

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Utang luar negeri menjadi salah satu unsur yang tidak terpisahkan dari proses pembiayaan pembangunan bagi negara-negara berkembang, khususnya Indonesia. Pada umumnya, sumber dana dalam negeri yang diperoleh dari berbagai jenis pajak, devisa hasil ekspor, dan dana internal lainnya masih terbatas jumlahnya. Tentunya hal ini belum mencukupi kebutuhan pembangunan yang sedemikian besarnya sehingga harus ditutup dengan utang luar negeri.

Kebijakan utang luar negeri diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu pada Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi “Pemerintah pusat dapat menerima dan memberikan hibah atau pinjaman dari pemerintah atau lembaga asing dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).” dan pasal 12 ayat (3) yaitu “Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB.”

Saat ini, pemerintah Indonesia masih mengalami kendala dalam pembentukan modal baik yang bersumber dari penerimaan ekspor barang ke luar negeri maupun dari masyarakat melalui instrumen pajak dan instrumen lembaga keuangan. Masyarakat yang mempercayakan investasi keuangannya pada lembaga-lembaga keuangan maupun Perseroan Terbatas masih relatif sedikit dibandingkan dengan besarnya dana yang dibutuhkan untuk penyertaan modal dalam pembangunan. Meskipun tingkat tabungan sektor swasta terus meningkat, tetapi kenyataannya peningkatan tabungan itu sendiri belum mampu untuk memenuhi kebutuhan investasi swasta. Oleh karena itu, pihak swasta masih membutuhkan bantuan investasi dari pemerintah yang dalam hal ini merupakan penyertaan modal negara untuk mengembangkan jalannya arus perekonomian.

Sementara itu, pengarah modal melalui tabungan pemerintah masih belum bisa diandalkan sepenuhnya, walaupun penerimaan pemerintah melalui sektor perpajakan dan sumber lainnya lebih besar dibandingkan investasi pemerintah,

namun secara nasional terjadi kesenjangan yang terus melebar antara tabungan dengan investasi, melebarnya kesenjangan ini secara tidak langsung menunjukkan pesatnya pertumbuhan investasi domestik yang tidak dapat diimbangi oleh kemampuan perekonomian dalam mengakumulasi tabungan nasional. Secara teoritis, kesenjangan antara tabungan dan investasi inilah kemudian yang harus ditutup dengan utang luar negeri (Wibowo, 2012).

Di samping itu, dalam hal pengelolaan belanja modal pembangunan, Indonesia memiliki sumber daya alam melimpah dan masih bersifat potensial, artinya belum diambil dan didayagunakan secara optimal. Sumber daya manusianya yang besar, juga belum sepenuhnya dipersiapkan, dalam arti pendidikan dan keterampilannya, untuk mampu menjadi pelaku pembangunan yang berkualitas dan berproduktivitas tinggi. Pada kondisi yang seperti itu, maka sangat dibutuhkan adanya sumber daya modal yang dapat digunakan sebagai katalisator pembangunan, agar pembangunan ekonomi dapat berjalan dengan lebih baik, lebih cepat, dan berkelanjutan. Dengan adanya sumber daya modal, maka semua potensi kelimpahan sumber daya alam dan sumber daya manusia dimungkinkan untuk lebih didayagunakan dan dikembangkan. Tetapi, pada banyak negara yang sedang berkembang, ketidaktersediaan sumber daya modal seringkali menjadi kendala utama.

Dalam beberapa hal, kendala tersebut disebabkan karena rendahnya tingkat pemobilisasian modal di dalam negeri. Atmaja (2000) menuturkan beberapa penyebabnya antara lain (1) Pendapatan per kapita penduduk yang umumnya relatif rendah, menyebabkan tingkat MPS (*marginal propensity to save*) rendah, dan pendapatan pemerintah dari sektor pajak, khususnya penghasilan, juga rendah. (2) Lemahnya sektor perbankan nasional menyebabkan dana masyarakat, yang memang terbatas itu, tidak dapat didayagunakan secara produktif dan efisien untuk menunjang pengembangan usaha yang produktif. (3) Kurang berkembangnya pasar modal, menyebabkan tingkat kapitalisasi pasar yang rendah, sehingga banyak perusahaan yang kesulitan mendapatkan tambahan dana murah dalam berekspansi. Dengan kondisi sumber daya modal domestik yang sangat terbatas seperti itu, jelas tidak dapat diandalkan untuk mampu mendukung

tingkat pertumbuhan *output* nasional yang tinggi seperti yang diharapkan. Solusi yang dianggap bisa diandalkan untuk mengatasi kendala rendahnya mobilisasi modal domestik adalah dengan mendatangkan modal dari luar negeri, yang umumnya berupa pinjaman luar negeri.

Dalam jangka pendek, pinjaman luar negeri dapat menutup defisit APBN, dan ini jauh lebih baik dibandingkan dengan pencetakan uang baru, sehingga memungkinkan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan dengan dukungan modal yang relatif lebih besar, tanpa disertai efek peningkatan tingkat harga umum (*inflationary effect*) yang tinggi. Namun dalam jangka panjang, utang luar negeri dapat menimbulkan permasalahan ekonomi yang disebut dengan risiko jebakan utang (*debt trap*) dimana utang sudah terlalu membebani anggaran negara untuk membayar angsuran pokok utang dan bunganya. Di samping beban ekonomi yang harus diterima rakyat pada saat pembayaran kembali, negara debitur juga harus menerima beban psikologis politis akibat ketergantungannya dengan bantuan asing.

Sejak krisis dunia pada awal tahun 1980-an, negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia semakin terjerumus dalam krisis utang luar negeri, walaupun ada kecenderungan bahwa telah terjadi perbaikan atau kemajuan perekonomian di negara-negara itu. Sebab pada kenyataannya, besar-kecilnya jumlah utang luar negeri yang dimiliki oleh banyak negara yang sedang berkembang lebih disebabkan oleh adanya defisit *current account*, kekurangan dana investasi pembangunan yang tidak dapat ditutup dengan sumber-sumber dana di dalam negeri, angka inflasi yang tinggi, dan ketidakefisienan struktural di dalam perekonomiannya. Sehingga meskipun secara teknis, pemerintahan suatu negara telah sempurna dalam upaya pengendalian utang luar negerinya, pencapaian tujuan pembangunan akan sia-sia, kecuali bila negara tersebut secara finansial benar-benar kuat, yaitu pendapatan nasionalnya mampu memikul beban langsung yang berupa pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri dan bunganya (*debt service*) dalam bentuk uang kepada kreditur di luar negeri. Pembayaran cicilan inilah yang menjadi salah satu alasan pemerintah untuk tetap mengambil kebijakan utang luar negeri. Kebijakan ini dinilai dapat membantu pemerintah

dalam mengkomodir cicilan utang luar negeri tahun berjalan. Namun beberapa ekonom berpendapat bahwa kebijakan mengambil utang baru untuk menutup utang di tahun sebelumnya telah membawa Indonesia masuk pada perangkap utang (*debt-trap*) dan berpotensi mengalami *debt-crises* atau krisis utang berkepanjangan (Purwanti, dkk., 2015).

Dalam penelitian ini, akan dikaji secara empiris ketiga faktor yang mempengaruhi keputusan pemerintah dalam mengambil kebijakan utang luar negeri. Ketiga faktor tersebut diantaranya Penyertaan Modal Negara, Pengeluaran Pembangunan dan Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan.

Penelitian yang berkaitan dengan kebijakan utang luar negeri juga pernah dilakukan oleh Mahindun Dhiani Melda Harahap (2007) dengan judul Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Indonesia. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi linear berganda, karena penelitian tersebut dirancang untuk melihat pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pendapatan nasional (PDB) memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap utang luar negeri. Sedangkan variabel pengeluaran dalam negeri, defisit anggaran dan utang luar negeri tahun sebelumnya masing-masing berpengaruh positif dan signifikan terhadap terhadap utang luar negeri.

Selain itu, I Wayan Gayun Widharma dan I Made Kembar Sri Budhi (2012) juga telah melakukan penelitian serupa dengan judul Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia: Kajian Terhadap Faktor-Faktor Yang Berpengaruh. Data yang digunakan berupa data runtut waktu (*time series*) yaitu laporan keuangan pemerintah Indonesia dari tahun 1981-2010 dengan teknik *purposive sampling*, yaitu teknik sampling yang dilakukan oleh peneliti untuk tujuan tertentu. Hasil dari penelitian ini adalah defisit anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap utang luar negeri pemerintah, sedangkan empat variabel lainnya yang meliputi penerimaan pajak, pembayaran cicilan utang, kurs dollar dan utang luar negeri Indonesia tahun sebelumnya memiliki pengaruh yang signifikan terhadap utang luar negeri Indonesia.

Berbeda dengan penelitian yang berjudul Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Hutang Luar Negeri Pemerintah Indonesia Dari Tahun 1990-2009 oleh Catur Wibowo (2012), yang membuktikan bahwa secara parsial pengeluaran dalam negeri tidak signifikan mempengaruhi utang luar negeri Indonesia. Sedangkan baik defisit anggaran maupun utang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh positif dan signifikan terhadap utang luar negeri pemerintah Indonesia tahun 1990-2009.

Untuk dapat menyimpulkan secara lebih jelas dan mempertegas bagaimana pengaruh pengeluaran pembangunan negara dan pembayaran cicilan utang tahun berjalan, maka diperlukan penelitian dan pembahasan lebih jauh yang didasarkan pada temuan-temuan sebelumnya mengenai variabel-variabel tersebut. Peneliti juga menambahkan satu variabel lainnya yaitu penyertaan modal negara untuk dicari hubungan signifikansinya terhadap kebijakan utang luar negeri Indonesia. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan sampel hanya terbatas pada laporan keuangan negara dengan pos-pos yang menjadi variabel yang diteliti di dalamnya. Laporan keuangan negara yang diteliti berupa Laporan Realisasi Anggaran dengan data anggaran runtut waktu (*time series*) dari tahun 1985-2016.

Perbedaan penelitian dengan peneliti terdahulu terletak pada objek dan variabel yang digunakan, peneliti mengambil objek laporan keuangan tahunan negara dari tahun 1985-2016 dengan variabel independen yaitu penyertaan modal negara, pengeluaran pembangunan dan pembayaran cicilan utang tahun berjalan serta variabel dependen yaitu kebijakan utang luar negeri pemerintah Indonesia. Dari berbagai penelitian terdahulu diperoleh hasil yang tidak sama (ada yang signifikan dan tidak signifikan). Motivasi dalam melakukan penelitian ini adalah untuk menguji konsistensi pengaruh ketiga variabel independen tersebut berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran terhadap variabel dependen.

Berdasarkan konsep dan teori-teori yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul, **“Pengaruh Penyertaan Modal Negara, Pengeluaran Pembangunan dan Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan Terhadap Kebijakan Utang Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka terdapat tiga rumusan masalah yang akan dijadikan sebagai dasar kajian dalam penelitian yaitu:

1. Apakah penyertaan modal negara, pengeluaran pembangunan, dan pembayaran cicilan utang tahun berjalan berpengaruh signifikan secara simultan terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia?
2. Apakah penyertaan modal negara berpengaruh signifikan secara parsial terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia?
3. Apakah pengeluaran pembangunan berpengaruh signifikan secara parsial terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia?
4. Apakah pembayaran cicilan utang tahun berjalan berpengaruh signifikan secara parsial terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia?

## **1.3 Batasan Pembahasan**

Lingkup pembahasan yang dikaji dalam penelitian ini yaitu laporan keuangan pemerintah Republik Indonesia dari tahun 1985 sampai dengan tahun 2016 yang berkenaan dengan pos Penyertaan Modal Negara, Pengeluaran Pembangunan, serta Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan terhadap Utang Luar Negeri Pemerintah Republik Indonesia.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan**

Berdasarkan perumusan masalah, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan yaitu:

1. Membuktikan pengaruh penyertaan modal negara, pengeluaran pembangunan, dan pembayaran cicilan utang tahun berjalan secara simultan terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia.

2. Membuktikan pengaruh penyertaan modal negara secara parsial terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia.
3. Membuktikan pengaruh pengeluaran pembangunan secara parsial terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia.
4. Membuktikan pengaruh pembayaran cicilan utang tahun berjalan secara parsial terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia.

#### **1.4.2 Manfaat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran dan manfaat diantaranya:

1. Bagi Pemerintah Republik Indonesia  
Sebagai bahan pertimbangan untuk Pemerintah sebagai instrumen pembuat kebijakan publik dan kebijakan politis negara.
2. Bagi Lembaga dan Masyarakat Umum  
Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya pada khususnya dan bidang ilmu akuntansi sektor publik pada umumnya.
3. Bagi Penulis  
Sebagai penambah ilmu akuntansi sektor publik pemerintah pusat khususnya dalam mengetahui pengaruh penyertaan modal negara, pengeluaran pembangunan, dan pembayaran cicilan utang tahun berjalan terhadap kebijakan utang luar negeri pemerintah Republik Indonesia.