

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bagian ini akan dibahas landasan teoritis kebijakan fiskal yang meliputi pengertian, tujuan, dan pengaruhnya terhadap permintaan agregat dalam perekonomian. Bagian ini juga menguraikan perilaku kebijakan fiskal menghadapi siklus bisnis (*business cycles*), terutama yang berkaitan dengan respon kebijakan fiskal terhadap perubahan siklus. Pada bagian akhir bab ini dipaparkan beberapa indikator penting kebijakan fiskal dan hasil studi empiris yang dilakukan sebelumnya, baik di negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang.

#### 2.1. Kajian Literatur

##### 2.1.1. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengelola atau mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik atau yang diinginkan dengan mengubah-ubah penerimaan pajak dan pengeluaran negara (Rahardja, 2001). Kebijakan fiskal dapat digunakan untuk menstabilkan permintaan agregat, tingkat produksi, dan kesempatan kerja. Ketika permintaan agregat tidak cukup untuk memastikan penyerapan tenaga kerja penuh, maka pemerintah dalam ruang lingkup fiskal harus meningkatkan anggaran belanja negara dan memotong pajak. Sebaliknya ketika permintaan agregat berlebihan sehingga berisiko meningkatkan inflasi, maka pemerintah harus memotong anggaran belanja negara dan meningkatkan penerimaan pajak.

Tujuan kebijakan fiskal cenderung berbeda antara negara maju dan negara berkembang. Di negara-negara maju, peranan kebijakan fiskal umumnya untuk mempertahankan *full employment* dan menstabilisasi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya di negara-negara berkembang, kebijakan fiskal digunakan untuk menciptakan suatu lingkungan yang baik bagi pertumbuhan ekonomi yang cepat. Beberapa aspek terkait dengan tujuan ini adalah :

- a. Mobilisasi sumber daya. Negara berkembang dicirikan dengan tingkat pendapatan dan investasi yang rendah. Lingkaran (*vicious circle*) ini bisa diputus terutama melalui mobilisasi sumber daya untuk investasi yang cepat;
- b. Akselerasi pertumbuhan ekonomi. Disamping untuk memobilisasi sumber-sumber daya yang lebih banyak untuk investasi, pemerintah harus mengarahkan sumber daya tersebut ke saluran dimana hasil (*yield*) yang lebih tinggi dan barang-barang yang dihasilkan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat;
- c. Peningkatan kesempatan kerja. Insentif fiskal, dalam bentuk potongan pajak (*tax-rebates*) dan konsesi, dapat digunakan untuk mendorong pertumbuhan industri yang mempunyai potensi tinggi untuk penciptaan lapangan kerja;
- d. Minimisasi ketimpangan (*inequalities*) pendapatan dan kekayaan. Instrumen fiskal dapat digunakan untuk memperbaiki distribusi pendapatan yang membantu kelompok miskin melalui peningkatan belanja sosial;
- e. Stabilitas harga (*price stability*). Instrumen fiskal juga dapat digunakan untuk mengontrol tendensi inflasi dan deflasi dalam perekonomian. Apabila terjadi deflasi (atau resesi), pemerintah bisa menggunakan kebijakan fiskal yang ekspansif untuk memperbaiki kondisi perekonomian. Langkah ini dapat dilakukan dengan mengurangi pajak atau melalui peningkatan belanja, yang akan mendorong peningkatan belanja masyarakat.

Kebijakan fiskal didesain untuk “*lean against the wind.*” yaitu, struktur kebijakan fiskal yang memberikan stimulus bagi output (ekspansif) apabila perekonomian bergerak menuju resesi dan kontraktif apabila perekonomian mengalami ekspansi. Desain kebijakan fiskal dilakukan melalui dua cara, yaitu :

1. Kebijakan fiskal diskresioner (*discretionary fiscal policy*), yaitu kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah dengan perubahan yang bersifat diskresi dalam belanja pemerintah dan/atau penerimaan pajak untuk mencapai tujuan ekonomi nasional tertentu, misalnya *full employment*, stabilitas harga, dan pertumbuhan ekonomi. Desain kebijakan fiskal diskresioner ini seringkali direkomendasikan oleh para ekonom untuk merespon kondisi ekonomi agar pendulum siklus bisnis menjadi lebih moderat. Saran ini seringkali terdengar pada masa resesi, yang memerlukan kebijakan pemotongan pajak atau

program belanja baru untuk menggerakkan kembali roda perekonomian. Namun demikian, kebijakan fiskal diskresioner sulit digunakan untuk tujuan stabilisasi karena "*inside lag*"—beda kala (*time-lag*) antara waktu ketika kebutuhan atas kebijakan fiskal muncul dengan waktu ketika kebijakan itu diimplementasikan oleh pemerintah. Hal ini juga terkait dengan proses pengambilan keputusan politik yang dipengaruhi oleh beragam kepentingan dan kebijakan fiskal diskresi tidak secara otomatis berbalik apabila siklus perekonomian membaik (Baunsgaard and Symansky, 2009).

2. Kebijakan fiskal dengan penstabil otomatis (*automatic stabilizers*), yaitu elemen-elemen kebijakan fiskal yang cenderung memitigasi fluktuasi output tanpa aksi pemerintah secara eksplisit. Penstabil otomatis meliputi komponen anggaran pemerintah (item-item penerimaan dan belanja negara) yang mengimbangi fluktuasi dalam permintaan efektif (siklus bisnis) melalui penurunan pajak dan peningkatan belanja pemerintah pada waktu resesi (kontraksi ekonomi), atau meningkatkan penerimaan pajak dan menekan belanja pada waktu ekspansi ekonomi. Pajak pendapatan (*income taxes*) yang progresif, pajak pertambahan nilai (*value added taxes*), pajak atas laba perusahaan, dan tunjangan pengangguran (*unemployment benefits*) kemungkinan besar bisa memainkan peranan sebagai penstabil otomatis (Budnevich, 2002). Misalnya, karena output turun (resesi), pengumpulan penerimaan akan berkurang dan tunjangan pengangguran akan bertambah. Perubahan tersebut akan memberikan dampak langsung terhadap pendapatan dunia usaha dan rumah tangga.

Kebutuhan terhadap penstabil otomatis didorong oleh guncangan (*shock*) yang menyebabkan naik atau turunnya kegiatan ekonomi. Menurut Auerbach dan Feenberg (2000), efektivitas penstabil otomatis bukan hanya tergantung pada seberapa besar perubahan pendapatan disposibel yang dihasilkannya, melainkan juga pada seberapa signifikan pengaruhnya terhadap konsumsi swasta. Sementara itu, menurut Baunsgaard and Symansky (2009) pengaruh penstabil otomatis tergantung pada ukuran pemerintah (*size of government*), kepekaan pajak dan belanja negara terhadap perubahan siklus. Penstabil otomatis akan memperlebar defisit anggaran apabila kesenjangan output

(*output gap*) meningkat dan sebaliknya apabila kesenjangan output menurun. Hal ini menunjukkan respon kebijakan fiskal yang tepat apabila kesenjangan output disebabkan oleh gangguan permintaan (*demand shocks*). Namun apabila perekonomian dihantam oleh gangguan penawaran (*supply shocks*), maka upaya pengimbangan melalui perubahan permintaan fiskal akan menimbulkan konsekuensi yang inflasioner.

### 2.1.2. Efek Kebijakan Fiskal

Efek kebijakan fiskal terhadap perekonomian dapat dilihat dari beberapa perspektif yang berbeda (Hemming, Kell, & Mahfouz, 2002), yaitu dari sisi permintaan (*demand-side effects of fiscal policy*), penawaran (*supply-side effects of fiscal policy*), dan kelembagaan (*institutional aspects of fiscal policy*).

#### 1. Pengaruh Kebijakan Fiskal dari Sisi Permintaan

Pengaruh kebijakan fiskal dari sisi permintaan ini lebih lanjut diklasifikasikan berdasarkan perspektif *mainstream* utama dalam teori ekonomi, yaitu Keynesian dan Non-Keynesian.

##### a. Pendekatan Keynesian

Model *Keynesian* yang paling sederhana mengasumsikan adanya kekakuan harga (*price rigidity*) dan perekonomian mengalami kelebihan kapasitas (*excess capacity*), sehingga output ditentukan oleh permintaan agregat (*aggregate demand*). Dalam model ini, ekspansi fiskal mempunyai efek pengganda (*multiplier effect*) terhadap permintaan agregat dan output. Ekspansi fiskal mendorong peningkatan permintaan agregat melalui salah satu dari dua saluran, yaitu : **Pertama**, apabila pemerintah meningkatkan belanja dan penerimaan pajak diasumsikan tetap sama, maka permintaan agregat akan bertambah secara langsung. **Kedua**, apabila pemerintah mengurangi pajak (*tax cuts*) atau menaikkan *transfer payments*, maka pendapatan masyarakat yang dapat dibelanjakan (*disposable income*) akan bertambah, dan masyarakat cenderung menambah konsumsi. Peningkatan konsumsi yang peka (*responsiveness*) terhadap perubahan pendapatan ini mempengaruhi pengganda *Keynesian* dengan nilai lebih besar dari satu, dan dengan kecenderungan meningkat. Nilai pengganda *Keynesian* lebih besar untuk peningkatan belanja dibandingkan untuk pemotongan pajak. Apabila peningkatan

belanja diimbangi dengan peningkatan pajak, maka hasilnya adalah nilai pengganda anggaran berimbang (*balanced budget multiplier*) persis sama dengan satu.

Sementara itu, dalam model *Keynesian* yang diperluas (model IS-LM standar) dikemukakan bahwa kebijakan fiskal juga dapat mengubah komposisi permintaan agregat. Apabila pemerintah menjalankan defisit anggaran, sejumlah pembiayaan akan dipenuhi dengan menerbitkan obligasi, sehingga pemerintah berkompetisi dengan sektor swasta untuk mendapatkan dana masyarakat. Hal ini akan mendorong naiknya suku bunga dan memungkinkan terjadinya "*crowding out*" investasi swasta. Dengan demikian, ekspansi fiskal yang dikompensasi dengan tambahan pinjaman menyebabkan suku bunga naik lebih tinggi dan selanjutnya mengurangi investasi<sup>1</sup>. *Crowding out* mungkin menjadi lebih besar apabila investasi sensitif terhadap suku bunga. Namun demikian, apabila investasi merupakan fungsi dari pendapatan sekarang (*current income*)—sesuai konsep dalam model akselerator pengganda (*multiplier-accelerator models*)—bisa menghasilkan pengganda fiskal yang cukup besar.

Kemungkinan *crowding out* juga bisa terjadi melalui nilai tukar, terutama untuk perekonomian terbuka, sebagaimana dikemukakan dalam model IS-LM (Mundell-Fleming). Suku bunga yang lebih tinggi merangsang masuknya modal dari luar negeri (*capital inflows*) yang pada gilirannya menyebabkan nilai tukar mengalami apresiasi (penguatan). Apresiasi ini menyebabkan barang-barang yang diimpor menjadi lebih murah dan ekspor menjadi lebih mahal. Implikasinya, karena terjadinya peningkatan permintaan domestik yang berasal dari ekspansi fiskal, maka kondisi neraca transaksi berjalan (*current accounts*) menjadi lebih buruk.

Derajat *crowding out* juga dipengaruhi oleh fleksibilitas harga. Model *Neo Keynesian* menganggap bahwa harga yang fleksibel, walaupun dibatasi dalam jangka pendek, cenderung mempersempit rentang nilai yang ditimbulkan oleh pengganda fiskal, dan membatasi pengaruh rezim nilai tukar. Dalam perekonomian tertutup, ekspansi fiskal akan menyebabkan harga-harga lebih tinggi dan menghambat kenaikan permintaan agregat dalam jangka pendek, dengan

---

<sup>1</sup> Dalam kenyataan item-item belanja yang sensitif terhadap perubahan suku bunga (seperti, pembelian konsumen atas barang dan jasa yang tahan lama atau perumahan) juga terpengaruh, namun dampak paling besar akan terjadi pada investasi.

mendorong *crowding out* melalui suku bunga yang terjadi dengan rigiditas harga. Dalam perekonomian terbuka dengan nilai tukar fleksibel, derajat *crowding* tergantung pada respon harga-harga domestik terhadap perubahan nilai tukar. Perubahan suku bunga, nilai tukar, dan harga-harga bisa mempengaruhi *crowding out* melalui efek kekayaan (*wealth effects*) terhadap permintaan agregat<sup>2</sup>.

### **b. Pendekatan Non-Keynesian**

Pendekatan ini berasal dari model neo-klasik yang menyoroti kelemahan-kelemahan pendekatan *Keynesian*. Meskipun model neo-klasik memberikan penekanan pada efek kebijakan fiskal dari sisi penawaran (*supply-side effects*), namun ada beberapa karakteristik model ini yang memiliki implikasi terhadap permintaan. Menurut model neo-klasik, apabila konsumen berorientasi ke masa depan dan sangat sadar tentang konstrain anggaran antar waktu pemerintah (*government's intertemporal budget constraint*), maka konsumen beranggapan bahwa pemotongan pajak sekarang akan dibiayai melalui utang oleh pemerintah. Akibatnya dimasa yang akan datang pajak yang dikenakan lebih tinggi. Argumen ini dikenal dengan *Ricardian equivalence* (Barro, 1974). Dengan demikian, antara pajak dan utang memiliki *Ricardian equivalence*. *Ricardian equivalence* yang sempurna menunjukkan bahwa penurunan tabungan pemerintah akibat pemotongan pajak akan diimbangi dengan tabungan swasta yang lebih tinggi, dan permintaan agregat tidak terpengaruh. Pengganda fiskal dalam kasus ini adalah nol.

Fokus dalam *Ricardian equivalence* adalah pada efek pemotongan pajak *lump-sum* untuk arah belanja pemerintah tertentu. Dengan pajak proporsional atau progresif, pemotongan pajak akan mempengaruhi pendapatan permanen. Apabila ekspansi fiskal (peningkatan belanja pemerintah), maka dampaknya terhadap pendapatan permanen tergantung pada bagaimana ekspansi fiskal dibiayai dimasa yang akan datang. Peningkatan belanja pemerintah yang bersifat temporer tidak akan berpengaruh karena diimbangi dengan pemotongan belanja dimasa mendatang. Namun demikian, peningkatan belanja

---

<sup>2</sup> Efek tersebut seringkali disebut *Pigou effects* atau *real balance effects*.

pemerintah yang dibiayai melalui pajak yang lebih tinggi dimasa mendatang akan menyebabkan penurunan pendapatan permanen dan konsumsi

## **2. Pengaruh Kebijakan Fiskal dari Sisi Penawaran**

Disamping pengaruhnya terhadap permintaan agregat dan tabungan, kebijakan fiskal juga mempengaruhi perekonomian melalui perubahan insentif. Peningkatan tarif pajak marjinal yang tinggi atas pendapatan berpotensi mengurangi insentif untuk menghasilkan pendapatan. Para ekonom "*supply-side*" menyatakan bahwa pengurangan tarif pajak akan berpengaruh besar terhadap jumlah tenaga kerja yang ditawarkan, dan juga terhadap output. Pengaruh insentif terhadap pajak juga memainkan peranan pada sisi permintaan. Kebijakan kredit pajak investasi, misalnya, dapat mempengaruhi permintaan atas barang-barang modal.

Kebijakan yang hanya mempromosikan respon sisi penawaran bisa mengatasi konstrain kapasitas, dan dampaknya terutama dalam jangka panjang. Namun demikian, efek sisi penawaran dari kebijakan fiskal bisa memiliki konsekuensi pada sisi permintaan dalam jangka pendek karena ekspektasi pertumbuhan jangka panjang yang lebih tinggi. Apabila ekspansi fiskal dilakukan melalui pemotongan pajak dan peningkatan belanja untuk sisi penawaran, hal ini akan cenderung meningkatkan pengganda fiskal.

Untuk menilai dampak kebijakan fiskal jangka pendek dari sisi penawaran yang harus diperhatikan adalah pengaruh perubahan pendapatan tenaga kerja terhadap penawaran tenaga kerja dan pengaruh perubahan pajak modal (*capital taxes*) terhadap tabungan dan investasi. Selain itu, pengaruh perubahan belanja terhadap produktivitas tenaga kerja dan modal juga harus mendapatkan perhatian, khususnya belanja pemerintah untuk barang-barang publik dan barang-barang lainnya dengan eksternalitas positif.

## **3. Aspek Kelembagaan Kebijakan Fiskal**

Dampak kebijakan fiskal terhadap kegiatan ekonomi juga tergantung pada faktor-faktor institusional. Faktor-faktor ini terutama berkaitan dengan beda-kala (beda-waktu) antara kebijakan dikeluarkan dengan implementasinya (*lags*), yang terdiri dari *inside lags* dan *outside lags*. *Inside lags* merefleksikan waktu yang dibutuhkan untuk mengakui bahwa kebijakan fiskal bisa berubah dan kemudian

menggunakan langkah-langkah fiskal yang tepat sebagai penggantinya. *Inside lags* merupakan fungsi dari proses politik dan efektivitas pengelolaan fiskal. *Outside lags* merefleksikan waktu yang dibutuhkan bagi langkah-langkah fiskal untuk mempengaruhi permintaan agregat.

Semua langkah-langkah fiskal sangat terpengaruh oleh *inside lags* yang panjang karena rancangan, persetujuan, dan implementasinya bisa diperluas. Semakin besar ketergantungan pada langkah-langkah yang bersifat diskresioner, semakin panjang *inside lags* yang mungkin terjadi. Secara umum, penstabil otomatis (*automatic stabilizers*)—biasanya dalam bentuk pajak pendapatan yang progresif dan kompensasi untuk pengangguran—yang menyediakan dorongan *countercyclical* bagi perekonomian tanpa membutuhkan langkah-langkah yang bersifat diskresioner mempunyai *inside lags* yang lebih pendek. Sementara itu, *outside lags* lebih bersifat variabel, namun cenderung lebih pendek untuk transfer dan pemotongan pajak pendapatan yang ditargetkan untuk individu yang mengalami kendala likuiditas. Semakin panjang interval waktu antara keduanya akan menyebabkan berkurangnya pengaruh pengganda fiskal jangka pendek.

### **2.1.3. Kebijakan Fiskal dan Siklus Bisnis**

Perilaku kebijakan fiskal dalam menghadapi siklus bisnis (*business cycles*) telah lama menjadi pembahasan di kalangan ekonom. Berdasarkan aliran pemikiran, terdapat dua kelompok utama yang mengemukakan pandangan mereka berkaitan dengan perilaku kebijakan fiskal dan siklus bisnis, yaitu ekonom pendukung Keynesian (*counter-cyclical*) dan ekonom pendukung hipotesis *tax-smoothing*.

Pendukung *Keynesian* yang lebih menyukai kebijakan fiskal *countercyclical* menyatakan bahwa pemerintah harus meningkatkan belanja dan/atau menurunkan tarif pajak selama resesi untuk menstimulasi permintaan agregat dan secara parsial mencegah penggunaan sumber daya ekonomi yang tidak optimal (*underemploying*) dalam jangka waktu yang panjang. Sebaliknya, dalam periode ekspansi (*booms*) pemerintah harus melakukan pengurangan



belanja dan/atau menaikkan tarif pajak untuk mendinginkan (*cool off*) perekonomian dan mengendalikan tekanan inflasi (Stein et al., 1998).

Menurut perspektif ini, pemerintah sebaiknya mengurangi belanja sebagai proporsi dari PDB selama periode *booms*, dan meningkatkannya selama masa resesi. Perspektif ini mengikuti hipotesis perataan konsumsi (*consumption-smoothing hypothesis*) yang menyatakan bahwa fungsi belanja pemerintah sebaiknya menempati pendapatan permanen dasar, bukan pendapatan lancar (*current income*). Apabila pemerintah memperhatikan *smoothing* jalur produksi dan dianggap mampu menstabilisasi output, pemerintah dapat mengoperasikan kebijakan fiskal *countercyclical*. Idenya adalah bahwa guncangan negatif terhadap permintaan atas barang-barang domestik secara parsial bisa diimbangi dengan peningkatan permintaan pemerintah. Dengan cara yang sama, pemerintah dapat mengkontraksi kegiatannya selama periode *boom*, untuk menghindari memanasnya (*overheating*) perekonomian domestik (Lane, 1998).

Argumen lain adalah model *tax-smoothing* yang diperkenalkan oleh Barro (1979). Model ini menyatakan bahwa kebijakan sebaiknya tetap netral selama siklus bisnis dan hanya merespon perubahan-perubahan yang tidak diantisipasi yang mempengaruhi konstrain anggaran pemerintah (Talvi and Vegh, 2000). Barro menjelaskan bahwa biaya-biaya pajak yang distortif, disamping program yang *countercyclical* untuk belanja pemerintah sebagai rasio dari PDB, menimbulkan *tax smoothing* sebagai kebijakan fiskal optimal. Misalkan, dalam skenario Barro, pajak yang konstan dipilih<sup>3</sup> (yang menghindari distorsi antar waktu yang terjadi jika tarif pajak berubah selama siklus ekonomi), sehingga anggaran secara rata-rata berimbang selama siklus ekonomi. Akibatnya, penerimaan pajak sebagai rasio terhadap PDB bersifat *acyclical* – dengan tarif pajak konstan, penerimaan naik tajam selama *boom* dan turun selama resesi. Namun demikian, dengan jalur belanja pemerintah yang bersifat *countercyclical* dan rasio pajak terhadap PDB yang *acyclical*, defisit anggaran bersifat *countercyclical* (Lane, 1998).<sup>4</sup> Berdasarkan argumen tersebut, pada satu sisi, apabila pengambil keputusan mengikuti aturan *Keynesian*, dapat dikatakan selama

<sup>3</sup> Dalam kasus ini : pajak (T) dipertahankan konstan, dan rasio belanja terhadap PDB turun apabila PDB naik.

<sup>4</sup> Defisit anggaran pada waktu resesi dan surplus anggaran pada waktu *boom*.

siklus bisnis korelasi positif antara tarif pajak dan output, dan korelasi negatif antara belanja pemerintah dan output.<sup>5</sup> Pada sisi lain, jika pengambil keputusan mengikuti argumen Barro, korelasi tersebut sangat rendah, hampir mendekati nol (Talvi and Vegh, 2000).

Dalam pada itu, Kaminsky, Reinhart dan Végh (KRV, 2004)—karena alasan pentingnya peranan siklikal kebijakan untuk memahami kebijakan aktual—mendefinisikan siklikalitas (*cyclicality*) kebijakan fiskal berdasarkan instrumen-instrumen kebijakan—belanja pemerintah ( $g$ ) dan tarif pajak ( $\tau$ )—bukan berdasarkan hasil (*outcomes*) kebijakan dalam artian keseimbangan fiskal atau penerimaan pajak. Berdasarkan definisi siklikalitas tersebut kemudian diuji implikasinya terhadap variabel-variabel endogen seperti keseimbangan fiskal primer (*primary fiscal balance*), penerimaan pajak, dan variabel fiskal lainnya sebagai proporsi terhadap PDB. Definisi siklikalitas kebijakan fiskal dimaksud dirangkum dalam **Tabel 2.1**, dengan penjelasan sebagai berikut :

- i. Kebijakan fiskal dikatakan *countercyclical* karena cenderung menstabilisasi siklus bisnis (yaitu, kebijakan fiskal bersifat kontraktif pada waktu perekonomian mengalami ekspansi (*good times*) dan ekspansif pada waktu perekonomian mengalami kontraksi atau resesi (*bad times*). Kebijakan fiskal *countercyclical* ditandai dengan belanja pemerintah yang lebih rendah (lebih tinggi) dan tarif pajak lebih tinggi (lebih rendah) pada waktu ekonomi berekspansi (berkontraksi).
- ii. Kebijakan fiskal dikatakan *procyclical* karena cenderung mendukung atau mengikuti siklus bisnis (yaitu, kebijakan fiskal bersifat ekspansif pada *good times* dan kontraktif pada *bad times*). Kebijakan fiskal *procyclical* ditandai dengan belanja pemerintah yang lebih tinggi (lebih rendah) dan tarif pajak lebih rendah (lebih tinggi) pada *good (bad) times*.
- iii. Kebijakan fiskal dikatakan *acyclical* karena tidak mendukung atau menstabilisasi siklus bisnis. Kebijakan fiskal *acyclical* ditandai dengan belanja pemerintah dan tarif pajak yang tetap (konstan) selama siklus (atau

---

<sup>5</sup> Jika PDB meningkat, maka penerimaan pajak (T) meningkat, dan jika PDB meningkat maka belanja turun.

lebih jelasnya belanja pemerintah dan tarif pajak tidak berubah secara sistematis seiring dengan siklus bisnis).

**Tabel 2.1. Indikator Fiskal : Korelasi Teoritis dengan Siklus Bisnis**

	<i>g</i>	<i>t</i>	Tax Revenues	Primary Balance	<i>g</i> /PDB	Tax Revenues/GDP	Primary Balance/GDP
Countercyclical	-	+	+	+	-	+/-	+/-
Procyclical	+	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Acyclical	0	0	+	+	-	+/-	+/-

Sumber : Kaminsky, Reinhart and Végh ( 2004)

Untuk memahami implikasi teoritis dari siklus bisnis terhadap indikator fiskal, dapat diperhatikan uraian berikut ini :

- Misalkan kebijakan fiskal *acyclical*. Karena tarif pajak konstan selama siklus dan basis pajak bertambah pada *good times* dan berkurang pada *bad times*, maka penerimaan pajak berkorelasi positif dengan siklus bisnis. Hal ini pada gilirannya berimplikasi pada keseimbangan primer yang juga berkorelasi positif dengan siklus. Rasio belanja pemerintah (neto dari pembayaran bunga) terhadap PDB berkorelasi negatif dengan siklus karena belanja pemerintah tidak berubah dan, menurut definisi, PDB tinggi (rendah) pada *good (bad) times*. Dengan penerimaan pajak yang lebih tinggi (rendah) pada *good (bad) times*, korelasi rasio penerimaan pajak terhadap PDB dengan siklus bersifat mendua atau *ambiguous*. (yaitu menjadi positif, nol, atau negatif sebagaimana ditunjukkan pada tabel 2.1 di atas). Akibatnya, korelasi keseimbangan primer sebagai proporsi dari PDB dengan siklus juga *ambiguous*.
- Misalkan kebijakan fiskal *procyclical*. Karena menurut definisi, tarif pajak turun (naik) pada *good (bad) times*, namun basis pajak bergerak dengan arah yang berlawanan, maka korelasi penerimaan pajak dengan siklus *ambiguous*. Karena *g* naik pada *good times*, korelasi *g*/GDP pada prinsipnya bisa bernilai salah satu. Dengan perilaku siklikal penerimaan pajak yang *ambiguous*,

perilaku siklikal penerimaan pajak sebagai proporsi GDP juga *ambiguous*. Perilaku keseimbangan primer sebagai proporsi PDB juga menjadi *ambiguous*.

- Misalkan kebijakan fiskal *countercyclical*. Per definisi, tarif pajak tinggi pada *good times* dan rendah pada *bad times*, yang menunjukkan bahwa penerimaan pajak berubah secara positif (searah) dengan siklus. Hal yang sama juga berlaku bagi keseimbangan primer karena penerimaan pajak naik (turun) dan belanja pemerintah turun (naik) pada *good (bad) times*. Rasio  $g/GDP$  akan berubah secara negatif (berlawanan arah) dengan siklus karena  $g$  turun (naik) pada *good (bad) times*. Karena penerimaan pajak meningkat pada *good times*, perilaku penerimaan pajak sebagai proporsi PDB akan menjadi *ambiguous* dan, karena itu, perilaku keseimbangan primer sebagai proporsi dari PDB juga *ambiguous*.

#### 2.1.4. Indikator Kebijakan Fiskal

Analisis dampak kebijakan fiskal terhadap perekonomian dapat dilakukan dengan menggunakan sejumlah indikator yang dikaitkan dengan beberapa aspek, antara lain sebagai berikut (Chouraqui, Hagemann, and Sartor, 1990; Blanchard, 1990) :

1. elemen diskresioner dalam kebijakan fiskal, yang berkaitan dengan perubahan posisi fiskal pemerintah (pajak, transfer, belanja). Dengan indikator ini dapat diketahui bagian dari kebijakan fiskal yang berkaitan dengan perubahan kondisi ekonomi dan yang berkaitan dengan perubahan kebijakan.
2. *sustainability* kebijakan fiskal, yang melihat aspek kesinambungan kebijakan fiskal yang dikaitkan dengan kebijakan pemerintah, baik dalam bentuk penambahan utang publik, peningkatan penerimaan pajak maupun pengurangan belanja negara.
3. dampak kebijakan fiskal terhadap permintaan agregat.
4. konsekuensi kebijakan fiskal terhadap alokasi sumber daya ekonomi, yang dikaitkan antara lain dengan pengaruh struktur insentif/pajak terhadap distorsi investasi, tabungan, penawaran dan permintaan tenaga kerja.

Dalam kaitannya dengan indikator yang digunakan untuk mengukur dampak kebijakan fiskal terhadap permintaan agregat, sejumlah institusi internasional telah mengembangkan beberapa pendekatan yang bersifat sintetis, diantaranya model IMF, OECD, dan Uni Eropa yang mengukur perubahan keseimbangan anggaran struktural (*structural budget balance*, SBB), yaitu keseimbangan anggaran terjadi ketika output aktual sama dengan output potensial (*output gap* = nol). Artinya, SBB terjadi ketika perekonomian berada dalam *full employment*. Kesenjangan output ini digunakan untuk mengidentifikasi dan mengisolasi dampak faktor-faktor siklikal terhadap anggaran (Braconier & Holden, 1999 : 6 – 8).

Ukuran lain yang juga telah dikembangkan untuk mengoreksi efek siklus adalah *fiscal impulse* (FI), yang diartikan sebagai perubahan dalam anggaran pemerintah akibat perubahan kebijakan belanja dan penerimaan pajak. Ukuran FI dirancang untuk menentukan *magnitude* stimulus awal terhadap permintaan agregat yang terjadi karena kebijakan fiskal dalam suatu periode tertentu (Heller, et. al., 1986). Keuntungan mendasar dari pendekatan ini adalah perhitungannya yang sederhana. Yang diperlukan hanya perubahan output aktual dan potensial, belanja tahun dasar, dan rasio pajak terhadap pendapatan (*tax-to-income ratio*).

## 2.2. Studi Empiris

Terdapat banyak literatur hasil studi empiris tentang pengaruh kebijakan fiskal terhadap perekonomian. Sejumlah studi mencoba melihat dampak perubahan kebijakan belanja dan perpajakan terhadap permintaan agregat, sebagaimana dilakukan oleh Feldstein (1982). Menurut Feldstein, langkah-langkah kebijakan fiskal yang parsial secara tidak langsung diimbangi dengan naiknya suku bunga yang lebih tinggi, menurunnya saldo uang beredar, dan berubahnya komposisi portfolio dalam keseimbangan umum. Feldstein menyimpulkan bahwa perubahan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan perpajakan dan pengeluaran bisa memiliki dampak yang substansial terhadap permintaan agregat; namun pengaruh neto kebijakan itu terhadap output mungkin akan dibatasi oleh kebijakan moneter.

Pada saat yang lain, Blanchard (1985) mengembangkan suatu indeks untuk mengukur dampak kebijakan fiskal terhadap permintaan agregat, dengan mempertimbangkan 3 (tiga) saluran (*channel*), yaitu : (i) kecenderungan mengkonsumsi marginal (*marginal propensity to consume*) di luar utang (atau kekayaan); (ii) kecenderungan mengkonsumsi marginal (*marginal propensity to consume*) di luar pendapatan tenaga kerja, yang ditentukan oleh *present value* dari pajak sekarang dan yang diantisipasi; dan (iii) secara langsung melalui belanja pemerintah. Kemudian Blanchard (1990) mengembangkan indikator yang sama untuk mengetahui pengaruh kebijakan fiskal terhadap permintaan agregat, dengan mengabaikan distorsi yang disebabkan oleh sistem manfaat (*benefit*) atau pajak. Indikator yang dikembangkan bersifat sederhana dan tidak tergantung pada *forecasts*, yaitu sebagai berikut :

- (1) defisit yang disesuaikan dengan inflasi (*inflation-adjusted deficit*);
- (2) defisit yang disesuaikan, yang didefinisikan sebagai belanja program (*program spending*) **ditambah** beban utang (*debt charges*) **dikurangi** rata-rata penerimaan pajak untuk tahun berjalan dan dua tahun berikutnya; dan
- (3) indikator pengaruh program pensiun (*retirement programs*) terhadap konsumsi sekarang.

Penelitian Blanchard ini dikembangkan lebih lanjut oleh Chouraqui, Hagemann dan Sartor (1990) dengan membangun dua indeks untuk mengukur dampak kebijakan fiskal terhadap perekonomian dengan asumsi bahwa individu adalah *myopic* dan sejumlah konsumen berwawasan ke depan (*foresight*). Penulis juga menghitung bagian defisit dengan 2 indeks: defisit aktual (*actual deficit*) dan defisit yang disesuaikan (*adjusted deficit*), yang memperhitungkan potensi pajak di masa yang akan datang. Secara keseluruhan, hasilnya menunjukkan bahwa indeks dan bagian defisit memperlihatkan pola yang sama dalam artian absolut; namun demikian, *myopic index* dan bagian defisitnya terlalu melebih-lebihkan dampak kebijakan fiskal terhadap perekonomian. Implikasi lain yang ditunjukkan adalah bahwa ekspektasi pajak masa mendatang bisa mengurangi dampak kebijakan fiskal.

Pada kesempatan lain, Chand (1992) dengan menggunakan ukuran *fiscal impulse*, mengestimasi kontribusi awal anggaran terhadap permintaan agregat.

Sederhananya, ukuran *fiscal impulse* dianggap ekspansif apabila belanja pemerintah meningkat melebihi peningkatan dalam output potensial (*potential output*) dikalikan dengan rasio belanja terhadap output potensial (*spending-to-potential output ratio*) pada tahun dasar; atau apabila penerimaan meningkat lebih kecil dari peningkatan dalam output aktual (*actual output*) dikalikan dengan rasio penerimaan terhadap output (*revenue-to-output ratio*) pada tahun dasar. Walaupun menarik karena sederhana, ukuran ini menggunakan pengganda (*multiplier*) yang sama (*unity*) atas penerimaan dan pengeluaran.

Sementara itu, Romer dan Romer (1994) mengukur dampak kebijakan fiskal dan moneter terhadap output dengan menggunakan 3 metode : *ordinary least squares* (OLS), *instrumental variables* (IV) dan model ekonomi makro *Data Resources Incorporated* (DRI). Secara keseluruhan, kebijakan moneter memberikan stimulus ekonomi paling penting dalam tahun pertama masa pemulihan, yang kemudian diikuti dengan stimulus yang moderat dari penstabil fiskal otomatis (*automatic fiscal stabilizers*) dan stimulus yang lemah dari kebijakan fiskal yang diskresioner. Hasil metode OLS menunjukkan bahwa kebijakan moneter, penstabil fiskal otomatis dan kebijakan fiskal yang diskresioner telah memberikan tambahan masing-masing sekitar 1,6%, 0,6% dan 0,3% terhadap pertumbuhan PDB pada tahun pertama pemulihan, dibandingkan dengan 1,5%, 0,9% dan 0,5% berdasarkan estimasi DRI.

James, Robidoux dan Wong (2000) mengembangkan *Fiscal Conditions Index* (FCI) untuk mengestimasi dampak putaran pertama (*the first-round impact*) dari instrumen fiskal terhadap permintaan agregat. Tujuan studi ini adalah untuk mengajukan alternatif bagi menggunakan *cyclically-adjusted budget balance* (CABB) sebagai proksi bagi dampak ekonomi dari kebijakan fiskal, yang memungkinkan bagi pengaruh heterogen dari komponen penerimaan dan pengeluaran yang berbeda terhadap output. Berdasarkan FCI diketahui bahwa penurunan pajak 1,0% memberikan tambahan peningkatan output sebesar 0.5%. Lebih lanjut, tambahan \$1 belanja pemerintah memberikan tambahan sebesar \$1 terhadap output.

Studi lain yang tidak kalah menariknya adalah yang berkaitan dengan perilaku kebijakan fiskal dalam menghadapi siklus bisnis (*business cycles*).

Banyak studi empiris yang menunjukkan bahwa terdapat perbedaan fundamental antara pengelolaan kebijakan fiskal di negara-negara berkembang dibandingkan dengan di negara-negara maju. Kebijakan fiskal di negara-negara maju cenderung mengikuti pola *acyclical* atau *countercyclical*, sedangkan kebijakan fiskal di negara-negara berkembang umumnya *procyclical*.

Gali (1994) yang melakukan studi tentang konsumsi pemerintah dan investasi di 22 negara OECD menemukan bahwa pajak dan belanja pemerintah secara efektif mampu berfungsi sebagai penstabil otomatis, dengan pola belanja pemerintah yang bersifat *countercyclical*. Pada studi lain, Fiorito dan Kollintzas (1994) dan Fiorito (1997), mengkaji pola konsumsi pemerintah di negara-negara G-7 dan memperoleh hasil bahwa belanja pemerintah mengikuti pola *countercyclical* atau *acyclical*.

Studi serupa dengan kasus negara-negara berkembang pertama kali dilakukan oleh Gavin dan Perotti (1997). Dengan menggunakan data fiskal negara-negara Amerika Latin, ditemukan bahwa kebijakan fiskal cenderung bersifat ekspansif pada waktu kondisi ekonomi lebih baik (*good times*) dan cenderung kontraktif pada waktu resesi (*bad times*). Artinya, kebijakan fiskal mengikuti pola *procyclical*. Pola kebijakan fiskal yang *procyclical* tersebut terutama disebabkan karena adanya konstrain kredit atau hambatan untuk melakukan pinjaman pada waktu resesi. Pada waktu itu negara-negara berkembang didesak untuk membayar kembali pinjaman, sehingga membutuhkan kebijakan fiskal yang kontraktif. Studi yang dilakukan oleh Talvi dan Vegh (1999) juga menunjukkan bukti kebijakan fiskal yang *procyclical* di banyak negara. Demikian pula studi yang dilakukan Lane (1998) dengan menggunakan data *time series* Irlandia, memberikan hasil yang sama.

Arreaza et al (1998) mengukur *smoothing* yang dicapai melalui berbagai komponen defisit pemerintah di Uni Eropa dan negara-negara OECD. Estimasi dilakukan untuk mengetahui derajat siklikal konsumsi pemerintah, transfer, subsidi dan penerimaan pajak (langsung dan tidak langsung). Dari hasil studi ini diketahui bahwa surplus fiskal secara rata-rata bersifat *procyclical* dan konsumsi pemerintah juga *procyclical* tapi agak lemah. Konklusi yang sama dikemukakan oleh Talvi dan Végh (2000), yang menyatakan bahwa kebijakan fiskal *procyclical*



telah menjadi norma di negara-negara berkembang, sedangkan di negara maju kebijakan fiskal cenderung *acyclical*.

Lebih lanjut, dengan pendekatan yang berbeda, Braun (2001) memperoleh konklusi yang sama untuk negara berkembang dan kebijakan fiskal cenderung *countercyclical* di negara-negara OECD. Lane (2003) juga menemukan bukti bahwa kebijakan fiskal mengikuti pola yang *procyclical* di negara berkembang dibandingkan dengan negara-negara OECD. Dengan cara yang sama, Gupta et al (2004) memperoleh dukungan ekonometrika untuk belanja pemerintah yang *procyclical* di negara berkembang, walaupun derajat *procyclicality*-nya berbeda antar kategori belanja. Sementara itu, Kaminsky, Reinhart, dan Vegh (2004) dengan menggunakan data negara-negara berpendapatan rendah dan menengah menemukan bukti bahwa kebijakan fiskal mengikuti pola *procyclical* di 83 negara sub-sampel. Studi yang dilakukan oleh Ilzetzki dan Vegh (2008) dengan menggunakan data kuartalan 49 negara (27 negara berkembang dan 22 negara industri) menunjukkan bahwa di negara-negara berkembang muncul kebijakan fiskal *procyclical*, yang cenderung menguatkan siklus bisnis.

Temuan yang agak berbeda adalah terkait dengan adanya pengaruh faktor politik terhadap siklikalitas (*cyclicality*) kebijakan fiskal. Dalam studi Tornell dan Lane [1999] dijelaskan bahwa kebijakan fiskal *procyclical* timbul karena adanya kelompok tertentu yang bersaing untuk memperoleh bagian penerimaan pajak dan memperlakukan sumber-sumber daya negara sebagai *common pool*. Apabila terdapat *shock* yang positif terhadap sumber-sumber daya negara, tidak ada kelompok yang mau membatasi permintaan terhadap sumber daya yang bertambah, karena kelompok itu mengetahui bahwa kelompok lain akan mengambil sumber daya yang disimpan. Pengaruh kelompok tersebut dikenal dengan *voracity effect*. Dalam perspektif anggaran negara, efek ini ditandai dengan kecenderungan naiknya belanja negara mengikuti kenaikan penerimaan negara (meskipun kenaikan penerimaan bersifat temporer) berdasarkan hasil kesepakatan dari beberapa kelompok politik di parlemen.

Studi yang dilakukan oleh Persson (2001), Persson & Tabellini (2001), Lane (2003), dan Alesina & Tabellini (2005), memberikan konklusi bahwa faktor-faktor politik dan institusional juga mempengaruhi reaksi fiskal. Persson (2001)

dan Persson & Tabellini (2001) menemukan bahwa sistem parlementer dan berdasarkan suara mayoritas mempengaruhi kebijakan fiskal. Sementara itu, Lane (2003) dengan menggunakan data negara-negara OECD membuktikan bahwa negara-negara dengan output yang rentan (*volatile*) dan dengan kekuatan politik yang tersebar paling mungkin menjalankan kebijakan fiskal yang *procyclical*. Dalam perspektif lain, Alesina dan Tabellini (2005) membuktikan bahwa kebijakan fiskal yang *procyclical* di negara-negara berkembang bisa dijelaskan dengan tingginya tingkat korupsi. Demikian pula studi Alesina, Campante dan Tabellini (2008) mendemonstrasikan bahwa konflik kepentingan antara pemerintah dengan pemilih (*electorate*) bisa menyebabkan kebijakan belanja pemerintah dan defisit yang *procyclical*.

Berdasarkan hasil-hasil studi yang dilakukan sebelumnya, Ben Slimane dan Ben Tahar (2009) mengelompokkan faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan negara-negara berkembang untuk mengadopsi kebijakan fiskal yang optimal berdasarkan 2 (dua) argumen utama, yaitu :

- a. Argumen struktural (*structural arguments*) : akses yang terbatas terhadap dana-dana domestik dan eksternal bisa menghalangi kemampuan pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal yang ekspansif pada waktu resesi (*bad time*). Studi yang masuk dalam kategori ini adalah yang dilakukan Gavin dan Perotti (1997), Riascos and Végh (2003), Caballero and Krishnamurthy (2004).
- b. Argumen institusional (*institutional arguments*) : kebijakan fiskal yang kurang optimal dikaitkan dengan masalah institusi. Argumen yang paling mendasar adalah bahwa negara-negara yang mengikuti kebijakan fiskal *procyclical* memiliki institusi yang lemah, korupsi yang mewabah luas, lemahnya *property rights* dan penyangkalan kontrak.