

Konsep Keuangan Publik

Dr. M. Ikhsan, M.Si.



PENDAHULUAN

Materi yang akan kita bahas pada modul pertama ini adalah Konsep Keuangan Publik. Materi pada modul pertama ini mencakup fungsi pemerintah, pengertian keuangan publik, ruang lingkup keuangan publik, dan keuangan publik di Negara berkembang. Sudah siapkah Anda untuk memulai pembahasan materi dan apakah semua peralatan yang Anda butuhkan sudah tersedia? Kalau sudah, marilah kita berdoa sejenak sebelum memulai belajar agar usaha kita mendapat ridho-Nya.

Secara filosofis, negara didirikan dengan tujuan untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya, melindungi rakyatnya, serta memenuhi berbagai kepentingan-kepentingan rakyat lainnya. Rumusan tujuan negara pada umumnya terdapat dalam konstitusi negara. Di Indonesia rumusan tujuan negara tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara ideal tujuan negara Republik Indonesia sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah merupakan organisasi yang diberi kewenangan untuk melaksanakan berbagai aktivitas guna mencapai tujuan-tujuan tersebut dan mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan negara. Pemerintah adalah organisasi yang diberi kekuasaan untuk menjalankan tugas-tugas dan kepentingan suatu negara (Sabeni dan Gozali, 1990). Karena itu setiap rezim pemerintahan memiliki tanggung jawab untuk bekerja dalam upaya mewujudkan tujuan negara secara maksimal. Bagaimana cara pemerintah mengurus, mengatur, dan menjalankan tugas-tugas kepentingan negara berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain sesuai dengan sistem yang dianut masing-masing negara yang tertuang dalam konstitusi negara masing-masing.

Secara garis besar sistem pengelolaan negara dapat dibedakan menjadi sistem kapitalis, sistem sosialis dan sistem campuran. Semua sistem tersebut memiliki karakteristik masing-masing, yang kemudian menentukan bagaimana pemerintah beserta seluruh perangkat dan alat-alat kelengkapannya mengelola kepentingan negara, yakni menjalankan berbagai aktivitas pemerintahan, untuk mencapai tujuan negara.

Apapun sistem pengelolaan negara yang dianut, namun satu hal yang pasti bahwa penyelenggaraan berbagai aktivitas pemerintahan untuk melaksanakan tugas dan fungsi negara membutuhkan dana. Dana tersebut kemudian akan digunakan untuk membiayai berbagai pengeluaran, misalnya untuk membiayai belanja rutin pemerintahan, membangun infrastruktur perekonomian, prasarana pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Oleh karena itu, pemerintah setiap negara berupaya untuk menggali berbagai sumber pendapatan yang dimilikinya agar memperoleh dana yang cukup untuk membiayai berbagai pengeluaran tersebut. Segenap upaya pemerintah untuk menggali sumber pendapatan dan kemudian menggunakannya untuk mencapai tujuan negara merupakan kajian dari keuangan publik.

Modul 1 Buku Materi Pokok (BMP) Administrasi Keuangan Publik ini memberikan dasar dan landasan untuk seluruh materi dalam mata kuliah Administrasi Keuangan Publik. Bahasan pada Modul 1 ini mencakup tugas-tugas negara/peran pemerintah, pengertian keuangan publik, ruang lingkup keuangan publik, serta keuangan publik di negara berkembang. Pemahaman terhadap materi-materi tersebut di samping berguna bagi Anda dalam upaya memahami keseluruhan materi administrasi keuangan publik pada modul-modul berikutnya, juga berguna dalam memahami berbagai persoalan aktual mengenai keuangan publik yang mengemuka saat ini. Secara umum setelah mempelajari Modul 1 ini Anda diharapkan dapat menjelaskan konsep dasar keuangan publik dan keterkaitannya dengan tugas-tugas negara khususnya di negara berkembang.

Secara khusus setelah mempelajari Modul 1 ini Anda diharapkan dapat menjelaskan:

1. tugas-tugas negara/fungsi pemerintah;
2. pengertian keuangan publik;
3. ruang lingkup keuangan publik;
4. keuangan publik di negara berkembang.

Agar pencapaian tujuan yang telah ditetapkan di atas akan menjadi mudah dan mengasyikkan, maka Anda sebaiknya mengikuti petunjuk-petunjuk berikut ini.

1. Siapkan semua alat atau bahan pendukung yang Anda butuhkan agar Anda dapat berkonsentrasi penuh ketika mempelajari modul ini.
2. Modul ini hanya merupakan salah satu bahan belajar yang berkaitan dengan Konsep Keuangan Publik. Masih banyak buku lain yang dapat menjadi rujukan. Oleh karena itu, bacalah buku-buku referensi atau sumber lain yang berkaitan dengan pengawasan keuangan publik. Daftar buku referensi dapat Anda lihat pada Daftar Pustaka yang terdapat pada akhir modul ini. Anda dapat memperoleh sumber lain dari internet yang berkaitan dengan materi yang Anda pelajari.
3. Kerjakan latihan dan Tes Formatif yang ada di dalam modul, dengan penuh disiplin. Petunjuk jawaban yang diberikan pada latihan akan membantu Anda mengerjakan latihan tersebut, dan dapat mengukur tingkat pemahaman Anda pada materi yang sedang Anda pelajari.
4. Untuk mengetahui tingkat pemahaman Anda dalam mengerjakan Tes Formatif, Anda dapat mencocokkan jawaban Anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat pada bagian akhir dari modul ini.

Selamat belajar, semoga Anda berhasil!

KEGIATAN BELAJAR 1

Fungsi Pemerintah

Pemahaman terhadap tugas-tugas negara atau fungsi pemerintah diperlukan sebelum kita membahas substansi materi pokok keuangan publik. Hal ini karena pada dasarnya ruang lingkup keuangan publik mencakup berbagai aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah sebagai institusi yang memperoleh mandat untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, apapun yang dilakukan pemerintah dalam menggali sumber-sumber pendapatan dan menggunakannya adalah dalam rangka mengemban tugas-tugasnya tersebut. Kegiatan belajar ini akan membahas fungsi-fungsi pemerintah, implikasi tujuan negara terhadap tugas pemerintah, serta fungsi pemerintah dalam perekonomian modern. Pembahasan terhadap ketiga hal tersebut diperlukan untuk memberi dasar pemahaman mengenai keuangan publik dan ruang lingkungannya. Hal ini karena keuangan publik pada dasarnya membahas cara-cara bagaimana pemerintah menggali dana dan menggunakannya untuk melaksanakan fungsi-fungsinya. Selain itu pemahaman terhadap ketiga hal tersebut juga diperlukan untuk memberikan dasar pemahaman mengenai persoalan-persoalan yang dihadapi oleh keuangan publik di negara berkembang.

A. PERAN NEGARA

Terdapat beberapa pendekatan yang berbeda mengenai tugas-tugas atau peran Negara. Pendekatan liberalisme mengatakan bahwa tugas/fungsi negara merupakan residu dari peran pasar yang ada dalam masyarakat. Teori liberalisme menginginkan terwujudnya *free market* dan *free trade* secara absolut. Kemampuan mekanisme pasar dan kedaulatan interaksi individu mengedepankan dan dianggap sebagai kondisi yang paling ideal. Dalam hal ini negara hanya mengambil peran sebagai *watch dog* (penonton pasif). Jika paham liberalisme ini dikaitkan dengan kapitalisme, maka yang diakui hanya kepemilikan individu, tidak ada kepemilikan negara/masyarakat dan menginginkan peran penuh/dominasi pasar melalui kompetensi para pelaku ekonomi yang paling ideal dijalankan, tanpa campur tangan negara/pemerintah yang dianggap distortif.

Tujuan perekonomian nasional adalah mencapai tingkat pertumbuhan (*growth*) yang tinggi. Secara murni teori, mekanisme ideal untuk pencapaian

nya adalah melalui mekanisme pasar (*free market* dan *free trade*). Konstruksi yang dibangun dalam mekanisme pasar murni adalah dengan mengedepankan metoda *free entry* dan *free exit*, sehingga para pelaku ekonomi akan tersaring secara alamiah melalui *free competition* (*fair/unfair competition*) dengan landasan kekuatan *comparative advantage* dan *competitive advantage*. Dalam konstruksi ini, pemerintah mengambil posisi pasif, sama sekali tidak melakukan campur tangan (intervensi terhadap pasar), hanya mengawasi dan memfasilitasi sesuai dengan kebutuhan pasar (*outer ring-road area*).

Pada perekonomian kapitalis atau liberalis, sesuai dengan asas kebebasan individu, maka pemecahan persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi dilakukan oleh para pelaku ekonomi itu sendiri dengan mempertimbangkan dinamika permintaan dan penawaran di pasar. Barang atau jasa apa yang akan diproduksi misalnya, ditentukan dengan melihat pasar terlebih dahulu. Setiap pelaku ekonomi akan mengamati perubahan-perubahan berbagai variabel yang mempengaruhi permintaan terhadap suatu barang atau jasa dalam masyarakat. Dalam melakukan produksi, setiap pelaku usaha akan berusaha untuk melakukan produksi secara efisien dengan cara mengendalikan biaya produksinya. Dengan demikian, pemecahan masalah-masalah perekonomian dilakukan oleh pelaku usaha sendiri dengan prinsip kebebasan individu.

Namun dalam kenyataannya praktik kebebasan individu sebagaimana yang diasumsikan oleh Adam Smith dan para penganut aliran kapitalis murni lainnya kerap kali menghadapi berbagai benturan kepentingan. Perbenturan kepentingan tersebut terjadi karena adanya kepentingan masing-masing individu yang berbeda-beda satu sama lain, yang pada gilirannya mengakibatkan sistem perekonomian tidak dapat berjalan secara harmonis. Hal ini dinamakan dengan kegagalan pasar (*market failure*) yang merupakan kelemahan dari sistem perekonomian kapitalis.

Menurut Suparmoko (1991:7-18) kegagalan pasar tersebut disebabkan karena beberapa faktor, yakni adanya barang-barang publik atau barang kolektif (*public goods; collective goods*), terjadinya dampak eksternalitas (*external cost dan external benefit*), adanya risiko yang sangat besar, terjadinya monopoli, terjadinya inflasi dan deflasi, serta terjadinya distribusi pendapatan yang tidak merata. Oleh karena itu, diperlukan adanya intervensi pemerintah yang menjalankan peran sebagai *pengatur maupun pengarah dari berbagai kegiatan ekonomi yang terjadi*. Sektor swasta sebagai pelaku ekonomi tidak dapat diharapkan mengatasi masalah-masalah yang terjadi tersebut.

Sebaliknya pendekatan sosialis mengatakan bahwa negara mempunyai fungsi yang utama dan penting dalam masyarakat, sedangkan pasar hanya menjalankan fungsi yang merupakan residu dari fungsi negara. Merunut kepada sejarahnya, sosialisme diajukan sebagai antitesis dari paham liberalisme yang menginginkan peran negara tidak ada dan melepaskan seluruh kekuatan dan kemampuan ekonomi kepada mekanisme pasar. Dengan filosofi sosialisme ini, maka negara wajib mengambil peran penuh dalam kebijakan ekonomi. Jika paham sosialisme ini dikaitkan dengan komunisme, maka tidak hanya peran penuh atau dominasi negara dalam mengatur kebijakan ekonomi, namun kepemilikan individu pun tidak diakui. Yang ada dan diakui hanyalah kepemilikan negara.

Tujuan perekonomian nasional adalah mencapai pemerataan tingkat kehidupan/kesejahteraan masyarakat (*welfare state*). Untuk membangun konstruksi perekonomian yang semata-mata mengedepankan pemerataan, kontribusi dan intervensi pemerintah sangat diperlukan, bahkan pemerintah harus mengambil posisi sebagai *regulator* yang secara dominan *in-charge* mengatur dan menetapkan seluruh kebijakan ekonomi yang dibutuhkan dan dianggap baik/optimal untuk tercapainya tujuan pemerataan, kebijakan-kebijakan mana harus diikuti dan ditaati oleh seluruh pelaku ekonomi.

Pada negara-negara yang menganut sistem perekonomian sosialis terdapat pandangan yang berbeda. Aliran sosialis berpendapat bahwa kebebasan mutlak yang diberikan kepada individu dalam konsep ekonomi liberal akan menimbulkan pertentangan kepentingan antarindividu. Golongan ekonomi kuat, yakni golongan pemilik modal pada umumnya cenderung untuk menekan golongan ekonomi lemah, yakni golongan buruh. Hal inilah yang oleh Karl Marx dinamakan dengan pertentangan kelas. Oleh karena itu, konsep sosialis tidak menghendaki adanya pemberian kebebasan secara mutlak kepada individu, sebaliknya *mendorong adanya pengaturan dan pengendalian kehidupan ekonomi oleh negara atau pemerintah*. Karena itu dalam perekonomian sosialis *negara atau pemerintah menjalankan peran yang dominan* dalam kehidupan ekonomi. Setiap masalah perekonomian yang timbul merupakan tanggung jawab negara atau pemerintah untuk mengatasinya. Negara atau pemerintah mengatur segala hal dalam perekonomian, baik dalam perencanaan dan penggunaan faktor-faktor produksi, pelaksanaan produksi maupun dalam distribusi barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat. Selain itu negara juga berperan dominan dalam penyediaan berbagai jenis barang dan jasa kebutuhan masyarakat seperti

pendidikan, kesehatan, maupun pelayanan-pelayanan kesejahteraan sosial lainnya.

Di antara kedua kubu pemikiran di atas terdapat kubu jalan tengah yang memadukan kedua pemikiran tersebut. Sistem perekonomiannya dinamakan dengan sistem perekonomian campuran. Pada sistem perekonomian campuran kegiatan ekonomi diatur secara seimbang dengan memberikan kebebasan kepada para individu untuk melaksanakan kegiatan ekonomi sampai dengan batas-batas tertentu sesuai dengan apa yang telah diatur oleh pemerintah atas dasar kehendak masyarakat luas. Masalah-masalah perekonomian di negara yang menganut sistem perekonomian campuran diselesaikan dengan memadukan kemampuan masyarakat dengan kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah dilaksanakan melalui berbagai instrumen seperti kebijakan pemberian subsidi langsung maupun tidak langsung, pengenaan pajak, perubahan tarif pajak, kebijakan fiskal, hingga pengendalian langsung dalam bentuk keterlibatan negara dalam melaksanakan aktivitas ekonomi tertentu.

Pada sistem perekonomian campuran pemerintah berperan melakukan pengaturan, dalam hal ini pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan yang berfungsi sebagai aturan main bagi para pelaku ekonomi agar tercipta keharmonisan dalam perekonomian. Pengaturan yang dilakukan pemerintah berperan memberikan kejelasan bagi masyarakat mengenai pembagian aktivitas, sektor-sektor mana yang dianggap mampu untuk dilaksanakan oleh individu atau swasta dan sektor-sektor mana yang dianggap tidak atau belum mampu dilaksanakan oleh individu atau swasta. Pada sektor-sektor di mana swasta dianggap belum mampu melaksanakannya maka pemerintah berperan melaksanakannya di samping berbagai kegiatan yang memang seharusnya dikelola oleh negara.

Di negara kita, sebagaimana dikemukakan di atas, tujuan negara tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan negara yang ideal tersebut secara implisit juga mencerminkan tugas pemerintah. Tujuan negara kemudian membawa implikasi pada tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah.

Pertama, pemerintah harus memberikan perlindungan terhadap negara dan warga negaranya. Hal ini mencakup tugas menjaga eksistensi negara dari ancaman baik dari luar (intervensi dari negara asing) maupun dari dalam

(gangguan dari golongan separatis), menjaga kedaulatan negara, memberikan perlindungan kepada seluruh warga negara di mana pun berada (baik ketika berada di dalam wilayah negara maupun ketika berada di wilayah negara lain), menjaga keamanan wilayah negara baik di darat, laut maupun udara, menjaga seluruh sumber daya yang terdapat di dalam wilayah negara dari segala bentuk gangguan baik dari dalam maupun dari luar, memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat, memberikan rasa aman kepada masyarakat di mana pun berada, dan sebagainya.

Kedua, pemerintah harus melakukan upaya-upaya untuk memajukan kesejahteraan umum. Hal ini membawa implikasi bahwa pemerintah harus terus-menerus berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui berbagai cara, baik melalui upaya pemenuhan kebutuhan pokok rakyat, peningkatan pendapatan per kapita, pembangunan infrastruktur ekonomi dan sosial, penyediaan jaminan sosial bagi golongan masyarakat miskin, penyediaan lapangan kerja, lapangan usaha, dan sebagainya.

Ketiga, pemerintah harus melakukan upaya yang terus-menerus untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia rakyat Indonesia melalui pendidikan. Hal ini dapat dilakukan melalui berbagai upaya seperti pembangunan infrastruktur pendidikan dari tingkat dasar hingga pendidikan tinggi, peningkatan angka partisipasi penduduk dalam pendidikan pada berbagai tingkat atau jenjang pendidikan, pembaharuan kurikulum pendidikan, peningkatan kualitas dan profesionalitas tenaga kependidikan, dan sebagainya. Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan membutuhkan biaya yang sangat besar dan merupakan investasi jangka panjang yang hasilnya hanya dapat dirasakan puluhan tahun berikutnya, oleh karena itu, diperlukan komitmen yang kuat dari seluruh penyelenggara negara maupun masyarakat untuk hal itu. Namun mengingat beratnya tantangan masa depan maka hal itu harus dilakukan sejak saat ini. Ketentuan mengenai alokasi dana pendidikan paling sedikit 20% dari APBN maupun APBD merupakan komitmen awal yang baik terhadap upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Namun komitmen tersebut tidak cukup hanya di atas aturan legal belaka melainkan harus dioperasionalisasikan dalam kebijakan nyata di lapangan.

Keempat, pemerintah harus terus-menerus terlibat dalam upaya menjaga ketertiban dunia untuk menciptakan tatanan dunia yang aman, damai, bebas dari penjajahan, serta saling menghormati dan saling menghargai eksistensi masing-masing negara. Hal ini dapat dilakukan melalui berbagai cara baik langsung

maupun tidak langsung, seperti melalui diplomasi, mediasi, maupun pengiriman pasukan-pasukan perdamaian ke berbagai wilayah konflik atas nama Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).

Rumusan mengenai tujuan negara yang berimplikasi pada tugas-tugas yang harus dilakukan oleh pemerintah menyadarkan kita bahwa tugas-tugas pemerintah berada pada skala yang sangat luas dan mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat. Implikasinya, kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah juga sangat banyak dan memiliki ruang lingkup yang sangat luas. Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan pemerintahan, struktur pemerintahan, kelembagaan pemerintahan, pengelolaan keuangan, dan sebagainya perlu ditata sedemikian rupa melalui berbagai peraturan perundang-undangan agar pengelolaan tugas-tugas pemerintah dalam rangka mencapai tujuan negara dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Terlepas dari adanya perbedaan peran negara dalam perekonomian, secara umum menurut Adam Smith pemerintah memiliki 3 (tiga) fungsi, yakni memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan, menyelenggarakan peradilan, serta menyediakan barang-barang maupun jasa yang tidak dapat disediakan oleh swasta (Mangkoesobroto: 1993: 2). Secara lebih spesifik, fungsi pemerintah adalah melaksanakan peradilan, melaksanakan pertahanan dan keamanan, serta melaksanakan pekerjaan umum.

Fungsi pemerintah sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith tersebut didasari oleh pemikiran aliran kapitalis murni yang beranggapan bahwa setiap individu mengetahui apa yang terbaik bagi dirinya, sehingga akan melaksanakan apa yang dianggap terbaik. Pemikiran ini dianut oleh negara-negara yang melaksanakan sistem perekonomian kapitalis atau liberalis. Setiap individu akan melaksanakan aktivitasnya sendiri-sendiri yang kemudian akan menciptakan suatu sistem yang harmonis seolah-olah diatur oleh tangan-tangan yang tidak kentara (*the invisible hand*), yang membuat perekonomian berkembang secara maksimal. Hal itulah yang menyebabkan peran pemerintah dalam perekonomian terbatas hanya pada hal-hal yang terkait dengan bidang pelayanan publik, pekerjaan umum, pertahanan dan keamanan negara.

Coba Anda identifikasi kelebihan dan kelemahan dari setiap sistem perekonomian yang ada?
--

B. FUNGSI PEMERINTAH DALAM PEREKONOMIAN MODERN

Fungsi pemerintah dalam perekonomian modern, dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yakni fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi (Mangkoesoebroto, 1993:2). Menurut Musgrave dan Musgrave (1984:6) fungsi alokasi ditujukan untuk penyediaan barang-barang publik melalui berbagai kebijakan yang bersifat mengatur (*regulatory policies*), yakni bagaimana agar sumber daya yang ada dapat digunakan untuk menghasilkan barang privat dan barang publik secara seimbang. Fungsi distribusi menekankan pada bagaimana agar terjadi keseimbangan dan keadilan distribusi pendapatan dan kesejahteraan dalam masyarakat. Sedangkan fungsi stabilisasi menekankan pada penggunaan kebijakan anggaran (*budget policy*) sebagai alat untuk menjaga ketersediaan kesempatan kerja, stabilitas harga, dan pertumbuhan ekonomi yang memadai. Selain ketiga fungsi tersebut, pemerintah juga mempunyai fungsi regulasi. Uraian mengenai fungsi-fungsi pemerintah tersebut adalah sebagai berikut.

1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi yang dilaksanakan pemerintah terkait dengan penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat melalui kebijakan yang bersifat mengatur (*regulatory policies*). Sesuai dengan kewenangannya, pemerintah berhak untuk membuat kebijakan pemerintah yang bersifat mengatur. Kebijakan yang bersifat mengatur ini diperlukan agar sumber daya yang tersedia dapat digunakan secara maksimal untuk penyediaan barang-barang dan jasa kebutuhan masyarakat, baik barang publik maupun barang privat. Kebijakan yang bersifat mengatur dari pemerintah diperlukan karena penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak seluruhnya dapat disediakan oleh swasta melalui sistem atau mekanisme pasar. Sebagian dari barang dan jasa tersebut harus disediakan oleh pemerintah di luar mekanisme pasar.

2. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi pemerintah terkait dengan upaya agar pendapatan maupun kekayaan terdistribusi secara merata. Besarnya pendapatan sangat tergantung pada pemilikan faktor-faktor produksi (yakni alam, tenaga kerja, modal dan keahlian). Pemilikan faktor produksi dipengaruhi oleh permintaan dan penawaran faktor produksi yang kemudian menentukan harga faktor produksi yang bersangkutan. Permintaan terhadap faktor produksi tergantung pada

teknologi. Sedangkan penawaran terhadap faktor produksi tergantung pada pemilihan faktor produksi. Dalam hal ini juga berlaku hukum permintaan dan penawaran, semakin banyak jumlah yang ditawarkan semakin rendah harga yang didapat oleh pemilik faktor produksi.

Fungsi distribusi yang dilaksanakan pemerintah ditujukan agar sumber-sumber ekonomi yang ada dapat dinikmati secara adil oleh seluruh rakyat. Hal ini berarti bahwa dengan peran distribusi pemerintah memiliki kewajiban untuk mengatur sejauh mana setiap pelaku ekonomi memiliki kekuasaan untuk menguasai, mengeksploitasi dan memanfaatkan sumber daya yang ada secara adil. Meskipun masalah keadilan dalam perekonomian merupakan masalah yang rumit, kompleks dan mengundang perdebatan, namun setidaknya pemerintah harus mampu mengatur agar kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu faktor produksi oleh suatu kelompok masyarakat atau pelaku usaha tidak mengakibatkan terjadinya penumpukan kekayaan oleh kelompok tersebut dan sebaliknya menghalangi kesempatan kelompok masyarakat lainnya untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Sejalan dengan fungsi distribusi yang dilaksanakan, maka pemerintah harus mampu mengambil tindakan yang mengarah pada terciptanya keseimbangan distribusi pendapatan dan kesejahteraan antarberbagai kelompok masyarakat. Hal ini berarti bahwa bila kebijakan pemerintah ternyata menguntungkan salah satu golongan dalam masyarakat maka pemerintah harus mampu mengambil tindakan misalnya dalam bentuk pemberian kompensasi kepada golongan masyarakat lainnya yang tidak memperoleh keuntungan dari kebijakan tersebut. Salah satu contoh fungsi pemerintah dalam distribusi adalah pengalihan dana subsidi bahan bakar minyak untuk kegiatan pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial. Karena subsidi bahan bakar minyak selama ini lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat golongan menengah ke atas yang memiliki kendaraan bermotor, maka pencabutan subsidi dan pengalihan dana subsidi tersebut ke sektor pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial ini merupakan bentuk kompensasi kepada golongan masyarakat miskin yang selama ini tidak menerima manfaat langsung dari subsidi bahan bakar minyak tersebut.

Masalah keadilan terkait dengan fungsi distribusi pemerintah merupakan masalah yang sensitif dan sering kali mengundang perdebatan. Hal ini karena keadilan merupakan konsep yang luas, dinamis dan terbuka sehingga dapat dipersepsikan secara berbeda oleh setiap orang sesuai dengan persepsinya masing-masing. Oleh karena itu, perumusan mengenai konsep keadilan yang

dikehendaki publik harus dilakukan sendiri oleh publik atau masyarakat, misalnya melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Rumusan mengenai keadilan tersebut kemudian diterjemahkan oleh pemerintah melalui berbagai kebijaksanaan fiskal maupun moneter yang diimplementasikan oleh berbagai lembaga pemerintah yang berwenang. Dengan cara tersebut maka pemerintah dapat mengubah distribusi pendapatan baik secara langsung, melalui pajak progresif, subsidi langsung bagi golongan masyarakat miskin, dan sebagainya, serta secara tidak langsung melalui subsidi kredit kepemilikan rumah, subsidi pupuk, dan sebagainya.

3. Fungsi Stabilisasi

Selain kedua fungsi di atas, fungsi alokasi dan fungsi stabilisasi, fungsi yang juga harus dimainkan oleh pemerintah adalah fungsi stabilisasi. Fungsi stabilisasi diperlukan untuk mengatasi gejala-gejala yang sangat mungkin terjadi dalam perekonomian, apalagi bila perekonomian sangat tergantung pada sektor swasta. Perekonomian yang sangat dikendalikan oleh sektor swasta melalui mekanisme pasar sangat rentan terhadap gejala sebagai akibat perubahan-perubahan baik pada sisi permintaan maupun pada sisi penawaran yang masing-masing dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti preferensi konsumen, perubahan tingkat harga, perubahan teknologi, terjadinya inflasi atau deflasi, dan sebagainya. Penurunan permintaan terhadap barang dan jasa akan memicu terjadinya pengurangan tingkat produksi barang dan jasa. Hal ini selanjutnya akan membawa dampak berantai (*multiplier effect*) pada terjadinya penurunan tingkat pendapatan, penurunan tingkat konsumsi, dan seterusnya. Terjadinya gangguan pada salah satu sektor perekonomian selanjutnya akan mempengaruhi sektor lain yang kemudian akan membawa dampak pada perekonomian secara keseluruhan. Fungsi stabilisasi dilaksanakan oleh pemerintah dalam upaya mengurangi dampak gangguan-gangguan tersebut terhadap stabilitas ekonomi.

Fungsi stabilisasi juga dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah, baik kebijaksanaan fiskal, kebijaksanaan moneter, maupun kebijaksanaan ekonomi lainnya. Melalui berbagai kebijaksanaan yang diambil pemerintah sekaligus menjalankan fungsi mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, mengatur distribusi pendapatan dan kesejahteraan, serta menjaga stabilisasi ekonomi. Karena itu kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah dalam rangka menjalankan ketiga fungsi tersebut seharusnya dapat saling melengkapi dan saling mendukung bagi terlaksananya

tugas-tugas dan fungsi pemerintah dengan sebaik-baiknya demi tercapainya tujuan negara. Namun adakalanya berbagai kebijakan pemerintah ternyata bisa saling bertentangan satu sama lain. Misalnya, besarnya permintaan agregat yang memicu terjadinya inflasi (*demand pull inflation*) mengharuskan pemerintah mengenakan pajak yang lebih tinggi terhadap kelompok masyarakat miskin dibandingkan dengan kelompok masyarakat kaya. Hal ini karena kelompok masyarakat miskin memiliki proporsi pengeluaran yang lebih besar untuk konsumsi dibandingkan dengan kelompok masyarakat kaya. Pengenaan pajak yang tinggi kepada kelompok masyarakat miskin akan lebih efektif untuk dapat mengerem keinginan kelompok masyarakat miskin untuk mengonsumsi barang dan jasa sehingga dapat menurunkan tingkat permintaan agregat. Penurunan tingkat permintaan agregat ini pada gilirannya akan dapat menurunkan tingkat inflasi. Namun sebaliknya pengenaan pajak yang lebih tinggi kepada kelompok masyarakat miskin dibandingkan dengan pajak kepada kelompok masyarakat kaya akan mengakibatkan terjadinya ketimpangan yang lebih besar dalam distribusi pendapatan. Hal ini kemudian akan memicu terjadinya kondisi di mana yang kaya akan semakin kaya dan yang miskin akan semakin miskin. Artinya, peran pemerintah sebagai alat untuk menjaga keseimbangan distribusi pendapatan dan kesejahteraan tidak berjalan dengan baik.

Selain itu, dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi, pemerintah juga berkepentingan terhadap upaya meningkatkan besarnya tabungan (*saving*) yang dibutuhkan untuk investasi. Investasi biasanya hanya dilakukan oleh kelompok masyarakat kaya yang memiliki tabungan, karena rata-rata tingkat keinginan untuk menabung (*average propensity to save*) kelompok masyarakat kaya lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok masyarakat miskin. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi yang diinginkan, semakin banyak dibutuhkan investasi dari masyarakat (pelaku usaha). Untuk itu pemerintah perlu menciptakan berbagai bentuk insentif untuk mendorong terjadinya investasi, yang salah satunya adalah dengan mengenakan pajak yang lebih rendah terhadap golongan kaya selaku pemilik modal.

Kondisi sebagaimana dikemukakan di atas merupakan dilema bagi pemerintah, karena di satu sisi pemerintah perlu mendorong berkembangnya perekonomian dan mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun di sisi lain pemerintah juga harus mengatur agar distribusi pendapatan terjadi secara seimbang pada berbagai kelompok masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian pemerintah dalam menjalankan ketiga peran tersebut (alokasi, distribusi dan stabilisasi) secara bersamaan. Kondisi yang ingin dicapai adalah

kondisi yang dinamakan dengan *pareto optimal*, kondisi di mana tingkat keseimbangan dalam perekonomian dapat dicapai. Sebaliknya, kebijakan-kebijakan pemerintah untuk menjalankan ketiga fungsi tersebut harus mampu mencegah terjadinya kegagalan pemerintah (*government failure*) yang dapat mengakibatkan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak dapat dicapai.

4. Fungsi Regulasi

Selain ketiga fungsi di atas, pemerintah juga menjalankan *fungsi regulasi*. Fungsi regulasi merupakan fungsi pemerintah dalam melakukan pengaturan terhadap perekonomian melalui pembuatan peraturan perundang-undangan. Secara umum, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah mengatur” sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Artinya, peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrument*) apapun bentuknya, apakah bentuknya penetapan, pengesahan, pencabutan, maupun perubahan.

Berbagai aturan dikeluarkan pemerintah dalam mengatur perekonomian. Misalnya, dalam rangka menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, pemerintah melakukan pengaturan atau regulasi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya, dalam rangka meningkatkan investasi atau penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak, seperti pemberian fasilitas “*tax holiday*” atau pembebasan pajak untuk beberapa jenis industri tertentu. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri. Untuk tujuan pemerataan pendapatan, atau sebagai alat dalam redistribusi pendapatan nasional, pemerintah memberlakukan tarif progresif pada pajak penghasilan. Untuk tujuan melindungi (proteksi) terhadap produsen dalam negeri, sehingga mendorong perkembangan industri dalam negeri, pemerintah memberlakukan Bea Masuk yang tinggi bagi barang-barang impor. Sedangkan untuk menghambat semakin meningkatnya gaya hidup mewah dalam masyarakat, pemerintah mengenakan tarif pajak yang tinggi terhadap barang-barang mewah.

Selain menjalankan berbagai fungsi sebagaimana dikemukakan di atas, adakalanya pemerintah juga harus secara langsung ikut serta dalam kegiatan-kegiatan ekonomi. Keterlibatan langsung pemerintah dalam kegiatan ekonomi terkadang diperlukan sebagai salah satu bentuk intervensi langsung pemerintah

terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini disebabkan karena dalam perekonomian adakalanya terdapat berbagai hal yang tidak dapat dilakukan oleh masyarakat atau pelaku ekonomi swasta sehingga membutuhkan keterlibatan langsung pemerintah (Barata dan Hartanto, 2004:11-15), antara lain pengendalian inflasi dan deflasi, penyediaan barang dan layanan publik, keharusan melakukan monopoli atau monopsoni, menjaga stabilitas produksi, pengambilalihan risiko ekonomi, perbedaan biaya dan manfaat antarsektor privat dan sosial, serta menjaga keseimbangan pendapatan masyarakat.

Coba Anda mengidentifikasi dan analisislah fungsi pemerintah Indonesia dalam perekonomian modern.

C. TEORI BARANG PUBLIK (*PUBLIC GOODS*) DAN PELAKSANAAN FUNGSI ALOKASI PEMERINTAH

Barang dan jasa yang dapat disediakan oleh mekanisme pasar (melalui jual beli) dinamakan dengan barang privat (*private goods*), misalnya kemeja, celana, televisi, sepeda motor, mobil, dan sebagainya. Namun terdapat barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh mekanisme pasar, misalnya jalan raya, keamanan nasional, pertahanan negara, dan sebagainya. Hal ini karena pelaku ekonomi pasar tidak ada yang bersedia untuk menghasilkan barang tersebut. Dalam hal ini pemerintah harus turun tangan menyediakan barang-barang tersebut. Barang dan jasa yang demikian dinamakan dengan barang publik atau barang kolektif (*public goods; collective goods*). Adanya barang dan jasa yang tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar adalah disebabkan karena adanya kegagalan pasar (*market failure*) sebagaimana dikemukakan sebelumnya.

Secara lebih spesifik, terdapat perbedaan karakteristik antara barang publik (*public goods; collective goods*) yang disediakan oleh pemerintah dengan barang privat (*private goods*) yang disediakan oleh swasta. Menurut Lean (1997) kedua jenis barang tersebut (publik dan privat) dalam bentuknya yang murni dapat dibedakan dari beberapa karakteristiknya, yakni *rivalness*-nya, *excludability*-nya dan *indivisibility*-nya. *Rivalness* berarti bahwa terdapat jenis-jenis barang tertentu yang apabila telah dikonsumsi oleh seseorang maka secara otomatis akan menghilangkan kesempatan kepada orang lain untuk mengonsumsi barang yang sama. *Excludability* berarti kemampuan untuk menyingkirkan atau mencegah orang lain untuk ikut menikmati atau

mengonsumsi suatu barang atau layanan. Sedangkan *divisibility* berarti kemampuan suatu barang atau layanan untuk dibagi-bagi menjadi unit-unit barang atau layanan.

Sedangkan menurut Savas (1987) karakteristik barang publik dengan barang privat dapat dibedakan dari dua konsep, yakni eksklusif (*exclusion*) dan konsumsi (*consumption*). Eksklusif adalah kemampuan untuk mencegah orang lain untuk mengonsumsi suatu barang atau jasa. Barang atau jasa memiliki sifat eksklusif jika pengguna potensialnya dapat ditolak menggunakannya kecuali bila dapat memenuhi syarat yang ditetapkan oleh pemasok potensialnya. Dengan kata lain, barang atau jasa dapat berpindah tangan hanya jika baik pembeli maupun penjual atau pemasok menyetujui persyaratannya. Konsumsi merupakan kemampuan suatu barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan baik secara individual maupun kolektif. Dari segi konsumsi, terdapat barang yang dapat digunakan atau dikonsumsi secara kolektif tanpa mengurangi kualitas maupun kuantitasnya. Selain itu terdapat pula barang yang hanya tersedia untuk dikonsumsi secara individual.

Atas dasar konsep eksklusif dan konsumsi sebagaimana yang telah dikemukakan Savas tersebut, barang dapat dibedakan menjadi empat kelompok, yaitu:

1. barang yang dikonsumsi secara individual murni, di mana eksklusif mudah dilakukan, yang dinamakan dengan barang privat (*private goods*);
2. barang yang dapat dikonsumsi secara bersama, di mana eksklusif mudah dilakukan, yang dinamakan dengan barang kuasi publik (*toll goods*);
3. barang yang dikonsumsi secara individual murni di mana eksklusif hampir tidak mungkin dilakukan, yang dinamakan dengan barang kuasi privat (*common pool goods*);
4. barang yang dikonsumsi secara bersama murni di mana eksklusif hampir tidak mungkin dilakukan, yang dinamakan dengan barang publik (*public goods*).

Keempat kelompok barang tersebut dapat digambarkan dalam sebuah Tabel 1.1 sebagai berikut.

Tabel 1.1
Klasifikasi barang dan jasa

Ciri	Konsumsi individual	Konsumsi bersama
Mudah mencegah orang lain untuk ikut menikmati	Barang Privat (<i>Private Goods</i>)	Barang Semi Publik (<i>Toll Goods</i>)
Sulit mencegah orang lain untuk ikut menikmati	Barang Semi Privat (<i>Common Pool Goods</i>)	Collective Goods (<i>Public Goods</i>)

Sumber: Savas (1997)

Pengklasifikasian barang sebagaimana tabel di atas didasari oleh alasan bahwa ciri-ciri barang tersebut akan menentukan apakah barang tersebut akan diproduksi atau tidak, dan kondisi apa yang dibutuhkan untuk menjamin bahwa suatu barang akan dipasok. Barang privat (*private goods*) dikonsumsi secara individual dan tidak dapat diperoleh tanpa persetujuan pemasoknya, yang biasanya dilakukan dengan cara menetapkan harga tertentu. Barang semi privat (*common pool goods*) dikonsumsi secara individual, namun sulit untuk mencegah siapa pun untuk ikut menikmatinya meskipun tidak ikut membayarnya. Barang semi publik (*toll goods*) dikonsumsi secara bersama, tetapi penggunaannya harus membayar untuk penggunaan tersebut, mereka yang tidak ikut membayar dapat dengan mudah dicegah dari upayanya untuk ikut menikmati. Semakin sulit atau mahal biaya untuk mencegah seseorang konsumen potensial untuk ikut memanfaatkan *toll goods*, maka semakin dekatlah ciri barang tersebut dengan *collective* atau *public goods*. Barang publik (*collective goods*) digunakan secara bersama dan tidak mungkin untuk mencegah siapa pun untuk ikut menggunakannya, sehingga masyarakat pada umumnya tidak akan bersedia membayar berapa pun harga untuk memperolehnya.

Karakteristik barang dan jasa akan menentukan apakah suatu jenis barang atau jasa akan diproduksi oleh produsen atau tidak, siapa yang akan atau harus memproduksinya, dari mana biaya untuk memproduksinya, serta perlu tidaknya tindakan kolektif untuk memproduksinya. Hal ini menghadapkan kita pada persoalan penyediaan barang dan jasa, yang menyangkut barang apa saja yang harus disediakan, berapa banyaknya, siapa atau pihak mana yang harus menyediakannya, dari mana biaya penyediaan diperoleh, dan sebagainya.

1. Penyediaan barang privat (*private goods*)
Penyediaan barang privat (*private goods*) tidak menghadapi masalah, karena pasar akan dengan mudah menyediakannya sesuai dengan kebutuhan. Konsumen membutuhkan barang, produsen akan dengan cepat menangkap sinyalnya dan kemudian memproduksi serta mendistribusikannya kepada siapa pun yang membutuhkan dengan tingkat harga pasar yang berlaku. Tindakan kolektif atas barang publik ini, walaupun perlu dilakukan, adalah hanya untuk menjamin ketersediaan atau keamanan dalam penggunaannya, seperti yang dilakukan oleh lembaga semacam Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Penyediaan barang privat mungkin juga dilakukan oleh pemerintah, meskipun pasar juga menyediakannya. Hal ini didapati misalnya di Uni Sovyet pada periode komunis dahulu. Demikian pula di berbagai negara lain, terdapat pula berbagai jenis barang privat yang juga diproduksi oleh pemerintah.

2. Penyediaan barang semi privat (*common pool goods*)
Barang semi privat (*common pool goods*) memiliki masalah dengan penyediaannya. Dengan tidak adanya keharusan membayar untuk memperolehnya dan tidak adanya cara atau sarana untuk mencegah siapa pun untuk mengonsumsinya tanpa membayar, barang ini cenderung dikonsumsi secara boros hingga sampai pada titik jenuhnya, sepanjang *cost* untuk memperoleh barang itu tidak melebihi nilai barang tersebut terhadap konsumernya. Oleh karena itu, tidak akan ada pemasok rasional yang akan memproduksi barang seperti itu. Barang seperti itu hanya ada karena kemurahan alam, sedangkan mekanisme pasar tidak dapat memasok barang seperti itu. Oleh karena itu, salah satu cara untuk menjamin pasokan alamiahnya adalah dengan cara melakukan tindakan kolektif (*collective action*) pula. Tindakan kolektif tersebut dapat berbentuk usaha untuk menciptakan kesepakatan bersama antarseluruh konsumen untuk membatasi konsumsi mereka. Upaya lain yang dapat dilakukan adalah dengan melarang penjualan barang seperti itu setelah barang tersebut diubah dari posisi naturalnya. Masalah yang sering melekat pada jenis barang semi privat (*common pool goods*) adalah ancaman kepunahan. Karena itu diperlukan adanya pendekatan konvensional untuk melindungi barang tersebut dan terbatasnya efektivitas dari usaha perlindungannya adalah karena tindakan eksklusif yang sangat sulit dilakukan.

3. Penyediaan barang semi publik (*toll good*)
Tidak seperti barang semi privat (*common pool goods*), barang semi publik (*toll good*) dapat disediakan oleh mekanisme pasar. Karena eksklusivitasnya lebih mudah dilakukan dan para pemakainya bersedia untuk membayar maka secara teoritis para pemasok bersedia untuk memproduksinya sesuai dengan kuantitas dan kualitas yang diinginkan oleh pemakainya. Meskipun demikian, beberapa jenis barang ini juga dapat memunculkan masalah yang penanganannya membutuhkan tindakan kolektif, khususnya barang-barang semi publik (*toll goods*) yang memiliki monopoli alamiah di mana pada saat jumlah pemakainya meningkat maka biaya per pemakai menurun. Untuk itu penyediaan barang ini akan ekonomis bila pasokannya disediakan oleh pemasok tunggal. Misalnya televisi kabel, jaringan telepon, distribusi gas, PAM, maupun pengolahan air limbah. Tindakan kolektif yang perlu diambil pertama kali adalah dengan menciptakan dan menyerahkan monopoli penyediaannya dan kemudian mengatur penggunaan hak monopoli tersebut sehingga pemilik hak monopoli tersebut tidak menggunakan hak tersebut secara tidak adil. Beberapa jenis *toll goods* dapat disediakan oleh pasar sebagaimana *private goods*, namun beberapa jenis lainnya dipasok oleh pemerintah yang biayanya kemudian dipungut dari pemakaian konsumen.

4. Penyediaan barang publik (*public goods* atau *collective goods*)
Kondisi yang berbeda dihadapi dalam penyediaan barang publik (*public goods*). Acap kali persediaan barang publik (*public goods*) jauh lebih sedikit daripada kebutuhannya. Karena itu penyediaan barang publik (*public goods*) memerlukan tindakan bersama (*collective action*) dalam upaya menjamin ketersediaannya. Penyediaan barang publik (*public goods*) ini sering kali hanya dilakukan oleh pemerintah meskipun sebenarnya swasta atau pasar dapat melakukannya secara lebih efisien. Barang publik (*collective goods*) memiliki masalah paling serius dalam penyediaannya. Pasar umumnya tidak tertarik untuk memasok barang ini karena sesuai dengan sifat barangnya yang dapat digunakan secara bersama dan secara terus-menerus oleh banyak orang dengan tidak seorang pun dapat dicegah untuk turut menikmatinya. Setiap orang memiliki kesempatan untuk menjadi *penebeng* atau penumpang gratis (*free rider*), yakni menggunakan sepenuhnya barang tersebut tanpa membayar atau tanpa memberikan sumbangan kepada setiap usaha untuk penyediaannya. Karena

tak seorang pun yang bersedia membayar penyediaan barang tersebut secara sukarela, maka kemudian tak seorang pun yang bersedia memproduksinya dalam jumlah yang memadai. Karena itu, kontribusi tindakan kolektif diperlukan untuk menjamin pasokan yang memadai. Dalam kelompok masyarakat yang kecil dan terbatas, tekanan sosial bisa cukup memadai untuk menjamin bahwa setiap orang akan memberikan sumbangan secara adil dalam penyediaan barang tersebut, namun dalam kelompok yang lebih besar dan heterogen, sangat dibutuhkan paksaan yang diterapkan secara hukum (misalnya melalui pemungutan pajak).

Ciri lain dari *collective goods* adalah sulit diukur dan acap kali tidak memberikan alternatif atau pilihan bagi konsumennya pada saat mengonsumsi barang tersebut. Hal ini berbeda dengan barang privat yang relatif lebih mudah dihitung jumlahnya, atau ditetapkan ukurannya, kemasannya, warnanya, dan sebagainya. Barang kolektif tidak demikian. Mungkin jumlah petugas pemadam kebakaran pada Dinas Pemadam Kebakaran dapat dihitung, demikian juga dengan jumlah mobil pemadam kebakaran maupun peralatan lainnya. Namun demikian, jumlah petugas pemadam kebakaran, mobil pemadam kebakaran maupun peralatan pemadaman api lainnya tidak dapat menjadi ukuran dari jumlah perlindungan yang dapat disediakan oleh Dinas Pemadam Kebakaran kepada masyarakat. Produk atau layanan yang dihasilkan hanya dapat diukur secara tidak langsung dari bagaimana mereka bekerja memadamkan kebakaran yang sedang terjadi serta seberapa cepat pemadaman kebakaran tersebut dilakukan. Hal itu juga tergantung dari faktor-faktor eksternal. Karena itu upaya untuk mendefinisikan dan mengukur kinerja organisasi yang bertugas untuk menyediakan *collective goods* memang sulit, meski bukan berarti tidak mungkin sama sekali. Kesulitan tersebut sekaligus memperlihatkan sulitnya menetapkan jumlah barang atau jasa yang harus disediakan dan mengestimasi biayanya.

Karakteristik *collective goods* juga mengindikasikan bahwa seorang individu hanya memiliki sedikit pilihan dalam melakukan konsumsi, dan setiap individu harus menerima barang kolektif sebagaimana adanya sesuai dengan kuantitas dan kualitas yang tersedia. Konsekuensinya adalah, seseorang tidak akan dapat memperoleh pelayanan yang istimewa dibandingkan seseorang lainnya dalam mengonsumsi *collective goods* meskipun untuk itu ia mampu untuk membayarnya. Konsekuensi lebih lanjut adalah karena tidak mungkin untuk secara langsung memungut

bayaran atas penggunaan *collective goods*, maka pembayaran untuk penyediaan *collective goods* tidak dikaitkan secara langsung dengan permintaan atau konsumsinya, misalnya dilakukan melalui pajak. Persoalannya kemudian adalah seberapa banyak barang publik (*collective goods*) ini harus disediakan. Pungutan pajak memang dibutuhkan untuk menjamin penyediaan barang publik (*collective goods*), namun seberapa luas skala komunitas atau golongan masyarakat mana yang harus dibebani oleh pajak tersebut. Prinsip dasar keuangan publik memang menyatakan bahwa barang publik (*collective goods*) harus disediakan oleh pemerintah melalui mekanisme pemungutan pajak, namun demikian siapa yang sebenarnya harus menjadi pembayar pajak tidak mudah untuk diidentifikasi.

Dengan karakteristik-karakteristik barang publik dan privat tersebut jelas bahwa tidak semua pelaku ekonomi kemudian akan berminat untuk menghasilkan semua jenis barang, baik barang publik maupun barang privat. Pelaku ekonomi swasta umumnya hanya tertarik untuk memproduksi barang privat, dan karena itu negara harus terjun untuk memproduksi barang publik karena kedua jenis barang tersebut secara bersamaan dibutuhkan masyarakat dan harus tersedia untuk dikonsumsi.

Terdapat beberapa teori mengenai penyediaan barang publik, yakni teori Pigou, teori Bowen, teori Erick Lindahl, teori Samuelson, dan teori Anggaran.

1. Teori Pigou

Pigou berpendapat bahwa barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat di mana kepuasan marginal akan barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal (*marginal disutility*) akan pajak yang dipungut untuk membiayai program-program pemerintah atau untuk menyediakan barang publik. Kelemahan teori ini adalah karena didasarkan pada rasa ketidakpuasan marginal masyarakat dalam membayar pajak dan rasa kepuasan marginal akan barang publik, sedangkan kepuasan dan ketidakpuasan adalah sesuatu yang tidak dapat diukur secara kuantitatif karena sifatnya ordinal.

2. Teori Bowen

Bowen mengemukakan suatu teori mengenai penyediaan barang-barang publik dan teorinya didasarkan pada teori harga seperti halnya pada penentuan harga barang-barang swasta. Bowen mendefinisikan barang

publik sebagai barang di mana pengecualiannya tidak dapat ditetapkan. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorang pun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut. Kelemahan Teori Bowen adalah digunakannya analisis permintaan dan penawaran. Masalahnya adalah pada barang publik tidak ada prinsip pengecualian, sehingga masyarakat tidak mau mengemukakan kesenangan (*preferensi*) mereka akan barang tersebut sehingga kurva permintaannya menjadi tidak ada.

3. Teori Erick Lindahl

Erick Lindahl mengemukakan analisis yang mirip dengan teori Bowen, hanya saja pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolut tetapi berupa persentase dari total biaya penyediaan publik. Teori ini adalah teori yang sangat berguna untuk membahas penyediaan barang publik yang optimum dan secara bersamaan juga membahas mengenai alokasi pembiayaan barang publik antara anggota masyarakat. Kelemahan teori ini adalah pembahasan hanya mengenai barang publik tanpa membahas mengenai penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sektor swasta.

4. Teori Samuelson

Samuelson menyempurnakan teori pengeluaran pemerintah dengan sekaligus menyertakan barang sektor swasta. Samuelson menyatakan bahwa adanya barang publik yang mempunyai dua karakteristik *non rivalry* dan *non excludability* tidaklah berarti bahwa perekonomian tidak dapat mencapai pareto optimal atau tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Pareto optimal adalah suatu kondisi perekonomian di mana perubahan yang terjadi menyebabkan paling tidak salah satu orang akan menderita kerugian. Kelemahan teori ini yaitu hasil analisis sangat tergantung pada tingkat kesejahteraan individu mana yang dipilih dan tingkat kesejahteraan mana yang mula-mula dipilih; Samuelson menunjukkan kondisi pareto optimal akan tetapi tidak menunjukkan pergeserannya; adanya anggapan bahwa konsumen secara terus terang mengemukakan kesukaan mereka terhadap barang publik dan kesukaan mereka inilah yang menjadi dasar pengenaan biaya untuk menghasilkan barang publik; barang publik yang dibahas adalah barang yang mempunyai sifat kebersamaan, yaitu barang publik yang dipakai oleh konsumen dalam jumlah yang sama.

5. Teori Anggaran

Teori ini didasarkan pada suatu analisa di mana setiap orang membayar atas penggunaan barang-barang publik dengan jumlah yang sama, yaitu sesuai dengan sistem harga untuk barang-barang publik melalui *budget*. Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan karena bertitik tolak pada distribusi pendapatan awal di antara individu-individu dalam masyarakat, dan dapat digunakan untuk menentukan beban pajak di antara para konsumen untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Kelemahan utama teori ini adalah digunakannya kurva indifferens sebagai alat analisis yang baik dari segi etori akan tetapi kurang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.

Fungsi alokasi pemerintah adalah mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien. Dalam menjalankan fungsi alokasi, pemerintah harus melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat menambah atau mengurangi alokasi sumber-sumber ekonomi untuk penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, khususnya barang-barang publik dan barang-barang yang memberikan dampak eksternalitas yang besar. Pemerintah menyediakan barang publik dan mengetahui barang publik apa saja yang diinginkan oleh masyarakat selain barang dan jasa yang disediakan swasta. Dengan demikian maka sumber daya dialokasikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat apakah banyak dimanfaatkan untuk menghasilkan barang swasta, yang dengan sendirinya sumber daya tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan barang publik dan sebaliknya. Pengaturan terhadap hal itu diperlukan agar seluruh barang dan jasa kebutuhan masyarakat, khususnya barang-barang publik, tetap tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang terjangkau. Pemerintah menjalankan fungsi ini dengan berbagai cara, seperti membuat berbagai aturan atau regulasi, menciptakan iklim usaha dan iklim investasi, membuat pembatasan-pembatasan, dan sebagainya.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Dalam keadaan dan situasi tertentu sering kali sistem perekonomian kapitalis tidak dapat mempertahankan keseimbangan sistem, sehingga melahirkan kegagalan pasar (*market failure*). Anda diminta untuk mengidentifikasi faktor penyebab kegagalan pasar dalam sistem perekonomian kapitalis!
- 2) Fungsi pemerintah dalam setiap sistem perekonomian tidaklah sama. Sekarang cobalah Anda membandingkan fungsi pemerintah dalam setiap sistem perekonomian yang ada!
- 3) Fungsi pemerintah sangat penting dalam menentukan jalannya perekonomian modern. Jelaskan apakah ketiga fungsi pemerintah (alokasi, distribusi, dan stabilisasi) ini harus berjalan seimbang!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Untuk menjawab pertanyaan ini, sebaiknya Anda sudah memahami mekanisme pasar yang terjadi dalam sistem perekonomian kapitalis. Setelah itu identifikasilah faktor penyebab kegagalan pasar menurut teori yang ada, misalnya menurut Suparmoko (1991: 7-18) yang menyatakan bahwa faktor itu adalah: (a) adanya barang-barang publik atau barang kolektif, (b) terjadinya dampak eksternalitas, (c) adanya risiko yang sangat besar, (d) terjadinya monopoli, (e) terjadinya inflasi dan deflasi, serta (f) terjadinya distribusi pendapatan yang tidak merata. Jelaskan setiap faktor ini menurut kondisi lapangan, dan analisislah menurut pendapat Anda. Apakah setiap faktor ini relevan? Anda dapat menambahkan atau mengurangi dari setiap faktor teori yang dikemukakan Suparmoko dengan disertai alasan yang mendukung.
- 2) Pada dasarnya fungsi pemerintah dalam setiap sistem perekonomian sangat berbeda, perbedaan tersebut sebagai berikut.

	Sistem Perekonomian Kapitalis/Liberalis	Sistem Perekonomian Sosialis	Sistem Perekonomian Campuran
Fungsi Pemerintah	Sebagai pengatur atau pengarah berbagai aktivitas ekonomi yang terjadi.	Mendorong adanya pengaturan dan pengendalian kehidupan ekonomi oleh negara atau pemerintah.	Melakukan pengaturan melalui berbagai kebijakan yang berfungsi sebagai aturan main bagi para pelaku ekonomi agar terjadi keharmonisan dalam perekonomian.

Dari perbedaan tersebut, Anda dapat menganalisis lebih lanjut.

- 3) Ketiga fungsi pemerintah, yaitu: alokasi, distribusi, dan stabilisasi ini harus dijalankan secara seimbang dan adil.



RANGKUMAN

- Ada 3 sistem perekonomian, yaitu (a) sistem perekonomian kapitalis atau liberalis murni, (b) sistem perekonomian sosialis dan (c) sistem perekonomian campuran. Sistem perekonomian kapitalis atau liberalis murni sering mengakibatkan adanya benturan kepentingan antarindividu yang akhirnya melahirkan kegagalan pasar (*market Failure*). Sedangkan pada sistem perekonomian sosialis, negara atau pemerintah menjalankan peran yang dominan dalam kehidupan ekonomi. Sedangkan pada sistem perekonomian campuran, kegiatan ekonomi diatur secara seimbang dengan memberikan kebebasan kepada individu untuk melaksanakan kegiatan ekonomi sampai dengan batas-batas tertentu sesuai dengan peraturan pemerintah atas dasar kehendak masyarakat luas.
- Peran pemerintah dalam perekonomian modern dibedakan menjadi 3, yaitu (a) peran alokasi, berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat melalui kebijakan yang bersifat mengatur (*regulatory policies*), (b) peran distribusi, berkaitan dengan upaya agar pendapatan maupun kekayaan terdistribusi secara merata, dan (c) peran stabilisasi yang diperlukan untuk mengatasi berbagai gejolak yang terjadi dalam perekonomian melalui berbagai kebijakan pemerintah (fiskal, moneter, ekonomi lainnya).

**TES FORMATIF 1**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut ini!

- 1) Jelaskan sistem perekonomian yang dianut di Indonesia!
- 2) Analisalah peran pemerintah Indonesia di bidang perekonomian!
- 3) Di era global seperti sekarang ini, mekanisme pasar sering kali mengalahkan peran pemerintah. Bila hal ini yang terjadi, jelaskan langkah-langkah yang harus diambil oleh pemerintah!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Publik

Pada kegiatan belajar sebelumnya kita telah membahas mengenai fungsi-fungsi pemerintah, implikasi tujuan negara terhadap tugas/fungsi pemerintah, serta fungsi pemerintah dalam perekonomian modern. Dari pembahasan terhadap ketiga hal tersebut kita dapat memperoleh gambaran bahwa pemerintah mempunyai tugas yang tidak ringan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana yang dinyatakan dalam konstitusi kita, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itu pemerintah harus mengerahkan seluruh daya dan upayanya untuk menggali dan mengelola seluruh sumber daya yang terdapat di negara kita dengan sebaik-baiknya. Salah satu sumber daya yang sangat krusial adalah dana. Keuangan publik pada dasarnya membahas cara-cara bagaimana pemerintah menggali dana dan menggunakannya untuk melaksanakan fungsi-fungsinya. Pada kegiatan belajar ini kita akan membahas pengertian dari keuangan publik serta ruang lingkup keuangan publik itu sendiri. Pemahaman terhadap keuangan publik dan ruang lingkungannya perlu untuk memahami berbagai persoalan yang dihadapi oleh negara berkembang dalam mengelola keuangannya.

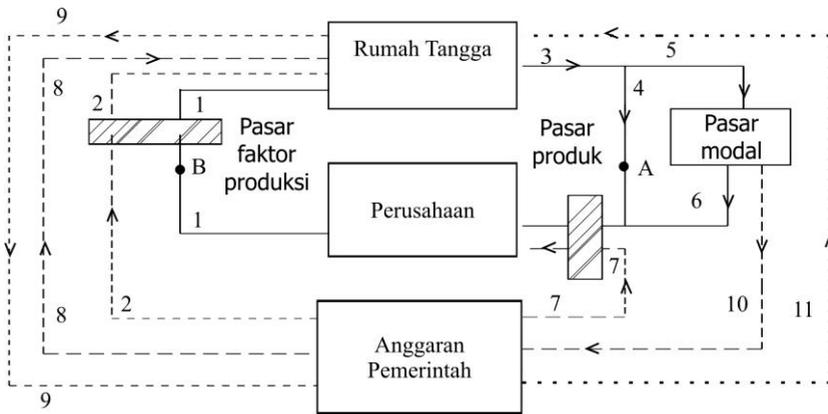
A. PENGERTIAN KEUANGAN PUBLIK

1. Perbedaan Kegiatan Pemerintah dengan Swasta dalam Bidang Keuangan

Kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang keuangan berbeda dengan kegiatan sektor swasta. Kegiatan pemerintah atau sektor publik dalam bidang keuangan lebih banyak ditentukan atau diputuskan melalui keputusan-keputusan politis yang didasarkan pada preferensi pemilih. Sedangkan kegiatan-kegiatan sektor swasta lebih banyak dipengaruhi oleh mekanisme pasar yang lebih mempertimbangkan kepentingan-kepentingan individu demi mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya. Namun demikian, antara kegiatan-kegiatan di sektor publik dengan kegiatan-kegiatan di sektor swasta terdapat interaksi timbal balik, tidak berjalan sendiri-sendiri secara terpisah. Gambaran sederhana dari terjadinya interaksi tersebut misalnya dalam penetapan tarif pajak

tertentu pada tingkat tertentu oleh pemerintah yang selanjutnya tidak hanya mempengaruhi besaran penerimaan pemerintah dari pajak tersebut, namun juga mempengaruhi tingkat produksi barang atau jasa yang dikenakan pajak tersebut oleh sektor swasta.

Musgrave dan Musgrave (1984:19-21) menjelaskan bahwa meskipun fungsi-fungsi sektor publik memiliki perbedaan dengan apa yang ingin dicapai oleh sektor rumah tangga atau perusahaan, namun kedua sektor tersebut saling berinteraksi dan terkait dalam keseluruhan proses ekonomi. Keterkaitan kedua sektor tersebut digambarkan sebagai berikut.



Sumber: Musgrave dan Musgrave, 1984: 20

Gambar 1.1
Posisi sektor publik dalam perekonomian

Sesuai dengan gambar di atas, keterkaitan sektor publik dengan sektor privat terjadi dalam siklus aliran pendapatan dan pengeluaran dalam perekonomian. Aliran yang terjadi adalah dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yakni aliran pendapatan dan pengeluaran (*income and expenditure flows*) serta aliran faktor-faktor produksi dan produksi (*factor and product flows*).

Aliran pendapatan dan pengeluaran sektor privat digambarkan dengan *garis solid*, sedang aliran pendapatan dan pengeluaran sektor publik digambarkan dengan *garis terputus-putus*. Bila diasumsikan tidak terdapat sektor publik, pada gambar akan terlihat bagaimana rumah tangga memperoleh pendapatan melalui penjualan faktor-faktor produksi ke pasar faktor produksi (garis 1), ke mana pendapatan tersebut kemudian dibelanjakan atau dikeluarkan (garis 4) atau

disimpan (garis 5). Tabungan pada gilirannya akan digunakan untuk investasi (garis 6). Garis 4 dan garis 6 secara bersamaan akan digunakan untuk membeli produk dari pasar produksi, yang kemudian menghasilkan penerimaan bagi perusahaan, yang selanjutnya digunakan lagi untuk membeli faktor-faktor produksi. Ketika ada pemerintah, faktor-faktor produksi dibawa oleh sektor publik (garis 2) sebagaimana oleh sektor privat, *output* perusahaan kemudian dibeli oleh pemerintah (garis 7) sebagaimana pembeli privat. Sebagai tambahan terhadap pembelian faktor-faktor produksi dan produksi, pemerintah juga menciptakan transfer pembayaran (garis 8). Penerimaan pemerintah pada gilirannya diperoleh dari pajak (garis 9) dan dari pinjaman (garis 10).

Sebagaimana ditunjukkan oleh gambar tersebut, aliran sektor privat dan sektor publik terjadi secara bersamaan. Pemerintah atau sektor publik berperan selaku pembeli baik terhadap faktor produksi maupun terhadap produk. Dengan demikian sektor publik merupakan bagian integral dalam dari suatu sistem harga (*pricing system*). Hal inilah yang menjadi alasan perlunya kebijakan fiskal yang kemudian akan direspons oleh sektor privat. Pengenaan pajak pada salah satu titik di dalam sistem harga, misalnya pada titik A atau titik B, dapat menimbulkan respons yang akan menggeser beban ke titik yang berbeda. Selain itu, pemerintah tidak hanya berperan dalam mengubah pendapatan privat menjadi pengeluaran publik, namun melalui pembelian faktor-faktor produksi maupun produksi juga memberikan kontribusi terhadap aliran pendapatan ke rumah tangga. Karena itu, pandangan bahwa sektor publik lebih berperan dibandingkan dengan sektor privat adalah pandangan yang menyesatkan, karena keduanya adalah bagian integral dan saling berinteraksi dalam suatu sistem ekonomi. Dari gambar di atas, dengan memperhatikan aliran pendapatan kita dapat memperoleh gambaran mengenai pengaruh kebijakan fiskal terhadap tingkat kesempatan kerja maupun tingkat pertumbuhan produktivitas.

Gambar 1.1 di atas juga menunjukkan bagaimana aliran faktor-faktor produksi dan aliran produksi. Dengan melihat arah yang berlawanan dengan anak panah, garis 1 dan 2 menunjukkan aliran faktor-faktor produksi sebagai *input* ke sektor privat dan sektor publik, sedangkan garis 4, 5, 6, dan 7 menunjukkan aliran *output* perusahaan ke pembeli privat dan pemerintah. Sedangkan garis titik-titik 11 terlihat aliran barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah secara gratis kepada rumah tangga. Aliran yang tidak melalui pasar produk tersebut dibiayai tidak dengan dana yang berasal dari hasil penjualan, melainkan dari pajak yang dipungut oleh pemerintah atau dari pinjaman pemerintah. Barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah

(garis 11) hanyalah sebagian dari produk yang dihasilkan oleh pemerintah. Selain itu, terdapat pula barang dan jasa dihasilkan oleh sektor privat yang dijual kepada pemerintah sebagaimana tergambar pada garis 7.

Perbedaan lain dari kegiatan pemerintah dan kegiatan swasta dalam bidang perekonomian dapat dilihat dari pola dan mekanisme pembiayaan. Pada sektor swasta (rumah tangga produksi), pembiayaan untuk kegiatan usaha didasarkan pada program dan strategi tertentu yang dianggap terbaik, kemudian diturunkan menjadi berbagai kegiatan atau aktivitas yang pada gilirannya akan menghasilkan penerimaan (*revenue*) yang lebih besar dibandingkan dengan biaya atau pengeluarannya (*cost*). Sedangkan pola pembiayaan dan mekanisme penerimaan serta pengeluaran untuk pembiayaan kegiatan pemerintah dalam mengelola negara berbeda dengan sektor swasta (sektor produksi). Anggaran pengeluaran negara atau pemerintah tidak ditentukan oleh besarnya penerimaan negara, sebaliknya kebutuhan pengeluaran negara justru mempengaruhi besarnya penerimaan yang harus diperoleh negara untuk menutup kebutuhan pengeluaran tersebut. Hal itu disebabkan karena negara atau pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari, menjamin terpenuhinya kebutuhan minimum warganya (pangan, sandang, perumahan, pendidikan, kesehatan, jalan umum, listrik, air bersih dan sebagainya), serta melaksanakan pembangunan dalam rangka peningkatan taraf hidup rakyat. Untuk melaksanakan semua kewajiban tersebut pemerintah membutuhkan dana dalam jumlah tertentu yang harus digali dari sumber-sumber yang tersedia.

2. Pengertian Keuangan Publik

Kuangan negara sering juga disebut sebagai keuangan publik. Publik dalam hal ini diartikan secara sempit sebagai pemerintah (*government*) meskipun sebenarnya pengertian publik memiliki pengertian yang lebih luas. Dalam arti luas publik sebenarnya tidak hanya menggambarkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah saja, namun menggambarkan pula apa yang dinamakan dengan utilitas, yakni hal-hal yang terkait dengan hajat hidup orang banyak. Karena itu dalam arti luas pengertian publik sebenarnya mencakup pula hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas, baik yang dilakukan oleh negara, perusahaan-perusahaan negara, perusahaan-perusahaan swasta maupun lembaga-lembaga sosial, lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga kemasyarakatan, dan sebagainya. Namun demikian, pada

buku materi pokok ini keuangan negara diartikan secara sempit sebagai keuangan pemerintah (*government finance*).

Pengertian *public finance* atau keuangan public menurut Aronson (1985) adalah: “*It is the study of the financial activities of government and public authorities, and it describes and analyzes the expenditures of government and the techniques used by governments to finance this expenditures*”. Menurut Aronson, ruang lingkup keuangan publik meliputi: 1) bagian dari studi ekonomi; 2) terbatas pada bidang ilmu pemerintahan dan politik; 3) terkait dengan orang-orang yang harus membuat keputusan mengenai isu tertentu; dan 4) terkait dengan mereka yang akan dipengaruhi oleh keputusan politik dan ekonomi. Sedangkan fokus perhatian dari keuangan publik adalah: 1) mempelajari institusi dan proses pengambilan keputusan yang membantu membentuk perilaku yang teramati dari orang-orang yang bertindak melalui pemerintah; 2) keuangan publik merupakan alat untuk mengantisipasi ekonomi potensial dan pengaruh keuangan terhadap aktivitas sektor publik; 3) aktivitas sektor publik merupakan suatu komponen yang signifikan dalam ekonomi makro; 4) pengeluaran pemerintah dan perpajakan diperkirakan memberikan dampak yang penting pada tingkat pendapatan nasional, tingkat harga, dan suku bunga.

Kuangan negara mencerminkan kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang keuangan, yakni dalam mencari sumber-sumber dana atau penerimaan (*source of fund*) dan bagaimana dana yang diperoleh tersebut digunakan (*uses of fund*) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah (Arsjad, et.al, 1992:2). Sejalan dengan itu, ilmu keuangan negara (*public finance*) dapat dirumuskan sebagai ilmu yang mempelajari kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang keuangan, yakni dalam mencari sumber-sumber penerimaan negara dan menggunakannya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran demi mencapai tujuan negara. Kajian ilmu keuangan negara terutama dipusatkan pada upaya untuk mengetahui pengaruh pengeluaran dan penerimaan negara terhadap upaya pencapaian tujuan-tujuan ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga barang dan jasa, penciptaan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan masyarakat, distribusi pendapatan, dan sebagainya (Barata & Trihartanto, 2004:3).

Kuangan negara sebagai suatu bidang ilmu mempelajari fakta-fakta, prinsip-prinsip, maupun teknik-teknik yang dilakukan pemerintah dalam memperoleh dan membelanjakan dananya, maupun pengaruh dari apa yang dilakukan pemerintah tersebut terhadap perekonomian. Dalam mempelajari itu semua, keuangan negara banyak menggunakan ilmu-ilmu lain seperti ekonomi, hukum, politik, administrasi, sosiologi, statistik, manajemen, akuntansi dan

sebagainya. Studi keuangan negara dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yakni studi keuangan negara positif dan studi keuangan negara normatif (Arsjad, et.al., 1992:6-7). Studi keuangan negara positif mempelajari fakta-fakta kondisi maupun hubungan antarberbagai variabel yang terkait dengan upaya pemerintah dalam mencari dana dan menggunakannya. Studi keuangan negara positif berupaya untuk menggambarkan, menjelaskan, serta meramalkan apa yang terjadi dalam upaya pemerintah menggali dan memanfaatkan dananya. Sedangkan studi keuangan negara normatif mempelajari norma, etika, maupun nilai-nilai yang harus diterapkan oleh pemerintah dalam upaya menggali dan memanfaatkan dana yang diperolehnya. Singkatnya, keuangan negara normatif mempelajari kebijakan pemerintah dalam bidang keuangan negara (*fiscal policy*).

Di Indonesia, keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sesuai dengan undang-undang tersebut dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Istilah publik sering kali kita dengar. Cobalah Anda identifikasi ciri-ciri Keuangan Publik

B. RUANG LINGKUP KEUANGAN PUBLIK

1. Ruang Lingkup Keuangan Publik

Pemerintah memiliki berbagai kewajiban dalam mengemban tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang telah dituangkan dalam konstitusi negara. Ruang lingkup tugas pemerintah tersebut meliputi pemeliharaan kedaulatan negara, pemeliharaan keamanan dan pertahanan negara, penegakan hukum dan keadilan, pemenuhan kebutuhan masyarakat, penyediaan infrastruktur, dan sebagainya. Secara garis besar, kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah pada sektor publik meliputi 3 (tiga) hal (Arsjad. Et.al, 1992:2). *Pertama*, transaksi-transaksi melalui anggaran (*budget transaction*) pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. *Kedua*, kegiatan-kegiatan perusahaan negara (*public enterprises*) milik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. *Ketiga*, peraturan-peraturan pemerintah (*public regulation*) yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun

pemerintah daerah untuk mempengaruhi kehidupan ekonomi, sosial dan politik masyarakat dalam suatu negara. Seluruh kegiatan tersebut harus dilaksanakan secara bersamaan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan. Seluruh kegiatan pemerintah di sektor publik tersebut kemudian akan tercermin pada aspek keuangannya, yakni bagaimana kegiatan-kegiatan tersebut dibiayai agar dapat dilaksanakan dengan baik. Artinya, secara sederhana ruang lingkup keuangan publik adalah seluruh aktivitas pemerintah itu sendiri. Dana yang dibutuhkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tersebut tentu tidak sedikit. Dana tersebut dialokasikan kepada seluruh sektor dengan cara tertentu untuk membiayai kegiatan-kegiatan pada seluruh sektor tersebut.

Upaya pencapaian tujuan negara membawa konsekuensi pada pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan pada berbagai bidang. Sebagian besar dana yang dibutuhkan untuk membiayai pelaksanaan fungsi pemerintah tersebut diperoleh dari masyarakat dalam bentuk penarikan pajak dan berbagai pungutan lainnya. Sebagian lainnya diperoleh dari hasil pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh badan-badan usaha milik negara. Sebagian lagi diperoleh dari sumber-sumber pembiayaan lain baik dari dalam negeri maupun luar negeri dalam bentuk pinjaman. Seluk beluk, teori dan konsep mengenai persoalan mobilisasi dan alokasi dana untuk menjalankan kewajiban-kewajiban negara tersebut merupakan lingkup bahasan keuangan negara (keuangan publik) (Barata dan Trihartanto, 2004:2). Dengan demikian ruang lingkup keuangan publik adalah seluruh aspek yang terkait dengan bagaimana pemerintah beserta lembaga-lembaga di bawahnya memperoleh dan membelanjakan dananya (Arsjad, 1992:3). Hal ini mencakup 3 (tiga) hal. *Pertama*, bagaimana pemerintah melakukan mobilisasi sumber-sumber pendanaan untuk membiayai tugas-tugasnya, baik melalui pemungutan berbagai jenis pajak, pengelolaan sumber-sumber pendapatan negara dari sumber bukan pajak, maupun melakukan pinjaman. *Kedua*, bagaimana pemerintah membelanjakan dananya, yang menyangkut ke mana dana yang ada dialokasikan, untuk membiayai kegiatan-kegiatan apa dana itu dibelanjakan, berapa besarnya, dan sebagainya. *Ketiga*, pengaruh-pengaruh dari kedua hal tersebut terhadap perekonomian, seperti pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan sebagainya. Secara lebih rinci, pokok-pokok bahasan (*subject matters*) yang terdapat dalam lingkup keuangan publik adalah: (Arsjad. Et.al, 1992:6)

- a. pengeluaran negara (*public expenditure*);
- b. sumber-sumber penerimaan negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terpenting (*government revenue and taxes*);

- c. Pinjaman negara dan pelunasannya (*government borrowing and indebtedness*);
- d. administrasi fiskal atau teknik fiskal (*fiscal administration or technique*) yang membahas hukum dan tata usaha keuangan negara;
- e. perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*intergovernment fiscal relationship*);
- f. kebijakan fiskal (*fiscal policy*) yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara terhadap pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja, harga-harga, serta efisiensi alokasi sumber daya.

Di Indonesia, keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sesuai dengan undang-undang tersebut pengertian keuangan negara seperti yang dirumuskan pada pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pada pengertian keuangan negara tersebut tercakup hal-hal sebagai berikut.

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas pelayanan umum, pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan negara, yaitu uang yang masuk ke kas negara.
- d. Pengeluaran negara, yaitu uang yang keluar dari kas negara.
- e. Penerimaan daerah, yaitu uang yang masuk ke kas daerah.
- f. Pengeluaran daerah, yaitu uang yang keluar dari kas daerah.
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh pemerintah pusat; perusahaan daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah.
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.

- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas diberikan pemerintah, meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pada penjelasan umum Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dikemukakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan ruang lingkup keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek yang dimaksud dengan keuangan negara mencakup semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Cobalah Anda berdiskusi dengan teman Anda, kegiatan-kegiatan apakah yang dapat difasilitasi oleh keuangan publik.

Dari sisi subjek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang luas tersebut dapat dikelompokkan ke dalam sub-sub bidang pengelolaan fiskal, pengelolaan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

2. Pengaruh Keuangan Publik Terhadap Perekonomian

Keuangan publik jelas memiliki pengaruh terhadap kegiatan ekonomi masyarakat. Pengaruh keuangan negara terhadap perekonomian dapat dilihat dari perspektif mikro yang menekankan pada efisiensi dan perspektif makro yang menekankan pada stabilisasi. Kebijakan pemerintah dalam bidang pengeluaran maupun penerimaan membawa pengaruh terhadap iklim investasi, tingkat produksi barang dan jasa, distribusi barang dan jasa, pendapatan

masyarakat, dan sebagainya. Terdapat tiga instrumen pokok yang dimiliki pemerintah yang dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat. *Pertama*, pajak-pajak yang bisa mengurangi konsumsi atau investasi masyarakat, serta bisa menghalangi atau sebaliknya mendorong berbagai kegiatan ekonomi tertentu. *Kedua*, pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang bisa mendorong terjadinya peningkatan produksi, membuka kesempatan kerja, maupun peningkatan pendapatan. *Ketiga*, peraturan-peraturan atau pengawasan pemerintah yang langsung mengarahkan masyarakat untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Peran pemerintah mutlak diperlukan dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian. Peran pemerintah tidak hanya untuk menyediakan barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang produksi maupun konsumsi, memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas ekonomi serta mempercepat pertumbuhan ekonomi. Semakin meningkatnya peranan pemerintah maka semakin besar pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional.

Pemerintah memiliki sejumlah instrumen untuk mempengaruhi kegiatan makro ekonomi yaitu melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN sebagai salah satu jangkar pengaman perekonomian nasional harus dijaga keseimbangan antara tujuan untuk mengamankan kesinambungan fiskal dengan tujuan untuk mendorong perekonomian. Peranan APBN tersebut hingga saat ini masih dalam batas rambu-rambu yang menjamin kesinambungan fiskal. Sedangkan stimulus ekonomi yang terbesar tetap diandalkan dari masyarakat dan dunia usaha untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan fiskal melalui pengeluaran pemerintah dalam APBN diharapkan dapat menstimulus produk domestik bruto. Pengeluaran pemerintah dapat menstimulus perekonomian melalui peningkatan konsumsi dan investasi. Konsumsi dan investasi merupakan komponen Produk Domestik Bruto (PDB). Pengeluaran rutin pemerintah digunakan untuk pengeluaran yang tidak produktif dan mengarah kepada konsumsi sedangkan pengeluaran pembangunan lebih bersifat investasi. Hal ini menuntut produktivitas masing-masing komponen pengeluaran pemerintah untuk dapat memberikan kontribusi kepada PDB untuk periode berikutnya secara berkesinambungan. Tentunya pengeluaran komponen tersebut harus dialokasikan kepada pengeluaran-pengeluaran yang bersifat produktif dan investasi.

Dapat juga dikatakan, anggaran belanja rutin memegang peranan yang penting untuk menunjang kelancaran mekanisme sistem pemerintahan serta

upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas yang pada gilirannya akan menunjang tercapainya sasaran dan tujuan setiap tahap pembangunan. Sedangkan pengeluaran pembangunan ditujukan untuk membiayai program pembangunan yang anggarannya selalu disesuaikan dengan besarnya dana yang berhasil dimobilisasi.

Apabila dalam kondisi alokasi anggaran tidak memberikan arah perubahan besar bagi terciptanya suatu suasana keadilan sebagai stimulasi pertumbuhan ekonomi dan justru menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran untuk sektor vital dalam membangun suatu bangsa yang maju dan beradab seperti pada sektor pendidikan, kesehatan dan peningkatan kualitas hidup seluruh bangsa Indonesia. Maka pemerintah melalui kebijakan anggaran negara yang dilakukan dengan mengarahkan alokasi belanja rutin yang ditunjukkan pada upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Sedangkan pengeluaran pembangunan diarahkan untuk program proyek prasarana sosial dan program pemulihan perekonomian.

Pengaruh keuangan negara terhadap perekonomian secara riil dapat dilihat dari seberapa besar kontribusi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) terhadap pertumbuhan ekonomi. Pada kasus Indonesia misalnya, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2011 ternyata tidak memiliki peran yang signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Terbukti, pada akhir tahun masih tersisa uang di Bank Indonesia sekitar Rp100 triliun dan potensi pertumbuhan yang hilang mencapai 0,7 persen. Menteri Koordinator bidang Perekonomian Hatta Rajasa mengaku kondisi pertumbuhan ekonomi di tahun 2011 sama sekali tidak menggembirakan. Belanja pemerintah tahun 2011 tidak memberikan daya dorong pertumbuhan ekonomi, kata Hatta saat memberikan tanggapan terhadap presentasi dari Komite Ekonomi Nasional (KEN) tentang Prospek Ekonomi Indonesia 2012 di Hotel Crown Plaza Jakarta, Senin (19/12/2011). Walau demikian, menurut Hatta, pada APBN 2012 mendatang, pemerintah bertekad meningkatkan penyerapan APBN sehingga diharapkan mampu memberikan daya dorong yang kuat terhadap pertumbuhan ekonomi. "Sudah ada instruksi dari presiden. Setelah daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) diserahkan pada 20 Desember ini, tender langsung digelar, ujar Hatta. KEN menyebutkan, hingga September 2011, APBN yang belum terserap mencapai Rp 58,5 triliun. Ini memberikan dampak yang tidak baik terhadap pertumbuhan ekonomi. Hatta sendiri mengaku optimistis, pada 2012 mendatang pertumbuhan ekonomi bisa mencapai angka 6,5 - 6,7 persen (<http://monitorindonesia.com>).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perbedaan kegiatan pemerintah dengan swasta dalam bidang keuangan!
- 2) Jelaskan keterkaitan kebijakan fiskal dengan sektor privat!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Kegiatan pemerintah diputuskan melalui keputusan politis yang didasarkan pada preferensi pemilih; sedangkan kegiatan swasta dipengaruhi oleh mekanisme pasar yang lebih didasarkan pada kepentingan individu dan profit.
- 2) Perhatikan gambar posisi sektor publik dalam perekonomian yang terdapat dalam Modul 1 Kegiatan Belajar 2 ini. Aliran sektor privat dan sektor publik terjadi bersamaan. Sektor publik berperan selaku pembeli terhadap faktor produksi maupun produk. Dengan demikian sektor publik merupakan bagian integral dalam suatu sistem harga.



RANGKUMAN

1. Kegiatan pemerintah dalam bidang keuangan berbeda dengan kegiatan sektor swasta. Kegiatan pemerintah atau sektor publik lebih banyak ditentukan atau diputuskan melalui keputusan-keputusan politis yang didasarkan pada preferensi pemilih. Sedangkan kegiatan sektor swasta lebih banyak dipengaruhi oleh mekanisme pasar yang lebih mempertimbangkan kepentingan individu untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.
2. Keterkaitan sektor publik dengan sektor privat dapat digambarkan melalui siklus aliran pendapatan dan pengeluaran dalam perekonomian. Aliran yang terjadi dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yakni aliran pendapatan dan pengeluaran (*income and expenditure flows*) serta aliran faktor-faktor produksi dan produksi (*factor and product flows*).

3. Keuangan negara sebagai suatu bidang ilmu mempelajari fakta-fakta, prinsip-prinsip, maupun teknik-teknik yang dilakukan pemerintah dalam memperoleh dan membelanjakan dananya, maupun pengaruh dari apa yang dilakukan pemerintah tersebut terhadap perekonomian.
4. Ruang lingkup keuangan publik adalah (Arsjad. Et.al, 1992:6): Pengeluaran negara (*public expenditure*); sumber-sumber penerimaan negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terpenting (*government revenue and taxes*); pinjaman negara dan pelunasannya (*government borrowing and indebtedness*); administrasi fiskal atau teknik fiskal (*fiscal administration or technique*) yang membahas hukum dan tata usaha keuangan negara; perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*intergovernment fiscal relationship*); kebijakan fiskal (*fiscal policy*) yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara terhadap pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja, harga-harga, serta efisiensi alokasi sumber daya.



TES FORMATIF 2

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut ini!

- 1) Jelaskan pengaruh kebijakan fiskal terhadap tingkat kesempatan kerja dan pertumbuhan produktivitas!
- 2) Jelaskan pengaruh keuangan publik terhadap perekonomian!
- 3) Jelaskan mengapa kegiatan pemerintah yang tidak tepat dalam mengantisipasi permasalahan yang dihadapi akan membawa dampak terhadap kehidupan masyarakat!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3**Keuangan Publik di Negara Berkembang**

Setelah mempelajari kegiatan belajar pertama dan kedua, kita tentu telah memahami berbagai aspek yang terkait dengan keuangan publik. Keuangan publik terkait dengan tugas atau fungsi negara atau pemerintah untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Keuangan publik berbeda dengan keuangan swasta atau perusahaan. Keuangan publik membahas cara-cara bagaimana pemerintah mencari dana dan menggunakannya untuk menjalankan fungsi-fungsinya serta pengaruhnya terhadap perekonomian. Lingkup keuangan publik mencakup berbagai aspek atau pokok bahasan, yang seluruhnya mengarah pada upaya pemerintah menggali sumber-sumber penerimaannya secara maksimal dan menggunakannya untuk membiayai berbagai aktivitasnya. Meskipun pengertian keuangan publik secara teoritis berlaku bagi seluruh negara, namun secara praktis setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda dalam keuangan publiknya. Perbedaan tersebut misalnya terlihat dalam upaya-upaya yang dilakukan dalam menggali sumber-sumber penerimaannya, bagaimana menggunakan dana yang tersedia, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan atau ditempuh terkait dengan penerimaan maupun pengeluarannya, dan sebagainya. Selain itu, karakteristik negara dilihat dari tingkat kemajuannya juga bisa membedakan karakteristik keuangan publik antara satu negara dengan negara lain. Misalnya, karakteristik keuangan publik di negara maju tentu saja berbeda dengan karakteristik keuangan publik di negara berkembang. Pada kegiatan belajar ini kita akan membahas keuangan publik di negara-negara berkembang. Pembahasan pada kegiatan belajar ini akan mencakup karakteristik negara berkembang dan keuangan publik di negara berkembang.

A. KARAKTERISTIK NEGARA BERKEMBANG

Menurut Bank Dunia, negara-negara dapat dikelompokkan menjadi tiga golongan, yakni negara-negara berpendapatan rendah, negara berpendapatan sedang, dan negara berpendapatan tinggi. Negara dikategorikan berpendapatan rendah bila pendapatan per kapitanya per tahun kurang dari 410 dolar AS, berpendapatan sedang bila pendapatan per kapitanya per tahun antara 420 hingga 4500 dolar AS, dan berpendapatan tinggi bila pendapatan per kapitanya lebih dari 4500 dolar AS (Irawan dan Suparmoko, 1998:4). Negara berkembang

adalah negara yang pendapatan per kapitanya berada dalam kategori rendah dan sedang, yakni kurang dari 4500 dollar AS.

Negara berkembang memiliki beberapa karakteristik yang berbeda dengan negara-negara maju. Beberapa karakteristik negara berkembang di antaranya dicatat oleh Due dan Friedlaender (1984:463). Karakteristik-karakteristik negara berkembang menurut mereka adalah:

1. pendapatan per kapita riil rendah;
2. persediaan barang-barang modal terbatas;
3. perekonomiannya didominasi oleh pertanian subsistem;
4. tingkat pendidikan dan kesehatannya masih rendah.

Kondisi umum negara berkembang digambarkan oleh *United Nation Special Fund for Economic Development* dengan deskripsi sebagai berikut.

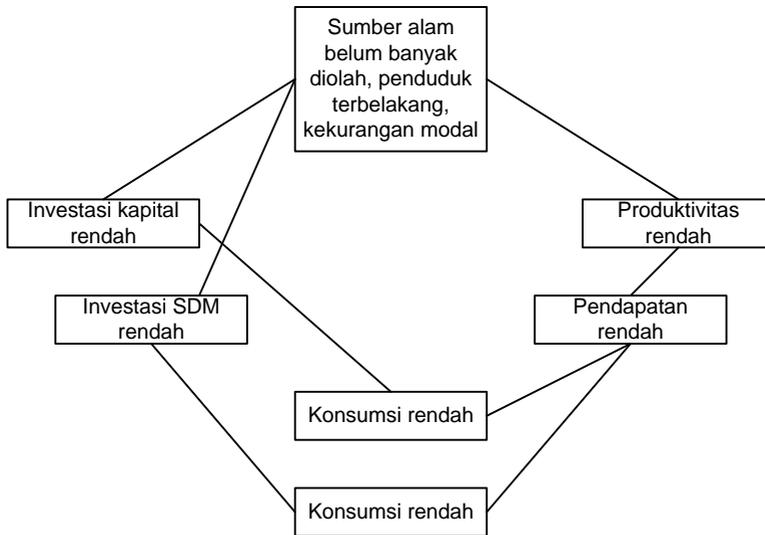
“Setiap orang dapat mengetahui belum berkembangnya suatu negara bila melihat sendiri keadaan di situ. Keadaannya miskin, banyak pengemis di kota, orang-orang desa hidup dalam tingkat subsistem. Tidak banyak terdapat pabrik-pabrik karena biasanya kekurangan pasokan energi dan listrik. Jalan raya dan jalan kereta api belum banyak, pelayanan pemerintah dan komunikasi kurang baik. Rumah sakit dan lembaga-lembaga perguruan tinggi masih jarang, penduduk kebanyakan masih buta huruf. Ada beberapa orang yang kaya dan hidup mewah. Sistem perbankan tidak baik, pinjaman-pinjaman yang jumlahnya kecil berasal dari orang-orang yang mempunyai uang, dan ini biasanya bersifat menghisap. Kegiatan ekspor terutama berupa bahan-bahan dasar, biji besi dan kadang-kadang sedikit barang mewah. Usaha-usaha pertambangan dan pertanian untuk ekspor dilakukan oleh perusahaan asing” (Irawan dan Suparmoko, 1998:11).

Karakteristik umum negara berkembang tersebut, terutama karakteristik sosial dan ekonominya, merupakan aspek-aspek khusus dari kemiskinan yang terjadi di negara berkembang (Irawan dan Suparmoko, 1998:11). Baldwin dan Meier mengemukakan beberapa sifat ekonomis yang terdapat di negara-negara berkembang, yakni negara tersebut merupakan produsen barang-barang primer, menghadapi masalah tekanan penduduk, sumber-sumber alamnya masih belum banyak diolah, penduduknya masih terbelakang dari segi ekonomi, kekurangan kapital atau modal, dan orientasi perdagangan ke luar negeri.

Negara berkembang umumnya memiliki struktur perekonomian yang didominasi oleh sektor primer (pertanian, kehutanan, dan perikanan). Sebagian besar penduduknya (lebih dari 60%) juga bekerja di sektor primer, hanya sedikit yang bekerja di sektor sekunder (industri, pertambangan dan bangunan) dan tertier (jasa). Konsentrasi kegiatan perekonomian pada sektor primer ini

disebabkan karena negara berkembang memiliki sumber daya alam dan tenaga kerja yang relatif banyak. Sumber daya alam yang tersedia juga belum banyak diolah menjadi sumber daya yang riil, sebagian besar masih bersifat potensial, sehingga belum dapat memberikan kemanfaatan yang maksimal bagi rakyatnya. Selain itu, negara berkembang juga memiliki masalah tekanan penduduk yang disebabkan karena besarnya angka kelahiran. Negara berkembang memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi karena besarnya angka pengangguran. Tekanan penduduk tersebut, berkorelasi dengan rendahnya kemampuan pemerintah untuk menyediakan pelayanan pendidikan maupun kesehatan. Hal ini menyebabkan kualitas penduduk juga menjadi masalah yang serius di negara berkembang. Secara kualitas, sebagian besar penduduk negara berkembang memiliki tingkat pendidikan yang relatif masih rendah. Sebagian besar penduduk masih belum bersekolah atau hanya mampu menamatkan pendidikan dasar. Rendahnya tingkat pendidikan penduduk tersebut menyebabkan kualitas *skill* tenaga kerja sebagai faktor produksi juga rendah, serta kurangnya mobilitas pekerjaan secara vertikal maupun horizontal karena ketidakmampuan bersaing untuk mendapatkan pekerjaan. Tingginya angka kemiskinan di negara berkembang juga menyebabkan tingkat tabungan juga rendah, yang pada gilirannya mengakibatkan tingkat pembentukan modal juga rendah. Semua keadaan tersebut merupakan suatu lingkaran yang tidak berujung pangkal (*vicious circle*).

Gambaran kompleksnya masalah yang dihadapi negara berkembang membentuk suatu lingkaran setan sebagaimana digambarkan berikut ini.



Gambar 1.2

Rahardja dan Manurung (2001) menggambarkan karakteristik negara berkembang dengan nada yang mirip. Negara berkembang umumnya memiliki potensi sumber daya yang cukup besar namun belum dapat diolah dan didayagunakan secara ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Sebagai negara yang sedang dalam proses menuju ke arah kemajuan ekonomi sebagaimana yang telah dicapai oleh negara-negara maju, negara berkembang sering kali masih menghadapi berbagai masalah. Faktor-faktor yang hingga saat ini masih dihadapi negara berkembang dalam perekonomiannya, khususnya dalam pemanfaatan potensi sumber daya yang dimilikinya, adalah rendahnya pendapatan per kapita, rendahnya pembentukan modal, serta sulitnya menghimpun tabungan. Masalah-masalah di atas masih ditambah dengan berbagai persoalan lain seperti rendahnya kapasitas administratif penyelenggara pemerintahan maupun faktor-faktor sosial politik. Karena berbagai permasalahan tersebut maka negara-negara berkembang kurang mampu untuk mencapai pertumbuhan ekonomi pada tingkat yang dibutuhkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Menurut Rahardja dan Manurung (2001:465-468) beberapa karakteristik negara berkembang di antaranya adalah:

1. Rendahnya tingkat kehidupan (*low level of living*)
Rendahnya tingkat kehidupan terutama dapat dilihat dari rendahnya kemampuan dalam pemenuhan kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, kesehatan dan pendidikan. Laporan UNDP tahun 1999 menunjukkan masih lebih satu miliar penduduk negara sedang berkembang yang hidup dalam kondisi miskin dan kekurangan gizi sehingga kondisi kesehatannya buruk. Selain itu tingkat pendidikan penduduk negara sedang berkembang umumnya masih sangat rendah, sebagian besar masih di bawah SLTA, bahkan masih banyak yang buta aksara.
2. Rendahnya tingkat produktivitas (*low level of productivity*)
Rendahnya tingkat produktivitas dapat dilihat dari besarnya PDB per kapita atau PDB per pekerja yang masih sangat kecil. Hal ini berkaitan dengan rendahnya tingkat kehidupan, juga berkaitan dengan terbatasnya kemampuan kerja yang tersedia, terutama bagi mereka yang berpendidikan rendah.
3. Tingginya tingkat pertumbuhan penduduk (*high rates of population growth*)
Tingkat pertumbuhan penduduk negara sedang berkembang masih tergolong tinggi, dua sampai empat kali lipat dari pertumbuhan penduduk di negara maju. Karena itu tidak heran apabila saat ini jumlah penduduk negara sedang berkembang adalah sebesar 75% dari total penduduk dunia. Tingginya tingkat pertumbuhan penduduk di negara sedang berkembang telah menimbulkan masalah-masalah besar, terutama yang berkaitan dengan penyediaan pangan, penyediaan layanan pendidikan, penyediaan layanan kesehatan, perumahan, kesempatan kerja, dan sebagainya.
4. Tingginya angka rasio ketergantungan (*high rates of dependency ratio*)
Rasio tingkat ketergantungan merupakan ukuran yang menunjukkan seberapa besar beban penduduk yang berusia produktif (15-64 tahun) karena menanggung penduduk usia non-produktif (0-14 tahun dan di atas 64 tahun). Rasio ketergantungan di negara sedang berkembang umumnya juga masih sangat tinggi. Besarnya angka rasio ketergantungan di negara sedang berkembang terkait dengan struktur penduduk negara sedang berkembang itu sendiri. Karena tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi di negara sedang berkembang, maka struktur penduduk didominasi oleh penduduk yang berusia muda, yakni usia 0-14 tahun, yang belum produktif.

Hal ini mengakibatkan angka ketergantungan di negara sedang berkembang masih sangat tinggi dibandingkan dengan di negara maju.

5. Tingginya tingkat pengangguran (*high rates of unemployment*)
Tingkat pengangguran di negara sedang berkembang pada umumnya juga masih sangat tinggi. Angka pengangguran yang masih sangat tinggi tersebut akan semakin tinggi apabila diukur dengan angka *underemployment* (pengangguran tidak kentara). Angka pengangguran yang tinggi ini disebabkan karena laju pertumbuhan angkatan kerja di negara sedang berkembang lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan lapangan kerja atau kesempatan kerja. Rendahnya tingkat pertumbuhan lapangan kerja ini terkait pula dengan rendahnya tingkat penanaman modal (investasi) khususnya di sektor-sektor modern (industri, perdagangan dan jasa).
6. Ketergantungan yang tinggi pada sektor pertanian (*substantial dependence on agricultural primary production*)
Perekonomian di negara-negara sedang berkembang pada umumnya masih sangat tergantung pada hasil sektor pertanian atau sektor primer lainnya. Bahkan ada pula negara berkembang yang perekonomiannya tergantung hanya dari satu jenis produk primer saja, yakni dari satu jenis produk pertanian saja atau satu jenis produk bahan tambang saja. Kondisi perekonomian yang seperti ini dinamakan dengan perekonomian monokultur.
7. Pasar dan informasi yang tidak sempurna (*imperfect market and information*)
Mekanisme pasar di negara sedang berkembang pada umumnya masih belum berjalan dengan baik. Struktur pasar barang dan jasa pada umumnya masih belum memiliki karakteristik pasar persaingan sempurna (*market mechanism*), namun masih berkarakteristik monopoli dan oligopoli di pasar *output* (produksi), dan monopsoni dan oligopsoni di pasar *input* (faktor produksi). Penguasaan informasi juga belum seimbang dan simetris karena informasi pada umumnya hanya dikuasai oleh sekelompok kecil pengusaha yang memiliki hubungan baik dengan penguasa. Nuansa kolusi masih sangat mewarnai transaksi ekonomi yang terjadi, yang menyebabkan konsumen cenderung dirugikan.

8. Ketergantungan yang besar dan kerentanan terhadap kondisi eksternal (*dominance dependence and vulnerability in international relation*)
Kondisi perekonomian negara sedang berkembang pada umumnya sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian eksternal, khususnya perekonomian negara-negara maju. Hal ini merupakan konsekuensi dari berbagai karakter sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya. Misalnya, lemahnya permintaan dalam negeri yang disebabkan karena lemahnya permintaan agregat mengakibatkan perekonomian akan sangat mengandalkan pasar ekspor. Namun masalahnya adalah komoditas yang diekspor pada umumnya adalah komoditas pertanian atau pertambangan yang memiliki permintaan tidak menentu, maka kondisi perekonomian domestik juga akan terpengaruh. Kebijakan industrialisasi yang banyak dilakukan oleh negara berkembang saat ini menyebabkan perekonomian dalam negeri semakin tergantung pada kondisi eksternal, terutama bila industri yang dibangun bahan baku dan barang modalnya berasal dari negara lain, serta produknya juga dijual di negara lain.

B. KARAKTERISTIK KEUANGAN PUBLIK DI NEGARA-NEGARA BERKEMBANG

Berbagai kondisi sebagaimana dikemukakan di atas menghadapi keuangan publik di negara-negara berkembang pada berbagai persoalan untuk memutus lingkaran setan yang tidak berujung pangkal tersebut. Pemerintah negara berkembang menghadapi persoalan berat pada hampir seluruh aspek kehidupan. Secara spesifik, keuangan negara di negara-negara berkembang dicirikan oleh beberapa kondisi, di antaranya adalah:

1. besarnya defisit keuangan negara karena kebutuhan dana untuk membiayai pembangunan jauh lebih besar dari kemampuan pemerintah untuk menggali sumber dana;
2. rendahnya penerimaan (kinerja) pajak. Hal ini karena administrasi perpajakan belum berjalan dengan baik sehingga tidak mampu menghasilkan penerimaan Negara secara maksimal. Pertumbuhan penerimaan pajak lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan kebutuhan pengeluaran Negara;
3. pengeluaran Negara belum dikelola dengan baik sehingga memenuhi asas *The 4E's*, yaitu efisien, efektif, ekonomis, dan *equitable* (adil);

4. sistem penganggaran belum sepenuhnya modern (belum menggunakan pendekatan *strategic management* dan *strategic planning*), tetapi lebih banyak dengan pendekatan politik (ekonomi politik). Intervensi politik sangat kuat dalam penentuan anggaran pendapatan dan belanja negara;
5. anggaran negara belum diorientasikan kepada masyarakat miskin atau berpenghasilan rendah (*pro poor budgeting/expenditure*). Sebagian besar pengeluaran negara digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daripada upaya-upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.
6. BUMN belum sehat dan menghasilkan kinerja yang tinggi. Sebagian besar BUMN masih menghadapi berbagai persoalan baik internal maupun eksternal, sehingga tidak dapat menghasilkan keuntungan yang maksimal;
7. pelayanan publik belum menjadi target utama pengeluaran pemerintah. Akibatnya kualitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah masih buruk;
8. keuangan daerah masih memprihatinkan, masih sangat tergantung dari pusat. Daerah tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan karena sumber-sumber keuangan yang besar dikuasai oleh pemerintah pusat;
9. masih banyak terjadi KKN dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini karena aturan-aturan mengenai manajemen keuangan negara masih belum mampu sepenuhnya menutup kemungkinan bagi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dihadapkan pada karakteristik-karakteristik tersebut, persoalan utama keuangan publik di negara berkembang tersebut adalah bagaimana merancang kebijaksanaan atau politik fiskal dan moneter yang efektif untuk mendorong pembentukan modal, peningkatan investasi, peningkatan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan per kapita, pengendalian inflasi, serta pembangunan yang berkelanjutan. Untuk itu pemerintah negara berkembang perlu melaksanakan kebijaksanaan atau politik fiskal yang efektif. Kebijaksanaan fiskal adalah kebijakan mengenai anggaran atau penerimaan dan pengeluaran negara. Pentingnya kebijaksanaan fiskal yang efektif tersebut adalah karena kebijakan fiskal yang efektif diharapkan dapat membawa pengaruh terhadap pendapatan, pembentukan modal, serta pengendalian inflasi. Kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah akan mempengaruhi sektor-sektor lain dalam perekonomian. Bila pemerintah memutuskan untuk melakukan pengeluaran pada sektor tertentu, maka pengeluaran tersebut akan menarik

faktor-faktor produksi ke sektor itu. Sedangkan pajak yang dikenakan terhadap sektor tertentu akan menghalangi mengalirnya faktor-faktor produksi ke sektor tersebut. Dengan mekanisme tersebut maka pola penerimaan dan pengeluaran pemerintah akan mempengaruhi alokasi faktor-faktor produksi ke sektor-sektor perekonomian.

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan pengeluaran pada sektor tertentu akan membuka kesempatan kerja pada sektor tersebut. Hal ini di samping menambah mobilitas antarpekerjaan, juga akan dapat meningkatkan produktivitas maupun pendapatan. Pada sisi lain, kebijakan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan melalui pajak misalnya, membawa pengaruh pula terhadap berbagai aspek dalam perekonomian. Pemerintah dapat mengenakan tarif pajak yang tinggi terhadap orang-orang yang memiliki tingkat pendapatan tinggi untuk meningkatkan pendapatan pemerintah. Penerimaan dari pajak tersebut kemudian dapat digunakan untuk membiayai berbagai jenis pelayanan umum yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak mampu, atau digunakan untuk menambah dana yang akan dialokasikan sebagai kredit kepada golongan pengusaha kecil. Hal ini pada gilirannya diharapkan akan dapat mengurangi kesenjangan antargolongan dalam masyarakat.

Salah satu masalah utama di negara berkembang adalah rendahnya pembentukan modal atau formasi kapital. Untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi tertentu diperlukan tingkat pembentukan modal tertentu pula. Untuk itu tingkat tabungan baik pemerintah maupun swasta perlu didorong sedemikian rupa sehingga bisa memenuhi kebutuhan pembentukan modal tersebut. Namun upaya untuk mendorong tabungan pemerintah dan swasta sering kali terhambat oleh rendahnya tingkat pendapatan. Pemerintah negara berkembang sering kali mengalami kesulitan untuk mengatasi masalah tersebut. Padahal pembangunan membutuhkan tabungan untuk investasi. Usaha yang dapat dilakukan adalah dengan mengembangkan tabungan dalam negeri, baik dari sektor swasta maupun tabungan pemerintah. Pendapatan dari pajak juga dapat digunakan sebagai tabungan paksa. Selain itu penerimaan dari pajak juga dapat dipinjamkan kepada sektor swasta untuk investasi. Persoalannya adalah, karena untuk meningkatkan tabungan harus mengurangi konsumsi, maka mana yang dianggap lebih baik, dengan tabungan swasta atau dengan pajak.

Tabungan di negara berkembang umumnya relatif rendah karena rendahnya tingkat pendapatan penduduk. Secara psikologis penduduk juga kurang suka menabung karena tingginya tingkat inflasi. Untuk mengatasi kekurangan kapital yang diperlukan bagi pembangunan, pemerintah negara berkembang sering

menggunakan dana pinjaman luar negeri yang ditawarkan oleh berbagai lembaga donor. Pinjaman luar negeri tersebut digunakan untuk menutup *gap* atau kesenjangan antara tabungan dalam negeri yang tersedia dengan pembentukan modal yang diharapkan, dengan demikian dana untuk melaksanakan berbagai aktivitas pembangunan dapat disediakan.

Kebijakan fiskal mempunyai peran yang penting dalam pembangunan ekonomi. Namun keberhasilan atau kegagalan kebijakan fiskal sangat tergantung dari ada tidaknya perbaikan-perbaikan pada sistem perpajakan negara dan pelaksanaan atau pengadministrasiannya. Oleh karena itu, sejalan dengan pelaksanaan kebijaksanaan fiskal, diperlukan reformasi sistem perpajakan yang mengarah pada sistem perpajakan yang mampu menjangkau seluruh potensi penerimaan pajak secara efektif dan efisien.

Kebijakan fiskal melalui subsidi dapat meningkatkan daya beli atau daya investasi masyarakat yang berpenghasilan rendah namun tetap. Misalnya subsidi bahan bakar minyak sangat bermanfaat untuk membantu masyarakat miskin yang masih menggunakan minyak tanah untuk berbagai keperluannya. Demikian pula subsidi pendidikan sangat bermanfaat untuk membantu mengatasi kebutuhan pendidikan khususnya bagi anak-anak golongan masyarakat miskin yang selama ini tidak dapat sekolah karena tidak mampu membayar biaya pendidikan. Pada sisi lain, kebijakan fiskal juga dapat menahan laju perilaku konsumtif masyarakat kaya dan berpendapatan tinggi. Hal ini dilakukan melalui kebijakan pengenaan pajak penghasilan yang progresif, pajak pertambahan nilai, serta pajak penjualan barang mewah dengan tarif yang tinggi, serta penerapan biaya fiskal ke luar negeri. Upaya menahan laju perilaku konsumtif masyarakat yang berada pada kelompok sangat kaya dianggap penting untuk mengurangi kemungkinan terjadinya inflasi sebagai akibat tekanan permintaan serta menekan efek peniruan (*demonstration effect*) oleh masyarakat miskin.

Selain kebijakan fiskal di negara berkembang, kebijakan moneter juga memegang peranan penting dalam mendorong perkembangan ekonomi. Kebijakan moneter yang banyak pengaruhnya adalah kebijakan penyediaan kredit, penanggulangan inflasi, serta upaya mempertahankan keseimbangan neraca pembayaran internasional. Agar kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik diperlukan upaya perbaikan sistem keuangan dan kredit. Jumlah kredit yang disediakan untuk pelaku usaha swasta di negara berkembang umumnya masih relatif kecil. Demikian pula persyaratan untuk memperoleh kredit umumnya masih sangat menyulitkan pelaku usaha. Hal ini mengakibatkan akses

pelaku usaha terhadap kredit menjadi sangat terbatas. Lagi pula, lembaga-lembaga kredit dan moneter belum cukup mampu untuk menyalurkan kredit secara optimal. Dalam hal ini diperlukan kebijakan pemberian kredit yang lebih fleksibel untuk mengatasi ketidaksempurnaan pasar uang dan pasar modal serta peningkatan akses pelaku usaha terhadap kredit.

Kebijakan moneter yang dilaksanakan dapat memperbesar kemampuan penawaran *agregat* melalui pemberian kredit, khususnya kepada kelompok usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Di Indonesia pada masa lalu hal ini dilakukan dengan pemberian kredit pertanian yang dikenal dengan program Bimas, maupun kredit kepada pengusaha kecil yang dikenal dengan kredit investasi kecil dan kredit modal kerja. Kebijakan moneter yang diambil juga dapat digunakan untuk memperbesar permintaan agregat, khususnya untuk kebutuhan pokok yang sangat penting seperti perumahan. Untuk itu kredit perumahan, yakni kredit pemilikan rumah (KPR), bagi rakyat yang berpenghasilan rendah namun tetap sangat bermanfaat dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang perumahan.

Pelaksanaan kebijakan moneter perlu diawasi secara ketat oleh bank sentral. Bank sentral dapat menggunakan berbagai instrumen kebijakan untuk mengendalikan kebijakan moneter, seperti mendorong pembentukan modal, mengatasi inflasi dan mencapai neraca pembayaran yang seimbang, dengan politik pasar terbuka, politik diskonto, serta pengendalian cadangan devisa. Untuk mempengaruhi alokasi sumber daya dapat digunakan kebijakan uang ketat serta kebijakan pengendalian kredit agar kredit dapat benar-benar disalurkan untuk investasi pada sektor-sektor produktif kepada para pelaku usaha yang memiliki kapasitas. Kebijakan penyaluran kredit selektif seperti ini pada gilirannya akan dapat mempengaruhi pola investasi dan produksi yang akan mempengaruhi perkembangan ekonomi.

Selain masalah-masalah sebagaimana dikemukakan di atas, masalah lain yang dihadapi oleh keuangan negara berkembang adalah *pemerataan dan keadilan dalam ekonomi*. Pembangunan yang berhasil, tidak hanya diindikasikan oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi juga oleh sejauh mana pembangunan yang dilakukan juga dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat, bukan oleh sekelompok masyarakat tertentu saja. Hal ini menyangkut isu keadilan dan pemerataan. Karena itu kebijakan keuangan publik di negara berkembang perlu diarahkan pada program-program pembangunan yang secara sadar dapat menciptakan redistribusi kekayaan (*asset*) produktif secara adil di antara kelompok masyarakat. Salah satu program yang terpenting

adalah program pengurangan pengangguran dengan cara meningkatkan peluang kerja dan membuka kesempatan kerja yang seluas-luasnya bagi seluruh masyarakat, termasuk program pembangunan daerah dan pembangunan desa.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Analisalah bagaimana cara mengatasi kompleksnya masalah keuangan publik di negara berkembang!
- 2) Jelaskan faktor penyebab rendahnya pembentukan modal di negara berkembang!
- 3) Jelaskan peran bank sentral dalam pembangunan ekonomi suatu negara!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Kompleksnya masalah keuangan publik hanya dapat diatasi dengan kebijakan fiskal dan kebijakan moneter yang sifatnya komprehensif dan terpadu.
- 2) Faktor penyebab rendahnya pembentukan modal di negara berkembang, di antaranya rendahnya tingkat pendapatan penduduk, budaya masyarakat, tingginya tingkat inflasi, dan sebagainya.
- 3) Bank sentral bertugas mengawasi pelaksanaan kebijakan moneter secara ketat dengan menggunakan instrumen kebijakan dalam rangka mengendalikan kebijakan tersebut.



RANGKUMAN

Persoalan utama keuangan publik di negara berkembang tersebut adalah bagaimana merancang kebijaksanaan atau politik fiskal dan moneter yang efektif untuk mendorong pembentukan modal, peningkatan investasi, peningkatan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan per kapita, pengendalian inflasi, serta pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, pemerintah negara berkembang perlu melaksanakan kebijaksanaan atau politik fiskal yang efektif. Kebijaksanaan fiskal adalah kebijakan mengenai anggaran atau penerimaan dan pengeluaran negara.

**TES FORMATIF 3**

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut!

- 1) Jelaskan permasalahan utama keuangan publik yang dihadapi oleh negara-negara berkembang!
- 2) Jelaskan peran dana pinjaman luar negeri dalam pembangunan suatu negara!
- 3) Jelaskan faktor-faktor penentu keberhasilan perkembangan ekonomi di negara berkembang!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) Indonesia menganut sistem perekonomian campuran. Namun demikian mahasiswa dapat menganalisis lebih lanjut tentang kecenderungan sistem perekonomian ini dalam praktiknya.
- 2) Pada dasarnya ada 3 peran pemerintah dalam perekonomian modern, yaitu: alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Idealnya ke-3 peran ini haruslah seimbang. Namun dalam praktiknya tekanan global sering kali lebih dominan, sehingga peran yang sudah dilakukan oleh pemerintah sering kali tidak dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Misalnya dampak perdagangan global melalui penandatanganan AFTA (*Asean Free Trade Agreement*) sangat dirasakan masyarakat, walaupun ada upaya pemerintah untuk memproteksi kepentingan rakyatnya melalui peran yang dilakukan pemerintah.
- 3) Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan pemerintah untuk proteksi produk domestik, misalnya dalam bentuk kebijakan memberikan insentif *tax-holiday* bagi produk ekspor, memperbesar pajak impor, dan seterusnya.

Tes Formatif 2

- 1) Coba Anda lihat kembali Gambar Posisi Sektor Publik dalam Perekonomian. Penaan pajak pada salah satu titik di dalam satu sistem harga dapat menimbulkan respons yang akan menggeser beban ke titik yang berbeda. Selain itu peran pemerintah selain mengubah pendapatan privat menjadi pengeluaran publik, juga melalui pembelian faktor-faktor produksi atau produksi juga memberikan kontribusi terhadap aliran pendapatan ke rumah tangga.
- 2) Pengaruh ini dapat dalam bentuk perekonomian yang berperspektif mikro atau makro. Pada prinsipnya ada 3 instrumen pokok yang dimiliki pemerintah untuk mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat, yaitu melalui pajak, pengeluaran pemerintah, dan peraturan pemerintah.
- 3) Respons pemerintah yang tidak tepat terhadap permasalahan yang dihadapi akan berpengaruh terhadap pengeluaran pemerintah, yang dampaknya juga mempengaruhi pengurangan investasi pemerintah terhadap perekonomian. Padahal investasi ini diharapkan dapat menggerakkan perekonomian masyarakat.

Tes Formatif 3

- 1) Permasalahan utama keuangan publik yang dihadapi negara berkembang adalah rendahnya pembentukan modal atau formasi kapital dan belum ada pemerataan dan keadilan di bidang ekonomi. Dari dua permasalahan utama ini, Anda dapat menjelaskan dan menganalisis lebih lanjut faktor penyebabnya.
- 2) Dana pinjaman luar negeri ini berperan mengatasi kekurangan kapital yang diperlukan bagi pembangunan. Kaitkan jawaban ini dengan faktor penyebab rendahnya tabungan masyarakat.
- 3) Ada beberapa faktor penentu keberhasilan perkembangan ekonomi di negara berkembang, di antaranya kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Faktor kebijakan fiskal misalnya: perbaikan sistem perpajakan negara yang dapat menjangkau seluruh potensi penerimaan pajak secara efektif dan efisien. Sedangkan kebijakan moneter misalnya: kebijakan penyediaan kredit, penanggulangan inflasi, dan upaya mempertahankan keseimbangan neraca pembayaran internasional.

Glosarium

Average propensity to save: total tabungan dibagi dengan tingkat pendapatan yang siap dibelanjakan (*disposable income*).

Barang publik/barang kolektif (*public goods/collective goods*): barang yang memiliki sifat non-rival dan non-eksklusif, dimana konsumsi atas barang tersebut oleh suatu individu tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya dan semua orang berhak menikmati manfaat dari barang tersebut.

Beleids instrument: fungsi peraturan perundang-undangan, apapun bentuknya (penetapan, pengesahan, pencabutan, maupun perubahan) sebagai instrumen kebijakan.

Budget policy: kebijakan yang diambil oleh negara atau pemerintah untuk mengatur anggaran atau penerimaan dan pengeluaran negara.

Comparative advantage: keunggulan komparatif, yakni keuntungan atau keunggulan suatu negara dibandingkan dengan negara lain karena melakukan spesialisasi produksi terhadap suatu barang/jasa sehingga memiliki harga relatif yang lebih rendah dari produksi negara lain terhadap barang/jasa yang sama. Keunggulan komparatif biasanya merupakan keunggulan-keunggulan yang dimiliki suatu negara tanpa memerlukan *extra effort* karena faktor sumber daya alam atau sumber daya lainnya.

Competitive advantage: keunggulan kompetitif, yakni keuntungan atau keunggulan suatu negara dibandingkan dengan negara lain karena kemampuannya dalam mengembangkan suatu produk barang/jasa sehingga memiliki keunggulan dibandingkan dengan produk barang/jasa yang sama yang diproduksi negara lain. Keunggulan kompetitif merupakan keunggulan-keunggulan yang diciptakan oleh suatu negara, misalnya melalui pemanfaatan hasil-hasil penelitian, kemampuan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan sebagainya.

Cost push inflation: inflasi yang terjadi akibat adanya kelangkaan produksi dan/atau juga termasuk adanya kelangkaan distribusi, walau permintaan secara umum tidak ada perubahan yang meningkat secara signifikan.

Demand pull inflation: inflasi yang terjadi akibat adanya permintaan total yang berlebihan di mana biasanya dipicu oleh membanjirnya likuiditas di pasar sehingga terjadi permintaan yang tinggi dan memicu perubahan pada tingkat harga.

Demonstration effect: berubahnya pola konsumsi seseorang atau kelompok masyarakat dari yang seharusnya karena terpengaruh oleh perilaku konsumsi orang lain atau kelompok masyarakat lain.

Divisibilit: kemampuan suatu barang untuk dibagi-bagi menjadi satuan-satuan yang lebih kecil.

Eksternalitas (*external benefit* dan *external cost*): keuntungan atau kerugian yang dinikmati atau diderita pelaku ekonomi sebagai akibat tindakan pelaku ekonomi yang lain, tetapi tidak dapat dimasukkan dalam perhitungan biaya secara normal. Atau, dampak yang timbul karena tindakan konsumsi atau produksi dari satu pihak mempunyai pengaruh terhadap pihak yang lain dan tidak ada kompensasi yang dibayar kepada pihak yang terkena dampak tersebut.

Eksternalitas positif (*external benefit*): terjadi dalam kasus seperti di mana program kesehatan keluarga di televisi meningkatkan kesehatan publik. Eksternalitas negatif terjadi misalnya ketika proses produksi suatu perusahaan menimbulkan polusi udara atau saluran air. Eksternalitas negatif bisa dikurangi dengan regulasi dari pemerintah, pajak, atau subsidi, atau dengan menggunakan hak properti untuk memaksa perusahaan atau perorangan untuk menerima akibat dari usaha ekonomi mereka pada taraf yang seharusnya.

Excludability: kemampuan untuk menyingkirkan orang lain untuk mengonsumsi barang yang telah dikonsumsi seseorang.

Free competition: kondisi pasar di mana terdapat kebebasan baik pembeli maupun penjual untuk bersaing satu sama lain.

Free entry: kebebasan pembeli maupun penjual untuk memasuki pasar atau persaingan.

Free exit: kebebasan pembeli maupun penjual untuk keluar, mundur atau menarik diri dari pasar atau persaingan.

Free market: pasar bebas, kondisi di mana di pasar terdapat kebebasan untuk berkompetisi (*free competition*), yakni kebebasan pembeli dan penjual untuk memasuki pasar atau persaingan (*free entry*) atau untuk keluar dari pasar atau persaingan (*free exit*).

Free rider: penumpang gelap, seseorang yang mendapatkan keuntungan tertentu tanpa perlu membayar.

Free trade: perdagangan bebas, kondisi di mana perdagangan berlangsung tanpa hambatan, baik hambatan masuk maupun hambatan keluar.

In-charge: pihak yang bertanggung jawab terhadap suatu urusan.

Inflasi: suatu proses meningkatnya harga-harga secara umum dan terus-menerus (kontinu) berkaitan dengan mekanisme pasar yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Dalam kondisi inflasi, harga barang-barang mengalami kenaikan secara umum, terjadi di mana-mana dan berlangsung dalam waktu yang lama terus-menerus. Inflasi dapat disebabkan oleh dua hal, yaitu karena tarikan permintaan (sebagai akibat dari kelebihan likuiditas/uang/alat tukar), yang disebut dengan *demand pull inflation*, dan karena desakan (tekanan) produksi dan/atau distribusi (kurangnya produksi (*product or service*) dan/atau juga termasuk kurangnya distribusi), yang dinamakan dengan *cost push inflation*. Berdasarkan keparahannya inflasi juga dapat dibedakan menjadi 4 (empat) macam, yakni: (1) Inflasi ringan (kurang dari 10% /tahun); (2) Inflasi sedang (antara 10% sampai 30% /tahun); (3) Inflasi berat (antara 30% sampai 100% /tahun); dan (4) Hiperinflasi (lebih dari 100% /tahun).

Kegagalan pasar (*market failure*): suatu kondisi di mana pasar gagal dalam memproduksi/menyediakan/mengalokasikan sumber daya atau barang/jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat secara efisien.

Kegagalan pemerintah (*government failure*): suatu kondisi di mana pemerintah gagal menjalankan peran-perannya dalam perekonomian, sehingga perekonomian berlangsung tidak efisien, barang dan jasa tidak tersedia secara cukup, dan kesejahteraan masyarakat tidak dicapai. Kegagalan pemerintah banyak disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah sendiri maupun karena pengaruh kelompok tertentu (*interest groups*) yang memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan sendiri (*rent seeking*) melalui proses politik, kebijaksanaan, dan sebagainya, sehingga efisiensi tidak tercipta.

Marginal disutility: suatu kondisi di mana ketika seseorang mengonsumsi suatu barang/jasa, maka yang akan diperoleh adalah ketidakpuasan.

Multiplier effect: dampak ikutan, proses yang menunjukkan sejauh mana suatu keadaan tertentu menyebabkan terjadinya suatu keadaan tertentu lainnya. Misalnya kenaikan atau penurunan pengeluaran negara secara agregat akan berpengaruh terhadap tingkat pendapatan nasional, tingkat pendapatan masyarakat, dan sebagainya.

Pareto optimal: suatu kondisi perekonomian di mana perubahan yang terjadi menyebabkan paling tidak, salah satu orang akan menderita kerugian.

Preferensi: rasa kesukaan seseorang terhadap suatu barang/jasa yang kemudian dapat mempengaruhinya dalam menentukan pilihan terhadap barang atau jasa yang akan dikonsumsinya.

Regulator: pengatur, pembuat aturan, pembuat undang-undang.

Regulatory policies: kebijakan yang diambil oleh negara atau pemerintah untuk mengatur perekonomian.

Rivalness: kebersaingan suatu barang dalam konsumsinya.

Tangan-tangan yang tidak kentara (*the invisible hand*): pemikiran dalam liberalisme, di mana pasar akan digerakkan oleh mekanisme permintaan dan penawaran yang berlangsung secara dinamis dan terus-menerus, sehingga secara otomatis akan menciptakan keseimbangan dan tidak memerlukan campur tangan negara untuk mengaturnya.

tax holiday: pengurangan atau penghilangan pajak secara sementara. Biasanya berupa insentif, misalnya perusahaan asing atau perusahaan yang baru berdiri diberikan pembebasan pajak penghasilan korporasi dalam kurun waktu tertentu, misalnya lima tahun, dengan tujuan untuk menarik investasi.

Watch dog: peran pemerintah sebagai penjaga yang mengawasi semua pihak yang berkepentingan di pasar agar tidak terjadi penyalahgunaan yang merugikan masyarakat luas atau warga negara.

Welfare state: negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu demokrasi (*democracy*), penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan hak asasi manusia, keadilan sosial (*social justice*) dan anti diskriminasi.

Daftar Pustaka

- Arsjad, Nurdjaman, Bambang Kusumanto, dan Yuwono Prawirosetoto. (1992). *Keuangan Negara*. Jakarta: Intermedia.
- Barata, Atep Adya dan Bambang Trihartanto. (2004). *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2002 Tentang Keuangan Negara*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Bisnis Indonesia, 3 Maret 2004.
- B. J. Reed dan John W. Swain. (1990). *Public Finance Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Due, John F. dan Ann F. Friedlaender. (1984). *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik*. Edisi Ketujuh, terjemahan oleh Rudy Sitompul dan Ellen Gunawan. Jakarta: Erlangga.
- Fisher, Ronald C. (1988). *State and Local Public Finance*. Glenview Illinois-London: Scott, Foresman and Company.
- Irawan dan Suparmoko. (1998). *Ekonomika Pembangunan*. Edisi 5. Yogyakarta: BPFE.
- Kitchen, Richard L. (1986). *Finance for The Developing Countries*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Mangkoesebroto, Guritno. (1993). *Ekonomi Publik*, Yogyakarta: BPFE.
- McLean, Ian. (1987). *Public Choice*. London: Basil Blackwell.
- Musgrave, Richard A. dan Peggy B. Musgrave. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. Fourth Edition. New York: McGraw-Hill Book Company.

- N. P. Hepworth, (1988), *The Finance of Local Government*, Seventh Edition, London: Unwin Hyman.
- Rahardja, Pratama dan Mandala Manurung, (2001). *Teori Ekonomi Makro Suatu Pengantar*, Jakarta: LP-FEUI.
- Rosen, Harvey S. (1999), *Public Finance* (fifth edition), Singapore: McGraw Hill International Editions.
- Savas, E.S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Suparmoko. (1991). *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik*, edisi empat, Yogyakarta: BPFE.
- Stiglitz, Joseph E. (1988). *Economics of the Public Sector*. Second Edition. New York-London: W. W. Norton Company.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.