

Kebijakan Fiskal *Counter Cyclical* untuk Menurunkan Kemiskinan

Oleh:
Arif Sujoko¹

Ringkasan Eksekutif

Penurunan kemiskinan pada triwulan pertama 2022 relatif lebih sulit dilakukan. Hal ini disebabkan kondisi perekonomian pada awal tahun umumnya masih lemah. Untuk menahan penurunan perekonomian ini, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Tulungagung perlu menerapkan kebijakan fiskal yang bersifat *counter cyclical*. Kebijakan ini bisa dilakukan dengan meningkatkan realisasi belanja APBD pada triwulan pertama 2022 dengan tetap menjaga *cash buffer* pada kas daerah dalam batas yang aman.

Pendahuluan

Penurunan kemiskinan dapat dilakukan dengan dua jenis kebijakan yang saling melengkapi, yaitu *growth policy* dan *social policy* (Rodrik, 2021). Dengan *growth policy*, perekonomian daerah diharapkan dapat meningkat sehingga membuka lapangan kerja bagi masyarakat luas. Akan tetapi, tidak semua anggota masyarakat bisa mendapatkan manfaat dari *growth policy*. Sebagian anggota masyarakat biasanya masih tetap tertinggal, sehingga dibutuhkan *social policy*, seperti jaminan sosial.

Baik *growth policy*, maupun *social policy*, keduanya akan memberikan hasil yang maksimal, jika substansi kebijakannya memang berkualitas dan dilaksanakan pada waktu yang tepat. Kebijakan yang substansinya berkualitas namun dilakukan pada saat yang tidak tepat, akan memberikan hasil yang kurang baik. Demikian juga sebaliknya, kebijakan yang substansinya tidak berkualitas, walaupun dilaksanakan pada saat yang tepat, hasilnya tidak akan memuaskan. Oleh karena itu, penentuan waktu pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan kinerja kebijakan, termasuk kebijakan penurunan kemiskinan.

¹ Analis Kebijakan Ahli Pertama

Dalam menentukan waktu intervensi kebijakan yang tepat ini, pembuat kebijakan penurunan kemiskinan sedikitnya menghadapi dua tegangan yang harus diseimbangkan. Tegangan pertama, dari sisi normatif-etis, kebijakan penurunan kemiskinan harus dilakukan sepanjang tahun. Tegangan kedua, dari sisi pragmatis-teknis, angka kemiskinan tidak diukur sepanjang tahun, namun hanya diukur dua kali setahun, yaitu melalui Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) pada bulan Maret dan September. Itupun hanya Susenas Maret yang angka kemiskinannya disajikan pada level kabupaten.

Kalau hanya menggunakan pertimbangan pragmatis-teknis, pemerintah mungkin lebih memilih menjalankan semua program penurunan kemiskinan pada triwulan pertama. Pilihan ini mungkin sangat potensial menurunkan angka kemiskinan, khususnya ketika survei dilakukan di bulan Maret. Akan tetapi, langkah seperti ini akan menggerus sisi normatif-etisnya. Kemiskinan hanya dianggap masalah angka dan pengukuran belaka, bukan dianggap sebagai masalah kemanusiaan yang harus diselesaikan.

Sebaliknya, apabila tidak ada kebijakan penurunan kemiskinan pada triwulan pertama, atau kebijakan tersebut baru dilakukan setelahnya, angka kemiskinan yang diukur pada Maret juga menjadi bias, karena tidak mampu menggambarkan kondisi kemiskinan di sembilan bulan sisanya. Padahal, banyak kebijakan penurunan kemiskinan justru dilaksanakan setelah bulan Maret.

Untuk menyeimbangkan dua tegangan tersebut, kebijakan penurunan kemiskinan harus dilakukan sejak triwulan pertama. Namun, pelaksanaannya tetap memperhatikan proporsionalitas implementasi kebijakan sepanjang tahun, bukan dihabiskan seluruhnya di triwulan pertama.

Kebutuhan pelaksanaan kebijakan pengendalian kemiskinan sejak awal tahun ini semakin penting, mengingat pertumbuhan ekonomi pada triwulan pertama cenderung masih rendah. Dengan pertumbuhan ekonomi yang rendah, penurunan kemiskinan lebih sulit dilakukan.

Kalau dilihat pada tingkat perekonomian Jawa Timur, rendahnya pertumbuhan ekonomi di triwulan pertama disebabkan pelemahan dari semua sisi, baik konsumsi, investasi, maupun *net* ekspor. Kondisi ini merupakan indikasi bahwa pada triwulan pertama, aktivitas ekonomi masyarakat relatif masih terbatas. Oleh karena itu, untuk menahan penurunan ekonomi semakin dalam, tumpuannya hanya pada peningkatan aktivitas ekonomi pemerintah, yaitu melalui kebijakan fiskal *counter cyclical*. Harapannya, peningkatan aktivitas ekonomi pemerintah dapat mereduksi dampak penurunan aktivitas ekonomi masyarakat.

KONDISI PEREKONOMIAN DAN KEBIJAKAN FISKAL COUNTER CYCLICAL



Pada triwulan pertama, siklus kondisi perekonomian Jawa Timur cenderung masih lemah

$$\text{PDRB} = \text{Konsumsi} + \text{Investasi} + \text{Belanja Pemerintah} + (\text{Ekspor} - \text{Impor})$$

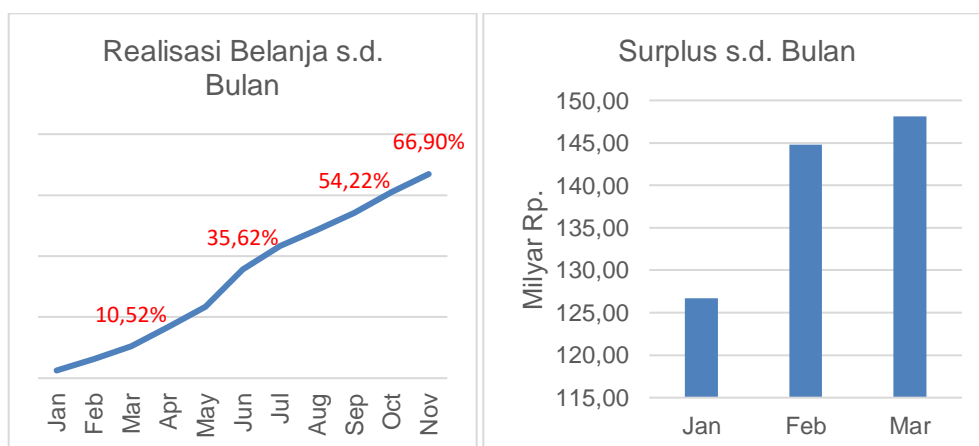
Apabila konsumsi, investasi, net ekspor semuanya melemah, kebijakan peningkatan belanja pemerintah bisa berperan sebagai kebijakan fiskal *counter cyclical*

Alternatif Kebijakan

Pada tataran konseptual, kebijakan *counter cyclical* ditandai dengan kebijakan fiskal yang ekspansif melalui peningkatan belanja pemerintah dan penurunan pajak pada masa resesi (Munawar, 2020). Dalam konteks *growth policy* untuk mendukung penurunan kemiskinan di Kabupaten Tulungagung, kebijakan *counter cyclical* bisa dilakukan melalui peningkatan pembayaran dari pemerintah ke masyarakat (belanja pemerintah) dan/atau mengurangi pembayaran dari masyarakat ke pemerintah. Dengan skema tersebut, sekurangnya terdapat empat alternatif kebijakan fiskal *counter cyclical* yang memungkinkan untuk dilaksanakan pada triwulan pertama 2022:

a. Peningkatan realisasi belanja APBD Kabupaten Tulungagung

Walaupun belanja APBD menjadi instrumen utama dalam kebijakan *counter cyclical*, selama ini fungsi tersebut kurang diperankan dengan memadai. Pada triwulan pertama, ketika aktivitas perekonomian masyarakat cenderung masih lemah, realisasi belanja APBD seringkali tidak dioptimalkan. Misalnya, pada triwulan pertama 2021, dari realisasi pendapatan APBD Kabupaten Tulungagung yang mencapai 469 milyar rupiah, yang dibelanjakan baru 321 milyar rupiah.



Sumber: <https://bpkad.tulungagung.go.id/>

Realisasi belanja APBD 2021 relatif rendah di triwulan pertama, sementara pada periode yang sama terdapat surplus bulanan yang berpotensi dimanfaatkan untuk menjalankan kebijakan fiskal *counter cyclical*

Problem penyerapan anggaran yang kecil di awal tahun, memang menjadi permasalahan klasik dalam tata kelola keuangan daerah. Untuk bisa berperan sebagai kebijakan *counter cyclical* yang dapat mendukung upaya penurunan kemiskinan, pola tersebut harus disesuaikan. Belanja pemerintah pada triwulan pertama mesti ditingkatkan dengan menggeser sebagian belanja dari triwulan kedua dan ketiga. Namun, pergeseran tersebut hanya dilakukan sepanjang tidak mengganggu pencapaian target kinerja.

Peningkatan realisasi belanja pada triwulan pertama dapat dilakukan dengan mengoptimalkan manajemen kas yang terdapat di kas daerah. Akan tetapi, agar pengelolaan keuangan daerah bisa tetap dilakukan dengan sehat, pemanfaatan kas tersebut harus memperhatikan kecukupan *cash buffer* dalam batas yang aman.

b. Koordinasi peningkatan belanja APBDesa

APBDesa juga bisa berkontribusi dalam kebijakan fiskal *counter cyclical*. Peningkatan realisasi belanja APBDesa, apabila difokuskan pada belanja bantuan sosial dan kegiatan padat karya tunai, manfaatnya bukan hanya menggerakkan ekonomi desa, tetapi bisa dengan efektif menurunkan kemiskinan.

c. Koordinasi untuk peningkatan belanja instansi pusat dan provinsi yang berada di Kabupaten Tulungagung

Dengan mengacu pada data anggaran yang dikeluarkan KPPN Blitar, diperkirakan APBN yang dikelola oleh satuan kerja kementerian/lembaga yang berlokasi di Tulungagung mencapai sekitar 600 milyar rupiah per tahun.² Anggaran satker APBN ini dapat berperan *counter cyclical* apabila realisasi belanja pada triwulan pertama bisa dilaksanakan secara maksimal, misalnya, dibelanjakan 25 persen atau sekitar 150 milyar rupiah.

Oleh karena kendali pembelanjaan sebagian besar di luar kewenangan Pemkab Tulungagung, perlu dilakukan koordinasi dengan unit kerja pengelola APBN di Kabupaten Tulungagung, sehingga memiliki pemahaman yang sama bahwa peningkatan belanja APBN pada triwulan pertama akan berkontribusi menahan penurunan ekonomi daerah, yang pada akhirnya dapat berperan dalam penurunan kemiskinan. Langkah yang sama diperlukan untuk mendapat dukungan belanja dari satker Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang berlokasi di Kabupaten Tulungagung.

² Perkiraan sangat kasar berdasarkan data KPPN Blitar

d. Relaksasi waktu pembayaran PBB

Di antara pajak daerah yang dibebankan kepada seluruh penduduk, termasuk penduduk miskin, adalah pajak bumi dan bangunan perkotaan dan pedesaan (PBBP2). Kalau melihat realisasi anggaran pendapatan PBBP2 pada triwulan pertama tahun 2021, terdapat 547 juta rupiah pendapatan PBBP2 yang masuk ke kas daerah. Walaupun relatif kecil jika ditinjau dari target tahunannya, kebijakan penundaan pembayaran PBBP2 pada bulan Februari-Maret, bisa menambah likuiditas di tengah masyarakat sehingga berpotensi mendukung peningkatan aktivitas ekonomi. Di lain sisi, dilihat dari dampak pada pengelolaan keuangan daerah, kebijakan penundaan pembayaran PBBP2 tersebut tidak berdampak signifikan dalam keberlanjutan pengelolaan keuangan daerah. Relaksasi PBBP2 bisa dilakukan dengan menunda waktu pembagian SPPT yang biasanya paling akhir 31 Maret, ditunda menjadi paling cepat 1 April.

Rekomendasi Kebijakan

Dengan mempertimbangkan efektivitas dari setiap alternatif dalam menahan penurunan perekonomian, waktu persiapan yang relatif terbatas, dan kemampuan sumber daya yang ada dalam menjalankan setiap alternatif, direkomendasikan untuk melaksanakan alternatif pertama, yaitu: **peningkatan realisasi belanja APBD Kabupaten Tulungagung.**

Untuk melaksanakan alternatif ini, diperlukan langkah sebagai berikut:

- a. BPKAD membuat proyeksi penerimaan daerah pada Januari-Februari-Maret 2022
- b. BPKAD memproyeksikan ketersediaan kas pada kas daerah yang bisa dibelanjakan pada Januari-Februari-Maret 2022, dengan tetap menjaga *cash buffer* pada tingkat yang aman
- c. Berdasarkan proyeksi BPKAD, perangkat daerah terkait menyusun perencanaan pelaksanaan kegiatan dengan catatan pelaksanaan kegiatan pada triwulan pertama tidak mengganggu pencapaian kinerja dan tidak melanggar regulasi yang berlaku. Kegiatan yang dilaksanakan pada triwulan pertama ini diprioritaskan sebagai berikut:
 1. Kegiatan untuk mencegah gelombang Covid-19
 2. Kegiatan yang bersifat perlindungan sosial
 3. Kegiatan yang bersifat mendukung likuiditas di UMKM atau pengembangan UMKM
 4. Kegiatan yang bersifat padat karya
 5. Kegiatan yang bersifat mengurangi beban pengeluaran masyarakat

- d. Apabila masih tersedia sumber daya, rekomendasi di atas berpotensi memberikan hasil terbaik jika didukung dengan:
1. Koordinasi peningkatan belanja APBDesa
 2. Koordinasi untuk peningkatan belanja instansi pusat dan provinsi yang berada di Kabupaten Tulungagung
 3. Relaksasi waktu pembayaran PBB

Referensi

Munawar, Y. (2020). Respon Kebijakan Fiskal terhadap Siklus Bisnis: Studi Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2005-2016. *Jurnal Bina Ekonomi*, Vol. 24, No. 1, Tahun 2020, hal. 1-13.

Rodrik, D. (2021). *The Metamorphosis of Growth Policy*. Artikel pada <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-growth-policies-for-developing-countries-by-dani-rodrik-2021-10>, diakses 12 Desember 2021, jam 8.18 WIB.

Berita Resmi Statistik BPS Provinsi Jawa Timur 5 November 2021

<https://bpkad.tulungagung.go.id/>

<https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/blitar/id/>

Policy brief ini adalah hasil dari kajian kebijakan di Bappeda Kabupaten Tulungagung. Sebagai bentuk dukungan dalam perumusan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*), ulasan di dalamnya merupakan pandangan pribadi penulis, bukan mewakili pendapat resmi Bappeda Kabupaten Tulungagung.