

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Lahirnya Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan Undang Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, merupakan tonggak sejarah baru bagi Bank Indonesia. Setelah sekian lama Bank Indonesia (BI) berada dalam subordinat pemerintah. BI kini memperoleh otoritasnya sebagai Bank Sentral seperti di negara-negara lain (Rachbini, 2000). Beberapa negara lain yang telah memiliki Bank Sentral yang independen diantaranya adalah:

Tabel 1.1

Negara dan Tahun Bank Sentral Menjadi Independen

Anggota OECD		Non-OECD	
Negara	Tahun	Negara	Tahun
Yunani	1997	Argentina	1992
Hungaria	1991	Chile	1989
Jepang	1998	Kolombia	1992
Korea	1998	Ekuador	1992
Mesiko	1994	Mesir	1992
Selandia Baru	1989	Honduras	1995
Polandia	1991/97	Pakistan	1994
Swedia	1998	Peru	1992
Turki	1989	Philipina	1993
Inggris	1998	Uganda	1993
Afrika Selatan	1989	Venezuela	1992

Sumber: King, 2001.

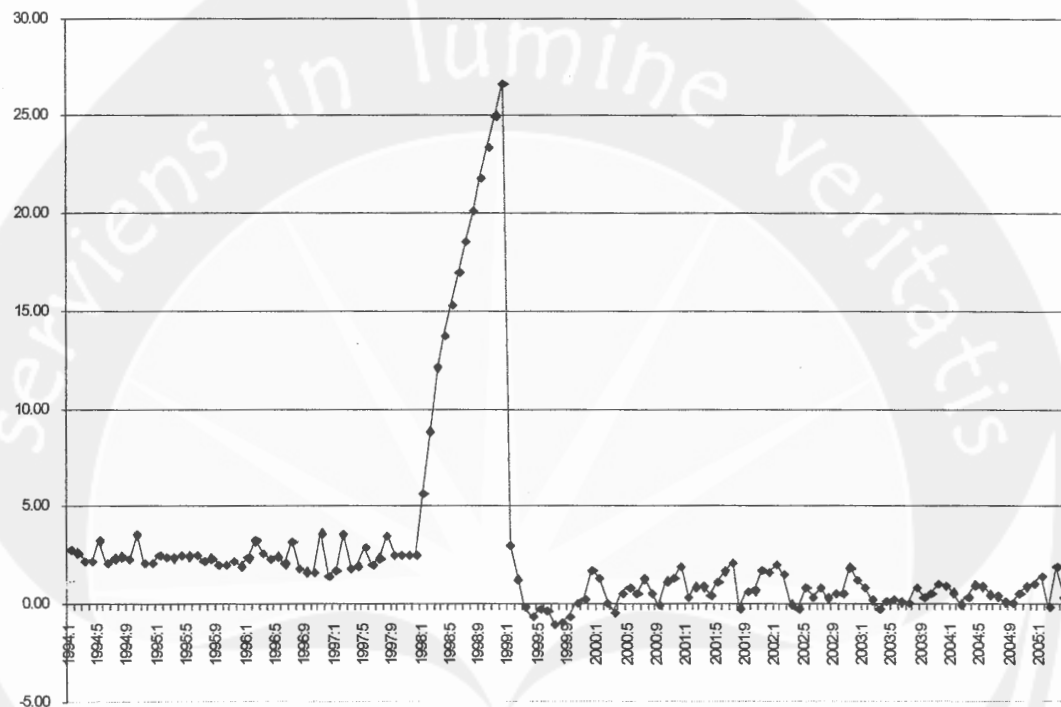
Keterangan :

OECD = Organization for Economic Cooperation and Development

Statusnya yang baru sebagai badan yang independen dan sebagai Lembaga Negara di luar pemerintah yang hanya tunduk kepada publik, memberikan keleluasaan yang besar. Dengan undang-undang tersebut, kewenangan dan independensi secara hukum, benar-benar dijamin. Tujuan BI sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 UU No. 3 Tahun 2004 tersebut merupakan tujuan tunggal (*single objective*) bagi BI, walaupun pada hakikatnya berdimensi ganda, karena untuk mencapai tujuan tunggal tersebut, yaitu target inflasi yang dijadikan prioritas pencapaian (*overriding objective*) dan acuan (*nominal anchor*) dibutuhkan berbagai sasaran-sasaran antara (*intermediate target*). Kestabilan nilai rupiah, yaitu kestabilan terhadap barang dan jasa serta terhadap mata uang negara lain menjadi faktor yang sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sementara dengan semakin terbukannya perekonomian Indonesia, nilai tukar rupiah sangat rentan terhadap arus lalu lintas internasional, baik melalui arus barang, jasa maupun arus modal, yang bergerak sedemikian dinamis. Pasar uang yang berkembang pesat sebagai imbas keterbukaan tersebut telah mendorong ketidakstabilan permintaan akan uang sehingga mengurangi efektifitas kebijakan moneter dengan pendekatan kuantitas. Masalah inflasi merupakan suatu masalah klasik yang selalu dihadapi dalam perekonomian setiap negara termasuk Indonesia. Inflasi sebenarnya tidak perlu ditekan atau bahkan ditiadakan tetapi inflasi perlu dikendalikan pada tingkat yang relatif rendah sehingga akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Inflasi yang terlalu rendah justru akan berakibat terhambatnya pertumbuhan ekonomi, sedangkan inflasi yang terlalu

tinggi dan tidak terkendalikan, akan menyebabkan perekonomian menjadi memanas (*over heating*) yang akan menghambat pekonomian dan berpotensi menimbulkan ketidakstabilan ekonomi.



Gambar 1.1 Tingkat Inflasi 1994-2005

Sumber: IFS-IMF dan BPS beberapa terbitan

Gambar 1.1 di atas menggambarkan perkembangan inflasi di Indonesia pada tahun 1994 hingga tahun 2005. Tingkat inflasi di Indonesia pada tahun-tahun sebelum terjadinya krisis ekonomi nampak cenderung stabil, sedangkan pada masa krisis ekonomi inflasi cenderung mengalami fluktuasi yang sangat signifikan. Inflasi tertinggi terjadi pada awal krisis ekonomi yaitu sampai mendekati angka 80%. Hal tersebut disebabkan pada masa pra krisis sasaran akhir

kebijakan moneter diarahkan pada pencapaian inflasi yang rendah, tingkat perekonomian yang tinggi dan keseimbangan neraca pembayaran. Dengan *multiple target* tersebut, fungsi Bank Indonesia sebagai otoritas moneter tidak terfokus karena diantara ketiga tugas pokok tersebut terdapat kemungkinan yang tidak sejalan. Tidak jarang terdapat *trade off* antara pencapaian inflasi yang rendah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam melaksanakan kebijakan moneter Bank Indonesia menghadapi pilihan yang sulit karena memilih salah satu sasaran berarti mengorbankan sasaran lainnya, misalnya, mengutamakan pertumbuhan ekonomi dengan mengorbankan laju inflasi yang tinggi. Kondisi tersebut dapat dilihat dari pencapaian kinerja ekonomi Indonesia pada masa pra krisis hingga masa krisis, di mana target pertumbuhan ekonomi umumnya dapat dicapai, namun sebagai implikasinya laju inflasi dikorbankan dan umumnya selalu di atas target yang ditetapkan. Hal ini khususnya dapat dilihat pada pertengahan tahun 1998, di mana laju inflasi mencapai 80%. Kecenderungan meningkatnya inflasi ini apabila tidak dikendalikan, akan membuat perekonomian menjadi memanas (*over heating*). Kecenderungan ini tentunya tidak menguntungkan karena akan menghambat perkembangan dari sektor riil (sektor barang dan jasa) di Indonesia dan memperburuk perekonomian Indonesia.

Setelah krisis, terjadi perubahan-perubahan struktural yang menyebabkan perubahan hubungan variabel makro-moneter, yaitu:

- a) Penerapan *floating exchange rate* menyebabkan volatilitas lebih tinggi
- b) Perubahan struktural perbankan

- c) Perubahan perilaku perbankan (*risk averse, prudential*)
- d) Berkembangnya pasar obligasi dan produk lain

Pasca krisis hubungan antara M2 dengan inflasi dan output melemah. Uang beredar tidak mampu mendorong pertumbuhan namun justru menimbulkan inflasi, dan suku bunga menjadi lebih berperan dalam mempengaruhi kurs rupiah dan inflasi atau dengan kata lain peran suku bunga semakin penting dibandingkan dengan uang beredar dalam program stabilisasi moneter.

Sehingga pengendalian moneter dalam kerangka target inflasi dapat dilakukan dengan menggunakan suku bunga sebagai kandidat utama sasaran operasional dan *underlying inflation* sebagai sasaran akhir tunggal. Namun penurunan inflasi ini harus memperhatikan rasio pengorbanannya (*sacrifice ratio*), misalnya, pertama, melemahnya nilai tukar Rupiah akan menaikkan biaya produksi yang memakai barang impor sehingga menaikkan harga. Tekanan harga ini akan diperburuk jika para buruh melakukan desakan kenaikan upah nominal dalam rangka mempertahankan upah riilnya. Kedua, harga *non-tradable goods* yang relatif lebih murah dibandingkan harga *tradable-goods* akan mendorong permintaan *non-tradable goods*, sehingga meningkatkan harga domestik. Dengan kedua situasi tersebut, usaha penurunan inflasi ini akan diikuti oleh penurunan kesempatan kerja (seperti tergambar dalam kurva Philips) dan pada gilirannya akan menyebabkan perekonomian cenderung menurun. Terdapat suatu kecenderungan bahwa bank sentral yang independen selalu berhubungan dengan

inflasi yang rendah, hal ini akan mendorong kurva penawaran agregat cenderung mendatar (*flatter*) dan lebih meningkatkan *sacrifice ratio* (Andersen, 1999).

Bank Indonesia yang semakin independen tersebut diharapkan akan semakin dapat menjalankan fungsinya dan tugasnya untuk mengendalikan inflasi (*inflation controlling*) dengan lebih baik dengan semakin meminimalkan *time inconsistency* pada kebijakan moneter, sehingga masyarakat akan semakin percaya, dengan demikian perekonomian Indonesia akan tetap bergairah. Kepercayaan masyarakat terhadap kondisi perekonomian tersebut sangatlah penting, karena salah satu penyebab inflasi adalah adanya perkiraan masyarakat secara umum bahwa pada masa yang akan datang akan terjadi peningkatan harga. Harapan masyarakat terhadap kinerja BI tersebut karena sekarang ini sudah tidak ada lagi konflik kepentingan fungsi BI sebagai *agent of development* yang dulu sering berbenturan dengan kebijakan kestabilan moneter. Berdasarkan uraian di atas, maka sangat menarik untuk meneliti kembali pengaruh independensi BI terhadap tingkat inflasi di Indonesia, apakah terdapat perbedaan hasil (*outcomes*) antara periode sebelum dengan periode sesudah adanya independensi.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian adalah :

Apakah terdapat perbedaan tingkat inflasi di Indonesia antara periode sebelum dan sesudah adanya independensi Bank Indonesia?

1.3. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai bahan pertimbangan bagi penentuan kebijakan ekonomi khususnya tentang peranan BI agar dapat lebih memantapkan peranan BI di masa yang akan datang.
2. Bagi penelitian selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan bacaan dan perbandingan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang terkait dengan peranan BI. Dan dapat memberikan wacana yang baru pandangan masyarakat terhadap kinerja BI.

1.4. Hipotesis

Hipotesis yang akan diuji dalam penelitian ini adalah:

Terdapat perbedaan tingkat inflasi di Indonesia antara periode sebelum dan sesudah adanya independensi BI.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Data Penelitian

Data yang digunakan adalah data sekunder runtut waktu (*time series*) bulanan dari tahun 1994 sampai tahun 2005. Kurun waktu penelitian selama 12 (dua belas) tahun atau sebanyak 144 bulan tersebut mencakup kondisi sebelum dan sesudah BI menjadi independen, sehingga diharapkan penelitian ini juga dapat melihat apakah terdapat perbedaan hasil (*outcomes*) antara periode sebelum dengan periode sesudah adanya independensi Bank Indonesia terhadap tingkat

inflasi di Indonesia. Data-data dalam penelitian ini yang meliputi data tentang: Tingkat inflasi di Indonesia dan suku bunga, data ini diperoleh dari Biro Pusat Statistik (BPS) dan Bank Indonesia. Masing-masing sumber tersebut dari berbagai tahun penerbitan.

1.5.2. Alat Analisis Penelitian

Variabel yang digunakan untuk mengukur kinerja Bank Indonesia adalah variabel tingkat inflasi yang merupakan target antara (*intermediate target*) dari Bank Indonesia. Dan, sasaran akhir dari kerangka kebijakan moneter adalah kestabilan nilai rupiah yang terkait dengan 2 (dua) hal yaitu (1) terhadap barang/jasa dan (2) terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa tercermin dari perkembangan laju inflasi. Untuk membuktikan hipotesis dalam penelitian ini alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi linier sederhana berganda (*double regression*) dengan model analisis varian (ANOVA) (Gujarati, 1995).

1.5.3. Model Regresi

Dalam beberapa tahun terakhir, terdapat kecenderungan sejumlah bank-bank sentral di dunia menggunakan *inflation targeting* dalam kerangka kebijakan moneter sebagai rasa ketidakpuasan terhadap penggunaan besaran-besaran moneter ataupun *exchange rate targeting*. *Inflation targeting* atau target inflasi adalah strategi kebijakan moneter yang bersifat *forward looking* dengan memfokuskan secara langsung pada kestabilan harga atau inflasi yang rendah sebagai sasaran tunggal akhir (De Belle dan Lim, 1998). Umumnya strategi pencapaian tersebut dilakukan melalui transmisi besaran-besaran harga (*price*

targeting), seperti suku bunga dan nilai tukar. Salah satu alasan pertimbangan penggunaan strategi kebijakan moneter ini adalah karena melemahnya hubungan antara besaran-besaran moneter (*monetary aggregates*) sehingga mempersulit dalam pencapaian sasaran akhir. Globalisasi perekonomian dunia, inovasi produk-produk keuangan, sekuritas asset antara sektor keuangan dan sektor riil merupakan faktor yang melatar belakangi melemahnya hubungan besaran moneter tersebut.

Pengalaman Indonesia dan beberapa negara yang menggunakan sasaran ganda menunjukkan bahwa banyak kendala ditemukan untuk mencapai semua sasaran akhir tersebut secara optimal pada saat bersamaan, sehubungan dengan adanya sifat kontradiktif di antara sasaran akhir tersebut. Sebagai contoh, apabila Bank Sentral melakukan ekspansi moneter untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, maka tindakan tersebut akan memberikan dampak yang tidak menguntungkan terhadap laju inflasi. Sebaliknya, apabila otoritas moneter ingin mengetatkan kebijakan moneter dalam rangka mengendalikan laju inflasi maka hal tersebut akan berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pengangguran. Oleh karena itu banyak negara telah menggunakan sasaran akhir tunggal dalam kebijakan moneternya, seperti contohnya, Selandia Baru, Kanada, Australia, Spanyol dan Inggris termasuk juga Indonesia. Stanley Fisher (1994), *Deputy Managing Director* IMF, menyatakan bahwa pengendalian inflasi perlu menjadi sasaran utama kebijakan moneter bank sentral manapun di dunia.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Model dalam penelitian ini diturunkan sesuai dengan konsep dari Undang-undang No. 3 Tahun 2004 pasal 7 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Bank Indonesia mempunyai sasaran akhir yang ingin dicapai yaitu memelihara kestabilan nilai rupiah yang tercermin dari perkembangan laju inflasi (*inflation targeting*). Berdasarkan konsep diatas maka tingkat inflasi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh fungsi dan peranan Bank Indonesia, sehingga dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

$$\pi = f(\text{BI}) \text{ c.p} \dots\dots\dots (1.1)$$

Keterangan:

π = Tingkat Inflasi di Indonesia

BI = Independensi Bank Indonesia

c.p = ceteris paribus

Bank Indonesia sebagai bank sentral mempunyai fungsi untuk mengendalikan tingkat inflasi melalui berbagai instrumen moneter yang menjadi kewenangannya misalnya operasi pasar terbuka (*open market operation*). Peranan Bank Indonesia sifatnya adalah kualitatif, tetapi jelas akan mempunyai pengaruh terhadap variabel ekonomi lainnya. Dari sifatnya yang tidak bisa diukur tapi bisa ditandai sifatnya antara ada dan tidak ada, maka perlu mengkuantifikasikan data ini dengan cara memberikan nilai nol kalau atribut yang dimaksud tidak ada dan diberi angka satu kalau ada.

Variabel tersebut merupakan variabel *dummy*, dimana variabel ini dapat dipergunakan untuk membedakan adanya 2 (dua) kondisi yaitu kondisi sebelum dan kondisi sesudah Independensi Bank Indonesia. Sehingga hubungan fungsional di atas, apabila ditulis dalam persamaan regresi maka bentuknya menjadi:

$$\pi_t = \alpha_0 + \alpha_1 DI_t + \alpha_2 r_t + \alpha_3 (DI_t r_t) + \varepsilon_t \dots \dots \dots (1.2)$$

Keterangan:

π	= Tingkat Inflasi di Indonesia
α_0	= konstanta
$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$	= koefisien regresi
DI	= Variabel <i>Dummy</i> Independensi Bank Indonesia (1994 ₁ -1999 ₁₂ =0 dan 2000 ₁ -2005 ₁₂ =1)
r	= Variabel Suku Bunga kredit
ε	= kesalahan pengganggu

1.5.4. Definisi Variabel

- Tingkat Inflasi adalah tingkat kenaikan harga secara umum yang terjadi di Indonesia pada bulan tertentu dengan menggunakan sumber dari BPS (Biro Pusat Statistik)
- Independensi Bank Indonesia adalah perubahan fungsi dan kedudukan BI sejak tahun 1999, berdasarkan UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, dan UU No. 3/2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, yaitu:

1. Sesuai pasal 7 ayat 1 tujuan BI adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, sehingga BI bukan lagi sebagai *agent of development*.
 2. Perubahan status sebagai lembaga negara di luar pemerintah yang hanya tunduk kepada publik, bukan lagi menjadi subordinat dari pemerintah.
- c. Suku bunga sebagai sasaran operasional kebijakan moneter Bank Indonesia. Kebijakan ini diambil dalam rangka penerapan target inflasi yang juga mulai diterapkan oleh BI.

1.6. Sistematika Penulisan

Penelitian dalam skripsi ini secara garis besar memiliki sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan

Pada Bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, manfaat penelitian, studi terkait penelitian terdahulu, definisi operasional, metodologi penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II. Landasan Teori

Bab ini berisi teori-teori independensi Bank Indonesia serta variabel yang terkait dengan topik penulisan ini dan akan digunakan sebagai kerangka analisis.

Bab III. Gambaran Umum

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai sejarah Bank Indonesia pada masa sebelum adanya independensi dan sesudah adanya independensi serta tugas dan tujuan Bank Indonesia dan variabel tentang variabel-variabel makro yang terkait dengan model penelitian ini.

Bab IV. Analisis Hasil

Bab ini berisi tentang uraian dan pembahasan hasil olahan data yang mencakup analisis regresi serta uji statistik serta interpretasi secara ekonomi.

Bab V. Kesimpulan dan Saran

Bab kelima, merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan implikasi kebijakan yang diperoleh dari hasil studi ini, serta saran-saran, baik untuk pengembangan penelitian ini lebih lanjut serta saran bagi para pengambil kebijakan, khususnya yang menyangkut independensi Bank Indonesia.