

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah perekonomian dunia menunjukkan tidak ada perekonomian di dunia ini yang konsisten tumbuh tanpa ada fluktuasi. Pertumbuhan ekonomi pada suatu negara akan selalu ditandai oleh fluktuasi dengan meningkatnya kegiatan ekonomi, kemudian disusul periode menurunnya kegiatan ekonomi. Dengan adanya perekonomian terbuka sejak masa orde baru menyebabkan perkembangan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan perekonomian internasional. Hal ini dapat dilihat dari pola perdagangan Indonesia yang mengalami fluktuasi sebagai akibat perkembangan ekspor dan impor. Jika perdagangan dilakukan dalam suatu negara tentu dapat dilakukan melalui mata uang negara yang bersangkutan. Dalam perekonomian terbuka terdapat dua mata uang yang berbeda. Perbedaan nilai tukar mata uang suatu negara (kurs) pada prinsipnya ditentukan oleh besarnya permintaan dan penawaran mata uang tersebut.¹

Nilai tukar merupakan salah satu variabel ekonomi yang memiliki peran yang sangat penting dalam perekonomian suatu negara. Perbedaan nilai tukar mata uang suatu negara (kurs) dapat dijadikan alat untuk mengukur kondisi

¹ Levi, Maurice. *Keuangan Internasional*. Yogyakarta: Mcgrawhill Book Co, 1996.p. 78

perekonomian suatu negara. Pertumbuhan nilai mata uang yang stabil menunjukkan bahwa negara tersebut memiliki perekonomian yang baik. Sebaliknya, kondisi nilai tukar yang buruk juga akan berbahaya bagi perekonomian dan bahkan dapat menimbulkan krisis. Krisis sektor keuangan di Indonesia misalnya, yang dimulai pada bulan Agustus 1997 lalu dimana krisis ini ditandai dengan terjadinya krisis nilai tukar.

Dampak yang lebih kongkrit dari nilai tukar dicerminkan oleh pengaruhnya terhadap harga barang. Fluktuasi pada nilai tukar meningkatkan volatilitas pada harga barang yang pada akhirnya meningkatkan inflasi. Oleh karena itu diperlukan suatu kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan terhadap gejala nilai tukar yang terjadi terus menerus. Salah satu kebijakan yang dapat diambil adalah melalui kebijakan fiskal.

Kebijakan fiskal dianggap mampu meredam fluktuasi termasuk nilai tukar, implementasi dari kebijakan fiskal salah satunya aturan fiskal. Pada bidang ekonomi publik, aturan fiskal mendapat popularitas yang cukup besar di berbagai belahan dunia. Kebijakan fiskal merupakan salah satu kebijakan untuk mengendalikan keseimbangan makroekonomi. Awalnya, didorong oleh defisit anggaran yang tinggi ditahun 1970-an, sebanyak 87 negara saat ini telah memberlakukan aturan fiskal.²

Efektivitas kebijakan fiskal dapat meredam kurs dan fluktuasi nilai tukar jika kredibel. Aturan fiskal memiliki satu tujuan, yaitu berusaha untuk

² IMF, *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, IMF Fiscal Monitor Series. 2013.

memberikan kredibilitas terhadap pelaksanaan ekonomi makro dengan menghapus intervensi yang bersifat diskresioner.³ Kredibilitas kebijakan fiskal yang tinggi dapat bereaksi positif dan sesuai dengan yang diharapkan serta mencapai tujuannya. 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, tingkat inflasi itu sendiri.⁴

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. Namun demikian, besaran ketidakseimbangan fiskal yang seringkali berulang mencerminkan kurangnya disiplin fiskal.⁵ Kurangnya disiplin fiskal pada umumnya berasal dari penggunaan diskresi kebijakan fiskal.

Kebijakan diskresi mampu merespon guncangan yang tak terduga. Kebijakan diskresi juga dapat menjadi salah sasaran sehingga defisit terus-menerus dan kebijakan pro-siklikal, meningkatnya tingkat utang, dari waktu ke

³ Kopits, G. Fiscal rules: *Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, IMF Working Papers No.01/145, International Monetary Fund, Washington DC. 2001. p. 117.

⁴ Mankiw, N.G. *Macroeconomics Theory*; 4th edition, New York: Worth Publishers. 2013.

⁶ Woo, *The political Economy of Fiscal Policy: Public Deficits, Volatility, and growth*. Springer Verlag. 2006

waktu dan kehilangan kredibilitasnya akibat volatilitas kebijakan fiskal.⁶ Pada akhirnya, jika risiko mengenai arah masa depan kebijakan fiskal lebih besar, dan jika tidak ada kredibilitas, kebijakan fiskal menjadi tidak berkelanjutan (*sustainable*) akan berdampak pula pada kepercayaan terhadap pemerintah.

Hanya beberapa makalah mengkaji efek dari aturan fiskal kebijakan berdasarkan pada tingkat nilai tukar nominal atau riil, harga relatif (*terms of trade*) di negara berkembang.⁷ Akibatnya, masih belum ada konsensus tentang ukuran atau bahkan dampak kebijakan aturan fiskal terhadap pergerakan nilai tukar. Dengan demikian, tampaknya bahwa studi empiris lebih lanjut diperlukan dalam memahami hubungan antara aturan fiskal dan nilai tukar yang stabil.

Dalam konteks stabilisasi nilai tukar, literatur ekonomi yang mengupas tentang dampak aturan fiskal masih terbatas jumlahnya. Sementara nilai tukar adalah salah satu topik yang paling banyak dipelajari dalam ilmu ekonomi moneter internasional, sayangnya, sebagian besar riset yang ada menganalisis faktor penentu nilai tukar tidak terfokus pada variabel fiskal.⁸ Lebih khusus, sebagian besar studi empiris bergantung pada kebijakan fiskal diskresioner, terutama guncangan pengeluaran pemerintah, dalam mempengaruhi nilai tukar.

⁶ Kumar, M.S and Terminassian. *Promoting Fiscal Discipline, International Monetary Fund*. Washington D.C, 2007.p 12.

⁷ Benetrix, A.S. and P.R. Lane, *Fiscal Shocks and The Real Exchange Rate*, International Journal of Central Banking. 2013.p 2

⁸ Castro and Fernández. "*The Effect Of Fiscal Shocks On The Exchange Rate In Spain*". Bancode Espana. 2011.15

Indonesia memberikan kesempatan yang unik untuk menganalisis sifat kebijakan stabilisasi ekonomi makro. Pengalaman dari depresiasi yang dramatis, tingkat inflasi yang tinggi, dan pertumbuhan ekonomi negatif yang dalam sejalan dengan krisis keuangan Asia pada tahun 1997-1998 telah mengarahkan otoritas moneter untuk fokus pada upaya pemulihan ekonomi dan stabilisasi. Oleh karena itu, sejak tahun 1999, Indonesia telah melaksanakan Undang-Undang No. 23/1999 tentang independensi bank sentral.

Berbeda dengan krisis tahun 1997, krisis ekonomi tahun 2010 dan 2012 telah menyebabkan beberapa negara maju termasuk negara-negara yang tergabung dalam masyarakat Uni Eropa seperti Yunani, Italia, Spanyol mempunyai beban utang yang tinggi dan cenderung mengalami gagal bayar sehingga cenderung menuju ketidakstabilan fiskal. Penerapan fiskal yang agresif mengakibatkan ruang fiskal makin sempit untuk berperan sebagai kebijakan makro yang efektif. Walau bank-bank sentral telah melakukan penurunan tingkat suku bunga hingga mendekati nol persen, kebijakan moneter tidak dapat meningkatkan output.⁹

Demikian pula, UU No.3/2004, dengan sistem nilai tukar mengambang bebas sejak Juli 2005 bank sentral Indonesia telah resmi mengadopsi penargetan inflasi dalam kerangka kebijakan moneternya. Dalam hal ini, bank sentral Indonesia secara operasional mengandalkan pada BI Rate untuk mengendalikan laju inflasi menggantikan jumlah uang beredar sebagai target basis moneter

⁹ Blanchard, O. *Debt, Deficits and Finite Horizons*. *Journal of Political Economy*. 2010. p. 12

jangka pendek seperti yang tersirat oleh peraturan sebelumnya. Kesemuanya ini ditujukan untuk mencapai sasaran tunggal, yaitu stabilisasi rupiah baik dari segi inflasi maupun nilai tukar.

Dengan terjadinya gejolak pada nilai tukar tentu memiliki dampak yaitu negatif dan positif. Ketika mata uang suatu negara terapresiasi (nilainya naik secara relatif terhadap mata uang lainnya), barang yang di hasilkan oleh negara tersebut di luar negeri menjadi mahal dan barang-barang luar negeri di negara tersebut menjadi lebih murah sehingga mengakibatkan masyarakat lebih memilih mengkonsumsi barang impor. Sebaliknya, ketika mata uang suatu negara terdepresiasi, barang-barang negara tersebut yang di luar negeri menjadi lebih murah dan barang-barang luar negeri di negara tersebut menjadi lebih mahal, sehingga permintaan akan barang dalam negeri semakin meningkat.¹⁰

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

¹⁰ Mishkin, Fredrich. *The economics of Money, Banking and Financial Markets*, 6 the edition CUSA: Addison Wesley Longman, 2011. p. 150

berimbang yang telah dilaksanakan sejak tahun 1967 dengan monetisasi defisit tersembunyi yang sangat tinggi.

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.¹¹ Setelah itu, secara bertahap Indonesia pada 2010-an telah menjadi salah satu negara berkembang terbesar yang melaksanakan berbagai reformasi dan liberalisasi ekonomi yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang kuat¹².

Defisit ditutup dengan utang dan akan membawa dampak ekonomi salah satunya inflasi, suku bunga, dst. Hubbard et al, menjelaskan terdapat dua masalah fiskal yang akan dihadapi negara-negara di masa mendatang yaitu volume utang yang tidak terkendali dan defisit anggaran yang sulit dicapai.¹³ Masalah fiskal ini akan terus meningkat seiring dengan peningkatan harapan hidup dan tingginya pengeluaran pemerintah untuk membiayai program-program kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini menyebabkan efektifitas kebijakan fiskal berkurang karena ruang fiskal terbatas. Untuk mengurangi beban fiskal tersebut

¹¹ Hur et al. *Choice Of Exchange Rate Regimes For Developing Countries*, Africa Region Working Paper Series 16. p. 408

¹² Abdurohman. *The Behavior Of Fiscal Policy in Indonesia in Response to Economic Cycle: A comparison with Other ASEAN Countries*, 23rd PRSCO and The 4th IRSA Institute. July 2013, hal. 2-4.

¹³ Hubbard. *Choice Of Exchange Rate Regimes For Developing Countries*. Africa Region Working Paper Series No.16. 2012.p. 408.

beberapa negara melakukan pengetatan anggaran, misalnya Amerika Serikat pada tahun 2013 mengetatkan anggarannya hingga \$85 milyar, Inggris melakukan program pemangkasan defisit anggaran hingga 25 persen disertai dengan menciptakan lapangan kerja baru, dengan harapan kebijakan fiskal dapat menstabilkan kembali perekonomiannya. Nilai tukar berhubungan dengan kebijakan fiskal karena pada saat pemerintah mengurangi tabungan nasional dengan meningkatkan belanja pemerintah atau memotong pajak akan menyebabkan defisit anggaran. Sehingga mengakibatkan persediaan dollar yang diinvestasikan ke luar negeri, dollar menjadi kurang berharga dan barang domestik menjadi lebih murah terhadap barang luar negeri.

Secara praktis, peneliti tertarik untuk meneliti masalah tersebut karena ingin mengupas lebih dalam mengenai nilai tukar yang terus berfluktuasi di Indonesia mulai dari tahun 1998 sampai saat ini. Nilai tukar yang terus bergejolak mengakibatkan mata uang rupiah terdepresiasi. Mengingat sebagian besar bahan baku bagi perusahaan-perusahaan di Indonesia masih mengandalkan impor dari luar negeri. Dalam hal ini mengakibatkan naiknya biaya bahan baku tersebut dan kenaikan biaya produksi akan mengurangi tingkat keuntungan perusahaan. Sehingga akan mendorong investor untuk melakukan aksi jual terhadap saham-saham yang dimilikinya dan menghambat pertumbuhan ekonomi di negara kita.

Dengan melihat kembali masalah kurs yang terus menerus mengalami fluktuasi dan melemahkan perekonomian Indonesia, kebijakan yang diambil melalui fiskal karena dianggap mampu meredam gejolak kurs. Aturan fiskal

memiliki satu tujuan, yaitu berusaha untuk memberikan kredibilitas terhadap pelaksanaan kebijakan ekonomi makro dengan menghapus intervensi yang bersifat diskresioner.¹⁴

Sejak tahun 2003 pemerintah Indonesia telah merubah orientasi fiskalnya dari orientasi stimulus fiskal menuju konsolidasi fiskal dengan prinsip kehati-hatian. Kebijakan ini untuk menstabilkan kembali perekonomian akibat dampak krisis ekonomi tahun 1997 yang telah menyebabkan pertumbuhan ekonomi terendah mencapai -13,2 persen disertai beban utang pemerintah mencapai 89 persen PDB. Konsolidasi fiskal menurut Kemenkeu RI, ditujukan untuk menjaga agar fiskal berkelanjutan, yaitu suatu kondisi struktur APBN yang secara dinamis mampu menjalankan fungsinya sebagai katalisator dan stabilisator perekonomian dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan belanja atau kewajibannya secara aman dalam jangka panjang.¹⁵ Salah satu ukuran tercapainya kesinambungan fiskal yaitu defisit anggaran yang terkendali dengan syarat rasio utang terhadap PDB konstan setiap tahunnya bahkan diupayakan makin menurun sepanjang tahun.

Meskipun aturan tersebut belum diuji, kinerja fiskal Indonesia telah secara signifikan lebih baik dari batas yang terkandung dalam aturan fiskal (Blondal *etal.*).¹⁶ Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa aturan

¹⁴ Kopits, G. Fiscal Rules: *Useful Policy Framework or Unnecessasy Ornament?*. IMF Workong Papers. Washington DC. p. 145

¹⁵ *Kemenkeu RI 2009*. p.89

¹⁶ Blondal, Hawkesworth. *Budgeting in Indonesia*, EOCED Journal on Budgeting.2009.p 23

fiskal dapat memberikan kerangka yang berguna untuk kebijakan fiskal dan akhirnya dapat berkontribusi terhadap stabilitas ekonomi makro dan pertumbuhan ekonomi (Gali).¹⁷

Dengan mengetahui dampak kredibilitas fiskal terhadap nilai tukar maka pemerintah dapat meramu kebijakan ekonomi makro secara lebih efektif sehingga upaya dalam mencapai stabilisasi nilai tukar dapat tercapai. Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi yang berjudul “Dampak Kredibilitas Kebijakan Fiskal Terhadap Nilai Tukar di Indonesia”.

B. Identifikasi Masalah

Dengan melihat latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikemukakan bahwa karakteristik kebijakan pemerintah di bidang penerimaan maupun belanja pemerintah secara langsung akan membawa pengaruh yang sangat luas bagi perekonomian dalam negeri. Oleh karena itu, pengkajian yang lebih mendalam diperlukan untuk mengetahui dampak makro ekonomi atas kredibilitas kebijakan fiskal yang selama ini diterapkan pemerintah dalam menanggulangi dampak krisis khususnya pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga serta nilai tukar.

Secara lebih spesifik, penelitian ini didesain untuk mencari jawaban konkrit atas pertanyaan faktual sebagai berikut:

¹⁷ Gali, *Pemantapan Stabilitas Ekonomi Makro*: Jakarta, Bina Aksara. 1995. p. 84

1. Pada negara berkembang dan negara maju mengalami defisit anggaran dan utang publik
2. Pada kebijakan moneter, dengan menetapkan kebijakan suku bunga rendah tidak mampu meredam gejolak kurs.
3. Kurangnya disiplin fiskal pada umumnya berasal dari penggunaan diskresi kebijakan fiskal.
4. Lemahnya nilai tukar rupiah
5. Tingginya belanja pemerintah

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah di atas, ternyata masalah ketidakstabilan nilai tukar memiliki penyebab yang sangat luas berhubung keterbatasan yang dimiliki peneliti dari segi antara lain: dana, waktu maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah “Dampak Kredibilitas Kebijakan Fiskal Terhadap Nilai Tukar”.

D. Perumusan Masalah

Dengan melihat latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikemukakan bahwa karakteristik kebijakan pemerintah di bidang penerimaan maupun belanja pemerintah secara langsung akan membawa pengaruh yang sangat luas bagi perekonomian dalam negeri. Oleh karena itu, pengkajian yang lebih mendalam diperlukan untuk mengetahui dampak makro ekonomi atas kredibilitas kebijakan fiskal yang selama ini diterapkan pemerintah

dalam menanggulangi dampak krisis khususnya pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga serta nilai tukar.

Secara lebih spesifik, penelitian ini didesain untuk mencari jawaban konkrit atas pertanyaan faktual sebagai berikut:

1. Apakah kredibilitas kebijakan fiskal yang dilihat dari sisi aturan defisit, aturan utang, deskresi dapat meredam gejolak nilai tukar?

E. Kegunaan Penelitian

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

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat berguna untuk menambah referensi, dan penambah sumber pengetahuan baru tentang kredibilitas kebijakan fiskal berpengaruh pada kestabilan nilai tukar rupiah yang mencakup sisi, belanja dan defisit. Sehingga penelitian ini dapat menambah perbendaharaan ilmu pengetahuan bagi semua pihak.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan, masukan, serta referensi bagi peneliti selanjutnya, serta dapat digunakan sebagai salah satu instrument pemecahan masalah kredibilitas kebijakan fiskal terhadap kestabilan nilai tukar rupiah.