

## **Negara Memperkuat Ketahanan Ekonomi Nasional Melalui Implementasi Kebijakan Fiskal Ekspansif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional**

**Adinda Sekar Kinanthi<sup>1</sup>, David Jonathan Kristian Simanjuntak<sup>2</sup>,  
Dhandy Rahmat Lingga<sup>3</sup>, Keysha Octarina Silaban<sup>4</sup>  
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta<sup>1,2,3,4</sup>**

[2410413003@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410413003@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>1</sup>, [2410413199@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410413199@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>2</sup>

[2410413156@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410413156@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>3</sup>, [2410413024@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410413024@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>4</sup>

### **Abstract**

*This study aims to analyze the effectiveness of the expansionary fiscal policy implemented through Government Regulation No. 23 of 2020 on the National Economic Recovery Program (PEN) in maintaining Indonesia's economic resilience during the Covid-19 pandemic. The research applies the theoretical framework of state intervention proposed by Musgrave (1989) and the welfare state regime theory by Esping-Andersen (1990), both of which explain the state's role in balancing economic efficiency and social justice. A qualitative approach was employed through document analysis of regulations, official government reports, and institutional data to assess the policy's effectiveness and governance quality. The findings reveal that the expansionary fiscal policy succeeded in mitigating economic contraction and gradually restoring growth, yet inclusiveness remains limited due to weak institutional coordination, targeting inaccuracy, and governance constraints. The study emphasizes that fiscal policy effectiveness is not solely determined by the scale of stimulus, but also by the institutional capacity to manage policy transparently, accountably, and equitably. In conclusion, post-pandemic fiscal sustainability requires stronger governance, integrated fiscal data systems, and the development of sustainable financing mechanisms as the foundation for building a resilient and adaptive welfare state.*

**Keywords:** Expansionary Fiscal Policy, National Economic Recovery Program (PEN), State Intervention, Fiscal Governance, Welfare State, Economic Resilience, Covid-19 Pandemic

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan fiskal ekspansif melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dalam menjaga ketahanan ekonomi Indonesia selama pandemi Covid-19. Kajian ini menggunakan kerangka teori intervensi negara dari Musgrave (1989) dan teori rezim negara kesejahteraan dari Esping-Andersen (1990), yang bersama-sama menjelaskan peran negara dalam menyeimbangkan efisiensi ekonomi dengan keadilan sosial. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis dokumen terhadap regulasi, laporan resmi pemerintah, serta data lembaga negara untuk menilai efektivitas dan tata kelola kebijakan fiskal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan fiskal ekspansif melalui Program PEN berhasil menahan kontraksi ekonomi dan memulihkan pertumbuhan secara bertahap, namun belum mencapai inklusivitas yang diharapkan akibat lemahnya koordinasi antar lembaga, ketidaktepatan sasaran penerima manfaat, dan keterbatasan kapasitas tata kelola fiskal. Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan fiskal tidak hanya ditentukan oleh besarnya stimulus ekonomi, tetapi juga oleh kemampuan institusional negara dalam mengelola kebijakan secara transparan, akuntabel, dan berkeadilan. Kesimpulannya, keberlanjutan kebijakan fiskal pascapandemi menuntut penguatan tata kelola, integrasi data fiskal nasional, dan pengembangan mekanisme pembiayaan berkelanjutan sebagai dasar pembentukan negara kesejahteraan yang tangguh dan adaptif terhadap krisis.

**Kata Kunci:** Kebijakan Fiskal Ekspansif, Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN), Intervensi Negara, Tata Kelola Fiskal, Negara Kesejahteraan, Ketahanan Ekonomi, Pandemi Covid-19

## PENDAHULUAN

Dalam beberapa tahun terakhir, pandemi Covid-19 telah menjadi krisis multidimensi yang menguji ketahanan sosial, ekonomi, dan politik Indonesia. Krisis ini tidak hanya menekan aktivitas ekonomi nasional, tetapi juga mengguncang sendi-sendi kehidupan masyarakat. Pada tahun 2020, pertumbuhan ekonomi Indonesia berkontraksi sebesar -2,07 persen, sementara angka pengangguran meningkat hingga 7,07 persen dan kemiskinan mencapai 10,19 persen (BPS, 2022). Data tersebut menggambarkan bagaimana pandemi menimbulkan efek domino terhadap sistem ekonomi yang sebelumnya telah menghadapi tantangan struktural seperti ketimpangan antarwilayah dan ketergantungan pada sektor informal. Dalam konteks inilah, kebijakan fiskal memperoleh makna strategis sebagai instrumen negara untuk menjaga keberlangsungan sosial dan memperkuat daya tahan nasional di tengah ketidakpastian global.

Sebagai respons terhadap tekanan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Kebijakan ini dirancang sebagai langkah luar biasa untuk menahan dampak krisis melalui perlindungan sosial, dukungan terhadap dunia usaha, dan stabilisasi sistem keuangan. Dengan realisasi anggaran mencapai Rp744,77 triliun pada periode 2020–2022 (Kementerian Keuangan, 2022), kebijakan ini menunjukkan keberanian fiskal negara dalam menghadapi situasi darurat.

Namun demikian, di balik besarnya intervensi fiskal tersebut, muncul pertanyaan mengenai efektivitas implementasinya di lapangan. Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK, 2021) mencatat adanya tumpang tindih data penerima bantuan sosial, keterlambatan penyaluran anggaran daerah, serta lemahnya koordinasi antar lembaga pelaksana. Persoalan ini menandakan bahwa krisis bukan hanya soal ketersediaan dana, tetapi juga tentang kapasitas tata kelola dan integrasi kebijakan antarinstansi.

Kondisi ini memperlihatkan dinamika yang menarik. Di satu sisi, negara dituntut untuk hadir secara aktif melalui kebijakan fiskal ekspansif. Di sisi lain, efektivitas kehadiran tersebut sangat bergantung pada kemampuan birokrasi dalam mengelola kebijakan secara akuntabel dan tepat sasaran. Di sinilah muncul pergeseran penting dalam cara memahami peran negara, bukan sekadar sebagai penyelamat ekonomi di masa krisis, tetapi juga sebagai arsitek kebijakan yang menentukan arah pemulihan jangka panjang.

Meski secara makro ekonomi Indonesia berhasil pulih dengan pertumbuhan mencapai 5,44 persen pada tahun 2022, sejumlah indikasi menunjukkan bahwa pemulihan tersebut belum berlangsung secara merata. Rasio Gini yang meningkat dari 0,379 pada 2019 menjadi 0,384 pada 2022 (BPS, 2022) menandakan adanya kesenjangan distribusi manfaat ekonomi. Sektor informal dan UMKM yang menjadi tulang punggung ekonomi domestik belum sepenuhnya menikmati efek pemulihan yang sama dengan sektor formal. Selain itu, defisit anggaran yang melebar hingga 6,09 persen terhadap PDB dan meningkatnya rasio utang pemerintah hingga 41,7 persen (Kemenkeu, 2022) menimbulkan kekhawatiran mengenai keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah.

Permasalahan ini mencerminkan adanya paradoks dalam implementasi kebijakan fiskal darurat. Di satu sisi, negara berhasil menjaga stabilitas makro, tetapi di sisi lain, kapasitas tata kelola belum sepenuhnya mampu memastikan efektivitas kebijakan di tingkat mikro. Ketidakseimbangan antara kecepatan distribusi dana dan ketepatan sasaran

memperlihatkan kesenjangan antara desain kebijakan yang berbasis hukum dan realitas sosial di lapangan.

Kelemahan koordinasi antarlembaga, keterbatasan integrasi data penerima manfaat, serta rendahnya transparansi publik menegaskan bahwa kebijakan fiskal bukan hanya persoalan angka dalam anggaran, melainkan juga masalah tata kelola dan kredibilitas negara di mata warganya. Dalam konteks ini, pemulihan ekonomi yang cepat tidak selalu identik dengan pemulihan yang adil dan berkelanjutan.

Kesenjangan tersebut mengindikasikan perlunya evaluasi menyeluruh terhadap kerangka kebijakan fiskal yang digunakan selama pandemi. Tantangan utama bukan lagi pada kemampuan negara untuk mengeluarkan stimulus, melainkan pada bagaimana stimulus tersebut dapat menciptakan transformasi struktural yang mendorong pemerataan kesempatan ekonomi, memperkuat kapasitas institusi fiskal, dan membangun sistem yang lebih tahan terhadap guncangan di masa depan.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi PP No. 23 Tahun 2020 dalam konteks efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan fiskal, dengan menyoroti sejauh mana kebijakan tersebut berkontribusi terhadap pemulihan ekonomi yang inklusif dan berdaya tahan. Penelitian ini juga berupaya mengidentifikasi tantangan tata kelola yang muncul selama pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) serta memberikan rekomendasi berbasis data dan evaluasi empiris agar kebijakan fiskal di masa depan dapat lebih adaptif, transparan, dan berpihak pada pemerataan ekonomi nasional.

## **KAJIAN LITERATUR**

### **Analisis Kebijakan Fiskal Pasca Pandemi Covid-19: Studi Kasus Indonesia — Latifah & Rosyadi (2024)**

Penelitian yang dilakukan oleh Latifah dan Rosyadi (2024) berangkat dari keprihatinan atas dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19 terhadap struktur fiskal dan ketahanan ekonomi nasional. Mereka melihat bahwa pandemi telah memperlihatkan bagaimana ketergantungan ekonomi terhadap mekanisme pasar semata tidak cukup untuk menjamin keberlanjutan kesejahteraan masyarakat. Dalam situasi krisis, negara dituntut hadir secara aktif melalui kebijakan fiskal ekspansif yang mampu menjaga stabilitas sekaligus memulihkan aktivitas ekonomi yang terguncang.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif berbasis telaah dokumen dan data sekunder, penelitian ini menelaah berbagai kebijakan fiskal pemerintah Indonesia selama masa pandemi, termasuk stimulus ekonomi, insentif perpajakan, serta program perlindungan sosial dalam kerangka Pemulihan Ekonomi Nasional. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan fiskal berperan penting dalam mencegah keruntuhan ekonomi yang lebih dalam. Namun, Latifah dan Rosyadi menekankan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya dapat diukur melalui angka pertumbuhan ekonomi, melainkan juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu mengurangi kesenjangan sosial dan menjangkau kelompok masyarakat paling rentan (Latifah & Rosyadi, 2024).

Keduanya menyoroti adanya paradoks dalam implementasi kebijakan fiskal di Indonesia. Di satu sisi, pemerintah berhasil menjaga stabilitas makro melalui stimulus besar-besaran, tetapi di sisi lain masih ditemukan berbagai kelemahan dalam tata kelola,

seperti ketidaktepatan sasaran bantuan, keterlambatan penyaluran dana, dan lemahnya koordinasi antarinstansi. Situasi ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh besaran anggaran, melainkan oleh kualitas birokrasi dan kemampuan negara dalam memastikan akuntabilitas publik. Dengan demikian, Latifah dan Rosyadi menegaskan pentingnya membangun kapasitas kelembagaan yang adaptif dan transparan sebagai prasyarat keberhasilan kebijakan fiskal dalam konteks krisis.

Secara konseptual, penelitian ini memperkuat pandangan bahwa kebijakan fiskal memiliki fungsi ganda. Selain sebagai alat stabilisasi ekonomi, kebijakan fiskal juga berperan sebagai mekanisme pemerataan kesejahteraan. Temuan Latifah dan Rosyadi menunjukkan bahwa intervensi fiskal tidak hanya berkaitan dengan angka dan defisit, tetapi juga dengan legitimasi sosial dan politik negara di mata warganya. Dalam konteks ini, kebijakan fiskal dipahami sebagai instrumen kepercayaan publik. Ketika masyarakat melihat bahwa stimulus benar-benar dirasakan manfaatnya secara adil, maka kepercayaan terhadap institusi negara akan meningkat, dan sebaliknya, kebijakan yang tidak tepat sasaran dapat memperdalam ketimpangan sosial serta menurunkan legitimasi pemerintah (Latifah & Rosyadi, 2024).

Meskipun kajian ini telah memberikan kontribusi penting terhadap pemahaman tentang kebijakan fiskal di masa pandemi, terdapat ruang untuk memperluas analisis pada dimensi keberlanjutan fiskal jangka menengah dan dampak sosial dari kebijakan tersebut. Penelitian Latifah dan Rosyadi berfokus pada efektivitas jangka pendek, sementara tantangan pasca-pandemi menuntut kebijakan fiskal yang tidak hanya reaktif tetapi juga transformatif. Dengan demikian, kajian ini membuka ruang bagi penelitian lanjutan yang mengkaji bagaimana kebijakan fiskal dapat menjadi instrumen pembentuk struktur ekonomi yang lebih tangguh, inklusif, dan berkeadilan dalam jangka panjang.

## **METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan memahami makna dan dinamika kebijakan fiskal ekspansif yang dijalankan pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak dimaksudkan untuk mengukur efektivitas kebijakan secara statistik, melainkan untuk menafsirkan bagaimana negara menjalankan peran ekonominya di tengah krisis dengan mempertimbangkan konteks sosial, politik, dan kelembagaan yang melingkupinya.

Dalam pandangan Creswell (2013:4), penelitian kualitatif adalah upaya untuk menelusuri dan memahami makna yang diberikan individu atau kelompok terhadap suatu fenomena sosial. Melalui pandangan ini, penelitian berupaya membaca kebijakan fiskal sebagai teks sosial yang sarat dengan nilai dan kepentingan, bukan semata-mata kumpulan angka dalam laporan keuangan negara.

Kerangka analisis penelitian ini berpijak pada teori Intervensi Negara dari Musgrave (1989) dan teori Rezim Negara Kesejahteraan dari Esping-Andersen (1990). Kedua teori tersebut digunakan sebagai lensa untuk menafsirkan data dan menstrukturkan pemahaman terhadap fenomena yang dikaji. Musgrave memandang negara memiliki tiga fungsi utama dalam sistem ekonomi, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Ketiganya menjadi dasar untuk menilai sejauh mana kebijakan fiskal mampu mengoreksi kegagalan pasar dan sekaligus menjaga keseimbangan ekonomi nasional. Sementara itu, Esping-Andersen memandang negara sebagai institusi yang membangun kesejahteraan melalui hubungan antara pasar, keluarga, dan negara. Dengan memadukan kedua teori ini, penelitian ini menempatkan kebijakan fiskal sebagai bagian dari proyek kesejahteraan sosial yang dijalankan negara, bukan semata sebagai respons ekonomi terhadap krisis.

### **Peran Peneliti**

Dalam penelitian kualitatif, peneliti berperan sebagai instrumen utama yang bertugas membaca, menafsirkan, dan menyusun makna dari data yang diperoleh. Creswell (2013:45) menjelaskan bahwa peneliti tidak hanya mengumpulkan data, tetapi juga menjadi bagian dari proses interpretasi. Dalam konteks penelitian ini, peneliti menempatkan diri sebagai pengamat reflektif yang berusaha memahami kebijakan fiskal sebagai hasil interaksi antara ide, institusi, dan realitas sosial. Kesadaran reflektif menjadi penting untuk menjaga jarak kritis terhadap bias pribadi, sekaligus memastikan bahwa interpretasi yang dibangun tetap berpijak pada bukti empiris dan kerangka konseptual yang digunakan.

### **Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari berbagai dokumen resmi dan literatur akademik. Sumber utama meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020, laporan Program Pemulihan Ekonomi Nasional yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan (2022), hasil audit BPK RI (2021), data statistik dari BPS (2022), serta hasil penelitian akademik yang relevan seperti studi Latifah dan Rosyadi (2024). Seluruh sumber dipilih berdasarkan kredibilitas dan relevansinya terhadap fokus penelitian, yakni efektivitas kebijakan fiskal dalam menjaga ketahanan ekonomi nasional.

Penggunaan teori Musgrave dan Esping-Andersen membantu mengarahkan cara pandang peneliti dalam menafsirkan data. Fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi dijadikan dasar kategorisasi analisis terhadap dokumen kebijakan, sementara kerangka rezim kesejahteraan digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan fiskal tersebut mencerminkan tanggung jawab sosial negara terhadap warganya di masa krisis.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan menelaah secara sistematis berbagai dokumen hukum, laporan pemerintah, hasil audit, dan kajian akademik. Proses ini dilakukan dalam beberapa tahap. Pertama, peneliti menentukan fokus dan batasan masalah berdasarkan rumusan penelitian. Kedua, peneliti menyeleksi sumber-sumber yang relevan dengan mempertimbangkan kredibilitas dan konteks penerbitannya. Ketiga, setiap dokumen dibaca secara mendalam untuk mengidentifikasi pola argumentasi, nilai, dan asumsi kebijakan yang terkandung di dalamnya.

Tahap terakhir dilakukan pengelompokan data berdasarkan tema yang sejalan dengan kerangka teoritis. Misalnya, dokumen yang menjelaskan distribusi bantuan sosial dianalisis dengan perspektif fungsi distribusi Musgrave, sedangkan kebijakan dukungan kepada UMKM dan dunia usaha dibaca dalam kerangka rezim kesejahteraan Esping-Andersen yang menekankan hubungan antara negara, pasar, dan masyarakat. Dengan cara ini, proses pengumpulan data menjadi bagian integral dari analisis konseptual, bukan sekadar tahapan administratif.

### **Teknik Analisis Data**

Analisis data dilakukan secara bertahap dan bersifat siklis. Peneliti mengikuti panduan analisis kualitatif Creswell (2013:180) yang mencakup proses pengorganisasian data, pengodean, penemuan tema, dan penafsiran makna. Data yang terkumpul kemudian dibaca berulang kali untuk menemukan pola dan hubungan antara satu temuan dengan yang lain.

Tahapan pengodean diarahkan untuk menemukan keterkaitan antara fungsi ekonomi negara dalam teori Musgrave dengan realitas pelaksanaan kebijakan PEN. Setelah tema-tema utama ditemukan, peneliti menafsirkan makna di baliknya dengan mengaitkannya pada konteks rezim kesejahteraan yang dibahas Esping-Andersen. Melalui analisis ini, kebijakan fiskal tidak dilihat sebagai instrumen teknokratis semata, melainkan sebagai mekanisme sosial yang merefleksikan nilai, legitimasi, dan arah pembangunan kesejahteraan negara.

Proses analisis dilakukan dengan sikap reflektif dan terbuka terhadap revisi interpretasi. Ketika ditemukan kontradiksi atau anomali antara data dan teori, peneliti melakukan penelusuran ulang untuk memahami konteks yang lebih luas. Dengan demikian, hasil analisis yang dihasilkan bukan sekadar deskripsi, melainkan penjelasan yang menyentuh aspek struktural dan normatif dari kebijakan publik.

### **Keabsahan Data**

Keabsahan temuan dijaga melalui triangulasi sumber dan refleksi kritis. Langkah ini penting untuk memastikan bahwa interpretasi tidak didasarkan pada satu sumber tunggal atau perspektif terbatas. Peneliti membandingkan berbagai dokumen, mulai dari regulasi, laporan pemerintah, hingga hasil penelitian akademik, untuk menemukan konsistensi dan perbedaan dalam representasi kebijakan fiskal.

Selain itu, peneliti melakukan refleksi terus-menerus terhadap proses interpretasi, dengan menyadari bahwa setiap analisis selalu membawa jejak subjektivitas peneliti. Oleh karena itu, kejujuran intelektual dan keterbukaan terhadap revisi menjadi prinsip utama dalam menjaga integritas hasil penelitian ini.

Melalui metode ini, penelitian berupaya menghadirkan pemahaman yang lebih dalam tentang bagaimana negara menggunakan kebijakan fiskal sebagai instrumen intervensi ekonomi sekaligus mekanisme kesejahteraan sosial di masa krisis. Pendekatan kualitatif tidak hanya memungkinkan pembacaan kebijakan secara empiris, tetapi juga membuka ruang bagi penafsiran kritis tentang nilai dan arah moral dari tindakan negara dalam menjaga ketahanan ekonomi dan keadilan sosial di Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pelayanan Negara di Tengah Krisis: Ketika Fiskal Menjadi Tindakan Moral**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa PP Nomor 23 Tahun 2020 menjadi bukti nyata kehadiran negara dalam menghadapi krisis ekonomi dan sosial akibat pandemi Covid-19. Ketika mekanisme pasar kehilangan daya kendali, negara mengambil alih peran melalui kebijakan fiskal ekspansif untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional. Hal ini menegaskan pandangan Musgrave dan Musgrave (1989) bahwa intervensi fiskal bukan sekadar langkah teknis, melainkan tindakan moral dan institusional untuk

menyeimbangkan antara efisiensi ekonomi dan keadilan sosial (Musgrave & Musgrave, 1989).

Realisasi Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) sebesar Rp744,77 triliun mencerminkan keberanian fiskal di tengah keterbatasan sumber daya. Data dari Kementerian Keuangan (2022) menunjukkan bahwa stimulus tersebut berhasil mengembalikan pertumbuhan ekonomi dari -2,07 persen pada 2020 menjadi 5,44 persen pada 2022 serta menjaga inflasi tetap terkendali. Namun keberhasilan ini menyimpan paradoks yang dalam. Rasio Gini meningkat dari 0,379 menjadi 0,384 pada periode yang sama (BPS, 2022). Artinya pemulihan ekonomi berlangsung tanpa pemerataan sosial yang memadai.

Kondisi ini mengungkap dilema klasik antara pertumbuhan dan pemerataan. Dalam kerangka Musgrave, negara memang berhasil menjalankan fungsi stabilisasi tetapi masih lemah dalam fungsi distribusi. Dengan kata lain, kebijakan fiskal Indonesia selama pandemi berperan besar dalam menyelamatkan sistem ekonomi, tetapi belum sepenuhnya menyentuh dimensi keadilan sosial yang menjadi dasar legitimasi kebijakan publik (Musgrave & Musgrave, 1989).

### **Di Antara Pasar dan Rakyat: Jejak Negara Kesejahteraan yang Belum Utuh**

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa desain Program PEN mengandung karakter ganda antara orientasi sosial-demokratik dan korporatis. Program bantuan sosial dan subsidi upah mencerminkan semangat perlindungan universal, sedangkan dukungan bagi korporasi dan lembaga keuangan memperlihatkan logika korporatis yang menekankan stabilitas sistemik (Esping-Andersen, 1990).

Menurut Esping-Andersen (1990), model semacam ini merupakan ciri rezim kesejahteraan hibrid di mana negara bernegosiasi antara tekanan pasar dan tuntutan keadilan sosial. Di satu sisi, kebijakan fiskal Indonesia berupaya menjaga keberlanjutan ekonomi melalui dukungan terhadap sektor produktif; di sisi lain, ia mencoba menyalurkan manfaat langsung kepada kelompok rentan. Namun keseimbangan ini belum sepenuhnya tercapai.

Sebagaimana ditemukan BPK (2021), terjadi duplikasi data penerima bantuan sosial dan keterlambatan distribusi hingga 23 persen dari target. Kelemahan koordinasi antar lembaga mengindikasikan bahwa sistem kesejahteraan Indonesia belum terbangun di atas fondasi kelembagaan yang kuat. Dalam kerangka Esping-Andersen, negara kesejahteraan yang belum matang akan selalu menghadapi dilema legitimasi antara efisiensi administratif dan keadilan sosial (Esping-Andersen, 1990).

Kondisi ini menunjukkan bahwa kehadiran negara belum cukup hanya diukur dari besarnya anggaran, tetapi dari kemampuannya menjamin bahwa setiap rupiah stimulus benar-benar menyentuh kehidupan masyarakat yang paling membutuhkan.

### **Ketika Birokrasi Menentukan Takdir Kebijakan**

Efektivitas kebijakan publik tidak hanya bergantung pada perumusannya, tetapi juga pada kualitas pelaksanaannya. Temuan lapangan menunjukkan bahwa kelemahan utama dalam implementasi PP No. 23 Tahun 2020 bukan terletak pada konsep kebijakan, melainkan pada kapasitas institusional birokrasi.

Badan Pemeriksa Keuangan (2021) menemukan adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga pelaksana serta minimnya integrasi data penerima manfaat di bawah

koordinasi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK). Dalam pandangan Musgrave, hal ini menunjukkan bahwa fungsi alokasi dan distribusi fiskal tidak dapat berjalan tanpa efisiensi birokrasi (Musgrave & Musgrave, 1989).

Sementara dalam perspektif Esping-Andersen, lemahnya tata kelola mengganggu legitimasi negara kesejahteraan karena keadilan sosial tidak akan pernah terwujud bila kebijakan tidak didukung oleh sistem administrasi yang transparan dan akuntabel (Esping-Andersen, 1990). Dengan demikian, krisis pandemi bukan hanya ujian terhadap ketahanan ekonomi, tetapi juga terhadap kematangan institusi publik Indonesia dalam mengelola kompleksitas kebijakan sosial-ekonomi.

### **Menyatukan Ekonomi dan Keadilan: Dialog antara Musgrave dan Esping-Andersen**

Hasil analisis menunjukkan bahwa teori Musgrave dan Esping-Andersen tidak berdiri terpisah, melainkan saling melengkapi. Musgrave menjelaskan mengapa negara perlu berintervensi secara fiskal demi efisiensi dan keadilan, sedangkan Esping-Andersen menjelaskan bagaimana intervensi tersebut membentuk sistem kesejahteraan dan legitimasi sosial (Musgrave & Musgrave, 1989; Esping-Andersen, 1990).

Melalui kebijakan PEN, Indonesia menunjukkan upaya menggabungkan keduanya. Intervensi fiskal menjadi instrumen ekonomi sekaligus sarana membangun kesejahteraan sosial. Namun penelitian ini juga menemukan batasan penting bahwa keberhasilan stabilisasi makro tidak otomatis berarti keberhasilan sosial. Inilah titik di mana teori Musgrave perlu diperluas dengan dimensi sosial-politik yang ditekankan Esping-Andersen.

Dengan demikian, fungsi fiskal harus dipahami bukan hanya sebagai mekanisme ekonomi, melainkan sebagai proses politik dan moral untuk menegakkan keadilan. Integrasi kedua teori ini memperkaya cara kita memahami peran negara modern bukan sekadar pengatur pasar, tetapi arsitek kesejahteraan rakyatnya (Musgrave & Musgrave, 1989; Esping-Andersen, 1990).

### **Hibriditas Fiskal Kesejahteraan: Model Baru Negara Pasca Krisis**

Dari hasil sintesis teoritis dan temuan empiris, penelitian ini mengidentifikasi lahirnya konsep baru yang dapat disebut sebagai hibriditas fiskal kesejahteraan atau fiscal-welfare hybridity. Konsep ini menggambarkan situasi di mana kebijakan fiskal tidak hanya bertujuan menstabilkan ekonomi, tetapi juga menjadi alat untuk membangun legitimasi sosial melalui distribusi kesejahteraan.

Dalam konteks Indonesia, hibriditas ini terlihat dari kombinasi bantuan sosial berskala besar, subsidi bagi sektor produktif, dan dukungan fiskal untuk lembaga keuangan. Negara memilih jalur kompromi antara efisiensi ekonomi dan keadilan sosial, menandakan transformasi menuju bentuk negara kesejahteraan yang khas Indonesia, bukan replika dari model Barat (Esping-Andersen, 1990; Musgrave & Musgrave, 1989).

Hibriditas ini juga mencerminkan dinamika politik kebijakan publik di negara berkembang, di mana keterbatasan kapasitas fiskal mendorong negara untuk bersikap adaptif. Dengan demikian, krisis tidak hanya memaksa negara bertahan, tetapi juga menciptakan peluang untuk memperluas horizon kesejahteraan nasional.

### **Dari Krisis ke Konsolidasi: Implikasi dan Arah ke Depan**

Penelitian ini memberikan tiga catatan penting bagi kebijakan publik Indonesia. Pertama, perkuat integrasi data lintas lembaga untuk menghindari tumpang tindih penerima manfaat dan memastikan akurasi sasaran (BPK, 2021). Kedua, transparansi fiskal dan partisipasi publik harus menjadi standar baru dalam pengawasan program pemulihan ekonomi (Kemenkeu, 2022). Ketiga, rancangan exit policy perlu dikembangkan agar defisit dan utang jangka menengah tetap dalam batas aman tanpa mengorbankan pembangunan sosial.

Lebih jauh, kebijakan fiskal pascapandemi harus diarahkan untuk membangun keadilan struktural, bukan sekadar stabilitas sementara. Dalam semangat Musgrave, efisiensi ekonomi tidak memiliki makna tanpa pemerataan sosial, dan sebagaimana ditegaskan Esping-Andersen, legitimasi negara modern bergantung pada sejauh mana ia melindungi warganya dari risiko sosial (Musgrave & Musgrave, 1989; Esping-Andersen, 1990).

Dengan demikian, kebijakan fiskal bukan hanya alat pemulihan, melainkan juga cermin komitmen moral negara terhadap kesejahteraan rakyatnya. Krisis mungkin memaksa negara bertindak cepat, tetapi keadilan menuntut negara untuk berpikir jauh.

### **PENUTUP**

Penelitian ini dilakukan untuk memahami bagaimana kebijakan fiskal ekspansif yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) berperan dalam menjaga daya tahan ekonomi Indonesia selama pandemi Covid-19. Lebih jauh, penelitian ini juga berupaya menafsirkan bagaimana efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan kebijakan tersebut mencerminkan kapasitas tata kelola fiskal negara di tengah situasi krisis. Dalam konteks ini, kebijakan fiskal tidak hanya dipahami sebagai instrumen ekonomi, tetapi juga sebagai wujud kehadiran negara dalam melindungi kesejahteraan sosial masyarakat.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan fiskal ekspansif berhasil menahan kontraksi ekonomi yang parah dan menjaga stabilitas makro, dengan pertumbuhan ekonomi yang kembali positif sejak 2021. Namun, efektivitas kebijakan ini belum sepenuhnya merata. Sejumlah permasalahan, seperti ketidaktepatan sasaran penerima bantuan, lemahnya koordinasi antar lembaga, dan ketidakseimbangan antara stimulus bagi sektor formal dan informal, menandakan adanya celah dalam tata kelola kebijakan publik. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh besaran stimulus, tetapi oleh kapasitas institusional negara dalam mengelola krisis secara adaptif dan akuntabel.

Secara teoretis, hasil penelitian ini memperkuat relevansi teori intervensi negara dari Musgrave (1989) yang menekankan tiga fungsi utama negara dalam ekonomi, yakni alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi-fungsi tersebut terbukti menjadi dasar logis bagi kebijakan fiskal dalam menghadapi krisis, di mana negara harus mengoreksi kegagalan pasar, menata distribusi pendapatan, dan menjaga stabilitas ekonomi makro. Namun, sebagaimana diungkapkan Esping-Andersen (1990), keberhasilan intervensi negara tidak semata diukur dari aspek ekonomi, tetapi juga dari kemampuan negara membangun legitimasi sosial melalui kebijakan kesejahteraan yang inklusif. Dalam konteks Program PEN, kedua teori ini saling melengkapi: Musgrave menjelaskan rasionalitas ekonomi dari intervensi negara, sementara Esping-Andersen menyoroti dimensi sosial dan politik yang menopang keberlanjutan kebijakan tersebut.

Temuan penelitian juga menegaskan bahwa meskipun teori Musgrave mampu menjelaskan mekanisme intervensi fiskal sebagai upaya stabilisasi ekonomi, konteks sosial Indonesia yang ditandai dengan ketimpangan struktural dan sektor informal yang besar menuntut perspektif Esping-Andersen untuk memahami tantangan pemerataan kesejahteraan. Dengan kata lain, krisis pandemi menunjukkan bahwa fungsi negara tidak hanya sebagai regulator ekonomi, tetapi juga sebagai penyedia legitimasi sosial. Ketika kebijakan fiskal gagal menjangkau kelompok paling rentan, maka intervensi tersebut kehilangan makna kesejahtraannya.

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi dengan memperkuat hubungan antara teori intervensi negara dan teori rezim kesejahteraan dalam menjelaskan peran kebijakan fiskal di masa krisis. Intervensi fiskal bukan hanya langkah teknokratis untuk menstabilkan ekonomi, melainkan juga tindakan sosial yang meneguhkan posisi negara sebagai penjamin kesejahteraan publik. Sementara secara praktis, hasil penelitian ini menegaskan pentingnya memperkuat koordinasi lintas lembaga, integrasi data penerima manfaat, dan pengawasan transparan dalam implementasi kebijakan fiskal. Pemerintah perlu menyeimbangkan antara keberanian fiskal dalam menghadapi krisis dan disiplin fiskal untuk menjaga keberlanjutan jangka panjang. Selain itu, perlu adanya mekanisme evaluasi kebijakan yang lebih partisipatif agar suara masyarakat dan pelaku ekonomi kecil ikut membentuk arah kebijakan publik.

Penelitian ini masih memiliki keterbatasan karena berfokus pada analisis dokumen dan data sekunder. Oleh karena itu, penelitian lanjutan dapat memperdalam aspek mikro implementasi kebijakan, seperti persepsi pelaku usaha kecil terhadap efektivitas stimulus atau analisis perbandingan antarwilayah terkait dampak sosial kebijakan fiskal. Kajian selanjutnya juga dapat mengeksplorasi hubungan antara kebijakan fiskal dan transisi menuju ekonomi berkelanjutan, terutama dalam konteks ketahanan fiskal terhadap krisis iklim dan perubahan global.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjadi refleksi terhadap kebijakan fiskal Indonesia di masa pandemi, tetapi juga pengingat bahwa kekuatan ekonomi suatu negara pada akhirnya ditentukan oleh kemampuan institusinya untuk merawat rasa keadilan dan solidaritas sosial. Kebijakan fiskal yang efektif bukan hanya tentang menyeimbangkan angka dalam neraca negara, tetapi tentang menegakkan komitmen moral negara untuk memastikan tidak ada warga yang tertinggal dalam proses pemulihan ekonomi nasional.

## **REKOMENDASI**

Untuk memastikan keberlanjutan dan efektivitas kebijakan fiskal pasca-pandemi, negara perlu bergerak melampaui pendekatan reaktif dan menuju sistem fiskal yang berpijak pada integrasi data, transparansi tata kelola, serta keberlanjutan ekonomi jangka panjang. Penguatan kapasitas institusional menjadi kunci, bukan hanya untuk mengelola krisis, tetapi juga untuk membangun legitimasi publik terhadap peran negara dalam menjamin kesejahteraan.

### **1. Digitalisasi dan Integrasi Data Fiskal Nasional**

Salah satu kelemahan mendasar dalam implementasi kebijakan fiskal selama pandemi adalah ketidakterpaduan data lintas lembaga. Pemerintah perlu membangun National Fiscal Data Hub yang mengintegrasikan seluruh informasi terkait bantuan sosial, perpajakan, dan belanja negara. Sistem ini tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai instrumen akuntabilitas publik. Integrasi data

memungkinkan evaluasi kebijakan berbasis bukti, mengurangi duplikasi penerima manfaat, dan mempercepat penyaluran anggaran. Tantangannya terletak pada kesiapan infrastruktur digital dan keamanan data, serta resistensi birokrasi terhadap keterbukaan informasi. Namun tanpa langkah ini, kebijakan fiskal akan terus bergantung pada koordinasi sektoral yang lemah dan keputusan yang fragmentaris.

## **2. Reformasi Pembiayaan Berkelanjutan dan Diversifikasi Pendapatan Negara**

Pemulihan ekonomi pasca-pandemi tidak dapat bergantung semata pada ekspansi utang publik. Negara perlu menggeser orientasi fiskal menuju sumber pembiayaan yang lebih berkelanjutan, seperti penerbitan green bonds, penguatan penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan optimalisasi pemanfaatan aset negara yang selama ini kurang produktif. Diversifikasi pendapatan bukan sekadar strategi fiskal, tetapi bentuk kemandirian ekonomi yang memperkuat kapasitas negara menghadapi guncangan global. Namun demikian, kebijakan ini menuntut profesionalisme pengelolaan aset dan tata kelola keuangan negara yang bebas dari intervensi politik jangka pendek. Tanpa pembaruan regulasi dan pengawasan publik yang kuat, reformasi pembiayaan hanya akan menjadi jargon teknokratis tanpa perubahan struktural yang nyata.

## **3. Redesign Insentif Pajak Produktif**

Kebijakan insentif pajak selama ini cenderung bersifat luas dan kurang selektif, sering kali menguntungkan sektor yang sudah mapan dibanding mendorong produktivitas baru. Reformasi perlu diarahkan pada insentif berbasis kinerja (output-based incentive), di mana dukungan fiskal diberikan kepada sektor riil dan UMKM yang menunjukkan kontribusi konkret terhadap penciptaan nilai tambah dan lapangan kerja. Pendekatan ini akan menstimulasi inovasi ekonomi serta memperkuat daya saing nasional. Namun keberhasilan reformasi bergantung pada adanya sistem evaluasi lintas sektor yang kredibel dan konsisten. Pemerintah harus berani menolak pendekatan simbolik terhadap “bantuan usaha kecil” dan beralih pada kebijakan fiskal yang benar-benar berorientasi hasil.

Secara keseluruhan, arah kebijakan fiskal Indonesia harus diletakkan pada keseimbangan antara pertumbuhan dan keadilan, antara stimulus jangka pendek dan keberlanjutan jangka panjang. Krisis telah menunjukkan bahwa kapasitas fiskal bukan hanya persoalan angka dalam anggaran, tetapi refleksi dari seberapa jauh negara mampu mengelola kepercayaan publik. Kebijakan fiskal masa depan harus dirancang bukan sekadar untuk menambal kerusakan ekonomi, melainkan untuk membangun tatanan ekonomi yang lebih tangguh, transparan, dan berpihak pada kemanusiaan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2021). Ikhtisar hasil pemeriksaan atas pelaksanaan program PEN tahun 2020. Diakses dari <https://share.google/h5ImwH3JXjVpVQlSm>
- Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. (2022). Pertumbuhan ekonomi Indonesia triwulan II tahun 2022. Diakses dari <https://share.google/CY5UrmqqqZyfbjleq>
- Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). Program pemulihan ekonomi nasional (PEN). Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/covid19>
- Latifah, L., & Rosyadi, S. (2024). Analisis kebijakan fiskal pasca pandemi Covid- 19: Studi kasus Indonesia. *Jurnal El-Mal*, 5(3), 1523–1537. Diakses dari <https://ejournal.iainsurakarta.ac.id/elmal>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice (5th ed.)*. New York: McGraw-Hill.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2020). Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 131.
- Riwanto, A. (2018). *Politik hukum negara kesejahteraan Indonesia pasca reformasi*. Yogyakarta: Oase Pustaka.