

BAB II

LANDASAN TEORI

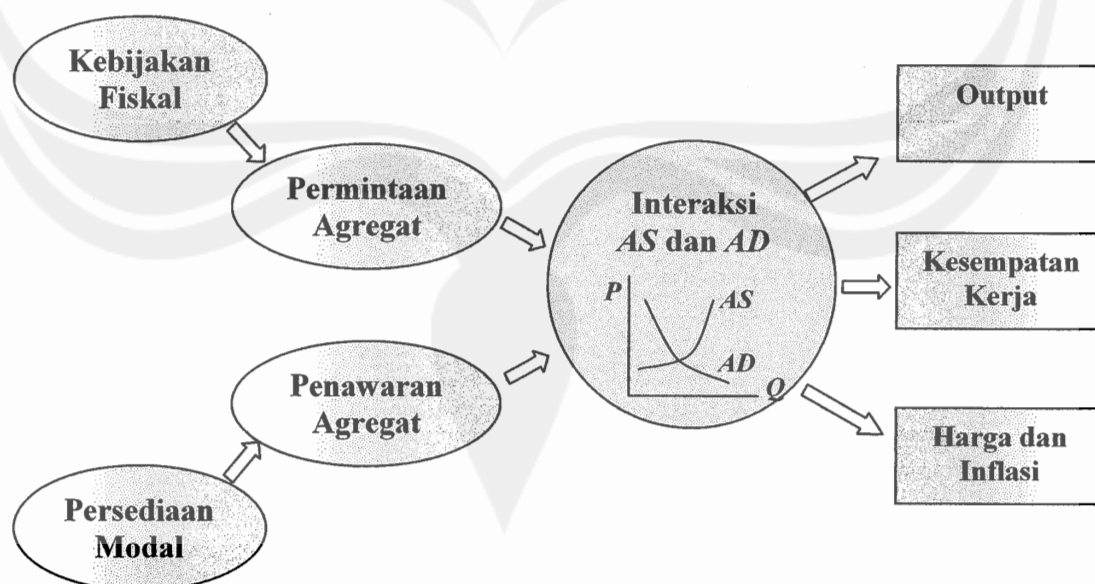
Sejak akhir Perang Dunia II kebijakan telah memegang peranan penting berupa kemampuannya dalam mempengaruhi suatu perekonomian (Sukirno, 1981: 202). Dalam hal ini, peran kebijakan fiskal ditunjukkan melalui kemampuannya dalam membiayai pelaksanaan kegiatan perekonomian sehingga mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil. Salah satu faktor yang menentukan kemampuan kebijakan fiskal tersebut adalah besarnya defisit anggaran. Terdapat dua faktor yang mempengaruhi besarnya defisit anggaran, yaitu besarnya pengeluaran anggaran yang dibutuhkan dan rendahnya penyerapan pendapatan pemerintah dari pajak. Pada bagian ini akan diterangkan mengenai teori kebijakan fiskal dan defisit anggaran pemerintah.

2.1. Teori Kebijakan Fiskal

Dalam keuangan negara, kebijakan fiskal diartikan sebagai bentuk tindakan pemerintah berupa instrumen-instrumen untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam bidang penerimaan dan pengeluaran pemerintah (Soetrisno, 1984: 21-22). Instrumen-instrumen tersebut meliputi mekanisme perpajakan dan pengeluaran pemerintah yang selanjutnya akan dipergunakan untuk menekan dampak negatif dari fluktuasi siklus bisnis (*business cycle*) dan menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi serta bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berfluktuatif. Mekanisme pasar tidak dapat menyediakan solusi untuk menekan

dampak negatif bagi perekonomian yang bersumber dari rendahnya kualitas kesehatan, pendidikan, lingkungan, dan sumber daya alam serta sarana dan prasarana publik.

Kebijakan fiskal dapat mempengaruhi kegiatan perekonomian melalui fungsinya berupa alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Samuelson dan Nordhaus, 2001: 322-323). Sasaran kebijakan fiskal difokuskan pada upaya untuk mempengaruhi permintaan agregat. Pada Gambar 2.1, permintaan agregat (AD) akan berinteraksi dengan penawaran agregat (AS) melalui mekanisme pasar. Koreksi atas permintaan agregat akan direspon oleh sisi penawaran yang selanjutnya akan mempengaruhi seberapa besar output keseimbangan. Interaksi antara permintaan agregat yang telah dikoreksi oleh kebijakan fiskal dan penawaran agregat akan menghasilkan bentuk baru dari harga keseimbangan, tingkat kesempatan kerja, dan pembentukan harga dan inflasi.



Gambar 2.1

Dampak Kebijakan Fiskal Dalam Perekonomian

Sumber: Samuelson dan Nordhaus (1992: 345)

2.2. Teori Pengeluaran Pemerintah

Campur tangan pemerintah dalam perekonomian dilegitimasi sebagai identitas keseimbangan pendapatan nasional oleh kelompok pemikiran *Keynesian* (Dumairy, 1996: 161). Dengan menggunakan persamaan dasar dari pendapatan nasional ditunjukkan bahwa perubahan pengeluaran pemerintah (G) berkorelasi secara positif dengan pendapatan nasional seperti yang ditunjukkan pada persamaan (2.1).

$$Y = C + I + G + X - M \dots\dots\dots(2.1)$$

di mana:

Y : pendapatan nasional

C : konsumsi

I : investasi

G : pengeluaran pemerintah

X : ekspor

M : impor.

Berdasarkan ilustrasi yang ditunjukkan pada persamaan (2.1), cukup banyak pertimbangan yang mendasari pengambilan keputusan pemerintah dalam mengatur pengeluarannya. Pertimbangan tersebut tidak hanya ditujukan untuk mencapai sasaran yang diinginkan, akan tetapi harus memperhatikan sasaran antara yang akan menikmati atau terkena dampak dari kebijakan tersebut.

Guritno (1996: 169) menjelaskan bahwa pengeluaran pemerintah yang mencerminkan kebijakan fiskal merupakan suatu keputusan untuk melakukan pembelian atas barang dan jasa serta biaya yang harus dikeluarkan untuk

melaksanakannya. Kebijakan tersebut memiliki implikasi di mana aktivitas pemerintah akan berdampak terhadap kinerja perekonomian seperti yang ditunjukkan dalam teori-teori oleh kelompok *Keynesian*. Teori-teori tersebut dikelompokkan menjadi teori makro dan mikro berdasarkan sudut pandang yang digunakan. Pada sub bab ini akan diuraikan teori-teori pengeluaran pemerintah berdasarkan kedua pendekatan tersebut.

2.2.1. Teori Makro

Dalam sudut pandang ekonomi makro atau teori makro, terdapat tiga kelompok besar yang menyatakan teori pengeluaran pemerintah (*Guritno, 1996: 169*). Teori tersebut di mulai dengan pendekatan model pembangunan, Hukum *Wagner*, dan Teori *Peacock* dan *Wiseman*.

2.2.1.1. Model Ekonomi Pembangunan

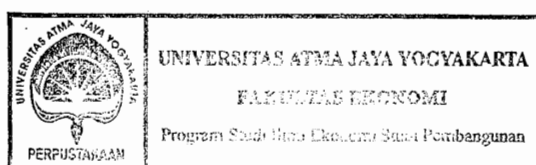
Pendekatan dalam model ekonomi pembangunan dikembangkan oleh *WW Rostow* dan *RA Musgrave* yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi (*Guritno, 1996: 170-171*). Teori *Rostow* menyatakan bahwa perkembangan perekonomian suatu negara merupakan suatu tahapan yang dimulai dari bentuk yang paling sederhana seperti bentuk ekonomi pertanian hingga ke bentuk ekonomi industri yang akhirnya ditandai dengan adanya konsumsi tinggi. Teori ini didukung oleh teori *Musgrave* yang menjelaskan mengenai peran pemerintah untuk masing-masing tahapan pembangunan yang dikemukakan oleh *Rostow*.

Pada tahap awal perkembangan ekonomi, rasio pengeluaran pemerintah berupa kegiatan investasi relatif lebih besar dari keseluruhan atau total investasi. *Dumairy (1996: 163)* menjelaskan bahwa pada tahap ini pemerintah harus menyediakan berbagai kebutuhan masyarakat yang berhubungan dengan sarana dan prasarana seperti transportasi, energi, dan lain sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah atau pengeluaran pemerintah masih diperlukan untuk mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas (*Guritno, 1996: 170-171*). Pada tahap lanjut dalam pembangunan, terjadi peralihan aktivitas pemerintah dari penyediaan prasarana ekonomi ke pengeluaran-pengeluaran untuk layanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan (*Dumairy, 1996: 165*).

2.2.1.2. Hukum Wagner

Adolph Wagner melakukan pengamatan empiris terhadap negara-negara di Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang pada abad ke-19 untuk mengetahui pengaruh aktivitas pemerintah dalam suatu perekonomian (*Dumairy, 1996: 161-162*). Pengamatan tersebut dilakukan dengan membandingkan pengeluaran pemerintah terhadap produk nasional di mana *Musgrave* menamakannya sebagai “Hukum Pengeluaran Pemerintah Yang Selalu meningkat” atau *the law of growing public expenditure*. *Wagner* sendiri menamakannya sebagai “Hukum Aktivitas Pemerintah Yang Selalu Meningkat” atau *the law of ever increasing state activity*. Notasi dalam Hukum *Wagner* dapat dituliskan sebagai berikut:

$$\frac{GpC_t}{YpC_t} > \frac{GpC_{t-1}}{YpC_{t-1}} > \frac{GpC_{t-2}}{YpC_{t-2}} > \dots > \frac{GpC_{t-n}}{YpC_{t-n}} \dots \dots \dots (2.2)$$



di mana:

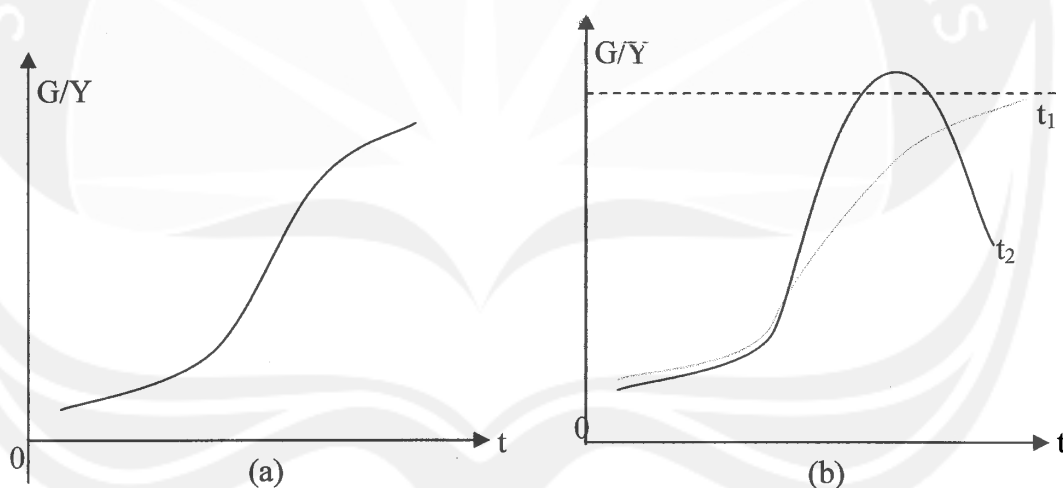
G_pC : pengeluaran pemerintah per kapita

Y_pC : produk atau pendapatan nasional per kapita

t : indeks waktu.

Rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional ditunjukkan melalui notasi G_pC / Y_pC atau G/Y . Rasio tersebut dikatakan lebih besar daripada periode sebelumnya yang dinyatakan sebagai $t-n$.

Pada persamaan (2.2), rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional diilustrasikan sebagai kurva eksponensial seperti yang ditunjukkan pada Gambar 2.2 berikut ini.



Gambar 2.2

Kurva Rasio Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pendapatan Nasional

Sumber: Guritno (1996: 172)

Gambar 2.2.b merupakan bentuk kurva rasio pengeluaran pemerintah terhadap PNB dalam jangka panjang. Ada dua kemungkinan kurva jangka panjang, yaitu berpola *Gompertzian* di mana akan terdapat batas maksimum tertentu untuk G/Y . Kemungkinan kedua adalah berpola parabolik, yaitu sampai dengan suatu titik

waktu tertentu, rasio G/Y akan kembali menurun. *Dumairy (1996: 162)* menjelaskan bahwa tidak diketahui secara pasti bentuk atau pola kurva dalam jangka panjang sehingga ditentukan berdasarkan kedua kemungkinan tersebut.

Menurut *Wagner*, pengeluaran pemerintah dikatakan selalu mengalami peningkatan. Faktor-faktor yang secara umum menyebabkan adanya pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat adalah sebagai berikut (*Suparmoko, 1991: 26-32*):

- 1) Adanya perang
- 2) Adanya kenaikan tingkat penghasilan dalam masyarakat
- 3) Adanya arus urbanisasi dalam perkembangan ekonomi
- 4) Perkembangan demokrasi
- 5) Faktor birokrasi yang cenderung tidak efisien
- 6) Faktor negara sedang berkembang
- 7) Adanya program-program sosial berupa program kesejahteraan, tunjangan

Soetrisno (1991: 368-372) menjelaskan adanya penyebab pengeluaran pemerintah yang semakin meningkat melalui peningkatan fungsi perbankan dan fungsi pembangunan. Kelembagaan perbankan merupakan institusi yang tidak selalu stabil dan masih membutuhkan dukungan dari pemerintah seperti pembiayaan atas bank-bank yang dilikuidasi, pembiayaan atas restrukturisasi perbankan, dan lain-lain. Fungsi pembangunan di negara-negara sedang berkembang pada umumnya selalu mengalami peningkatan di mana kondisi ini akan semakin membutuhkan pembiayaan yang semakin meningkat. Hukum *Wagner* yang didasarkan pada perkembangan pengeluaran pemerintah memberikan suatu indikasi adanya peningkatan pengeluaran pemerintah sebagai akibat dari peningkatan pendapatan per kapita.

Kelemahan utama dalam Hukum *Wagner* terletak pada pemahamannya yang tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik (*Guritno, 1996: 171-172*). Barang-barang publik disediakan oleh pemerintah dan pihak swasta dengan proporsi alokasi atas sumber daya yang tertentu. Dalam perekonomian yang telah maju, proporsi tersebut relatif berimbang atau mengalami pergeseran seperti yang telah dikemukakan oleh Teori *Musgrave*. Hukum *Wagner* mengabaikan kondisi-kondisi ini di mana akan mempengaruhi perspektif terhadap pengertian rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional. Hal ini juga bertentangan dengan pandangan *Rostow* dan *Musgrave* seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. *Guritno (1996: 171-172)* menerangkan bahwa Teori *Wagner* hanya mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak dan terpisah dari institusi-institusi ekonomi lainnya.

2.2.1.3. Teori *Peacock* dan *Wiseman*

Alan T Peacock dan *Jack Wiseman* menerangkan kelemahan Hukum *Wagner* sebagai suatu kegagalan hipotesa yang disebabkan oleh (*Soetrisno, 1991: 373*):

- 1) Teori *Wagner* hanya didasarkan atas teori kenegaraan yang disebut sebagai “*Organic Self-Determining Theory of The State*” di mana teori tersebut sudah tidak banyak lagi diikuti oleh negara-negara maju. Inti teori tersebut menjelaskan bahwa negara merupakan suatu organisme tersendiri yang lepas dari warga-warga negaranya yang juga memiliki kebutuhan dan juga mengalami perkembangan tersendiri. Apabila setiap orang sebagai

organisme selalu mengalami perkembangan, maka negara juga dianggap sebagai organisme yang juga selalu berkembang.

- 2) Tidak memperhitungkan pengaruh perang terhadap pengeluaran negara.
- 3) Hukum *Wagner* hanya memfokuskan pada periodisasi waktu jangka panjang sehingga kurang memperhatikan pola waktu atau proses perkembangan pengeluaran negara tersebut.

Berdasarkan hasil empirik yang dilakukan oleh *Peacock* dan *Wiseman* atas pengamatan pola waktu, perkembangan pengeluaran pemerintah tidak bersifat “*continous growth*”, akan tetapi berbentuk seperti tangga yang disebut juga sebagai “*steplike*”.

Teori utama dari *Peacock* dan *Wiseman* didasarkan pada tingkat toleransi pajak yang merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan besarnya pemungutan atas pajak (*Guritno, 1996: 173*). Apabila terdapat faktor-faktor yang dapat mengganggu perekonomian seperti perang, bencana alam, dan kondisi-kondisi lainnya, maka akan menyebabkan pemerintah untuk meningkatkan pengeluarannya. Hal ini juga harus didukung dengan meningkatkan penerimaan anggaran terutama dari sistem perpajakan. Berdasarkan kondisi tersebut, perkembangan ekonomi akan menyebabkan pemungutan pajak menjadi semakin meningkat di mana pada waktu yang sama tarif pajak tidak berubah. Peningkatan tersebut akan memberikan dorongan pada peningkatan pengeluaran pemerintah.

2.2.1.4. Teori Batas Kritis *Colin Clark*

Colin Clark merupakan ekonom Inggris yang mengemukakan hipotesa mengenai fiskal sesudah Perang Dunia II (*Soetrisno, 1991: 376-377*). *Clark* menjelaskan bahwa toleransi tingkat pajak dan pengeluaran pemerintah dengan arti lain sektor pemerintah diperkirakan lebih kurang dari 25 persen dari GNP. Meskipun anggaran belanja pemerintah pusat tetap seimbang, apabila batas 25 persen dari GNP dilampaui, maka akan mendorong terjadinya inflasi yang dapat menekan kinerja perekonomian. Hal ini disebabkan karena pada batas toleransi tersebut merupakan batas di mana masyarakat dapat segera membelanjakan uang kas. Jika pada kondisi tersebut dilampaui, maka akan habis kemampuan masyarakat terutama dalam membayar pajak kepada pemerintah.

Teori *Clark* ini mendapat kritikan dari *B.P. Herber* yang menyatakan bahwa pengalaman empiris menunjukkan sektor pemerintah selalu melebihi batas 25 persen (*Soetrisno, 1991: 376-377*). Persoalannya tidak terletak pada berapa batas kritis yang mungkin dapat terjadi dalam perekonomian suatu negara. Masyarakat masih akan tetap bertoleransi untuk tetap membayarkan pajaknya sekalipun batas kritis tersebut telah dilampaui. Menurut *Herber*, teori *Clark* seharusnya lebih memperhatikan adanya efisiensi perekonomian yang dihasilkan dari adanya model persaingan sempurna yang dilaksanakan oleh sektor swasta.

2.2.2. Teori Mikro

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang dapat menyebabkan adanya permintaan

akan barang publik (*public goods*) dan faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan barang publik (*Guritno, 1996: 177*). Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang-barang publik akan menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran pemerintah pusat (APBN). Jumlah barang publik tersebut selanjutnya akan menyebabkan terjadinya permintaan akan barang-barang lainnya dalam suatu perekonomian. Misalnya kasus proyek pembangunan jembatan layang bebas hambatan di mana pelaksanaannya akan menghasilkan permintaan pihak terhadap semen, baja, alat-alat konstruksi, dan sebagainya yang dihasilkan oleh pihak swasta.

2.2.2.1. Teori Ekonomi Mikro Dasar

Dasar teori mikro mengenai pengeluaran pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut (*Guritno, 1996: 177-178*).

$$U^i = f(G, X) \dots \dots \dots (2.3)$$

di mana:

G : vektor dari barang publik

X : vektor dari barang swasta

i : individu; $i = 1, 2, 3, \dots, m$

U : fungsi utilitas.

Toleransi masyarakat terhadap permintaan atas barang-barang publik ditunjukkan melalui fungsi kepuasan atau utilitas seperti yang ditunjukkan pada persamaan (2.3).

Fungsi kepuasan individu atas ditentukan sebesar vektor permintaan barang publik (G) yang diinginkan oleh individu di mana pemerintah sanggup untuk memenuhinya

dan vektor barang swasta (X). Vektor barang publik (G) merupakan permintaan efektif akan barang-barang tersebut di mana permintaan tersebut juga ditentukan oleh kondisi kendala anggaran (*budget constraint*). Ilustrasi kasus dari persamaan (2.3) adalah seorang individu (i) membutuhkan barang publik (K) sebanyak $G_i k$.

Pada ilustrasi kasus pada persamaan (2.3), untuk menghasilkan barang K sebanyak $G_i k$, pemerintah harus mengatur sejumlah kegiatan-kegiatannya. Misalnya tindakan pemerintah untuk meningkatkan mutu dari pelayanan keamanan masyarakat. Hal ini tidak berarti harus ditunjukkan dengan menurunnya angka kejahatan, akan tetapi masyarakat memiliki toleransi atas apa yang telah dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan ilustrasi kasus tersebut, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi perkembangan pengeluaran pemerintah, yaitu (*Guritno, 1996: 178*):

1. Perubahan permintaan akan barang publik
2. Perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik dan perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi
3. Perubahan kualitas barang publik
4. Perubahan harga-harga faktor-faktor produksi.

2.2.2.2. Penentuan Tingkat Output

Barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah ditentukan oleh politisi yang memilih jumlah barang atau jasa yang dihasilkan (*Guritno, 1996: 178-179*). Para politisi juga menentukan jumlah pajak yang akan dikenakan kepada masyarakat untuk membiayai barang atau jasa publik tersebut dalam menentukan jumlah barang

dan jasa publik yang akan disediakan. Para politisi memperhatikan selera atau keinginan masyarakat agar mencapai kepuasan yang diinginkan oleh masyarakat dalam rangka perspektif politisi sebagai wakil masyarakat.

Peran para politisi tersebut diilustrasikan sebagai fungsi utilitas yang menunjukkan peran mereka bagi masyarakat. Adapun fungsi utilitas dari para politisi dirumuskan sebagai berikut (*Guritno, 1996: 178*):

$$U^p = g(X, G, S) \dots\dots\dots(2.4)$$

di mana:

U^p : fungsi utilitas

S : keuntungan yang diperoleh politisi dalam bentuk materi berupa pangkat atau jabatan

G : vektor barang publik

X : vektor barang swasta.

Persamaan (2.4) merupakan fungsi utilitas dari para politisi yang ditentukan melalui besarnya keuntungan materi yang diperoleh (S), vektor barang publik yang diinginkan oleh masyarakat (G), dan vektor barang swasta (X) yang dihasilkan oleh pihak swasta. Fungsi utilitas tersebut merupakan interpretasi dari fungsi politik yang diterima oleh para politisi sebagai akibat terpenuhinya keinginan masyarakat akan barang dan jasa publik.

Selanjutnya diasumsikan bahwa fungsi utilitas masyarakat yang diwakili oleh seorang pemilih (politisi) akan memaksimumkan kepuasannya (utilitas) sebagai berikut (*Guritno, 1996: 179*):

$$\max U_i = f(X, G) \dots\dots\dots(2.5)$$

di mana pada persamaan (2.5) akan dibatasi oleh kendala anggaran (*budget constraint*) sebagai berikut:

$$P_X X + t B_i < M_i \dots \dots \dots (2.6)$$

di mana:

P : vektor harga barang swasta

M_i : jumlah pendapatan individu i

t : tarif pajak

B_i : basis pajak dari individu i

$t B_i$: total basis pajak.

Untuk menyederhanakan model, maka dibuat suatu asumsi bahwa basis pajak hanya ada satu untuk seluruh ekonomi. Penyederhanaan dilakukan dengan menyatakan bahwa tarif pajak hanya ada satu untuk individu i . Oleh karena itu, tarif pajak ditentukan sebesar (*Guritno, 1996: 179*):

$$t = \frac{eG}{B}$$

di mana:

e : vektor biaya per unit untuk semua barang publik, yaitu $e=(e_1, e_2, \dots, e_m)$.

Kurva permintaan dari pemilik (pemungut suara yang mewakili masyarakat) ditentukan melalui dua macam proses. Pertama, kita membuat suatu asumsi bahwa pemilik tidak dapat mempengaruhi tingkat pajak atau ia bertindak sebagai *price taker*. Kedua, ia tidak bisa menentukan jumlah barang publik yang disediakan atau ia bertindak sebagai *output taker*. Dalam hal ini, nilai t dan G masuk ke dalam fungsi kepuasan konsumen. Nilai t dan G mungkin merupakan nilai yang terbaik baginya,

sehingga dengan melalui proses politik, penyesuaian atau perubahan nilai t dan G dapat mempertinggi kepuasannya. Politisi (yang berusaha untuk memaksimumkan jumlah pemilih) akan berusaha untuk mengubah nilai t dan G sehingga mendekati nilai yang dikehendaki oleh para pemilih.

2.3. Teori Pajak

2.3.1. Pengertian Pajak

Pengertian dasar dari penerimaan pajak (*tax revenue*) adalah suatu pungutan yang dipaksakan kepada subyek pajak oleh pemerintah untuk berbagai tujuan seperti membiayai penyediaan barang dan jasa publik, regulator perekonomian, dan dapat berfungsi sebagai komponen kebijakan untuk mengatur konsumsi (*Mangkoesoebroto, 1993: 233*). Sebagai bagian dari tujuan kebijakan fiskal, penerimaan pajak di atur sepenuhnya berdasarkan undang-undang dan tidak ada balas jasa atau kontraprestasi yang langsung dapat ditunjukan penggunaannya. Berdasarkan pengertian tersebut, pajak atau penerimaan pajak merupakan akibat dari adanya aktivitas pemerintah yang ditunjukan untuk mempengaruhi siklus bisnis dalam suatu perekonomian.

Pada pendekatan asumsi anggaran berimbang, besarnya perubahan penerimaan pemerintah dipengaruhi oleh respon subyek yang dikenakan pajak. Faktor produksi seperti modal dan tenaga kerja akan memberikan reaksi untuk mencapai bentuk fungsi keseimbangannya masing-masing seperti menurunnya produktivitas dan pengurangan tingkat konsumsi. Ini berarti besarnya penerimaan pajak ditentukan oleh adanya perubahan dari aspek-aspek ekonomi di masyarakat.

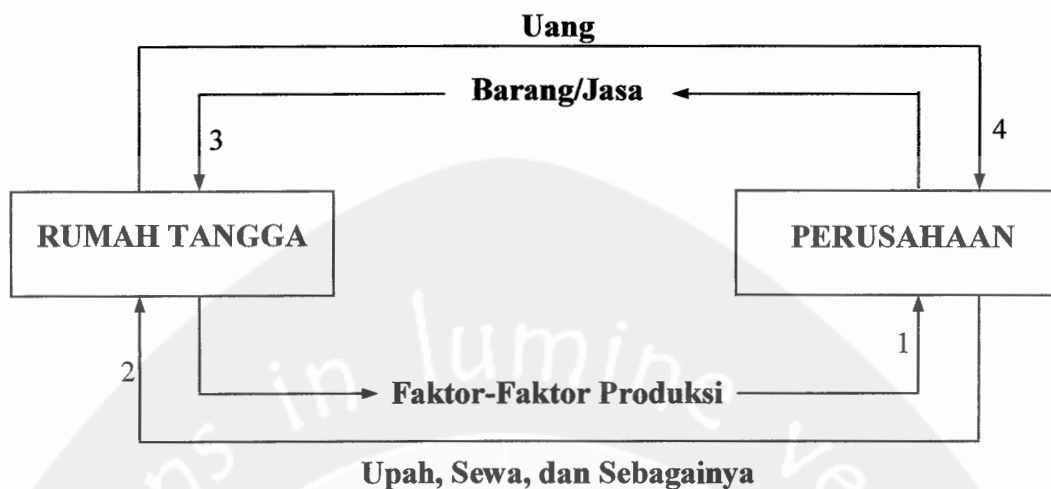
Berdasarkan pengertian tersebut, ciri-ciri dari bentuk kebijakan di bidang perpajakan dapat diterangkan sebagai berikut (*Waluyo dan Wirawan, 2002 : 5-6*):

- 1) Pajak dipungut berdasarkan undang-undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan
- 2) Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah
- 3) Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah
- 4) Pajak diperuntukan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai publik investmen
- 5) Pajak dapat pula mempunyai tujuan selain budgeter, yaitu mengatur.

2.3.2. Dampak Pajak Terhadap Perekonomian

Fungsi utama penerimaan pajak dalam anggaran pemerintah pusat adalah sebagai sumber pembiayaan utama atas sejumlah pengeluaran-pengeluaran pemerintah pusat (*Soemarso, 1998*). Dalam perspektif ekonomi, kebijakan pajak yang dijalankan oleh pemerintah berdampak terhadap perekonomian karena adanya perubahan perilaku individual dari agen-agen ekonomi (*Mangkoesebroto, 1993: 233*). Berdasarkan diagram siklus bisnis seperti pada Gambar 2.1, bentuk pengenaan pajak ada dua macam:

1. Pajak Perseorangan
2. Pajak Investasi



Gambar 2.3
Arus Melingkar Dalam Pemungutan Pajak

Sumber: Mangkoesobroto (1993: 183)

Gambar 2.1 mengilustrasikan arus siklus bisnis dalam suatu perekonomian di mana titik-titik pemungutan pajak ditetapkan oleh pemerintah. Sektor rumah tangga menerima barang dan jasa dari sektor bisnis dan memberikan faktor-faktor produksi kepada sektor bisnis untuk digunakan dalam proses produksi. Arus uang merupakan kebalikan dari arus barang, jasa, dan faktor-faktor produksi. Pajak yang dipungut oleh pemerintah dikenakan pada titik 1, 2, 3, dan 4.

Setiap bentuk pemungutan pajak akan mempengaruhi perilaku ekonomi dari masyarakat terutama dalam pengambilan keputusan atas konsumsi, menabung, kepuasan, dan investasi. Pajak perseorangan merupakan salah satu instrumen pajak yang dikenakan terhadap konsumen akan mempengaruhi keputusan untuk melakukan sejumlah tindakan-tindakan dalam mengalokasikan sumber-sumber daya yang dimiliki. Pihak investor memiliki perspektif atas besarnya pajak yang dikenakan oleh pemerintah terutama dalam mengalokasikan sejumlah keputusan-keputusan investasi.

2.4. Anggaran Pemerintah

2.4.1. Pengertian

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau anggaran pemerintah pusat merupakan bentuk peran pemerintah dalam suatu perekonomian (*Tambunan, 1996: 87*). Semua aktivitas pemerintah ditujukan untuk mengalokasikan sedemikian rupa sumber-sumber penerimaan guna membiayai sejumlah pengeluaran seperti pengeluaran untuk aktivitas rutin dan pembiayaan program pembangunan. Tidak semua aktivitas pemerintah dalam perekonomian dilakukan dan menjadi sumber pendapatan utamanya, namun demikian dalam APBN selalu terdapat bagian yang merupakan sumber pendapatan utama. Bagian dari pendapatan atau penerimaan tersebut akan digunakan untuk membiayai sejumlah pengeluaran seperti sektor pemerintah, sektor-sektor lain dalam perekonomian, dan menunjang kehidupan masyarakat seperti pemberian subsidi.

Tabel 2.1
Kerangka Dasar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

<p>I. Penerimaan</p> <p>A. Penerimaan Dalam Negeri:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan migas 2. Penerimaan non-migas 	<p>II. Pengeluaran</p> <p>A. Pengeluaran Rutin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja pegawai 2. Belanja barang 3. Subsidi daerah otonom 4. Bunga dan cicilan utang 5. Pengeluaran rutin lainnya
<p>Saldo: Tabungan Pemerintah</p>	
<p>B. Penerimaan Pembangunan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bantuan program 2. Bantuan proyek 	<p>B. Pengeluaran Pembangunan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembiayaan rupiah 2. Bantuan proyek

Sumber: Tambunan (1996: 93)

Kerangka dasar anggaran pemerintah pusat terdiri atas bagian penerimaan dan pengeluaran (*Tambunan, 1996: 92-93*). Bagian penerimaan terdiri atas pos penerimaan dalam negeri (*current revenue*) dan penerimaan pembangunan (*development revenue*). Untuk sisi pengeluaran terdiri atas pos pengeluaran rutin (*current expenditure*) dan pengeluaran pembangunan (*development expenditure*). Tabel 2.1 berikut ini merupakan deskripsi kerangka dasar anggaran pemerintah pusat atau APBN.

Tabel 2.1 merupakan format anggaran pemerintah pusat pada saat penyusunannya sebagai rancangan atau RAPBN maupun pelaporannya. Masing-masing pos I dan II terdiri atas sub-sub pos anggaran. Saldo atau tabungan pemerintah yang merupakan selisih antara penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin akan dikurangi dengan pengeluaran pembangunan. Penentuan defisit anggaran ditentukan dengan menggunakan rumus (*Dornbusch dan Fischer, 1997: 203-204*):

$$DA = \text{Tabungan pemerintah} - \text{Pengeluaran pembangunan}$$

Anggaran pemerintah dikatakan defisit jika DA bernilai negatif. Metode anggaran berimbang akan menutup defisit anggaran melalui pos penerimaan pembangunan. Dalam APBN, defisit anggaran ditutup melalui bantuan luar negeri berupa pinjaman lunak atau hutang luar negeri (*Hill, 1996: 78*).

2.4.2. Defisit Anggaran Pemerintah

Sumber-sumber pendanaan dalam anggaran pemerintah pusat untuk tiap-tiap negara adalah berbeda sesuai dengan karakteristik perekonomiannya seperti perkembangan indikator-indikator utama makroekonomi, struktur pendapatan

nasional, sumber-sumber daya, dan beberapa faktor lainnya (*Dumairy, 1996: 171*). Besarnya pendanaan akan menentukan apakah anggaran pemerintah dikatakan berada dalam keadaan defisit atau surplus. *Samuelson (2001: 278)* menjelaskan bahwa saldo anggaran tersebut masing-masing memiliki dampak atau pengaruh yang berbeda terhadap perekonomian dan sekaligus menunjukkan kemampuan atau kinerja kebijakan fiskal.

Suatu anggaran pemerintah pusat dikatakan berada dalam keadaan defisit, jika besarnya penerimaan dari sumber-sumber pendanaan dalam negeri lebih kecil daripada besarnya pengeluaran rutin (*Tambunan, 1996: 91*). Sebaliknya, jika penerimaan dalam negeri lebih besar daripada pengeluaran rutin, maka anggaran pemerintah pusat dikatakan berada dalam keadaan surplus. Defisit dalam anggaran pemerintah pusat merupakan isu utama dalam setiap studi analisis kebijakan fiskal. Tindakan pemerintah dalam menangani anggaran yang defisit akan diikuti dampaknya dari kegiatan perekonomian atau berdampak pada indikator-indikator utama makroekonomi.

Tambunan (1996: 91) menjelaskan bahwa terdapat empat cara untuk membiayai defisit dalam anggaran pemerintah pusat atau APBN, yaitu:

- 1) Penjualan obligasi (*open market policy*)
- 2) Pinjaman dari bank sentral dengan cara mencetak tambahan uang (*printing money*)
- 3) Pinjaman di pasar uang atau modal di dalam atau luar negeri seperti pinjaman dari *Asian Development Bank (ADB)*, *World Bank*, dan lain-lain.

- 4) Pinjaman atau bantuan resmi dari negara-negara donor seperti dari CGI, IMF, dan lain-lain.

Defisit anggaran yang dibiayai sepenuhnya oleh luar negeri merupakan hutang luar negeri pemerintah atau *public external debt*. Metode atau cara pembiayaan defisit anggaran anak menentukan model anggaran pemerintah pusat. Untuk Indonesia sebelum tahun 2001 masih menggunakan metode anggaran berimbang atau *balance budget* secara berkesinambungan sejak dekade 1970an di mana besarnya hutang luar negeri pemerintah adalah sama dengan besarnya defisit pada tabungan pemerintah.

2.4.3. Hubungan Kausalitas Dalam Anggaran Pemerintah

Hubungan kausalitas merupakan suatu bentuk hubungan dua arah di antara dua variabel (*Gujarati, 2003: 696*). Dalam pengertian ekonometrik, hubungan kausalitas dapat terjadi terutama dalam bentuk pengamatan jangka panjang di mana sifat atau arah hubungan di antara dua variabel dapat mengalami perubahan dari konsep teori yang menjelaskannya. Fenomena kausalitas tidak hanya berdampak pada pengembangan teori dasar, akan tetapi juga dapat berimplikasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan seperti bentuk kausalitas dalam teori anggaran pemerintah pusat.

Teori dasar mengenai anggaran pemerintah menerangkan bahwa besarnya pembelanjaan atau pengeluaran pemerintah ditentukan oleh besarnya pendapatan yang diperoleh dari sektor pajak. Pendapatan pemerintah dari pajak akan menentukan seberapa besar kemampuan pembiayaan terhadap sejumlah pos-pos pengeluaran anggaran seperti pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Mekanisme atas

pengaruh pendapatan pemerintah dari pajak terhadap pengeluaran rutin dapat dituliskan sebagai berikut:

GRR → Kemampuan pembiayaan anggaran → Rencana pengeluaran → GER

di mana:

GRR : pendapatan pemerintah dari pajak

GER : pengeluaran rutin pemerintah.

Pos pendapatan pemerintah dari pajak akan menentukan seberapa besar kemampuan anggaran dapat membiayai keseluruhan pengeluaran. Kemampuan pembiayaan ini tidak hanya ditentukan oleh seberapa besar kapasitas pemajakan yang dimiliki oleh pemerintah, akan tetapi ditentukan pula oleh faktor lain seperti inflasi. Kemampuan pembiayaan selanjutnya akan menentukan penyusunan rencana atas pos-pos pengeluaran baik pos pengeluaran rutin maupun pos pengeluaran pembangunan. Besarnya anggaran yang direncanakan (anggaran pengeluaran) selanjutnya akan menentukan seberapa besar pengeluaran rutin yang dapat direalisasikan.

Dalam jangka panjang, terdapat kemungkinan arah hubungan antara besarnya pendapatan pemerintah dari pajak dan pengeluaran rutin menjadi berubah, yaitu pengeluaran rutin mempengaruhi besarnya pendapatan pemerintah dari pajak. Pada keadaan seperti ini, besarnya perubahan atas pendapatan dari pajak akan menyesuaikan sesuai dengan perubahan atas pengeluaran rutin pemerintah. Proses penyesuaian yang terus menerus dalam jangka panjang ini, akan menyebabkan arah hubungan menjadi tidak sesuai dengan seperti yang diterangkan oleh teori (*Hondroyiannis dan Papapetrou, 1999: 183*). Pada kasus penelitian ini, besarnya perubahan atas pendapatan pemerintah dari pajak akan menyesuaikan dengan

perubahan atas besarnya pengeluaran rutin. Ini berarti, arah hubungan di antara keduanya akan mengalami perubahan sehingga mekanismenya dapat dituliskan sebagai berikut:

GER → Ekspektasi anggaran pengeluaran → Rencana kebijakan pemajakan
→ Pendapatan pemerintah dari pajak

Penyesuaian atas besarnya pendapatan pemerintah dari pajak didasarkan pada pengaruh pos pengeluaran rutin terhadap ekspektasi anggaran pengeluaran yang selanjutnya akan mempengaruhi proses penyusunan rencana kebijakan pemajakan (*taxation*). Kebijakan pemungutan pajak yang dijalankan berdasarkan rencana kebijakan pemajakan akan menentukan seberapa besar pendapatan pemerintah dari pajak.

2.5. Tinjauan Pustaka

Pengamatan dengan menggunakan pendekatan kausalitas bertujuan untuk melihat fenomena ekonomi di antara dua variabel di mana dalam jangka panjang memiliki keunikan pada bentuk korelasinya seperti yang terjadi pada belanja pemerintah dan pendapatan pemerintah (*Hondroyiannis dan Papapetrou, 1999: 186*). Belanja pemerintah dapat menyebabkan terjadinya penerimaan dengan mekanisme belanja-pajak. Sedangkan, besarnya penerimaan dapat pula menyebabkan terjadinya peningkatan belanja pemerintah. Studi fiskal memfokuskan pada kedua fenomena ini termasuk salah satunya pengamatan pada bentuk hubungan kausalitas. Berikut ini adalah studi fiskal yang mengamati bentuk hubungan antara belanja pemerintah dan penerimaan pemerintah.

Hondroyannis dan Papapetrou (1999) melakukan pengamatan terhadap bentuk kausalitas antara belanja pemerintah dan penerimaan pemerintah di Yunani. Pengamatan yang menggunakan data tahunan dari tahun 1957 hingga 1993 tersebut menerapkan model kointegrasi untuk menerangkan apakah keseimbangan variabel-variabel dalam jangka pendek dapat menjelaskan bentuk keseimbangan dalam jangka panjang atau tidak. Pengamatan tersebut didasarkan pada fakta atas faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya bentuk defisit anggaran pemerintah. Berdasarkan teori fiskal, besarnya kemampuan pemerintah dalam membiayai pengeluarannya ditentukan oleh besarnya penerimaan yang berhasil dihimpun (pajak). Pola pengamatan jangka panjang ternyata tidak sepenuhnya mendukung teori tersebut karena pada *term* jangka panjang tersebut, terdapat kemungkinan besarnya penerimaan pemerintah dari pajak disebabkan atau didorong oleh besarnya pengeluaran anggaran. Untuk mendapatkan penyelesaian terhadap masalah tersebut, dipergunakan uji kointegrasi dan uji kausalitas temporal dari *Granger* dengan menggunakan pendekatan *maximum likelihood* dari Johansen. Pengamatan tersebut memanfaatkan uji stasionaritas yang dikembangkan oleh *Dickey* dan *Fuller* untuk menjembatani uji kointegrasi sehingga diperoleh gambaran untuk uji kausalitas. Hasil pengamatan menemukan bahwa variabel belanja pemerintah dan penerimaan pemerintah dari pajak dikatakan berkointegrasi. Estimasi melalui model koreksi kesalahan memperlihatkan bahwa belanja pemerintah merupakan variabel yang eksogen secara ekonometrik di mana belanja pemerintah dinyatakan menanggung beban atas penyesuaian jangka pendek terhadap ketidakseimbangan budgeter secara endogen. Hasil ini mengimplikasikan bahwa belanja adalah komponen penerimaan

shock eksogen untuk hubungan keseimbangan jangka panjang. Segala gerakan variabel belanja dari keseimbangan jangka panjang yang awal akan menciptakan deviasi jangka pendek yang dapat dikoreksi melalui perubahan pada penerimaan sebagai prosentase terhadap Produk Domestik Bruto.

Hubungan antara belanja pemerintah dan penerimaan pemerintah (pajak) juga mendapat perhatian dari *Clemens (1999)*. Dalam tulisannya, pada model pertumbuhan endogen stokastik (*stochastic endogenous growth*), akan diamati dampak secara makroekonomi dari penerimaan pajak terhadap belanja pemerintah. Tujuan dari penggunaan pendekatan ini adalah untuk mengetahui bagaimana komponen-komponen makroekonomi seperti investasi, pendapatan disposabel, dan konsumsi memiliki efek terhadap hubungan antara belanja pemerintah dan penerimaan pajak. Penelitian yang dilakukan oleh *Clemens (1999)* merupakan bentuk penelitian lanjutan dari beberapa penelitian yang sebelumnya pernah dilakukan. Dalam hal ini, kajian yang disampaikan mencoba untuk memberikan suatu kesimpulan terhadap bentuk ekonometrik yang dapat menjelaskan bagaimana dampak dari aktivitas makroekonomi dapat mempengaruhi hubungan antara belanja pemerintah dan penerimaan pajak. Hasil penelitian memberikan proposisi bahwa diperlukan adalah pertimbangan pemanfaatan komponen makroekonomi dalam setiap pengamatan hubungan antara belanja pemerintah dan penerimaan pajak. Hal ini didasarkan pada pertimbangan term jangka panjang di mana pada kondisi ini masing-masing komponen fiskal akan berupaya untuk mengoptimumkan baik pengeluaran maupun penerimaannya. Prinsip dalam mengoptimumkan kondisinya masing-masing didasarkan pada bentuk pencapaian sasaran baik dalam jangka pendek maupun

jangka panjang. Jika aspek makroekonomi tidak diperhatikan, maka terdapat kemungkinan hubungan antara belanja pemerintah dan penerimaan pajak menjadi tidak dapat dijelaskan berdasarkan unsur eksogenitasnya.

