

KEUANGAN NEGARA (EKONOMI PUBLIK): TEORI DAN PRAKTEK

Sukanto Reksohadiprodjo

*The writing attempts to clarify the emergence of the branches of the science state funds/finances (public economy), which first originated in the 17 and 18 centuries in France and Britain. The dissatisfaction which followed the development of this theory led to the emergence of the classical theory which was contained in the teachings of Adam Smith's *Wealth of Nations* published in 1776. From these two teachings was born thought of how the role of government in the public economy should exactly be.*

There was indeed an increasing awareness about the importance of the theory of government finance because of the increasing intensity of government intervention in the market mechanism which it is believed, can interfere with the development of the private sector. Meanwhile on the other hand, government intervention in regulating the economic activities is very desirable to developing countries like Indonesia, through for instance, development plans. This interference of government in the operations of the market mechanism, especially in developing countries, are ultimately carried out in form of government projects which are then controlled with utmost transparency in order that efficiency in the public economy can be achieved, so that it can give us confidence to compete with other countries during this era of globalization.

Pengantar

Kuangan Negara atau sekarang dikenal dengan Ekonomi Publik bermula dari ajaran / mazhab Kameralis yang muncul di abad 17 dan 18 bersama ajaran/mazhab Merkantilis di Perancis dan Inggris. Pada saat itu Pemerintah dimanfaatkan oleh pedagang, gereja, dan kelompok lain dalam masyarakat (untuk kepentingannya) agar mengatur perekonomian dengan suatu anggaran tertentu yang tentu saja memerlukan penerimaan-penerimaan. Oleh karena itulah keuangan Negara dikenal sebagai sistem yang bertalian dengan pengeluaran dan penerimaan negara. Ilmu yang mempelajari itu pun disebut dengan nama yang sama dewasa ini.

Sistem yang diatur itu ternyata menimbulkan masalah karena meralelanya "vested interest" sehingga

muncul ajaran Klasik dengan adanya tulisan Adam Smith, *Wealth of Nations* th. 1776. Ajaran Klasik merupakan perkawinan antar ajaran Fisikrot dengan Quesnay (1758) sebagai pelopornya dengan ajaran Merkanlitis (Samuelson, 1958). Ajaran Klasik mengangungkan adanya pasar bebas sehingga negara atau Pemerintah tak perlu ikut campur tangan dalam sistem perekonomian. pemerintah cukup memperhatikan pertahanan-keamanan, peradilan, dan pendidikan.

Ajaran Kameralis mengemukakan Pemerintah yang baik itu adalah Pemerintah yang membelanjakan uangnya dalam jumlah banyak, sedang ajaran Klasik menyatakan bahwa Pemerintah yang baik itu adalah yang mengeluarkan uang sedikit saja.

Dari dua ajaran tersebut lalu timbul pemikiran terhadap seberapa

besar sebenarnya peranan Pemerintah itu.

Teori Keuangan Negara

Di dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, Pemerintah memerlukan pengeluaran-pengeluaran dan ini membutuhkan penerimaan, misalnya dari pajak. Dengan berkembangnya kegiatan ekonomi, Pemerintah tidak dapat secara terus-menerus meningkatkan penerimaan dari pajak sehingga disadari Pemerintah harus membatasi pengeluarannya menurut ajaran Klasik adalah hanya pada prasarana, pendidikan, kesehatan serta pertahanan-keamanan; kegiatan lain hendaknya diserahkan pada swasta dan pasar bebas akan menentukan barang dan jasa apa yang akan dibuat, bagaimana barang dan jasa harus diproduksi dan untuk siapa. Di sini lalu muncul pengertian tentang barang publik (*public goods*) dan barang swasta (*private goods*). Barang publik adalah barang yang tidak diserahkan pada swasta untuk memproduksikannya. Barang swasta adalah barang yang jenis, ara pembuatannya dan peruntukannya ditentukan oleh pasar.

Dengan berkembangnya swasta dan ekonomi pasar, karena keterbatasan negara atau Pemerintah menyediakan kebutuhan masyarakat, muncul hal yang tak diinginkan masyarakat yaitu adanya gelombang-gelombang konjungtur (*business cycles*) dan puncaknya adalah adanya depresi tahun 1930-an walaupun sudah ada koreksi terhadap ajaran Klasik yaitu dengan munculnya ajaran Neoklasik (JS Mill 1848, Leon Walras dan Marshall, 1890)

serta Sosialisme (Marx, 1867).

John Maynard Keynes dalam bukunya *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936) mencuatkan peranan Pemerintah dalam perekonomian masyarakat untuk meredam hal-hal yang merusak kehidupan ekonomi suatu masyarakat. Pemerintah perlu turun tangan dengan proyek-proyek pekerjaan umum (*public works*) agar memberikan penghasilan pada masyarakat yang selanjutnya mengkonsumsikannya dan merangsang industri untuk memproduksi barang dan jasa dan mengadakan peningkatan investasi sehingga dengan demikian perekonomian dapat berkembang.

Namun demikian dengan meningkatnya pengeluaran Pemerintah, tingkat bunga akan naik (karena suplai uang naik) dan ini akan mengurangi kesempatan swasta mengadakan investasi (*crowding out*). Ajaran Ekonomi Modern (Samuelson dan Nordhaus) menyatakan bahwa kita tidak perlu takut adanya "crowding out" ini karena pengusaha telah terangsang untuk mengadakan investasi segera dan akibatnya akan dapat meredam dampak negatif tingkat bunga yang tinggi itu.

Ekonomi Publik dalam Praktek

Dewasa ini tidak ada negara yang mendasarkan perekonomiannya pada sistem pasar bebas atau kapitalisme murni. Juga tidak ada sistem komunisme murni. Semua sudah menyadari bahwa Pemerintah perlu ikut campur tangan mengatur jalannya perekonomian suatu negara. Di Indonesia sendiri Pemerin-

tah Orde baru semenjak 1969/70 sampai sekarang telah melaksanakan Pelita I, II, III, IV dan V yaitu selama Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJPT I), yaitu dari 1969/70 s.d 1993/94. Sekarang Indonesia memasuki PJPT II dengan Repelita VI, VII, VIII, IX dan X (periode pembangunan 25 tahun 1994/95 s.d 1998/99). Dengan Pelita I s.d V Produk Nasional Bruto perkapita yang semula \$ 60 pada tahun 1969 dapat diangkat menjadi \$ 672 pada tahun 1992 (World Bank, 1994). Jadi dengan perencanaan kegiatan dan sekaligus penciptaan anggarannya (baik rutin maupun pembangunan) Pemerintah telah dinilai berhasil dalam meningkatkan perekonomian masyarakat (Sidang Umum MPR, 1993).

Pada Repelita VI diharapkan akan ada investasi sebesar Rp 660 trilyun untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi (g) sebesar rata-rata 6 persen per tahun dengan Incremental Capital Output Ratio (ICOR, z) sebesar 5. Bila $g = 6\%$ dan $z = 5$, maka *investasi yang diperlukan 30 persen* dari Produk Nasional Bruto. Pada tahun 1992 investasi di Indonesia telah mencapai 35 persen (World Bank, 1994). Jadi syarat tumbuh dengan (kendala) z yang tinggi dapat tercapai.

Pajak yang diperlukan adalah 19 persen dari PDB, yaitu dari formula (Musgrave, 1980):

$$t = \frac{0,30 - s + \alpha}{1 - s} \text{ atau}$$

$$t = \frac{0,30 - 0,37 + 0,19}{1 - 0,37} \text{ (World Bank, 1994)}$$

dimana 0,30 adalah investasi yang diperlukan, $zg = 30$ persen, $S =$ propensity to save dan $\alpha =$ persentase pengeluaran Pemerintah dari penghasilan nasional. Menurut perhitungan, porsi pajak terhadap PDB adalah sekitar 21 persen. Bila riil investasi yang diperlukan (*Laporan Bank Dunia 1994*), $zg = 35$ persen (mungkin karena $z = 5$, $g = 7$), $s = 0,37$ dan $\alpha = 0,19$, maka pajak yang diperlukan adalah 26,9 persen dari PDB. karena itu usaha penarikan pajak harus ditingkatkan (data 1992). Apabila ICOR dapat ditekan pajaknya dapat dikurangi, dengan asumsi g dan s tetap misalnya ICOR 4, pajak yang diperlukan cukup 9 persen dari PDB.

Karena pembangunan nasional dilaksanakan dalam bentuk proyek, maka yang diperhatikan selain perencanaan dan pelaksanaan proyek yang andal ialah pengawasan proyek.

Pengawasan Proyek

Kiranya sangat tepat apa yang dikemukakan oleh Sudjana Surawidjaja (Surawidjaja, 1995). dalam diskusi Panel BUMN Menjelang Era 2000, bahwa pengawasan dalam era globalisasi itu harus menjamin transparansi, independensi dan kompetensi, serta dapat menekan risiko dan meningkatkan kinerja suatu kegiatan (ekonomi). Ini semua agar tercipta pengawasan mandiri secara intern, mengurangi pengawasan ekstern, menumbuhkan kredibilitas terhadap kreditor/investor baik di dalam maupun di luar negeri.

Transparansi dalam perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban menciptakan akuntabilitas

dan auditabilitas. Dalam hal ini perlu penciptaan *Sistem Akuntansi Pemerintah* yang baik sehingga pencatatan, pelaporan dan pendokumentasian data untuk pembuatan Rencana Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Negara dapat lebih akurat.

Independensi dapat menciptakan pengawasan yang berarti, yaitu memberikan kebenaran dan kenyataan. Sebagai ahli harus mengikuti norma/peraturan sehingga menepuk disiplin diri.

Kompetensi teknis berarti dengan kewenangan dan keahlian memberikan bantuan untuk mawas diri dan tanggap agar tantangan dapat diubah menjadi peluang karena kenyataan lingkungan berubah cepat. Dengan bantuan komputerisasi, kompetensi teknis dan pengawasan dapat ditingkatkan.

Semua itu mengarah ke efisiensi yang merupakan syarat utama

agar kita mampu bersaing di era globalisasi ini.

KEPUSTAKAAN

- R.A.Musgrave dan P.B.Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw Hill Book Co.,N.Y., 1980.
- R.I.*Rencana Anggaran, Pendapatan dan Belanja Negara 1994/1995*, Jakarta, 1994.
- R.I.Repelita Keenam, Jakarta, 1994.
- R.I., *Pidato Bertanggungjawaban/ Mandataris MPR RI di depan Sidang Umum MPR RI 1 Maret 1993*, Jakarta, 1993.
- Sudjana Surawidjaja, *Pengawasan Mandiri, Sinergi Pengawasan dan Independensi*, Jakarta, 1995.
- World Bank, *World Development Report 1994*, Oxford University Press, Oxford, 1994.