

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis tahun 1997 merupakan kondisi yang sangat berat bagi Indonesia begitu juga di negara-negara maju. Krisis fiskal ini ditandai dengan meningkatnya belanja pemerintah terutama untuk membiayai resiko kontinjensi yaitu kewajiban untuk membiayai pasca krisis dan penurunan penerimaan pemerintah yang sangat drastis. Keadaan ini membuat pemerintah Indonesia terbelit beban utang hingga menutup defisit APBN. Yang mengakibatkan utang pemerintah bertambah menjadi tiga sampai empat kali lipat dari kondisi sebelum krisis.

Kewajiban-kewajiban penutupan hutang tersebut melebihi 40 persen dari penerimaan pemerintah selama beberapa tahun terakhir, sedangkan kebutuhan pembiayaan di tahun-tahun mendatang masih tetap dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan belanja.¹ Untuk membayar utang fiskal tersebut, keuangan negara harus surplus.² Problem utama kelangsungan APBN adalah masih adanya defisit anggaran.

Belanja pemerintah memang pada prinsipnya harus cukup dibiayai dengan penerimaan dalam negeri yang utamanya berasal dari pajak. Namun kondisi

¹ Rahmany, F.A. "Ketahanan Fiskal dan Manajemen Utang Dalam Negeri Pemerintah", dalam H. Subiyantoro dan S. Riphath, (eds), "Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep, dan Implementasinya, Kompas, Jakarta, hal: 382-93

² Chalk, N.A. dan R. Hemming, "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice". (IMF Working Paper.(2000))

seperti ini sudah tidak mungkin lagi dapat dipertahankan karena kebutuhan akan belanja pembangunan cenderung selalu meningkat dengan akselerasi yang lebih cepat di bandingkan dengan perubahan relatif dari penerimaannya. Hal itu di sebabkan oleh pajak yang bersifat proporsional dalam arti tidak memperhatikan siklus ekonomi.

Selain itu, usaha untuk meningkatkan penerimaan pajak secara drastis tidak dapat dilakukan dalam jangka pendek, namun merupakan proses perombakan struktural yang tentu saja memerlukan waktu yang relatif panjang.³ Karena untuk melakukan perombakan tersebut harus di adakan rapat serta harus di sepakati oleh DPR dan Direktorat Jendral Pajak (Ditjen Pajak). Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti hanya mengambil indikator pengeluaran pemerintah saja.

Chan dan Karim, mendefinisikan efisiensi belanja publik sebagai kemampuan pemerintah untuk memaksimalkan aktivitas ekonomi (*output*) pada tingkat pengeluaran pemerintah (*input*) yang tetap atau kemampuan pemerintah untuk meminimalkan pengeluaran pemerintah pada level kegiatan ekonomi yang tetap.⁴ Oleh karena itu, efisiensi belanja publik dapat digunakan sebagai indikator untuk mengevaluasi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintah pada administrasi, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, dan stabilitas ekonomi.

Rahmayanti dan Horn dalam penelitiannya menemukan bahwa peningkatan efisiensi pengeluaran pemerintah akan menurunkan rasio pengeluaran pemerintah

³ Mangkoesobroto, Guritno. "*Kebijakan Ekonomi Publik DI Indonesia Substansi dan Urgensi*", (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 49

⁴ Chan, Sok-Gee dan Mohd Zaini Abd Karim, "*Public Spending Efficiency and Political and Economic Factors: Evidence from Selected East Asian Countries*". (*Economic Annals, Volume LVII, No. 193, (2001)*)

terhadap PDB yang dibutuhkan untuk memaksimalkan pertumbuhan karena efisiensi pengeluaran pemerintah dapat meringankan defisit anggaran.⁵

Struktur belanja publik dan efisiensi sangat penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang dan meningkatkan standar hidup. Pada saat yang sama, ketika *output* dan hasil yang sama dicapai dengan memakai sumber daya lebih sedikit, maka keterbatasan anggaran akan berkurang dan disiplin fiskal lebih mudah dicapai. Namun, fakta yang sering terjadi adalah belanja publik seringkali tidak efisien. Sumber daya yang dialokasikan pada program publik yang tidak optimal dan tidak memenuhi tujuan pengeluaran pemerintah (inefisiensi alokatif), atau barang dan jasa tidak dapat dihasilkan pada biaya minimum (inefisiensi produktif), pemerintahan yang korup, politikus yang rent seker, dan institusi anggaran yang lemah semua bisa berkontribusi terhadap misalokasi sumber daya⁶. Hal inilah yang sering menjadi kendala efisiensi yang dialami negara berkembang. Sebaliknya negara maju menunjukkan kinerja sektor publik yang lebih baik dan efisien. Selain faktor ekonomi, akuntabilitas pemerintah dan faktor demografis juga memainkan peran penting dalam efisiensi pengeluaran pemerintah sektor publik.⁷

Aspek lain yang lebih penting adalah masalah sinkronisasi kebijakan yang di ambil oleh pemerintah dengan siklus bisnis perekonomian. Kebijakan belanja

⁵ Rahmayanti, Yogi dan Theara Horn, “*Expenditure Efficiency and the Optimal Size of Government in Developing Countries*”. (*Global Economy and Finance Journal Vol.4.No.2. September 2011*), hal. 46-59.

⁶ Grigoli, Francesco, “*Public Expenditure in the Slovak Republic: Composition and Technical Efficiency*”, (*IMF Working Paper WP/12/173*)

⁷ Hauner, David dan Annette Kyobe, “*Determinants of Government Efficiency*”, (*World Development Vol. 38, No. 11, 2010*), hal. 1527–1542.

negara 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).

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 internal yaitu 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 *ouput* potensial atau terlihat adanya tanda-tanda menuju resesi, respon pemerintah melalui kebijakan ini adalah dengan meningkatkan belanja negara, sehingga defisit anggaran meningkat. Sebaliknya, apabila perekonomian beroperasi di atas *ouput* potensial, sebagai indikasi terjadinya ekspansi, maka kebijakan diarahkan pada upaya untuk mengurangi belanja negara sehingga mengurangi defisit anggaran. Respon kebijakan belanja negara pada situasi ekonomi yang berbeda tersebut diharapkan dapat mereduksi fluktuasi permintaan agregat.

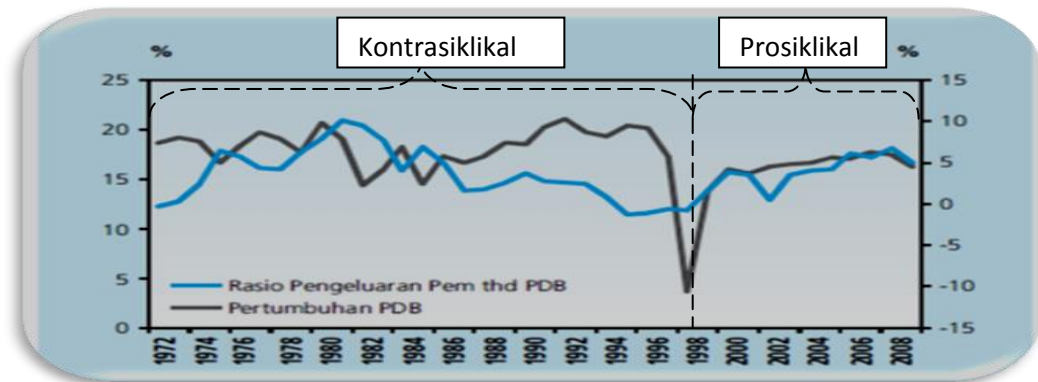
Idealnya, kebijakan fiskal memiliki sifat sebagai stabilisasi otomatis terhadap perekonomian. Artinya, dalam kondisi perekonomian sedang mengalami ekspansi, maka pengeluaran pemerintah seharusnya berkurang atau penerimaan pajak yang bertambah dan begitu sebaliknya. Dengan demikian, stabilisasi otomatis kebijakan pemerintah mensyaratkan adanya fungsi kontra siklikal (*counter cyclical*) atas kebijakan belanja negara.

Akitoby, et al. dan Baldacci meneliti pada kasus Indonesia belum menemukan adanya kontra siklikal dalam kebijakan fiskal. Karakter kebijakan fiskal yang di temukan lebih cenderung a-siklikal atau bahkan pro-siklikal. Kesimpulan tersebut juga diperkuat oleh riset di Bank Indonesia bahwa kebijakan fiskal Indonesia cenderung bersifat a-siklikal secara agregat atau justru pro-siklikal jika berdasarkan pengelompokan pengeluaran⁸.

Sifat siklikalitas yang demikian akan memberikan tekanan instabilitas dalam perekonomian, seperti kenaikan inflasi.⁹ Plotting antara rasio pengeluaran pemerintah, dengan tidak memasukkan pembayaran bunga, dengan pertumbuhan ekonomi menunjukkan adanya hubungan yang searah pada periode setelah krisis 1998. Dan sebelum krisis ekonomi 1998, hubungan diantara kedua variabel tersebut cenderung berlawanan arah.

⁸ Ndari Surjaningsih, dkk., “*Dampak Kebijakan Fiskal Terhadap Output Dan Inflasi*”, (Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, April 2012), hal. 391

⁹ Alesina dan Tabellini, “*Why is Fiskal Policy Often Procyclical?*”, (NBER WP 11600, 2005), hal.2.



Sumber: Badan Pusat Statistik

Gambar I.1

Pengeluaran pemerintah terhadap PDB dan pertumbuhan PDB

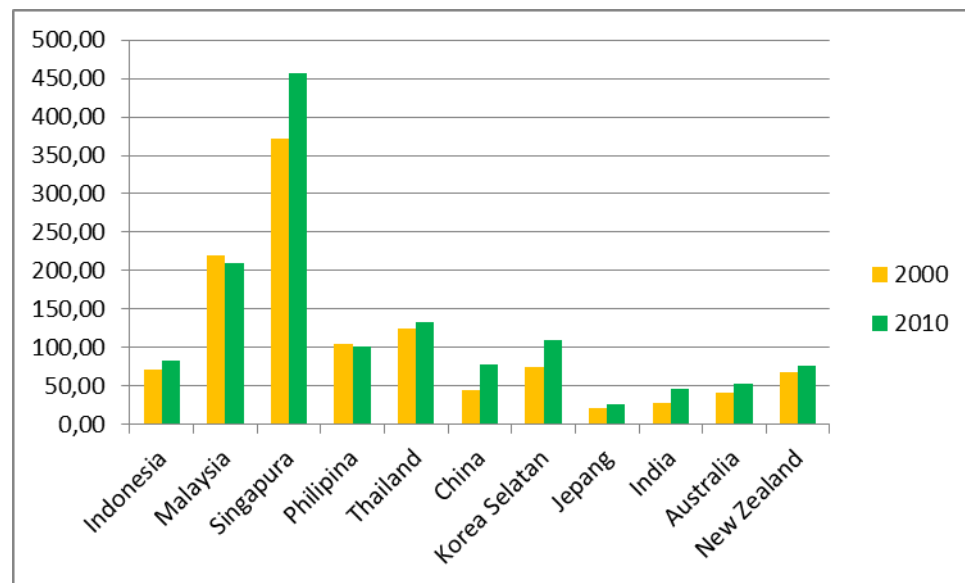
Krisis keuangan global 2008 memaksa pemerintah di hampir setiap negara untuk mengambil tindakan diskresi berupa kebijakan yang *countercyclical*. Kontradiktif dengan beberapa laporan hasil penelitian tadi, dalam rangka menanggulangi dampak krisis keuangan global 2008 melalui kebijakan fiskal yang *countercyclical* sebagai kelanjutan program stimulus fiskal yang telah digulirkan sebelumnya.

Secara umum, alasan mengapa negara berkembang menempuh kebijakan fiskal yang tidak *contracyclical* dalam arti *procyclical* karena terkait dengan keterbatasan sumber daya finansial dan kelemahan institusional. Kelemahan institusional di antaranya terkait dengan adanya kelompok yang cukup berpengaruh dalam masyarakat yang berusaha agar kepentingannya diakomodasi oleh pemerintah.

Selain faktor internal ada juga faktor eksternal yang dapat mempengaruhi siklikalitas belanja negara yang salah satunya adalah ekonomi internasional. Sejak

KTT Bali pada bulan Oktober 2003, para pemimpin ASEAN telah mendeklarasikan AEC sebagai tujuan integrasi ekonomi regional dalam kerangka besar Visi ASEAN 2020 (Kuncoro, 2010). Dalam beberapa dekade terakhir, perhatian telah dikhususkan untuk menjelaskan dampak integrasi ekonomi internasional pada kesejahteraan masyarakat¹⁰. Sebagai contoh pada ASEAN+6, Singapura memiliki tingkat keterbukaan perdagangan paling tinggi di kawasan tersebut sebesar 372,01 persen pada tahun 2000 diikuti oleh Malaysia, Thailand dan Philipina. Indonesia menempati urutan keterbukaan perdagangan ke enam sebesar 71.44 persen pada tahun tersebut di atas negara China, Jepang dan Australia. Singapura masih memegang kepemimpinannya pada tahun 2010 yakni tercermin dari keterbukaan perdagangannya yang mencapai 394.07 persen terhadap GDP-nya, diikuti oleh Malaysia (176.78%) ,Thailand (135.13%), Korea Selatan (110.51%) dan Philipina (101.21%). Walaupun keterbukaan perdagangan Indonesia mengalami peningkatan namun masih menempati urutan yang sama dengan tahun 2000 yaitu ke enam sebesar 82,33 persen.

¹⁰G. Schulze And H. Ursprung, Globalization of the Economy and the Nation State, (*The World Economy* 22, 1999), hal. 295-351.



Sumber : World Development Indicators, 2011 (diolah)

Gambar I. 2

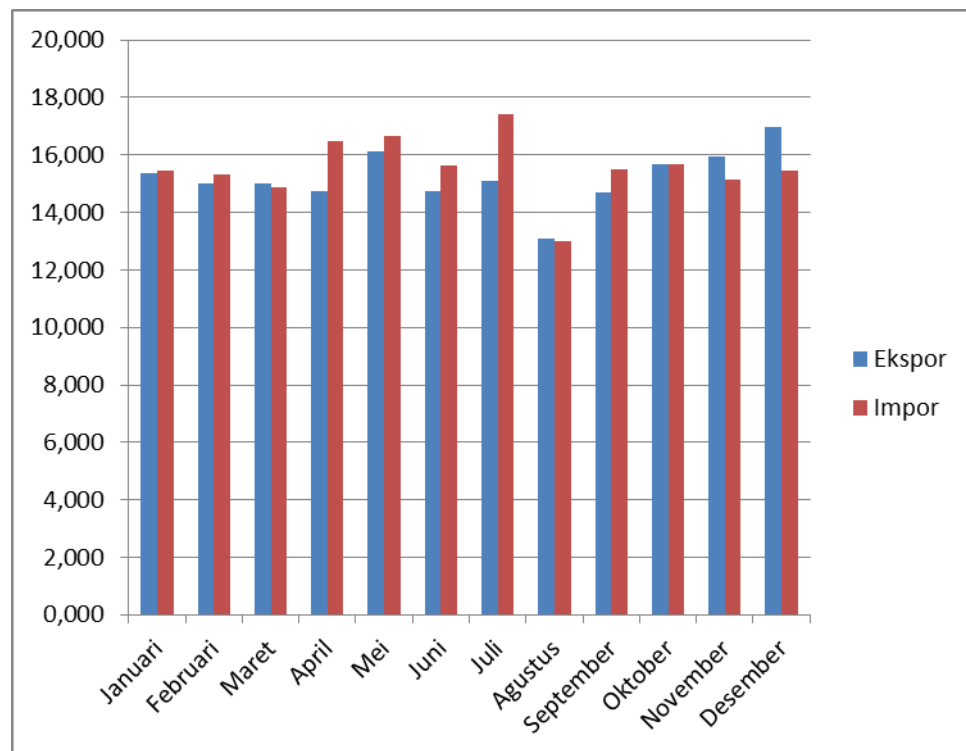
Keterbukaan Perdagangan Negara-negara ASEAN+6 tahun 2000 dan 2010 berdasarkan harga konstant (% GDP)

Yang lebih disayangkan lagi Indonesia dibanding China dan India, merupakan negara berkembang yang sangat liberal. Indeks Keterbukaan Ekonomi AS hanya 54 persen, sementara Indonesia mencapai 80 persen. Tatkala kita bangga mencapai swasembada pangan, saat bersamaan diiringi banjirnya barang impor.¹¹

Risiko yang timbul dari paparan ekonomi internasional tersebut berasal dari permintaan domestik, dan stabilitas ekonomi dengan demikian juga dalam negeri, menjadi semakin fungsi dari permintaan global yang lebih terbuka adalah ekonomi. Penetrasi impor dan ekspor keduanya memiliki ketergantungan yang berfungsi untuk mengirimkan guncangan yang berasal dari luar ekonomi

¹¹ Cahyono, Imam. "Ancaman Geopolitik Pangan", <http://internasional.kompas.com/read/2011/10/14/01583549/Ancaman.Geopolitik.Pangan> (diakses tanggal 2 Juli 2015, pukul 13.53 wib)

nasional¹². Dengan demikian, secara eksternal diinduksi volatilitas permintaan agregat menjadi isu yang semakin serius untuk stabilitas ekonomi domestik. Selain itu, karena tingkat harga di industri ekspor yang ditetapkan dalam pasar dunia, mereka tidak bisa bergerak sesuai dengan perubahan biaya dalam negeri. Menurut Cameron, Ruggie, dan Rodrik dalam Ian, keterbukaan perdagangan menimbulkan peningkatan volatilitas ekonomi dalam negeri yang menyebabkan peningkatan ketidakamanan ekonomi dan mendorong tuntutan ganti rugi melalui sistem transfer dan jasa yang menimbulkan Risiko Kompensasi¹³.



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Gambar I.2
Ekspor dan Impor Indonesia, Tahun 2013 (dalam miliar US \$)

¹² David R Cameron., “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, (in *The American Political Science Review*, 72 (4), 1978), hal. 1243–1261.

¹³ Ian Down, “Trade Openness, Country Size and Economic Volatility: The Compensation Hypothesis Revisited”, (University of Tennessee, 2007), hal. 1

Dalam grafik diatas kurangnya sinkronisasi antara ekspor dan impor pada bulan April dan Desember, dan terlihat begitu jelas pada bulan Juli. Menurut Cameron dalam Ian, karena kurangnya sinkronisasi antara ekspor dan impor dapat menyebabkan rendahnya profitabilitas, dan investasi yang rendah pula sehingga pertumbuhan yang rendah, atau, profitabilitas tinggi yang mungkin menimbulkan atas kenaikan upah produktivitas di sektor ekspor, yang pada gilirannya menyebar ke sektor non-ekspor menyebabkan inflasi. Lebih banyak umumnya, tekanan inflasi dari seluruh dunia juga akan ditransmisikan terhadap perekonomian domestik sejauh bahwa permintaan untuk komoditas tertentu relatif inelastis (misalnya minyak)¹⁴. Singkatnya, dua masalah inti yang timbul dari keterbukaan perdagangan yang volatilitas permintaan yang lebih besar dan volatilitas harga yang lebih besar. Pada gilirannya, volatilitas ini menimbulkan rasa tidak aman yang memacu permintaan untuk ganti rugi.

Sejalan dengan uraian diatas, bahwa terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi siklikalitas pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti tentang masalah siklikalitas pengeluaran pemerintah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, terdapat banyak faktor yang menyebabkan siklikalitas kebijakan fiskal, diantaranya:

1. Keterbatasan finansial.

¹⁴ Ibid, hal. 3

2. Kelemahan institusional, terkait dengan adanya kelompok yang cukup berpengaruh agar kepentingannya diakomodasi oleh pemerintah.
3. Krisis ekonomi baik lokal atau dalam negeri maupun secara global.
4. Kesenjangan output (*Output gap*).
5. Keterbukaan perdagangan menimbulkan peningkatan volatilitas ekonomi dalam negeri yang menyebabkan peningkatan ketidakamanan ekonomi dan mendorong tuntutan ganti rugi melalui sistem transfer dan jasa yang menimbulkan Risiko Kompensasi.

C. Pembatasan masalah

Dari identifikasi masalah di atas, ternyata masalah yang menyebabkan siklikalitas kebijakan fiskal sangat luas. Berhubungan dengan keterbatasan yang dimiliki peneliti dari segi dana dan waktu, maka penelitian ini di batasi hanya pada masalah “Pengaruh Internal dan Eksternal terhadap Siklikalitas Pengeluaran Pemerintah”.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah diatas maka masalah dapat di rumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh variabel internal (Produk Domestik Bruto) terhadap siklikalitas pengeluaran pemerintah?

2. Bagaimana pengaruh variabel eksternal (Keterbukaan Ekonomi) terhadap siklikalitas pengeluaran pemerintah?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah khasanah literatur kebijakan ekonomi makro yang berkaitan dengan studi empiris tentang kebijakan pemerintah 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 pemerintah dan peranannya dalam mempengaruhi kegiatan ekonomi.

Bagi penulis penelitian ini diharapkan dapat memotivasi untuk terus melakukan penelitian, sehingga dapat menghasilkan temuan baru dan gambaran yang lebih komprehensif mengenai kebijakan pemerintah.