

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan Fiskal adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran negara yang di Indonesia lebih dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Tujuan kebijakan fiskal yaitu untuk mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik. Hal ini dilakukan dengan jalan memperbesar dan memperkecil pengeluaran konsumsi pemerintah, jumlah transfer pemerintah dan jumlah pajak yang diterima pemerintah sehingga dapat mempengaruhi tingkat pendapatan nasional.(Nizar, 2009)

Dari sudut ekonomi makro kebijakan fiskal dapat dilihat dari dua sisi, kebijakan yang bersifat kontraktif (ketat) dan kebijakan yang bersifat ekspansif (longgar). Umumnya kebijakan kontraktif dijalankan ketika perekonomian sedang mengalami pemanasan dengan tujuan meredam perekonomian biasanya dilakukan untuk menekan laju inflasi. Kebijakan fiskal kontraktif juga bisa dilakukan dalam upaya konsolidasi fiskal guna mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan atau dengan kata lain menciptakan kesinambungan fiskal. Kesinambungan fiskal berkaitan dengan keseimbangan primer dan kondisi utang suatu negara. Posisi fiskal akan aman apabila PDB tumbuh lebih tinggi dari

pertumbuhan stok utang dan bersifat *continue* . Buitter dan Graf (2002) mendefinisikan kesinambungan fiskal suatu negara sebagai ketiadaan resiko gagal bayar. Sementara Ntamatungiro (2004) menekankan kebijakan fiskal dapat disebut berkesinambungan apabila kebijakan fiskal dimaksud dapat memelihara rasio utang terhadap PDB minimal konstan, atau secara bertahap menurun. Jika penambahan utang diiringi dengan kenaikan PDB yang sama ataupun lebih besar bukanlah merupakan ancaman bagi kesinambungan fiskal.

Secara operasional, menurut Nizar konsolidasi fiskal (penyehatan APBN) diupayakan melalui pengendalian defisit anggaran dengan langkah-langkah sebagai berikut. *Pertama*, peningkatan pendapatan negara yang dititikberatkan pada peningkatan penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP). *Kedua*, pengendalian dan penajaman prioritas alokasi belanja negara dengan tetap menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar dan alokasi belanja minimum. *Ketiga*, pengelolaan utang negara yang sehat dalam rangka menutupi kesenjangan pembiayaan anggaran yang dihadapi pemerintah. *Keempat*, perbaikan struktur penerimaan dan alokasi belanja negara, dengan memperbesar peranan sektor pajak nonmigas dan pengalihan subsidi secara bertahap kepada bahan-bahan kebutuhan pokok bagi masyarakat yang kurang mampu agar lebih tepat sasaran. *Kelima*, pengelolaan keuangan negara yang lebih efektif, efisien dan berkesinambungan, yang dilakukan antara lain melalui perbaikan manajemen pengeluaran negara.

Sedangkan kebijakan ekspansif dilakukan ketika perekonomian mengalami kelesuan, dengan tujuan sebagai stimulus perekonomian. Pemberian stimulus

fiskal terutama diupayakan melalui optimalisasi belanja negara untuk sarana dan prasarana pembangunan, alokasi belanja negara untuk kegiatan-kegiatan dan sektor-sektor yang mampu menggerakkan perekonomian, serta pemberian insentif fiskal/perpajakan.(Nizar,2009)

Dalam pendekatan Keynes, kebijakan fiskal yang ekspansif dapat menggerakkan perekonomian karena peningkatan pengeluaran pemerintah atau pemotongan pajak mempunyai efek multiplier (pengganda) dengan cara menstimulasi tambahan permintaan untuk barang konsumsi rumah tangga. Apabila pemerintah melakukan pemotongan pajak sebagai stimulus perekonomian, pemotongan pajak akan meningkatkan pendapatan yang siap dikonsumsi atau *disposable income* dan pada akhirnya mempengaruhi permintaan. Kecenderungan rumah tangga untuk meningkatkan konsumsinya dengan meningkatnya hasrat untuk mengonsumsi lebih atau *propensity to income*, menjadi rantai perekonomian untuk peningkatan pengeluaran yang lebih banyak dan pada akhirnya berpengaruh terhadap PDB riil atau pertumbuhan ekonomi.(Surjaningsih, 2012)

Dalam menentukan arah kebijakan fiskal sebenarnya dapat dilihat dari belanja dan pendapatan negara. Idealnya, jika belanja negara lebih besar dari pendapatan negara maka kebijakan yang dilakukan lebih bersifat ekspansif karena mengalami defisit anggaran, sedangkan jika pendapatan negara lebih besar dari belanja negara, hal tersebut menandakan sedang mengalami surplus anggaran dan kebijakan yang dilakukan lebih bersifat kontraktif.

Pada Tabel 1 dijelaskan bahwa dari tahun 2000 sampai 2012 perubahan saldo anggaran pendapatan dan belanja pemerintah. Namun, dengan hanya melihat

perubahan saldo anggaran belum dapat mencerminkan arah kebijakan fiskal. Perubahan saldo anggaran tersebut dapat terjadi karena perubahan kondisi perekonomian atau karena adanya perubahan kebijakan pemerintah baik disisi penerimaan maupun pengeluaran. Jika perubahan tersebut hanya disebabkan oleh perubahan kondisi perekonomian pada umumnya berarti pemerintah mengambil kebijakan fiskal yang netral, sedangkan jika perubahan tersebut disebabkan oleh adanya perubahan kebijakan berarti pemerintah telah mengambil suatu arah kebijakan yang pada akhirnya dapat mempengaruhi permintaan agregat. (Decymus dan Diana, 2003)

Tabel 1. Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2000-2012 (dalam milyar rupiah).

Tahun	APBN		Realisasi		Realisasi Defisit/ Surplus
	Pendapatan	Belanja	Pendapatan	Belanja	
2000	152896,5	197030,3	205334,5	221466,7	-16132,2
2001	263226,6	315756,1	301077,7	341562,7	-40485,0
2002	301874,2	344008,7	298527,5	322179,9	-23652,4
2003	336155,5	370591,8	341396,1	376505,3	-35109,2
2004	349933,7	374351,3	407860,0	437747,6	-29887,6
2005	540126,1	5675069,8	495224,8	511762,4	-16537,6
2006	659115,2	699099,1	637966,7	667129,0	-29162,3
2007	723057,9	763570,8	708494,4	757244,8	-48750,4
2008	781354,1	854660,0	978615,6	985111,1	-6495,5
2009	985725,3	1037067,4	866799,0	950182,2	-83383,2
2010	949656,1	1040473,8	1013992,2	1049787,3	-35795,1
2011	1104902,0	1229558,4	1210600,0	1294999,0	-84399,0
2012	1358200,0	1548300,0	1335700,0	1481700,0	-146000,0

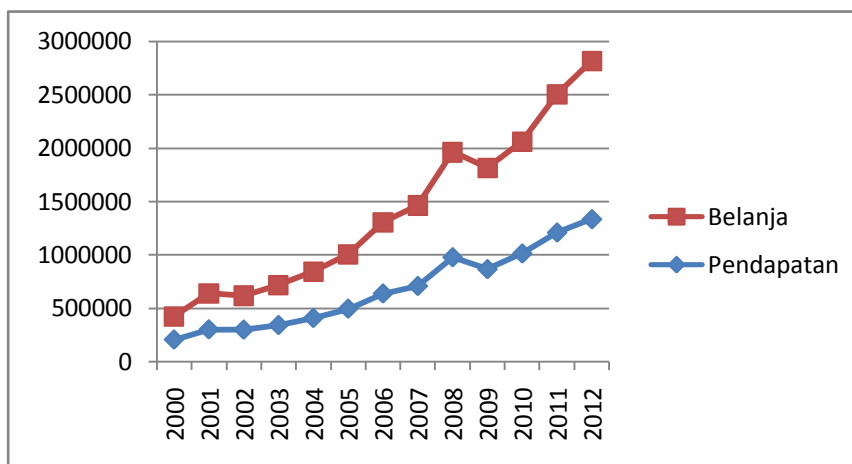
Sumber : Pusat Statistik dan Penelitian, Badan Analisis Fiskal, 2000-2012

Hal yang sama pula ditunjukkan pada Gambar 1 bahwa grafik belanja dan pendapatan menggunakan data tahunan pada umumnya selalu mengalami

kenaikan, walau disebagian tahun pendapatan dan belanja mengalami penurunan dan selalu jumlah belanja lebih besar dari pada pendapatan.

Gambar 1 menunjukkan bahwa belanja negara selalu lebih besar dari pendapatan negara, hal itu berarti saldo anggaran negara selalu mengalami defisit dan kebijakannya selalu ekspansif. Namun, dengan hanya melihat defisit/surplus anggaran saja belum dapat mencerminkan arah kebijakan fiskal perlu dihubungkan dengan tingkat PDB, yaitu PDB nominal dan PDB potensial untuk melihat perkembangan perekonomian yang terjadi.

Gambar 1. Realisasi Pendapatan dan Belanja di Indonesia Periode 2000-2012



Sumber : Pusat Statistik dan Penelitian, Badan Analisis Fiskal, 2000-2012

Menurut Diana Permatasari dan Deycmus (2003) penggunaan kebijakan fiskal dalam menentukan tingkat belanja dan pendapatan negara dengan melihat kondisi PDB dinilai lebih baik dibanding dengan melihat kebijakan hanya dengan melihat surplus dan defisit anggaran saja. Pentingnya mengetahui arah kebijakan fiskal yang diambil oleh pemerintah antara lain adalah sebagai pembentuk ekspektasi masyarakat atas apa yang akan kebijakan fiskal lakukan untuk mengatasi perubahan ekonomi yang terjadi.

Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis bagaimana arah (*stance*) kebijakan fiskal yang diambil oleh otoritas fiskal, apakah bersifat ekspansif, kontraktif atau netral dengan menggunakan *fiscal impulse*. *Fiscal impulse* (FI) adalah sebuah alat perhitungan sederhana yang menggabungkan defisit/surplus kebijakan fiskal dengan kondisi output nominal dan potensial dalam perekonomian untuk mengukur arah (*stance*) kebijakan fiskal pemerintah.

Fiscal Impulse dikembangkan oleh *German Council of Economic Expert* (GCEE) dan digambarkan secara detail oleh Dernberg (1975). Kebijakan fiskal terutama dijalankan dengan dua jenis instrumen kebijakan, belanja dan pendapatan dengan menghubungkannya terhadap kondisi perekonomian yang dilihat dari tingkat PDB, yaitu PDB nominal dan PDB potensial.

Indikator *fiscal impulse* pada dasarnya menggambarkan perkembangan besaran fiskal (surplus/defisit anggaran) yang telah dikonfrontasikan dengan perkembangan PDB agar kesimpulan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan arah kebijakan fiskal dalam suatu periode tertentu, apakah bersifat kontraktif, ekspansif atau netral terhadap perekonomian. Secara matematis model hubungan antara pengeluaran dan pendapatan terhadap pengeluaran dijelaskan dengan model dibawah ini (Heller,1986):

$$Y = \alpha_0 + g_0g + t_0t + e_t$$

Dimana,

- Y = Output
- g = Belanja
- t = Pendapatan
- e_t = Faktor lain
- $g_0, t_0 > 0$

Ukuran koefisien g_0 dan t_0 mencerminkan rasio belanja dan pendapatan terhadap output (PDB). Secara matematis, indikator *fiscal impulse* tersebut dijabarkan dalam bentuk persamaan sebagai berikut:

$$\mathbf{FI = - \Delta B - g_0 \Delta YP + t_0 \Delta Y}$$

Dimana,

FI = Fiscal Impulse

T = Penerimaan

G = Belanja

ΔB = Perubahan defisit/surplus ($B_t - B_{t-1}$) dimana $B = T - G$

g_0 = G_0/Y_0 , rasio belanja pada tahun dasar

t_0 = T_0/Y_0 , rasio penerimaan pada tahun dasar

ΔYP = Perubahan PDB harga berlaku potensial ($YP_t - YP_{t-1}$)

ΔY = Perubahan PDB harga berlaku ($Y_t - Y_{t-1}$)

Komponen pertama dalam persamaan tersebut (ΔB) dapat diartikan sebagai realisasi selisih defisit/surplus anggaran yang terjadi pada periode berjalan atau disebut juga *actual budget*. Sedangkan komponen kedua dan ketiga ($- g_0 \Delta YP + t_0 \Delta Y$) dapat diartikan sebagai selisih antara potensi defisit/surplus anggaran yang dapat digarap oleh pemerintah sesuai perkembangan ekonomi atau disebut juga *cyclically-neutral budget*. Yang dimaksud pendapatan adalah pendapatan yang mengkontraksi perekonomian domestik, sedangkan belanja adalah belanja yang menginjeksi perekonomian domestik. (Decymus dan Diana, 2003)

Persamaan di atas menjelaskan bahwa *fiscal impulse* dihitung dari perbandingan antara perubahan persamaan pertama (ΔB) dari periode tahun dasarnya dengan

perubahan komponen kedua dan ketiga pada kedua periode tersebut. Tahun dasar adalah suatu tahun dimana PDB aktual secara kasar diasumsikan sama dengan PDB potensial. Persamaan kedua dan ketiga ($-g_0 \Delta YP + t_0 \Delta Y$) diturunkan dari persamaan pertama (ΔB) pada tahun dasar dengan mengasumsikan bahwa pendapatan negara bersifat *unitary elastic* terhadap PDB nominal dan belanja negara bersifat *unitary elastic* terhadap PDB potensial. (Decymus dan Diana, 2003)

Jadi, persamaan tersebut pada intinya menjelaskan bahwa FI dihitung dari perbandingan antara perubahan realisasi surplus/defisit *actual budget* dengan perubahan surplus/defisit *cyclically-neutral budget*. Surplus/defisit *actual budget* adalah selisih antara pendapatan dan belanja negara pada periode berjalan, sedangkan surplus/defisit *cyclically-neutral budget* dapat diartikan sebagai selisih antara potensi pendapatan dan belanja negara yang dapat digarap oleh pemerintah sesuai perkembangan ekonomi. Surplus/defisit *actual budget* biasanya disebabkan oleh perubahan kondisi perekonomian dan kebijakan fiskal, sedangkan surplus/defisit *cyclically-neutral budget* biasanya hanya disebabkan oleh perubahan kondisi perekonomian. (Decymus dan Diana, 2003)

Dengan konsep di atas, jika tidak terjadi perubahan kebijakan fiskal, perubahan surplus/defisit *actual budget* akan sama dengan perubahan surplus/defisit *cyclically-neutral budget*, sehingga secara matematis angka FI akan nol. Artinya, arah kebijakan fiskal bersifat netral atau perubahan surplus/defisit *actual* mengikuti perkembangan ekonomi. Sementara itu, jika perubahan surplus *actual budget* lebih besar dari perubahan surplus *cyclically-neutral budget* atau perubahan defisit *actual budget* lebih kecil dari perubahan defisit *cyclically-*

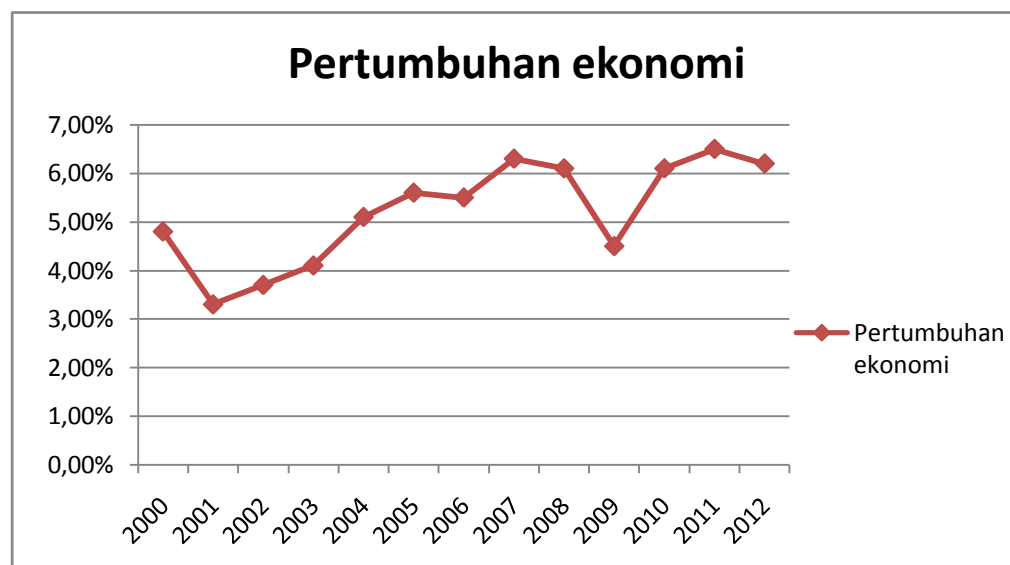
neutral budget, maka angka FI akan negatif. Artinya, pemerintah melakukan kontraksi fiskal dalam jumlah yang lebih besar dari kemampuan perekonomian atau pemerintah melakukan ekspansi fiskal dalam jumlah yang lebih kecil dari kebutuhan perekonomian. Hal yang sama berlaku sebaliknya, jika perubahan surplus *actual budget* lebih kecil daripada perubahan surplus *cyclically-neutral budget* atau perubahan defisit *actual budget* lebih besar dari perubahan defisit *cyclically-neutral budget*, maka angka FI akan positif. Artinya, pemerintah melakukan kontraksi fiskal dalam jumlah yang lebih kecil dari kemampuan perekonomian atau pemerintah melakukan ekspansi fiskal dalam jumlah yang lebih besar dari kebutuhan perekonomian. (Nizar, 2009)

Menurut Decymus dan Diana (2003) perhitungan arah kebijakan fiskal dengan menggunakan *fiscal impulse* dinilai lebih realible dibanding dengan hanya melihat kondisi budget (surplus/defisit), sebab *fiscal impluse* lebih dapat mencerminkan arah kebijakan fiskal yang diambil pemerintah apakah kebijakan yang diambil bersifat kontraktif, ekspansif atau netral sesuai dengan perkembangan ekonomi

Setelah menganalisis arah kebijakan tersebut dengan menggunakan *fiscal impulse*, selanjutnya bagaimana hubungannya terhadap pertumbuhan ekonomi. Secara umum setiap kebijakan fiskal ekspansif akan menyebabkan peningkatan PDB. Pengeluaran pemerintah yang bertambah akan meningkatkan permintaan agregat dan meningkatkan PDB. Dari sisi pajak, pemotongan pajak akan meningkatkan pendapatan siap konsumsi masyarakat. Semakin bertambahnya pendapatan siap konsumsi masyarakat, akan mendorong meningkatnya permintaan agregat dan akan membuat PDB bertambah atau meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Dan

begitu sebaliknya setiap kebijakan fiskal kontraktif dengan cara menaikkan pajak akan membuat penghasilan masyarakat berkurang yang menyebabkan permintaan agregat menurun dan secara otomatis membuat PBD berkurang atau menurunnya pertumbuhan ekonomi. Pada gambar 2 dapat dilihat perkembangan pertumbuhan ekonomi, besarnya pertumbuhan ekonomi biasanya dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi dan pengaruh kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah. Secara umum, pertumbuhan ekonomi didefinisikan sebagai peningkatan kemampuan dari suatu perekonomian dalam memproduksi barang-barang dan jasa-jasa.

Gambar 2. Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Periode 2000- 2012



Sumber : Statistik ekonomi dan Keuangan – Bank Indonesia (2012)

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu indikator yang amat penting dalam melakukan analisis tentang pembangunan ekonomi yang terjadi pada suatu negara. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian akan menghasilkan tambahan pendapatan masyarakat pada suatu periode tertentu. Karena pada dasarnya aktivitas perekonomian adalah suatu proses penggunaan

faktor-faktor produksi untuk menghasilkan output, maka proses ini pada gilirannya akan menghasilkan suatu aliran balas jasa terhadap faktor produksi yang dimiliki oleh masyarakat (Basri, 2002), dengan adanya pertumbuhan ekonomi maka diharapkan pendapatan masyarakat sebagai pemilik faktor produksi juga akan meningkat.

Selain kebijakan fiskal yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu apabila kebijakan fiskal yang ekspansif akan mendorong pertumbuhan dan kebijakan kontraktif akan menurunkan pertumbuhan ekonomi, ternyata pertumbuhan ekonomi juga dapat mempengaruhi arah kebijakan fiskal yang diambil pemerintah. Sebab dalam menetapkan Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN) pasti pemerintah sangat memperhatikan keadaan makro ekonomi yang terjadi, salah satunya yaitu pertumbuhan ekonomi. Secara umum apabila pertumbuhan ekonomi sedang turun kebijakan fiskal yang cenderung diambil pemerintah lebih bersifat ekspansif, sedangkan apabila pertumbuhan ekonomi sedang meningkat kecenderungan kebijakan yang diambil pemerintah lebih bersifat kontraktif. Namun hal tersebut belum dapat dipastikan pengaruhnya, apakah pertumbuhan ekonomi dapat mempengaruhi kebijakan fiskal, atau hanya ada hubungan satu arah yaitu kebijakan fiskal yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi saja.

Bagaimana hubungan kebijakan fiskal yang diambil pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia menjadi suatu yang menarik bagi penulis. Untuk itu dalam penelitian ini penulis mengambil judul “ Analisis Arah Kebijakan Fiskal (*fiscal stance*) Menggunakan *Fiscal Impulse* dan Hubungannya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Periode 2000 – 2012”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas sebelumnya maka, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kondisi arah (*Stance*) kebijakan fiskal di Indonesia periode 2000–2012 dengan menggunakan *Fiscal impulse*?
2. Bagaimana hubungan (positif atau negatif) kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 2000-2012?
3. Bagaimana hubungan kausalitas kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 2000 – 2012?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana kondisi arah (*Stance*) kebijakan fiskal di Indonesia Periode 2000– 2012 dengan menggunakan *fiscal impulse*.
2. Untuk mengetahui bagaimana hubungan (positif atau negatif) kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 2000-2012.
3. Untuk mengetahui bagaimana hubungan kausalitas kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 2000 – 2012 .

D. Kerangka Pemikiran

Dalam menentukan kebijakan fiskal dengan menggunakan *fiscal impulse* variabel yang digunakan ialah belanja dan pendapatan negara yang dihubungkan dengan PDB nominal dan output potensial. Setelah *fiscal impulse* didapat, bagaimana hubungannya terhadap pertumbuhan ekonomi (berpengaruh positif atau negatif)

dan selanjutnya mengetahui hubungan kausalitasnya antara kebijakan fiskal dengan pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan kausalitas granger.

Gambar 3. Kerangka Pemikiran

