

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kata inflasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*inflate*”, yang memiliki arti menggebu¹. Inflasi itu sendiri biasa dikatakan sebagai suatu kenaikan harga barang-barang yang bersifat umum dan terus menerus, kenaikan harga satu atau dua barang ini tidak dapat dikatakan sebagai inflasi kecuali bila kenaikan tersebut meluas terhadap barang-barang lainnya. Inflasi adalah fenomena yang selalu ada di setiap negara dan merupakan salah satu indikator penting dalam perekonomian suatu negara. Kestabilan inflasi merupakan prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dan pada akhirnya akan bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengendalian inflasi penting untuk dilakukan karena didasarkan pada pertimbangan bahwa inflasi yang tinggi dan tidak stabil memberikan dampak negatif terhadap kondisi ekonomi dan sosial.

Dampak negatif tersebut menjadikan inflasi sebagai salah satu penyakit ekonomi yang ada di setiap negara, baik di negara maju maupun di negara berkembang. Padahal satu sisi inflasi dapat memberikan manfaat, sebagaimana dapat diambil contoh dari peningkatan angka inflasi di Amerika Serikat sebesar empat persen selama beberapa tahun terakhir krisis, hal tersebut secara signifikan dapat membantu proses pengurangan (*deleveraging*) utang publik maupun swasta². Namun disisi lain, kenaikan angka inflasi

¹ Boediono. *Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi No.5 Ekonomi Moneter*. (Yogyakarta : BPF, 2012), P.112

² Carmen M Reinhart & Kenneth S.Rogoff, *This Time is Different : A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*. (England : 2008), p.7

memaksa pemerintah untuk merevisi tingkat inflasi yang ditargetkan dan akan diikuti oleh kenaikan suku bunga.

Perekonomian Amerika Serikat merupakan salah satu lokomotif perekonomian dunia. Pada tahun 2001, perekonomian Amerika Serikat mengalami perlambatan dari pada perkiraan sebelumnya. Keadaan ini menimbulkan ketakutan akan adanya resesi global di tahun mendatang, perkiraan perlambatan perekonomian dunia ini diduga akan terus berlangsung di tahun 2002 hingga merambat ke negara lainnya termasuk Indonesia. Namun ternyata dugaan tersebut salah karena di Indonesia pada tahun 2002 laju inflasi lebih rendah dari tahun sebelumnya, hal ini disebabkan karena menguatnya nilai tukar rupiah, kebijakan pengendalian defisit APBN yang diupayakan turun dan kebijakan moneter yang hati-hati dengan target pertumbuhan uang primer sebesar 12-13 persen.³

Hingga pada tahun 2005 laju inflasi kembali meningkat mencapai angka 17,11 persen. Kepala BPS (Badan Pusat Statistik) Chairul Mahsum mengatakan bahwa kenaikan inflasi di tahun 2005 ini disebabkan oleh adanya kenaikan harga bbm (bahan bakar minyak) yang terus memicu kenaikan harga angkutan umum serta kenaikan bahan makanan⁴. Hal ini dikarenakan Krisis energi dunia yang ditandai dengan naiknya harga minyak dunia dan menjadi sebuah krisis energi untuk Indonesia. Pada tahun 2005 kenaikan harga BBM mencapai 126% dengan menetapkan harga minyak tanah sebesar Rp 2.500/liter. Sementara harga bensin premium naik menjadi Rp 6.000/liter dan minyak solar sebesar Rp 5.500/liter. Kemudian pada bulan Desember 2005 terjadi deflasi sebesar 0,04 persen. Deflasi terjadi karena adanya penurunan harga pada kelompok harga bahan makanan, pendidikan, rekreasi dan olahraga.

³ Lembaga Penelitian Ekonomi IBII, *Makro Ekonomi Indonesia*. (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002), p. 24

⁴ Hwa Katli, *Ekonomi Kaki – Lima*, (Jakarta : 2014), P. 183

Kemudian di tahun selanjutnya inflasi mulai turun, hingga terjadi kenaikan kembali di tahun 2008 yang disebabkan karena krisis finansial global yang sudah mulai menimpa berbagai negara maju dan berkembang akibat kesulitan likuiditas dan naiknya harga komoditi primer. Pada awalnya ketika krisis finansial global mulai merebak, sektor keuangan di Indonesia belum terkena dampak yang berarti, karena tidak ada perbankan Indonesia yang terpapar langsung dengan krisis di Amerika Serikat yang telah merugikan banyak lembaga keuangan raksasa di dunia.

Selama tahun 2008, masyarakat masih bisa menikmati bunga rendah ketika Bank Indonesia menurunkan BI rate sampai 8%. Namun setelah harga minyak bumi terus melesat BI rate naik, dan sektor konsumsi mulai melambat pertumbuhannya. Dampak krisis finansial global mulai dirasakan pada triwulan III tahun 2008, yang ditandai dengan makin sulitnya likuiditas yang dialami lembaga keuangan, sementara Bank Indonesia meningkatkan BI rate untuk menjaga inflasi yang melambung semenjak harga bahan bakar minyak dinaikkan pada awal Juli 2008.

Pertumbuhan ekonomi juga mengalami titik balik, ketika harga berbagai komoditas ekspor menurun menyusul harga minyak dunia yang menurun secara drastis. Ketakutan masyarakat dunia akan terjadinya resesi telah menyebabkan menurunnya permintaan terhadap berbagai produk sehingga harga terus menurun. Akibatnya, Indonesia yang semula mengandalkan ekspor sebagai ujung tombak pertumbuhan ekonomi mulai memasuki masa sulit. Berbagai industri manufaktur terutama yang berorientasi ekspor seperti tekstil mulai mengurangi kegiatannya termasuk mengurangi tenaga kerja karena permintaan pasar ekspor yang menurun.

Keresahan akan inflasi ini sering menjadi beban bagi masyarakat, seperti yang dikatakan oleh Susilo Bambang Yudhoyono selaku presiden di Negara Kesatuan Republik Indonesia mengatakan bahwa inflasi dianggap sebagai musuh rakyat dan sebagai musuh ekonomi yang paling besar⁵. Hal ini dikarenakan inflasi dapat mengakibatkan lemahnya efisiensi dan produktivitas ekonomi investasi, kenaikan biaya modal serta ketidakjelasan biaya dan pendapatan di masa yang akan datang.

Melihat dari kenaikan tingkat inflasi di beberapa negara khususnya Indonesia yang makin meresahkan, maka masalah inflasi ini mendapat perhatian yang besar dari para pemerintah maupun masyarakat umum. Berbagai teori dan kebijakan dikembangkan untuk mengatasi inflasi diantaranya terdapat kebijakan moneter dan kebijakan fiskal.

Dalam tiga dekade terakhir, minat terhadap kebijakan ekonomi makro yang berdasarkan atas aturan (*rule-based policy*) ini makin mengalami peningkatan. Di area ekonomi moneter, sejak diperkenalkan di Selandia Baru, Kanada, Inggris, Swedia, dan Australia pada awal tahun 1990-an, penargetan inflasi (*inflation targeting*) telah diangkat dibanyak Negara. Sampai saat ini, tercatat 32 negara di seluruh dunia yang mengangkat penargetan inflasi dalam kerangka kerja kebijakan moneter.

Sejalan dengan kecenderungan di atas, di bidang ekonomi publik, aturan fiskal (*fiscal rule*) mendapat popularitas yang cukup besar diberbagai belahan dunia. Awalnya, didorong oleh defisit anggaran yang tinggi di tahun 1970-an, sebanyak 87 negara saat ini telah memberlakukan aturan fiskal. Aturan fiskal ini diformalkan pada pembatasan numerik dalam variabel fiskal agregat yang relevan, seperti pendapatan, pengeluaran,

⁵ Hwa Katli, *op.cit.*, P. 185

defisit, dan utang. Dan memiliki satu tujuan, yaitu berusaha untuk memberikan kredibilitas terhadap pelaksanaan kebijakan ekonomi makro⁶.

Krisis keuangan global yang terjadi pada pertengahan tahun 2008 memberikan tantangan tersendiri terhadap aturan kebijakan tersebut yang menimbulkan turunnya kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Fakta menunjukkan bahwa banyak negara berkembang dan negara maju mengalami defisit anggaran yang tinggi dan utang publik tidak berkelanjutan. Posisi fiskal yang tidak berkelanjutan memiliki dampak negatif pada tingkat bunga pasar sehingga dampak berikutnya adalah kenaikan ekspektasi inflasi dan pada akhirnya berpengaruh kepada tingkat inflasi itu sendiri.

Cara membiayai defisit anggaran yang tinggi salah satunya dengan melakukan pencetakan uang (*printing money*), namun pencetakan uang (*printing money*), pada tingkat yang melebihi permintaan menciptakan kelebihan saldo kas atau uang beredar ditangan masyarakat, dan hal ini dapat juga menimbulkan inflasi yang tinggi, sehingga pencetakan uang (*printing money*) tidak diperbolehkan dalam membiayai defisit anggaran. Dalam Perekonomiannya Indonesia pada akhir tahun 2012 menunjukkan adanya defisit anggaran meskipun masih dalam skala rendah, A. Tony Prasetyantono sebagai kepala pusat studi ekonomi dan kebijakan publik Universitas Gajah Mada menjelaskan bahwa bukan tidak mungkin defisit akan melebar sehingga cadangan devisa akan terkuras dan melemahkan nilai rupiah, selanjutnya inflasi akan naik terutama dikarenakan kenaikan barang impor⁷.

Dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, presiden selaku kepala pemerintahan di negara Indonesia memegang kekuasaan pengelolaan

⁶ George Kopits, *Fiscal Rules : Useful Policy Framework or Unnecessary ornament?*, (Italia : 2001), p.15

⁷ Hwa Katli, Op.Cit, p.186

keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah. Pada setiap awal tahun anggaran, dalam pidatonya presiden menyampaikan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) untuk satu tahun yang akan datang di depan sidang MPR/DPR. Salah satu materi penting yang disampaikan adalah besaran belanja pegawai pemerintah dalam RAPBN yang diperkirakan menjadi penyebab dalam defisit anggaran, karena menyangkut hajat hidup para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia.

Gaji PNS ini merupakan representasi dari belanja pegawai pemerintah yang tertuang di dalam RAPBN. Namun, tujuan utama pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan PNS dengan menaikkan gajinya terkadang menjadi masalah, karena dengan kenaikan gaji PNS dapat mengakibatkan defisit anggaran dan kenaikan gaji pegawai membawa dampak *announcement effect* dimana harga-harga barang sudah merangkak duluan sebelum kenaikan gaji diumumkan. Kenaikan harga-harga tersebut terkadang lebih besar daripada rencana kenaikan gaji pegawai.

Kemudian dari sisi penerimaan di sektor pajak, banyak oknum yang melakukan korupsi terhadap pajak sehingga mengakibatkan kurangnya pendapatan dan berujung pada tingginya defisit anggaran, wakil ketua KPK bidang penindakan Bambang widjojanto menyatakan bahwa: “tindak pidana yang dilakukan koruptor telah mengambil hak-hak sosial dan kesejahteraan masyarakat. Ia menilai, pemiskinan koruptor lewat penerapan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang (UUTPU) dapat mencegah inflasi”⁸. Banyaknya tindak korupsi yang dilakukan oleh beberapa oknum ini menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah, karena kurangnya kedisiplinan dalam kebijakan

⁸ Ibid, p.186

fiskal dan hal ini yang menjadi salah satu alasan rendahnya kebijakan fiskal dalam mengatasi masalah ekonomi, sehingga kebijakan moneter lebih dipercaya dalam mengatasi masalah ekonomi makro tersebut.

Seperti banyak literatur ekonomi Klasik menyarankan bahwa inflasi adalah masalah moneter sehingga penanggulangannya ditempuh melalui kebijakan moneter. Dalam kasus krisis finansial global, kebijakan moneter dengan menetapkan suku bunga rendah (*zero lower bound*) ternyata tidak menyelesaikan masalah inflasi⁹. Secara teori, penargetan inflasi mensyaratkan adanya sistem kurs bebas. Dalam perekonomian dengan pergerakan modal yang bebas, gejolak kurs menjadi harga yang harus dibayar. Melihat kenyataan tersebut, masalah inflasi akan lebih banyak dibebankan pada kebijakan fiskal. Statement standard dari menteri keuangan Negara Indonesia mengatakan bahwa: “kondisi inflasi yang cenderung tinggi pasti harus disikapi dengan bauran kebijakan moneter dan didukung oleh kebijakan fiskal”¹⁰.

Namun, dalam lingkungan inflasi tinggi, belanja fiskal akan meningkatkan ekspektasi inflasi dan biaya pinjaman, yang dapat mempengaruhi efektivitas kebijakan fiskal. Dalam ketidakpastian tersebut, efek kepercayaan cenderung menjadi lebih penting dan bagaimana cara merespon akan sangat tergantung pada kebijakan pemerintah dan kredibilitasnya¹¹. Kebijakan yang konsisten dan kredibel adalah keputusan yang tidak berubah-ubah setiap saat, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap kebijakan itu sendiri.

⁹ Lawrence, Christiano, Martin, Eichenbaum, Sergio, Rebelo. *When Is the Government Spending Multiplier Large?*. (Journal of Political Economy, Vol. 119, No. 1 : February 2011), p.118

¹⁰ Anggito Abimanyu, Andie Megantara, “Era Baru Kebijakan Fiskal”, (Jakarta : Kompas, 2011). P.12

¹¹ Tang, H.C., Liu, P., And Cheung, E.C, *Changing Impact Of Fiscal Policy On Selected Asean Countries*, (Adb Working Paper Series On Regional Economic Inte-Gration No. 70 : 2010).

Kredibilitas kebijakan fiskal telah banyak disebut-sebut sebagai salah satu dasar yang paling penting dari kebijakan ekonomi makro. Secara umum, dapat diterima secara luas bahwa pemerintah dengan reputasi kuat dan menempuh kehati-hatian fiskal tidak perlu dibatasi oleh aturan. Pemerintah memiliki kredibilitas fiskal yang buruk di dalam pengeluaran anggaran. Kebanyakan pengeluaran anggaran pemerintah digunakan untuk belanja rutin negara misalnya digunakan untuk gaji pegawai negeri yang telah dijelaskan sebelumnya, kemudian untuk subsidi minyak, dan pembayaran bunga utang. Hal ini dapat mencerminkan kurangnya disiplin fiskal, yang pada umumnya berasal dari penggunaan diskresioner kebijakan fiskal.

Kebijakan diskresioner memang mampu merespon guncangan yang tak terduga, namun demikian kebijakan diskresioner juga dapat menjadi salah sasaran, sehingga defisit terus-menerus dan kebijakan mengarah pada pro-siklikal, meningkatnya tingkat utang, dan dari waktu ke waktu akan kehilangan kredibilitasnya. Pada akhirnya jika tidak ada kredibilitas, kebijakan fiskal menjadi tidak berkelanjutan (*sustainable*) akan berdampak pula pada kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Utang yang meningkat di tengah ketidakstabilan perekonomian global akan membuat tekanan terhadap anggaran. Utang bukan solusi untuk meredam tekanan fiskal, justru utang berpotensi mengurangi kredibilitas kebijakan pemerintah dimata publik jika tidak digunakan dengan optimal. Pada saat yang sama peningkatan tajam dalam defisit fiskal dan utang publik telah menimbulkan kekhawatiran tentang keberlanjutan keuangan publik dan menyoroti kebutuhan untuk penyesuaian yang signifikan dalam jangka menengah. Menurut UU No. 17/2003, sejak tahun 2004 Indonesia telah menerapkan aturan kebijakan fiskal berdasarkan defisit dan utang (maksimal masing-masing 3 dan 60

persen dari PDB) menggantikan aturan anggaran berimbang yang telah dilaksanakan sejak tahun 1967¹².

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. Melihat hal tersebut masalah dalam ekonomi makro ini lebih banyak diperankan oleh kebijakan fiskal dari pada kebijakan moneter atau *inflation targeting* oleh bank sentral. Namun uniknya, aturan tersebut belum diuji. Padahal, kinerja fiskal Indonesia telah secara signifikan lebih baik dari batas yang terkandung dalam aturan fiskal¹³. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa aturan fiskal dapat memberikan kerangka yang berguna untuk kebijakan fiskal dan akhirnya dapat berkontribusi terhadap inflasi di Indonesia. Namun kredibilitas dari kebijakan fiskal di Indonesia masih kurang diminati oleh publik.

Fakta tersebut membawa kita kembali pada tantangan target inflasi dalam teori secara dominan, yang biasanya diam tentang peran kebijakan fiskal yang kredibel dan hal itu dapat menjadi perhatian lebih lanjut. Dengan demikian, kredibilitas kebijakan fiskal telah banyak disebutkan sebagai salah satu dasar yang paling penting dari kebijakan makroekonomi, anehnya aturan tersebut belum diuji.

Melihat bahwa rendahnya kredibilitas kebijakan fiskal saat terjadi inflasi, maka penelitian ini sangat penting untuk diteliti karena untuk mengetahui sejauh mana kredibilitas kebijakan fiskal mampu memberikan dampak positif terhadap masalah dalam

¹² Snyder. W, *The Budget Impact On Economic Growth And Stability In Indonesia*, (*Ekonomi Dan Keuangan Indonesia*, 33(2) : 1985), P.21.

¹³ Blöndal, J.R., Hawkesworth, I., And Choi, H, *Budgeting In Indonesia*, (*Oecd Journal On Budgeting*, 2009/2).

makro ekonomi terutama inflasi. Sebagaimana kita ketahui bahwa di Indonesia inflasi yang terjadi lebih dipercaya dengan kebijakan moneter, sementara kebijakan fiskal yang ada kurang dipercayai oleh publik, sehingga peneliti menjadikan inflasi sebagai variabel terikat yang akan diteliti dengan kredibilitas kebijakan fiskal sebagai variabel bebas. Dan tingkat kredibilitas kebijakan fiskal pada penelitian ini mencakup nilai kredibilitas kebijakan fiskal pada aturan defisit anggaran, aturan utang, kebijakan fiskal diskresioner, dan keterbukaan ekonomi (*openness*).

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas peneliti mengidentifikasi masalah yang ada yaitu :

1. Rendahnya kredibilitas kebijakan fiskal dalam aturan defisit.
2. Rendahnya Kredibilitas kebijakan fiskal dalam aturan utang.
3. Tingginya kebijakan diskresioner.
4. Tingginya keterbukaan ekonomi.
5. Kurangnya disiplin fiskal.
6. Penerapan kebijakan moneter yang gagal.

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah di atas, ternyata masalah inflasi memiliki penyebab yang sangat luas. Berhubung keterbatasan yang dimiliki peneliti dari segi waktu maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah “Dampak Kredibilitas Kebijakan Fiskal yang

dilihat dari sisi aturan defisit, aturan utang, diskresioner dan *openness* terhadap Inflasi di Indonesia”.

D. Perumusan Masalah

Dari pembatasan masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak kredibilitas kebijakan fiskal dalam aturan defisit terhadap inflasi di Indonesia?
2. Bagaimana dampak kredibilitas kebijakan fiskal dalam aturan utang terhadap inflasi di Indonesia?
3. Bagaimana dampak kebijakan fiskal diskresioner terhadap inflasi di Indonesia?
4. Bagaimana dampak *openness* terhadap inflasi di Indonesia?

E. Kegunaan Penelitian

Secara umum hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pihak baik secara teoritis maupun praktis. Adapun kegunaannya sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan, dan pengetahuan baru serta untuk referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya tentang kredibilitas kebijakan fiskal terhadap inflasi yang ada di Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan agar pemerintah Indonesia mampu meningkatkan perannya di dalam kebijakan fiskal khususnya untuk mengendalikan inflasi dan meningkatkan kepercayaan masyarakat publik terhadap kebijakan yang di ambil oleh pemerintah khususnya dalam kebijakan fiskal, serta dapat menumbuhkan

derajat kredibilitas masyarakat terhadap kebijakan fiskal pada saat terjadinya ketidakstabilan harga.