

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perekonomian dunia terdiri dari perekonomian yang bersifat terbuka dan tertutup. Dalam perekonomian terbuka, suatu negara dapat melakukan pengeluaran yang lebih besar dibanding hasil outputnya yaitu dengan cara meminjam dari negara lain, atau negara tersebut dapat melakukan pengeluaran yang lebih kecil dari outputnya dan memberikan pinjaman kepada negara lain. Seluruh output pada perekonomian tertutup dijual secara domestik, namun di perekonomian terbuka sebagian output dijual secara domestik dan sebagian lagi diekspor ke negara lain.

Sebagian besar perekonomian negara-negara di dunia sudah terbuka, negara-negara tersebut melakukan ekspor barang dan jasa ke luar negeri, mengimpor barang dan jasa dari luar negeri, serta meminjam dan memberi pinjaman pada pasar keuangan dunia.¹ Hal tersebut disebabkan karena pada perekonomian terbuka, negara tidak menutup diri untuk berinteraksi dengan negara lain dalam berbagai bidang, salah-satunya dalam bidang ekonomi.

Interaksi ekonomi secara internasional dianggap penting, karena kegiatan ekspor dan impor yang dilakukan suatu negara termasuk ke dalam bagian presentase GDP yang diperoleh suatu negara. Pada tahun 1997, ekspor dan impor di Amerika Serikat kira-kira sebesar 13% dari GDP. Bahkan di Kanada dan

¹ Gregory Mankiw, Teori Ekonomi Makro Edisi 4 (Jakarta: Erlangga, 2000), p. 180.

Inggris ekspor dan impor lebih dari 30% dari GDP. Bagi negara-negara tersebut, perdagangan internasional merupakan sentral untuk menganalisis pembangunan ekonomi dan merumuskan berbagai kebijakan ekonomi.

Sejak masa orde baru, keadaan perekonomian Indonesia semakin bersifat terbuka. Sebagai penganut perekonomian terbuka, Indonesia melakukan kegiatan ekspor dan impor dalam kegiatan perekonomiannya. Implikasi dari adanya keterbukaan tersebut menyebabkan perkembangan perekonomian Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan perekonomian internasional.

Ketika harga berbagai komoditas ekspor menurun menyusul anjloknya harga minyak dunia, ketakutan masyarakat dunia akan terjadinya resesi menyebabkan menurunnya permintaan terhadap berbagai produk sehingga berdampak pada harga yang terus menurun. Akibatnya, Indonesia yang semula mengandalkan kegiatan ekspor untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi mulai memasuki masa sulit. Berbagai industri manufaktur terutama yang berorientasi ekspor seperti tekstil mulai mengurangi kegiatannya karena permintaan pasar ekspor yang menurun.

Seiring melemahnya perekonomian dunia, aktivitas perdagangan Indonesia sepanjang 2013 juga mengalami perlambatan.² Data yang dihimpun BPS menunjukkan kegiatan ekspor-impor Indonesia mencatat defisit sebanyak 7 kali. Sementara surplus hanya terjadi sebanyak 5 kali. Defisit perdagangan tertinggi muncul pada Juli 2013 dengan nilai mencapai US\$ 2,33 miliar. Sementara surplus terbesar pada Desember senilai US\$ 1,52 miliar. Berikut adalah gambar mengenai peran kegiatan ekspor dan impor Indonesia berdasarkan sektor pada tahun 2014,

² Fiki Ariyanti. *Data dan Fakta Perdagangan Indonesia di 2013*, (<http://bisnis.liputan6.com/read/816618/data-dan-fakta-perdagangan-indonesia-di-2013>), Diakses pada tanggal 23 Januari 2016.

yaitu sektor migas yang terdiri dari komoditas minyak mentah; hasil minyak; dan gas serta sektor non migas yang terdiri dari komoditas pertanian; industri; tambang dan lainnya.



Sumber: Kementerian Perindustrian

Gambar I.1
Peran Ekspor-Impor Indonesia Tahun 2014

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Perindustrian, pada tahun 2014 komoditas pada sektor non-migas masih mendominasi dalam kegiatan ekspor dan impor Indonesia dibanding dengan sektor migas. Pada sisi ekspor, peran ekspor Indonesia pada sektor non migas sebesar 82.79% sedangkan peran ekspor migas sebesar 17.21%. Pada sisi impor, peran impor Indonesia pada sektor migas sebesar 24.39% dan sektor non migas sebesar 75.61%.

Tabel I.1
Perkembangan Ekspor-Impor Indonesia Tahun 2010-2014 (US\$)

TH	EKSPOR MIGAS	IMPOR MIGAS	EKSPOR NON MIGAS	IMPOR NON MIGAS
2010	28.039.599.534	27.412.657.296	129.739.503.936	108.250.626.752
2011	41.477.035.636	40.701.517.299	162.019.584.424	136.734.038.437
2012	36.977.261.378	42.564.185.201	153.043.004.652	149.125.286.326
2013	32.633.031.285	45.266.350.700	149.918.763.416	141.362.319.180
2014	30.331.863.792	43.459.900.495	145.960.796.463	134.718.916.110

Sumber: Kementerian Perindustrian

Tabel I.1 menunjukkan bahwa Indonesia selama 3 tahun berturut-turut harus melakukan pengeluaran yang lebih besar untuk mengimpor komoditas di sektor migas dibanding dengan penerimaan pendapatan akibat mengekspor komoditas pada sektor migas. Hal tersebut ditunjukkan dengan jumlah impor migas yang dibayarkan sejak tahun 2012 hingga 2014 jumlahnya selalu lebih besar dibanding pendapatan yang diterima karena mengekspor komoditas disektor migas. Walaupun pada tahun 2010 dan 2011 posisi Indonesia dianggap menguntungkan karena pendapatan akibat ekspor komoditas di sektor migas masih lebih besar dibanding biaya impor disektor migas. Sedangkan pada sektor non migas posisi Indonesia selalu menguntungkan, karena pengeluaran yang dikeluarkan untuk mengimpor komoditas di sektor non migas lebih kecil dibandingkan penerimaan pendapatan akibat mengekspor komoditas disektor non migas. Data tersebut juga menunjukkan bahwa posisi Indonesia lebih kuat disektor non migas.

Ekspor dan impor adalah masalah jual beli sehingga tidak dapat dilepaskan dari masalah harga dan keuntungan. Ekspor dilakukan karena harga barang yang diekspor akan lebih tinggi jika dijual ke luar negeri. Hasil ekspor tersebut digunakan untuk mengimpor barang dari negara lain. Dengan harga ekspor yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan harga impor, posisi Indonesia akan baik. Sebaliknya jika harga barang ekspor relatif lebih rendah dari harga barang impor maka posisi Indonesia tidak akan menguntungkan.

Hal ini tercermin pada pola perdagangan Indonesia yang mengalami fluktuasi sebagai akibat perubahan harga ekspor dan impor. Data BPS menunjukkan rata-rata harga agregat barang-barang ekspor Indonesia secara total

pada Desember 2013 meningkat 0,71% terhadap November 2013. Namun dibandingkan setahun yang lalu, justru terjadi penurunan sebesar 4,24%. Untuk sektor migas, rata-rata harga ekspor pada akhir tahun 2012 turun 1,4%. Hal tersebut juga diimbangi dengan semakin mahalnya harga impor pada barang migas yang rata-rata naik 0,15% dibandingkan sebelumnya. Disisi lain, harga barang impor sektor non migas justru mengalami penurunan sebesar 4,65% pada bulan November. Dapat disimpulkan bahwa Indonesia berada disisi yang kurang menguntungkan dalam perdagangan karena harga ekspor barang Indonesia lebih rendah dari harga impor, sehingga Indonesia harus mengeluarkan biaya lebih besar untuk mengimpor barang.

Perubahan terhadap harga ekspor dan impor akan berpengaruh pada *Terms of Trade* atau dasar nilai tukar suatu negara, pertimbangkan contoh sederhana dimana suatu negara mengekspor gandum dan mengimpor minyak. Kenaikan harga minyak mewakili memburuknya dasar nilai tukar karena negara akan membayar lebih untuk mengimpor minyak. Sebaliknya, kenaikan harga gandum akan meningkatkan pendapatan negara dan mewakili peningkatan dalam dasar nilai tukar.

Dasar nilai tukar merupakan perbandingan harga ekspor dengan harga impor suatu negara pada tahun tertentu. Dengan terjadinya kegiatan perdagangan luar negeri, negara dapat memperoleh keuntungan dari kegiatan ekspor berupa perdagangan dan keuntungan impor berupa pendapatan pajak, meningkatnya faktor input, sehingga dapat mendorong meningkatnya dasar nilai tukar. Berikut

adalah Tabel yang menunjukkan data dasar nilai tukar Indonesia pada tahun 2009 hingga tahun 2014.

Tabel I.2
Dasar Nilai Tukar Indonesia Tahun 2009-2013

Tahun	Terms of Trade
2009	0,936949031
2010	0,904797933
2011	0,888892186
2012	0,881353182
2013	0,87789885

Sumber: *World Bank*

Pada Tabel I.2 terlihat bahwa dasar nilai tukar Indonesia terus mengalami penurunan selama 5 tahun berturut-turut, yaitu sejak tahun 2009 hingga tahun 2013. Penurunan tersebut menunjukkan bahwa perdagangan internasional yang dilakukan oleh Indonesia belum berjalan dengan baik. Perdagangan dikatakan baik apabila dasar nilai tukar juga naik. Dasar nilai tukar kurang dari 1 menunjukkan bahwa pengeluaran yang dikeluarkan untuk mengimpor barang lebih banyak daripada pendapatan yang diterima akibat mengekspor barang.

Permasalahan menurunnya dasar nilai tukar ini tidak hanya dialami oleh Indonesia saja, pada umumnya permasalahan ini juga dihadapi oleh negara-negara berkembang dalam melakukan perdagangan dengan negara-negara maju. Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Baxter dan Kouparitsas menunjukkan bahwa fluktuasi dasar nilai tukar dua kali lebih besar terjadi di negara-negara berkembang, tidak seperti di negara-negara maju.³ Hal tersebut terjadi akibat ketergantungan negara berkembang pada ekspor komoditas yang harganya lebih

³ Marianne Baxter dan Michael Kouparitsas. "What Causes Fluctuations in the Terms of Trade?". *NBER Working Paper no. 7462*, 2000.

stabil dibandingkan barang manufaktur. Salah satu negara tersebut adalah Kolombia. Perkembangan perekonomian Kolombia dalam jangka pendek mengalami fluktuasi. Faktanya adalah bahwa dasar nilai tukar Kolombia bersifat *procyclical* yang diakibatkan oleh perubahan pada harga komoditas barang ekspor dan impor dalam konteks apresiasi terhadap nilai tukar nominal.

Guncangan dasar nilai tukar yang dialami oleh Indonesia dan beberapa negara berkembang disebabkan karena ekspor negara-negara berkembang pada umumnya adalah berupa komoditi primer yang tidak tahan lama (seperti hasil pertanian) yang harganya lebih murah sedangkan impor yang dilakukan berupa barang-barang industri tahan lama yang harganya mahal, sehingga menyebabkan dasar nilai tukar negara-negara berkembang terus menerus mengalami penurunan.

Tidak hanya harga dan jenis komoditas yang diperjual-belikan saja. Fluktuasi dalam dasar nilai tukar juga dipengaruhi oleh sistem nilai tukar negara tersebut. Penelitian yang telah dilakukan oleh Christian Broda dan Cedric Tille pada 75 negara berkembang adalah tentang bagaimana sistem nilai tukar mempengaruhi fluktuasi dalam dasar nilai tukar mereka. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa guncangan terhadap dasar nilai tukar akan memiliki dampak kecil pada pertumbuhan ekonomi negara di bawah sistem nilai tukar yang fleksibel karena pergerakan nilai tukar sendiri akan menyerap efek guncangan. Sedangkan di bawah kurs tetap, tidak ada penyesuaian yang berakibat memburuknya kondisi perdagangan akan menyebabkan kontraksi pada output.⁴

⁴ Christian Broda and Cédric Tille, "Coping with Terms-of-Trade Shocks in Developing Countries", *Federal Reserve Bank Of New York Vol: 9 No.11*, 2003, p.1-7.

Penurunan dasar nilai tukar akan mengurangi jumlah pendapatan Indonesia dari perdagangan demikian sebaliknya, peningkatan dasar nilai tukar juga akan meningkatkan pendapatan Indonesia. Selain mempengaruhi pendapatan, pergerakan dasar nilai tukar juga berpengaruh terhadap nilai tukar mata uang rupiah. Pelemahan rupiah terhadap terhadap dollar AS yang selama ini terjadi bukan semata masalah fiskal dan moneter, tetapi juga karena posisi Indonesia dalam perdagangan internasional tergolong lemah. Fakta ini terlihat dari dasar nilai tukar Indonesia yang berada di bawah 1 dalam tiga tahun terakhir.⁵

Dasar nilai tukar merupakan bagian dari permasalahan makroekonomi. Permasalahan dalam makroekonomi berhubungan dengan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah, salah satunya adalah kebijakan fiskal. Di bidang ekonomi publik, aturan fiskal (*fiscal rule*) mendapat popularitas yang cukup besar di berbagai belahan dunia. Awalnya, di dorong oleh defisit anggaran yang tinggi di tahun 1970-an, sebanyak 87 negara saat ini telah memberlakukan aturan fiskal. Indonesia memperkenalkan stimulus fiskal dalam menyelesaikan krisis ekonomi. Kebijakan fiskal yang ekspansif melalui stimulus fiskal, dapat meningkatkan permintaan agregat melalui konsumsi domestik dan investasi.

Beberapa negara telah menerapkan aturan fiskal pada dasar nilai tukar mereka. Penelitian yang dilakukan oleh Graciela L Kaminsky menunjukkan hubungan antara kebijakan fiskal dan fluktuasi dasar nilai tukar dengan menggunakan sampel dari 74 negara, baik negara maju dan negara berkembang

⁵ Tumpal Sihombing, *Terms of Trade Masih di Bawah 100*, 2015, (<http://ekbis.sindonews.com/read/816618/terms-of-trade-masih-di-bawah-100>). Diakses pada tanggal 27 Januari 2016.

selama periode 1960-2008.⁶ Hasil penelitian menunjukkan bahwa negara berpenghasilan rendah, kebijakan fiskal bersifat *acyclical* berkaitan dengan dasar nilai tukar. Untuk negara berpenghasilan menengah ke-atas, hasil penelitian membuktikan kebijakan fiskal bersifat *countercyclical* sehubungan dengan dasar nilai tukar. Dan untuk negara menengah yang berpenghasilan rendah, penelitian menunjukkan bahwa kebijakan fiskal merespon secara *procyclical* terhadap dasar nilai tukar. Ini merupakan bukti bahwa kebijakan fiskal memiliki kontribusi untuk memperkuat siklus dasar nilai tukar.

Indonesia merupakan negara yang menerapkan kebijakan fiskal yang defisit dalam anggarannya. Perekonomiannya di Indonesia pada akhir tahun 2012 menunjukkan adanya defisit anggaran meskipun masih dalam skala rendah, namun bukan tidak mungkin defisit akan melebar sehingga cadangan devisa akan terkuras dan melemahkan nilai rupiah, selanjutnya harga barang impor akan mengalami kenaikan.

Kebijakan fiskal yang diterapkan oleh pemerintah juga dapat mempengaruhi posisi neraca pembayaran suatu negara. Neraca pembayaran merupakan pembukuan yang menunjukkan berbagai transaksi-transaksi yang dilakukan suatu negara dengan negara lain pada tahun tertentu. Impor dan ekspor merupakan komponen penting yang menentukan neraca pembayaran. Ketika impor melebihi ekspor, neraca pembayaran akan mengalami defisit. Defisit dalam neraca pembayaran akan menurunkan nilai mata uang suatu negara terhadap mata uang negara lain, dan seterusnya akan mengakibatkan harga-harga barang impor

⁶ Graciela L Kaminsky, "Terms of Trade Shocks and Fiscal Cycles", *The National Bureau of Economics Research*, 2010, pp.1-20

menjadi bertambah mahal. Kenaikan harga impor akan membuat dasar nilai tukar suatu negara mengalami penurunan.

Berdasarkan sisi penerimaan pemerintah, melebarnya defisit anggaran dapat disebabkan oleh kurangnya pendapatan pemerintah yang diperoleh dari sektor pajak. Ketika penerimaan pajak kurang dari yang ditargetkan pada rencana anggaran pemerintah, defisit anggaran akan dapat lebih besar terjadi. Di Indonesia sendiri masih banyak pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di sektor perpajakan, seperti tindak korupsi. Banyaknya tindak korupsi menunjukkan kurangnya disiplin fiskal.

Kebijakan fiskal yang diterapkan pemerintah dapat bereaksi positif dan sesuai dengan yang diharapkan serta mencapai tujuannya bila memiliki kredibilitas yang tinggi. Kredibilitas telah banyak disebut-sebut sebagai salah satu dasar yang paling penting dari kebijakan ekonomi makro. Kredibilitas suatu kebijakan tergantung bagaimana kebijakan-kebijakan yang diputuskan pemerintah dalam mengendalikan dan merespon kondisi keuangan negara.

Kredibilitas bukan merupakan hal yang baru dalam pembuatan kebijakan di Indonesia. Pada saat krisis tahun 1998, Bank Indonesia sebagai bank sentral kurang memiliki kredibilitas di mata publik dalam rangka menetapkan kebijakan untuk mencapai tingkat inflasi yang ditargetkan, sehingga masyarakat umum cenderung untuk membentuk pandangan sendiri tentang tingkat inflasi. Namun tidak demikian apabila Bank Indonesia dapat membangun kredibilitas, kepercayaan publik dapat dibangun secara bertahap.

Bersumber dari Departemen Keuangan, membaiknya kondisi keuangan seperti apresiasi nilai tukar, penurunan suku bunga dan inflasi, serta penguatan cadangan devisa, tidak terlepas dari meningkatnya kepercayaan pasar terhadap kebijakan fiskal, maupun moneter. Hal yang cukup penting dalam pembuatan suatu kebijakan adalah bagaimana mempertahankan kepercayaan pasar dan para pelaku ekonomi. Para pelaku ekonomi akan memberikan respons yang positif terhadap kebijakan yang kredibel dan konsisten. Jika tidak ada kredibilitas, kebijakan fiskal menjadi tidak berkelanjutan dan akan berdampak pula pada kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Krisis keuangan global yang terjadi pada pertengahan tahun 2008 memberikan tantangan tersendiri terhadap aturan kebijakan fiskal 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. 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 di mata publik.

Hanya beberapa makalah mengkaji efek dari aturan kebijakan fiskal berdasarkan dasar nilai tukar (*terms of trade*) di negara berkembang. Akibatnya, masih belum ada konsensus tentang ukuran atau bahkan tanda dampak kebijakan aturan fiskal terhadap pergerakan dasar nilai tukar. Dengan demikian, tampaknya bahwa studi empiris lebih lanjut diperlukan dalam memahami pengaruh antara

aturan fiskal dan dasar nilai tukar. Selain itu, melihat bahwa kredibilitas kebijakan fiskal, khususnya di Indonesia yang masih rendah, penelitian ini sangat penting untuk diteliti karena untuk mengetahui sejauh mana kredibilitas kebijakan fiskal mempengaruhi masalah dalam makro ekonomi dalam hal ini adalah pada dasar nilai tukar. Oleh karena itu peneliti mencoba untuk melihat bagaimana dampak kredibilitas kebijakan fiskal sebagai variabel bebas dalam penelitian ini, terhadap dasar nilai tukar sebagai variabel terikat. Tingkat kredibilitas kebijakan fiskal pada penelitian ini mencakup kredibilitas kebijakan fiskal pada aturan defisit, aturan utang, kebijakan diskresi, dan kebijakan keterbukaan ekonomi.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dikemukakan bahwa rendahnya dasar nilai tukar disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Tingginya harga barang impor,
2. Rendahnya harga barang ekspor,
3. Rendahnya kredibilitas kebijakan fiskal

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, ternyata masalah rendahnya dasar nilai tukar di Indonesia memiliki penyebab yang luas. Berhubung keterbatasan yang dimiliki peneliti, maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah: “Dampak Kredibilitas Kebijakan Fiskal Terhadap Dasar Nilai Tukar (*Terms of Trade*) di Indonesia”

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana dampak kredibilitas kebijakan fiskal aturan defisit, aturan utang, diskresioner dan keterbukaan (*openness*) terhadap dasar nilai tukar di Indonesia?.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah pengetahuan baru dan menambah referensi informasi serta khasanah ilmu mengenai teori-teori tentang berbagai model dari kebijakan fiskal yang berpengaruh terhadap dasar nilai tukar.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai pemecahan masalah bagi berbagai pihak, antara lain:

a. Peneliti

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan kajian untuk mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan peneliti. Tidak hanya itu melalui hasil penelitian peneliti mampu mengidentifikasi kredibilitas kebijakan fiskal yang diterapkan pemerintah dalam menanggulangi guncangan yang terjadi pada dasar nilai tukar di Indonesia.

b. Masyarakat

Hasil penelitian ini khususnya masyarakat yang berperan sebagai eksportir dan importir, diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna bagi mereka dalam

menjalankan kegiatannya. Yang nantinya hasil dari kegiatan yang mereka lakukan tersebut akan memberikan kontribusi langsung terhadap kondisi perekonomian Indonesia.

Tidak hanya itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat lebih mengharmonisasikan hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Masyarakat menjadi lebih percaya atas kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan berperan aktif dalam mengawasi jalannya kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

c. Pemerintah

Hasil penelitian dapat digunakan pemerintah sebagai acuan dalam melaksanakan berbagai macam kebijakan, khususnya dalam pembuatan kebijakan fiskal. Dengan hasil penelitian ini pemerintah juga dapat menetapkan target yang rasional dengan mempertimbangkan berbagai faktor dan masukan yang ada. Pemerintah dapat membuat kebijakan fiskal yang konsisten dan kredibel sehingga dapat meningkatkan kepercayaan para pelaku ekonomi di Indonesia.