Pembiayaan sebagai Alat Penilaian Kinerja*

Organisasi atau manajer dinilai kinerjanya berdasarkan relalisasi dengan target pembiayaan. Kinerja pendapatan dinilai baik apabila realisasinya lebih besar daripada pembiayaannya, karena pembiayaan pendapatan merupakan batas minimal atas pendapatan yang harus diperoleh. Sebaliknya, kinerja belanja dinilai baik apabila tealisasainya tidak melampaui target pembiayaan, sebab pembiayaan belanja merupakan batas maksimal belanja yang boleh dilakukan. Dan selain itu pembiayaan kinerja juga dapat dilihat berdasarkan surplus/defisit, pembiayaan, serta sisa pembiayaan.

## 5. Tujuan Pembiayaan Sektor Publik

Tujuan Pembiayaan pada organisasi sektor publik adalah untuk :

* + 1. Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi.
    2. Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggung jawab mengelola secara tepat dan efektif perogram dan penggunaan sumber data yang menjadi wewenangnya.
    3. Memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik;

Pembiayaan sektor publik terkait dengan tiga hal pokok, yaitu: (1) penyediaan informasi; (2) pengendalian manajemen; (3) dan akuntabilitas. Pembiayaan sektor publik merupakan alat informasi baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik. Bagi pemerintah, informasi pembiayaan digunakan dalam proses pengendalian manajemen mulai dari perencanaan strategik, pembuatan program, pembiayaan, evaluasi kinerja, dan pelaporan kinerja.

**E. Soal-Soal Latihan:**

1. Jelaskan pengertian dari sektor publik dan bagaimana menganalisis sektor publik?
2. Uraikan prinsip dasar pembiayaan pembangunan!
3. Jelaskan pengertian pembiayaan sektor publik oleh pemerintah, dasar hukum, macam-macam, tujuannya!
4. Uraikan bagaimana implikasi pembiayaan sektor publik!
5. Terangkan bagaimana terkait partisipasi swasta dalam pembiayaan sektor publik!

**BAB V**

**ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pengertian APBN; mampu menguraikan fungsi, struktur dan klasifikasi APBN; mampu memaparkan proses penyusunan hingga pertanggungjawaban pelaksanaan APBN; mampu menjelaskan dampak APBN terhadap perekonomian; serta dapat mengenal bentuk dan postur APBN T.A. 2020 dengan baik. |

1. **Pengertian APBN**

Kata “anggaran” merupakan terjemahan dari kata “*budget*” dalam bahasa Inggris. Dalam KBBI, anggaran diartikan sebagai: 1) perkiraan; perhitungan; 2) aturan; 3) taksiran mengenai penerimaan dan pengeluaran kas yang diharapkan untuk periode yang akan datang; 4) rencana penjatahan sumber daya yang dinyatakan dengan angka, biasanya dalam satuan uang. Definisi anggaran yang dibuat oleh *The National Committee on Governmental Accounting* adalah sebagai berikut: *“A budget is a plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them”*. Maksudnya adalah anggaran merupakan rencana operasional keuangan yang mencakup suatu estimasi pengeluaran untuk suatu jangka waktu tertentu sekaligus berisi juga usulan cara untuk membiayai pengeluaran tersebut. (Muhammad Gade, 2002).

Merujuk Pasal 12 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

1. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
2. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
3. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara (Pasal 12 ayat (2) UU No. 1/2004). Tahun anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan. APBN ini mencatat seluruh pendapatan yang diterima negara serta belanja atau pengeluaran pemerintah tiap tahunnya (1 Januari - 31 desember). Penyusunan APBN Indonesia sendiri dilakukan oleh kementrian Keuangan RI yang kemudian dosetujui oleh DPR.

Sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Sebelumnya, tahun anggaran dimulai tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun kalender sebagai tahun anggaran ini kemudian dikukuhkan dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara (Pasal 4 UU No. 17/2003 dan Pasal 11 UU No. 1/2004).

**B. Fungsi dan Struktur APBN**

**1. Fungsi APBN**

Menurut Nafarin (2013), seluruh fungsi anggaran di dalam suatu organisasi dapat dikelompokkan ke dalam empat fungsi pokok, yaitu fungsi:

* 1. *Planning* (Perencanaan). Didalam fungsi ini ditetapkan tujuan jangka panjang, tujuan jangka pendek, sasaran yang ingin dicapai, strategi yang akan digunakan dan sebagainya. didalam fungsi ini berkaitan dengan segala sesuatu yang ingin dihasilakan dan dicapai perusahaan di masa mendatang. termasuk di dalamnya menetapkan produk yang akan dihasilkan, bagaimana menghasilkannya, sumber daya yang dibutuhkan untuk menghasilkan produk tersebut, bagaimana memasarkan produk tersebut dan sebagainya.
  2. *Organizing* (Pengorganisasian). Setelah segala sesuatu yang ingin dihasilkan dan dicapai perusahaan di masa depan telah ditetapkan, maka perusahaan harus mencari sumber daya yang dibutuhkan untuk merealisasikan rencana yang telah tersebut. Dimulai dari upaya memperoleh bahan baku, mencari mesin yang dibutuhkan untuk mengelola bahan tersebut, bangunan yang dibutuhkan untuk mengelola produk tersebut, mencari tenaga kerja dengan kualifikasi yang dibutuhkan, mencari modal yang dibutuhkan untuk menghasilkan produk yang direncanakan dan sebagainya.
  3. *Actuating* (Menggerakkan). Setelah sumber daya yang dibutuhkan diperoleh, maka tugas manajemen selanjutnya adalah mengarahkan dan mengelola setiap sumber daya yang telah dimiliki perusahaan tersebut agar dapat digunakan sesuai dengan fungsinya masing-masing. Setiap seumber daya yang ada harus dikerahkan, dikoordinasikan satu dengan lainnya agar dapat bekerja optimal untuk mencapai tujuan perusahaan.
  4. *Controlling* (Pengendalian). Setelah sumber daya yang dibutuhkan perusahaan diperoleh dan diarahkan untuk bekerja sesuai dengan fungsi masing-masing, maka langkah berikutnya adalah memastikan bahwa setiap sumber daya tersebut telah bekerja sesuai dengan rencana yang telah dibuat perusahaan untuk menjamin bahwa tujuan perusahaan secara umum dapat dicapai. Fungsi ini berkaitan erat dengan upaya untuk menjamin bahwa setiap sumber daya organisasi telah bekerja dengan efektif dan efisien.

APBN kemudian digunakan sebagai sumber pendanaan bagi pelaksanaan trilogi pembangunan yang mencakup: pertumbuhan, pemerarataan, dan stabilisasi ekonomi. Tiga trilogi pembangunan ini sendiri merupakan sebuah realisasi dari teori tentang 3 fungsi fiskal tersebut yaitu:

1. Alokasi barang publik (*allocation*). Merupakan funsi yaitu yang bertugas untuk menyediakan barang publik (*public goods provosion*) yang diharapakan dapat memberikan ekternatilitas positif bagi investasi guna memacu pertumbuhan ekonnomi. Contoh alokasi barang publik tersebut adalaah jalan raya, sekolah, pelayanan, kesehatan, dll.
2. Distribusi pendapatan (*distribution*). Merupakan fungsi APBN dalam rangka memperbaiki distribusi pendapatan. Instrumen yang palin utama digunakan dalam memacu distribusi pendapatan adalah pajak dan subsidi.Pajak dan konsumsi ini memiliki dampak langsung yang dapat memengarKuhi ataupun mengarahkan keinginan kerja dan konsumsi masyarakat.
3. Stabilisasi perekonomian (*stabilization*). Fungsi stabilisasi berkaitran erat dengan politik Anggaran tergantung keadaan ekonomi yang sedang terjadi. Dalam kondisi resesi (melemahnya pertumbuhan ekonomi), sebaiknya pemrintah menempuh politik anggaran deficit (*budget deficit*) untuk mendorong permintaan. Dalam kondisi ekonomi membaik (*recovery*).

**2. Struktur APBN**

Struktur APBN terdiri dari anggaran penerimaan dan anggaran belanja. Pada sisi penerimaan dicatat penerimaan dari dalam negeri dan penerimaan dari luar negeri. Pada sisi pengeluaran terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Kedua mata anggaran di kedua sisi APBN tersebut dikonfrontasikan satu sama lain. Penerimaan dalam negeri digunakan untuk membiayai belanja rutin, sedangkan penerimaan luar negeri digunakan untuk membiayai belanja pembangunan. Dengan demikian terjadilah *internal balance* dalam APBN berimbang dan dinamis itu. APBN tidak boleh menjadi sumber inflasi karena bersifat internal balance. Oleh karena itu, belanja rutin hanya disediakan sepanjang ada dana dari penerimaan dalam negeri, sedangkan belanja pembangunan dapat dilakukan apabila terdapat penerimaan bantuan/pinjaman/utang luar negeri. *Internal balance* APBN berimbang dan dinamis akan memupuk *internal saving. Internal saving* ini merupakan selisih positif antara penerimaan dalam negeri dan belanja rutin.

Konsep *internal balance* dan *internal saving* dalam APBN berimbang dan dinamis didasari oleh persamaan pendapatan nasional yaitu:

Y = C+ I dan Y = C+S

dimana :

Y = pendapatan negara dari dalam negeri

Y1 = pendapatan negara dari luar negeri

C = konsumsi atau pengeluaran rutin

I = investasi atau pengeluaran pembangunan

S = tabungan negara

Persamaan dalam perekonomian terbuka tersebut dapat kita bagi menjadi dua. Persamaan pertama adalah:

Y+Y1 = C+I atau Y+C = Y1+ I

artinya pendapatan dalam negeri ditambah pinjaman luar negeri sama dengan belanja rutin ditambah belanja pembangunan.

Sementara itu persamaan kedua:

Y = C+S

Y- C = S

artinya pendapatan dalam negeri dikurangi belanja rutin sama dengan tabungan negara.

Secara konseptual, struktur APBN sekarang mengikuti struktur anggaran pemerintah yang ada dalam The Government Finance Statistics (GFS) yang dikembangkan oleh IMF (International Monetary Fund) dan dalam The System of National Account (SNA) yang dikembangkan PBB. Struktur APBN dapat disusun menurut suatu T-account dimana di sisi kiri merupakan penerimaan dan di sisi kanan pengeluaran.

Berimbang artinya jumlah keseluruhan pengeluaran harus sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan (termasuk bantuan dan pinjaman luar negeri). Dinamis artinya dalam hal penerimaan lebih rendah dari perencanaan maka pemerintah mengurangi pengeluaran. Hal ini berarti bahwa pemerintah tidak melakukan peminjaman domestik dengan mengeluarkan obligasi. Sebaliknya jika penerimaan melebihi target maka pemerintah meningkatkan pengeluaran. Selain itu konsep dinamis juga diartikan adanya usaha peningkatan dalam penerimaan dan pengeluaran dari tahun ke tahun. Konsep fungsional dimaksudkan bahwa fungsi dari penerimaan pembangunan semata mata untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Hal ini untuk menghindari penggunaan hutang luar negeri untuk pengeluaran rutin.

**C. Proses Penyusunan Hingga Pertanggungjawaban APBN**

Dalam perspektif siklus anggaran disebutkan bahwa pengelolaan APBN dilakukan dalam 5 (lima) tahap, yaitu tahap perencanaan APBN, penetapan UU APBN, pelaksanaan UU APBN, pengawasan pelaksanaan UU APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan UU APBN. Hasil pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN digunakan sebagai pertimbangan dalam penyusunan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya. Oleh karena itu, proses tersebut merupakan suatu lingkaran yang tidak terputus, dan karena itu sering disebut sebagai siklus atau daur atau lingkaran anggaran negara (APBN).

1. Tahap Perencanaan APBN

Pada tahap ini terdapat 6 (enam) langkah yang harus dilakukan, yaitu:

1. Penyusunan Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja-KL)
2. Pembahasan Renja-KL

Kementerian Perencanaan setelah menerima Renja-KL melakukan penelaahan bersama Kementerian Keuangan. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL)

c). Penyusunan Anggaran Belanja

RKA-KL hasil telaahan Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan menjadi dasar penyusunan Anggaran Belanja Negara.

d). Penyusunan Perkiraan Pendapatan Negara

Berbeda dengan penyusunan sisi belanja yang disusun dari kumpulan usulan belanja tiap Kementerian Negara/Lembaga yang ditelaah oleh Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan, penentuan perkiraan pendapatan negara pada prinsipnya disusun oleh Kementerian Keuangan dibantu Kementerian Perencanaan dengan memperhatikan masukan dari Kementerian Negara/Lembaga lain, yaitu dalam bentuk prakiraan maju penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

e). Penyusunan Rancangan APBN

Setelah menyusun prakiraan maju belanja negara dan pendapatan negara, Kementerian Keuangan menghimpun RKA-KL yang telah ditelaah untuk bersama-sama dengan Nota Keuangan dan RAPBN dibahas dalam sidang kabinet.

1. Tahap Penetapan UU APBN

Nota Keuangan dan Rancangan APBN beserta RKA-KL yang telah dibahas dalam Sidang Kabinet disampaikan pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan Agustus untuk dibahas dan ditetapkan menjadi UU APBN selambat- lambatnya pada akhir bulan Oktober. Pembicaraan antara pemerintah dengan DPR terdiri dari beberapa tingkat, yaitu sebagai berikut:

* 1. Tingkat I

Pada tingkat ini disampaikan keterangan atau penjelasan pemerintah tentang Rancangan Undang-undang APBN (RUU APBN). Pada kesempatan ini Presiden menyampaikan pidato pengantar RUU APBN di depan sidang paripurna DPR.

* 1. Tingkat II

Dilakukan pandangan umum dalam rapat paripurna DPR dimana masing- masing fraksi di DPR mengemukakan pendapatnya mengenai RUU APBN dan keterangan pemerintah. Jawaban pemerintah atas pandangan umum tersebut biasanya diberikan oleh Menteri Keuangan.

* 1. Tingkat III

Dilakukan pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat panitia khusus. Pembahasan dilakukan bersama dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan.

* 1. Tingkat IV

Diadakan rapat paripurna kedua. Pada rapat ini disampaikan kepada forum tentang hasil pembicaraan pada tingkat III dan pendapat akhir dari tiap-tiap fraksi di DPR. Setelah itu, DPR dapat menggunakan hak budgetnya untuk menyetujui atau menolak RUU APBN. Kemudian DPR mempersilakan pemerintah untuk menyampaikan sambutannya berkaitan dengan keputusan DPR tersebut. Apabalia RUU APBN telah disetujui DPR, maka Presiden mengesahkan RUU APBN tersebut menjadi UU APBN.

1. Tahap Pelaksanaan UU APBN

UU APBN yang telah disetujui DPR dan disahkan presiden telah disusun secara terperinci dalam unit organisasi, fungsi, program kegiatan, dan jenis belanja. Hal itu berati bahwa untuk mengubah pengeluaran yang berkaitan dengan unit organisasi, fungsi, program kegiatan, dan jenis belanja harus dengan persetujuan DPR. Misalkan pemerintah akan perlu menggeser penggunaan anggaran antar belanja (bisa jadi belanja yang satu kelebihan/tidak terserap dan belanja yang lain kekurangan dana), maka dalam hal ini pemerintah harus meminta persetujuan DPR.

RKA-KL yang telah disepakati DPR ditetapkan dalam Keputusan Presiden (Keppres) tentang Rincian APBN selambat-lambatnya akhir bulan November. Keppres tentang Rincian APBN ini menjadi dasar bagi Kementerian Negara/Lembaga untuk mengusulkan konsep dokumen pelaksanaan anggaran kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN). Menteri Keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran selambat-lambatnya tanggal 31 Desember. Dengan dokumen pelaksanaan anggaran tersebut, mulai 1 Januari tahun anggaran berikutnya, Kementerian Negara/Lembaga dapat melaksanakan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan bidang tugasnya.

1. Tahap Pengawasan Pelaksanaan UU APBN

Pengawasan atas pelaksanaan APBN dilaksanakan oleh pemeriksa internal maupun eksternal. Pengawasan secara internal dilakukan oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Itjen melakukan pengawasan dalam lingkup masing-masing departemen/lembaga, sedangkan BPKP melakukan pengawasan untuk lingkup semua departemen/lembaga.

Pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK. Sebagaimana telah ditetapkan dalam UUD 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan meliputi seluruh unsur keuangan negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan (DPR) hasil pemeriksaan BPK juga disampaikan kepada pemerintah.

1. Tahap Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan UU APBN

Pada tahap ini Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berupa laporan keuangan yang sudah diaudit BPK kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan yang disampaikan tersebut menurut Pasal 30 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

**D. Dampak APBN Terhadap Perekonomian**

Mengingat kebijakan anggaran negara melalui APBN merupakan bagian integral dari perilaku perekonomian secara keseluruhan, maka besaran-besaran pada APBN secara langsung maupun tak langsung akan mempunyai dampak yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Secara umum, dampak kebijakan APBN terhadap ekonomi makro dapat diamati dari pengaruhnya terhadap tiga besaran pokok yaitu sektor riil (permintaan agregat), sektor moneter, dan neraca pembayaran (cadangan devisa).

1. Dampak APBN terhadap Sektor Riil

Kebijakan anggaran negara dalam rangka mendorong aktivitas perekonomian memiliki peranan yang cukup penting terutama pada saat dunia usaha belum sepenuhnya pulih akibat terjadinya krisis ekonomi. Instrumen kebijakan yang dapat dilakukan Pemerintah melalui APBN, dapat dilakukan baik dari sisi penerimaan maupun sisi belanja. Dari sisi penerimaan, pemerintah dapat mendorong aktivitas perekonomian melalui kebijakan pemberian insentif perpajakan. Kebijakan ini akan mendorong peningkatan aktivitas konsumsi dan investasi. Sementara itu dari sisi belanja, kebijakan alokasi anggaran diharapkan dapat secara langsung mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi dalam rangka mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan. Untuk mengetahui dampak langsung besaran-besaran APBN dalam permintaan agregat, transaksi-transaksi pengeluaran APBN dipilih dan dikelompokkan dalam transaksi yang dapat dikategorikan sebagai pengeluaran konsumsi Pemerintah dan pembentukan modal tetap bruto Pemerintah.

APBN merupakan salah satu komponen yang penting dalam pembentukan PDB melalui besaran konsumsi Pemerintah dan Pembentukan Modal Tetap Bruto/PMTB. Dalam tabel di atas terlihat bahwa dalam rencana anggaran tahun 2008, komponen konsumsi pemerintah dalam RAPBN 2008 diperkirakan mencapai Rp377,2 triliun atau sekitar 8,8 persen terhadap PDB. Secara nominal, besarnya konsumsi pemerintah dalam pembentukan PDB lebih tinggi dibandingkan konsumsi pemerintah dalam RAPBN-P 2007 sebesar Rp334,8 triliun (8,8 persen terhadap PDB). Penyumbang terbesar dalam pembentukan konsumsi pemerintah adalah komponen belanja barang dan jasa oleh Pemerintah Daerah yang mencapai sekitar Rp183,5 triliun, lebih tinggi dibandingkan RAPBN-P tahun 2007 sebesar Rp170,5 triliun. Kecenderungan meningkatnya kontribusi belanja barang dan jasa daerah sejalan dengan komitmen Pemerintah dalam upaya pemantapan pelaksanaan desentralisasi fiskal serta perkembangan positif dalam perekonomian nasional. Komponen belanja barang dan jasa daerah ini diasumsikan sebesar 67,5 persen dari dana perimbangan dan otonomi khusus, sedangkan selebihnya merupakan belanja modal daerah.

Berdasarkan data realisasi PDB tahun 2006, total PMTB (pemerintah dan swasta) menyumbang sekitar 24,0 persen terhadap PDB. Dengan asumsi rasio PMTB terhadap total PDB pada tahun 2008 relatif sama dengan tahun 2006, serta kontribusi PMTB pemerintah dalam RAPBN 2008 diperkirakan sebesar 4,4 persen maka selebihnya (sekitar 19,6 persen) diharapkan berasal dari sektor swasta. Dengan kondisi ekonomi makro yang diperkirakan cukup stabil serta didukung dengan upaya-upaya pemerintah untuk meningkatkan iklim usaha dan investasi, diharapkan akan terjadi peningkatan investasi swasta yang cukup berarti dalam tahun 2008.

2. Dampak APBN terhadap Sektor Moneter

Transaksi keuangan Pemerintah juga berpengaruh terhadap sektor moneter. Untuk mengetahui dampak transaksi keuangan pemerintah terhadap ekspansi/kontraksi rupiah dalam perekonomian, maka transaksi dalam APBN dikelompokkan berdasarkan transaksi keuangan dalam bentuk rupiah dan valuta asing. Secara rinci dampak transaksi rupiah dalam RAPBN-P 2007 dan RAPBN 2008 dapat dicermati dalam Tabel 1.6. Dalam tahun 2008, total penerimaan rupiah pemerintah diproyeksikan mencapai sekitar Rp741,3 triliun (17,2 persen terhadap PDB) lebih tinggi dibandingkan total penerimaan rupiah dalam RAPBN-P 2007 sebesar Rp640,3 triliun (16,8 persen terhadap PDB). Sumber utama penerimaan rupiah pemerintah dalam RAPBN 2008 diperkirakan berasal dari penerimaan nonmigas yang mencapai sekitar Rp599,4 triliun (13,9 persen terhadap PDB), yang meningkat cukup signifikan dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 sebesar Rp519,9 triliun (13,7 persen terhadap PDB).

Sebagian besar penerimaan nonmigas berasal dari penerimaan perpajakan dalam bentuk rupiah. Sementara itu, penerimaan rupiah dari migas mencapai sekitar Rp49,1 triliun (1,1 persen terhadap PDB). Komponen ini terutama berasal dari bagian penerimaan pemerintah dari SDA dan PPh migas seiring dengan perkiraan meningkatnya lifting minyak mentah Indonesia dalam tahun 2008.

Secara keseluruhan, pengeluaran rupiah dalam RAPBN 2008 mencapai sekitar Rp800,7 triliun (18,6 persen terhadap PDB) terutama dialokasikan untuk belanja operasional (pegawai, barang, bunga utang, subsidi, bantuan sosial, dan lainnya) yang mencapai sebesar Rp427,4 triliun (9,9 persen terhadap PDB). Baik secara nominal maupun proporsinya terhadap PDB, komponen pengeluaran operasional mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan RAPBN-P Tahun 2007. Meningkatnya komponen belanja operasional dalam tahun 2008 ini terutama bersumber dari meningkatnya belanja pegawai sejalan dengan upaya perbaikan tingkat kesejahteraan PNS, TNI, dan Polri, serta meningkatnya pembayaran bunga utang sejalan dengan meningkatnya penerbitan Surat Utang Negara (SUN). Perubahan yang signifikan dalam RAPBN Tahun 2008 adalah meningkatnya komponen belanja modal Pemerintah Pusat dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 dari Rp68,3 triliun menjadi Rp101,5 triliun atau meningkat sekitar 48,6 persen.

3. Dampak APBN terhadap Neraca Pembayaran (Cadangan Devisa)

Anggaran pemerintah juga mempunyai dampak terhadap neraca pembayaran (cadangan devisa), seperti terlihat dalam Tabel 1.7. Dampak APBN terhadap cadangan devisa dihitung dengan memisahkan transaksi yang menggunakan mata uang asing dari sisi penerimaan dan pengeluaran.

Pada tahun 2008, penerimaan valuta asing pemerintah dari transaksi berjalan mencapai sekitar Rp93,4 triliun (2,2 persen terhadap PDB) atau mengalami peningkatan dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 yang mencapai Rp89,2 triliun (2,3 persen terhadap PDB). Surplus transaksi berjalan sektor Pemerintah tersebut berasal dari neraca barang yang menyumbang sekitar Rp124,8 triliun. Komponen terbesar dari penerimaan devisa Pemerintah dalam neraca barang ini berasal dari penerimaan ekspor migas yang mencapai sekitar Rp104,2 triliun, sementara total pengeluaran devisa (impor) hanya mencapai Rp3,7 triliun. Dibandingkan dengan RAPBN-P Tahun 2007, penerimaan ekspor migas dalam tahun 2008 mengalami peningkatan. Hal ini terutama disebabkan oleh perkiraan meningkatnya lifting minyak mentah Indonesia dalam tahun 2008 menjadi 1,034 juta barel per hari. Sementara itu, neraca jasa dalam RAPBN Tahun 2008 diperkirakan mengalami defisit sebesar Rp31,3 triliun terutama berasal dari pembayaran bunga pinjaman luar negeri yang mencapai sekitar Rp28,7 triliun.

**E. Soal-Soal Latihan:**

1. Jelaskan pengertian APBN!
2. Uraikan masing-masing fungsi dan bagaimana struktur APBN!
3. Paparkan proses penyusunan hingga pertanggungjawaban pelaksanaan APBN!
4. Jelaskan dampak APBN terhadap perekonomian!
5. Coba analisis bentuk dan postur APBN T.A. 2020!

**BAB VI**

**PERPAJAKAN DAN PENGARUHNYA TERHADAP PEREKONOMIAN**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan perkembangan perpajakan di Indonesia, mampu menerangkan sistem pemungutan pajak di Indonesia; mampu menguraikan masing-masing struktur pajak di Indonesia yang diberlakukan saat sekarang ini; mampu menerangkan kontribusi dan pengaruh pajak terhadap produksi, distribusi pendapatan dan stabilitas perekonomian. |

**A. Struktur Pajak di Indonesia**

**1. Pajak Penghasilan (PPh)**

Pajak penghasilan atau biasa disebut dengan PPh adalah pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak (WP) atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam satu tahun pajak. Pajak penghasilan menjadi kewajiban setiap wajib pajak atau subjek pajak sehingga pembayaran tidak dapat diwakilkan. Merujuk pada Bab I Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, kewajiban membayar pajak penghasilan dapat dikenakan untuk penghasilan yang diperoleh pada tengah atau akhir tahun selama diterima di tahun pajak tersebut.

Berikut lima jenis pajak penghasilan yang umum berlaku bagi banyak wajib pajak di Indonesia dan besaran tarifnya.

a. Pajak Penghasilan Pasal 25

Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 adalah pajak penghasilan yang dibayar dengan mengansur oleh wajib pajak pribadi maupun badan. Dengan sistem angsuran, beban wajib pajak menjadi lebih ringan. Pembayaran angsuran PPh Pasal 25 dilakukan setiap bulan dalam tahun berjalan pajak. Ketika terjadi keterlambatan, maka wajib pajak akan dikenakan bunga sebesar 2 persen di setiap bulan, dihitung dari tanggal jatuh tempo hingga tanggal pembayaran.

b. Pajak Penghasilan Pasal 29

UU Nomor 36 Tahun 2008 mendefinisikan PPh Pasal 29 sebagai pajak penghasilan kurang bayar (KB) yang tercantum dalam SPT Tahunan PPh. Jadi, jenis ini adalah sisa dari Pajak Penghasilan terutang dalam tahun pajak yang bersangkutan dikurangi dengan kredit PPh 21, 22 dan 23 serta PPh Pasal 25. Wajib Pajak memiliki kewajiban melunasi kekurangan pembayaran pajak yang terutang sebelum SPT PPh disampaikan.

c. Pajak Penghasilan Pasal 23

PPh Pasal 23 adalah pajak yang dikenakan pada penghasilan atas modal, penyerahan jasa, atau hadiah dan penghargaan selain yang telah dipotong oleh PPh 21. Pajak penghasilan jenis ini dikenakan ketika ada transaksi di antara dua pihak, yakni penerima penghasilan (penjual atau pemberi jasa) dan pemberi penghasilan (pembeli penerima jasa). Dalam praktiknya, pemberi penghasilan (pembeli atau penerima jasa) memotong pendapatan yang diperoleh penerima (penjual atau pemberi jasa) dan melaporkan PPh Pasal 23 ke kantor pajak.

d. Pajak Penghasilan Pasal 22

Pajak ini berupa pemotongan atau pemungutan pajak yang dilakukan terhadap wajib pajak dan berkaitan dengan kegiatan perdagangan barang. PPh Pasal 22 merupakan pajak penghasilan yang dibebankan pada badan usaha tertentu, seperti Badan Usaha Milik Pemerintah maupun swasta, yang melakukan aktivitas perdagangan terkhusus ekspor, impor, maupun re-impor.

e. Pajak Penghasilan Pasal 21

PPh Pasal 21 ialah pajak atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, pembayaran lain dengan nama dan bentuk apa pun, terkait dengan pekerjaan atau jabatan yang dilakukan oleh orang pribadi. PPh 21 dipotong dari penghasilan yang diterima oleh WP pribadi. Di sisi lain, PPh 23 dipotong dari penghasilan yang diterima oleh suatu Badan.

Biasanya, PPh 21 berkaitan dengan pajak yang berkaitan dengan sistem penggajian perusahaan. Namun, PPh 21 juga terkait secara luas dengan berbagai kegiatan lainnya. Pajak ini jadi salah satu pajak paling umum karena mencakup semua jenis pekerjaan rutin yang dilakukan wajib pajak yang memberikan penghasilan. Terdapat berbagai kategori jenis penghasilan yang dikenakan PPh Pasal 21. Sejumlah kategori itu ialah Penghasilan Pegawai Tetap, Penghasilan Pegawai Tidak Tetap, Penghasilan Bukan Pegawai, Penghasilan yang dikenakan PPh 21 Final dan Penghasilan Lainnya.

**2. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM)**

Undang-undang yang mengatur pengenaan pajak pertambahan nilai (PPN) barang dan jasa serta pajak penjualan atas barang mewah adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1983, yang terakhir diubah lagi dengan UU No. 18 Tahun 2000 tentang pajak pertambahan nilai (PPN) barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah, kedua pajak ini merupakan sebagai pajak yang dipungut atas konsumsi dalam negeri. Khususnya terhadap penjualan atau penyerahan barang mewah selain dikenakan pajak pertambahan nilai juga dikenalkan pajak penjualan atas barang mewah.

PPN merupakan pajak yang dikenakan terhadap pertambahan nilai yang muncul karena pemakaian faktor-faktor produksi oleh Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang menyiapkan, menghasilkan dan memperdagangkan Barang Kena Pajak (BKP) dan Jasa Kena Pajak (JKP). Sementara, PPnBM merupakan pajak yang dikenakan pada barang yang masuk golongan barang mewah. Pengenaan PPnBM dibebankan pada produsen atau PKP yang menghasilkan atau mengimpor barang mewah.

**3. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)**

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Indonesia merupakan pajak pusat karena pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat, walaupun hasil akhirnya yang berupa penerimaan dikembalikan kepada daerah dengan prosentase yang besar. Dalam APBD, penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tersebut dimasukkan dalam kelompok penerimaan bagian daerah dari bagi hasil pajak (revenue sharing) salah satu sumber utama penerimaan daerah.

Landasan Hukum Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), adalah Undang–Undang Nomor 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

**4. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

UU ini menyebutkan bahwa Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

**5. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur juga tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pasal 2 UU ini menyebutkan BPHTB ini sebagai bagian dari Pajak Daerah. Pada Pasal 1 Ketentuan Umum disebutkan bahwa Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan, yang mana adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau Badan. Hak atas Tanah dan/atau Bangunan yang dimaksud di sini meliputi hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang di bidang pertanahan dan bangunan.

**6. Bea Meterai**

Aturan tentang Bea Meterai ditemukan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1985 Tentang Bea Meterai. Menurut Undang-Undang ini fungsi materai adalah pajak dokumen yang dibebankan oleh negara untuk dokumen tertentu. Jadi pada dasarnya, bea meterai adalah pajak atau objek pemasukan kas negara yang dihimpun dari dana masyarakat yang dikenakan terhadap dokumen tertentu. Karena itu, dokumen berharga yang dibubuhi meterai akan dianggap sah selama memenuhi ketentuan pasal 1320 KUHPerdata. Jika dokumen tersebut ingin digunakan sebagai alat bukti di pengadilan, harus dilunasi bea meterai yang terutang. Jika tidak dibubuhi meterai, tidak akan menjadikannya sebagai tidak sah. Tetapi, dokumen itu tidak dapat digunakan sebagai alat bukti di pengadilan.

**C. Sistem Pemungutan Pajak di Indonesia**

Terkait dengan pemungutan pajak, terdapat tiga (3) sistem pemungutan pajak, yaitu *official assessment* *system, self assessment system*, dan *witholding tax system*.

***1. Official Assessment System***

*Official assessment system* (OAS) atau dikenal sebagai sistem penetapan pajak oleh administrasi perpajakan, yang merupakan sistem pemungutan pajak yang sepenuhnya tergantung pada kegiatan oleh administrasi perpajakan (disebut Kantor Inspeksi Keuangan, yang sejak tahun 1967 berubah menjadi Kantor Inspeksi Pajak, kemudian sejak tahun 1990 berubah menjadi Kantor Pelayanan Pajak).

Kelemahan official assessment system antara lain:

* 1. memerlukan aktivitas administrasi perpajakan untuk mendata dan mendaftar wajib pajak;
  2. penetapan pajak memerlukan waktu lama, tidak efektif dan kurang efisien, apalagi waktu itu belum ada komputer untuk membantu melakukan penetapan pajak;
  3. tidak mampu menampung dinamika pertambahan wajib pajak;
  4. pada gilirannya berdampak terhadap masuknya dana penerimaan pajak ke kas negara.

***2. Self Assessment System***

*Self Assessment System (SSA)* adalah sistem pemungutan pajak modern yang dilaksanakan, antara lain di Amerika Serikat. Berbeda dengan OAS yang semua kegiatan sejak mendata, mendaftar, dan menetapkan pajak dilakukan oleh administrasi perpajakan, dalam SSA aktivitas mendaftar dan menetapkan pajak diserahkan kepada Wajib Pajak. Kegiatan aparatur diutamakan untuk memberikan penyuluhan, memberikan kemudahan pelaksanaan kewajiban Wajib Pajak, dan melakukan pengawasan terhadap pelanggar (termasuk memberikan sanksi perpajakan).

SSA adalah sistem pemungutan yang memberikan kepercayaan untuk menghitung, menetapkan besarnya pajak terutang, membayar sendiri pajak terutang kepada Wajib Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, serta melaporkan sendiri kepada administrasi perpajakan.

Berikut ini keunggulan system self assessment.

* 1. Mampu menampung dinamika pertambahan wajib pajak seiring dengan pertumbuhan perekonomian Negara. Wajib pajak harus aktif mendaftar tanpa harus didaftar oleh aparat perpajakan (menguntungkan Negara mengingat banyaknya jumlah penduduk).
  2. Memberi peluang atau kesempatan bagi wajib pajak untuk membayar sendiri pajak terutang tanpa menunggu diterimanya surat ketetapan pajak.
  3. Pajak dibayar saat obyek pajak timbul, artinya pembayaran pajak terutang oleh wajib pajak dilakukan pada saat atau dalam kondisi mampu membayar sehingga pembayaran pajak tidak memberatkan.
  4. Kondisi seperti ini akan berdampak terjadinya arus dana masuk ke Kas Negara berlangsung terus menerus, tanpa perlu intervensi administrasi perpajakan.
  5. Mendukung partisipasi aktif dari masyarakat dalam menghimpun dana untuk pembangunan.
  6. Kegiatan administrasi perpajakan bisa lebih diutamakan ke pembinaan agar wajib pajak mampu memenuhi kewajibannya dengan benar, meningkatkan fungsi pelayanan, dan melakukan enforcement bagi mereka yang tidak mematuhi undang-undang.
  7. Mengurangi kesenjangan beban pajak anggota masyarakat (menciptakan keadilan horizontal).

***3. Witholding Tax System***

Sistem pemungutan pajak melalui pihak ketiga sudah dikenal sejak masih berlaku Ordonansi Pajak Pendapatan, pembayaran pajak para karyawan (dipotong pajak oleh pemberi kerja, untuk kemudian disetorkan ke kas negara). Di era tahun 1967 sistem ini dikembangkan dengan nama sistem Memotong Pajak Orang Lain (MPO). Oleh karenanya, sistem pemotongan oleh pihak ketiga (withholding tax system) merupakan pelengkap self assessment system.

Berdasarkan sistem ini, wajib pajak yang membayarkan atau memberikan penghasilan kepada wajib pajak lainnya wajib memotong pajak, dan menyetornya ke kas negara, kemudian melaporkan ke administrasi. Pemungutan pajak melalui pihak ketiga sangat sesuai dengan asas kesederhanaan, economical and convenient of payment principle Adam Smith, yaitu memudahkan pembayaran pajak oleh subyek pajak, dan pajak dipungut tepat saat subyek memperoleh obyek (keadaan likuid). Siapa pemotong atau pemungut pajak penghasilan pihak lain, tidak perlu penunjukan karena undang-undang perpajakan telah menetapkan (kecuali pemungut pajak orang pribadi sementara ini terbatas kepada para profesional seperti akuntan, notaris, dokter, advokat), sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 Ayat (1) UU PPh yang berbunyi sebagai berikut:

“Pajak yang diperkirakan terutang dalam suatu tahun pajak, dilunasi oleh wajib pajak dalam tahun pajak melalui pemotongan dan pemungutan pajak oleh pihak lain, serta oleh pembayaran pajak oleh wajib pajak sendiri.”

**D. Pengaruh Pajak Terhadap Perekonomian**

Pajak merupakan suatu pungutan yang dipaksakan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan, misalnya untuk membiayai penyediaan barang dan jasa publik, untuk mengatur perekonomian, dapat juga mengatur konsumsi masyarakat. Karena sifatnya yang dipaksakan tersebut maka pajak akan mempengaruhi perilaku ekonomi masyarakat atau seseorang. Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat penting dalam menopang pembiayaan pembangunan yang bersumber dari dalam negeri. Besar-kecilnya pajak akan menentukan kapasitas anggaran negara, baik untuk pembiayaan pembangunan maupun anggaran rutin.

**1. Pengaruh Pajak Terhadap Produksi**

Sebelum membahas pengaruh pajak terhadap produksi, dijelaskan dahulu perngertian dari produksi itu sendiri. Produksi diartikan sebagai penggunaan atau pemanfaatan sumber daya yang mengubah suatu komoditi menjadi komoditi lainnya yang sama sekali berbeda, baik dalam pengertian apa, dan dimana atau kapan komoditi-komoditi tersebut dialokasikan, maupun dalam pengertian apa yang dikerjakan oleh konsumen terhadap komoditi itu (Miller dan Mainers, 2000). Dengan demikian produksi itu tidak terbatas pada pembuatannya saja tetapi juga penyimpanannya, distribusi, pengangkutan, pengeceran, pemasaran kembali, upaya-upaya mensiasati lembaga regulator atau mencari celah hukum demi memperoleh keringanan pajak atau lainnya. Selanjutnya Baroto mengartikan, produksi adalah suatu proses pengubahan bahan baku menjadi produk jadi. Sedangkan menurut Hiezer, Render, produksi adalah penciptaan barang dan jasa. Sehingga proses produksi adalah kegiatan untuk membuat barang dan jasa melalui perubahan dari masukan menjadi keluaran.

Dapat disimpulkan bahwa perbuatan produksi tidak hanya terbatas pada perbuatan yang hanya menghasilkan barang, tetapi juga perbuatan yang menghasilkan jasa. Kembali pada pembahasan pokok tentang pengaruh pajak terhadap produksi yang meliputi: 1) pengaruh pajak terhadap produksi sebagai keseluruhan, dan 2) pengaruhnya terhadap komposisi produksi. (Larasati, 2016) Pengaruhnya terhadap produksi sebagai keseluruhan berlangsung melalui pengaruh-pengaruhnya terhadap kerja, tebungan dan investasi. Kemudian lebih laju lagi kita melihat pengaruh-pengaruh pajak terhadap kerja, tabungan dan investasi melalui kemampuan dan keinginan; yaitu kemampuan dan keinginan untuk bekerja, menabung, dan mengadakan investasi.

1. *Pengaruh Pajak terhadap Kemampuan untuk Bekerja, Menabung dan Berinvestasi*

Kemampuan setiap orang untuk bekerja akan berkurang apabila ia dikenai pajak yang dapat mengurangi efisiensi kerjanya. Oleh karena itu suatu pajak yang dikenakan kepada golongan yang mempunyai tingkat penghasilan yang rendah dalam suatu masyarakat hanya akan menurunkan tingkat efisiensi baik bagi golongan orang-orang dewasa maupun golongan anak-anak pada masa yang akan datang. Pendapat ini dapat diterapkan pada pajak langsung yang dikenakan pada golongan yang penghasilannya rendah sehingga mengurangi tingkat penghasilannya. Juga dapat pula diterapkan pada pajak tidak langsung yang dikenakan pada barang-barang kebutuhan sehari-hari.

Suatu masalah yang perlu kita perhatikan ialah bagaimana cara menentukan suatu batasan sehingga kita dapat mengetahui bahwa pajak yang dikenakan akan dapat mengurangi tingkat efisiensi kerja wajib pajak. Tetapi walau bagaimana juga akan selalu ada suatu golongan dalam masyarakat yang memiliki penghasilan yang lebih rendah daripada yang lain. Sehingga kita akan menyetujui kiranya bila kita membedakan pajak bagi golongan penghasilan rendah dan kalau mungkin membebaskan dari pajak dan bahkan memberikan subsidi, sehingga dapat diharapkan adanya peningkatan dalam efisiensi kerja wajib pajak atau paling tidak harus tidak mengurangi efisiensi wajib pajak.

Kemampuan untuk mengadakan tabungan jelas akan berkurang dengan adanya pajak yang dikenakan pada wajib pajak. Orang yang terkena pajak pendapatan kemampuannya untuk menabung akan berkurang sebesar *marginal propensity to save*-nya (mps) dikalikan dengan besarnya pajak yang dikenakan. Bagi orang-orang yang tergolong mempunyai penghasilan yang rendah pengenaan pajak tidak akan mengurangi kemampuannya untuk menabung, karena memang biasanya mereka sudah tidak mempunyai tabungan walaupun belum dikenakan pajak. Sehingga kalau IA dikenai pajak tidak akan mengurangi tabungannya melainkan akan dikurangkan dari konsumsinya.

Dengan alasan yang demikian adalah masuk akal kalau dikatakan bahwa pajak yang dikenakan pada golongan yang penghasilannya tinggi akan mengurangi kemampuannya untuk menabung. Hendaknya diperhatikan lebih lanjut bahwa pajak tidak hanya ditarik dari para individu saja melainkan juga dari perusahaan-perusahaan dan sebagainya. Pengenaan pajak terhadap keuntungan perusahaan memang akan mengurangi kemampuan perusahaan untuk menabung tetapi pengaruhnya akan dirasakan lebih lunak daripada kalau para individu yang dikenai pajak.

Kemampuan untuk mengadakan investasi tergantung pada sumber-sumber dana yang akan digunakan untuk mengadakan investasi itu. Jelaslah kiranya bahwa kemampuan untuk mengadakan investasi ini akan berkurang dengan adanya pajak yang mengurangi kemampuan untuk mengadakan tabungan. Karena tabungan adalah sumber dana untuk investasi maka dengan sendirinya kemampuan untuk mengadakan investasi juga akan berkurang bila kemampuan untuk menabung berkurang dengan adanya pajak.

1. *Pengaruh Pajak terhadap Kemampuan untuk Bekerja, Menabung dan Berinvestasi*

Sekarang kita beralih dari pertimbangan efisiensi ke pertimbangan insentif atau dengan kata lain kita beralih dari pertimbangan-pertimbangan mengenai pengaruh perpajakan terhadap kemampuan untuk bekerja, menabung dan berinvestasi ke pertimbangan-pertimbangan mengenai pengaruh perpajakan terhadap keinginan untuk bekerja, menabung dan mengadakan investasi.

Pada umumnya dianggap bahwa pajak mempunyai pengaruh yang bersifat disinsentif artinya ialah mengurangi keinginan untuk bekerja, menabung dan mengadakan investasi dari wajib pajak. Tetapi kalau kita teliti secara lebih mendalam, maka masalah pengaruh pajak terhadap keinginan untuk bekerja, menabung dan mengadakan investasi tidak begitu sederhana seperti dibayangkan oleh orang-orang pada umumnya.

Perlu ditambahkan di sini bahwa hanya pajak yang mempunyai sifat dikenakan secara terus-menerus akan berpengaruh terhadap keinginan untuk bekerja, menabung dan mengadakan investasi. Sebagai contoh adalah pajak penghasilan dan pajak bumi dan bangunan.

Untuk pajak-pajak pada umumnya, kita misalkan bahwa ada penghapusan pemungutan pajak sedangkan pengeluaran-pengeluaran pemerintah tetap dipertahankan. Kemudian pemerintah dapat menutup semua pengeluaran-pengeluarannya dari sumber penerimaan yang lain misalnya dari Perusahaan-perusahaan Negara atau dari hadiah-hadiah dari Luar Negeri. Kalau keadaan yang demikian ini terjadi/berlangsung secara permanen, maka jelas bahwa para wajib pajak akan merasa lebih senang karena tidak membayar pajak dan akan merasakan bahwa hidupnya lebih mudah. Dengan tidak membayar pajak, para wajib pajak yang semula membayar pajak merasa bahwa penghasilannya yang siap untuk dikonsumsikan (disposable income) menjadi bertambah besar. Hal ini dapat menyebabkan orang-orang yang bersangkutan cenderung untuk kurang giat bekerja. Mereka juga akan memiliki kelebihan penghasilan di atas konsumsi mereka, sehingga mereka akan memiliki lebih banyak tabungan. Tetapi bagi mereka yang masih berada pada golongan penghasilan yang relatif rendah, dengan tidak adanya pajak yang dikenakan atas mereka menyebabkan mereka disamping cenderung untuk menambah tabungannya secara absolut juga akan menambah konsumsinya untuk memperbaiki standar hidupnya. Dengan adanya kemungkinan tabungan yang menjadi lebih banyak maka investasi kemungkinan juga akan bertambah.

Dari uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa bagi sebagian besar orang, pajak bukan menimbulkan suatu disinsentif untuk bekerja melainkan justru sebaliknya ialah menimbulkan suatu insentif untuk bekerja yaitu menyebabkan mereka lebih giat daripada kalau tidak ada atau sebelum adanya pajak. Sedangkan pajak dapat menimbulkan adanya suatu disinsentif baik untuk mengadakan tabungan maupun untuk mengadakan investasi.

1. *Pengaruh Pajak terhadap Komposisi Produksi*

Pajak dapat mengakibatkan adanya penyimpangan dalam penggunaan faktor produksi, yaitu: pajak yang dimaksudkan untuk sebanyak mungkin dapat menggeser penggunaan faktor produksi dari penggunaan yang satu kepada penggunaan yang lain yang tidak efisien. Penggunaan yang seharusnya dapat manghasilkan produksi yang maksimum menuju ke arah penggunaan yang menghasilkan produksi yang lebih sedikit pajak yang dikenakan. Pajak yang dapat menyebabkan adanya penyimpangan dalam penggunaan faktor-faktor produksi terutama ialah pajak yang dikenakan terhadap keuntungan-keuntungan yang tidak diharapkan, peningkatan nilai tanah, dan juga pajak yang dikenakan kepada monopolist yang ternyata tidak mengakibatkan diubahnya jumlah dan harga barang-barang yang dihasilkan oleh seorang monopolist tersebut. Oleh karenanya sering disarankan dalam teori bahwa kalau elastisitas permintaan akan barang yang dihasilkan oleh suatu kegiatan yang itu tinggi, maka sebaiknya dikenakan pajak yang paling ringan. Sedangkan kalau elastisitas permintaan akan barang yang dihasilkan oleh suatu kegiatan itu rendah, maka sebaiknya pajak yang dikenakan lebih berat. Ini semua dimaksudkan agar pengaruh dari pajak yang dikenakan itu tidak banyak berbeda satu sama lain terhadap penggunaan faktor-faktor produksi yang ada. Pajak yang dimaksudkan untuk sebanyak mungkin dapat menggeser penggunaan faktor produksi dari penggunaan yang satu kepada penggunaan yang lain yang lebihefisien. Contohnya, pajak yang dikenakan pada minuman keras dan barang-barang mewah. Diharapkan bahwa akibat dari pengenaan pajak itu akan mengurangi konsumsi masyarakat akan minuman keras dan akan menurunkan konsumsi barang-barang mewah sehingga akanterjadi penggeseran penggunaan faktor-faktor produksi dari sektor produksi barang-barang mewah atau sektor impor barang mewah ke sektor produksi sektor-sektor produksi barang-barang esensial atau impor barang-barang esensial.

**2. Pengaruh Pajak Terhadap Distribusi Pendapatan**

Kemiskinan dan ketidakmerataan pendapatan adalah dua hal yang sedang gencar-gencarnya ditekan pertumbuhannya oleh pemerintah. Ketidakmerataan terkait erat dengan kemiskinan karena secara mendasar adalah indikator kemiskinan relatif, yaitu kesenjangan antara golongan kaya dan miskin. Rendahnya ketidakmerataan, atau semakin meratanya distribusi pendapatan, tentunya merupakan salah satu agenda penting pembangunan ekonomi.

Data yang ada menunjukkan, ketika pertumbuhan ekonomi meningkat di Indonesia, ternyata ketidakmerataan pendapatan yang diukur dengan Indeks Gini juga meningkat, tetapi kemiskinan cenderung menurun. Dengan kata lain, semakin tinggi pertumbuhan, memang jumlah dan tingkat kemiskinan cenderung menurun, tetapi kesenjangan antara si kaya dan si miskin cenderung kian lebar saat pertumbuhan semakin meningkat di Indonesia selama periode 2000-2012. Masalah kesenjangan ini dalam praktek sering memicu kecemburuan sosial dan kekerasan yang sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia.Sumber daya alam yang melimpah seharusnya memberikan kesejahteraan masyarakat jika regulasi berpihak kepada rakyatnya Namun, yang terjadi sebaliknya, kesenjangan terjadi di mana-mana. Misalnya, di daerah yang miskin dan APBD-nya rendah, para pejabat dan kepala Dinas mengendarai mobil mewah dan tinggal di perumahan mewah.Tak ketinggalan, para kontraktor sebagai mitra kerja.

**3. Pengaruh Pajak Terhadap Stabilitas Perekonomian**

Stabilitas perekonomian adalah prasyarat dasar untuk tercapainya peningkatan kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan yang tinggi dan peningkatan kualitas pertumbuhan. Stabilitas perekonomian sangat penting untuk memberikan kepastian berusaha bagi para pelaku ekonomi. Stabilitas ekonomi makro dicapai ketika hubungan variabel ekonomi makro yang utama berada dalam keseimbangan, misalnya antara permintaan domestik dengan keluaran nasional, neraca pembayaran, penerimaan dan pengeluaran fiskal, serta tabungan dan investasi. Hubungan tersebut tidak selalu harus dalam keseimbangan yang sangat tepat. Ketidakseimbangan fiskal dan neraca pembayaran misalnya tetap sejalan dengan stabilitas ekonomi asalkan dapat dibiayai secara berkesinambungan.

Perekonomian yang tidak stabil menimbulkan biaya yang tinggi bagi perekonomian dan masyarakat. Ketidakstabilan akan menyulitkan masyarakat, baik swasta maupun rumah tangga, untuk menyusun rencana ke depan, khususnya dalam jangka lebih panjang yang dibutuhkan bagi investasi. Tingkat investasi yang rendah akan menurunkan potensi pertumbuhan ekonomi panjang. Adanya fluktuasi yang tinggi dalam pertumbuhan keluaran produksi akan mengurangi tingkat keahlian tenaga kerja yang lama menganggur. Inflasi yang tinggi dan fluktuasi yang tinggi menimbulkan biaya yang sangat besar kepada masyarakat. Beban terberat akibat inflasi yang tinggi akan dirasakan oleh penduduk miskin yang mengalami penurunan daya beli. Inflasi yang berfluktuasi tinggi menyulitkan pembedaan pergerakan harga yang disebabkan oleh perubahan permintaan atau penawaran barang dan jasa dari kenaikan umum harga-harga yang disebabkan oleh permintaan yang berlebih. Akibatnya terjadi alokasi inefisiensi sumber daya.

Pajak dalam hal ini dapat digunakan untuk menstabilkan kondisi ekonomi, contohnya pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan dengan menetapkan pajak yang tinggi, untuk mengatasi inflasi. Hal mana dapat terjadi karena jumlah uang yang beredar menjadi berkurang. Pajak tinggi berdampak pada pengurangan pendapatan. Sebaliknya untuk mengatasi deflasi atau kelesuan ekonomi, pemerintah dapat menurunkan nilai pajak. Dengan menurunkan pajak ini, jumlah uang beredar dapat ditambah sehingga kelesuan ekonomi dapat diatasi. Kelesuan ekonomi di antaranya ditandai dengan sulitnya pengusaha memperoleh modal. Penambahan uang beredar akan mampu disalurkan kepada perusahaan yang membutuhkan modal.

**E. Soal-Soal Latihan:**

* + 1. Jelaskan perkembangan perpajakan di Indonesia!
    2. Terangkan sistem pemungutan pajak di Indonesia!
    3. Uraikan masing-masing struktur pajak di Indonesia!
    4. Terangkan kontribusi dan pengaruh pajak terhadap produksi, distribusi pendapatan dan stabilitas perekonomian!

**BAB VII**

**EKSTERNALITAS**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pengertian eksternalitas; mampu memahami jenis-jenis ekternalitas; mampu menguraikan faktor-faktor yang menimbulkan eksternalitas serta dampak-dampaknya; mampu menerangkan solusi pihak swasta mampu pemerintah dalam mengatasi eksternalitas. |

1. **Pengertian Eksternalitas**

Berbagai pendapat mengemukakan teorinya tentang pengertian eksternalitas. Marshall mengatakan bahwa eksternalitas timbul ketika suatu variabel yang dikontrol oleh suatu agen ekonomi tertentu mengganggu fungsi utilitas (fungsi kegunaan) agen ekonomi lain. Istilah ini merujuk pada suatu pengertian bahwa kegiatan produksi suatu barang dapat menghasilkan manfaat atau biaya yang belum tercakup pada perhitungan proses produksi dari barang tersebut. Demikian juga, kegiatan konsumsi suatu barang oleh seseorang dapat meningkatkan nilai guna pada pemiliknya atau pada orang lain. Atau bisa juga menimbulkan dampak negatif pada orang lain yang berarti menurunkan daya guna orang yang bukan pemilik dari barang yang dikonsumsi tersebut. Adanya manfaat, biaya, penurunan atau peningkatan nilai guna yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan produksi atau konsumsi yang belum dikalkulasi disebut sebagai output eksternal. Dikatakan eksternal karena mekanisme pasar tidak/belum bisa memasukkan semua biaya atau manfaat tersebut, sehingga dianggap sebagai biaya atau manfaat sosial. Artinya, harga barang yang diproduksi atau yang dikonsumsi belum mencerminkan nilai/harga sesungguhnya dari barang tersebut karena adanya dampak-dampak eksternal yang tidak/belum dapat dikalkulasi.

Berdasarkan pada pemahaman di atas dapat dijelaskan bahwa dalam perpektif teoritis, eksternalitas terjadi karena adanya perbedaan antara *marginal social* dan *private cost* suatu barang. Dalam kasus kerusakan lingkungan, misalnya, akan menimbulkan negative externality karena tidak adanya unsur biaya tambahan dalam bentuk social cost yang masuk dalam komponen harga barang akhir. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah biaya atau manfaat yang didapatkan oleh pihak ketiga yang tidak dapat memilih untuk mendapatkan atau tidak dampak tersebut. Contoh nyata dari eksternalitas adalah pada perusahaan listrik yang membangun pembangkit listriknya dekat dengan pemukiman penduduk. Biaya yang harus ditanggung oleh perusahaan tersebut hanya meliputi biaya operasional dan pembelian bahan bakar pembangkit. Namun, penduduk yang tinggal di sekitar pembangkit mengalami penyakit pernafasan karena polusi yang disebabkan oleh pembangkit tersebut. Perusahaan listrik tidak peduli dan tidak mengurusi mereka karena mereka bukan bagian dari perusahaan tersebut, walaupun mereka terkena dampak dari aktivitas perusahaan. Fenomena ini disebut dengan eksternalitas.

Adapun ciri-ciri dari eksternalitas secara eksplisit dapat dirumuskan sebagai berikut:

* Eksternalitas dapat dihasilkan baik oleh produsen maupun oleh konsumen.
* Peristiwa yang terjadi di luar mekanisme harga pasar.
* Terdapat suatu hubungan timbal balik dalam aspek eksternalitas.
* Eksternalitas dapat bersifat positif maupun negatif.
* Peristiwa yang terjadi tidak ada hubungan antara satu pihak dengan pihak yang lain (*interdepedency in action*).
* Peristiwa yang terjadi baik secara individu maupun kelembagaan.

**B. Eksternalitas Positif dan Eksternalitas Negatif**

Eksternalitas dalam kenyataannya memiliki dua macam bentuk, yakni eksternalitas negatif dan eksternalitas positif. Eksternalitas negatif (biaya eksternal) adalah biaya terhadap pihak ketiga selain pembeli dan penjual pada suatu macam barang yang tidak direfleksikan dalam harga pasar. Ketika terjadi eksternalitas yang negatif, harga barang atau jasa tidak menggambarkan biaya sosial tambahan (marginal social cost) secara sempurna pada sumber daya yang dialokasikan dalam produksi. Baik pembeli maupun penjual barang tidak memperhatikan biaya- biaya ini pada pihak ketiga.

Sedangkan Eksternalitas positif adalah keuntungan terhadap pihak ketiga selain penjual atau pembeli barang atau jasa yang tidak direfleksikan dalam harga. Ketika terjadi eksternalitas positif, maka harga tidak sama dengan keuntungan sosial tambahan (marginal social benefit) dari barang dan jasa yang ada. Contoh dari eksternalitas positif ini adalah dengan adanya suntikan antibodi terhadap suatu penyakit, maka suntikan tersebut selain bermanfaat bagi orang yang bersangkutan juga bermanfaat bagi orang lain yakni tidak tertular penyakit. Dari uraian mengenai eksternalitas di atas sebenarnya sudah dapat diketahui mengapa eksternalitas dapat menyebabkan inefisiensi/kegagalan pasar.

Hal ini karena pada eksternalitas akan menimbulkan masalah yakni bila produsen maupun konsumen menyebabkan pengaruh eksternal (external effects), yakni bila aktivitas produsen maupun konsumen menyebabkan biaya atau manfaat pada orang lain (pihak ketiga). Masalah ini akan muncul karena biaya ataupun manfaat eksternal tersebut tidak dimasukkan dalam perhitungan oleh konsumen maupun produsen dalam aktivitasnya.

**1. Eksternalitas Positif**

Eksternalitas positif terjadi saat kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok memberikan manfaat pada individu atau kelompok lainnya (Sankar, 2008). Perbaikan pengetahuan di berbagai bidang, misalnya ekonomi, kesehatan, kimia, fisika memberikan eksternalitas positif bagi masyarakat. Eksternalitas positif terjadi ketika penemuan para ilmuwan tersebut tidak hanya memberikan manfaat pada mereka, tapi juga terhadap ilmu pengetahuan dan lingkungan secara keseluruhan.

Eksternalitas positif dapat dilihat pula dari dua sisi, yakni produksi dan konsumsi.

*a. Eksternalitas Positif Produksi*

Berikut ini adalah contoh-contoh eksternalitas positif dari segi produksi:

* Peternakan lebah yang menyebabkan penyerbukan pada tumbuhan-tumbuhan disekitarnya
* Pembangunan jaringan transportasi seperti jalan tol, pelabuhan, atau bandara akan meningkatkan aktivitas ekonomi disekitarnya karena meningkatkan aksesibilitas.
* Perusahaan yang menyediakan pelatihan-pelatihan P3K dan keselamatan kerja. Pekerja yang sudah terdidik tersebut dapat mengajari anggota keluarganya dan teman terdekatnya. Pelatihan ini juga berguna bagi kehidupan diluar kerja, seperti saat kecelakaan.
* Perusahaan yang meriset teknologi baru akan menyebabkan kompetitornya semakin tertantang untuk menemukan teknologi yang lebih canggih, sehingga meningkatkan laju inovasi. Selain itu, teknologi tersebut juga dapat meningkatkan produktivitas/utilitas dari sektor ekonomi yang dipengaruhinya.

*b. Eksternalitas Positif Konsumsi*

Contoh-contoh eksternalitas dari segi konsumsi antara lain:

* Seseorang yang menjaga keindahan rumah dan lingkungan sekitarnya dapat menyebabkan harga tanah wilayah tersebut meningkat. Sebuah dampak yang dirasakan penduduk lainnya, yang mungkin tidak terlalu peduli dengan keindahan rumah dan lingkungan.
* Seseorang yang menerima vaksinasi terhadap suatu penyakit akan menurunkan kemungkinan orang-orang di lingkungannya terpapar penyakit tersebut, hal ini dinamakan herd immunity. Hal ini terjadi karena penyakit tidak dapat menyebar melalui individu yang sudah divaksin, sehingga, semakin banyak orang yang divaksin semakin kebal masyarakat terhadap suatu penyakit.
* Seseorang yang mengenyam pendidikan tinggi dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk peningkatan produktivitas, penurunan angka pengangguran, dan peningkatan inovasi.
* Pada daerah-daerah yang tidak dilayani oleh pemadam kebakaran pemerintah, orang yang menyewa jasa pemadam kebakaran swasta akan mengurangi risiko kebakaran di lingkungannya.
* Semakin banyak yang membeli produk dengan jaringan seperti smartphone atau komputer, maka semakin bermanfaat juga produk tersebut. Bayangkan jika hanya kita yang memiliki telefon, kita tetap tidak dapat menelfon siapa-siapa, namun jika semua orang memiliki telefon, kita dapat langsung menghubungi semua orang dengan telefon yang kita miliki.

**2. Eksternalitas Negatif**

Eksternalitas negatif terjadi saat kegiatan oleh individu atau kelompok menghasilkan dampak yang membahayakan bagi orang lain. Polusi adalah contoh eskternalitas negatif. Terjadinya proses pabrikan di sebuah lokasi akan memberikan eksternalitas negatif pada saat perusahaan tersebut membuang limbahnya ke sungai yang berada di sekitar perusahaan. Penduduk sekitar sungai akan menanggung biaya eksternal dari kegiatan ekonomi tersebut berupa masalah kesehatan dan berkurangnya ketersediaan air bersih.

Eksternalitas negatif umumnya dibagi menjadi dua sisi, yaitu dari segi produksi dan dari segi konsumsi.

*a. Eksternalitas Negatif Produksi*

Berikut ini adalah beberapa contoh dari eksternalitas negatif dari segi produksi:

* Polusi udara yang disebabkan oleh produksi dan distribusi barang dapat menyebabkan kerusakan pada tumbuhan dan bangunan (hujan asam) serta menimbulkan penyakit pernafasan dan penyakit kulit bagi penduduk sekitar.
* Polusi air yang disebabkan oleh produksi dan distribusi barang lewat laut juga dapat menyebabkan kerusakan pada ekosistem perairan. Pencemaran air yang parah juga dapat mengurangi jumlah air yang dapat diminum dan dimanfaatkan oleh manusia.
* Polusi tanah yang disebabkan pembuangan sampah dan aktivitas produksi seperti pertambangan dan pengeboran dapat merusak daur air, ekosistem daratan, serta mengurangi luas daerah yang dapat dimanfaatkan untuk membangun.
* Polusi suara yang terjadi saat proses produksi dan distribusi dapat mengganggu secara fisik maupun mental.
* Dampak negatif pertanian dan peternakan yang meliputi penyalahgunaan antibiotik, deforestasi, dan alih guna lahan. Penyalahgunaan antibiotik dapat menyebabkan imunitas bakteri terhadap antibiotik sedangkan alih guna lahan dan deforestasi dapat menyebabkan erosi serta berkurangnya lahan subur.
* Rusaknya ekosistem dapat disebabkan oleh pengambilan ikan berlebihan, deforestasi, penggunaan pukat harimau (trawlers), dan penambangan open pit.
* Perubahan iklim yang disebabkan oleh peningkatan gas rumah kaca dapat mengurangi produktivitas pertanian, mengubah pola cuaca, dan mempengaruhi ekosistem.
* Biaya penyimpanan limbah juga termasuk kedalam eksternalitas negatif. Penumpukan sampah pada tempat pembuangan akhir dapat menyebabkan polusi tanah dan air tanah, sedangkan penyimpanan limbah nuklir dapat membuat area tersebut berbahaya bagi makhluk hidup selama ribuan tahun.
* Spam dalam penjualan meliputi pengiriman surat elektronik, pengiriman surat fisik, telefon, dan penjual jalanan yang membujuk kita untuk membeli produknya walaupun kita tidak mau. Hal ini menyebabkan dampak negatif dari segi kenyamanan bagi orang-orang yang ditarget sebagai konsumen.
* Risiko sistemik ekonomi adalah risiko yang timbul ketika industri finansial, terutama perbankan mengambil risiko yang berlebih untuk mendapatkan keuntungan atau memenuhi target lainnya. Kegiatan mereka dapat mempengaruhi ekonomi dari segi suplai uang, oleh karena itu, industri perbankan harus diregulasi.

*b. Eksternalitas Negatif Konsumsi*

Berikut ini adalah beberapa contoh eksternalitas negatif dari segi konsumsi:

* Polusi suara karena orang mendengarkan musik di malam hari, clubbing, atau karaoke dapat menyebabkan gangguan kenyamanan bagi penduduk sekitar.
* Kekebalan antibiotik yang disebabkan oleh konsumsi antibiotik secara tidak teregulasi oleh orang-orang dapat merugikan masyarakat. Hal ini mengharuskan perusahaan menciptakan antibiotik yang lebih kuat dan masyarakat membeli antibiotik yang lebih mahal.
* Perokok dapat menyebabkan gangguan pernafasan bagi orang-orang disekitarnya karena adanya asap. Selain itu, asap yang dihasilkan juga dapat menurunkan kenyamanan orang lain.
* Kemacetan disebabkan oleh orang-orang yang menyetir secara tidak baik dan jumlah kendaraan yang terlalu banyak. Semakin banyak orang yang menggunakan jalan raya, semakin berkurang utilitas jalan raya tersebut untuk masing-masing orang.
* Inflasi dan deflasi disebabkan oleh tren pengeluaran masyarakat.

**C. Faktor-Faktor Eksternalitas**

Eksternalitas timbul pada dasarnya karena aktivitas manusia yang tidak mengikuti prinsip-prinsip ekonomi yang berwawasan lingkungan. Dalam pandangan ekonomi, eksternalitas dan ketidakefisienan timbul karena salah satu atau lebih dari prinsip-prinsip alokasi sumber daya yang efisien tidak terpenuhi. Karakteristik barang atau sumber daya publik, ketidaksempurnaan pasar, kegagalan pemerintah merupakan keadaan-keadaan dimana unsur hak pemikiran atau pengusahaan sumber daya (*property rights*) tidak terpenuhi. Sejauh semua faktor ini tidak ditangani dengan baik, maka eksternalitas dan ketidakefisienan ini tidak bisa dihindari.

1. Keberadaan barang publik

Barang publik yang berkaitan dengan lingkungan meliputi udara segar, pemandangan yang indah, rekreasi, air bersih, hidup yang nyaman dan sejenisnya. Satu-satunya mekanisme yang membedakannya adalah dengan menetapkan harga (nilai moneter) terhadap barang publik tersebut sehingga menjadi barang privat (dagang) sehingga benefit yang diperoleh dari harga itu bisa dipakai untuk mngendalikan atau memperbaiki kualitas lingkungan itu sendiri. Tetapi dalam menetapkan harga ini menjadi masalah tersendiri dalam analisa ekonomi lingkungan. Karena memiliki sifat non-excludable dan non-rivalry, barang publik tidak diperjualbelikan sehingga tidak memiliki harga, barang publik dimanfaatkan berlebihan dan tidak mempunyai insentif untuk melestarikannya.

Masyarakat atau konsumen cenderung acuh tak acuh untuk menentukan harga sesungguhnya dari barang publik ini. Hal ini mendorong sebagian masyarakat sebagai “free rider”. Keadaan seperti itu akhirnya mengakibatkan berkurangnya insentif atau rangsangan untuk memberikan kontribusi terhadap penyediaan dan pengelolaan barang publik. Kalaupun ada kontribusi, maka sumbangan itu tidaklah cukup besar untuk membiayai penyediaan barang publik yang efisien, karena masyarakat cenderung memberikan nilai yang lebih rendah dari yang seharusnya (undervalued).

2. Sumber daya bersama

Keberadaan sumber daya bersama (common resources) atau akses terbuka terhadap sumber daya tertentu ini tidak jauh berbeda dengan keberadaan barang publik di atas. Sumber-sumber daya milik bersama, sama halnya dengan barang-barang publik, tidak ekskludabel. Sumber-sumber daya ini terbuka bagi siapa saja yang ingin memanfaatkannya, dan cuma-cuma. Namun tidak seperti barang publik, sumber daya milik bersama memiliki sifat bersaingan. Pemanfaatannya oleh seseorang, akan mengurangi peluang bagi orang lain untuk melakukan hal yang sama. Jadi, keberadaan sumber daya milik bersama ini, pemerintah juga perlu mempertimbangkan seberapa banyak pemanfaatannya yang efisien.

3. Ketidaksempurnaan pasar

Masalah lingkungan bisa juga terjadi ketika salah satu partisipan di dalam suatu tukar menukar hak-hak kepemilikan (property rights) mampu mempengaruhi hasil yang terjadi (outcome). Hal ini bisa terjadi pada pasar yang tidak sempurna (imperfect market) seperti pada kasus monopoli (penjual tunggal). Ketidaksempurnaan pasar ini misalnya terjadi pada praktek monopoli dan kartel. Contoh konkrit dari praktek ini adalah organisasi negara-negara pengekspor minyak (OPEC) dengan memproduksi minyak dalam jumlah yang lebih sedikit mengakibatkan meningkatnya harga yang lebih tinggi dari harga normal. Pada kondisi yang demikian akan hanya berakibat terjadinya peningkatan surplus produsen yang nilainya jauh lebih kecil dari kehilangan surplus konsumen, sehingga secara keseluruhan praktek monopoli ini merugikan masyarakat (worse off).

4. Kegagalan pemerintah

Sumber ketidakefisienan dan atau eksternalitas tidak saja diakibatkan oleh kegagalan pasar tetapi juga karena kegagalan pemerintah (government failure). Kegagalan pemerintah banyak diakibatkan tarikan kepentingan pemerintah sendiri atau kelompok tertentu (interest groups) yang tidak mendorong efisiensi. Kelompok tertentu ini memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan (rent seeking) melalui proses politik, melalui kebijaksanaan dan sebagainya.

Aksi pencarian keuntungan (rent seeking) bisa dalam berbagai bentuk:

1. Kelompok yang punya kepentingan tertentu (interest groups) melakukan loby dan usaha-usaha lain yang memungkinkan diberlakukannya aturan yang melindungi serta menguntungkan mereka
2. Praktek mencari keuntungan bisa juga berasal dari pemerintah sendiri secara sah misalnya memberlakukan proteksi berlebihan untuk barang-barang tertentu seperti menegnakan pajak impor yang tinggi dengan alasan meningkatkan efisiensi perusahaan dalam negeri.
3. Praktek mencari keuntungan ini bisa juga dilakukan oleh aparat atau oknum tertentu yang emmpunyai otoritas tertentu, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan bisa memberikan uang jasa atau uang pelicin untuk keperluan tertentu, untuk menghindari resiko yang lebih besar kalau ketentuan atau aturan diberlakukan dengan sebenarnya. Praktek mencari keuntungan ini membuat alokasi sumber daya menjadi tidak efisien dan pelaksanaan atuan-aturan yang mendorong efisiensi tidak berjalan dengan semestinya. Praktek jenis ini bisa mendorong terjadinya eksternalitas. Sebagi contoh, Perusahaaan A yang mengeluarkan limbah yang merusak lingkungan. Berdasarkan perhitungan atau estimasi perusahaan A harus mengeluarkan biaya (denda) yang besar (misalnya Rp. 1 milyar) untuk menanggulangi efek dari limbah yang dihasilkan itu. Pencari keuntungan (rent seeker) bisa dari perusahaan itu sendiri atau dari pemerintah atau oknum memungkinkan membayar kurang dari 1 milyar agar peraturan sesungguhnya tidak diberlakukan, dan denda informal ini belum tentu menjadi revenue pemerintah. Sehingga akhirnya dampak lingkungan yang seharusnya diselidiki dan ditangani tidak dilaksanakan dengan semestinya sehingga masalahnya menjadi bertambah serius dari waktu ke waktu.

**D. Solusi Mengatasi Eksternalitas**

**1. Solusi Privat Mengatasi Eksternalitas**

Dalam prakteknya, bukan hanya pemerintah saja yang perlu dan dapat mengatasi eksternalitas, melainkan juga pihak-pihak non pemerintah, baik itu pribadi/kelompok maupun perusahaan/organisasi kemasyarakatan. Pada dasarnya, tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah maupun pihak swasta (perorangan dan kelompok), berkenaan dengan penanggulangan eksternalitas itu adalah untuk mendorong alokasi sumber daya agar mendekati kondisi yang optimum secara sosial.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pihak swasta (private solutions) dalam mengatasi persoalan eksternalitas, antara lain salah satunya melalui konsep CSR (Corporate Social Responsibility) yang dimaksudkan sebagai upaya perusahaan untuk meningkatkan kepedulian terhadap masalah sosial dan lingkungan. Contohnya, PT. Tjiwi Kimia setelah diketahui melakukan pencemaran lingkungan dengan membuah limbah berbahaya ke sungai mulai melakukan pemulihan sungai sebagai bentuk tangung jawab terhadap pencemaran yang terjadi. Dibantu LSM dan masyarakat sekitar, perusahaan melakukan berbagai macam program pemulihan kondisi ekosistem sungai dan melakukan rehabilitasi kondisi air sehingga air itu layak digunakan.

Hak kepemilikan seringkali membuat suatu permasalahan. Contohnya, ada sebuah peternakan babi yang membuang limbah ke sungai padahal ada pabrik es yang menggunakan air tersebut sehingga membuat pabrik es harus mengeluarkan biaya tambahan untuk menjernihkannya. Hal tersebut terjadi karena sungai dianggap barang umum sehingga bebas melakukan apapun terhadapnya (menurut Coase). Untuk itu pabrik es perlu menuntut pembayaran kepada peternakan babi dan dimasukkan dalam biaya/kalkulasi harga babi. Pemberian hak milik kepada penyebab atau kepada penderita tak menjadi persoalan. Dengan tegasnya kepemilikan maka mekanisme pasar akan baik sehingga tercapai alokasi sumber ekonomi yang efisien. Hal ini dapat terjadi apabila pihak yang terlibat sedikit jumlahnya. Namun dalam kehidupan sehari-hari tak dapat dilaksanakan sehingga perlu campur tangan pemerintah.

Kesepakatan untuk mengatasi persoalan eksternalitas seringkali gagal dicapai, jika pihak-pihak yang terlibat diharuskan menanggung biaya-biaya transaksi. Yang disebut sebagai biaya-biaya transaksi (transaction costs) adalah berbagai bentuk biaya yang harus dibayar, ketika pihak-pihak yang berkepentingan itu tengah menjalani negoisasi atau tawar menawar. Dalam contoh kasus diatas, umpamakan saja Dick dan Jane berasal dari negara berbeda, sehingga bahasanyapun berbeda. Sekedar untuk bernegosiasi, keduanya harus menyewa penerjemah. Kalau sudah begitu, Dick dan Jane akan enggan melakukan negoisasi, apalagi jika biaya sewa penerjemahnya mahal. Dalam kenyataannya, perusahaan-perusahaan seringkali enggan melakukan negoisasi untuk mengatasi eksternalitas diantara mereka, karena mahalnya ongkos jasa pengacara yang menyusun agenda perundingan atau draft kerjasama.

Pencapaian kesepakatan akan semakin sulit, jika jumlah pihak yang terlibat atau berkepentingan lebih banyak. Ini dikarenakan koordinasi antara banyak pihak itu biasanya memakan biaya yang cukup besar. Sebagai contoh, ada sebuah pabrik yang mencemari sebuah danau didekatnya. Polusi ini sangat merugikan para nelayan yang mencari nafkah di danau tersebut. Menurut teorema Coase, jika terjadinya polusi itu merupakan suatu kondisi yang tidak efisien, maka pemilik pabrik dan para nelayan akan terdorong merundingkan pemecahannya. Jika kita asumsikan bahwa pabrik itu punya hak legal untuk berpolusinya, solusinya bisa berupa pemberian ganti rugi kepada pabrik agar tidak berpolusi. Namun jika jumlah nelayannya banyak, dan masing-masing punya pendapat atau perhitungan sendiri, maka biaya koordinasinya menjadi begitu mahal, sehingga kemungkinan besar negoisasi antara pabrik dan nelayan tidak dapat dilangsungkan.

**2. Solusi Publik Mengatasi Eksternalitas**

Adanya eksternalitas negatif mengakibatkan sumber daya yang dilakukan pasar tidak efisien, di sinilah diperlukan peranan dari pemerintah. Harapannya masalah-masalah yang di timbulkan dengan adanya eksternalitas dapat teratasi. Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan rencana tata ruang wilayah/kota, regulasi, penetapan pajak pigouvian dan pemberian subsidi.

*a. Kebijakan rencana tata ruang wilayah/kota*

Penyusunan kebijakan rencana tata ruang wilayah/kota merupakan bentuk intervensi pemerintah guna meminimalkan eksternalitas negatif akibat pemanfaatan ruang perkotaan secara berlebihan. Pemerintah berasumsi bahwa apabila kebijakan tata ruang dipatuhi, maka dapat meminimalkan eksternalitas negatif seperti banjir, kemacetan, dll. Dengan demikian rencana tata ruang seharusnya dianggap sebagai public goods yang dibutuhkan oleh semua warga dalam rangka meminimalisir eksternalitas negatif akibat transaksi pemanfaatan ruang wilayah/perkotaan oleh berbagai pihak. Sebagai public goods, kebijakan penataan ruang wilayah/kota seharusnya memiliki sifat non-excludable dan non-rivalry dalam arti semua warga seharusnya dapat secara bebas mengakses rencana tata ruang tersebut.

Aksesibilitas terhadap public goods ini menjadi penting karena masyarakat harus memahami bahwa development right yang dimilikinya dibatasi oleh kebijakan tata ruang. Masyarakat harus menyadari bahwa pembatasan ini bertujuan menjamin bahwa pemanfaatan development right oleh seseorang tidak memberikan eksternalitas negatif secara berlebihan pada warga yang lain.. Contohnya, pemerintah mengeluarkan peraturan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menjadi sangat penting karena setiap rencana pembangunan perkotaan harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Kota. Apabila suatu rencana pembangunan baik yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, swasta, ataupun masyarakat tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota, maka rencana pembangunan tersebut tidak boleh dilaksanakan. Hal ini mengandung makna bahwa setiap pemanfaatan ruang harus sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Kota. Hal ini bagus dalam rangka mengendalikan pertumbuhan kota sekaligus membatasi eksternalitas negatif pemanfaatan ruang kota secara berlebihan.

*b. Regulasi*

Regulasi adalah tindakan mengendalikan perilaku manusia atau masyarakat dengan aturan atau pembatasan. Dengan regulasi pemerintah dapat melarang atau mewajibkan perilaku atau tindakan, mana yang boleh dan mana yang tidak boleh untuk dilakukan pihak-pihak tertentu dalam rangka mengatasi eksternalitas. Dengan adanya regulasi memaksa penghasil polusi untuk mengurangi polusi yang dihasilkan industri karena polusi tersebut merupakan tanggung jawab pihak yang menghasilkan polusi dan diberlakukannya sanksi yang tegas bagi pelaku yang melanggar regulasi. Contohnya pemerintah mengeluarkan PP No.82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air atau PP No.41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara. Tetapi dalam kenyataannya regulasi ini sulit untuk diterapakan karena pada kenyataannya masalah polusi yang terjadi tidaklah selalu sederhana. Karena polusi merupakan efek sampingan yang tak terelakkan dari kegiatan produksi industri. Kita tidak dapat menghapus polusi secara total. Kita hanya bisa membatasi jumlah polusi hingga ambang tertentu. Sehingga tidak akan terlalu merusak lingkungan namun tidak juga menghalangi kegiatan produksi.

c. Pajak Pigouvian

Pajak pigouvian merupakan salah satu solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi eksternalitas. Konsumen atau perusahaan yang menyebabkan eksternalitas harus membayar pajak sama dengan dampak marginal dari eksternalitas yang dibuat. Hal itu membuat konsumen atau perusahaan memperhitungkan berapa banyak manfaat dan dampak dari jumlah barang yang diproduksi atau dikonsumsi perusahaan ataupun konsumen. Artinya dengan diterapkannya pajak akan memberikan insentif kepada para pemilik pabrik untuk sebanyak-banyaknya mengurangi polusinya. Semakin tinggi tingkat pajak yang dikenakan maka semakin banyak penurunan polusi yang terjadi. Pemerintah harus campur tangan untuk mengatasi eksternalitas negatif.

Ekonom Pigou menyarankan metode untuk mengatasi eksternalitas yaitu pajak pigouvian. Ketika biaya sosial marginal melebihi biaya pribadi marginal pajak harus dikenakan kepada produsen. Dengan diwajibkannya membayar pajak maka menyebabkan peningkatan harga dari komoditi yang diproduksi sehingga jumlah komoditi yang diminta menjadi berkurang. Sehingga produsen mengalami kerugian dan marjinal social cost sama dengan biaya marginal private cost. Dalam beberapa kasus pemberlakuan pajak tidak tepat karena sulitnya menghitung biaya eksternalitas. Hal ini dikarenakan dibutuhkan waktu yang lama untuk mempelajari biaya akibat eksternalitas. Sementara keadaan sudah berubah sehingga diperlukan studi lagi dan tentu akan memerlukan waktu yang lama lagi. Contohnya, Pemerintah Australia berencana menerapan pajak emisi karbon bagi penghasil polusi untuk mengurangi polusi udara di negeri itu. Pajak akan dikenakan sebesar 23 dollar Australia per ton, berdasarkan skema perdagangan emisi karbon Uni Eropa.

*d. Subsidi*

Ketika manfaat sosial melebihi manfaat pribadi maka subsidi harus diberikan kepada konsumen atau produsen. Subsidi mengarah pada penurunan dalam harga komoditi. Pemerintah dapat mensubsidi produsen untuk mengurangi dampak eksternalitas. Keuntungan produsen didapat dari subsidi pemerintah dan keuntungan masyarakat dalam hal pengurangan kerusakan dari dampak eksternalitas yang ditimbulkan perusahaan. Kelemahan dari subsidi adalah perusahaan-perusahaan condong untuk melakukan eksternalitas karena dengan melakukan eksternalitas mereka akan mendapat subsidi dari pemerintah.

**E. Soal-Soal Latihan:**

1. Jelaskan pengertian eksternalitas!
2. Uraikan masing-masing jenis-jenis ekternalitas!
3. Uraikan faktor-faktor yang menimbulkan eksternalitas serta dampak-dampaknya!
4. Terangkan solusi pihak swasta mampu pemerintah dalam mengatasi eksternalitas!

**BAB VIII**

**BARANG PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pengertian dan ruang lingkup pelayanan publik; mampu menguraikan pengertian dan prinsip-prinsip barang dan jasa publik; mampu menjelaskan pengadaan dan penyaluran barang publik; mampu menguraikan berbagai macam teori tentang barang publik dalam perspektif ekonomi publik meliputi Teori Pigou, Teori Bowen, Teori Erich Lindahl, dan Teori Anggaran; |

1. **Ruang Lingkup Pelayanan Publik**

Kita tak bisa lepas dari urusan pelayanan publik. Mulai dari persoalan administrasi kependudukan, kesehatan, pendidikan, jaminan sosial maupun urusan penghidupan lainnya. Menurut Inu Kencana, pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sedangkan menurut Agung Kurniawan dalam bukunya, *Transformasi pelayanan Publik*, pelayanan publik merupakan memberikan layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Masdar,dkk. 2012)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik dalam hal ini adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif, yang meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alarn, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

UU Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan barang publik meliputi:

1. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
2. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
3. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi keterscdiaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan

Sedangkan pelayanan atas jasa publik meliputi:

1. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam Penjelasan UU Pelayanan Publik disebutkan bahwa Jasa publik dalam ketentuan ini sebagai contoh, antara lain pelayanan kesehatan (rumah sakit dan puskesmas), pelayanan pendidikan (sekolah dasar, sekolah menengah pertarna, sekolah menengah atas, dan perguruan tinggi), pelayanan navigasi laut (mercusuar dan lampu suar), pelayanan peradilan, pelayanan kelalulintasan (lampu lalu lintas), pelayanan keamanan (jasa kepolisian) , dan pelayanan pasar.
2. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan. Jasa publik dalam ketentuan ini adalah jasa yang dihasilkan oleh badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik (public service obligation) , sebagai contoh, antara lain j asa pelayanan transportasi angkutan udara/ laut/ darat yang dilakukan oleh PT (Persero) Garuda Indonesia, PT (Persero) Merpati Airlines, PT (Persero) Pelni, PT (Persero) KAI, dan PT (Persero) DAMRI, serta jasa penyediaan air bersih yang dilakukan oleh perusahaan daerah air minum.
3. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan ddam peraturan perundangundangan.

Sementara itu, pelayanan administratif meliputi:

1. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
2. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan

Pelayanan publik sangat strategis sebagai penghubung bagi masyarakat untuk mengakses hak-hak asasi substantif seperti pendidikan dan kesehatan yang dalam hal ini termasuk kategori hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob). Hak ekosob memungkinkan masyarakat menjadikan kebutuhan pokok mereka sebagai sebuah hak yang harus diklaim (rights to claim) dan bukannya sumbangan yang didapat (charity to receive).

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, negara adalah pihak pertama dan utama yang bertanggungjawab dalam upaya pemenuhan hak-hak rakyat. Demikian pula pada proses reformasi dalam sektor pelayanan publik, negaralah yang harus mengambil peran dominan. Salah satunya dengan memberikan sistem otonomi ke pemerintah daerah. Diberikannya otonomi kepada daerah melalui proses desentralisasi, tidak terlepas dari tujuan negara. Dengan adanya desentralisasi diharapkan pelayanan kepada masyarakat akan berjalan dengan lebih baik dan optimal dengan peningkatan efesiensi dan efektifitas (Muhaimin, 2018).

**B. Barang dan Jasa Publik**

Smith menyebutkan bahwa fungsi pertama pemerintah adalah menyediakan dua jenis barang publik, yaitu pertahanan nasional dan sistem legal (peradilan), serta ia menyarankan keduanya seharusnya dibayar dari anggaran publik (Smith, 1976). Barang publik, dalam hal ini misalnya pertahanan nasional harus dibayar dengan anggaran publik karena tidak dapat dipisahkan dan sulit untuk melakukan penawaran di pasar. Tanpa campur tangan pemerintah, penawaran barang publik menjadi rendah jika dilakukan secara berkelanjutan. Meskipun pasar biasanya bagi para pelakunya dipertimbangkan lebih efisien daripada pemerintah, tetapi dalam pengadaan barang publik, pemerintah merupakan satu satunya jalan untuk menyediakan barang publik. Dengan penyediaan barang publik tersebut pemerintah menjadi penyumbang penting dalam efisiensi ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Barang publik adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang publik sempurna adalah barang yang harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat. Barang publik hampir sama dengan barang kolektif. Bedanya, barang adalah untuk masyarakat secara umum, sementara baraang kolektif dimiliki oleh satu bagian dari masyarakat (satu komunitas yang lebih kecil) dan hanya berhak digunakan secara umum oleh komunitas tersebut. (Surjani, 2018)

Menurut Guritno Mangkoesoebroto (2008), barang publik (*publik goods*) merupakan barang yang jika dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang publik ini merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunanya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk medapatkannya.

Perbedaan penting antara barang publik, barang semi publik, barang semi swasta, dan barang pribadi dilihat dari kebijakan pola penyediaan barang diuraikan sebagai berikut:

1. Barang publik (*public goods*)

Karakteristik barang non-rival dan non-excludable seharusnya disediakan oleh negara. Lembaga pemerintah bertanggung jawab untuk mendistribusikan barang publik kepada masyarakat namun barang tersebut seperti telah diuraikan sebelumnya akan tidak dapat dinikmati secara gratis bila nonprofit organization telah diprivatisasi. Masalah yang sering melekat pada barang publik antara lain:

* 1. Barang publik tidak akan pernah menguntungkan bagi negara, karena biaya produksi maka barang tersebut harus bernilai tambah buat negara dengan beberapa asumsi dan diperoleh secara umum namun harus di bayar.
  2. konsep ekonomi yang selalu mencari keuntungan memaksa barang publik (public goods) tidak lagi dapat diperoleh secara gratis.
  3. Bagaimana pemerintah bisa memutuskan barang tersebut bisa gratis, ketika penghasilan negara masih mengandalkan pada sektor pajak yang dipungut.

1. Barang semi publik atau milik bersama (common goods)

Common Goods merupakan sebuah konsep keadilan, dan sekarang menjadi wacana politik philosopis (Murphy & Parkey, 2016; Vazquez & Gonzalez, 2016). Karakteristik barang ini non-excludable namun rival. Sebagai contoh, ekploitasi sumber daya alam. Hutan, kita tidak bisa mencegah orang untuk mengambil hasil hutan, tapi bila diambil secara berlebihan maka jumlah hasil hutan akan berkurang sehingga orang tidak memiliki kesempatan untuk menghirup udara segar karena hutan penyangga iklim yang dapat menghasilkan udara segar yang bisa dihirup orang banyak. Kasus ini menggambarkan banyak cara untuk mengambil keuntungan secara pribadi dalam jangka pendek, namun tidak memikirkan keuntungan buat orang lain. Prosedur yang benar akan mengingatkan kita bahwa kita hidup dalam waktu yang lama, gambaran ini menjadi menarik ketika sesuatu yang dieksploitasi berlebihan akan menjadi masalah untuk kelangsungan hidup berbagai ekosistem yang terpengaruh.

1. Barang semi swasta (club goods)

Buchanann, (1965) memberi istilah club good pertama kali untuk mengatasi kesenjangan antara barang swasta dan barang publik. Karakteristik barang ini excludable namun nonrival, barang publik dengan manfaat terbatas pada kelompok tertentu seperti kelompok sosial, agama, Uni Eropa, persemakmuran. Sebagai contoh, mengunduh buku atau jurnal di perpustakaan negara, setiap orang berhak untuk mengunduh jurnal dan meminjam buku dan perlu usaha seperti terkoneksi dengan internet, tidak ada persaingan untuk mendapatkannya karena tidak semua orang perlu dengan jurnal maupun buku yang tersedia, biasanya diperlukan oleh mahasiswa, dosen, peneliti dan tidak mungkin seorang penjual sayur di pasar memiliki kepentingan untuk mengunduh jurnal atau buku. Namun kondisi ini akan menjadi rival ketika jumlah akses yang begitu banyak untuk mengunduh satu judul jurnal yang sama. Ide sentral dari public goods berlaku untuk situasi di mana kedua sudut pandang antara excludable dan rival berjalan beriringan (Tutic, 2013).

1. Barang pribadi (private goods)

Karakteristik rival dan excludable, merupakan barang kebutuhan horizontal setiap individu, jelas untuk mendapatkannya harus memerlukan usaha. Sebagai contoh ketika kita ingin memiliki sebuah sepeda, maka untuk memilikinya perlu usaha dengan cara mengeluarkan sejumlah uang kemudian menjadi milik pribadi. Contoh lainnya seperti “tubuh” (extreme private good) yang hanya dimiliki oleh pemilik tubuh tersebut.

Dari uraian di atas, perbedaan antara barang swasta dan barang publik ditunjukkan pada tabel berikut:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Dapat dikecualikan | Tidak dapat dikecualikan |
| Rival | **Barang Swsata Murni:**  **-** Biaya pengecualian rendah  - Dihasilkan oleh swasta  - Dijual melalui pasar  - Dibiayai oleh swasta atau  Pemerintah  - Dihasilkan oleh swasta atau  Pemerintah  Contoh: Sepatu, pensil dan sebagainya. | **Barang Campuran (Quasi Public):**  - Barang yang manfaatnya dirasakan  Bersama dan dikonsumsikan  bersama tetapi dapat terjadi  kepadatan  - Dijual melalui pasar atau langsung  oleh pemerintah  Contoh: Taman |
| Nonrival | **Barang Campuran (quasi privat):**  - Barang swasta yang menim-  bulkan eksternalitas  - Dibiayai dari hasil penjualan  atau dibiayai dengan APBN  Contoh: rumah sakit, transportasi umum, pemancar TV | **Barang Publik Murni:**  - Biaya pengecualian besar  - Dihasilkan oleh pemerintah  - Disalurkan oleh pemerintah  - Dijual melalui pasar atau langsung  oleh pemerintah  Contoh: pertahanan, peradilan. |

Sumber: Mangkoesoebroto, 2018.

**C. Pengadaan dan Penyaluran Barang Publik**

Semua barang dan jasa yang disediakan pemerintah adalah barang publik (karena semua warga bisa menikmatinya), akan tetapi tidak semua barang publik harus disediakan pemerintah misalnya barang publik eksekutif. Barang publik eksekutif kebanyakan justru disediakan oleh sektor swasta. Contoh barang publik yang disediakan pemerintah dan bersifat non eksekutif adalah keamanan dan pertahanan nasional. Sedangkan contoh barang publik ekslusif yang umumnya disediakan oleh swasta adalah tv kabel (siaran televisi yang hanya bisa dinikmati oleh para pelanggan yang khusus membayarnya). Sedangkan barang publik non eksklusif yang sering disediakan oleh pihak swasta adalah jasa pengumpulan dan pengolahan sampah atau limbah (tapi disebagian besar negara hal ini sering kali langsung ditangani atau diurus langsung oleh pihak pemerintah).

Pola penyediaan barang publik tidak terlepas dari penyedia barang publik, *free riders*, diuraikan sebagai berikut:

1. Siapa penyedia barang publik?

Jika melihat definisi, maka barang publik adalah barang dan jasa yang disediakan untuk sektor publik. Namun barang publik tidak selalu diartikan barang yang diproduksi oleh pemerintah. Jika pemerintah hanya mampu mensubsidi agar menjadi non-excludable saja, maka penyelenggaraan barang publik termasuk common goods. Jika pemerintah hanya mampu menyediakan seluruh pengelolaan barang publik sesuai permintaan sehingga tidak ada orang yang tersisih, maka barang publik termasuk toll goods. Mempertahankan lembaga-lembaga publik adalah pekerjaan umum, meskipun mungkin di tingkat tertinggi menguntungkan lebih besar untuk masyarakat. Ternyata, masalah memproduksi barang publik terutama tentang bagaimana jumlah kontributor yang diperlukan untuk menghasilkan dan memengaruhi biaya transaksi. Jadi begitu mudah dipahami yang menyediakan barang publik adalah pemerintah, ketika pemerintah mengalami kesulitan dalam memproduksi barang publik maka dimungkinkan untuk bekerjasama dengan swasta, namun barang publik itu sudah menjadi common goods karena dikelola oleh swasta.

2. *Free Riders*

Menyediakan barang publik bukan tanpa masalah, non-excludable dan non-rival akan tidak bermakna bila free riders muncul. Istilah free riders digunakan pada orang yang mengambil keuntungan tanpa mengeluarkan kontribusi apapun (Goodstein & Polasky, 2014). Misalnya seseorang akan menonton siaran langsung bola “Liga Inggris” dengan menggunakan antena parabola, biasanya siaran langsung ini akan diacak sehingga masyarakat tidak bisa menikmati siaran pertandingan bola tersebut. Keadaan ini dimanfaatkan oleh perusahaan lain untuk dapat mengambil keuntungan dengan menjual produk yang bisa membuka acakan siaran langsung tersebut, monopoli perdagangan akan menjadi nyata. Kredit usaha untuk usaha kecil dan menengah, namun peluang ini digunakan orang kaya dan korporasi untuk melakukan kredit pada bank hanya sedikit usaha kecil yang mencoba mengajukan kredit terbatas.

Mengatasi kenakalan orang kaya dan korporasi ini negara bisa melakukan kebijakan subsidi dan hibah (Goodstein & Polasky, 2014). Contoh lain, ketika kita berdemonstrasi untuk sesuatu masalah, akan ada orang mengambil keuntungan walaupun tidak ikut berdemonstrasi. Perilaku orang seperti ini akan cenderung bermasalah pada moral (Hardin, 2003) meraih keuntungan bersandar pada usaha orang lain. Beberapa cara yang praktis dan komprehensif untuk menghindari *free riders* dapat dilakukan pemerintah kepada mereka yang mencari keuntungan diantaranya dengan memberikan sanksi secara tegas dan keras, pencabutan izin operasional, dan melakukan tindakan paksa untuk memberikan kontribusi kepada negara berupa pungutan pajak yang tinggi.

Dalam Penjelasan UU Pelayanan Publik disebutkan bahwa barang publik yang disediakan oleh instansi pemerintah dengan menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah ditujukan untuk mendukung program dan tugas instansi tersebut, sebagai contoh:

* 1. penyediaan objat untuk flu burung yang pengadaannya nlenggunakan anggaran pendapatan dan belanja nega.ra di Departemen Kesehatan;
  2. kapal penumpang yang dikelola oleh PT (Persero) PELNI untuk memperlancar pelayanan perhubungan antar pulau yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara di Departemen Perhubungan; dan
  3. penyediaan infrastruktur transportasi perkotaan yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Sedangkan barang publik yang ketersediaannya merupakan hasil dari kegiatan badan usaha milik negara dm/atau badan usaha milik daerah yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik (public service obligation), sebagai contoh:

1. listrik hasil pengelolaan PT (Persero) PLN; dan
2. air bersih hasil pengelolaan perusahaan daerah air minum.

**D. Teori-Teori Barang Publik**

**1. Teori Pigou**

Pigou berpendapat bahwa barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat dimana kepuasan marginal akan barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal akan pajak yang dipungut untuk membiayai program pemerintah (menyediakan barang publik).

Kelemahan analisa dari Pigou didasarkan pada ketidakpuasan marginal masyarakat dalam membayar pajakdan rasa kepuasan marginal akan barang publik, sedangkan kepuasan dan ketidakpuasan adalah sesuatu yang tidak dapat diukur secara kuantitatif karena siaftnya ordinal.

**2. Teori Bowen**

Bowen mengemukakan teori yang didasarkan pada teori harga sama halnya pada penentuan harga pada barang swasta.

Bowen mendefinisikan barang publik sebagai barang dimana pengecualian tidak dapat ditentukan. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorang pun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut.

Kelemahan teori ini adalah karena Bowen menggunakan permintaan permintaan dan penawaran. Yang menjadi masalah adalah karena pada barang publik tidak ada prinsip pengecualian sehingga masyarakat tidak mau mengemukakan kesenangan mereka akan barang tersebut sehingga permintaan kurva permintaan menjadi tidak ada.

**3. Teori Erich Lindahl**

Teori Lindhal mirip dengan yang dikemukakan oleh Bowen,hanya saja pembayaran masing masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolute akan tetapi berubah presentasi dari total biaya penyediaan barang publik. Analisa Lindahl didasarkan pada Analisa kurva indifferent dengan anggaran tetap yang terbatas (Fixed Budget Contrains).

Kelemahan teori Lindahl adalah karena teori ini hanya membahas mengenai barang public tanpa membahas mengenai penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sector swasta.Selain itu kelemahan utamanya adalah penggunaan kurva indifferent.Sifat barang public adalah dapat dikecualikan menyebabkan tidak ada seorang individu juga yang bersedia menentukan presensinya terhadap barang public. Kritikan lainnya ialah teori ini hanya melihat penyediaan barang public saja tanpa memperhitungkan jumlah barang swasta yang seharusnya diproduksi harga masyarakat mencapai kesejahteraan optimal.

**4. Teori Anggaran**

Teori ini didasar pada suatu analisa dimana setiap orang membayar atas penggunaan barang barang public dengan jumlah yang sama, yaitu sesuai dengan sistem harga barang barang swasta. Teori alokasi barang public melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang public yang lebih sesuai dengan kenyataannya karena bertitik tolak pada distribusi pendapatan awal diantara individu individu dala masyarakat dan dapat digunakan untuk menentukan beban pajak diantara para konsumen atau membiayai pengeluaran pemerintah.

**E. Soal-Soal Latihan:**

* + 1. Jelaskan pengertian dan ruang lingkup pelayanan publik!
    2. Uraikan pengertian dan prinsip-prinsip barang dan jasa publik!
    3. Jelaskan bagaimana pengadaan dan penyaluran barang publik!
    4. Uraikanlah berbagai macam teori tentang barang publik dalam perspektif ekonomi publik meliputi Teori Pigou, Teori Bowen, Teori Erich Lindahl, dan Teori Anggaran!

**BAB IX**

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI FISKAL**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan pengertian, maksud dan tujuan otonomi daerah; mampu memaparkan konsep dasar desentralisasi fiskal; dan mampu menguraikan bagaimana otonomi desa dan sistem pengelolaan dana desa. |

* + 1. **Otonomi Daerah**

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca- amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

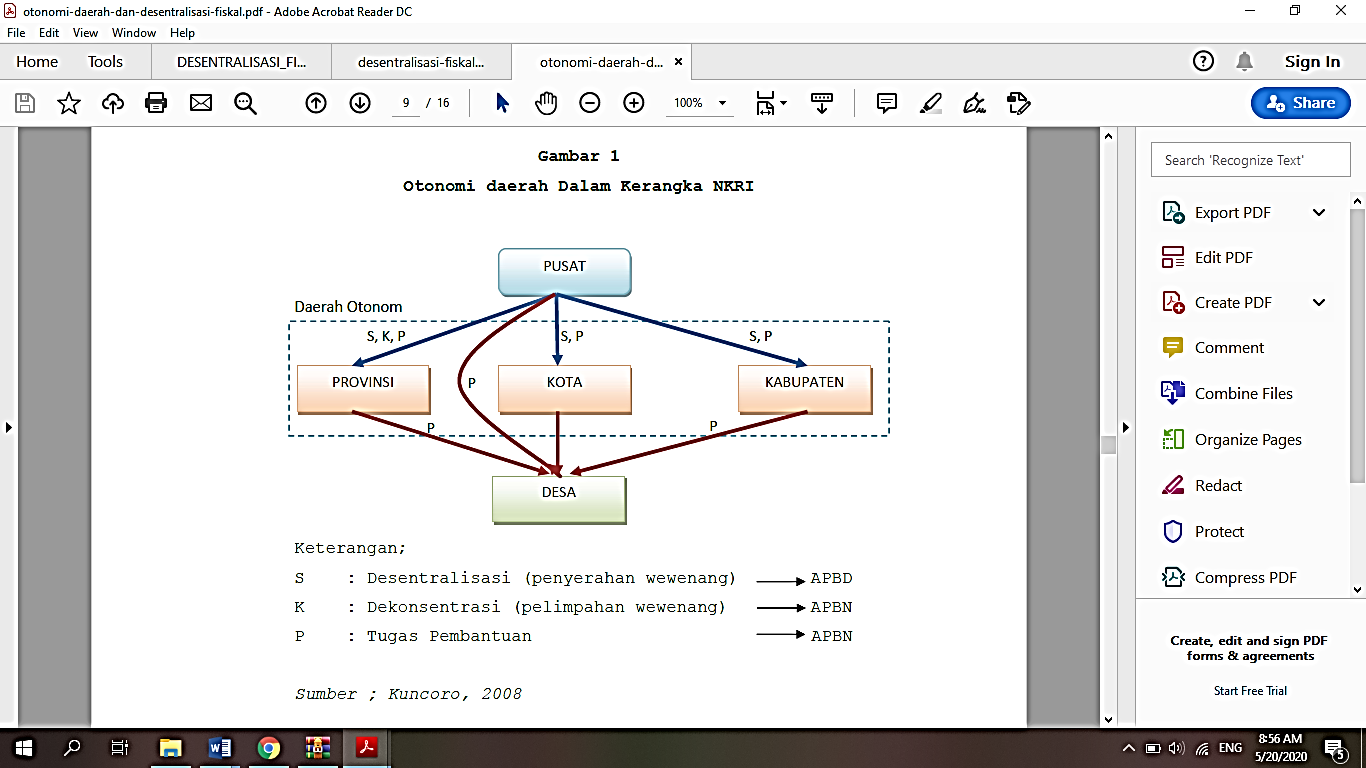
Otonomi daerah sendiri, menurut Ateng Syarifuddin, merupakan suatu aturan yang mempunyai makna tentang suatu kebebasan atau kemandirian. Kebebasan di sini bukanlah diartikan sebagai suatu kemerdekaan melainkan sebagai kebebasan atau kemandirian dalam menentukan sikap dan mempertanggungjawabkan suatu kewenangan. Sedangkan menurut Syarif Saleh, otonomi daerah ialah suatu kewenangan yang mengatur dan memerintah suatu daerah sendiri, yang mana kewenangan tersebut didapatkan dari pemerintahan pusat.

Menurut Kansil, otonomi daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah dalam mengatur segala urusan mengurus rumah tangganya atau daerahnya sendiri dengan landasan suatu perundang-undangan yang digunakan dan masih berlaku. Sementara itu, menurut Widjaja, otonomi daerah ialah salah satu bentuk dari desentralisasi pemerintahan yang pada dasarnya digunakan sebagai cara untuk memenuhi kebutuhan bersama secara menyeluruh sebangsa dan senegara.

Di luar berbagai pendapat para ahli tersebut, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan sendiri otonomi daerah, yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbeda dengan system federalism, otonomi daerah di Indonesia diletakkan dalam kerangkan Negara Kesatuan (unitary state). Perbedaan utama system federalism dan kesatuan terletak pada sumber kedaulatan, yaitu; dalam sitem federalism kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudan sepakat untuk membentuk pemerintahan bersama. Dalam Negara kesatuan, kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam Negara tersebut (Syaukani, et al. 2002)

Karena beragamnya daerah otonom di Indonesia, dibutuhkan sistem yang mengatur agar ketimpangan daerah tidak semakin lebar, dan daerah yang kaya membantu daerah yang miskin. Dalam sistem ini penyerahan wewenang (desentralisasi) berbarengan dengan pelimpahan wewenang (dekonsentrasi) dan tugas pembantuan. Konseptual Otonomi daerah dalam kerangka NKRI dapat dilihat pada gambar berikut:



Dengan demikian, ketiga istilah ini, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan selalu muncul secara bersama-sama dalam sejarah pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Sejarah otonomi daerah di Indonesia sudah dimulai pada zaman kemerdekaan. Sejarah ini sempat terhenti saat diterapkannya sentralisasi pemerintahan pada era orde baru. Kemudian, perjalanan desentralisasi dilanjutkan seiring dengan berkembangnya era reformasi di Indonesia. Namun, ketidaksiapan institusi dan masyarakat dalam menghadapi desentralisasi ini mengakibatkan ketidakseimbangan vertikal dan horizontal (Nurhemi & Suryani, 2015).

Menurut Said (2008), terdapat empat perspektif yang mendasari segi positif dan empat perspektif yang mendasari segi negatif otonomi daerah. Empat perspektif yang mendasari segi positif otonomi daerah, yaitu sarana untuk 1) demokratisasi, 2) membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan, 3) mendorong stabilitas dan kesatuan nasional, dan 4) memajukan pembangunan daerah. Sedangkan empat perspektif yang mendasari segi negatif otonomi daerah, yaitu 1) menciptakan fragmentasi dan keterpecahbelahan yang tidak diharapkan, 2) melemahkan kualitas pemerintahan, 3) menciptakan kesenjangan antardaerah yang lebih besar, dan 4) memungkinkan terjadinya penyimbanganarah demokrasi yang lebih besar.

Pelaksanaan otonomi harus dilaksanakan sesuai dengan konsep otonomi yang dimaknai sebagai penyerahan urusan Pemerintah Pusat ke daerah, kecuali lima kekuasaan yang dipergunakan untuk kelangsungan kehidupan bangsa. Namun diluar lima kekuasaan yang dikecualikan harus diserahkan pada daerah. Dengan mempertimbangkan penyerahan urusan itu sebagai usaha untuk mengurangi beban dan tuga Pemerintah Pusat. Disamping itu juga, dalam rangka meratakan tanggung jawab. Sesuai dengan sistem demokrasi, maka tanggung jawab pemerintah dapat dipikul rata oleh seluruh masyarakat yang diikutsertakan melalui disentralisasi fungsional dan teritorial. Hal ini dapat menciptakan stabilitas pemerintahan pada umumnya (Makhfudz, 2013).

Pelaksanaan otonomi, sebagai salah satu pilihan sistem yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat. Karena otonomi adalah sebagai usaha membagi rata tanggung jawab pemerintahan pusat. Kemudian beban tanggung jawab dibagi ke pemerintahan lokal, sampai yang paling bawah (Makhfudz, 2013).

Implementasi Otonomi Daerah memberi peluang besar bagi daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan mereka sendiri. Daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan meningkatkan sumber daya lokal mereka sendiri (Setiaji & Adi, 2007). Namun, pelaksanaan otonomi daerah yang seringkali dipelintir menjadi “*automoney*” telah menyebabkan kebutuhan yang besar bagi daerah untuk menyusun berbagai skema keuangan daerah guna membiayai bergesernya berbagai otoritas dari pusat ke daerah (Tjandra, 2016).

**B. Desentralisasi Fiskal**

**1. Pengertian Desentralisasi Fiskal**

Desentralisasi dalam konteks harafiah adalah lawan dari kata sentralisasi yang berarti pemusatan kekuasaan. Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Desentralisasi merupakan peralihan kewenangan dari lingkungan pusat (central government) ke lingkungan pemerintah daerah (local government) untuk mengatur dan mengurusi daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya (Kaloh, 2002).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan sendiri desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konsep desentralisasi terdiri atas desentralisasi politik (political decentralization), desentralisasi administrasi (administrative decentralization), dan desentralisasi fiskal (fiscal decentralization). Desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari APBN dalam kaitan dengan kebijakan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (fiscal sustainability) dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat, maka dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom (Sun’an dan Senuk 2017).

Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Sama seperti otonomi daerah, desentralisasi fiskal pada dasarnya memiliki tujuan untuk meningkatkan potensi daerah, dalam hal ini adalah dari segi fiskal. Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam provinsi-provinsi kemudian dibagi lagi ke dalam wilayah kabupaten dan kota. Setiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan melaksanakan sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan menyesuaikan kemampuan keuangan daerah yang bersangkutan.

Di Indonesia, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah mulai hangat dibicarakan sejak bergulirnya era reformasi pasca runtuhnya tembok kekuasaan pemerintahan orde baru. Sistem pemerintahan sentralistis yang selama ini dianut pemerintahan presiden Soeharto dianggap tidak mampu membawa kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat luas sehingga memunculkan tuntutan kewenangan yang lebih besar dari daerah untuk melaksanakan pembangunan. Tuntutan ini kemudian melahirkan undang-undang otonomi daerah, yaitu UU no. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dan sekaligus menjadi awal era baru desentralisasi fiskal di Indonesia.

Meskipun begitu, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia sebenarnya bukan merupakan konsep baru. Hal ini sudah diatur dalam UU RI No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, hanya desentralisasinya masih bersifat terbatas sehingga belum mampu mengurangi ketimpangan antardaerah dan wilayah (Uppal dan Suparmoko, 1986; Sjahfrizal, 1997).

Era baru Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia baru efektif dilaksanakan pada 1 Januari 2001. Proses pelaksanaannya juga diwarnai dengan berbagai penyempurnaan terhadap kedua UU yang telah ada. Pada tahun 2004 dikeluarkan UU otonomi daerah yang baru, yakni UU no. 32 tahun 2004 mengganti UU no. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah serta UU no. 33 tahun 2004 mengganti UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (PKPD). Perubahan terutama berkaitan dengan sistem pemilihan kepala daerah langsung. Dengan lahirnya kedua UU ini, maka sistem hubungan lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan, baik secara vertikal, yakni hubungan antara pemerintah Pusat, pemerintah Provinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota, maupun hubungan secara horisontal antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif baik ditingkat pusat maupun Daerah .

**2. Perkembangan Desentralisasi Fiskal di Indonesia**

Awalnya, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditujukan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah. Sebagai konsekuensinya, daerah kemudian menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Pelimpahan kewenangan tersebut juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan berupa penyerahan basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme Transfer ke Daerah sesuai asas *money follows function*. Masih adanya mekanisme Transfer ke Daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan yang mungkin terjadi baik antar daerah (*horisontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*).

Fase kedua pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah ditandai dengan adanya reformasi dalam kebijakan keuangan negara melalui penetapan paket Undang-Undang keuangan negara yang berisi tiga peraturan di bidang keuangan negara.

* Pertama adalah Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menetapkan bahwa asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas, berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
* Kedua, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu.
* Ketiga, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menyangkut pula keuangan daerah.

Dalam fase ketiga, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian digantikan lagi oleh Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang di dalamnya didapatkan definisi otonomi daerah secara jelas di dalam Pasal 1 angka 6 yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Maka dari uraian di atas, peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi fiskal di Indonesia mengalami perkembangan. Namun sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara lex specialis mengatur mengenai desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah.

**3. Implementasi Desentralisasi Fiskal**

Prinsip Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia pada hakikatnya sejalan dengan pengalaman Negara-negara lain dalam melakukan desentralisasi. Sebagaimana diungkapkan Ter-Minassian (1997) bahwa banyak Negara di dunia melakukan program desentralisasi sebagai refleksi atas terjadinya evolusi politik yang menghendaki adanya perubahan bentuk pemerintahan ke arah yang lebih demokratis dan mengedepankan partisipasi. Lebih lanjut Ter-minassian menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi merupakan upaya untuk meningkatkan responsivitas dan akuntabilitas para politikus kepada konstituennya, serta untuk menjamin adanya keterkaitan antara kuantitas, kualitas, dan komposisi penyediaan layanan publik dengan kebutuhan penerima manfaat layanan tersebut.

Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrument kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan antara lain (Mardiasmo, 2009);

* Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (vertical fiscal imbalance) dan antar daerah (horizontal fiscal imbalance).
* Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
* Meningkatkan efisiensi peningkatkan sumber daya nasional.
* Tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.
* Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Dalam tataran kebijakan yang lebih aplikatif, desentralisasi fiskal tersebut diwujudkan melalui pemberian sejumlah transfer dana langsung dari pemerintah pusat ke daerah dalam rangka memenuhi asas desentralisasi, pemberian dana yang dilakukan oleh kementrian/lembaga melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta memberikan diskresi kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi sesuai dengan kewenangannya. Di banyak Negara yang menganut desentralisasi, kewenangan memungut pajak daerah dan retribusi daerah ini dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat lokal dan memberikan jaminan kepada rakyat bahwa pelayanan publik akan semakin membaik dan rakyat akan lebih puas dengan pelayanan yang diberikan.

Desentralisasi fiskal di Indonesia adalah khusus untuk desentralisasi *expenditure*, yaitu desentralisasi fiskal yang digunakan untuk belanja daerah dan besarnya ditentukan oleh diskresi masing-masing Pemerintah Daerah. Desentralisasi fiskal di Indonesia menitikberatkan pada desentralisasi di sisi pengeluaran, sehingga pemberian kewenangan pungutan perpajakan daerah dan retribusi daerah relatif terbatas, namun kepada daerah diberikan kewenangan yang luas untuk melakukan pengeluaran sesuai prioritas dan kebutuhan daerah. Sebagian besar dana transfer ke daerah bersifat block grant (dapat digunakan secara bebas oleh daerah dan dipertanggungjawabkan sepenuhnya di level daerah, yaitu kepada DPRD) (Nurhemi & Suryani, 2015).

Pada tahun 2018 desentralisasi fiskal di Indonesia dilaksanakan melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). TKDD merupakan salah satu komponen Belanja Negara yang mempunyai peranan sangat penting sebagai instrumen kebijakan fiskal dalam memperkuat implementasi desentralisasi fiskal untuk mempercepat pembangunan daerah dengan tujuan utama meningkatkan kualitas layanan publik (public service delivery) dan kesejahteraan masyarakat (social welfare).

Dalam struktur Belanja Negara pada APBN, TKDD terdiri dari dua bagian besar, yaitu Transfer ke Daerah (TKD) yang dialokasikan untuk daerah provinsi, kabupaten dan kota, dan Dana Desa yang diberikan kepada desa. TKDD terdiri dari 4 (empat) unsur utama, yaitu:

* 1. Dana Perimbangan, terdiri dari:
     + Dana Transfer Umum (DTU), yaitu jenis dana transfer yang dialokasikan untuk mendanai penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, dengan memperhatikan aspek otonomi, serta keseimbangan dan pemerataan kemampuan keuangan daerah, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH);
     + Dana Transfer Khusus (DTK), yaitu dana yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai kegiatan yang sudah diarahkan atau ditentukan penggunaannya untuk meningkatkan layanan publik dan pencapaian prioritas nasional, terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan DAK Nonfisik.

1. Dana Insentif Daerah (DID), yang dialokasikan untuk memberikan insentif dan sekaligus sebagai instrumen untuk memacu peningkatan kinerja daerah dalam pengelolaan keuangan, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pelayanan dasar publik, serta kesejahteraan masyarakat.
2. Dana Otonomi Khusus (Otsus), Dana Tambahan Infrastruktur (DTI), dan Dana Keistimewaan (Dais), yaitu jenis dana transfer yang dialokasikan khusus untuk daerah-daerah yang mendapatkan kebijakan otonomi asimetri sesuai undang-undang, yaitu Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Provinsi Aceh, serta Provinsi DI Yogyakarta.
3. Dana Desa, yang dialokasikan kepada desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa dari APBN untuk mendanai pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan undang-undang mengenai desa.

**C. Otonomi Desa dan Dana Desa**

Pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Nomor 6 Tahun 2014 lahir dalam rangka untuk menyempurnakannya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU Nomor 6 Tahun 2014 mengangkat desa menjadi subjek kepemerintahan, yaitu dari sekedar objek pembangunan sekarang menjadi subjek pembangunan (Hoesada 2014). Desa tidak lagi sebatas menjadi objek pembangunan, namun desa bisa menjadi subyek untuk membangun kesejahteraan. Undang-undang tersebut menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Lebih jauh, Muqowam mengemukakan bahwa UU Desa ini hendak membuat desa bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya, yang dikenal sebagai Catur Sakti Desa.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini membawa perubahan besar yang mendasar bagi kedudukan dan relasi desa dengan daerah dan pemerintah meliputi aspek kewenangan, perencanaan, pembangunan, keuangan dan demokrasi desa. Melalui UU ini, kedudukan desa menjadi lebih kuat. UU ini dengan jelas menyatakan bahwa desa dan desa adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam hal ini, desa diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, serta menetapkan dan mengelola kelembagaan desa. UU No.6/2014 memberikan ruang gerak yang luas untuk mengatur perencanaan pembangunan atas dasar kebutuhan prioritas masyarakat desa tanpa terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi pemerintah yang selanjutnya disebut ‘otonomi desa’. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.

Tentunya untuk menjalankan kesemuanya itu maka pemerintah desa perlu mendapatkan dukungan dana. Dana tersebut diperoleh dari sumber-sumber pendapatan desa meliputi PADesa (Pendapatan Asli Desa), alokasi APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), bagian dari PDRD kabupaten/ kota, ADD (Alokasi Dana Desa), bantuan keuangan dari APBD provinsi/kabupaten/kota, hibah dan sumbangan pihak ketiga, dan lain-lain pendapatan yang sah. Ini bertujuan supaya pemerintah desa dapat memberikan pelayanan prima dengan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam program kegiatan pembangunan baik fisik maupun non fisik sehingga tercapai pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Sejak tahun 2015, pemerintah memberikan Dana Desa (selanjutnya akan disebut dengan DD) kepada desa yang bersumber dari APBN yang ditransfer melalui APBD kabupaten/ kota. Dana desa merupakan dana realokasi anggaran pusat berbasis desa yang diberikan 10% dari dan diluar dana transfer ke daerah secara bertahap. Desa mempunyai hak untuk mengelola kewenangan dan pendanaannya.

Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui realokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa.

Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana Bendahara Umum Negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh kementerian/lembaga dan yang ditetapkan oleh Menteri akan ditempatkan sebagai Belanja Pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh Pemerintah dalam rangka pembahasan Rancangan APBN dan Rancangan Undang-Undang APBN. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan Belanja Pusat ke Dana Desa berupa Dana Transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, Pemerintah dan kabupaten/kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan. (Penjelasan PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara)

**D. Soal-Soal Latihan:**

* + - 1. Jelaskan pengertian, maksud dan tujuan otonomi daerah!
      2. Paparkan konsep dasar desentralisasi fiskal!
      3. Uraiakan bagaimana perkembangan desentralisasi fiskal di Indonesia!
      4. Jelaskan bagaimana implementasi desentralisasi fsikal di Indonesia!
      5. Uraikan bagaimana sistem pengelolaan dana desa!

**BAB X**

**ISU KONTEMPORER KEUANGAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ISLAM**

|  |
| --- |
| **Kompetensi Capaian Pembelajaran:**  Setelah membaca Bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan keuangan publik dalam perspektif Islam, baik teori maupun sejarah perkembangannya; mampu memaparkan penerimaan dan pengeluaran pemerintah Islam; mampu mengikuti dan memahami perkembangan isu-isu kontemporer seputar keuangan publik Islam. |

1. **Keuangan Publik dalam Islam**

Membincang keuangan publik dalam perspektif manapun, termasuk dalam Islam, tidak akan lepas dari pembicaraan bagaimana sebuah negara atau pemerintah dalam mengelola keuangan baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Tentu saja jika dilihat dari kacamata Islam, pedomannya adalah syariat, dan syariat telah menetapkan bahwa pengelolaan pemerintah (*tasharruf al-imam*) harus diperuntukan untuk kemaslahatan umat atau sering disebut *falah*, sesuai dengan kaidah fikih: *tasharruf al-imam ‘ala ar-ra’iyyah manuth bi al-mashlahah.* Peranan negara dalam mengelola keuangan sangat siginifikan dalam rangka membangun kesejahteraan.

Peran negara dalam kegiatan ekonomi telah banyak dipaparkan oleh ekonom-ekonom muslim sejak masa klasik. Di antaranya adalah Imam Abu Yusuf (113-182 H), beliau berpendapat bahwa negara bertanggung jawab untuk memberikan jaminan pemenuhan kebutuhan pokok bagi rakyatnya, sekalipun mereka adalah para penjahat yang berada dalam tahanan penjara. Pemerintah dalam pandangan beliau juga mempunyai tanggung jawab terbesar dalam menjalankan proses pembangunan dalam negeri. Sementara Abu Ubaid (155-224 H) menyampaikan andil negara begitu besar dalam perekonomian, karena tugas negara adalah menegakkan kehidupan sosial berdasarkan nilai-nilai keadilanyang disyariatkan. Pemerintah harus menjaga keamanan, meningkatkan kesejahteraan, melindungi hak-hak rakyat, mengatur kekayaan publik, dan menjamin terpeliharanya maqashid syariah. Imam Yahya bin Umar (213-289 H) menegaskan bahwa pemerintah berhak melakukan intervensi pasar ketika terjadi tindakan sewenang-wenang dalam pasar yang dapat menimbulkan kemudratan bagi masyarkat. (Huda, 2012)

Para sarjana Muslim mengartikan negara sebagai entitas politik yang bertanggung jawab terhadap urusan kolektif masyarakat Muslim bukan hanya terkait dengan urusan duniawi melainkan juga ukhrawi. Oleh sebab itu, dalam pandangan Monzer Kahf, persoalan keuangan publik yang mencakup pendapatan publik (*public revenues*) dan pembelanjaan publik (*public expenditure*) memiliki dua kriteria, yaitu untuk melayani dengan baik kepentingan-kepentingan seluruh anggota komunitas Muslim, dan mengatur kepentingan tersebut berdasarkan sumber-sumber kewahyuan. (Jaelani, 2014)

Pada periode Islam awal, komunitas Muslim di Mekkah tidak memiliki entitas politik, melainkan bagian dari penduduk Mekkah. Migrasi ke Madinah menjadi peristiwa penting karena menandai awal permulaan negara Islam dan kemunculan masyarakat Islam berdasarkan wahyu ketuhanan *(divine revelation)*. Di Madinah, Nabi meletakkan dasar-dasar konstitusi yang mengatur peran pemerintah dan hubungan antar komunitas agama dan etnik yang hidup bersama dalam suatu pemerintahan. Dokumen konstitusi ini (piagam Madinah) merupakan catatan konstitusi pertama di dunia. Dalam konteks keuangan publik, Piagam Madinah mengatur dua tipe *public expenditure,* yaitu untuk pertahanan dan tujuan militer, dan untuk tujuan kesejahteraan. Ibn Katsir menyebutkan bahwa pembelanjaan publik pertama oleh Nabi di Madinah dalam bentuk pembangunan masjid. Nabi mengeluarkan biaya 600 atau 800 dirham untuk membeli tanahnya. (Jaelani, 2014)

Keuangan publik dalam Islam terus mengalami perkembangan dari masa ke masa sejak zaman Rasulullah. Pada masa *Khulafa al-Rasyidun*, pendapatan negara yang sebagian besar diperoleh dari hasil perluasan wilayah dan rampasan perang masih sangat mencukupi untuk kebutuhan-kebutuhan negara. Dengan cara pembelanjaan harta yang cermat dan efisien serta memegang teguh prinsip amanah, kondisi keuangan negara berlangsung dengan baik. Sebagai gambaran, maksimalisasi institusi *Bait al-Mal* (menjadi lembaga reguler dan permanen) pada masa Khalifah Umar adalah dilatarbelakangi dengan kedatangan Abu Hurairah yang menjabat sebagai Gubernur Bahrain, yang membawa dana pemungutan pajak *kharaj* sebesar 500.000 dirham. Sejak saat itu, untuk pertama kalinya dalam sejarah Islam, Umar memutuskan untuk tidak menghabiskan pendapatan pajak tersebut, namun dicadangkan untuk kepentingan negara. Kebijakan ini jelas merupakan suatu kebijakan yang tidak populer pada masanya. Meskipun ketika memutuskannya Khalifah telah mengumpulkan para tokoh Sahabat untuk mendiskusikannya, tidak urung keputusan itu tetap menjadi polemik di kalangan mereka. Salah seorang sahabat yang tidak sepakat dengan kebijakan ini adalah Imam Ali. (Irkhami, 2010)

Selanjutnya pada masa Khalifah Utsman, pajak tanah (*kharaj*) dari Irak, Mesir, Afrika, Cyrenaica, Syprus yang diterima negara adalah sebesar 200.492.000 dirham atau senilai 20 juta dinar. Jumlah tersebut belum termasuk *kharaj* dari Arabia, Siria, Armenia, Azerbaijan dan Persia. Sedangkan perolehan negara dari pajak *jizyah* Irak adalah sekitar 15,4 juta dirham atau 1,54 juta dinar; dari Mesir sebesar 4 juta dinar atau 40 juta dirham; dan dari Siria 0,5 juta dinar. Total pendapatan *jizyah* pada masa itu apabila dikurskan adalah setara dengan 420,02 juta dolar U.S.26 Ini menggambarkan betapa besar pemasukan negara pada masa Utsman tersebut.

Beberapa kebijakan dalam hal pengelolaan keuangan publik mengalami perubahan pada masa ‘Utsman Ibn ‘Affan. Dalam rangka pengembangan sumber daya alam, ia melakukan pembuatan saluran air, pembangunan jalan, dan pembentukan organisasi kepolisian secara permanen untuk mengamankan jalur perdagangan. Di samping itu, ia juga membentuk armada laut hingga berhasil membangun supremasi kelautannya. Dalam hal ini, pemerintahan harus menanggung beban anggaran yang tidak sedikit untuk memelihara angkatan laut tersebut. Khalifah Utsman Ibn ‘Affan tetap mempertahankan sistem pemberian bantuan dan santunan serta memberikan sejumlah besar uang kepada masyarakat yang berbeda-beda. Meskipun meyakini prinsip persamaan dalam memenuhi kebutuhan pokok masyarakat, ia memberikan bantuan yang berbeda pada tingkat yang lebih tinggi.

Informasi yang dikemukakan Ibn Jawzi, menyebutkan bahwa untuk meningkatkan pengeluaran di bidang pertahanan dan kelautan, meningkatkan dana pensiun, dan pembangunan berbagai wilayah taklukan baru, Negara membutuhkan dana tambahan. Oleh karena itu, Khalifah Utsman Ibn ‘Affan membuat beberapa perubahan administrasi tingkat atas dan pergantian beberapa gubernur. Ia juga menerapkan kebijakan membagi-bagikan tanah negara kepada individu-individu untuk reklamasi dan kontribusi kepada Baitul Mal. Dari hasil kebijakannya ini, negara memperoleh pendapatan sebesar 50 juta dirham atau naik 41 juta dirham jika dibandingkan pada masa ‘Umar yang tidak membagi-bagikan tanah tersebut. (Jaelani, 2014)

Kompleksitas persoalan fiskal yang semakin besar dengan semakin mapannya daulah Muslim menjadi alasan mengapa tidak semua sumber pendapatan dan pengeluaran negara ditetapkan berdasarkan nash-nash syar’i, melainkan harus diputuskan dengan ijtihad, dengan mempertimbangkan kontekstualitas. Orang pertama yang dinilai berani melakukan kontekstualisasi ini adalah Khalifah Umar bin Khaththab. Berdasarkan ijtihadnya, misalnya, ia adalah yang pertama menetapkan obyek-obyek zakat baru yang sebelumnya tidak dikenakan; memutuskan untuk tidak menyerahkan tanah taklukan kepada para tentara, namun tetap dimiliki pemilik awal dengan kewajiban membayar pajak dan *jizyah*. (Irkhami, 2010)

Pada masa-masa setelahnya, keuangan publik terus mengalami perkembangan. Perkembangan-perkembangan tersebut dapat kita lihat di dalam catatan-catatan paling awal sekalipun seputar keuangan publik. Salah satu karya paling awal yang ditemukan secara khusus membicarakan ekonomi publik yang sampai ke tangan kita adalah kitab yang ditulis oleh Imam Abu Yusuf berjudul *Al-Kharaj* yang disusun untuk memenuhi permintaan Khalifah Harun al-Rasyid. Sebagaimana ditulis sendiri dalam pengantarnya, Abu Yusuf menyatakan bahwa kitabnya dimaksudkan sebagai rujukan dan pertimbangan bagi khalifah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan pajak yang Islami.

Abu Ubaid menulis salah satu kitab klasik paling popular terkait ekonomi publik, yaitu kitab *al-amwal.* Kitab ini merupakan sebuah buku yang sistematis dan komprehensif mengenai keuangan publik, yang pada umumnya membahas tentang sumber-sumber serta pengelolaan pendapatan negara. Kitab klasik lainnya yang membahas tentang keuangan publik adalah berjudul *al-ahkam al-sulthaniyah*, dua kitab dengan judulnya yang sama, *al-Ahkam al-Sulthaniyah,* yangditulis oleh dua sarjana pada paruh pertama abad ke-15, yaitu Abu al-Hasan al-Mawardi (w. 1058) dan Abu Ya’la al-Farra` (w. 1065). Kedua buku ini ditulis dengan sistematika yang baik dan runtut. Topik pembahasan kedua buku ini tidak hanya pada keuangan publik, namun juga mengangkat persoalan pajak, pengelolaan tanah, pembelanjaan publik dan sebagainya. Di samping itu, keduanya juga membahas masalah pemerintahan dan prosedur administrasi, termasuk peran pemerintah dalam perekonomian; baik fiskal maupun moneter.

**B. Penerimaan dan Pengeluaran Negara**

**1. Penerimaan Negara**

Perjalanan sejarah Islam telah mengenalkan beberapa sumber penerimaan keuangan negara (*al-mawarid al-maliyyah li al-dawlah*). sumber-sumber penerimaan negara ini berdasarkan perolehannya, menurut Wahhab Khallaf (1977), dapat dibagi menjadi dua kategori:

1. Penerimaan bersifat rutin (*dawriyyah*).

Penerimaan rutin negara terdiri dari zakat, *kharaj* (pajak bumi), *jizyah* (pajak jaminan keamanan atas non-muslim), dan *‘usyur* (pajak ekspor dan impor).

1. Penerimaan yang bersifat insidental (*ghayr dawriyyah*).

Penerimaan tidak rutin adalah pemasukan tak terduga seperti dari *ghanimah* dan *fay’* (harta rampasan perang), *ma’adin* (seperlima hasil tambang) dan *rikaz* (harta karun), harta peninggalan dari pewaris yang tidak mempunyai ahli waris, harta temuan dan segala bentuk harta yang tidak diketahui secara pasti pemiliknya.

Berikut ini akan diuraikan masing-masing penerimaaan negara tersebut.

1. Zakat

Zakat adalah pemberian suatu yang wajib diberikan dari sekumpulan harta tertentu, menurut sifat-sifat dan ukuran tertentu kepada golongan tertentu yang berhak menerimanya. Zakat adalah hak yang telah ditentukan besarnya yang wajib dikeluarkan pada harta-harta tertentu (*haqqun muqaddarun yajibu fi amwalin mu’ayyanah*). Secara umum, zakat dapat dibedakan menjadi dua: pertama, zakat harta dan kedua zakat fitrah.

Pusat dari sumber keuangan negara dalam ekonomi Islam adalah zakat. Zakat menjadi kewajiban Muslim yang ditetapkan pada tahun kedua hijrah dan zakat menjadi kategori pendapatan khusus untuk kesejahteraan masyarakat. Pada masa Abu Bakar, akurasi perhitungan zakat sangat diperhatikan, sehingga tidak terjadi kelebihan atau kekurangan pembayarannya. Kemudian hasil pengumpulan zakat tersebut dijadikan sebagai pendapatan negara (public revenues) dan kemudian didistribusikan seluruhnya kepada kaum muslimin (delapan golongan mustahik zakat) sampai habis.

Zakat sebagai sumber penerimaan utama memiliki potensi yang besar mengingat hukumnya yang wajib. Selain itu objek zakat dalam dunia modern saat ini bertambah luas dengan dimungkinkannya menarik zakat profesi selain zakat pertanian dan peternakan, zakat perusahaan dan sebagainya. Ajaran Islam dengan rinci telah menentukan syarat, kategori harta yang harus dikeluarkan zakatnya, dan lengkap dengan tarifnya. Pemerintah juga dapat memperluas objek yang wajib dizakati dengan berpegang pada nash umum yang ada dan pemahaman terhadap realita modern.

Al-Mawardi (dalam Zulkadri, 2018) memandang zakat harus dikelolah oleh pemerintah karena ia sebagai instrumen utama fiskal. Selama ini masyarakat memahami zakat hanya dalam dimensi ibadah ritual seorang hamba dengan tuhan. Masyarakat belum memahami bahwa zakat mampu menggerakan roda perekonomian, mensejaterahkan masyarakat dan meratakan pendapatan. Al-Mawardi menjelaskan bahwa pengumpulan dan penyaluranya hanya boleh dilakukan oleh instusi resmi negara. Di samping sebagai sumber pendapatan negara, zakat dapat menunjang pengeluaran negara dan juga mampu mempengaruhi kebijakan ekonomi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama kaum lemah atau kaum dhuafa. Namun al-Māwardī membatasi peran amil zakat dalam hal pemungutanya terbatas kepada menarik harta yang zhảhir (nampak), al-Mawardi berkata:

“harta yang wajib dizakati terbagi menjadi dua, yaitu harta yang zhảhir (nampak) dan harta yang bảthin (tidak tampak). Harta yang tampak harta yang yang tidak dapat disembunyikan atau disimpan seperti tanaman dan buah-buahan dan hewan ternak. Adapun harta yang tidak tampak harta yang bisa disembunyikan atau dismpan seperti emas, perak dan barang barang dagangan. Dan amil zakat tidak mempunyai wewenang untuk mengurusi harta yang tidak tampak, pasalnya yang paling berhak untuk mengeluarkanya zakatnya adalah sipemilik harta tersebut.”

2. Kharaj

Dalam keuangan publik, *kharaj* merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal pemungutan dan pendistrubisanya diserahkan kepada negara. Secara literal, *kharaj* adalah “mengeluarkan dari tempatnya.” Pada awalnya kata *kharaj* lebih dimaksudkan untuk pajak yang dibebankan kepada tanah-tanah yang ditaklukkan oleh kaum Muslim yang dibiarkan tetap dimiliki oleh pemilik sebelumnya. (Suharto, 2004)

*Kharaj* adalah hak kaum Muslim atas tanah yang diperoleh (dan menjadi bagian *ghanimah*) dari non-muslim, baik melalui peperangan maupun perjanjian damai. Dari sini ada *kharaj* ‘*unwah* (*kharaj* paksaan) dan *kharaj sulhi* (*kharaj* damai). *Kharaj* ‘*unwah* adalah *kharaj* yang diambil dari seluruh tanah yang dikuasai kaum muslim (dan diperoleh) dari orang-orang non-muslim secara paksa melalui peperangan. Sedangkan *kharaj sulhi*sdalah *kharaj* yang diambil dari setiap tanah di mana pemiliknya telah menyerahkan diri kepada kaum muslim (berdasarkan perjanjian) damai. *Kharaj* ini muncul seiring dengan terjadinya perdamaian yang disepakati antara kaum muslim dan pemilik tanah tersebut. (Nirwana, 2017)

Dalam perkembangannya, *kharaj* menjadi lebih luas. Dalam pengertian fiqh, sebagaimana dinyatakan ibn Manzur, adalah “Sesuatu yang dikeluarkan tiap tahun oleh umat dari harta benda mereka, dengan takaran yang telah diketahui.” Dengan kata lain, *kharaj* merupakan pajak negara yang diambil dari para pemilik tanah. Dengan demikian, *kharaj* mencakup semua jenis pajak seperti *jizyah*, *khums*, *usyr*, dan lain-lain. (Irkhami, 2010)

Menurut al-Mawardi (dalam Zulkadri, 2018) bukanlah pajak dalam pengertian modern yaitu pembayaran wajib kepada negara untuk membiayai pembelanjaanya, al-Mawardi menyatakan bahwa *kharaj* merupakan pungutan kepada para pengelola tanah *kharajiah* yang merupakan milik negara. Pungutan tersebut sebagai sewa jika pengelolanya seorang muslim dan jika pengelolahnya kafir *dzimmi* itu sebagai *jizyah*. Untuk mengetahui tanah sebagai objek *kharaj* atau zakat, al-Mawardi membagi tanah ke empat macam sesuai dengan cara mendapatkanya.

1. Tanah yang sejak awal dihidupkan kaum muslimin. Ini adalah *‘Usyr* dan dikenai wajib zakat sepersepuluh.
2. Tanah yang pemiliknya masuk Islam. Ini juga masuk kategori *‘Usyr.*
3. Tanah yang diproleh dari orang orang musyrik melalui jalan kekerasan dan paksaan. Ini juga masuk kategori *‘Usyr.*
4. Tanah yang diproleh dari kaum musyrikin dengan jalan damai. Inilah yang termasuk kategori *kharaj* menurut Al-Mawardi.

Pada pembahasan tanah kharāj ini, al-Mawardi menukil pendapat Imam Syafi’i bahwa seorang muslim yang menggarap tanah kharajiah dengan menamaminya tanaman yang wajib dizakati seperti kurma, anggur dan lainya dikenai zakat sepersepuluh. Di samping itu, ia juga berkewajiban membayar *kharāj* sebagai sewa tanah. Pendapat ini menjadi rujukan para pejabat untuk menerapkan *double taxs* wajib membayar pajak dan zakat. Seperti indonesia, seorang muslim harus membayar segala jenis zakat yang sudah memenuhi syarat dan rukunya, sepert zakat fitrah dan zakat mal. Dan sebagai warga negara indonesia diwajibkan juga membayar Pajak Bumi Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPh) dan pajak lainnya. (Hidayat, 2013)

3. Ghanimah

*Ghanimah* merupakan harta perolehan kaum muslim lewat jalan perperangan. Menurut Muhammad Rawwas, ghanimah adalah harta yang dirampas dari orangorang Islam dari tentara kafir dengan jalan perang. Ghanimah merupakan hal-hal yang dirampas oleh orang-orang Islam dari tentara kafir; tanah, tawanan perang (laki-laki, perempuan, anak-anak), dan harta yang dapat dipindah-pindah (kuda, dirham, pedang, dan sebagainya). Harta rampasan tersebut diperoleh dari orang-orang kafir oleh orang-orang Islam didapatkan setelah melalui pertempuran antara tentara Islam dengan tentara kafir.

Awalnya distribusi ghanimah ini dilakukan oleh Rasulullah dengan cara membagi sama banyak kepada para tentara yang ikut ke medan perang. Namun setelah turun Surat al-Anfal ayat : 41, maka Rasullah SAW mengikuti petunjukan ayat ini dalam pembagian harta ghanimah. Menurut Al Qur’an Surat al-Anfal ayat 41, distribusi harta ghanimah terdiri dari : untuk Allah, Rasul, Karib kerabat anak yatim dan fakir miskin. Sisanya untuk tentara berkuda dan berjalan kaki.

Pembagian ghanimah terbagi menjadi tiga macam, antara lain:

* Shafi yaitu harta rampasan yang dipilih oleh kepala Negara, harta ini tidak boleh dibagi-bagikan.
* Seperlima dari shafi dibagikan, seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan ibnu sabil (QS. al-Anfal 41). Setelah Rasul wafat, Abu Bakar menghentikan bagian Rasul dan kerabat Rasul, menggantikannya ke fakir miskin. Demikian ini, diikuti oleh Umar dan membagikan kepada fakir, miskin, dan ibnu sabil.
* Empat perlima dibagikan kepada tentara yang ikut berperang.

4. Jizyah

Di awal periode Islam, penerimaan negara selain dari zakat dan kharaj juga diperoleh dari sumber pungutan jizyah. Jizyah berasal dari kata “*jazaa*” yang berarti balasan dan secara istilah jizyah merupakan harta yang wajib dibayarkan oleh kalangan ahlu Dzimmi yang bertempat tinggal di sebuah Daulah Islam kepada pemerintah atau penguasa Daulah Islam tersebut. *Jizyah* merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan non-muslim sebagai kompensasi atas fasilitas (jaminan) sosial ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang non-muslim selama mereka tetap pada kepercayaannya. Namun apabila mereka telah memeluk agama Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. *Jizyah* tidak wajib jika orang kafir yang bersangkutan tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya.

Saat ini, *jizyah* ini semacam pajak kepala bagi orang kafir yang tinggal di negeri Islam. Mereka membayar sesuai kondisi dan tidak melihat banyaknya harta yang dimiliki (Gusfahmi, 2015). Namun kewajiban *jizyah* tidak berlaku kepada semua non muslim ia terkhusus untuk orang Ahlu Kitab dari Yahudi, Nasrani, Majusi (penyembah matahari) dan kaum Shamirah. Berbeda dengan Abu Hanifah yang menyatakan *jizyah* itu hanya untuk orang non arab arab saja.

5. Ushur

Dalam hal ini, *ushur* adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Permulaan ditetapkannya ushur di negara Islam adalah di masa khalifah dengan landasan penegakan keadilan, karena ushur dikenakan pada para pedagang muslim ketika mereka mendatangi daerah asing. Tempat berlangsungnya pemungutan ushur adalah pos perbatasan negara Islam, baik pintu masuk maupun pintu keluar sebagaimana bea cukai pada saat ini.

Harta yang diambil bea cukainya adalah semua harta yang dibawa pedagang saat dia melewati pemerintahan Islam. yaitu sebesar sepersepuluh dari seluruh harta tersebut. Pajak ini berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Pada waktu itu, ‘usyur atau bea cukai juga telah diambil dari para pedagang kaum muslimin oleh musuh pemerintah Islam, jika mereka mendatangi daerah musuh pemerintah Islam untuk berdagang. Maka dalam rangka penerapan perlakuan yang seimbang terhadap mereka dengan apa yang dilakukan oleh musuh pemerintah Islam terhadap pedagang muslim, oleh karenanya, Umar ibn Khaththab memutuskan untuk memperlakukan pedagang non-muslim dengan menetapkan dengan perlakuan yang sama jika mereka masuk ke Negara Islam.

6. Fai’

Fai’ (harta rampasan yang ditinggalkan musuh) ialah suatu yang diambil dari harta orang-orang kafir dan diperoleh tidak dengan pertempuran atau tanpa terjadinya perang, seperti jizyah, kharaj, ushur. *Fay’* adalah semua harta yang diperoleh dari kaum musyrik tanpa melalui perperangan dan derap kaki kuda beserta penunggannya seperti sejenis uang perdamaian, uang jizyah, atau uang sepersepuluh dari hasil perdagangan, *fay’* juga merupakan uang yang didapatkan dari orang musyrik seperti uang *kharāj* (sewa tanah).

Siddiqi memperluas makna *fai’* bahwa harta *fay’* merupakan pendapatan negara selain zakat, yaitu: *kharāj* , *jizyah*, *ghanimah*, dan *ushur* serta pendapatan komersil pemerintah. (Huda, 2016) Instrumen *fay’* adalah komponen pajak yang merupakan sumber pendapatan penuh negara karena negara memiliki otoritas penuh dalam menentukan kegunaan pendapatan tersebut. (Gusfahmi, 2015) Pembagian harta fai’ dibagi menjadi lima bagian sebagaimana Umar Ibn Khattab berpendapat bahwa harta fai’ dalam pembagian diqiyaskan dengan ghanimah (harta rampasan) yaitu seperlima dari ghanimah dibagikan kepada Allah dan RasulNya, kerabat Rasul (Banu Hasyim dan Muthalib), anak yatim, fakir miskin, Ibnu Sabil. Sedang empat perlima dari ghanimah itu dibagikan kepada mereka yang ikut pertempuran.

7. Wakaf

Dalam peristilahan *shara’* secara umum, wakaf adalah sejenis pemberian yang pelaksanaannya dilakukan dengan jalan menahan (pemilikan) asal (*tahbis al-asli*), lalu menjadikan manfaatnya berlaku umum. Maksudnya adalah menahan barang yang diwakafkan itu agar tidak diwariskan, dijual, dihibahkan, digadaikan, disewakan dan sejenisnya. Sedangkan cara pemanfaatannya adalah menggunakan sesuai dengan kehendak *waqif* (orang yang berwakaf) tanpa imbalan. Menurut Imam Syafi’i dan Ahmad bin Hambal bahwa wakaf adalah melepaskan harta yang diwakafkan dari kepemilikian *waqif*, setelah sempurna prosedur perwakafan. *Waqif* tidak boleh melakukan apa saja terhadap harta yang diwakafkan, seperti perlakuan pemilik dengan cara memindahkan kepemilikannya kepada yang lain, baik dengan tukar menukar atau tidak. Jika wakif wafat, harta yang diwakafkan tersebut tidak dapat diwariskan. Wakaf didefinisikan sebagai perbuatan hukum *waqif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam putusan fatwanya tentang wakaf tunai memberikan pengertian bahwa wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam dan benda wakaf adalah segala benda, baik bergerak atau tidak bergerak, yang memiliki daya tahan yang tidak hanya sekali pakai dan bernilai menurut ajaran Islam.

Wakaf telah menjadi salah satu instrument fiskal Islam yang telah ada semenjak awal kedatangan Islam. Fakta sejarah memperlihatkan bahwa wakaf telah menunjukkan berbagai peran penting dalam mengembangkan berbagai kegiatan sosial, ekonomi, pendidikan dan kebudayaan. Wakaf harus mampu berperan efektif dalam membangun umat, agar mampu mengurangi ketergantungan pendanaan dari pemerintah. Wakaf terbukti mampu menjadi instrumen jaminan sosial dalam pemberdayaan masyarakat.

8. Nawaib

Nawaib merupakan pajak umum yang dibebankan atas warga negara untuk menanggung kesejahteraan sosial atau kebutuhan dana untuk situasi darurat. Pajak ini dibebankan pada kaum muslim yang kaya dalam rangka menutupi pengeluaran negara selama masa darurat.

9. Amwal Fadhilah

Yaitu harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barangbarang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barangbarang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya.

Secara umum terdapat kaidah-kaidah Syar’iyah yang membatasi kebijakan pendapatan Negara. Kahf (dalam Gultom, 2019) berpendapat sedikitnya ada tiga prosedur yang dilakukan pemerintah Islam modern dalam kebijakan pendapatan fiskalnya dengan asumsi bahwa pemerintah tersebut sepakat dengan adanya pungutan pajak (terlepas dari *ikhtilaf* ulama mengenai pajak), antara lain:

1. Kaidah syar’iyyah yang berkaitan dengan kebijakan pungutan zakat.

Pemerintah tidak berhak untuk mengubah ketentuan zakat sebagaimana yang telah ditentukan oleh ajaran Islam. Akan tetap pemerintah dapat mengadakan perubahan dalam struktur harta yang wajib dizakati dengan berpegang teguh pada *nash-nash*.

1. Kadah-kaidah syar’iyyah yang berhubungan dengan hasil pendapatan yang berasal dari aset pemerintah.

Pendapatan dari aset pemerintah yang umum berupa investasi asset pemerintah yang dikelola baik oleh pemerintah atau masyarakat. Pendapatan dari aset masyarakat menurut kaidahnya bahwa manusia berserikat dalam memiliki air, api dan garam. Kaidah ini dalam konteks modern adalah sarana-sarana umum yang dibutuhkan oleh masyarakat umum. Dengan demikian kaidah yang digunakan dalam hal ini adalah kaidah tentang *maslahah*.

1. Kaidah-kaidah syar’iyyah yang berkaitan dengan hasil pendapatan dari pajak.

Pada dasarnya Islam melarang pemungutan secara paksa harta masyarakat Muslim. Pajak dalam ekonomi modern merupakan sektor pendapatan terpenting dan terbesar dengan alasan pajak dialokasikan pada *publics goods* dan berfungsi sebagai redistribusi, penstabilan, pendorong pertumbuhan ekonomi. Seperti yang diungkapkan oleh Muhammad Baqir Ash-Shadr, bahwa pajak merupakan kewajiban fiskal yang tidak hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pokok saja, namun dimaksudkan untuk menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan standar hidup kaum miskin untuk merealisasikan keseimbangan sosial seperti yang dicita-citakan oleh Islam.

**2. Pengeluaran Negara**

Pengeluaran publik terkait dengan peran Negara dalam menjalankan fungsinya berupa penegakan agama dan hukum, perlindungan masyarakat, dakwah, menciptakan kemakmuran, pemenuhan kebutuhan dasar, dan administrasi keuangan dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan publik dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaannya.

Dalam pandangan al-Mawardi (dalam Jaelani, 2014), pengeluaran pemerintah terkait dengan hak-hak penciptaan kemaslahatan rakyat, sehingga setiap harta yang diperuntukan untuk kepentingan kemaslahatan masyarakat dan tidak dimiliki oleh seseorang menjadi hak dan kewajiban institusi keuangan negara dalam mengelolanya. Jika finansial tersebut telah dikumpulkan, maka akan dimasukkan pada kas negara, baik yang telah maupun belum dimasukkan dalam penyimpanannya.

Bagi al-Mawardi, keuangan negara yang disimpan pada kas pemerintah menjadi wewenang lembaga ini dalam membelanjakannya. Pengeluaran public yang dilakukan pemerintah adalah harta tersebut dibelanjakan untuk para penerima tertentu berdasarkan syariat, atau sesuai dengan undang-undang, seperti pemberdayaan rakyat, pembiayaan kebutuhan negara berupa gaji tentara, dan pembiayaan fasilitas umum, seperti jalan raya.

Dalam sistem ekonomi Islam, pemasukan dan pengeluaran uang negara ada kekhususan yang tidak ada dalam sistem konvensional terutama pada sistem pengeluaran. Dalam pengeluaran ada yang terikat dengan sumber penerimaan, dan ada yang tidak terikat. Jenis pertama, dalam istilah Al-Mawardi harta yang masuk kedalam kas negara sebagai amanah, maka pemerintah hanya diberi kewenangan untuk mendistribusikanya kepada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan syara’, seperti zakat untuk delapan asnaf yang sudah disebutkan dalam al-Qur’an pada surat at-Taubah ayat 60.

Dalam pandangan al-Mawardi, harta yang menjadi hak institusi keuangan diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu harta yang hanya disimpan dalam perbendaharaan kas negara untuk tujuan tertentu, dan harta yang menjadi aset keuangan pemerintah yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan negara. Dalam pembelanjaan keuangan publik ada kriteria prioritas yang bertujuan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bersumber dari pendapatan pemerintah. Pemenuhan kebutuhan tersebut bersifat *fardh kifayah* bagi seluruh masyarakat yang menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhinya.

Dalam konteks kesejahteraan publik, seperti diisyaratkan Syatibi, ada kriteria lain bagi pembelanjaan public, yaitu tujuan syari’ah yang harus dilindungi untuk meningkatkan kesejahteraan *(mashlahah)* masyarakat. Jika ditipologikan, kepentingan publik ini ada tiga kategori, yaitu primer *(dharuriyat),* sekunder *(hajiyat)* dan anjuran *(tahsiniyat).* Sedangkan tujuan-tujuana syari’ah yang harus dilindungi oleh pemerintah mencakup pemeliharaan agama (*din*), jiwa *(nafs),* akal *(‘aql),* keturunan *(nasl),* dan harta *(mal).* Filsafat ekonomi Syathibi ini mengisyaratkan bahwa keuangan publik dikelola dalam bentuk pengeluaran pemerintah untuk melindungi tujuan tersebut. Hubungan antara pendapatan dan pengeluaran pemerintah ini diilustrasikan al-Mawardi, bahwa setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik.

Ini menunjukkan, pembelanjaan publik merupakan alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi. Pernyataan tersebut juga mengisyaratkan, pembelanjaan publik akan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Jadi, pengeluaran pemerintah menjadi instrumen dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. (Jaelani, 2015)

Berkaitan tentang pengeluaran negara selama masa pemerintahan Rasululullah SAW secara sistematis digunakan untuk hal-hal tertentu dan tersebut di bawah ini akan dijelaskan:

|  |  |
| --- | --- |
| **Pengeluaran Primer** | **Pengeluaran Sekunder** |
| * Biaya pertahanan seperti   persenjataan, dan persediaan   * Penyaluran zakat dan ushur kepada yang berhak menerimanya * Pembayaran gaji untuk wali, qady, guru, imam, dan pejabat negara * Pembayaran upah para sukarelawan * Pembayaran utang negara * Bantuan untuk musafir (dari daerah fadak) | * Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah * Jamuan untuk delegasi keagamaan, utusan suku dan negara serta biaya perjalanan * Hadiah untuk pemerintah Negara lain * Pembebasan kaum muslimin yang menjadi budak * Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan kaum muslimin * Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin * Pembayaran tunjangan untuk orang miskin, Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah * Pengeluaran rumah tangga Rasulullah saw * Persediaan darurat |

Sumber: Karim, 2010.

Secara umum, belanja negara dapat dikategorikan menjadi empat: (Gultom, dkk, 2019)

1. Pemberdayaan fakir miskin dan muallaf. Dana ini pada umumnya diambil dari zakat dan *ushr*.
2. Biaya rutin pemerintahan. Dana ini pada umumnya diambilkan dari *kharaj, fai’, jizyah* dan *ushr.*
3. Biaya pembangunan dan kesejahteraan sosial. Dana ini pada umumnya diambilkan dari dana lainnya, *khums*, dan sedekah.
4. Biaya lainnya, seperti biaya *emergency*, pengurusan anak telantar dan sebagainya. Dana ini pada umumnya diambilkan dari waqaf, utang publik dan sebagainya.

Kebijakan belanja pemerintah dalam sistem ekonomi Islam dapat dibagi menjadi tiga bagian antara lain:

1. Belanja kebutuhan operasional pemerintah yang rutin.
2. Belanja umum yang dapat dilakukan pemerintah apabila sumber

dananya tersedia.

1. Belanja umum yang berkaitan dengan proyek yang disepakati oleh masyarakat berikut sistem pendanaannya.

Adapun kadiah-kaidah Syar’iyyah yang berhubungan dengan belanja kebutuhan operasional pemerintah yang rutin adalah mengacu pada kaidah kaidah yang telah disebutkan di atas. Secara rinci pembelanjaan negara harus didasarkan pada:

* 1. Kebijakan belanja rutin harus didasarkan pada kemaslahatan umum dan tidak boleh hanya disandarkan pada kemaslahatan individu atau kelompok semata.
  2. Kaidah atau prinsip efisiensi dalam belanja rutin yaitu mendapatkan sebanyak mungkin manfaat dengan biaya yang semurah-murahnya.

1. Kaidah ini akan membawa pemerintah jauh dari sifat mubadzir dan kikir di samping alokasinya pada sektor-sektor yang tidak bertentangan dengan Syariah.
   1. Tidak berpihak pada kelompok kaya dalam pembelanjaan, walaupun dibolehkan berpihak pada kelompok miskin.
   2. Prinsip komitmen dengan aturan Syari‟ah, maka alokasi belanja negara hanya boleh pada hal-hal yang mubah dan menjauhi yang haram.
   3. Prinsip komitmen dengan skala prioritas Syari‟ah , dimulai dai yang wajib, sunnah, mubah atau *dharurah, hajiyyat dan kamaliyah*. (Gultom, dkk, 2019)

**C. Isu-Isu Kontemporer Keuangan Publik Islam**

**1. Zakat Sebagai Pengurang Pajak**

Zakat adalah salah satu bagian dari aturan jaminan sosial dalam Islam, dalam ruang lingkup yang lebih dalam dan lebih luas, yang mencakup segi kehidupan material dan spiritual. Zakat juga merupakan system keuangan, ekonomi, social, politik, moral dan Agama sekaligus. Zakat sebagai sistem keuangan dan ekonomi, karena ia merupakan pajak harta yang ditentukan. Zakat adalah sumber keuangan baitul mal dalam Islam yang terus menerus. Zakat sebagai system sosial, karena ia berfungsi menyelamatkan masyarakat dari berbagai kelemahan, menanggulangi berbagai bencana dan kecelakaan, memberikan santunan kemanusiaan, yang berada menolong yang tidak punya, yang kuat membantu yang lemah. Zakat juga berfungsi menghilangkan rasa hasud dan dengki dari si lemah terhadap si kaya. Zakat sebagai suatu sistem politik, karena pada asalnya negaralah yang mengelola pemungutan dan pembagiannya terhadap sasarannya/mustahiknya dengan memperhatikan asas keadilan, dapat memenuhi kebutuhan dan mendahulukan yang penting. Zakat juga sebagai suatu system moral, karena zakat bertujuan membersihkan jiwa orangorang kaya dari kekikiran yang merusak dan sifat egois yang membenci orang lain. Pada mulanya zakat adalah sistem keagamaan, karena menunaikan zakat adalah salah satu tonggak dari iman dan termasuk ibadah tertinggi yang mendekatkan diri kepada Allah SWT. (Qardawi, 2001)

Sedangkan pajak adalah sumber penerimaan yang terbesar bagi suatu negara. Tidak ada satupun negara di dunia ini dimana penerimaan perpajakan lebih kecil dari pada penerimaan lain selain pajak. Karena besarnya proporsi penerimaan pajak bagi negara maka penerimaan pajak sebesar-besarnya sesuai ketentuan adalah hal yang diperjuangkan oleh pemerintah. Menurut data Kementrian Keuangan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2012, penerimaan dalam negeri pada tahun 2012 ditargetkan mencapai Rp1.310,6 triliun atau meningkat 12,5% bila dibandingkan dengan target dalam APBN 2011. Penerimaan dalam negeri berasal dari penerimaan perpajakan sebesar Rp1.032,6 triliun (78,8%) dan PNBP sebesar Rp278,0 triliun (21,2%).

Dengan fakta bahwa subjek pajak terbesar adalah kaum muslimin yang jumlahnya 87% dari total penduduk Indonesia, pemerintah berupaya untuk meminimalkan kewajiban ganda yang memberatkan. Untuk mengatasinya dilakukan upaya titik temu antara pajak dan zakat sehingga kedua kewajiban tersebut dapat dilaksanakan oleh umat Islam tanpa memberatkannya. Pemerintah membuat peraturan yang dapat menjadi solusi bagi kewajiban ganda yaitu pajak dan zakat yang dialami oleh umat Islam ini dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan. Di dalam undang-undang ini, zakat atas penghasilan yang telah dibayarkan oleh wajib pajak beragama Islam kepada badan atau lembaga yang disahkan oleh pemerintah, dapat dikurangkan dari laba atau pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak

Mengenai zakat yang dapat mengurangi pembayaran pajak (dalam hal ini pajak penghasilan), sudah diatur sejak adanya UU No. 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat, kemudian dipertegas oleh UU zakat yang terbaru dalam UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Latar belakang dari pengurangan ini dijelaskan dalam penjelasan pasal 14 ayat (3) UU No. 38Tahun 1999 bahwa pengurangan zakat dari laba atau pendapatan sisa kena pajak adalah membayar zakat dan pajak. Latar belakang dari pengurangan ini dijelaskan dalam penjelasan pasal 14 ayat (3) UU No. 38 Tahun 1999 bahwa pengurangan zakat dari laba atau pendapatan sisa kena pajak adalah membayar zakat dan pajak.

**2. Wakaf Sebagai Sumber Keuangan Negara**

Wakaf, yang asal katanya berarti menahan, secara bahasa dapat diartikan sebagai penahanan atau pelestarian harta benda tertentu untuk kepentingan dan tujuan mulia lainnya. Dari definisi wakaf ini jelas terlihat makna kata wakaf yang mengindikasikan sifat tahan lama atau abadi dari harta benda yang diwakafkan. Sehingga dari proses menahan sesuatu inilah hasil wakaf dapat digunakan untuk sejumlah kebaikan.

Pengalokasian dana wakaf biasanya diperuntukkan untuk sarana/prasarana yang mendukung kegiatan keIslaman dalam bentuk rumah ibadah. Jenis wakaf ini termasuk dalam jenis wakaf pertama, yaitu wakaf yang peruntukkannya ditujukan untuk membangun rumah ibadah ataupun fasilitas keagamaan lainnya. Wakaf lainnya adalah wakaf yang peruntukannya digunakan untuk membangun fasilitas umum (jembatan, sekolah, rumah sakit, penelitian, dan lainnya). Jenis wakaf ini termasuk dalam jenis kedua yang dikenal dengan jenis wakaf filantropi, yaitu ditujukan untuk mendukung masyarakat miskin dan kepentingan umum secara menyeluruh. Untuk wakaf jenis ketiga, biasanya diperuntukkan untuk keluarga yang masih menjadi ahli waris dari pemilik harta yang meninggal. Dengan demikian jika kita menilik definisi wakaf dan juga contoh peruntukannya maka kita dapat mengalokasikan wakaf untuk membangun fasilitas keagamaan maupun fasilitas pendukung kegiatan kemasyarakatan dan pembangunan lainnya. Saat ini, dikembangkan juga jenis wakaf tunai. Wakaf tunai sebagai dana abadi ini dalam pengelolaan lebih fleksibel. Di Bangladesh, dan beberapa negara timur tengah lainnya seperti Turki dan Kuwait, wakaf tunai telah dikembangkan sebagai instrumen dalam usaha pengentasan kemiskinan. (Nasution, 2006)

Keberhasilan negara-negara Muslim adalah bukti bahwa wakaf mampu memberikan kontribusi dalam mengurai masalah perekonomian di sebuah negara. Mesir mampu membuktikan bahwa wakaf adalah salah satu sumber kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dikarenakan wakaf di Mesir dikelola dalam berbagai bidang; bidang properti, bidang pertanian dan reklamasi tanah, dan bidang ekonomi (Thayyeb 2012). Bahkan Amerika Serikat juga memiliki aset wakaf yang produktif, yaitu sebuah proyek apartemen senilai US$85 juta di atas tanah yang dimiliki oleh the Islamic Cultural Center of New York (ICCNY). Wakaf di Amerika Serikat dikelola oleh Kuwait Awqaf Public Foundation (KAPF), yaitu sebuah lembaga keuangan Islam profesional. Wakaf dikelola secara profesional, sehingga hasil yang diperoleh pun juga maksimal (Medias 2017).

Keberhasilan beberapa negara, baik negara muslim maupun sekuler sekalipun, membuktikan bahwa wakaf memiliki potensi yang sangat baik untuk dikembangkan. Manfaat yang dihasilkan pun sedikit banyak memberikan kontribusi dalam mewujudkan kemandirian ekonomi umat. Dan wakaf tentunya dapat diperhitungkan sebagai instrumen ekonomi Islam dalam sebuah negara.

Untuk potensi wakaf secara umum, perhitungan dapat dilakukan secara sederhana dengan mengasumsikan jumlah muslim kelas menengah sebanyak 10 juta jiwa dengan rata-rata penghasilan per bulan Rp 500.000 hingga Rp 10.000.000 (sepuluh juta). Masing- masing kelompok muslim dengan tingkat pendapatan yang berbeda ini diasumsikan menjadi pelanggan rutin sertifikat wakaf tunai tiap bulannya, sehingga perhitungan yang dapat dilakukan adalah sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Tingkat  Penghasilan/  Bulan | Jumlah  Muslim | Tarif  Wakaf/Bulan | Potensi Wakaf  Tunai/Bulan | Potensi Wakaf  Tunai/Tahun |
| Rp 500.000 | 4 juta | Rp 5000 | Rp 20 Milyar | Rp 240 Milyar |
| Rp 1-2 juta | 3 juta | Rp 10000 | Rp 30 Milyar | Rp 360 Milyar |
| Rp 2-5 juta | 2 juta | Rp 50000 | Rp 100 Milyar | Rp 1,2 Trilyun |
| Rp 5-10 juta | 1 juta | Rp 100.000 | Rp 100 M | Rp 1,2 Trilyun |
| Total | | | | 3 Trilyun |

Sumber: Wakaf Tunai Inovasi Finansial Islam (Nasution, 2005)

Potensi wakaf juga dimiliki oleh negara Indonesia. Pada tahun 2003 pusat penelitian CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta melakukan penelitian terkait dengan potensi wakaf produktif di Indonesia. Hasilnya bahwa tanah wakaf yang teridentifikasi seluas 154 ha oleh Kementerian Agama, yang dapat diperkirakan mempunyai nilai uang sekitar 590 triliun rupiah (Fuadi 2013).

Pada umumnya hampir semua harta wakaf masih dikelola secara tradisional, diperuntukkan bagi pembangunan fisik, seperti masjid, madrasah, dan kuburan. Hasil dari Penelitian Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta tahun 2006 terhadap 500 responden nazhir di 11 provinsi, menunjukkan bahwa 77 % harta wakaf lebih banyak bersifat diam, sedangkan 23 % lainnya produktif. Temuan umum lainnya juga menunjukkan 79 % pemanfaatan terbesar harta wakaf berupa bangunan masjid.

1. **Soal-Soal Latihan:**
   1. Jelaskan bagaimana perspektif Islam tentang keuangan publik!
   2. Paparkan bagaimana perkembangan keuangan publik dalam Islam, sejak awal Islam sampai masa kontemporer!
   3. Uraikan satu-persatu sumber penerimaan negara dalam pemerintahan Islam!
   4. Uraikan klasifikasi dan prinsip-prinsip pengeluaran negara dalam Islam!
   5. Jelaskan beberapa isu kontemporer keuangan publik dalam Islam!

**DAFTAR PUSTAKA**

Andri Nirwana, A. N. 2017. *Fiqh Siyasah Maliyah (Keuangan Publik Islam).* Penerbit: SEARFIQH Banda Aceh.

Azmi, Sabahuddin, 2004. *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought*. New Delhi: Goodword Books.

Azwar, Adiwarman Karim. 2004. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Bahtiar, Arif. 2002. *Akuntansi Pemerintahan.* Jakarta: Salemba Empat.

Bawazier, F. 2011. Tax Reform in Indonesia. *Journal of Legislation of Indonesia,* 8(1).

Boediono, D. R. 1999. *Teori Pertumbuhan Ekonomi.* Yogyakarta: BPFE.

Buchanan, J. M. 1965. An economic theory of clubs. *Economica,* 32(125), 1-14.

Coase, R. H. 1960. The problem of social cost. *In Classic papers in natural resource economics* (pp. 87-137). London.: Palgrave Macmillan.

Daraba, Darda. 2001. *Eksternalitas dan Kebijakan Publik.* Makalah. <https://www.rudyct.com/PPS702-ipb/02201/darda_d.htm>.

Deininger, K., & Olinto, P. 2000. Asset distribution. *Inequality, and Growth, World Bank Development Research Group Working Paper,* (2375).

Djojohadikusumo Sumitro. 1994. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan.* LP3ES.

Dumairy. 1997. *Perekonomian Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Erlangga.

Fisher, R.C. 1996. *State and Local Public Finance.* New York: Irwin.

Gultom, R. Z., Muhammad Rafi Siregar, dan Masrizal. 2019. Keuangan Publik Islam: Zakat Sebagai Instrumen Utama Keuangan Negara. *Hukum Islam*, 19(2), 100-116.

Halim, Abdul. dkk. 2014. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah.* Jakarta: Salemba Empat.

Harahap, Sofyan Syafri. 2008. *Budgeting Penganggaran Perencanaan Lengkap.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Havis, Arafik. 2017*. Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Kontemporer*. Edisi Pertama, Depok: Kencana.

Huda, N. 2012. *Dalam Keuangan Publik Islami. Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, Jakarta: Kencana.

Hyman, D.N. 1999. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, sixth edition.* New York: The Drisden Press.

Idris, Amiruddin. 2018. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: Deepublish.

Irkhami, N. 2012. Keuangan Publik Islam, Problema Kontekstualitas. *MUQTASID,* 3(2).

Jaelani, Aan. 2014. *Keuangan publik Islam: Refleksi APBN dan politik anggaran di Indonesia.* Cirebon: Nurjati Press.

Jones, R, dan M, Pendlebury. 2010. *Public Sectorat Accounting, Ed.6,* London: Pitman Publishing.

Larasati, Endang. 2016. *Keuangan Publik*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.

Makhfudz, M. 2013. Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum,* Vol. 3, (No. 2), pp.380-407.

Mangkoesoebroto, Guritno. 2018. *Ekonomi Publik.* Yogyakarta: BPFE.

Mardiasmo, dan A. K. T. 2011. *Perpajakan.* *Edisi Revisi*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Miller, R.L. dan Meiners E, R. 2000. *Teori Mikroekonomi Intermediate,* penerjemah Haris Munandar. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Muhammad Gade. 2002. *Akuntansi Pemerintahan, Edisi Revisi,* Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.

Munandar, M, 2007. *Budgeting Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, dan Pengawasan Kerja*, Yogyakarta: BPFE-UGM.

Musgrave, Richard A. 1980. *Public Finance in Theory and Practise 3th edtion.* Singapore: Mcgraw–Hill.

Nafarin. M, 2013. *Penganggaran Perusahaan.* Jakarta: Salemba Empat.

Nordiawan, D. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.

Nurhemi, N., & Suryani, G. 2015. Dampak otonomi keuangan daerah terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan,* 18(2), 183-206.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Priyarsono, D. S. 2008. *Ekonomi Publik*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka. [http://repository.ut.ac.id/3947/2/ ESPA4228-TM.pdf](http://repository.ut.ac.id/3947/2/%20ESPA4228-TM.pdf)

Putong, Iskandar. 2013. *Economics Pengantar Mikro dan Makro*. Jakarta : Mitra Wacana Media.

Ratnawati, Juli, dan Retno Indah Hernawati. 2016. *Dasar-Dasar Perpajakan.* Yogyakarta: Deepublish.

Reksohadiprodjo, S. 2016. *Ekonomika Publik*. Yogyakarta: BPFE-UGM.

Resmi, Siti. 2011. *Perpajakan: Teori dan kasus*. Jakarta: Salemba Empat.

Rosen, H.S, 1988. *Public Finance, second edition.* Washington: Toppan Co.Ltd.

Sankar, U. 2008. *Environmental Externalities*. Didapat Online: <http://coe.mse.ac.in/dp/envt-ext-sankar.pdf>

Sasongko dan Parulian. 2015. *Anggaran*. Jakarta: Salemba Empat.

Setiaji, Wirawan., & Adi, Priyo, Hari. 2007. Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah : Apakah Mengalami Pergeseran ? *Seminar Nasional Akuntansi X,* Vol. 1, (No. 1), pp.1-29.

Setiyaji, G., & Amir, H. 2005. Evaluasi Kinerja Sistem Perpajakan Indonesia. *Jurnal Ekonomi*, 10(2), 1-13.

Sinaga, S. 2010. *Potensi dan Pengembangan Objek Wisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah.* <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/20910>.

Smith, A. 1976. The Wealth of Nations edited by RH Campbell and AS Skinner. *The Glasgow edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, 2, 678.

Soemitro, Rochmat, and Zainal Muttaqin. 2001. *Pajak Bumi dan Bangunan.* Bandung: Refika Aditama.

Soepangat, Edi, Haposan Lumban Gaol, and Y. Priyo Utomo. 1991. *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas.

Sukirno, S. 2000. *Makroekonomi Modern*. Jakarta: PT Raja Drafindo Persada.

Sun’an, Muammil., & Senuk, Abdurrahman. 2015. *Ekonomi Pembangunan Daerah*. Jakarta : Mitra Wacana Media.

Suparmoko, M. 2002. *Ekonomi Publik, Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Andi.

Syaukani, H. R., Gaffar, A., & Rasyid, M. R. 2002. *Otonomi daerah dalam negara kesatuan.* Kerjasama Pustaka Pelajar [dan] Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan.

Ter-Minassian, M. T. 1997. *Decentralization and macroeconomic management* (No. 97-155). International Monetary Fund.

Todaro, Michael P. 2000. *Economic Development,* 7ed. Addison Wesley.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 Tentang APBN Tahun Anggaran 2020.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Wahhab Khallaf, A. 1977. *Al Siyasah al Syar’iyah*, Kairo: Dar al Anshar.

Wibowo, Kodrat. 2004. “Lessons from Previous Taxes’ Studies to Indonesian Lokal and Regional Geovernment after Fiskal Decentralization”, *Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan*, Vol. III No. I.

Zulkadri, Z. 2018. Keuangan Publik Perspektif Imam Al-māwardī Dalam Kitab Al-ahkãm as-Sulṭãniyyah Wa Al-wilayāt Ad-diniyah. *Khozana,* 1(2), 231-244.