

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The Implications of Fiscal Rigidities in Indonesia

Nizar, Muhammad Afdi

2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65772/>
MPRA Paper No. 65772, posted 29 Jul 2015 01:30 UTC

FISCAL RIGIDITIES DAN IMPLIKASINYA DI INDONESIA

Oleh: Muhammad Afdi Nizar *



Rijiditas fiskal (fiscal rigidities) terjadi karena adanya kendala-kendala kelembagaan yang membatasi otoritas anggaran (fiskal) untuk mengubah tingkat atau struktur anggaran negara dalam kurun waktu tertentu. Kendala-kendala tersebut biasanya muncul karena interpretasi yang berbeda dalam keputusan anggaran, yang lahir dari proses kolektif yang melibatkan berbagai kepentingan dan pelaku politik.

Dalam tataran praktis, rijiditas pengelolaan fiskal biasanya diukur atau ditentukan berdasarkan beberapa kriteria, yaitu sebagai berikut (Cetrángolo, Jiménez, & del Castillo, 2010) : pertama, program-program atau kebijakan yang dirancang berdasarkan prinsip manfaat (benefit principle). Program-program atau kebijakan pemberian benefit tersebut ditujukan bagi pihak-pihak yang berkontribusi dalam pembiayaannya dan program ini bersifat wajib/mengikat dalam anggaran. Misalnya program jaminan sosial (social security system) dan dana pensiun; kedua, belanja yang dialokasikan berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan. Misalnya ketentuan belanja minimum untuk pendidikan;

ketiga, adanya hubungan antar tingkat pemerintahan yang berbeda sebagai konsekuensi dilaksanakannya sistem desentralisasi/federalisasi fiskal; keempat, belanja yang dialokasikan karena pengaruh dinamika ekonomi makro, seperti kewajiban pembayaran bunga utang; kelima, adanya

“ Secara gamblang dapat dikatakan bahwa rijiditas fiskal juga terjadi di Indonesia. Namun harus diakui bahwa kriteria yang umum digunakan didasarkan pada komponen belanja yang bersifat wajib atau mengikat (non-discretionary spending). ”

konsensus dimana pendapatan negara yang bersifat extraordinary tidak dialokasikan untuk belanja wajib (mandatory) dan penggunaannya untuk membiayai pengeluaran rutin harus dihindari. Misalnya pendapatan royalti minyak dan gas, serta barang tambang lainnya; keenam, adanya perbedaan pandangan (disputes) di sektor pemerintah sendiri, terutama ketika banyak dijumpainya earmarking. Misalnya earmarking untuk mahkamah agung, belanja pertahanan, dan biaya pemungutan pajak untuk institusi perpajakan; dan ketujuh, adanya kebijakan fiskal implisit yang ditempuh melalui program insentif berupa keringanan pajak untuk sektor atau kegiatan produktif tertentu.

*) Peneliti Madya, Badan Kebijakan Fiskal-Kementerian Keuangan RI

Kebijakan ini lebih dikenal dengan tax expenditures yang tidak dijabarkan dengan jelas dalam anggaran.

Dengan merujuk pada kriteria rijiditas fiskal yang dikemukakan di atas, muncul pertanyaan, apakah rijiditas fiskal juga dijumpai dalam pengelolaan anggaran di Indonesia? Secara gamblang dapat dikatakan bahwa rijiditas fiskal juga terjadi di Indonesia. Namun harus diakui bahwa kriteria yang umum digunakan didasarkan pada komponen belanja yang bersifat wajib atau mengikat (non-discretionary spending). Komponen belanja yang dimaksud adalah belanja pegawai, belanja (transfer) daerah, pembayaran bunga utang, dan belanja subsidi. Padahal kalau kita telusuri lebih dalam, masih ada komponen belanja yang sebenarnya telah membelenggu anggaran sehingga mengalami rijiditas. Adanya penetapan belanja pendidikan sebesar 20% dari total anggaran belanja misalnya sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tidak bisa dipungkiri telah ikut andil dalam rijiditas fiskal. Demikian pula dengan belanja/transfer daerah berupa dana alokasi khusus (DAU) yang merupakan belanja wajib dan rijid menjadi semakin rijid karena harus tunduk pada ketentuan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengamanatkan alokasi DAU minimal 26% dari pendapatan dalam negeri neto. Dengan adanya rijiditas tersebut otoritas fiskal tidak memiliki keleluasaan untuk melakukan diskresi atau mengubah besaran anggaran tersebut.

Bila kita cermati perkembangan belanja wajib (non-discretionary spending) sebagai indikasi adanya rijiditas fiskal dalam periode 2000 – 2012, trendnya terus meningkat dengan pertumbuhan sekitar 16,75% rata-rata per tahun, yaitu dari Rp175,5 triliun dalam tahun 2000 menjadi Rp1.125,0 triliun dalam tahun 2012. Dengan tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi tersebut, belanja wajib ini telah menyerap rata-rata sekitar 76,71% dari total belanja setiap tahun atau sekitar 14,0% dari PDB. Alokasi belanja wajib terbesar dalam periode tersebut diperuntukkan bagi

belanja (transfer) daerah yaitu rata-rata sekitar 29,9% dari total belanja per tahun. Kemudian diikuti dengan belanja subsidi (20,3%), pembayaran bunga utang (14,1%), dan belanja pegawai (12,4%).

Implikasi yang pasti muncul akibat adanya rijiditas fiskal yang semakin besar adalah semakin sempitnya ruang fiskal (fiscal space) bagi pemerintah. Ruang fiskal yang sempit ini sekaligus juga mengindikasikan rendahnya otonomi kebijakan fiskal. Dalam periode 2000 – 2012 karena proporsi belanja wajib yang sangat besar (rata-rata sekitar 76,71% rata-rata per tahun), maka ruang fiskal yang tersedia bagi pemerintah rata-rata hanya sekitar 23,3% dari total belanja atau hanya sekitar 4,2% dari PDB rata-rata per tahun.

“ Satu-satunya cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi berbagai persoalan yang muncul akibat rijiditas fiskal tersebut adalah dengan membangun konsensus yang solid dan berkelanjutan diantara pemangku kepentingan. ”

Dengan semakin sempitnya fiscal space serta rendahnya otonomi kebijakan fiskal maka dapat dipastikan akan terjadi belanja yang sangat besar (overspending) pada sektor-sektor tertentu, namun dengan mengorbankan belanja untuk sektor-sektor yang lain. Belanja subsidi yang diberikan selama ini misalnya, tidak bisa dipungkiri telah menyandera belanja negara dan pemerintah dihadapkan pada pilihan kebijakan yang sulit ketika harus memutuskan penghapusan atau pengurangan subsidi. Bahkan, peningkatan belanja akibat belanja wajib ini mendorong peningkatan penerimaan pajak. Hal ini lebih lanjut akan menimbulkan masalah lain karena distorsi ekonomi dan hilangnya insentif untuk meningkatkan efisiensi dalam belanja negara karena sumber dana (anggaran) dijamin tersedia tanpa memperhatikan kinerja.

Kondisi anggaran yang rijid lebih

lanjut akan membatasi kemampuan pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal yang countercyclical. Artinya, kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah menjadi tidak responsif terhadap kondisi perekonomian (economic cycles). Dalam kondisi demikian akan sulit mengharapkan kebijakan fiskal memainkan perannya sebagai instrumen stabilisasi ekonomi. Idealnya, fungsi stabilisasi kebijakan fiskal diupayakan melalui penyesuaian belanja negara/pajak untuk merespon siklus ekonomi. Ketika perekonomian mengalami resesi, pemerintah seyogyanya meresponnya melalui kebijakan peningkatan belanja atau menurunkan penerimaan pajak dan sebaliknya ketika perekonomian mengalami penguatan (ekspansi). Kiranya menjadi mudah dipahami kenapa dari beberapa hasil studi tentang kebijakan fiskal Indonesia memberikan konklusi bahwa kebijakan fiskal cenderung procyclical (Nizar, 2010 dan 2011) dan acyclical atau procyclical (Baldacci, 2009).

Satu-satunya cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi berbagai persoalan yang muncul akibat rijiditas fiskal tersebut adalah dengan membangun konsensus yang solid dan berkelanjutan diantara pemangku kepentingan. Pemerintah sebagai otoritas fiskal perlu diberikan diskresi otonomi yang lebih fleksibel dalam menentukan arah kebijakan fiskal sehingga dapat dengan cepat merespon perubahan kondisi ekonomi makro (siklus ekonomi). (MAN)