



Kesiapan Ekonomi: Kebutuhan Akan Ruang Fiskal

Oleh Vikram Haksar, Marialuz Moreno-Badia, Catherine Pattillo dan Murtaza Syed
27 Juni 2018



Negara harus menilai besarnya “ruang fiskal”, atau besarnya ruang yang mereka miliki untuk meningkatkan defisit anggaran mereka untuk sementara waktu tanpa membahayakan akses ke pasar atau keberlanjutan utang mereka. (foto: Martin Barraud/iStock oleh Getty Images)

Seberapa banyak kelonggaran yang dimiliki para pembuat kebijakan nasional untuk meningkatkan pengeluaran atau memotong pajak akan sulit untuk dinilai. Ini adalah pertanyaan yang amat penting selama periode kemerosotan ekonomi saat pemerintah diminta untuk menstimulasi perekonomian. Tetapi ini juga merupakan pertanyaan yang sama pentingnya di saat terjadinya siklus naik seperti yang kita alami sekarang karena jawabannya sangat penting untuk memahami seberapa cepat suatu negara harus membangun kembali bantalan-bantalan (*buffers*).

Apa pun situasinya, agar dapat berguna, jawabannya harus dalam bentuk prakiraan “ruang fiskal,” atau besarnya ruang yang dimiliki negara untuk meningkatkan defisit anggaran mereka untuk sementara waktu tanpa membahayakan akses ke pasar atau keberlanjutan utang mereka.

Staf IMF telah mengembangkan [sebuah rerangka baru](#) untuk mengukur ruang fiskal dan mengujinya sepanjang tahun 2017-2018 dalam sejumlah kegiatan [konsultasi Artikel IV](#), yakni tinjauan tahunan IMF untuk memantau kebijakan ekonomi dan keuangan negara-negara.

Mengukur ruang fiskal

Saat suatu pemerintah berusaha untuk meningkatkan pengeluaran atau mengurangi pajak untuk sementara waktu, pemerintah tersebut perlu mengukur kemampuannya untuk mendanai kesenjangan anggaran yang dihasilkan tanpa mengambil risiko adanya reaksi yang tidak menguntungkan dari pasar keuangan atau merusak kesehatan keuangan pemerintah dalam jangka panjang. Semakin percaya diri suatu negara akan hal ini, semakin banyak ruang fiskal yang dimilikinya. Sebaliknya, apabila prospek pasar dan fiskal suatu negara lebih berisiko, maka semakin terbatas kemampuan pemerintah tersebut untuk secara aktif menggunakan kebijakan fiskal.

Ruang fiskal tidak ditentukan hanya oleh tingkat utang pemerintah suatu negara, dan bukan juga merupakan suatu konsep statis. Ruang fiskal dapat berubah seiring kondisi pasar dan ekonomi, kadang-kadang dengan cukup cepat dan substansial. Sebagai contoh, ketika suatu negara melakukan stimulus fiskal yang dilaksanakan dengan baik, dorongan dinamis bagi kegiatan ekonomi bisa lebih besar daripada kemunduran awal dalam posisi fiskalnya. Sebagai hasilnya, rasio utang pemerintah terhadap PDB negara tersebut dapat benar-benar membaik seiring berjalannya waktu, sehingga menciptakan ruang fiskal tambahan. Maka rerangka kami menghindari metrik tunggal apa pun, sebaliknya, mengadopsi sebuah pendekatan multi-dimensi dengan menggunakan indikator-indikator dan perangkat-perangkat yang dikembangkan selama bertahun-tahun. Rerangka ini antara lain mencakup komposisi dan riwayat perjalanan utang pemerintah; kebutuhan pembiayaan dan kemudahan berutang; aset yang dapat diambil; komitmen pembelanjaan di masa depan; efektivitas kebijakan fiskal; dan kekuatan lembaga-lembaga fiskal.

Rerangka kami juga mempertimbangkan keberadaan aturan fiskal, yang digunakan beberapa negara untuk mengendalikan kebijakan fiskal yang bersifat diskresi. Aturan-aturan ini juga dapat memainkan peran penting dalam meningkatkan kredibilitas, akses pasar, dan pada akhirnya ruang fiskal itu sendiri. Penting bahwa aturan-aturan ini dirancang dengan baik dan direview secara berkala untuk memastikan bahwa aturan-aturan ini memenuhi tujuan yang dicanangkan. Aturan yang baik membantu membangun dan menjaga ruang fiskal dengan mendorong pembangunan bantalan-bantalan di saat-saat yang baik sambil memungkinkan penggunaan yang wajar pada saat diperlukan.

Ringkasnya, rerangka ini memungkinkan kita untuk menilai besarnya ruang fiskal yang dimiliki suatu negara pada waktu tertentu, yang dibangun dalam empat tahap, yang diilustrasikan dalam video di bawah ini.

Siapa yang memilikinya dan siapa yang tidak memilikinya

Berdasarkan penerapan rerangka tersebut dalam laporan-laporan IMF terkini, Australia, Jerman, Belanda, dan Swedia adalah beberapa negara dengan ruang fiskal yang besar. Hal ini antara lain mencerminkan akses mereka ke pendanaan yang stabil dan murah dari pasar keuangan, keuangan pemerintah yang sehat, dan institusi yang kuat.

Di ujung spektrum lainnya, ruang fiskal sangat terbatas, seperti di Brasil, Italia, dan Pakistan. Ruang fiskal yang terbatas ini mencerminkan berbagai tingkat risiko tinggi terkait pendanaan dari pasar keuangan dan tingkat utang, pembiayaan, atau kebutuhan pembayaran utang yang relatif tinggi. Tergantung pada tingkat tekanan yang ditimbulkan, negara-negara dengan ruang terbatas akan mengalami risiko, seperti hilangnya akses pasar, untuk secara aktif menggunakan kebijakan fiskal.

Di tengah-tengah itu adalah negara-negara di mana ruang fiskal ada tetapi tidak besar, seperti Tiongkok, Filipina, Thailand, Rusia, Arab Saudi, dan Amerika Serikat. Negara-negara semacam itu memiliki ruang fiskal yang cukup karena risiko yang mereka hadapi terhadap pendanaan atau keberlanjutan utang tidak parah.

Menggunakan ruang fiskal

Apakah suatu negara harus menggunakan ruang fiskalnya merupakan suatu pertanyaan yang jauh berbeda. Memiliki ruang fiskal adalah seperti memiliki uang di bank. Dapat ditarik pada saat dibutuhkan tetapi tidak boleh digunakan sembarangan dan tidak boleh tanpa memperhitungkan peluang lain. Membangun ruang fiskal yang memadai dan menggunakannya dengan bijaksana merupakan tanggung jawab pemerintah, tanpa merusak kesehatan ekonomi jangka panjang negara tersebut. Dalam banyak contoh, terdapat alasan yang sangat bagus apabila suatu negara memiliki ruang fiskal tetapi memilih untuk menjaga ruang tersebut atau bahkan memperbesarnya.

Rerangka kami tidak membahas tentang masalah penggunaan. Keputusan tersebut harus didasarkan pada analisis biaya-manfaat yang terpisah, termasuk apakah ada kebutuhan wajar yang dapat dipenuhi melalui kebijakan fiskal daripada melalui upaya lain, dan seberapa cukup ruang yang ada mengingat risiko yang dihadapi perekonomian tersebut.

Perbedaan antara memiliki ruang fiskal dan menggunakannya tercermin dalam saran kebijakan IMF. Konsolidasi fiskal direkomendasikan tidak hanya bagi semua negara yang memiliki ruang fiskal yang terbatas, karena mereka tidak memiliki pilihan selain penyesuaian, tetapi juga di beberapa negara dengan ruang fiskal yang cukup dan besar. Hal ini umumnya karena perekonomian itu berada dalam posisi yang relatif kuat atau ada kebutuhan untuk membangun kembali bantalan-bantalan berdasarkan risiko yang akan dihadapi di masa depan.

Pada saat yang sama, di mana terdapat setidaknya sedikit ruang fiskal dan ada alasan kuat untuk menggunakannya, staf IMF merekomendasikan penggunaannya. Misalnya, kami menyarankan penggunaan ruang fiskal untuk mendukung pertumbuhan jangka panjang di Jerman, Belanda, Filipina, dan Thailand, untuk mengimbangi beberapa biaya potensial dari fase reformasi struktural kuat yang diperlukan di Tiongkok, dan untuk memungkinkan penyesuaian fiskal yang lebih lambat untuk beberapa negara produsen minyak.

Ke depannya, peta jalan kami tentang bagaimana menilai ruang fiskal akan membantu memberikan kepada semua anggota IMF suatu kemampuan untuk memahami ruang yang mereka miliki untuk bermanuver secara berkala dan membantu mereka dalam membuat pilihan kebijakan yang tepat untuk keadaan mereka masing-masing.



Vikram Haksar adalah Kepala Divisi Negara Maju dan Pengawasan Multilateral di Departemen Kebijakan dan Review Strategi IMF. Sebelumnya ia adalah kepala misi IMF untuk Brasil dan Meksiko, memimpin tim yang mengadakan perjanjian *Flexible Credit Line* dengan Meksiko senilai \$ 70 miliar pada tahun 2009. Ia sebelumnya bekerja di negara-negara kekuatan ekonomi baru di Asia dan Eropa Timur dan merupakan perwakilan menetap IMF di Filipina. Ia memperoleh gelar Ph.D. dari Universitas Cornell.



Marialuz Moreno Badia adalah wakil kepala divisi di Departemen Urusan Fiskal IMF, di mana ia mengoordinasikan pekerjaan Pemantauan Fiskal. Pengalaman kerja negaranya mencakup berbagai negara maju dan negara kekuatan ekonomi baru seperti Brasil, Yunani, Irlandia, dan Spanyol. Minat penelitian utamanya adalah pada institusi fiskal, keberlanjutan utang, dan keterkaitan fiskal-finansial. Ia meraih gelar Ph.D. dari Boston University.



Catherine Pattillo adalah Asisten Direktur, Departemen Urusan Fiskal dan kepala Divisi Kebijakan dan Pengawasan Fiskal, yang bertanggung jawab atas Pemantauan Fiskal IMF. Ia bekerja pada isu-isu makro-fiskal. Sejak bergabung dengan IMF dari posisi di Universitas Oxford, ia telah bekerja di Departemen Penelitian dan pada negara-negara di Afrika dan Karibia, serta Departemen Strategi, Kebijakan, dan Review di mana ia bekerja pada isu-isu negara berpendapatan rendah, dan isu-isu yang sedang berkembang seperti gender, ketidaksetaraan, dan perubahan iklim. Ia telah banyak menerbitkan karya dalam bidang ini.



Murtaza Syed adalah Wakil Kepala Divisi di Departemen Strategi, Kebijakan, dan Review IMF. Ia bergabung dengan IMF pada tahun 2004 dan sebelumnya bekerja di Departemen Urusan Fiskal dan Departemen Asia dan Pasifik. Sebelum penugasannya saat ini, ia adalah Wakil Perwakilan Menetap IMF di Tiongkok. Ia telah terlibat dalam program IMF dan pengawasan atas berbagai pasar negara ekonomi baru dan ekonomi maju, termasuk Kolombia, Siprus, Wilayah Euro, Korea dan Jepang. Karya analitisnya mencakup hubungan makro-keuangan, kebijakan fiskal dan moneter, krisis keuangan, investasi, demografi, dan ketidaksetaraan. Sebelum bergabung dengan IMF, Murtaza Syed bekerja di *Institute for Fiscal Studies* di London dan *Human Development Centre* di Islamabad. Ia memiliki gelar Ph.D. di bidang ekonomi dari Universitas Oxford.