PAJAK, KEUANGAN NEGARA DAN KESEJAHTERAAAN

Rita Andini *)

Abstrak

Otonomi daerah dan kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah dalam kaitannya dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Implikasi dari kebijakan tersebut adalah terjadinya perubahan struktur keuangan pemerintah pusat dan daerah baik dalam bentuk APBN dan APBD. Implikasi penting dalam kebijakan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan kepatuhan pajak, maka besar-kecilnya dana perimbangan akan ditentukan oleh seberapa besar penerimaan pajak oleh pemerintah pusat yang diperoleh dari objek dan subjek pajak dari negara.

Kata Kunci : otonomi daerah, kebijakan fiskal, kepatuhan pajak

PENDAHULUAN

Sebagaimana diketahui pajak merupakan salah satu komponen penting dalam penerimaan negara (APBN/APBD). Sejalan dengan hal tersebut, era ekonomi daerah dan disentralisasi fiskal yang diterapkan dalam pembangunan nasional membawa implikasi pada perubahan struktur dan pola anggaran pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Uraian atau pembahasan berikut ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman mengenai kebijakan pemerintah dalam hal perubahan skenario keuangan negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

TINJAUAN TEORITIS PERANAN PAJAK DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI

Dampak ekonomi dengan adanya program pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) secara khusus menyangkut dua kategori, yaitu dampak alokasi dan distribusi. Dampak alokasi merujuk pada cara bagaimana program pengeluaran pemerintah mempengaruhi pola barang dan jasa publik dilakukan. Sebagai contoh, apakah alokasi subsidi tertentu dapat meningkatkan output dan

---

*) Dosen Jurusan Akuntansi FE Universitas Pandanaran

konsumsi dari barang yang disubsidi? Meskipun ada pendapat yang menduga bahwa subsidi meningkatkan output atau pendapatan nasional, beberapa contoh menyimpulkan bahwa subsidi menghasilkan sebaliknya, misalnya subsidi atas perumahan dan pendidikan. Dampak distribusi atas pengeluaran pemerintah merujuk siapa yang dirugikan atas program yang dilakukan. Banyak pengeluaran pemerintah menguntungkan beberapa kelompok masyarakat di atas beban pihak lain, sebagai konsekuensi pelaksanaan redistribusi penghasilan.

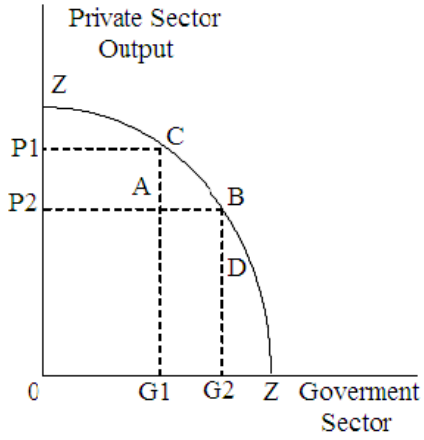
Secara teoritis distribusi pengeluaran pemerintah yang bersumber dari pajak yang terkumpul dan dibayar atas beban masyarakat ini berdampak sangat baik tetapi sering tidak terbukti sendiri. Sebsgai contoh di negara maju, asuransi pengangguran tenaga kerja, subsidi pendidikan yang tinggi, dan subsidi pertanian memberikan manfat pada keluarga berpendapatan menengah dan atas daripada kelompok penghasilan rendah. Hal ini menunjukkan bahwa distribusi yang baik harus benar - benar tepat sasaran. Mengingat wewenang anggaran ini ada pada pihak perlemen, maka diperlukan pendapatan yang baik dan perhitungan yang tepat dan adil, sehingga tidak salah sasaran. Dalam kontek negara berkembang masalah alokasi dan distribusi ini sangat berperan penting terlebih untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan mengatasi gap penghasilan masyarakat yang masih sangat jauh.

Pemerintah mengeluarkan sejumlah uang yang sangat besar untuk mendorong produksi barang dan jasa yang tidak diproduksi pihak swasta (atau, jikapun ada jumlahnya sangat sedikit tidak berarti). Kita menyebutnya sebagai barang-barang *nonmarketed*. Contoh untuk negara maju misalnya program pertahanan, bantuan luar negeri, dan eksplorasi ruang angkasa. Untuk negara berkembang alokasi dan distribusi lebih bersifat kebutuhan primer; program pembangunan infrastruktur jalan, energi, kesehatan, perumahan, dan sebaginya. Analisis ekonomi atas program-program pengeluaran ini agak terbatas, sebagian karena barang-barang ini sering memiliki karakter barang publik, sehingga tidak ada ukuran nilai yang tersedia untuk barang-barang publik.

1. Dampak alokasi

   Terdapat dua pendekatan pengeluaran pemerintah untuk mendorong output beberapa barang yang tidak disediakan oleh pasar. Pendekatan pertama adalah membayar perusahaan swasta untuk memproduksi barang. Dalam kasus ini pengeluaran pemerintah mewakili permintaan pasar atas barang yang memberikan perusahaan swata insentif untuk memproduksinya. Pendekatan lain adalah pemerintah menyewa sendiri sumber daya(tenaga

kerja, barang modal, dan lain-lain) dan mengawasinya secara langsung. Banyak contoh-contoh kedua jenis program dimaksud. Sebagai contoh, pemerintah membeli pesawat terbang digunakan untuk kegiatan pertahanan, atau penyediaan pelayanan pos secara langsung. Demikian pula pemerintah dapat menunjuk pihak swasta untuk membangun proyek jalan tol atau jalan layang atau membangun pembangkit tenaga listrik. Apapun cara yang digunakan, pengaruh alokasi adalah untuk meningkatkan output daripada barang yang diharapkan. Dalam kedua kasus, sumber daya yang akan digunakan untuk memproduksi barang-barang lain pada sektor swasta sebaliknya digunakan untuk memproduksi barang-barang publik. Jadi, kita mendapatkan lagi 1 (satu) barang dan mengurangi yang lainnya. Pertukaran ini digambarkan pada Gambar 1, dimana output pada sektor pemerintah diukur secara horizontal dan output pada sektor swasta diukur secara vertical.



Gambar 1 Dampak alokasi ketentuan pemerintah atas barang dan jasa

ZZadalah *production possibility frontier* yang menggambarkan semua kombinasi barang-barang yang dapat diproduksi dengan sumber daya yang tersedia. Pertama-tama, misalnya pada titik C, di mana ekonomi memproduksi 0G 1 dalam sektor publik dan 0P1 pada sektor swasta. Kemudian pemerintah meningkatkan produksinya, sehingga output sektor pemerintah meningkat ke 0G2 atau G1G2. Hasilnya adalah pergerakan ke titik B. perhatikan bahwa sebagai konsekuensi, output sektor swasta turun dari 0P1 ke 0P2 atau sebesar P1P2. Biaya *opportunity* (opportunity cost) terkait dengan meningkatnya output pemerintah G1G2 adalah hilangnya barang dan jasa-jasa sama dengan P1P2. Hilangnya barang dan jasa ini adalah gambaran sumber daya yang digunakan proyek pemerintah yang

harus ditarik dari sektor swasta, yang mana seharusnya digunakan untuk memproduksi barang dan jasa lain.

2. Dampak distribusi

Ketika pemerintah mendorong produksi barang – barang nonmarket, distribusi keuntungan kepada individu atau kelompok pada umumnya sulit untuk ditentukan, sebagaimana juga keuntungan pabrik secara keseluruhan sulit dipastikan. Hal ini adalah karena tidak ada harga pasar sesungguhnya yang tertera nilainya, sebagaimana masyarakat baik secara individu atau kelompok berbeda-beda persepsinya di dalam menempatkan jenis barang publik. Dengan demikian jelaslah, berbeda orang mungkin akan merasakan perbedaan keuntungan dalam mengonsumsi barang atau jasa publik. Sebagai contoh sekelompok mahasiswa kurang mampu merasa memperoleh keuntungan lebih ketika memperoleh beasiswa dibanding mahasiswa umumnya atas pengeluaran subsudi pendidikan. Sama halnya, penggemar outdoor mungkin lebih beruntung dari adanya taman nasional daripada kelompok lain. Tanpa mempertimbangkan informasi perihal pilihan masyarakat dan tanpa mempertanyakan produksi barang spesifik daripada penyediaan barang.

3. Produksi yang tidak efisien

Diketahui bahwa *opportunity cost* atas meningkatnya output pemerintah G1G2 dapat dilihat dari P1P2. Sesungguhnya, ini adalah kemungkinan *opportunity cost* yang minimal akibat produksi barang pemerintah. Hanya jika output pemerintah diproduksi dengan cara biaya terendah, maka P1P2 menggambarkan biaya sesungguhnya. Terdapat banyak cara untuk mengkombinasikan sumber daya dalam memproduksi tambahan unit G1G2. Beberapa diantaranya akam melibatkan pengorbanan yang lebih besar dari P1P2. Dengan perkataan lain, jika pemerintah memproduksi secara tidak efisien, maka akan berakhir pada titik D ketika 0G2 diproduksi. Ini terkait dengan biaya (pengorbanan atas barang-barang lain) dari DB yang lebih besar daripada seharusnya memproduksi 0G2. Meskipun D ada di dalam daerah *production frontioner*, in tidak berarti bahwa sumber daya tidak digunakan. Jika, misalnya sumber daya salah alokasi (*mis allocated*) sehingga sumber daya manusia yang lebih produktif dalam memproduksi barang-barang swasta, digunakan untuk memproduksi sektor pemerintah, maka ekonomi akan bekerja di dalam frontier.

4. Peran pajak

Memperhatikan *opportunity cost* dari program pemerintah, tentu saja menimbulkan ingatan ke pajak. Karena kita sudah mendiskusikan *opportunity cost* tanpa dikaitkan dengan pajak, pertanyaan logis yang muncul mungkin adalah peran apa yang dimainkan oleh pajak dalam menganalisis pengeluaran pemerintah. Sesungguhnya, pengeluaran memiliki *opportunity cost* masing-masing terkait bagaimana pengeluaran tersebut dibiayai. Output sektor swasta akan turun paling sedikit sebesar P1P2 ketika proyek pemerintah dilaksanakan. Hal ini akan tetap sama hasilnya dengan cara apa pun pengeluaran pemerintah dibiayai, apakah dengan cara pemajakan, pinjam uang, atau sekedar mencetak uang. Meskipun demikian pajak adalah perwujudan yang paling nyata atas biaya pengeluaran, dan adalah sangat menarik untuk berpikir tenteang opportunity cost dari pengeluaran pemerintah sebagaimana terermin dalam pajak yang dibutuhkan untuk membiayai program.

Peran pajak yang sesungguhnya dalam membiayai pengeluaran pemerintah terdiri atas 2 (dua) bagian: pertama, pajak (atau bentuk pembiayaan lain) menentukan komposisi dari pengorbanan output swasta. Sebagai disebutkan sebelumnya, P1P2 mengukur jumlah penurunan dari output sektor swasta, tetapi apakah penurunan ini terutama terdiri atas mobil yang lebih sedikit, berkurangnya makanan, rumah semakin sedikit atau sejumlah barang lainnya yang lebih sedikit, tergantung dari bagaimana cara pembiayaan sesungguhnya. Pemajakan atas mobil, sebagai contoh, sangat jelas akan lebih mengurangi output mobil daripada pajak atas makanan. Namun demikian, pengurangan secara keseluruhan pada output, P1P2 akan sama.

Kedua, pajak juga akan menentukan secara tepat siapa yang akan menanggung *opportunity cost*, P1P2. Meskipun *opportunity cost* ontuk masyarakat adalah P1P2, perbedaan pengenaan pajak akan mendistribusikan beban ini secara berbeda-beda diantara masyarakat. Sebagai contoh pajak penghasilan progresif akan menempatkan bagian biaya yang lebih besar terhadap keluarga berpenghasilan tinggi dari pada pajak yang akan dikenakan atas makan.

Dampak Makroekonomi

Sejauh ini penekanan kita terletak pada opportunity cost dalam proyek pemerintah. Kesimpulannya, output sektor swasta akan turun berdasarkan asumsi bahwa ekonomi mula-mula

beroperasi pada garis batas kemungkinan produksi(production possibility fontioner). Dalam kasus pengangguran terpaksa dari sumber daya (involuntary unemployment), ekonomi akan beroperasidi dalam wilayah garis batas kemungkinan, pada titik A (Gambar 4.1). Dimulai pada titik A, program pengeluaran pemerintah dapat menghasilkan kemungkinan pergeseran ke titik B, memperkerjakan sumber daya yang semula menganggur untuk memprodoksi G1G2 yang meningkatkan output sektor publik. Ingat bahwa tambahan kenaikan output pemerintah tidak mengakibatkansuatu penurunan output dari sektor swasta.

Pada pengamatan pertama, *opportunity cost* dari pengeluaran pemerintah mungkin nihil ketika terdapat pengambilan yang sangat besar. Pendapat ini salah, tetapi karena satu bentuk atau lainnya kesalahan ini menjadi biasa. Kesalahan terletak pada gagalnya memahami bahwa pengertian *opportunity cost* berkaitan dengan penggunaan sumber daya alternatif. Dalam Gambar 1, alternatif menggunakan sumber daya yang menganggur pada sektor publik adalah memperkerjakan mereka pada sektor swasta. Dengan perkataan lain kita dapat bergerak dari titik A ke titik C. pergerakan ini dapat dilaksanakan melalui pengurangan pajak, peningkatan dalam peredaran uang, atau peningkatan transfer tunai oleh pemerintah untuk mendorong pekerjaan dalam sektor swasta. Titik C adalah alternatif terhadap terhadap titik B, sehingga *opportunity cost* penggunaan sumber daya yang semula tidak bekerja dalam sektor pemerintah adalah bahwa mereka tidak dapat digunakan dalam sektor swsta untuk meningkatkan output dari 0P2 ke 0P1. Opportunity cost untuk meningkatkan output pemerintah dari 0G1 ke 0G2 karenanya dapat dipandang sebagai P1P2 meskipun sumber daya semula tidak bekerja.

Kesalahan sama terjadi dalam banyak diskusi bahwa adanya dugaan pengeluaran pemerintah dapat menciptakan peluang kerja. Pegawai pemerintah yang bekerja pada pekerjaan publik atau program – program lain tidak menciptakan pekerjaan,sebaliknya itu hanya membujuk orang bekerja untuk pemerintah daripada bekerja pada sektor swasta. Pegeluaran pemerintah mengalihkan pekerja – pekerja dan sumber daya produktif lainnya di sektor pemerintah. Sebagaimana penjelasan sebelumnya, penjelasan ini adalah benar meski ketika para pekerja semula tidak bekerja. Pernyataan yang penting adalah apakah pekerja – pekerja pelayanan lebih bernilai pada sektor pemerintah atau dimana saja, dan konsep *opportunity cost* memaksa kita menghadapi pertanyaan tersebut.

Kemungkinan pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap semua tingkat harga (inflasi) sudah sering dicatat sebagai alasan untuk melawan atau menveto rancangan program

pengeluaran pemerintah. Hal ini juga merupakan hal yang membingungkan. Program pengeluaran pemerintah secara intrinsic bukan penyebab inflasi jika dana yang digunakan untuk program pemerintah bersumber dari pajak. Jika pendanaan bukan dari pajak, tetapi dari hasil cetak uang, maka akan menimbulkan inflasi. Namun, apabila hal ini dilakukan tidak berarti menjadi alasan yang jelas untuk menolak program pengeluaran pemerintah penyebab inflasi dapat dilihat sebagai sebuah penolakan terhadap pengenaan jenis pajak tertentu untuk digunakan membiayai program pengeluaran pemerintah. Walaupun mungkin besar bahwa inflasi lebih berbahaya daripada pajak – pajak lainnya sebagai cara pembiayaan program pengeluaran pemerintah, tetapi haru diakui bahwa kemungkinan dampak inflasi daripada program pengeluaran pemerintah bukanlah sebuah penolakan yang valid terhadap program into sendiri. Hal ini karena program dimaksud dapat saja dibiayai dengan instrument pembaiayaan lain yang tidak berakibat inflasi. Oleh karena itu, kemungkinan dampak pengeluaran pemerintah terhadap semua tingkatan lapangan kerja, pendpaatan, atau harga adalah sepenuhnya tidak relevan dalam analisis program pengeluaran pemerintah secara khusus. Dimana sesungguhnya pengaruh – pengaruh tersebut adalah penting di dalam penelitian atau penggujian dampak kombanasi daripada kebijakan moneter dan seluruh pajak – pajak dan pengeluaran pemerintah pada variable – variable makroekonomi.

Dimensi dalam pembangunan ekonomi

Pembangunan merupakan suatu upaya bagi negara untuk mensejahterakan penduduknya. Kesejahteraan penduduk tersebut secara kuantitatif dapat dilihat dari pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Bagi negara sedang berkembang, tujuan kesejateraan yang layak bagi penduduknya merupakan suatu keharusan untuk mengejar ketinggalan pembangunan dibandingkan dengan negara – negara maju. Untuk dapat mencapai saasaran tersebut, maka membutuhkan berbagai sumber daya/faktor produksi, baik yang tersedia di dalam negeri maupun di luar negeri. Pada sisi lain juga dapat dijelaskan bahwa pembangunan merupakan manifestasi dari perwujudan cita – cita kemerdekaan kemerdekaan suatu bangsa. Pembangunan akan dapat mendorong masyarakat untuk berperan aktif dalam kegiatan yang bersifat produktif untuk tujuan kemakmuran.

Disiplin ekonomi pembangunan atau development economics mulai berkembang di belahan dunia barat sejak perang dunia kedua. Tujuannya adalah untuk menganalisis apa yang disebut ekonomi negara – negara berkembang. Dalam perkembangannya muncu berbagai teori

yang menjelaskan bagaimana proses pembangunan terjadi di negara – negara dunia ketiga dan tujuan daro proses pembangunan yang dilaksanakannya. Dalam konteks ini pertumbuhan ekonomi (output) yang tinggi mrupakan sasaran penting dalm proses pembangunan di negara berkembang (Arief,1998a: 2).

Secara lebih khusus pembangunan ekonomi merupakan akumulasi kegiatan dalam rangka memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mencapai kemakmuran masyarakat. Di dalamnya terkandung kegiatan investasi, distribusi dan konsumsi yang melibatkan interkasi antar elemen masyarakat. Dalam hal ini pembangunan ekonomi yang produktif mengandung berbagai dampak positif, diantaranya menambah pendapatan nyata bagi sebagian besar rakyat (Djojohadikusomo, 1994:1 – 2).

Secara teoritis, dalam kepustakaan pembangunan ekonomi pascaperang dunia kedua didominasi oleh lima aliran pemikiran yang bersaing satu sama lain. Kelima pendekatan ini adalah :

1) Model – model pertumbuhan terhadap linier.
2) Kelompok teori dan pola – pola perubahan struktual.
3) Revolusi ketergantungan internasional.
4) Kontra revolusi pasar bebas neoklasik
5) Perkembangan terakhir dalam teori pembangunan ekonomi tersebut muncul teori endogen (Todaro,2000: 93).

Dalam kaitannya dengan perubahan yang terjadi dalam proses pembangunan, maka Todaro (200: 95) menjelaskan pula bahwa pembangunan ekonomi merupakan suatu proses multidimensional yang mencakup perubahan struktur, sikap hidup, dan kelembagaan, selain mencakup peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, distribusi pendapatan dan pemberantasan kemiskinan.

Bagi negara yang sedang berkembang, kemajuan dalam pembangunan ekonominya akan memiliki implikasi penting dalam proses pembangunannya. Kemajuan ini merepresentasikan keberhasilan suatu negara dalam menjalankan program pembangunannya sesuai dengan sumber daya yang dimilikinya. Dalam perkembangannya, ketidakmampuan suatu negara untuk membiayai kegiatan pembangunannya, maka negara – negara tersebut dapat melakukan pinjaman luar negeri. Meskipun demikian, sebagai konsekuensinya negara – negara tersebut harus menanggung beban utang dalam jangka panjang. Oleh karena itu, pemanfaatan sumber

dana pembiayaan dari dalam negeri, khususnya pajak memiliki peran strategis dalam menjalin keberlangsungan (sustainability) pembangunan suatu negara, (Cullis and jones,1992:47). Salah satu indikator penting dalam pembangunan ekonomi adalah adanya pertumbuhan ekonomi yang meningkat dari waktu ke waktu. Peningkatan pertumbuhan ini mengandung arti bahwa aktifitas kegiatan ekonomi mengalami kenaikan, sehingga output yang dihasilkannya bertambah banyak. Secara teoritis Stern (1991) menybutka bahwa dalam proses pertumbuhan ekonomi suatu negara akan membutuhkan akumulasi modal fisik, kemajuan tehnologi (keahlian), adanya inovasi dan ide – ide baru, serta pertumbuhan penduduk.

Pembangunan ekonomi juga menunjukkan suatu usaha untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang sering kali diukur denga tinggi renddahnya pendapatan reel per kapita. Jadi indikator adanya pembangunan ekonomi disamping adanya pertumbuhan pendapatan nasional riil, juga adanya peningkatan produktivitas pendapatan riil per kapita (*income per kapita*). Pada umumnya dapat dikatakan bahwa tingkat output *GNP* pada saat tertentu ditentukan oleh tersedianya atau digunakan baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia, tingkat tehnologi, keadaan pasar dan kerangka kehidupan ekonomi atau sistem perekonomian itu sendiri (Irawan dan Suparmoko,1993:5)

Perpajakan dan Pembangunan Ekonomi Dalam Perspektif Kajian Empiris

Dalam upaya melengkapi kajian teoritis terkait peranan pajak dan tax compliance dalam hubungannya dengan pengeluaran pemerintah, distribusi pendapatan dan kesehjahteraan, berikut ini dapat disimak beberapa hasil kajian empiric yang pernah dilakukan diantaranya :

Penelitian oleh Vedder and gallaway (1999) menganalisis dampak dari penurunan pajak terhadap kesejahteraan masyarakat di USA. Metode analisis yang diinginakan adalah deskriptif dan pengamatannya pada tahun fiksal (anggaran) 1998/1999. Hasil penelitiannya memberikan suatu kesimpulan bahwa adanya penurunan tariff pajak akan dapat mengurangi beban (*deadweight loss*) masyarakat. Penurunan beban masyarakat ini pada akhitnya dapat mendorong peningkatan kesehjahrteraan ekonomi masyarakat. Dalam hal ini berdasarkan perhitungan kuantitatif untuk tahun anggaran 1999, setiap penurunan US$ 80 Milyar(kuranglebig 5% dari total peneriamaan pajak federal) akan mendatangkan *economics benefit* pada periode berikutnya dengan nilai US$ 287 Milyar.

Penelitian oleh Davoodi and Zou (19989) menganalisis pengaruh pajak dan desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi terhadap 46 negara di dunia (negara maju dan negara berkembang) selama tahun 1970 sampai dengan 1989. Metode analisis yang digunakan adalah model generalized least square dengan menggunakan data panel. Pertumbuhan ekonomi diproksi dengan tingkat pertumbuhan PDB per kapita, sedangkan desentralisasi fiskal diproksi dengan besarnya proporsi pengeluaran pemerintah daerah (subnational government expenditure) terhadap pengeluaran pemerintah total (total government expenditure). Hasil penelitiannya memberikan kesimpulan bahwa terdapat hubungan negatif dan desentralisasi fiskaldengan pertumbuhan ekonomi di negara sedang berkembang dan dan tidak ada hubungan di negara maju. Sedangkan penggenaan pajak memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi baik di negara maju maupun di negara berkembang.

Penelitian oleh Meloche, et al. (2004) menganalisis hubungan antara otonomi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi di negara – negara OECD. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif. Dengan menggunakan data yang dipublikasikan oleh OECD tahun 2001 dan 2002. Hasil penelitian ini memberikan kesimpulan :

Subnational share of government expenditure tidak berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi di negara – negara Eropa yang mengalami transisi: kedua, tingkat Otonomi Daerah dari subnational government berhubungan positif dengan pertumbuhan ekonomi.

Penelitian oleh kook (2000) menganalisis hubungan antara transfer dana dari pusat ke daerah (intergovernment fiskal relationship) dengan pembangunan daerah di Korea Selatan. Metode analisisnya menggunakan korelasi. Hasil peneliannya menunjukan bahwa transfer dana dari pusat ke daerah memiliki pengaruh penting untuk mendorong kegiatan ekonomi daerah. Transfer dana tersebut dapat merupakan sebagai capital expenditure dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Kebijakan Pemerintah dalam Meningkatka Kesejahteraan

Sebagaimana di pahami bahwa tujuan akhir dari pembangunan ekonomi suatu negara adalah terciptanya kesejahteraan hidup masyarakat yang meningkat dari waktu ke waktu (welfare sustainability). Tujuan ini dapat dicapai dengan segenap pemanfaatan sumber daya keuangan negara yang ada dan di barengi dengan kebijakan pemerintah yang relavan. Bagi bangsa Indonesia , kesejahteraan hidup bangsa sudah dituangkan dan diamanatkan dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945. Dalam hal ini konsep kesejahteraan Indonesia berdasarkan pada paham demokrasi Indonesia, dimana kemakmuran masyarakatlah yang utama bukan kemakmuran individu. Bagi Indonesia, kesejahteraan sosial menempati posisi sentral dalam kemerdekaan Indonesia. Di dalam UUD 1945 terdapat pasal yang dikenal sebagai pasal ekonomi yaitu pasal 33 yang berada dalam bab XVI UUD 1945 yang berjudul Kesejahteraan Sosial. Dengan demikian, semua kegiatan yang berorientasi pada penyelenggaraan perekonomian nasional dengansegala dinamikanya harus berujung pada kesejahteraan sosial.

Dalam tataran undang-undang maka konsep kesejahteraan sosial seperti dikemukakan dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

Amandemen undang-undang dasar 1945 apada tahun 2002 menambahkan dua ayat pada Pasal 33 yaitu :

1.Perekonomian nasiaonal diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

2.Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang – undang.

Berdasarkan pasal diatas maka jelas bahwa perekonomian disusun atas asas kekeluargaan dimana didalamnya terdapat makna kebersamaan atau botherhood. Dalam kaitan ini ditanggungjawab permerintah adalah melakukan pengelolaan atas kekayaan negara yang menguasai hajat hidup masyarakat dan sebasar-besarnya dan dipergunakan sepenuhnya untuk kesejahteraan masyarakat.

Dalam upaya kesejahteraan, masyarakat harus berdaya dan mampu melakukan aktivitas bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan difasilitasi oleh sistem ketenagakerjaan nasional yang memadai. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 bahwa tiap-tiap warga negara berhak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dengan demikian pasal tersebut menegaskan bahwa pekerjaan yang dijalankan oleh masyarakat harus mengangkat kesejahteraan masyarakat dan tersirat makna bahwa pekerjaan adalah kunci untuk mencapai kehidupan yang layak atau anti kemiskinan. Pekerjaan memberikan martabat dan harga diri, pekerjaan membentuk manusia dengan kemampuan baru, mengembangkan potensi dan mengaktualisasikan diri serta mendorong manusia untuk mampu menolong dirinya sendiri (self empowering) (Swasono,2005).

Dalam kaitannya dengan hal tersebut Arif (2001:20) mengemukakan lebih lanjut pendapatnya tentang kesejahteraan sebagai berikut :

1. Ilmu ekonomi atau sistem ekonomi harus mengandung muatan etika sosial dan ideology yang pro rakyat banyak.
2. Peningkatkan posisi ekonomi dan langgeng dapat diraih jikalau pra kondisi sosial dalam bentuk menghilangkan kepincangan-kepincangan atau belenggu strukturalis dilakukan terlebih dahulu.
3. Kebijakan penentukan harga relative faktor produksi ditentukan oleh kaidah optimalisasi sosial.
4. Perlu dilakukan transformasi sosial dengan melakukan alokasi sumber-sumber ekonomi kepada keperluan rakyat banyak.

Dengan demikian pasal 33 UUD 1945 dengan paham demokrasi ekonomi dan pasal 27 (ayat 2) UUD 1945 dengan hak sosial rakyat yang terkandung didalamnya menegaskan perihal kesejahteraan sosial. Hal ini merupakan dasar dalam pemberdayaan rakyat melalui self empowerement secara mandiri.

Dalam kenayataan kegagalan pasar (market failure) merupakan salah satu alas an berkenaan dengan perlunya peran pemerintah (government intervention) dalam mencapai kesejahteraan hidup masyarakat. Faktor cost dan benefit dalam mekanisme pasar memberikan konssekuensi pada kurang tertariknya individu untuk menyadiakan barang publik dalam perekonomian.

Peran pemerintah dalam mencapai kesejahteraan hidup masyarakat akan sangat ditentukan oleh kemampuan anggaran. Ketersediaan anggaran yang benar akan memeberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk mengalokasikan anggarannya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Berdasarkan sudut pandang ekonomi, maka peran pemerintah secara lebih khusus dapat diarahkan pada penyadiaan barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh pasar untuk mengatasi eksternalitas, menyediakan merit goods, dan memerangi kemiskinan (Blomquist and Wonnact, 1997: 94).

Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah

Desentralisasi merupakan salahsatu kebijakan pembangunan yang mendelegasikan kewenangan (discretion) yang lebih luas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengelola pembangunannya didaerah. Dari sisi anggaran, delegasi kewenangan tersebut meliputi aspek pengeluaran dan penerimaan anggaran, perpajakan, pengaturan dalam peningkatan PAD dan lain-lain (Sato and Yamasige, 200: 2). Berdasarkan pasal 1 angka 7 Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, menyatakan bahwa disentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ide dasar munculnya disentralisasi alam pembangunan daerah telah lama muncul sebagai suatu new paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah suatu negara. Allen dalam Kuncoro (2004: 3) menjelasakan bahwa kemunculan desentralisasi dapat sebabkan oleh beberapa hal, yakni: kegagalan sistem perenacanaan terpusat, semakin populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan, pembangunan merupakan sesuatu yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapt dengan mudah dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Kebijakan desentralisasi fiskal sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya kemampuan pemerintah daerah dalam beradaptasi terhadap pilihan-pilihan konstituennya, penyesuaian pelayanan publik dengan kondisi masyarakat yang berpindah-pindah, perbedaan kemampuan sumber daya budget masing-masing daerah dalam melakukan inovasi kebijakan publik (Oates, 2006: 1).

Pemerintah Daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Akan tetapi sampai saat ini masih banyak masalah yang

dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatka penerimaan daerah, antara lain (Mardiasmo, 2001b: 5):

1. Tingginya tingkat kebutuhan daerah yang tidak seimabang dengan kapasitas fiskal yang memiliki daerah, sehingga menimbulkan fiskal gap.
2. Kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyababkan produk layanan publik layanan yang sebenarnya dapat dijual ke masyarakat direspon secara negatif. Keadaan tersebut juga menyebabkan keangganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
3. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum.
4. Berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU dari pusat yang tidak mencukupi).
5. Belum diketahui potensi PAD yang mendekati kondisi riil.

Dalam implemantasinya desentralisasi fiskal dan Otonomi Daerah membawa konsekuensi pada keuangan daerah. Dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan anggaran yang mencerminkan kapasitas keuangan daerah dalam menjalankan pembangunannya. Pasca Otonomi Daerah APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakatdari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh penggunaannya harus dapat dipertnaggungjawabkan. Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat, sehingga harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan belanja rutin dengan belanja pembangunan/modal harus diklarifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukkan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pembocoran dan kebocoran dana. Penganggaran keluaran harus didukung dengan adanya kepastian penerimaan dalam jumlah yang cukup. Serta tidak dibenarkan melaksanakan proyek/kegiatan yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD.

Pembiayaan pemerintah daerah diperoleh dari pajak dan retribusi dari segenap lapisan masyarakat. Karenanya pemerintah wajib mengalokasikan pengguanaanya secara adil agar dapat

dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat, tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi kepentingan masyarakat. Untuk itu, perencanaan harus ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaatnya bagi masyarakat.

APBD dapat disusun dengan format surplus atau deficit. Apabila format surplus, maka dana lebih dimasukkan dalam pos dana cadangan, sedang bila deficit dimasukkan atau dapat ditutupi pada pos sumber pembiayaan pinjaman sesuai ketentuan yang berlaku.

Kebijakan Perimbangan Keuangan

Sesuai dengan undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 sebagaiman telah diubah dengan undang-undang Nomor 32 Tahun 2005 dan undang – undang nomor 33 tahun 2005, perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan di dukung dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau money follows function. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaa yang ada (Sidik, 2002: 11).

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan diatas, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintah tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan pemnyelanggaraan pemerintah dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Guna memberikan kepastian bagi daerah dalam melaksanakan pembangunanya, maka pemerintah pusat memberikan alokasi anggaran dalam bentuk dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan ini meliputi bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam, dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK).

a. Bagi Hasil

Guna meningkatkan penerimaan pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara pusat dan daerah. Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolahan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan bagi hasil sumbaer daya alam (SDA) yang terdiri atas sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan. Bagi hasil penerimaan tersebut kepada daerah dan prosentase tertentu yang diatur dalam unadang-undang Nomor 25 TAhun 1999 dan peraturan pemerintah NOmor 104 Tahun 2000 tentag dana perimbangan sebagaimana telah diubah dengan peraturan pemerintah Nomor 84 Tahun 2001.

Selanjutnya berdasarkan undang-undang PPh Nomor 17 Tahun 2000, mulai tahun anggaran 2001 daerah memperoleh bagi hasil dari pajak penghasilan PPh orang pribadi (personal income tax), yaitu PPh pasal 21 serta PPh 25/29 orang pribadi. Ditetapkannya PPh perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksutkan sebagai kompensasi dan penyelaras bagi daerah-daerah yang tidak memilki Sumber Daya Alam (SDA) tetapi memberikan konstribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN).

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana alokasi umum (DAU) merupakan salah satu bentuk dari dana perimabangan yang besarnya ditetpakan oleh pemrintah berdasarkan formulasi tertenatu yang telah disepakati ole dewan (DPR). Dengan DAU tersebut, maka daerah akan dapat merasakan kepastian dalam memperoleh sumber-sumber pemboayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya.

Sesuai dengan undang- indang nomor 33 tahun 2005 tentang perimbangan keuagan antara pemerinatah pusat dan daerah bahawa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep fiskal gap, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan oleh kebutuhan daerah (fiskal needs) dengan potensi daerah (fiskal capasity). Dengan pengertian lain DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi Karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah dari daerah. Berdasarkan konsep fiskal gap tersebut, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relative besar akan memperoleh lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang memiliki kemampuan keuangan relative akan memperoleh DAU yang relative besar. Dengan

konsep ini sebenarnay daerah yang fiskal kapasitaty-nya lebih besar dari fiskal needs hitungan DAU-nya akan negatif (Sidik, 2002: 15).

c. Dana Alokasi Umum Khusus (DAK)

Dana alokasi umum khusus (DAK) merupakan dana yang berasal dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Kebutuhan khusus yang dimaksud sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing–masing daerah di Indonesia. Dalam hal ini pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.

Dalam undang – undang Nomor 33 Tahun 2005, yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi – prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan (ii) kebutuhan yang merupakan komitmen prioritas nasional.

PENUTUP

Perubahan dalam pola penganggaran keuangan daerah seyogyanya dapat memperhatikan aspek kepatuhan pajak masyarakat, sehingga ada manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Salahsatu poin penting dalam sasaran anggaran keuangan Negara tersebut adalah bagaimana dapat meningkatkan alokasi anggaran yang lebih banyak kepada daerah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Dalam hal ini struktur keuangan pemerintah daerah harus diarahkan pada peningkatan pembelanjaan untuk pembiayaan pembangunan (modal) daripada pembiayaan untuk belanja rutin birokrasi pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Alfonso, Antonio, Werner Ebert and Ludger Schuknect. 2005. Quality of Public Finance and Growth, Working Paper Series No. 436, European Central Bnak, Februari: pp. 1-47

Arief, Sritua. 1993. *Pemikiran pembangunan dan kebijaksanaan ekonomi.* Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan

Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou. 1998. Fiscal Desentralization and Economics Growth: A Cross-Country Study, Jurnal of Urban Economics,43: pp.224-257

Kook, Joong Ho. 2000. Intergovermental Fiscal Relationship and Transfer in Korea, Hitotsubashi Journal of Economics, 41 : pp. 1-32

Melonche, Jean-Philippe, Francois Vaillancourt and Serdar Yilmaz. 2004. Decentralization or Fiscal Outonomy? What Does Really Matter, Worlbank Policy Research Working Paper 3254, Maret: pp. 1-28

Seda, Frans. 2005. Kebijakan Anggaran Pemerintah dan Belanja Negara (APBN) Berimbang dan Dinamis. Kebijakan Fiskal; Pemikiran, Konsep Dan Implementasi. Editor: Heru Subandiyono dan Singgih Riphat. Jakarta: Kompas.

Sidik, Machfut. 2001. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Proses Otonomi Daerah, Makalah, Workshop Manajemen Perencanaan Penerimaan Daerah, Kerjasama SIAGA project dan STIE kerjasama, Yogyakarta: pp. 1-28

_____ . 2002. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisai fiskal : Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia, Makalah, Seminar Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otoda di Indonesia, Yogyakarta: UGM

Sommerfeld et al. 1994. Concepts of Taxatioan. San Diego: The Dryden Press.

Sukirno, Sadono. 2000. Makroekonomi Modern, Perkembangan Pemikiran dari Klasik Hingga Keynesian Baru. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Suparmoko. 2000. Keuangan Negara dala Teori dan Praktik, Yogyakarta: BPFE.

Todaro, Mickael P. 2000. Econimics Development, Seventh Edition. New York: Pearson Education Limited

Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Vedder, Ricard K and Lowell E. Gallaway. 1999. Tax Reduction and Economic Welfare, Paper Prepard for The JEC,R-NJ,Washington,April:pp.1-7