15

PENGELUARAN PEMERINTAH DAN KEUANGAN NEGARA

TIK:
Setelah mengikuti mata kuliah ini mahasiswa memahami pokok-pokok pengeluaran dan penerimaan pemerintah.

TIU:
Setelah mengikuti mata kuliah ini mahasiswa diharapkan mampu menganalisis peran kebijakan ekonomi pemerintah dalam perekonomian.

Sub Pembahasan:
- Pengeluaran Pemerintah
- Penerimaan Pemerintah
- Teori Beban Pajak

Pada bab yang lalu Pengeluaran Pemerintah sebagai suatu sektor baru dibahas sedikit saja padahal sebagai persentase dari Produk Nasional Bruto Pengeluaran Pemerintah ini makin lama makin besar, demikian juga jumlah absolutnya makin lama makin besar. Dahulu diduga bahwa peranan pemerintah di negara-negara yang sudah berkembang itu kecil, tapi ternyata bahwa sesudah Perang Dunia ke II itu besar. Pada tahun 1973 persentase pajak dari Produk Nasional Bruto untuk masing-masing negara maju dan sedang berkembang adalah: Swedia 43, Perancis 38, Jerman Barat 35, Inggris 35, Kanada 32, Amerika Serikat 32, Swiss 23,Jepang 21, Spanyol 21, Jamaika 17, Colombia 16, India 15, Pilipina 11, Nigeria 9,5, Mexiko 7, Afghanistan 6. Nampaknya agak ganjil bahwa justru di negara-negara yang sedang berkembang di mana peranan pemerintah amat dibutuhkan, persentase pajak ini kecil. Namun peranan pemerintah ini tidak terbatas pada pemajakan dan pengeluaran uang saja.
Sampai berapa jauh peranan pemerintah dan negara tergantung pada filsafat negara itu sendiri. Ada negara-negara yang memberikan kebebasan sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang, dan pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan-kegiatan masyarakat. Pada masa lampau negara seperti ini menganut filsafat *laissez faire* seperti dianut Perancis sesudah Revolusi abad 18 dan sedikit banyak dianut Amerika Serikat pada permulaan

perkembangannya pada abad yang sama. Ada juga negara yang pemerintahnya memimpin dan mengurus hampir segala macam sampai-sampai memiliki semua alat produksi. Negara ini menganut filsafat sosialisme/komunisme. Sebagai produk perkembangan modern Indonesia memberi kesempatan yang besar kepada setiap anggota masyarakat di samping peranan pemerintah yang besar, meskipun persentase pengeluaran pemerintah Indonesia lebih kecil daripada Amerika Serikat. Di negara-negara yang dulunya menganut filsafat *laissez faire* juga terjadi perubahan-perubahan yang mengarah pada campur tangan pemerintah yang makin besar. Sedang di negara-negara sosialis/komunis juga terjadi perubahan-perubahan ke arah pemberian kebebasan lebih besar pada anggota masyarakatnya. Evolusi di negara-negara yang menganut *laissez faire* ini adalah: mula-mula pemerintah hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban saja; kemudian pemerintah menjadi abdi dari keperluan-keperluan yang perlu diatur dalam masyarakat; akhirnya yang banyak terdapat sekarang adalah pemerintah sebagai *untrepreneur* dan pendorong pembaharuan dan pembangunan masyarakat, atau menjadi *development agent.* Inilah juga yang dianut Indonesia dan beberapa negara tetangganya. Inilah pula satu sebabnya mengapa Indonesia dan Malaysia mempunyai rencana pembangunan berjangka, sedangkan Amerika Serikat, Jepang, Australia tidak.

Pemerintah menjalankan peranannya dengan:

1. Pengaturan: a. penentuan kebijaksanaan, b. pemberian pengarahan dan bimbingan, c. perizinan, d. pengawasan. Hasilnya adalah berbagai peraturan.
2. Pemilikan sendiri usaha ekonomi dan sosial yang penyelenggaraannya dapat dilakukan sendiri atau oleh swasta.
3. Penyelenggaraan sendiri berbagai kegiatan ekonomi dan sosial.

Semuanya itu memerlukan uang yang dituangkan dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN). Dari situlah kita dapat mengetahui berapa rencana dan realisasi penerimaan dan pengeluaran setiap tahun. APBN ini dapat kita baca dari antara lain Nota Keuangan.

Kegiatan pemerintah, terdiri dari:

1. Kegiatan produksi, terutama produksi jasa administrasi, perizinan, pengaturan, pengangkatan, perhubungan, penerangan (radio, TV), pertahanan, perlindungan hukum, pendidikan, ketertiban, sampai pada produksi gas, listrik, air minum, emas perak dan lain-lain. Banyak kegiatan produksi ini diselenggarakan oleh perusahaan-perusahaan pemerintah yang berbentuk hukum Persero, Perjan, dan Perum.
2. Kebijaksanaan fiskal dan moneter. Kebijaksanaan fiskal adalah kebijaksanaan dalam penerimaan dan pengeluaran anggaran yang membuat anggaran itu seimbang, defisit, atau surplus. Kebijaksanaan moneter adalah kebijaksanaan dalam keuangan: meng-awasi laju inflasi, arah dan besarnya kredit, lalu lintas devisa

dan kurs uang asing.

3. Konsumsi. Pemerintah baik pusat, propinsi, maupun kabupaten adalah konsumen yang amat besar bagi barang-barang dan jasa-jasa yang sebagian dihasilkan oleh peme-rintah sendiri, sebagian lagi oleh swasta. Kertas, alat tulis kendaraan, bahan bakar, semua itu dihasilkan swasta.
4. Kesejahteraan, pemerintah mengeluarkan biaya juga untuk kegiatan kesejahteraan yang terdiri dari pensiun, subsidi untuk berbagai macam barang dan maksud, bantuan pada proyek-proyek sosial dan keagamaan yang mungkin tidak dihitung dalam PDB atau PNB, tapi mempunyai peranan penting dalam memelihara kesejahteraan masyarakat.

Berbagai kegiatan tersebut memerlukan dana yang diterima dari berbagai sumber. Untuk dapat memahami penerimaan dan pengeluaran pemerintah ini hendaknya kita memahami dahulu struktur APBN seperti pada tabel 6.1. *Penerimaan dalam negeri adalah* penerimaan yang berasal dari sumber-sumber di dalam negeri yang dilawankan dengan penerimaan yang berasal dari luar negeri berbentuk pinjaman, bantuan, dan lain-lain. *Pengeluaran rutin* adalah pengeluaran untuk kegiatan-kegiatan rutin yang permanen dan terus menerus. Selisih antara penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin dinamai *tabungan pemerintah.* Gagasannya sama dengan tabungan perseorangan dan rumah tangga. Tabungan pemerintah inilah yang digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan. Pengeluaran untuk kegiatan pembangunan ini dinamai *pengeluaran pembangunan.* Karena pengeluaran pembangunan itu besar sekali untuk menutupi kekurangannya diperlukan dana dari luar negeri yang dinamai *penerimaan bantuan luar negeri.* Tabungan pemerintah plus bantuan luar negeri adalah *dana pembangunan* yang seharusnya dihabiskan untuk *pengeluaran pembangunan.* Dengan demikian penerimaan itu terdiri dari dua macam: penerimaan dalam negeri dan bantuan luar negeri. Pengeluaran pun ada dua macam: pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Kita lihat satu-satu apa yang terdapat di belakang pengeluaran pemerintah, G. dan penerimaan pemerintah, T.

PENGELUARAN PEMERINTAH

Tabel 6.2. memperlihatkan struktur pengeluaran rutin dan pembangunan untuk tahun anggaran 1979/80. Pengeluaran rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, subsidi daerah otonom, bunga dan cicilan hutang, dan lain-lain. Pengeluaran untuk belanja pegawai sudah jelas. Yang dimaksud dengan belanja barang adalah pembelian alat-alat kantor, biaya perjalanan dinas *(?),* biaya pemeliharaan, baik untuk barang-barang yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Subsidi daerah otonom adalah subsidi pada Dati I untuk berbagai maksud seperti penggajian guru-guru SD Inpres dan pembayaran gaji tenaga medis Puskesmas. Yang dimaksud dengan hutang dalam pembayaran bunga dan

cicilan adalah hutang negara kepada luar negeri yang beraneka ragam dan juga hutang di dalam negeri kepada masyarakat. Akhirnya pengeluaran rutin lain-lain termasuk pengeluaran untuk su-rat menyurat, giro pos, pemilu, subsidi impor pangan komersial, subsidi pada Pertamina, subsidi bahan bakar minyak, dan lain-lain.

TABEL 6.1. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, 1979/1980. (dalam milyar rupiah)

Penerimaan	Jumlah	Pengeluaran	Jumlah
A. PEN. DALAM NEGERI	5.440,5	A. PENG. RUTIN	3.445,9
I. Pajak langsung	4.113,1	I. Belanja pegawai	1.361,3
1. Pajak pendapatan	144,6	1. Tunjangan beras	185,0
2. Pajak perseroan	228,2	2. Gaji/pensiun	1.002,3
3. Pajak perseroan minyak	3.344,8	3. Biaya makan (lauk pauk)	108,9
4. MPO	289,9	4. Lain-lain belanja pegawai negeri	36,1
5. IPEDA	64,1	5. Belanja pegawai luar negeri	29,0
6. Lain-lain	41,5		
II. Pajak tidak langsung	1.160,1	II. Belanja barang	519,4
1. Pajak penjualan	277,4	1. Dalam negeri	490,2
2. Pajak penjualan impor	112,8	2. Luar negeri	29,2
3. Cukai	298,5		
4. Bea masuk	280,6	III. Subsidi daerah otonom	649,4
5. Pajak ekspor	172,8	1. Irian Jaya	24,5
6. Lain-lain	18,0	2. Daerah otonom lainnya	624,9
III. Penerimaan bukan pajak	167,3	IV. Bunga dan cicilan hutang	606,7
		1. Dalam negeri	9,2
		2. Luar negeri	597,5
		V. Lain-lain	309,1
B. PEN. PEMBANGUNAN	1.493,5	B. PENG. PEMBANGUNAN	3.488,1
I. Bantuan program	64,7	I. Pembiayaan dalam rupiah	2.059,3
II. Bantuan proyek	1.428,8	II. Bantuan proyek	1.428,8
JUMLAH	6.934,0	JUMLAH	6.934,0

Sumber : Nota Keuangan, 1979/80.

TABEL 6.2. Ikhtisar APBN, 1969/1970 – 1978/1979 (dalam milyar rupiah)

	1969/ 1970	1970/ 1971	1971 1972	1972/ 1973	1973/ 1974	1974/ 1975	1975/ 1976	1976/ 1977	1977/ 1978	1978/1979 Semester I[1)]
Penerimaan dalam negeri	243,7	344,6	428,0	590,6	967,7	1.753,7	2.241,9	2.906,0	3.535,4	1.889,7
Pengeluaran rutin	216,5	288,2	349,1	438,1	713,3	1.016,1	1.332,6	1.629,8	2.148,9	1.067,1
Tabungan Pemerintah	27,2	56,4	78,9	152,5	254,4	737,6	909,3	1.276,2	1.386,5	822,6
Bantuan luar negeri	91,0	120,4	135,5	157,8	203,9	232,0	491,6	783,8	773,4	439,4
a. bantuan program	(65,7)	(78,9)	(90,5)	(95,5)	(89,8)	(36,1)	(20,1)	(10,2)	(35,8)	(24,9)
b. bantuan proyek	(25,3)	(41,5)	(45,0)	(62,3)	(114,1)	(195,9)	(471,4)	(773,6)	(773,6)	(414,5)
Dana pembangunan	118,2	176,8	214,4	310,3	458,3	969,6	1.400,9	2.060,0	2.159,9	1.262,0
Pengeluaran pembangunan	118,2	169,6	195,9	298,2	450,9	961,8	1.397,7	2.054,5	2.156,8	997,1
a. nilai rupiah	(92,9)	(128,1)	(150,9)	(235,9)	(336,8)	(765,9)	(926,3)	(1.280,9)	(1.419,2)	(582,6)
b. bantuan proyek	(25,3)	(41,5)	(45,0)	(62,3)	(114,1)	(195,9)	(471,4)	(773,6)	(737,6)	(414,5)
Saldo anggaran lebih/kurang	—	+ 7,2	+ 18,5	+ 12,1	+ 7,4	+ 7,8	+ 3,2	+ 5,5	+ 3,1	+ 264,9

1) Angka sementara.
Sumber : Nota Keuangan, 1979/80.

Berdasarkan jenis pengeluaran pembangunan terdiri dari:

A. Pembiayaan Departemen / Lembaga
   1. Departemen / Lembaga
   2. Departcmen Hankam
B. Pembiayaan bagi daerah
   1. Bantuan pembangunan desa
   2. Bantuan pembangunan kabupaten
   3. Bantuan pembangunan Dati I
   4. Irian Taya
   5. Pembangunan SD
   6. Pelayanan kesehatan / Puskesmas
   7. Bantuan pembangunan pasar
   8. Bantuan penghijauan
   9. Timor Timur
   10. Ipeda
C. Pembiayaan lain-lain
   1. Subsidi pupuk
   2. Penyertaan modal pemerintah
   3. Lain-lain
D. Bantuan proyek.

Contoh di atas ini dikutip dari pengeluaran pembangunan Semester I, 1978 / 1979.

Di dasarkan pada sektor pengeluaran pembangunan ini terdiri atas 18 sektor (1979 / 1980, dalam ribuan rupiah).

1.	SEKTOR PERTANIAN DAN PENGAIRAN	419.403.100
	Sub Sektor Pertanian	157.538.300
	Sub Sektor Pengairan	261.864.800
2.	SEKTOR INDUSTRI	401.894.500
	Sub Sektor Industri	401.894.500
3.	SEKTOR PERTAMBANGAN DAN ENERGI	392.845.300
	Sub Sektor Pertambangan	36.381.600
	Sub Sektor Energi	356.463.700
4.	SEKTOR PERHUBUNGAN DAN PARIWISATA	512.210.600
	Sub Sektor Prasarana Jalan	272.824.400
	Sub Sektor Perhubungan Darat	58.418.400
	Sub Sektor Perhubungan Laut	113.602.700
	Sub Sektor Perhubungan Udara	52.684.600
	Sub Sektor Pos dan Telekomunikasi	6.403.100
	Sub Sektor Pariwisata	8.277.400
5.	SEKTOR PERDAGANGAN DAN KOPERASI	25.518.100
	Sub Sektor Perdagangan	7.111.900
	Sub Sektor Koperasi	18.406.200
6.	SEKTOR TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI	165.633.800
	Sub Sektor Tenaga Kerja	19.434.400
	Sub Sektor Transmigrasi	146.199.400
7.	SEKTOR PEMBANGUNAN DAERAH DESA DAN KOTA	330.043.400
	Sub Sektor Pembangunan Daerah, Desa dan Kota	330.043.400
8.	SEKTOR AGAMA	18.988.000
	Sub Sektor Agama	18.988.000

9.	SEKTOR PENDIDIKAN, GENERASI MUDA, KEBUDAYAAN NASIONAL DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA	356.123.400
	Sub Sektor Pendidikan Umum dan Generasi Muda	316.728.500
	Sub Sektor Pendidikan Kedinasan	25.476.100
	Sub Sektor Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa	13.918.800
10.	SEKTOR KESEHATAN, KESEJAHTERAAN SOSIAL, PERANAN WANITA, KEPENDUDUKAN DAN KELUARGA BERENCANA	132.925.600
	Sub Sektor Kesehatan	90.144.400
	Sub Sektor Kesejahteraan Sosial dan Peranan Wanita	17.176.800
	Sub Sektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	25.604.400
11.	SEKTOR PERUMAHAN RAKYAT DAN PEMUKIMAN	77.905.600
	Sub Sektor Perumahan Rakyat dan Pemukiman	77.905.600
12.	SEKTOR HUKUM	30.635.000
	Sub Sektor Hukum	30.635.000
13.	SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN NASIONAL	254.300.000
	Sub Sektor Pertahanan dan Keamanan Nasional	254.300.000
14.	SEKTOR PENERANGAN, PERS DAN KOMUNIKASI SOSIAL	17.391.900
	Sub Sektor Penerangan, Pers dan Komunikasi Sosial	17.391.900
15.	SEKTOR ILMU PENGETAHUAN, TEKNOLOGI DAN PENELITIAN	58.147.700
	Sub Sektor Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	4.935.000
	Sub Sektor Penelitian	53.212.700
16.	SEKTOR APARATUR PEMERINTAH	103.511.700
	Sub Sektor Aparatur Pemerintah	103.511.700
17.	SEKTOR PENGEMBANGAN DUNIA USAHA	68.892.300
	Sub Sektor Pengembangan Dunia Usaha	68.892.300
18.	SEKTOR SUMBER ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP	121.680.000
	Sub Sektor Sumber Alam dan Lingkungan Hidup	121.680.000
	JUMLAH	3.488.050.000

PENERIMAAN PEMERINTAH

Untuk membiayai berbagai pengeluaran ini pernerintah harus mempunyai penerimaan. Seperti terlihat pada tabel 6.1. penerimaan itu terdiri dari penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Sedang penerimaan dalam negeri terdiri dari pajak langsung, pajak tidak langsung, dan penerimaan bukan pajak. Menurut hukum, *pajak langsung* adalah "pajak yang dipungut secara periodik menurut kohir (daftar piutang pajak)" *dan pajak tidak langsung* adalah "pajak yang hanya dipungut kalau pada suatu ketika terdapat suatu peristiwa atau perbuatan", pajak ini tidak dipungut dengan Surat Ketetapan Pajak, jadi tidak ada kohirnya. Ciri pokok pajak langsung adalah pengenaannya dilakukan berkala, misalnya setahun sekali. Menurut Ekonomika pajak langsung adalah pajak yang dibebankan langsung pada orang yang harus menanggung dan membayarnya; sedang pajak tidak langsung adalah pajak yang dikenakan pada orang yang harus menanggung dan membayarkan lewat orang lain atau lewat suatu peristiwa, atau lewat sesuatu barang dan jasa. Soal definisi ini merupakan pembicaraan lebih lanjut dalam ilmu hukum pajak dan

keuangan negara sehingga tidak perlu dibahas lebih jauh. Dalam APBN pajak langsung ini terdiri dari beberapa komponen. *Pajak pendapatan* adalah pajak atas gaji, upah, honorarium dan pendapatan seseorang. Ada sesuatu jumlah minimum yang di bawahnya sesuatu pendapatan tidak dikenal pajak. Untuk tahun 1977 misalnya Rp 135.000,00 untuk perseorangan yang belum berkeluarga. Di bawah jumlah itu adalah pendapatan bebas pajak. *Pajak perseroan* adalah pajak atas keuntungan yang didapat oleh badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, dan perseroan-perseroan. *Pajak perseroan minyak* tentunya adalah pajak perseroan perusa-haan-perusahaan minyak. *MPS* (Menghitung Pajak Sendiri) dan *MPO* (Menghitung Pajak Orang lain) adalah teknik pemungutan pajak. Dalam MPS wajib pajak menghitung sendiri besarnya pendapatan, kekayaan, atau laba dan kemudian menghitung sendiri besarnya pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara, dalam MPO pembayaran (tanggungan beban) oleh wajib pajak tapi perhitungan dan penyetoran oleh orang lain. *Ipeda* (Iuran Pembangunan Daerah) adalah pajak yang dikenakan pada tanah yang berbeda-beda tergantung pada kelas kesuburannya. Bersama-sama dengan dana bantuan pembangunan dari pemerintah pusat penerimaan Ipeda ini langsung digunakan untuk menunjang pembangunan daerah. Lain-lain pajak langsung terdiri dari pajak kekayaan, pajak atas bunga-dividen dan royalty (PBDR).

Pajak tidak langsung terdiri dari pajak penjualan, pajak penjualan impor, cukai, bea masuk, pajak ekspor, dan "lain-lain". *Pajak penjualan* adalah pajak yang dikenakan atas penyerahan barang. Kalau seseorang membeli barang dengan harga Rp 10.000,00 dan pajaknya adalah 10% maka pembeli harus membayar Rp 10.000,00 plus Rp 1.000,00 pajak. Jadi yang menanggung beban adalah pembeli, tapi yang menyetor dan yang dipungut pajaknya adalah penjual. Hanya apabila pembelinya itu adalah negara (misalnya beli ban untuk kendaraan dinas) yang dipotong adalah penjualnya, tapi sebelum dipotong penjualnya sudah menaikkan harga dulu, sehingga sesudah dipotong nanti harganya tetap. Pajak penjualan ini berkisar antara 5% — 20%, tapi barang-barang yang penting seperti beras, minyak tanah, dan minyak kelapa sawit tidak dikenal pajak. *Pajak penjualan impor* adalah pajak atas barang-barang impor, dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan industri dalam negeri serta pemantapan kestabilan harga. Setiap negara di dunia mempunyai pajak seperti ini. Negara lain yang mengimpor barang dari Indonesia akan mengenakan pajak atas barang itu sehingga harganya jadi mahal. Inilah yang dianggap hambatan bagi perniagaan bebas. Dengan berbagai jalan negara-negara menuntut agar pajak semacam ini diturunkan, sehingga keluarlah perjanjian-perjanjian internasional. Hasilnya antara lain adalah Brussels Tariff Nomenclature (BTN) yang mengatur besarnya tarif pajak penjualan impor. *Cukai* adalah pungutan atas barang-barang tertentu yang dalam hal ini terdiri dari tembakau, gula, bir, dan alkohol sulingan. *Bea masuk* adalah pungutan atas barang-barang yang diimpor baik untuk dipakai sendiri maupun untuk dijual. Tarif bea masuk ini berbeda-beda

untuk barang-barang yang mewah dengan barang-barang essensiil, bahkan beras, gandum dan bahan pokok lainnya dibebaskan. Makin mewah barang impor itu makin tinggi tarifnya. Seperti pajak penjualan impor bea masuk ini mendorong harga barang-barang jadi mahal, karena memang dimaksudkan untuk melindungi sektor-sektor industri yang sedang dibina. Untuk memperlancar hubungan perdagangan antara sesama negara Asean telah disepakati untuk mengadakan sistem preferensi (preferential trading arrangements), berupa keringanan bea masuk terhadap barang-barang yang diperdagangkan antara sesama negara Asean. Sampai sekarang sudah meliputi 826 jenis barang. Dengan adanya persetujuan antara negara seperti itu diharapkan harga tidak terlalu tinggi dan sektor industri tetap berkembang. *Pajak expor* adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang yang di expor. Besar tarif pajak expor ini berbeda-beda menurut kebijaksanaan pemerintah dalam pengembangan industri dalam negeri. Tarif untuk kayu bulat adalah 20%, sedang atas kayu hasil industri dan hasil olahan lain adalah 0 %. Sedikit banyak pajak expor ini menghambat arus expor barang-barang, karena itu untuk mendorong expor barang yang lemah se-ringkali tarifnya diturunkan. Pajak tidak langsung lain-lain terdiri dari bea meterai dan bea lelang.

Penerimaan bukan pajak adalah penerimaan-penerimaan departemen-departemen dan lembaga pemerintah meliputi penerimaan di bidang jasa, pendidikan, penjualan hasil pertanian; peternakan, penjualan rumah, pendapatan hasil sitaan, penerimaan kejaksaan/peradilan, penerimaan kembali pinjaman pemerintah, penerimaan dari bagian laba perusahaan negara dan bank-bank pemerintah.

Akhirnya penerimaan pembangunan berasal dari luar negeri dalam bentuk pinjaman, pemberian dan lain-lain. Penerimaan ini terdiri dari bantuan program, bantuan proyek, dan fasilitas kredit ekspor. Semenjak tahun anggaran 1978/1979 pemerintah telah berhasil memperoleh sumber dana pembangunan dalam bentuk pengeluaran obligasi luar negeri, yang tidak lain daripada utang jangka panjang pada masyarakat di luar negeri. Demikian itulah susunan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara.

Dalam setiap anggaran kita lihat jumlah penerimaan sama dengan jumlah pengeluaran; Inilah yang dinamai anggaran seimbang. Anggaran seimbang ini dianut oleh pemerintah Indonesia dengan maksud tertentu, salah satu di antaranya adalah untuk mengendafikan laju inflasi. Sedangkan dengan anggaran berimbang saja inflasi rnasih terjadi, apalagi dengan anggaran defisit. Anggaran defisit adalah anggaran yang pengeluarannya lebih tinggi dari penerimaan. Beberapa negara di dunia menganut anggaran defisit ini, yang dasar teorinya juga ada. Selisihnya rnungkin dibiayai dari pencetakan uang baru, atau dari pinjaman pada bank-bank. Meskipun dalam rencana penerimaan itu sama dengan pengeluaran, tapi realisasinya tidak selalu demikian. Lihat saja pada tabel 6.1. Selama 8 tahun, 1970/1971 — 1977/1978 selalu terdapat surplus antara Rp 3,1 milyar — Rp 18,5 milyar. Surplus ini mungkin disebabkan oleh ketidakmampuan departemen-departemen dan lembaga-lembaga untuk

menggunakan uang sesuai rencana, atau salah hitung harga barang misalnya, atau kesulitan-kesulitan teknis administarif dalam mencairkan uang. Sebenarnya ada juga negara yang merencanakan anggaran surplus pada tahun-tahun tertentu yang diramalkan akan makmur, dengan maksud untuk menutup defisit pada tahun-tahun kering, resessi atau depressi.

Anggaran penerimaan dan pengeluaran ini tidak hanya dibuat oleh pemerintah pusat saja, tapi juga oleh pemerintah propinsi dan kabupaten. Sebagian pengeluaran pemerintah pusat dilewatkan pada atau merupakan, pengeluaran pemerintah daerah juga, seperti Ipeda, bantuan pembangunan yang dituangkan pada macam-macam Inpres. Karena itu yang dimaksud dengan pengeluaran pemerintah termasuk juga pemerintah Dati I dan II meskipun tidak semua pengeluaran Dati I dan II adalah pengeluaran pemerintah pusat. Anggaran pemerintah daerah ini dinamai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Daerah (APBD).

TEORI BEBAN PAJAK

Dengan semakin banyaknya pelayanan pemerintah pada masyarakat, makin banyak pula biaya yang diperlukan. Sebagian besar penerimaan sampai sekarang ini berasal dari pajak perseroan minyak. Tapi kita tidak dapat mengharapkan yang demikian itu terus menerus. Suatu saat persediaan minyak akan berkurang, bahkan mungkin habis. Pajak-pajak lain diharapkan bertambah misalnya pajak pendapatan yang masih banyak orang yang belum terkena. Siapakah yang harus dibebani pajak dan berapa banyak merupakan persoalan dalam filsafat pajak. Sebagian ahli berpendapat bahwa hanya orang-orang yang memperoleh manfaat dari pelayanan pemerintah saja yang harus membayar pajak, yang besarnya sesuai dengan manfaat yang didapatnya. Pendapat ini dinamai "benefit theory". Menurut pendapat ini orang-orang yang tinggal di pegunungan yang jauh dan tidak memperoleh manfaat apapun dari pelayanan pemerintah tidak perlu membayar pajak meskipun mampu. Sebaliknya keluarga-keluarga yang mendapat pendidikan gratis bagi anak-anaknya, pengobatan cuma-cuma, dan perlindungan dari gangguan harus membayar pajak meskipun miskin. Ahli-ahli lain berpendapat bahwa yang dibebani pajak adalah orang-orang yang mampu sedemikian rupa sehingga terjadi redistribusi pendapatan. Pandangan ini dinamai “Sacrifice theory". Hasil akhirnya adalah semacam kompromi. Secara teoritis orang yang sama dibebani pajak yang sama besarnya, dan orang yang tidak sama, berbeda pula pajaknya. Apabila persentase pajak ini makin tinggi dengan makin tingginya kemampuan seseorang atau sesuatu badan, maka sistim pemajakan bersifat progressif. Apabila sebaliknya dinamai sistim regressif. Pajak pendapatan umumnya di seluruh dunia ini bersifat progressif. Pajak penjualan adalah regressif, karena sebagai persentase dari pendapatan makin kecil dengan makin besarnya pendapatan seseorang. Di samping pajak yang progressif dan regressif, ada juga pajak yang proporsional,

persentasenya tidak berubah dengan makin tingginya pendapatan.

Masalah lain dalam pajak ini adalah : siapakah sebenarnya yang menanggung beban pajak itu? Kalau sebuah perusahaan dibebani pajak perseroan, perusahaan itu dapat memindahkan bebannya pada orang lain, pembeli atau konsumen dengan menaikkan harga barang yang dijualnya. Berapa banyak dia dapat memindahkan bebannya pada orang lain, pembeli atau konsumen dengan menaikkan harga barang yang dijualnya. Berapa banyak dia dapat memindahkan bebannya ini tergantung pada elastisitas permintaan dan penawaran atas barangnya. Inilah yang dinamai "tax incidence", semuanya itu merupakan pengkhususan lebih lanjut salah satu cabang ekonomi yang bernama Keuangan Negara. Segi hukum dari berbagai pajak ini merupakan sasaran Hukum Pajak, cabang dari Hukum Publik.

LATIHAN

1. Apa sebabnya pajak penjualan disebut bersifat regressif?
2. Carilah sebuah contoh APBD propinsi, apakah ada persamaan dalam menyusunnya?
3. Tidakkah sebaiknya KASINO itu diizinkan saja untuk memperoleh penghasilan bagi pemerintah daerah? Berikan alasan saudara!
4. Apa sebabnya cukai dimasukkan ke dalam kategori pajak tidak langsung?
5. "Penduduk di Riau harus membayar pajak untuk menolong penduduk di NTT". Rumuskanlah pendapatan saudara!
6. Apakah maksudnya APBN itu dibuat seimbang? Mungkinkah pemerintah daerah membuat anggaran defisit?
7. Sumber penerimaan apakah yang menurut pendapat saudara, akan menjadi besar dengan cepat di masa yang akan datang?
8. Diskusikanlah kedua teori pembebanan pajak. Bagaimana prakteknya di Indonesia?