

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Pillars of Fiscal Policy

Nizar, Muhammad Afdi

December 2017

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/98516/>
MPRA Paper No. 98516, posted 06 Feb 2020 14:29 UTC

Pillars of Fiscal Policy ¹

Muhammad Afdi Nizar ^α

^α Center for Financial Sector Policy, Fiscal Policy Agency, Ministry of Finance
Jakarta 10710, Indonesia

Correspondence

Muhammad Afdi Nizar
Center for Financial Sector Policy, Fiscal Policy Agency, Ministry of Finance,
Jakarta 10710, Indonesia
Email:
denai69@gmail.com

This paper is not intended to assess and to examine fiscal policies carried out by the fiscal authorities of any country, including the Indonesian government, but only to refresh theoretical fiscal policy functions, which are then linked to some facts of their implementation in a number of countries, especially since the global economic crisis (GEC). Based on the search results it is known that a number of countries such as the United States and European countries carry out the functions of stabilization, allocation, and distribution of fiscal policies in the face of the GEC, so that the recession is not deep and long.

Keywords : countercyclical, allocation function, distribution function, stabilization function, fiscal policy, global economic crisis, economic growth, business cycle

JEL Code: B22, B31, E12, E32, E62, E63, E66, H12

¹ This article have been published in the "APBN Newsletter" Bulletin, Volume 1, No. 4 (2017) with the same title.

ORIGINAL ARTICLE

Pilar-pilar Kebijakan Fiskal [¶]

Muhammad Afdi Nizar ^α

^α Pusat Kebijakan Sektor Keuangan, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Jakarta 10710, Indonesia

Korespondensi

Muhammad Afdi Nizar
Pusat Kebijakan Sektor Keuangan, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Jakarta 10710, Indonesia
Email:
denai69@gmail.com

Tulisan ini bukan bertujuan untuk menilai dan mengkaji kebijakan fiskal yang dijalankan oleh otoritas fiskal negara manapun, termasuk pemerintah Indonesia, melainkan hanya untuk me-*refresh* fungsi-fungsi kebijakan fiskal teoritis, yang kemudian dikaitkan dengan beberapa fakta implementasinya di sejumlah negara, terutama sejak terjadinya krisis ekonomi global (*global economic crisis*, GEC). Berdasarkan hasil penelusuran diketahui bahwa sejumlah negara seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa menjalankan fungsi-fungsi stabilisasi, alokasi, dan distribusi kebijakan fiskal dalam menghadapi GEC, agar resesi tidak dalam dan panjang.

Kata kunci : countercyclical, fungsi alokasi, fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, kebijakan fiskal, krisis ekonomi global, pertumbuhan ekonomi, siklus bisnis

Kode JEL: B22, B31, E12, E32, E62, E63, E66, H12

[¶] Tulisan ini telah dimuat dalam Buletin “APBN Newsletter”, Volume 1, No. 4 (2017) dengan judul yang sama.

1. PENDAHULUAN

Erupsi krisis ekonomi global (*global economic crisis*, GEC) pada tahun 2008 telah membangkitkan kembali animo para pengambil kebijakan di banyak negara terhadap kebijakan fiskal. Pada tahap awal GEC, banyak negara yang berbalik menggunakan stimulus fiskal yang *countercyclical*. Demikian pula pada saat krisis terjadi di kawasan Euro, yang lebih ditekankan adalah kesinambungan (*sustainability*) fiskal jangka panjang untuk menjaga stabilitas makroekonomi. Lebih jauh lagi, GEC juga telah menyebabkan orientasi kebijakan fiskal difokuskan sebagai instrumen untuk pertumbuhan dan pembangunan jangka panjang. Fakta ini mengingatkan kita pada fungsi kebijakan fiskal—yang sangat populer dalam literatur keuangan publik, yang diklasifikasikan oleh Musgrave (1959), yaitu : fungsi stabilisasi ekonomi; fungsi alokasi; dan fungsi redistribusi—yang ternyata masih berguna. Ketiga fungsi kebijakan fiskal ini merupakan pilar-pilar bagi kebijakan fiskal yang ideal.

Tulisan ini bukan bertujuan untuk menilai dan mengkaji kebijakan fiskal yang dijalankan oleh otoritas fiskal negara manapun, termasuk pemerintah Indonesia, melainkan hanya untuk *me-refresh* fungsi-fungsi kebijakan fiskal teoritis, yang kemudian dikaitkan dengan beberapa fakta implementasinya di sejumlah negara, terutama sejak terjadinya GEC.

2. FUNGSI KEBIJAKAN FISKAL

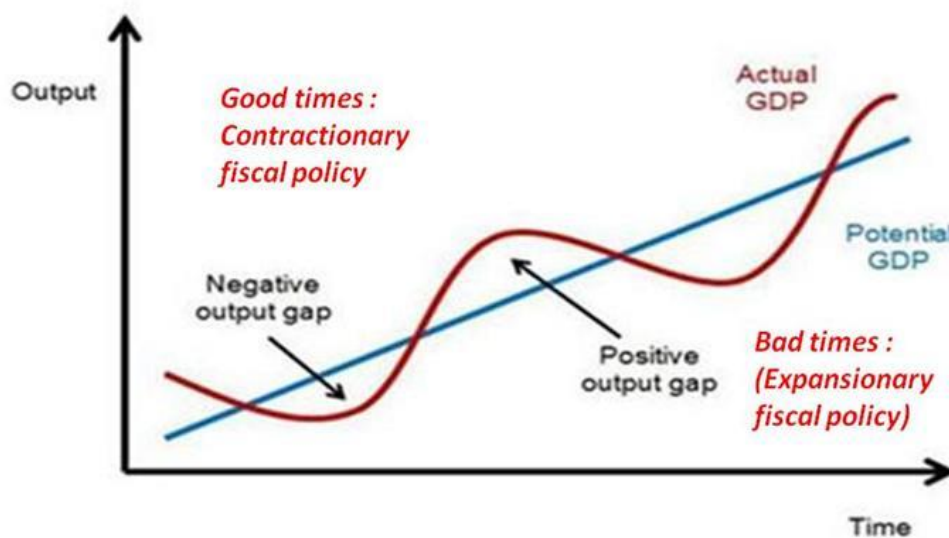
2.1. Fungsi Stabilisasi Ekonomi

Fungsi stabilisasi ekonomi yang diperankan kebijakan fiskal memiliki fitur jangka pendek dan jangka panjang. Dalam jangka pendek, kebijakan fiskal dapat digunakan terutama untuk mengimbangi dampak guncangan ekonomi makro yang menciptakan kesenjangan besar atau persisten antara permintaan agregat dan output potensial sehingga membantu mencegah pengangguran siklikal yang berlebihan dan tekanan inflasi serta risiko pemanasan ekonomi (*overheating*). Sementara dalam jangka panjang, fungsi stabilisasi ini berkaitan dengan upaya mempertahankan agar defisit fiskal dan utang negara tetap berada pada jalur yang *sustainable*, sehingga keuangan negara tidak menjadi sumber ketidakstabilan ekonomi makro (Brahmbhatt & Canuto, 2012).

Dalam literatur, fungsi stabilisasi jangka pendek ini lebih populer dengan istilah *countercyclical fiscal policy*, dimana instrumen fiskal digunakan untuk meratakan (*smooth*) atau

menstabilisasi siklus bisnis atau siklus ekonomi (*business cycle*). Dengan kata lain, kebijakan stabilisasi fiskal ditempuh sebagai respon terhadap kesenjangan output (*output gap*)—yaitu perbedaan antara output aktual (*actual GDP*) dengan output potensial (*potential GDP*)—dalam perekonomian. Adanya kesenjangan output tersebut tercermin pada pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi dan *volatile*.

Ketika perekonomian menguat atau mengalami ekspansi (*good times*)—yang berarti *output gap* bernilai positif (output aktual > output potensial), maka perusahaan-perusahaan beroperasi dengan baik dan banyak orang yang bekerja. Dalam kondisi seperti ini penerimaan pajak akan tercapai (*bouyant*) dan pemerintah harus menekan belanja (kontraktif). Dengan langkah ini anggaran negara akan mengalami surplus dan pemerintah memiliki penyangga untuk membiayai kebijakan-kebijakan yang ekspansif ketika terjadi krisis. Sebaliknya ketika perekonomian melemah atau mengalami kontraksi (*bad times*)—*output gap* bernilai negatif (output aktual < output potensial), maka masyarakat dan perusahaan akan memotong pengeluaran mereka. Jika ini terjadi maka perekonomian akan terus menurun atau bahkan terancam resesi. Dalam situasi ini, respon pemerintah adalah melalui kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif, yaitu dengan mendorong pengeluaran, atau dengan memotong pajak (Kaminsky, Reinhart & Végh, 2004; Sarwat & Mahmud, 2013).



Grafik Siklus Bisnis dan Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal yang *countercyclical* dapat digunakan dengan diskresi pemerintah (*discretionary fiscal policy*) dan dengan penstabil otomatis (*automatic stabilizers*). Desain

kebijakan fiskal diskresioner seringkali direkomendasikan untuk merespon kondisi ekonomi agar pendulum siklus bisnis (siklus ekonomi) menjadi lebih moderat, misalnya kebijakan pemotongan pajak atau penambahan belanja ketika ekonomi melemah (mengalami resesi). Sementara penstabil otomatis seringkali digunakan untuk memitigasi fluktuasi output secara alamiah, tanpa aksi pemerintah secara eksplisit. Misalnya karena output turun, penerimaan pajak juga turun dan tunjangan untuk pengangguran (*unemployment benefits*) meningkat, yang secara otomatis memberikan dukungan untuk meningkatkan permintaan masyarakat (Nizar, 2010; Nizar, 2011; IMF, 2017).

Respon kebijakan fiskal pada situasi ekonomi yang berbeda, dalam tataran praktis, seringkali dinilai berdasarkan posisi keseimbangan anggaran (*budget balance*), terutama keseimbangan umum (*overall budget balance* atau *actual budget balance*), yang menunjukkan perbedaan jumlah pendapatan dan belanja negara. Indikator keseimbangan aktual ini biasanya digunakan untuk menunjukkan posisi fiskal apakah lebih ketat (*tighter fiscal stance*) atau lebih longgar (*looser fiscal stance*), yang selanjutnya digunakan sebagai dasar untuk menentukan arah kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah – apakah memberikan efek ekspansif (*expansionary fiscal policy*) atau kontraktif (*contractionary fiscal policy*) terhadap perekonomian pada suatu periode tertentu (Nizar, 2010; Nizar, 2011; dan Syadullah & Nizar, 2013).

Namun demikian, penentuan arah kebijakan fiskal yang hanya merujuk pada posisi saldo (keseimbangan) anggaran aktual (surplus/defisit) dikhawatirkan akan menyesatkan (*misleading*). Sedikitnya, ada dua faktor utama yang menyebabkan *mislead*-nya penggunaan indikator ini sebagai ukuran penentuan arah kebijakan fiskal. **Pertama**, keseimbangan aktual belum memperhitungkan pengaruh sejumlah faktor yang bersifat sementara dan berada di luar kendali otoritas fiskal. Misalnya, pengaruh fluktuasi yang terjadi dalam kegiatan ekonomi (*economic cycles*). **Kedua**, dengan indikator posisi saldo anggaran tersebut sulit memastikan apakah kebijakan fiskal telah dilakukan pada saat yang tepat, yaitu bersifat ekspansif ketika perekonomian mengalami perlambatan (*bad times*) atau kontraktif ketika perekonomian menunjukkan peningkatan (*good times*). Oleh karena itu, untuk menentukan arah kebijakan fiskal perlu dibedakan antara faktor-faktor yang bersifat siklikal dan mempunyai pengaruh sementara terhadap keseimbangan anggaran dengan pengaruh perubahan kebijakan atau perubahan struktural yang memberikan dampak lebih kuat terhadap keseimbangan anggaran (Nizar, 2010; Nizar, 2011; dan Syadullah & Nizar, 2013).

Implementasi fungsi kebijakan fiskal untuk stabilisasi ini oleh IMF dijadikan sebagai salah satu pilar bagi kebijakan fiskal yang kokoh. Bahkan dikatakan bahwa fungsi ini merepresentasikan kebijakan fiskal yang “cerdas” (*smart fiscal policy*). Tidak mengherankan ketika terjadi GEC, banyak negara, seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa, menggunakan kebijakan yang *countercyclical* ini sebagai respon untuk mencegah agar resesi tidak dalam dan panjang. Kebijakan tersebut juga diimplementasikan karena kebijakan moneter saja tidak dapat memulihkan kondisi *full employment* (IMF, 2017).

Meskipun demikian, kebijakan fiskal yang *countercyclical* ini memang tidak selalu *feasible*, dan pemerintah juga tidak selalu berpegang pada aturan yang paling mendasar ini. Banyak negara yang seringkali mencoba berubah dan mengikuti aturan dasar ini ketika keadaan berjalan buruk. Bahkan di sejumlah negara karena harus fokus pada upaya penurunan defisit anggaran, seringkali kurang memperhatikan kondisi siklikal. Misalnya negara-negara pengeksplor minyak, seperti Arab Saudi yang dihadapkan pada kesulitan akibat penurunan harga minyak lebih dari 50% dari harga puncak tahun 2011. Negara tersebut harus mengurangi belanja pemerintah agar sejalan dengan penerimaan yang lebih rendah. Bahkan negara itu juga melakukan penyesuaian defisit anggaran yang diharapkan turun sebesar \$150 miliar tahun 2017 dan 2018 (IMF, 2017).

2.2. Fungsi Alokasi

Dalam menjalankan fungsi alokasi sumber daya, fokus kebijakan fiskal adalah pada potensi pemerintah untuk memperbaiki kinerja ekonomi melalui kebijakan pengeluaran dan pajak yang meningkatkan efisiensi (teknis dan alokasi) dan memperbaiki kinerja pembangunan jangka panjang dengan mengatasi kegagalan pasar yang kritis. Dalam konteks kekinian, fungsi alokasi ini lebih populer dengan sebutan kebijakan fiskal yang ramah terhadap pertumbuhan (*growth-friendly fiscal policies*), yaitu langkah-langkah fiskal yang berpengaruh, baik secara langsung maupun tidak langsung, terhadap pertumbuhan ekonomi jangka menengah dan jangka panjang.

Kebijakan yang berdampak langsung, meliputi kebijakan perpajakan yang lebih ramah pertumbuhan atau belanja struktural yang secara langsung meningkatkan lapangan kerja, akumulasi modal (modal fisik dan manusia), dan produktivitas. Kebijakan fiskal juga dapat beroperasi secara tidak langsung dengan meningkatkan efektivitas dan pelaksanaan reformasi struktural di pasar tenaga kerja dan pasar produk (IMF, 2017).

Namun demikian, tidak ada rekomendasi *one-size fits all* untuk kebijakan fiskal ramah pertumbuhan, dan reformasi yang akan dilakukan harus disesuaikan dengan kondisi spesifik di masing-masing negara. Di Amerika Serikat misalnya, untuk merevitalisasi dinamika bisnis dan investasi dilakukan reformasi perpajakan untuk korporasi. Demikian pula di Prancis dan Italia, untuk meningkatkan insentif kerja, tersedia ruang untuk pemotongan pajak bagi tenaga kerja. Sementara di Jerman dan Jepang untuk meningkatkan partisipasi angkatan kerja perempuan, pemerintah memberikan insentif pemotongan pajak penghasilan pasangan (IMF, 2017).

Dari sisi pengeluaran, penggunaan sumber daya harus berorientasi pada belanja yang lebih produktif. Langkah pengeluaran yang ramah pertumbuhan diarahkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan menstimulasi stok modal fisik, angkatan kerja, dan produktivitas. Peningkatan modal fisik diupayakan melalui investasi pemerintah, terutama dalam infrastruktur. Banyak negara *emerging markets* dan negara berkembang yang mengatasi kemacetan infrastruktur melalui investasi pemerintah. Namun negara-negara dengan *fiscal space* terbatas, seperti Brasil misalnya, mencoba menawarkan insentif bagi partisipasi sektor swasta dan pembiayaan serta pengelolaan investasi publik yang lebih efisien (IMF, 2015).

Selain itu, pemerintah juga berupaya menciptakan lingkungan yang lebih baik untuk mendorong penciptaan lapangan kerja dan partisipasi di pasar tenaga kerja. Misalnya melalui kebijakan pasar tenaga kerja yang lebih intensif dan pengeluaran yang ditargetkan untuk kelompok tertentu, seperti yang dilakukan Jerman, Italia, dan Jepang. Demikian pula pengeluaran melalui transfer sosial untuk memperbaiki akses terhadap kesehatan dan pendidikan yang diimplementasikan negara-negara *emerging markets* dan negara berkembang untuk menciptakan angkatan kerja yang lebih besar dan lebih produktif. Sementara itu, dalam upaya meningkatkan produktivitas, kebijakan pengeluaran juga perlu diarahkan untuk mendorong inovasi, seperti subsidi untuk riset dan pengembangan (*research and development*, R&D).

2.3. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi kebijakan fiskal bertujuan untuk menyesuaikan distribusi pendapatan, peluang, aset, atau risiko yang muncul dari aktivitas pasar. Dewasa ini, fungsi distribusi kebijakan fiskal ini lebih dikenal sebagai kebijakan fiskal yang mempromosikan

pertumbuhan inklusi. Artinya, kebijakan fiskal memiliki peranan penting untuk memastikan bahwa manfaat pertumbuhan di-*share* lebih luas dalam masyarakat. Promosi kebijakan fiskal harus berlangsung pada semua tingkat pembangunan ekonomi, sebagai bagian dari pendekatan yang komprehensif, termasuk di dalamnya reformasi tenaga kerja, pasar produk, dan sektor keuangan.

Implementasi fungsi distribusi kebijakan fiskal ini bisa terlihat setidaknya melalui dua cara, yaitu : *Pertama*, pengaruhnya terhadap ketimpangan pendapatan melalui instrumen pajak dan transfer. Program transfer yang paling populer adalah program bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer*)—transfer pada rumah tangga miskin manfaatnya tergantung pada kehadiran di klinik kesehatan dan anak-anak di sekolah, yang telah dilakukan sejumlah negara, seperti Jamaika, Pakistan, dan juga Indonesia. Program tersebut bisa menambah pendapatan orang miskin, dan sekaligus menghasilkan insentif untuk pengembangan sumber daya manusia, misalnya, melalui peningkatan kehadiran di sekolah dan tingkat kesehatan yang lebih baik (IMF, 2017). Sementara instrumen pajak digunakan melalui sistem pajak yang progresif yang memperluas cakupan pajak penghasilan pribadi dan mengurangi pengecualian pajak.

Kedua, pengaruhnya dalam mempromosikan kesamaan peluang (*equality of opportunity*) agar individu masyarakat memperoleh kesempatan yang sama dalam mengambil bagian aktif dalam perubahan ekonomi yang cepat (IMF, 2017). Dengan fungsi distribusi, kebijakan fiskal menjadi inklusif ketika membantu masyarakat memperoleh dan mempertahankan keterampilan yang sesuai untuk berpartisipasi penuh dan beradaptasi dengan perubahan ekonomi melalui pendidikan dan kesehatan yang berkualitas, serta jaminan sosial dan pengangguran dalam menghadapi risiko akibat adanya *shock* lapangan kerja.

Fungsi-fungsi kebijakan fiskal yang ramah pertumbuhan (alokasi) dan inklusif (distribusi) memiliki keterkaitan yang tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lain. Ketika pemerintah merealokasikan belanja untuk pembangunan jalan (infrastruktur), dampak positifnya terhadap pertumbuhan ekonomi juga akan berimplikasi pada distribusi pendapatan dan pengelolaan risiko sosial. Pembangunan jalan baru, misalnya, yang menghubungkan daerah terpencil (daerah pinggiran) dengan kota-kota besar, akan dapat

memperbaiki tingkat pendapatan masyarakat miskin (karena terbuka akses ke pasar baru dan harga input pertanian yang lebih murah).

3. PRASYARAT

Untuk mempertahankan kokohnya pilar-pilar kebijakan fiskal tersebut—fungsi stabilisasi (*countercyclical*), alokasi (*growth friendly*), dan distribusi (*inclusive*)—tentunya membutuhkan sumber daya yang besar dan harus disediakan melalui cara-cara yang tidak membahayakan pertumbuhan ekonomi. Artinya, pelaksanaan ketiga fungsi tersebut tetap harus memperhatikan ruang fiskal dan prinsip kehati-hatian (*prudent*). Ruang fiskal yang lebar dapat diupayakan melalui peningkatan kapasitas penerimaan (*tax capacity*) atau melalui pemotongan belanja negara. Peningkatan kapasitas penerimaan dapat diupayakan dengan memperluas basis pajak (*tax base*)—dengan mengeliminasi pengecualian pajak (*tax exemptions*) dan tarif pajak preferensial—atau meningkatkan pajak tidak langsung, yang paling tidak distortif atau memiliki efek minimal terhadap insentif individu untuk bekerja, menabung, dan berinvestasi. Upaya untuk meningkatkan penerimaan juga dapat dilakukan melalui perbaikan administrasi penerimaan dan peningkatan kepatuhan pajak (*tax compliance*).

Sementara itu, dari sisi belanja peningkatan ruang fiskal dilakukan dengan memperbaiki target belanja dan peningkatan efisiensi. Dalam hampir semua kategori belanja, terdapat ruang untuk mencapai *outcomes* yang diinginkan dengan biaya yang lebih rendah. Misalnya kebijakan penghapusan subsidi yang tidak proporsional yang menguntungkan kelompok berpenghasilan lebih tinggi, sebagaimana dilakukan di sejumlah negara, seperti India untuk subsidi makanan dan Nigeria untuk subsidi bahan bakar yang dilakukan melalui mekanisme penetapan harga bahan bakar otomatis sehingga dapat menghasilkan keuntungan fiskal yang substansial (IMF, 2017). Singkat kata, kebijakan fiskal dituntut lebih produktif atau kreatif dalam menegakkan pilar-pilar tersebut dengan keterbatasan sumber daya yang tersedia (*to do more with less*).

REFERENSI

Brahmbhatt, M. and Canuto, O. (2012). Fiscal policy for growth and development. *Economic Premise*, Number 91 (October) Washington DC :World Bank.

- International Monetary Fund. (2015). Making public investment more efficient. *IMF Policy Paper*, Washington, DC.
- International Monetary Fund. (2017). *Fiscal Monitor : Achieving more with less*. (April). Washington DC. : International Monetary Fund.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Nizar, M. A. (2010). Penentuan efek dan arah kebijakan fiskal pemerintah Indonesia : *Fiscal impulse measure*, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, 13 (2): 101 - 128.
- Nizar, M. A. (2011). Siklikalitas kebijakan fiskal di Indonesia, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, 14 (1): 55 - 82.
- Sarwat, J. and Mahmud, A. S. (2013). What is the output gap? *Finance & Development* 50(3) (September): 38 - 39, Washington DC. : International Monetary Fund.
- Syadullah, M. dan Nizar, M. A. (2013). *Kebijakan fiskal di Indonesia : Teori dan praktek*, Jakarta : Ortax