

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi pada hakikatnya merupakan serangkaian usaha dan kebijaksanaan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, memperluas lapangan kerja, pemerataan dalam pendistribusian pendapatan, dan mengusahakan pergeseran aktivitas ekonomi dari sektor berbasis pertanian menuju sektor industri. Dan salah satu yang menjadi tolak ukur utama dalam menentukan pencapaian pembangunan ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi, dimana menggambarkan suatu dampak riil dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Karena itulah salah satu fokus utama ekonomi negara adalah tingkat pertumbuhan ekonomi negara. Pertumbuhan ekonomi menjadi harapan bagi semua perekonomian.

Pertumbuhan ekonomi itu sendiri terkait dengan proses peningkatan hasil produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi suatu negara dilihat melalui Produk Domestik Bruto (PDB). Yakni merupakan jumlah *output* yang dihasilkan oleh suatu negara dalam satu periode tertentu.

Dari nilai pertumbuhan ekonomi suatu negara setiap periodenya dapat tercermin sejauh mana aktivitas perekonomian negara tersebut dalam menghasilkan tambahan pendapatan masyarakat. Hal ini berarti, kesejahteraan masyarakat dapat tercermin pada peningkatan *output* per kapita yang sekaligus

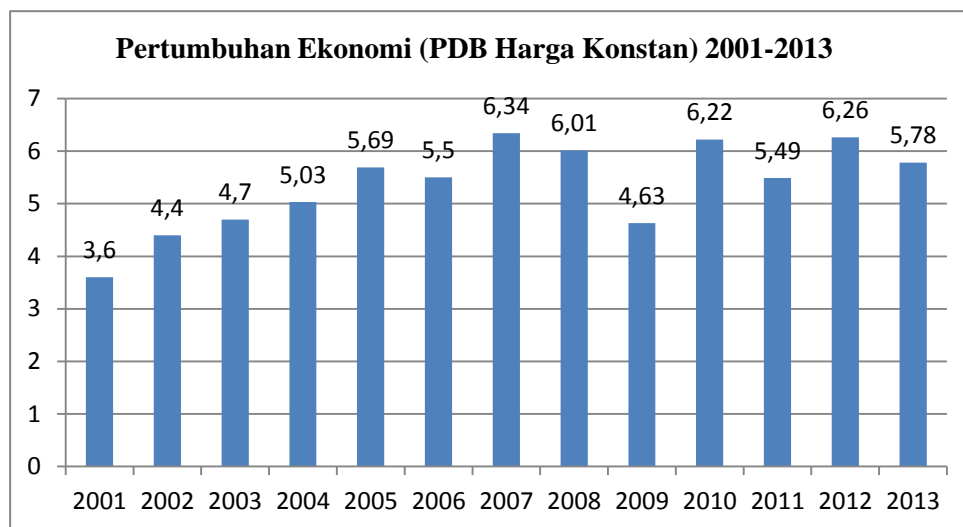
memberikan banyak alternatif dalam mengkonsumsi barang dan jasa, serta diikuti oleh daya beli masyarakat yang semakin meningkat karena dalam peningkatan kegiatan produksi dalam menghasilkan *output* akan menghasilkan aliran balas jasa kepada masyarakat sebagai salah satu faktor produksi dan pemilik faktor produksi.

Pertumbuhan ekonomi pada umumnya dipengaruhi oleh faktor-faktor *input*, seperti perkembangan teknologi, sumber daya manusia (SDM), sumber daya alam (SDA), dan modal. Selain dari faktor-faktor *input*, pertumbuhan ekonomi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain dan faktor eksternal. Seperti diketahui, Indonesia menganut sistem ekonomi campuran, dimana Pemerintah juga berperan penting dalam mengatur perekonomian negara, sehingga secara garis besar perekonomian Indonesia ditentukan oleh tingkat keberhasilan Pemerintah dan Bank Sentral dalam menjaga stabilitas makro melalui kebijakan moneter dan kebijakan fiskal, serta keberhasilan dalam reformasi struktural dan peningkatan kapasitas kelembagaan.

Selain itu, pertumbuhan ekonomi juga tidak mampu menghindari pengaruh dari kondisi ekonomi global. Pada dasarnya perekonomian setiap negara di dunia saling terhubung satu sama lain, sehingga kejadian yang terjadi di suatu negara akan berdampak pada negara-negara lainnya. Seperti yang diketahui, perekonomian Indonesia merupakan perekonomian yang terbuka, dimana terdapat hubungan ekonomi dengan negara-negara lain, seperti kegiatan ekspor dan impor, dana investasi keluar, maupun kedalam negeri, utang keluar maupun utang

kedalam negeri, dan sebagainya. Dan terlebih, Indonesia masih bergantung pada dana investor asing dalam melaksanakan pembangunan ekonomi.

Berikut ini grafik persentase pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan dengan PDB berdasarkan harga konstan tahun 2001-2013:



Gambar I.1 Pertumbuhan Ekonomi (PDB berdasarkan harga konstan) Tahun 2001-2013

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) (data diolah)

Grafik pertumbuhan ekonomi di atas menggambarkan pertumbuhan ekonomi yang fluktuatif, terlebih dari tahun 2008-2013. Terlihat sejak tahun 2001-2005 pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan setiap tahunnya, dan pada tahun 2006 pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami perlambatan dari tahun sebelumnya dan kembali naik pada tahun 2007, lalu melambat di tahun 2008 dan lebih melambat di tahun 2009 akibat krisis ekonomi global, hingga terjadi kenaikan dan penurunan pada tahun-tahun berikutnya.

Seperti yang diketahui, kondisi pertumbuhan ekonomi tidak terhindar dari pengaruh perekonomian global, kondisi pertumbuhan ekonomi pada tahun 2009 merupakan contoh dampak krisis perekonomian global terhadap perekonomian

Indonesia. Untuk menangani dan mengatasi masalah ekonomi yang terjadi pada saat itu adalah dengan kebijakan-kebijakan ekonomi Pemerintah. Kebijakan moneter dan kebijakan fiskal menjadi harapan untuk memperbaiki kondisi perekonomian Indonesia pada saat itu. Namun, pada kenyataannya, pada beberapa studi yang dilakukan sebelumnya menunjukkan bahwa kebijakan moneter kurang efektif dalam mengatasi masalah ekonomi pada saat krisis ekonomi global.

Dibandingkan dengan stimulus fiskal yang dapat segera meningkatkan kegiatan ekonomi, kebijakan moneter perlu waktu lebih lama untuk menunjukkan dampak pada ekonomi. Hal ini karena sasaran utama dari kebijakan moneter adalah untuk mempertahankan kesenjangan *output* stabil dan inflasi. Di negara maju, seperti Amerika Serikat (AS) dan beberapa negara Eropa utama, ada bukti substansial terhadap efektivitas inovasi kebijakan moneter pada parameter ekonomi riil (lihat Miskhin (2002), Christiano et al. (1999), Rafiq dan Mallick (2008) dan Bernanke et al. (2005)). Namun, beberapa studi menunjukkan bahwa kejutan melalui kebijakan moneter hanya mengakibatkan beberapa efek sederhana pada pertumbuhan ekonomi dan kadang-kadang tidak konsisten dengan harapan teoritis, terutama bagi ekonomi menengah. Ganev et al. (2002) misalnya, mempelajari efek terhadap guncangan moneter di sepuluh negara Eropa Tengah dan Timur (Central and Eastern Europe/CEE) negara dan tidak menemukan bukti yang menyarankan bahwa perubahan tingkat suku bunga dapat mempengaruhi *output*.¹

¹ Iskandar Simorangkir, Justina Adamanti, *Peran Stimulus Fiskal Dan Pelonggaran Moneter Pada Perekonomian Indonesia Selama Krisis Finansial Global: Dengan Pendekatan Financial Computable General Equilibriu*, Bank Indonesia: Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan. 2010, p.172

Kebijakan fiskal diskresioner ekspansif menjadi keputusan yang dipilih oleh Pemerintah untuk memperbaiki kondisi perekonomian Indonesia setelah diguncang oleh krisis ekonomi global, yaitu program stimulus fiskal. Program stimulus fiskal yang dicanangkan oleh Pemerintah berjalan dengan sangat baik bagi perekonomian Indonesia, tidak hanya mampu menangani masalah krisis ekonomi pada saat itu, bahkan hasilnya lebih cepat dan lebih kuat dalam tahap pemulihan krisis ekonomi. Hal ini membuktikan keberhasilan fungsi stabilitas kebijakan fiskal, salah satunya, yaitu menjaga stabilitas pertumbuhan ekonomi dan pentingnya peran kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi.

Kesibukan paket stimulus fiskal diimplementasikan dalam beberapa tahun terakhir baik di negara-negara maju dan negara berkembang dalam menanggapi ekonomi yang mengalami perlambatan tajam tampaknya menunjukkan bahwa ada dukungan tegas untuk kebijakan fiskal dalam menstabilkan fluktuasi ekonomi. Konsolidasi fiskal saat ini diperbincangkan sebagai kunci untuk membuka jalan bagi pertumbuhan ekonomi masa depan (Trichet 2010 dan Alesina dan Ardagna 2009)².

Implementasi kebijakan fiskal menunjukkan fakta bahwa perekonomian di kawasan Asia telah pulih lebih cepat daripada negara lainnya yang menunjukkan bahwa kebijakan stimulus diterapkan bekerja dengan baik. Walaupun reformasi fiskal besar baru dilaksanakan di seluruh dunia, banyak negara yang mengalami

² Hsiao Chink Tang, Philip Liu, Eddie C. Cheung, *Changing Impact of Fiscal Policy on Selected ASEAN Countries*, (Philippines: ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, 2010), p. 1

ketidakseimbangan besar fiskal berulang kali yang seringkali mencerminkan kurangnya disiplin fiskal (Woo, 2006)³.

Di bidang ekonomi publik, aturan kebijakan fiskal mendapat popularitas yang cukup besar di berbagai belahan dunia. Awalnya, didorong oleh defisit anggaran yang tinggi di tahun 1970-an, sebanyak 87 negara saat ini telah memberlakukan aturan fiskal (IMF, 2013).⁴ Aturan fiskal memiliki satu tujuan, yaitu berusaha untuk memberikan kredibilitas terhadap pelaksanaan kebijakan ekonomi makro dengan menghapus intervensi yang bersifat diskresioner.

Hal yang sama juga terjadi di Indonesia, melalui UU No.17 tahun 2003 dan dilaksanakan pada tahun 2004, Indonesia telah menerapkan kebijakan aturan fiskal, tepatnya pada pasal 12 ayat 3, yaitu defisit anggaran dibatas maksimal 3% dari PDB dan jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB, menggantikan kebijakan anggaran berimbang yang telah dilaksanakan sejak tahun 1967. Hal ini dilakukan sejak Indonesia memberikan kesempatan yang menarik untuk menganalisis sifat kebijakan stabilisasi ekonomi makro.

Kemudian pada tahun 2008, Pemerintah berusaha untuk mempertahankan kegiatan ekonomi melalui berbagai langkah stimulus fiskal guna menghadapi dampak negatif dari krisis keuangan global. Bahkan, program stimulus fiskal telah memberikan kontribusi besar terhadap Indonesia sehingga Indonesia lebih cepat dan lebih kuat dari tahapan pemulihan seperti yang semula diharapkan (Hur *et al.*,

³ Haryo Kuncoro, *Does The Credible Fiscal Policy Reduce ItsVolatility? The Case of Indonesia*, Journal of Applied Sciences, Romania, Spiru Haret University. 2014, p. 382

⁴ Haryo Kuncoro, *Does The Credible Fiscal Plicy Support The Prices Stabilization*, Review of Economic Perspectives, Narodohospodarsky Obzor. 2015, p.137

2010)⁵. Setelah itu, secara bertahap Indonesia pada tahun 2010 hingga beberapa tahun selanjutnya telah menjadi salah satu negara berkembang terbesar yang melaksanakan berbagai reformasi dan liberalisasi ekonomi yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang kuat (Abdurohman, 2013)⁶.

Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa aturan fiskal dapat memberikan kerangka yang berguna untuk kebijakan fiskal dan akhirnya dapat berkontribusi terhadap stabilitas ekonomi makro dan pertumbuhan ekonomi (Gali, 1995; Rother, 2004; Fatas dan Mihov, 2003, 2006; Badinger, 2009; Sacchi dan Salotti, 2014).⁷

Dalam ketidakpastian kebijakan, efek kepercayaan cenderung menjadi lebih penting dan bagaimana masyarakat domestik dan luar negeri dalam merespon, akan sangat tergantung pada kebijakan Pemerintah dan kredibilitasnya (Tang *et al.*, 2010).⁸ Kredibilitas kebijakan fiskal telah banyak dibicarakan sebagai salah satu dasar yang paling penting dari kebijakan ekonomi makro. Kredibilitas memiliki pengaruh penting pada efektifitas kebijakan fiskal.⁹ Secara umum, dapat diterima secara luas bahwa Pemerintah dengan reputasinya yang kuat dan dengan penuh kehati-hatian dalam menetapkan kebijakan fiskal, tidak perlu dibatasi oleh aturan. Namun demikian, besaran ketidakseimbangan fiskal yang sering kali berulang mencerminkan kurangnya disiplin fiskal.

Kredibilitas fiskal lebih baik ditandai dengan *track record* yang baik, yaitu dari saldo anggaran dan tingkat utang publik yang rendah adalah kunci untuk

⁵ Haryo Kuncoro, *Does The Credible Fiscal Policy Reduce ItsVolatility? The Case of Indonesia*, *op.cit*, p.384

⁶ *Ibid.*, p.383

⁷ Haryo Kuncoro, *Does The Credible Fiscal Plicy Support The Prices Stabilization*, *op.cit*, p.139

⁸ *Ibid*

⁹ Hsiao Chink Tang, Philip Liu, Eddie C. Cheung, *op.cit*, p.7

efektifitas kebijakan. Kurangnya kredibilitas kebijakan fiskal adalah faktor utama yang memberikan kontribusi terhadap fenomena kontraksi fiskal ekspansif diamati dalam banyak studi lain.¹⁰

Dalam pelaksanaannya, kebijakan fiskal tidak terlepas dari kebijakan fiskal diskresioner. Kebijakan diskresioner memang mampu merespon guncangan yang tak terduga, namun demikian, kebijakan diskresioner juga dapat menjadi salah sasaran, sehingga terjadi defisit secara terus-menerus dan kebijakan pro-siklikal, meningkatnya tingkat utang, dan, dari waktu ke waktu kebijakan akan kehilangan kredibilitasnya akibat volatilitas kebijakan fiskal (Kumar dan Ter-Minassian, 2007)¹¹.

Keterbukaan ekonomi suatu negara terhadap perdagangan internasional juga tidak luput dalam mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Keterbukaan ekonomi mempengaruhi pertumbuhan ekonomi ini didasarkan pada studi empiris Yasin (2001), Marios Obwona (1998), dan Shujie Yao (2006)¹². Dengan keterbukaan ekonomi negara, sebagian masalah-masalah perekonomian dapat diselesaikan. Dengan terjadi kegiatan perdagangan luar negeri, negara dapat memperoleh keuntungan dari kegiatan ekspor (perdagangan) dan impor (pendapatan pajak, meningkatnya faktor *input*), sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan dapat menjelaskan terdapat hubungan positif antara keterbukaan ekonomi dengan pertumbuhan ekonomi.

¹⁰ Hsiao Chink Tang, Philip Liu, Eddie C. Cheung, *op.cit*, p.17

¹¹ Haryo Kuncoro, *Does The Credible Fiscal Policy Reduce ItsVolatility? The Case of Indonesia*, *loc. cit.*

¹² Yana Rohmana, *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Periode 1980-2008*, FPEB UPI Bandung, p.5

Berdasarkan latar belakang permasalahan pertumbuhan ekonomi beberapa tahun belakang yang berfluktuatif, kurang disiplinnya kebijakan fiskal, kurang efektifnya kebijakan moneter dalam menyelesaikan masalah krisis ekonomi dan tren popularitas kebijakan fiskal di dunia, meneliti pengaruh kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi menjadi hal yang perlu dan sangat penting dilakukan. Terlebih mengingat pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang sangat berperan penting bagi perekonomian negara dalam mencapai kesejahteraan masyarakat dan pentingnya peran yang dimiliki kebijakan fiskal, terlebih dengan efek-efek ganda dari kebijakan fiskal dan keberlanjutannya dalam jangka panjang dalam pengaruhnya terhadap perekonomian sehingga harus diperhatikan dan dipertimbangkan.

Namun, yang berbeda dan menarik pada penelitian ini adalah tidak meneliti kebijakan fiskal, tetapi meneliti kredibilitas kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Mengingat penelitian terhadap kredibilitas kebijakan fiskal secara langsung belum banyak dilakukan. Hal ini penting, tetapi dengan cepat disisihkan untuk fokus pada aturan dan kemandirian (Beetsma et al., 2010). Untuk itu peneliti menjadikan pertumbuhan ekonomi di Indonesia sebagai variabel terikat yang akan diteliti dengan kredibilitas kebijakan fiskal sebagai variabel bebas. Dan variabel-variabel dalam kredibilitas kebijakan fiskal yaitu, kredibilitas aturan anggaran defisit, kredibilitas aturan utang, kebijakan fiskal diskresioner, dan keterbukaan ekonomi.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dikemukakan bahwa fluktuasi pertumbuhan ekonomi juga disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Tidak stabilnya/fluktuatifnya pertumbuhan ekonomi tahun 2008-2013.
2. Tidak efektifnya kebijakan moneter dibandingkan dengan kebijakan fiskal dalam mengatasi masalah ekonomi saat krisis ekonomi.
3. Rendahnya kredibilitas kebijakan fiskal.

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah di atas, maka ruang lingkup masalah penelitian ini dibatasi pada pengaruh kredibilitas kebijakan fiskal yang dilihat dari sisi aturan anggaran defisit, aturan utang, kebijakan fiskal diskresioner dan keterbukaan ekonomi pada pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan perbatasan masalah di atas, maka secara operasional permasalahan yang akan diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah kredibilitas aturan anggaran defisit dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi?
2. Apakah kredibilitas aturan utang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi?
3. Apakah kebijakan fiskal diskresioner dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi?
4. Apakah keterbukaan ekonomi dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi?

E. Kegunaan Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat berguna bagi semua pihak pembaca, baik secara teoritis, maupun secara praktis. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang perekonomian, serta sebagai bahan informasi dan dapat dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya tentang pengaruh dari kredibilitas kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.
2. Secara praktis, diharap sebagai bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan Pemerintah dalam menentukan arah dan strategi fiskal di masa mendatang, serta sebagai bahan evaluasi bagi perencanaan dalam pembuatan kebijakan fiskal agar dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang stabil.