

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan fiskal umumnya merepresentasikan pilihan-pilihan pemerintah dalam menentukan besarnya jumlah pengeluaran atau belanja dan jumlah pendapatan, yang secara eksplisit digunakan untuk mempengaruhi perekonomian. Berbagai pilihan tersebut, dalam tataran praktisnya dimanifestasikan melalui anggaran pemerintah, yang di Indonesia lebih dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

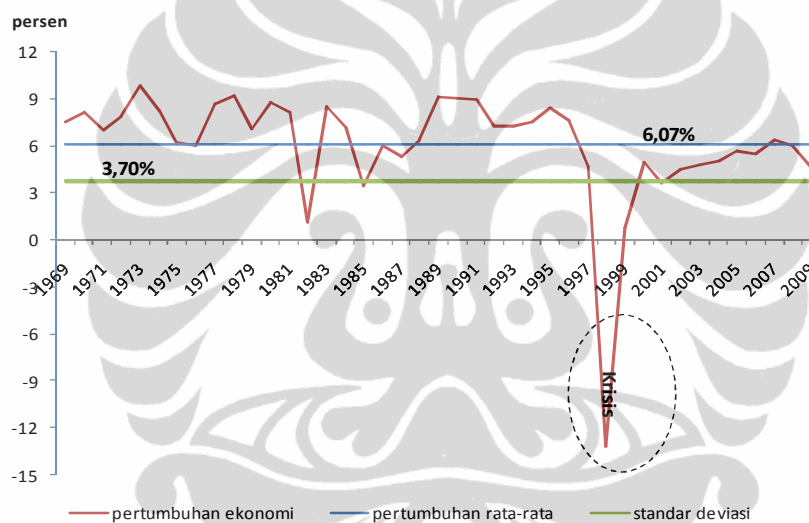
Penggunaan anggaran sebagai instrumen utama kebijakan fiskal memberikan pembenaran (justifikasi) kepada pemerintah untuk melakukan campur tangan (intervensi) guna mempengaruhi pertumbuhan dan tingkat aktivitas ekonomi melalui pemberian stimulus fiskal, baik dari sisi pendapatan (insentif fiskal) maupun dari sisi belanja (anggaran sektoral). Selain itu, pemerintah dengan menggunakan instrumen ini juga dapat memainkan peranan dalam rangka memperbaiki distribusi atau mengurangi kesenjangan pendapatan masyarakat (pemerataan) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Peranan anggaran pemerintah yang tidak kalah pentingnya adalah untuk tujuan stabilisasi perekonomian, yang diupayakan melalui penyesuaian belanja negara atau pajak sebagai respon terhadap perubahan dalam kegiatan ekonomi. Tujuan kebijakan stabilisasi tersebut yang utama adalah untuk mengeliminasi adanya kesenjangan output (*output gap*) dalam perekonomian. Karena kesenjangan output tersebut membawa implikasi pada pertumbuhan ekonomi, sehingga cenderung berfluktuasi dan menunjukkan adanya volatilitas.

Ketika perekonomian beroperasi di bawah output potensial atau terlihat adanya tanda-tanda menuju resesi, respon pemerintah melalui kebijakan fiskal adalah dengan meningkatkan belanja negara atau menurunkan penerimaan pajak, sehingga defisit anggaran meningkat. Sebaliknya, apabila perekonomian beroperasi di atas output potensial, sebagai indikasi terjadinya ekspansi, maka kebijakan fiskal diarahkan pada upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak atau

mengurangi belanja negara sehingga mengurangi defisit anggaran. Respon kebijakan fiskal pada situasi ekonomi yang berbeda tersebut diharapkan dapat mereduksi fluktuasi permintaan agregat.

Salah satu ukuran yang dapat digunakan sebagai refleksi dari fluktuasi permintaan agregat dalam perekonomian adalah volatilitas pertumbuhan ekonomi¹. Berdasarkan ukuran tersebut, terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam periode 1969 – 2009 masih menunjukkan volatilitas (*volatile*) yang cukup tinggi, walaupun dengan kecenderungan yang menurun. Penurunan volatilitas ini terutama terlihat setelah krisis multidimensional tahun 1997, yaitu dalam periode 2000 – 2009² (**Grafik 1.1**).



Sumber : World Development Indicators, 2009 (diolah)

Grafik 1.1 Volatilitas Pertumbuhan Ekonomi Indonesia, 1969 – 2009

Dalam tataran praktis, respon kebijakan fiskal terhadap kondisi perekonomian seringkali dinilai berdasarkan posisi keseimbangan anggaran pemerintah (*budget balance*), baik dilihat dari keseimbangan primer (*primary*

¹ Ukuran volatilitas pertumbuhan ekonomi yang lazim digunakan adalah nilai deviasi standar (SD) atau *coefficient of variation* (CV) pertumbuhan PDB.

² Nilai deviasi standar pertumbuhan PDB dalam periode 1969 – 2009 mencapai 3,70. Apabila pengukuran dibedakan dengan membagi periode 1969 – 2009 menjadi 4 periode : 1969 – 1979 (SD = 1,18); 1980 – 1989 (SD = 2,55); 1990 – 1999 (SD = 6,77); dan 2000 – 2009 (SD = 0,80), terlihat bahwa volatilitas pertumbuhan ekonomi cenderung turun. Pengukuran volatilitas pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan deviasi standar untuk periode yang berbeda juga dilakukan oleh Baldacci (2009) dan Woo and Hong (2009). Walaupun nilai yang diperoleh berbeda, indikasi yang diperoleh sama, yaitu pertumbuhan ekonomi Indonesia masih *volatile*.

balance) maupun dari keseimbangan umum (*overall balance* atau *actual balance*). Keseimbangan primer digunakan sebagai indikator untuk mengevaluasi kesinambungan (*sustainability*) keseimbangan anggaran dan konsistensi diantara target-target kebijakan ekonomi makro (Agenor & Montiel, 1999 : 108). Sementara keseimbangan anggaran umum/aktual yang ditunjukkan oleh perbedaan jumlah pendapatan dan belanja negara, dapat digunakan untuk menunjukkan posisi fiskal apakah lebih ketat (*tighter fiscal stance*) atau lebih longgar (*looser fiscal stance*). Posisi keseimbangan anggaran ini biasanya 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.

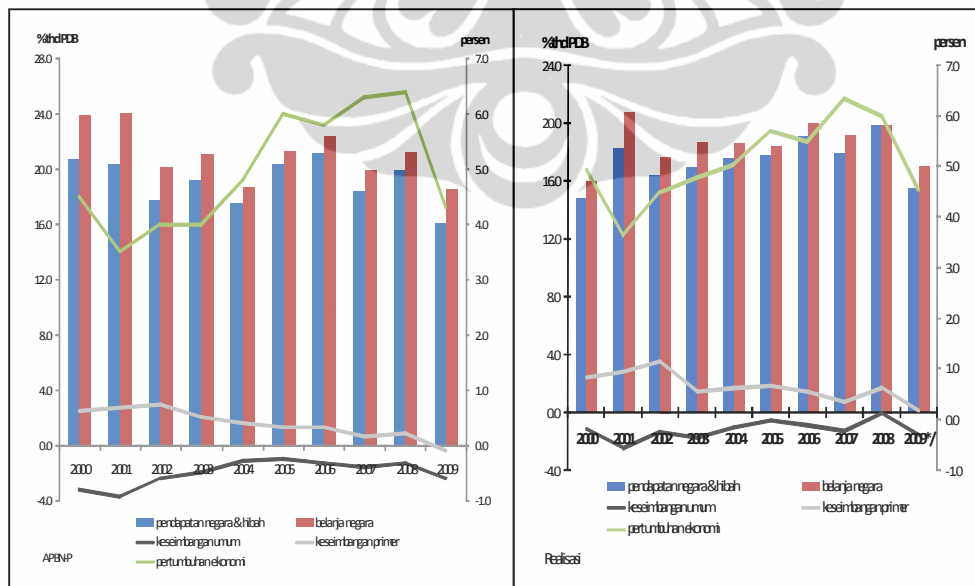
Dengan memperhatikan perkembangan pertumbuhan ekonomi dan keseimbangan anggaran dalam periode 2000 – 2009, terlihat bahwa realisasi pertumbuhan ekonomi umumnya lebih tinggi daripada target yang ditetapkan, sedangkan realisasi defisit selalu lebih rendah dari sasaran yang ingin dicapai. Dalam tahun 2000 misalnya, pemerintah menetapkan target pertumbuhan ekonomi sekitar 4,5%. Kebijakan fiskal diarahkan untuk merespon target tersebut dengan menetapkan target defisit yang cukup tinggi sekitar 3,2% dari PDB. Realisasinya, pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dari target hingga mencapai 4,9%, sedangkan defisit APBN hanya mencapai 1,2% dari PDB, jauh lebih rendah dari target yang ditetapkan.

Selanjutnya, dalam tahun 2001 pertumbuhan ekonomi diperkirakan turun hingga mencapai 3,5% dan pemerintah meresponnya dengan menaikkan target defisit menjadi 3,7% dari PDB. Namun realisasi pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dari target yaitu sekitar 3,5%, sedangkan realisasi defisit hanya mencapai 2,5% dari PDB. Dalam tahun 2002, dengan target pertumbuhan ekonomi sekitar 4,0%, defisit APBN ditargetkan mencapai 2,4% dari PDB. Namun demikian, realisasi pertumbuhan ekonomi berada di atas target, yaitu sekitar 4,5% dan realisasi defisit hanya mencapai 1,3% dari PDB.

Ketika pemerintah menetapkan target pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dalam tahun 2003 dan 2004 masing-masing sekitar 4,0% dan 4,8%, respon

kebijakan fiskal adalah dengan menurunkan target defisit menjadi sekitar 1,9% dan 1,1% dari PDB. Dalam realisasinya, ekonomi tumbuh lebih tinggi dari target masing-masing sekitar 4,8% dan 5,0%. Sementara realisasi defisit APBN hanya mencapai 1,7% dari PDB (2003), lebih tinggi dibandingkan defisit tahun 2002 dan sekitar 1,0% dari PDB (2004), lebih rendah dari tahun sebelumnya. Dalam tahun 2005 pertumbuhan ekonomi ditargetkan sekitar 6% dengan defisit APBN diperkirakan mencapai 0,9% dari PDB. Namun realisasi pertumbuhan hanya mencapai 5,7%, lebih rendah dari target dan realisasi defisit APBN hanya mencapai 0,5% dari PDB (**Grafik 1.2**).

Selanjutnya dalam tahun 2006 pemerintah menetapkan target pertumbuhan ekonomi lebih rendah dari target tahun sebelumnya, yaitu sekitar 5,8%, dengan sasaran defisit APBN yang lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya sekitar 1,3% dari PDB. Namun realisasi pertumbuhan hanya mencapai 5,5% dan defisit APBN hanya mencapai 0,9% dari PDB. Dalam tahun 2007 target pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan pemerintah lebih tinggi yaitu sekitar 6,3%, dengan sasaran defisit APBN yang lebih tinggi dari tahun 2006, yaitu sekitar 1,5% dari PDB. Dalam realisasinya, pertumbuhan ekonomi 2007 mencapai 6,34%, sedikit lebih tinggi dari target dan defisit APBN hanya mencapai 1,3% dari PDB.



Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

Grafik 1.2 Pertumbuhan Ekonomi dan Postur APBN Indonesia, 2000 – 2009

Sementara itu, dalam tahun 2008 target pertumbuhan ekonomi ditetapkan lebih tinggi dari tahun 2007, yaitu sekitar 6,4%, dengan sasaran defisit yang lebih rendah, yaitu sekitar 1,2% dari PDB. Namun dalam realisasinya, ekonomi hanya tumbuh 6,0%, lebih rendah dibandingkan tahun 2007 dan defisit hanya mencapai 0,1% dari PDB. Dalam tahun 2009, pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi yang jauh lebih rendah, yaitu sekitar 4,3%. Respon kebijakan fiskal diarahkan dengan menetapkan target defisit yang lebih tinggi sekitar 2,4% dari PDB, seiring dengan adanya kebijakan stimulus fiskal dalam upaya untuk meminimalkan dampak krisis global terhadap perekonomian dalam negeri. Dalam realisasinya, ekonomi dapat tumbuh sedikit lebih tinggi dari target, yaitu sekitar 4,5%, namun defisit APBN hanya mencapai 1,6% dari PDB.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan perkembangan pertumbuhan ekonomi dan keseimbangan anggaran yang dikemukakan pada bagian sebelumnya tercermin bahwa pengaruh kebijakan fiskal terhadap perekonomian yang diukur berdasarkan posisi saldo APBN hanya sejalan pada tahap perencanaan. Artinya, pada tahap perencanaan peningkatan (penurunan) defisit APBN pada tahun tertentu dapat menjadi representasi arah kebijakan fiskal yang ekspansif (kontraktif) sebagai respon terhadap kinerja perekonomian yang melambat (ekspansif). Namun berdasarkan fakta, realisasi keseimbangan (saldo) APBN terlihat tidak selalu mencerminkan respon kebijakan fiskal terhadap kinerja perekonomian.

Dengan adanya deviasi antara perencanaan dan realisasi anggaran pemerintah, maka penentuan arah kebijakan fiskal yang hanya merujuk pada posisi saldo (keseimbangan) anggaran aktual (surplus/defisit) saja tentunya belum cukup. Penggunaan indikator tersebut dikhawatirkan akan menyesatkan (*misleading*), karena di dalamnya belum memperhitungkan pengaruh sejumlah faktor yang bersifat sementara (*transitory*) dan berada di luar kendali otoritas fiskal. Yang paling utama dari faktor-faktor tersebut adalah fluktuasi (*cycles*) yang terjadi dalam kegiatan ekonomi, disamping faktor-faktor lain seperti pengaruh inflasi terhadap pembayaran bunga pemerintah dan perubahan kompensasi untuk pengangguran (*unemployment benefit*). Selain itu, dengan hanya menggunakan

indikator keseimbangan anggaran aktual tersebut akan sulit menentukan ketepatan arah kebijakan fiskal untuk merespon perubahan dalam siklus perekonomian. Artinya, dengan indikator tersebut sulit memastikan apakah kebijakan fiskal telah dilakukan pada saat yang tepat, yaitu bersifat ekspansif ketika perekonomian mengalami perlambatan (*bad times*) dan kontraktif ketika perekonomian menunjukkan peningkatan (*good times*). Dalam literatur kebijakan fiskal yang seperti ini dikatakan bercorak *countercyclical fiscal policy*.

Kekhawatiran yang muncul mengenai ketepatan arah kebijakan fiskal ini bukan tanpa dasar, melainkan didukung oleh hasil studi empiris yang menunjukkan bahwa kebijakan fiskal yang ekspansif (kontraktif) tidak selalu memberikan efek ekspansi (kontraksi) terhadap perekonomian. Salah satu studi yang memberikan konklusi demikian dilakukan oleh Hemming, Kell, dan Mahfouz (2002), yang menunjukkan bahwa efek ekspansi fiskal tidak terlalu besar dan bahkan dapat berubah menjadi kontraksi. Demikian pula sebaliknya, kebijakan fiskal yang kontraktif dapat memberikan efek ekspansi terhadap perekonomian. Oleh karena itu, dalam melakukan analisis tentang arah kebijakan fiskal perlu dibedakan antara faktor-faktor tertentu yang bersifat siklikal dan mempunyai pengaruh sementara terhadap keseimbangan anggaran aktual dengan pengaruh perubahan kebijakan atau perubahan struktural dalam perekonomian yang memberikan dampak yang lebih kuat (*durable*) terhadap keseimbangan anggaran. Disamping itu, analisis tentang dampak stimulus fiskal juga perlu dilakukan, terutama terkait dengan perilaku kebijakan fiskal yang telah mempertimbangkan pengaruh siklikal dalam perekonomian.

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini diarahkan untuk mengetahui arah (*stance*) kebijakan fiskal di Indonesia dengan membatasi periode studi hanya dalam periode 2000 – 2009. Pemilihan periode ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, antara lain : (i) dalam periode tersebut struktur dan format APBN telah disesuaikan dengan standar *Government Finance Statistics* (GFS), sehingga memudahkan untuk

keperluan analisis³; (ii) akses mendapatkan data APBN dengan struktur dan format baru. Penggunaan periode yang lebih panjang ke belakang dalam studi ini mungkin dapat dilakukan, namun memerlukan perhitungan ulang dan dekomposisi terhadap pos-pos anggaran pada tahun-tahun sebelum tahun 2000 agar sesuai dengan standar yang baru.

Selain itu, indikator analisis arah kebijakan fiskal yang digunakan dalam studi ini bukan merupakan indikator dampak penuh kebijakan fiskal dalam jangka pendek atau menengah. Indikator yang digunakan juga bukan merupakan ukuran kontribusi sektor pemerintah dalam PDB. Penelitian ini dibatasi hanya untuk melihat arah kebijakan fiskal apakah memiliki efek ekspansi, netral, atau kontraksi terhadap perekonomian dan untuk mengetahui efektivitas pemberian stimulus fiskal.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan utama studi ini adalah untuk :

1. menentukan efek kebijakan fiskal—apakah bersifat kontraktif, ekspansif, atau netral—terhadap perekonomian dengan menggunakan indikator fiskal yang telah memperhitungkan pengaruh siklus ekonomi di dalamnya.
2. mengetahui ketepatan arah kebijakan fiskal yang dilakukan oleh pemerintah dalam periode studi—apakah mengimbangi siklus ekonomi (*countercyclical*), netral (*acyclical*), atau mengikuti siklus ekonomi (*procyclical*).
3. mengetahui dampak dari stimulus fiskal yang diberikan oleh pemerintah.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah khasanah literatur kebijakan ekonomi makro yang berkaitan dengan studi empiris tentang kebijakan

³ Dalam tahun 2000 pemerintah Indonesia menetapkan tahun anggaran (tahun fiskal) dimulai sejak bulan Januari sampai Desember, sebagai pengganti tahun fiskal yang berlaku sebelumnya dalam periode 1 April – 31 Maret tahun berikutnya. APBN 2000 merupakan APBN transisi dengan jangka waktu hanya 9 (sembilan) bulan (April – Desember 2000). Sejak saat itu struktur dan format APBN dibuat dalam bentuk *staffel (I-account)* sesuai dengan struktur dan format GFS, sebagai pengganti struktur dan format APBN tahun-tahun anggaran sebelumnya yang dibuat dalam bentuk skontro (*T-account*). Perubahan struktur dan format APBN ini praktis mengeliminasi prinsip anggaran berimbang yang dinamis yang sebelumnya diikuti oleh pemerintah, sehingga analisis terhadap perkembangan operasi fiskal pemerintah dapat dilakukan dengan mudah dan lebih objektif berdasarkan kondisi yang sesungguhnya.

fiskal di Indonesia. Secara khusus, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna bagi berbagai pihak, baik bagi pemerintah, ilmu pengetahuan, maupun bagi penulis sendiri.

Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengambilan kebijakan di bidang fiskal, baik dalam rangka mengontrol dan mengevaluasi kebijakan yang sudah dilakukan maupun dalam rangka membuat perencanaan ke depan sehingga langkah-langkah kebijakan fiskal yang ditempuh dapat memberikan pengaruh yang positif bagi perkembangan ekonomi makro nasional. Bagi ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam menambah wawasan baru mengenai kebijakan fiskal dan peranannya dalam mempengaruhi kegiatan ekonomi. Terakhir, bagi penulis penelitian ini diharapkan dapat memotivasi untuk terus melakukan penelitian, sehingga dapat menghasilkan temuan baru dan gambaran yang lebih komprehensif mengenai kebijakan fiskal.

1.6. Hipotesis

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, ada dua hipotesis yang akan diuji dalam studi ini, yaitu sebagai berikut :

1. Kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah Indonesia dalam periode studi diduga cenderung bersifat ekspansif pada waktu ekonomi menguat (*good times*) dan kontraktif pada waktu ekonomi melambat (*bad times*) atau kebijakan fiskal diduga bersifat *pro-cyclical*.
2. Dengan kebijakan fiskal yang cenderung *pro-cyclical*, diduga paket stimulus ekonomi (stimulus fiskal) yang diluncurkan oleh pemerintah tidak akan memberikan pengaruh yang berarti terhadap kegiatan ekonomi.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Desain Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang dikemukakan sebelumnya, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dan pendekatan deskriptif-kualitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengetahui arah (*stance*) kebijakan fiskal dalam periode studi apakah menimbulkan efek kontraksi,

netral, atau ekspansi terhadap perekonomian serta efek stimulus fiskal yang diberikan pemerintah. Arah kebijakan fiskal dalam pendekatan ini ditentukan berdasarkan hasil perhitungan yang memasukkan pengaruh fluktuasi yang terjadi dalam perekonomian (*economic cycles*). Sementara itu, pendekatan deskriptif-kualitatif digunakan terutama untuk melengkapi pendekatan kuantitatif dalam mengevaluasi arah dan perubahan variabel fiskal. Disamping itu, pendekatan deskriptif-kualitatif digunakan untuk memaparkan potret kebijakan fiskal dan anatomi anggaran pemerintah selama periode studi, yang didasarkan pada fakta dan data historis yang diperoleh dari penelitian, terutama yang berkaitan dengan keseimbangan umum surplus/defisit anggaran (*overall balance*), keseimbangan primer (*primary balance*), dan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*).

1.7.2. Penentuan Variabel dan Definisi Operasional Variabel

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka variabel-variabel yang akan dianalisa dalam studi ini adalah sebagai berikut :

1. Pendapatan negara, yaitu penerimaan negara yang menyebabkan kontraksi perekonomian domestik. Variabel ini merupakan jumlah pendapatan negara dan hibah, yang meliputi penerimaan dalam negeri (pajak dan bukan pajak) dan hibah.
2. Belanja negara, yaitu belanja negara yang menginjeksi perekonomian domestik, yang meliputi belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah. Belanja pemerintah pusat terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja sosial, pembayaran bunga utang, belanja subsidi, dan belanja rutin lainnya. Sementara itu transfer mencakup dana alokasi umum (DAU), dana bagi hasil (DBH), dan dana alokasi khusus (DAK).
3. Keseimbangan anggaran (*budget balance*), yaitu perbedaan antara pendapatan dengan belanja negara dalam suatu periode waktu tertentu. Konsep keseimbangan anggaran ini merupakan keseimbangan aktual (*overall balance*).
4. Output aktual (*actual output*), yaitu tingkat output yang sebenarnya dihasilkan dalam suatu perekonomian. Variabel ini direpresentasikan melalui Produk Domestik Bruto menurut harga berlaku (nominal).

5. Output potensial (*potential output*), yaitu tingkat output yang dapat dihasilkan apabila perekonomian berada pada tingkat *full employment* atau pada tingkat *natural rate of employment*.

1.7.3. Metode Analisis

Untuk menjawab permasalahan dan memenuhi tujuan penelitian, terdapat beberapa tahapan perhitungan yang dilakukan, yang meliputi (i) penentuan output potensial; (ii) penentuan siklus yang terjadi dalam perekonomian; (iii) penentuan *fiscal impulse* dan (iv) dampak stimulus fiskal. Berdasarkan hasil perhitungan tersebut lebih lanjut dapat diketahui efek dan arah kebijakan fiskal serta perilaku kebijakan fiskal dalam menghadapi siklus ekonomi.

1. Penentuan Output Potensial

Pengukuran output potensial dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu (i) menggunakan pendekatan fungsi produksi dan (ii) pendekatan trend. Secara teoritis, pendekatan fungsi produksi mengestimasi trend/output potensial dengan menentukan kuantitas dan produktivitas input, yaitu tenaga kerja dan modal (Chakraborty and Chakraborty, 2006). Penghitungan output potensial dengan pendekatan ini seringkali dihadapkan pada kendala keterbatasan data dan informasi tentang faktor-faktor produksi, terutama stok modal (*capital stocks*). Sementara itu, penggunaan pendekatan trend yang seringkali dibahas dalam literatur untuk memperoleh trend output memiliki beberapa variasi, antara lain adalah trend liner sederhana (*simple linear trend*), estimasi dengan ekstrapolasi (*peak-to-peak extrapolation*) dan teknik perataan statistik (*statistical smoothing technique*). Salah satu teknik perataan statistik yang populer dan banyak digunakan dalam studi penghitungan output potensial adalah *Hodrick-Prescott (H-P) filter*⁴.

Penghitungan output potensial dengan metode *Hodrick-Prescott Filter* yang digunakan dalam studi ini diperlukan untuk menghilangkan pengaruh siklikal dalam PDB terhadap anggaran pemerintah (Blanchard, 1993 dan Alesina

⁴ Sejumlah lembaga internasional, seperti IMF, OECD, dan European Commission (EC), menggunakan metode *HP-filter* dalam menentukan keseimbangan anggaran yang disesuaikan terhadap pengaruh siklus dalam kegiatan ekonomi (*cyclically adjusted budget balances*). Lihat misalnya Bouthevillain et.al. (2001, September).

& Perotti, 1995). Pertimbangan utama yang melatarbelakangi penggunaan metode ini adalah alasan pragmatis karena proses penghitungannya yang sederhana (*simplicity*)⁵. Meskipun seringkali menuai kritik, metode ini juga lazim digunakan untuk mengidentifikasi komponen trend dalam semua jenis besaran ekonomi makro, terutama untuk data *time series* yang tidak menunjukkan adanya goncangan struktural (*structural breaks*) di dalamnya (Bouthevillain et al., 2001).

2. Penentuan Siklus dalam Perekonomian

Fluktuasi dalam perekonomian dapat direpresentasikan dengan menentukan seberapa besar perbedaan antara output yang mampu dihasilkan di dalam perekonomian (*actual output*, Y_t) dengan output yang seharusnya dihasilkan (*potential output*, Y_t^p). Perbedaan ini menunjukkan kesenjangan output (*output gap*, OG_t), atau dalam bentuk persamaan dapat dituliskan sebagai berikut :

$$OG_t = Y_t - Y_t^p \quad (1.1)$$

Hasil perhitungan kesenjangan output ini lebih lanjut dapat digunakan sebagai indikator untuk menentukan siklus perekonomian (*economic cycles*) yang dihitung berdasarkan *share output gap* terhadap output potensial, dengan persamaan berikut :

$$OG_t = \frac{Y_t - Y_t^p}{Y_t^p} \times 100 \quad (1.2)$$

Dari hasil perhitungan itu dapat diketahui apakah perekonomian berekspansi (*good times*) atau berkontraksi (*bad times*). Perekonomian dikatakan berekspansi pada waktu output aktual lebih besar dari output potensial atau *output gap* bernilai positif ($OG > 0$) dan sebaliknya dikatakan mengalami resesi atau kontraksi apabila output potensial lebih besar dari output aktual, sehingga *output gap* bernilai negatif atau $OG < 0$ (Deroose, Larch, and Schaechter, 2008).

3. Penentuan *Fiscal Impulse*

Terdapat dua pendekatan yang lazim digunakan untuk mengevaluasi pengaruh anggaran (kebijakan fiskal) terhadap perekonomian (Momigliano and

⁵ Penghitungan output potensial dengan metode *HP-filter* dapat dilakukan dengan menggunakan EViews atau Microsoft Excel.

Siviero, 2002). Pendekatan pertama didasarkan pada simulasi model ekonometrika, sedangkan pendekatan kedua didasarkan pada indikator-indikator sintetis. Pendekatan dengan menggunakan indikator sintetis yang lazim digunakan meliputi : (i) perubahan keseimbangan anggaran total (*total budget balance*, TBB); (ii) perubahan keseimbangan anggaran struktural (*structural budget balance*) yang dihitung oleh IMF, OECD, dan Uni Eropa; dan (iii) *fiscal impulse* (FI). Studi ini lebih menitikberatkan pada ukuran *fiscal impulse*, sebagai indikator yang menggambarkan perkembangan besaran fiskal (surplus/defisit anggaran) yang telah dikonfrontasikan dengan perkembangan PDB agar kesimpulan yang dihasilkan dapat mencerminkan *stance* kebijakan fiskal dalam suatu periode tertentu, apakah bersifat kontraktif atau ekspansif terhadap perekonomian⁶.

Indikator *fiscal impulse* merupakan hasil derivasi dari keseimbangan anggaran (*fiscal balance*, FB), yang merepresentasikan perbedaan antara pendapatan (*revenue*, R) dan belanja negara (*government expenditure*, G)⁷. Secara matematis kondisi keseimbangan anggaran dapat ditunjukkan dalam persamaan berikut (Heller, Haas, and Ahsan, 1986) :

$$FB_t = R_t - G_t \quad (1.3)$$

dimana FB_t = keseimbangan anggaran aktual (*actual balance*) pada tahun t , R_t = pendapatan negara nominal pada tahun t , dan G_t = belanja negara nominal pada tahun t .

Keseimbangan anggaran yang ditunjukkan pada persamaan (1.3) lebih lanjut didekomposisi dengan mempertimbangan pengaruh siklikal terhadap anggaran pemerintah. Selanjutnya, persamaan (1.3) dapat ditulis menjadi :

$$FB_t = (r_o Y_t^p - g_o Y_t^p) - [r_o (Y_t^p - Y_t)] - FS_t \quad (1.4)$$

dimana: $r_o = R_o / Y_o$, rasio pendapatan negara terhadap PDB pada tahun dasar

$g_o = G_o / Y_o$, rasio belanja negara terhadap PDB pada tahun dasar

⁶ *Fiscal stance* merupakan indikator sintetis untuk menentukan kontribusi kebijakan fiskal terhadap permintaan agregat, apakah bersifat kontraktif atau ekspansif. Perubahan *stance* kebijakan fiskal merepresentasikan *fiscal impulse*. Lihat persamaan (1.6) dalam bagian ini.

⁷ Dalam sejumlah literatur, keseimbangan anggaran ini direpresentasikan oleh keseimbangan umum (*overall balance*) yang diperoleh dari perbedaan antara pendapatan dan belanja negara. Dalam literatur lain juga ditemukan pengertian keseimbangan anggaran yang diwakili oleh keseimbangan primer (*primary fiscal balance*).

Y_t = output aktual (PDB) menurut harga berlaku (nominal) pada tahun t

Y_t^p = output potensial (PDB) menurut harga berlaku pada tahun t

FS_t = ukuran *fiscal stance* pada tahun t

o = notasi yang menunjukkan tahun dasar, yaitu tahun dimana nilai output aktual sama dengan output potensial, sehingga *output gap* sama dengan nol ($OG = 0$).

Lebih lanjut, persamaan (1.4) dapat dituliskan kembali menjadi :

$$FB_t = (r_o Y_t - g_o Y_t^p) - FS_t \quad (1.5)$$

sedangkan *fiscal stance* dapat diekspresikan sebagai berikut :

$$FS_t = (r_o Y_t - R_t) - (g_o Y_t^p - G_t) \quad (1.6)$$

Dengan mengambil turunan pertama (*first difference*) dari ukuran *fiscal stance* pada persamaan (1.6) di atas, maka diperoleh ukuran absolut dari *fiscal impulse* (FI):

$$FI_t = \Delta FS_t = (\Delta G_t - g_o \Delta Y_t^p) - (\Delta R_t - r_o \Delta Y_t) \quad (1.7.a)$$

$$FI_t = -\Delta FB_t - g_o \Delta Y_t^p + r_o \Delta Y_t \quad (1.7.b)$$

dimana :

FS_t = *fiscal stance*

ΔFB_t = perubahan defisit/surplus $FB_t - FB_{t-1}$

ΔY_t^p = perubahan PDB potensial menurut harga berlaku ($Y_t^p - Y_{t-1}^p$)

ΔY_t = perubahan PDB aktual menurut harga berlaku ($Y_t - Y_{t-1}$)

Komponen pertama dalam persamaan (1.7.b) di atas (ΔFB_t) menunjukkan perubahan anggaran aktual (*actual budget*), sedangkan komponen kedua dan ketiga ($-g_o \Delta Y_t^p + r_o \Delta Y_t$) menunjukkan perubahan anggaran yang netral secara siklikal (*cyclically neutral budget*). Secara sederhana, *actual budget* merupakan selisih antara pendapatan dan belanja negara, sedangkan *cyclically neutral budget* dapat diartikan sebagai selisih antara potensi pendapatan dan belanja negara yang dapat digarap oleh pemerintah sesuai dengan perkembangan ekonomi (*automatic stabilizer*).

Persamaan (1.7.b) menjelaskan bahwa *fiscal impulse* dihitung dari perbedaan antara perubahan *actual budget* pada tahun dasarnya dengan perubahan *cyclically neutral budget* pada kedua periode tersebut. *Cyclically neutral budget* diturunkan dari *actual budget* pada tahun dasar dengan mengasumsikan bahwa pendapatan negara bersifat *unitary elastic* terhadap PDB aktual dan belanja negara bersifat *unitary elastic* terhadap PDB potensial. Dengan demikian, belanja negara akan bersifat *cyclically neutral* jika meningkat secara proporsional dengan peningkatan PDB potensial. Hal yang sama juga berlaku untuk perubahan pendapatan negara terhadap perubahan PDB aktual.

Dengan konsep di atas, jika tidak terjadi perubahan kebijakan fiskal atau tidak ada diskresi pemerintah, maka :

1. perubahan *actual budget* akan sama dengan perubahan *cyclically neutral budget*, sehingga secara matematis angka *fiscal impulse* akan sama dengan nol ($FI = 0$). Artinya, *stance* kebijakan fiskal bersifat netral.
2. 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 *fiscal impulse* akan negatif ($FI < 0$). Artinya, pemerintah melakukan kontraksi fiskal dalam jumlah yang lebih besar dari kemampuan potensial perekonomian atau pemerintah melakukan ekspansi fiskal dalam jumlah yang lebih kecil dari kebutuhan potensial perekonomian.
3. jika perubahan surplus *actual budget* lebih kecil dari perubahan surplus *cyclically neutral budget* atau perubahan defisit *actual budget* lebih besar dari perubahan defisit *cyclically neutral budget*, maka angka *fiscal impulse* akan positif ($FI > 0$). Artinya, pemerintah melakukan kontraksi fiskal dalam jumlah yang lebih kecil dari kemampuan potensial perekonomian atau pemerintah melakukan ekspansi fiskal dalam jumlah yang lebih besar dari kebutuhan potensial perekonomian.

Berdasarkan kriteria *fiscal impulse* yang diperoleh dan kemudian dikaitkan dengan siklus bisnis akan dapat ditentukan ketepatan arah kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah selama periode studi secara teoritis—apakah *countercyclical*, *acyclical* atau *procyclical*.

4. Efek Stimulus Fiskal

Dalam studi ini, stimulus fiskal yang diberikan oleh pemerintah diukur dengan menggunakan hasil perhitungan *fiscal impulse* sebagaimana ditunjukkan pada persamaan (1.7.a) dan hasil estimasi model *vector autoregressive* (VAR). Dalam persamaan (1.7.a), komponen $(\Delta G_t - g_o \Delta Y_t^p)$ merepresentasikan stimulus fiskal dari sisi belanja negara dan komponen $(\Delta R_t - r_o \Delta Y_t)$ menunjukkan stimulus fiskal dari sisi pendapatan negara.

Sementara itu, estimasi model *vector autoregressive* (VAR)⁸ dapat dimanfaatkan untuk mengukur pengganda fiskal (*fiscal multiplier*), yang menggambarkan efek perubahan instrumen-instrumen fiskal terhadap PDB riil. Secara khusus, pengganda fiskal diartikan sebagai rasio perubahan PDB terhadap perubahan *size* instrumen fiskal atau perubahan keseimbangan anggaran (Coenen, et al. 2010). Model estimasi yang merepresentasikan hubungan antara instrumen fiskal (pendapatan dan belanja pemerintah) dengan pertumbuhan PDB dapat dispesifikasikan sebagai berikut⁹ :

$$\Delta GDP_t = \alpha_o + \alpha_1 \Delta G_t + \alpha_2 \Delta GDP_{t-n} + \alpha_3 \Delta R_t \quad (1.8)$$

dimana GDP = produk domestik bruto, G = belanja pemerintah, dan R = pendapatan pemerintah, α_o = konstanta, dan $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$ = koefisien yang akan diestimasi. Dengan pendekatan yang relatif sederhana ini diharapkan dapat diketahui pengaruh pertumbuhan pendapatan dan belanja pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi. Artinya, dengan pendekatan ini dampak stimulus fiskal yang terukur juga dapat diketahui.

1.7.4. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam studi ini merupakan data sekunder (*time series*) periode triwulan II 2000 – triwulan IV 2009, yaitu sebagai berikut :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang meliputi pendapatan negara dan hibah serta belanja negara, diperoleh dari Departemen Keuangan.

⁸ Penjelasan yang lebih terinci mengenai model *vector autoregressive* (VAR) dapat disimak pada **Lampiran 4**.

⁹ Merujuk pada spesifikasi model yang digunakan World Bank (2010).

- b. Produk Domestik Bruto, baik berdasarkan harga berlaku maupun harga konstan tahun 2000, yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik.
- c. Produk Domestik Bruto potensial sebagai proksi untuk *potential output*.

1.7.5. Metode Pengolahan Data

Pengukuran dampak kebijakan fiskal dengan indikator *fiscal impulse* dan stimulus fiskal di Indonesia menggunakan data Operasi Keuangan Pemerintah Pusat (APBN) dan data PDB dari tahun 2000 sampai dengan 2009. Data tersebut kemudian diolah dengan metode sebagai berikut :

1. Pendapatan negara (R) mencakup semua penerimaan negara di luar penerimaan migas, pajak migas dan hibah. Penerimaan migas, pajak migas dan hibah dikeluarkan dari perhitungan karena dari sisi anggaran negara tidak bersifat mengkontraksi perekonomian.
2. Belanja negara (G) mencakup belanja pegawai, belanja barang, bunga utang dalam negeri, subsidi, pengeluaran rutin lainnya, belanja modal dan belanja untuk daerah. Namun demikian, ada beberapa komponen belanja lainnya yang dikeluarkan dari perhitungan karena tidak bersifat menginjeksi perekonomian, yaitu pembayaran bunga utang luar negeri, belanja pegawai luar negeri dan belanja barang luar negeri.
3. Tahun dasar menggunakan metode *rolling base year* yaitu angka suatu triwulan dibandingkan dengan triwulan sebelumnya, sedangkan perhitungan tahunan didapat dengan membandingkan angka suatu tahun dengan tahun sebelumnya. Teknik ini berguna untuk menetralkan faktor musiman dan siklikal baik anggaran maupun PDB.
4. Dengan menggunakan metode tahun dasar seperti pada butir 3, maka analisis FI ditujukan untuk melihat *stance* kebijakan fiskal pada suatu triwulan dibandingkan dengan triwulan sebelumnya atau suatu tahun dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
5. Data produk domestik bruto menurut harga berlaku merefleksikan pertumbuhan output nasional dan menurut harga konstan tahun 2000 menunjukkan pertumbuhan ekonomi.

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi dalam 5 (lima) bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran singkat tentang latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, ruang lingkup penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, hipotesis, dan metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab 2 Tinjauan Pustaka.

Bab ini membahas tentang landasan teori terkait dengan kebijakan fiskal. Selain itu, dalam bagian ini juga diulas mengenai perilaku kebijakan fiskal terkait dengan siklus bisnis dan berbagai indikator yang digunakan untuk menganalisis pengaruh kebijakan fiskal dalam perekonomian. Pada bagian akhir bab ini juga dikemukakan sejumlah hasil penelitian yang relevan dengan studi ini.

Bab 3 Anatomi Kebijakan Fiskal di Indonesia

Bab ini secara spesifik menguraikan potret kebijakan fiskal di Indonesia dalam periode studi. Juga dijelaskan mengenai orientasi kebijakan fiskal, perkembangan pendapatan dan belanja negara serta keseimbangan anggaran.

Bab 4 Analisis Arah Kebijakan Fiskal di Indonesia.

Pada bab ini dipaparkan hasil perhitungan yang diperoleh berdasarkan metodologi yang digunakan dalam studi. Selanjutnya, berdasarkan hasil perhitungan tersebut dilakukan analisis pengaruh dan arah kebijakan fiskal di Indonesia. Selain itu, pada bagian ini dilakukan analisis tentang efektivitas stimulus fiskal yang diberikan pemerintah.

Bab 5 Kesimpulan dan Saran

Sebagai bagian akhir, bab ini memuat kesimpulan dari analisis studi, yang merupakan hasil temuan dalam penelitian, saran dan rekomendasi kebijakan sebagai masukan bagi para pengambil kebijakan.