

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pemerintah

2.1.1.1 Definisi Pemerintah

Sabeni (2008) mendefinisikan pemerintah sebagai organisasi yang diberikan kekuasaan untuk menjalankan tugas–tugas dan kepentingan suatu negara. Tugas–tugas Pemerintah dalam suatu negara dapat juga diartikan sebagai fungsi–fungsi negara.

Pemerintah Pusat dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu sebagai berikut.

“Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dari kedua definisi diatas, dapat disimpulkan Pemerintah merupakan organisasi yang dipimpin oleh seorang Presiden dan memiliki kekuasaan serta berfungsi sebagai pembuat kebijakan negara yang nantinya akan digunakan untuk menjalankan tugas dan kepentingan negara.

2.1.1.2 Fungsi Pemerintah

Sabeni (2008) menjelaskan fungsi negara terbagi menjadi dua, yaitu Fungsi Reguler dan Fungsi *Agent of Development*. Dalam pembahasan berikut ini, masing–masing fungsi negara atau tugas pemerintah tersebut diuraikan seperti dibawah ini:

A. Fungsi Reguler

Yang dimaksud dengan fungsi reguler, pemerintah adalah pemerintah yang melaksanakan tugas dimana tugas tersebut membawa akibat yang dirasakan langsung oleh masyarakat, diantaranya:

1. Negara Sebagai *Political State*

Pemerintah menjalankan fungsi pokoknya meliputi, pemeliharaan, ketenangan, ketertiban, pertahanan, dan keamanan

2. Negara sebagai *Legal State*

Pemerintah sebagai *legal state* bertujuan untuk mengatur tata kehidupan bernegara dan tata kehidupan bermasyarakat.

3. Negara Sebagai *Administrative State*

Pemerintah sebagai *administrative state* menitikberatkan pada asas demokrasi yaitu, kekuasaan berada ditangan rakyat dan pemerintah merupakan penerima kekuasaan dari rakyat melalui wakil-wakilnya, maka dari itu pemerintah berkewajiban memajukan kesejahteraan dan menaikan taraf hidup rakyatnya.

4. Negara Sebagai *Diplomatical State*

Pemerintah sebagai *diplomatical state* bertujuan untuk menjalin persahabatan dan memelihara hubungan internasional dengan negara lain.

B. Fungsi *Agent of Development*

Dalam rangka pembangunan suatu negara, pemerintah mempunyai peran yang sangat besar. Peran tersebut antara lain sebagai pendorong inisiatif atau pendorong motivasi rakyat dalam usahanya untuk mengadakan perubahan dan pembangunan masyarakat menuju kearah kehidupan yang lebih baik. Peran ini berupa pemberian fasilitas fisik, kemudahan dalam perizinan, dan birokrasi serta kebijakan-kebijakan yang semuanya itu diarahkan untuk tercapainya pembangunan.

2.1.2 Keuangan Negara

2.1.2.1 Definisi Keuangan Negara

Berdasarkan Undang – undang No. 17 Tahun 1965 dijelaskan bahwa:

“Dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara termasuk di dalamnya segala bagian-bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak serta kewajiban yang timbul karenanya, baik kekayaan itu berada dalam pengurusan para pejabat atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan maupun berada dalam penguasaan

dan pengurusan bank-bank pemerintah, dengan status hukum publik atau perdata.”

Sedangkan M.Hadi dalam Sabeni (2008) menuturkan keuangan negara sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban dimaksud.

Dari seluruh pengertian diatas, disimpulkan bahwa keuangan negara merupakan segala hal yang menyangkut kekayaan milik negara atau segala sesuatu milik negara yang dapat dinilai dengan uang, baik yang dalam kepengurusan lembaga pemerintah maupun kepengurusan lembaga-lembaga atau bank-bank pemerintah yang ditetapkan dengan undang-undang.

2.1.2.2 Hak-Hak Negara

Yang dimaksud dengan hak-hak negara seperti dikemukakan Sabeni (2008) yaitu segala hal yang termasuk dalam usaha-usaha pemerintah untuk mengisi kas negara. Hak-hak negara antara lain adalah hak untuk menarik pajak, hak untuk menarik iuran, hak mencetak uang, dan hak untuk mengadakan pinjaman. Sesuai dengan penelitian ini, maka dibawah ini akan dijelaskan mengenai hak negara untuk mengadakan pinjaman.

Pemerintah berhak untuk mengadakan pinjaman yang meliputi pengadaan pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri. Timbulnya hal ini disebabkan oleh sampai saat dimulainya tahun anggaran, pemerintah belum mempunyai penerimaan tunai sebagaimana yang ditentukan dalam anggaran. Pinjaman dalam negeri meliputi:

- a. Pinjaman jangka pendek, yaitu pinjaman yang diterima pemerintah melalui Bank Indonesia.
- b. Pinjaman jangka panjang, yaitu pinjaman yang berupa penjualan surat-surat berharga milik pemerintah kepada masyarakat.

Pinjaman luar negeri diadakan apabila penerimaan yang dianggarkan diperkirakan tidak bisa direalisasi dan ditutup dengan pinjaman dalam negeri.

Syarat-syarat untuk melakukan pinjaman luar negeri dikemukakan sebagai berikut.

1. Suku bunga harus rendah
2. Masa bebas angsuran diusahakan cukup panjang
3. Pinjaman harus bersifat bebas, dalam artian tidak mempunyai kepentingan ideologi/politik.

2.1.2.3 Kewajiban Negara

Yang dimaksud dengan kewajiban negara adalah kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan tugas negara. Tugas negara ini terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea ke-4, pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, Garis-garis Besar Haluan Negara, dan pos-pos dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Disamping kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam tugas negara, kewajiban pemerintah lainnya yaitu kewajiban untuk membayar tagihan kepada pihak ketiga. Kewajiban ini timbul karena pemerintah telah menikmati barang atau jasa yang telah diserahkan oleh pihak ketiga.

2.1.2.4 Pengertian Anggaran

Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta untuk melaksanakan tugas yang dibebankan leh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang yang dicita citakan. Rencana–rencana tersebut disusun secara matang yang nantinya akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara.

Anggaran pemerintah merupakan jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka- angka rupiah untuk jangka waktu tertentu. Anggaran pemerintah adalah pedoman bagi segala tindakan yang akan dilaksanakan dan didalam anggaran disajikan rencana–rencana penerimaan dan pengeluaran dalam satuan rupiah yang disusun menurut klasifikasinya secara sistematis (Sabeni, 2008)

2.1.2.5 Klasifikasi Anggaran

Di Indonesia anggaran diklasifikasikan menjadi beberapa macam dengan tujuan mempermudah proses penyusunan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan. Berikut ini akan diuraikan keenam jenis klasifikasi anggaran yang berlaku di Indonesia.

A. Klasifikasi Organik

Klasifikasi Organik menitikberatkan pada organisasi negara baik lembaga negara non departemen maupun lembaga negara departemen.

Klasifikasi organik terdiri dari tiga tingkatan yaitu:

- a. Tingkat Pertama, departemen atau lembaga negara yang menguasai bagian anggaran. Rencana anggarannya disebut bagian.
- b. Tingkat Kedua, unit departemen atau lembaga negara yang terdiri dari sekretaris jenderal/direktorat jenderal/inspektorat jenderal. Rincian anggarannya disebut pos.
- c. Tingkat Ketiga, unsur – unsur dari unit departemen/lembaga negara yang terdiri dari direktorat/biro/kantor wilayah/jawatan. Rincian anggarannya disebut pasal.

B. Klasifikasi Objek

Klasifikasi objek menekankan pada rincian pengeluaran yang dikelompokkan berdasarkan jenis-jenis pengeluaran dan dari jenis-jenis pengeluaran ini dibagi lagi kedalam sub-sub jenis pengeluaran yang disebut “mata anggaran”.

Dalam struktur APBN, klasifikasi objek ini dapat dilihat dengan adanya pembagian jenis-jenis belanja yang dibagi-bagi ke dalam sub jenis belanja di dalam mata anggaran. Misalnya dalam pengeluaran rutin yang terdiri dari:

1. Jenis belanja pegawai, yang dibagi ke dalam beberapa mata anggaran.
 - a. Tunjangan beras
 - b. Gaji/Pensiun
 - c. Biaya makan

- d. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri
- e. Belanja pegawai luar negeri

C. Klasifikasi Fungsional

Klasifikasi fungsional dilakukan untuk menghilangkan adanya *overlapping* (tumpang tindih) antara tugas masing-masing Departemen/Lembaga Negara. Dalam klasifikasi ini, semua tugas pemerintah dikelompokkan ke dalam beberapa sektor dibagi lagi ke dalam beberapa sub sektor dan dari sub sektor dibagi lagi menjadi beberapa program. Contoh belanja rutin/pembangunan yang dikelompokkan berdasarkan fungsi adalah sebagai berikut:

- a. Subsektor pertanian.
 - Program intensifikasi pertanian
 - Program penyuluhan pertanian
- b. Subsektor pengairan
 - Program irigasi
 - Program pembangunan DAS (Daerah Aliran Sungai)

D. Klasifikasi Ekonomis

Klasifikasi ekonomis dibuat dengan tujuan agar anggaran yang disusun dapat menggambarkan secara jelas kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi anggaran itu sendiri, jika dilaksanakan semua rencana yang ada akan membawa pengaruh pada sektor perekonomian karena terdapat alokasi biaya yang bersifat ekonomis dan nonekonomis.

Dengan adanya kedua sifat alokasi biaya ini, menyebabkan adanya perbedaan klasifikasi ekonomi yang menggambarkan kebijakan-kebijakan pemerintah, diantaranya:

1. Pengaturan pengeluaran rutin yang bersifat konsumtif, seperti: pengeluaran untuk belanja pegawai, pengeluaran untuk pensiun/veteran, dan untuk badan-badan sosial.
2. Pengaturan pengeluaran pembangunan yang bersifat investasi artinya pengeluaran tersebut dapat membawa efek perkembangan kegiatan ekonomi di kemudian hari.

E. Klasifikasi *Performance*

Klasifikasi *performance* ini adalah merupakan bentuk perwujudan sistem anggaran yang menitikberatkan dalam unsur pengendalian anggaran (*management control*).

Yang dilaksanakan secara efektif dan efisien serta telah ditetapkan suatu standar untuk mempermudah pelaksanaan suatu pekerjaan. Klasifikasi ini berdasarkan pada perbandingan antara biaya-biaya yang dikeluarkan (*cost*) dengan memanfaatkan hasil yang telah dicapai (*benefit*). Berdasarkan *cost benefit* analisis ini, pemerintah dapat mempermudah dalam evaluasi suatu pekerjaan bukan hanya menitikberatkan pada segi keuangannya saja, tapi juga pada segi hasil (*output*).

F. Klasifikasi Program

Klasifikasi Program merupakan alat untuk menghubungkan antara langkah-langkah yang akan ditempuh dengan tujuan yang hendak dicapai. Langkah-langkah tersebut harus dijalankan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip ekonomi secara jelas, pragmatis, menyeluruh, dan bersifat skala prioritas. Setelah jelas langkah-langkah yang akan dilaksanakan, selanjutnya disusun suatu strategi untuk mengarahkan kegiatan beserta penentuan sumber dananya.

Dalam pelaksanaan program, dilakukan pengelompokan jenis-jenis pengeluaran kedalam proyek-proyek, dan dari proyek inilah dikelompokkan kedalam program yang selanjutnya akan dihimpun menjadi subsektor, lalu dari subsektor akan dihimpun menjadi sektor dan yang terakhir sektor tersebut dihimpun kedalam bidang.

2.1.3 Penyertaan Modal Negara

2.1.3.1 Definisi Penyertaan Modal Negara

Penyertaan Modal Negara adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi (Pasal 1 angka 7, PP No.44 Tahun 2005).

Penyertaan modal negara termasuk ke dalam subkategori investasi permanen dalam kategori investasi jangka panjang, yaitu investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki lebih dari setahun. Investasi adalah aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi seperti bunga, dividen, royalti atau manfaat sosial, sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat (Siregar, 2015). Penyertaan modal negara dapat berbentuk saham pada perseroan terbatas atau kepemilikan modal bukan bentuk saham pada perusahaan yang bukan perseroan. Dalam hal ini pemerintah mengeluarkan kas untuk memperoleh kepemilikan pada perusahaan. Pengeluaran kas ini termasuk kategori pengeluaran pembiayaan. Pemerintah dapat melakukan penyertaan modal berbentuk penyertaan modal pada BUMN, penyertaan modal pada BUMD, dan penyertaan modal pada perusahaan swasta.

2.1.3.2 Perlakuan Investasi Penyertaan Modal Negara

Perlakuan investasi penyertaan modal negara diatur dalam PSAP No.6 tentang Akuntansi Investasi. Di dalamnya diatur mengenai pengakuan investasi dimana investasi diakui apabila kemungkinan manfaat ekonomi dan manfaat sosial atas jasa potensial di masa yang akan datang. Investasi tersebut serta nilai wajar perolehan atau nilai wajar investasi dapat diukur secara memadai.

2.1.3.3 Pengukuran Investasi Penyertaan Modal Negara

Pada dasarnya investasi dicatat sebesar biaya perolehan, begitu pula dengan investasi jangka panjang permanen penyertaan modal negara. Apabila biaya perolehan tidak ada, maka investasi nilai diukur sebesar nilai wajar.

2.1.3.4 Tujuan Penyertaan Modal Negara

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan beberapa tujuan penyertaan modal negara diantaranya, yaitu:

1. Mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat
Penguatan peran dan kelembagaan pemerintah sangat penting untuk mendukung keberhasilan kebijakan penyertaan modal ke perusahaan.

Pesatnya pertumbuhan perusahaan dan sektor industri berdampak pada kehidupan masyarakat suatu negara.

2. Menyelamatkan perekonomian nasional

Penyertaan Modal akan menciptakan perusahaan-perusahaan baru, memperluas pasar atau merangsang penelitian dan pengembangan teknologi lokal yang baru. Selain itu, penyertaan modal dapat meningkatkan daya saing industri ekspor, dan merangsang ekonomi lokal melalui sektor keuangan dan sektor jasa/pelayanan.

3. Memperbaiki struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha BUMN dan Perseroan Terbatas

Struktur modal yang optimal adalah struktur modal yang mengoptimalkan keseimbangan antara risiko dan pengembalian sehingga memaksimalkan harga saham. Melalui penyertaan modal negara, pemerintah telah membantu perusahaan dalam memperkecil jumlah utang dan bunga yang harus ditanggung perusahaan untuk meminjam di lembaga kreditur. Hal ini akan meningkatkan kapasitas usaha dan produksi perusahaan.

2.1.3.5 Ruang Lingkup Penyertaan Modal Negara

Ruang lingkup penyertaan modal negara disebutkan dalam Undang-undang No.17 Tahun 2003, yaitu meliputi:

1. Pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas
2. PMN pada Perseroan Terbatas yang didalamnya belum terdapat saham milik negara
3. PMN pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang didalamnya telah terdapat saham milik negara.

2.1.3.6 Bentuk-Bentuk Penyertaan Modal Negara

Bentuk-bentuk penyertaan modal negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan PT dijelaskan seperti dibawah ini.

1. Tunai

Pemerintah memberikan sejumlah uang kepada BUMN.

2. Konversi Piutang Pemerintah

Pemerintah mengkonversi utang BUMN kepada Pemerintah menjadi PMN.

3. Hibah saham/aset dari pihak lain

Pemerintah mendapat hibah saham/aset dari pihak lain untuk mendirikan BUMN baru atau perpindahan kepemilikan perusahaan.

2.1.3.7 Jenis Penyertaan Modal Negara

Pasal 1 angka 4 PP No.1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah menyatakan Penyertaan Modal adalah bentuk investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara juga terdapat beberapa jenis penyertaan modal, yaitu antara lain:

➤ Penyertaan Modal Pemerintah Pusat

Penyertaan modal pemerintah pusat adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara yang semula merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara pada BUMN dan BUMD atau badan hukum lainnya milik Negara/Daerah.

➤ Penyertaan Modal Pemerintah Daerah

Dalam APBD, penyertaan modal pemerintah daerah ke dalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna menyejahterakan masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Selain itu, penyertaan moda pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan

modal daerah yang bersangkutan. Penambahan penyertaan modal oleh pemda bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

➤ **Penyertaan Modal Bank Indonesia**

Sesuai dengan UU No.6 Tahun 2009 dan penjelasannya, bahwa Bank Indonesia hanya dapat melakukan penyertaan modal pada badan hukum atau badan lainnya yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia dan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyertaan diluar badan hukum atau badan lain yang sangat diperlukan hanya dapat dilakukan apabila telah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

2.1.3.8 Tata Cara Penambahan/Penyertaan Modal Negara

Berikut ini dijelaskan mengenai tata cara penambahan/penyertaan modal negara PP Nomor 44 Tahun 2005.

- 1) PMN diusulkan oleh Menteri Keuangan kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri BUMN dan Menteri Teknis,
- 2) Rencana PMN tersebut dapat dilakukan atas inisiatif Menteri Keuangan, Menteri BUMN, atau Menteri Teknis,
- 3) Apabila berdasarkan hasil pengkajian, menyatakan rencana PMN tersebut layak dilakukan, maka Menteri Keuangan menyampaikan usul PMN dimaksud kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan Penetapan PMN,
- 4) Setiap PMN atau Penambahan PMN ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 5) Setiap Penambahan PMN ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya ditetapkan dengan Keputusan RUPS untuk Persero dan PT, dan Keputusan Menteri BUMN untuk Perum.

2.1.4 Pengeluaran Pembangunan

2.1.4.1 Definisi Pengeluaran Pembangunan

Pengeluaran Pembangunan adalah semua pengeluaran Negara untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat (Pasal 1 Angka 10 UU Nomor 28 Tahun 2003).

Pengeluaran pembangunan juga diartikan sebagai pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai program-program pembangunan, baik fisik, seperti jalan, jembatan, gedung-gedung, dan pembelian kendaraan, maupun pembangunan nonfisik spiritual seperti misalnya penataran, training dan sebagainya, sehingga anggarannya selalu disesuaikan dengan dana yang berhasil dimobilisasi. Dana ini kemudian dialokasikan pada berbagai bidang sesuai dengan prioritas yang direncanakan dalam Repelita. Misalnya dalam Pelita 1 pembangunan dititik beratkan pada sektor pertanian dan industri yang mendukung pertanian, dan Pelita II tetap menitik beratkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku dan seterusnya.

Di jaman reformasi, pos Pengeluaran Pembangunan diubah menjadi pos Belanja Modal. Belanja modal merupakan pengeluaran untuk pengadaan aset tetap. Dalam akuntansi berbasis akrual, pengeluaran untuk memperoleh aset tetap dikategorikan sebagai aset tetap. Dalam penelitian Widharma, dkk. (2012), diterangkan bahwa pos Pengeluaran Pembangunan ekuivalen dengan pos Belanja Modal setelah penerapan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010.

2.1.4.2 Tujuan Pengeluaran Pembangunan

Selain membiayai pengeluaran sektoral melalui departemen/lembaga, pengeluaran pembangunan juga membiayai proyek-proyek khusus daerah yang dikenal sebagai proyek Inpres (Instruksi Presiden), baik yang dilaksanakan oleh pusat maupun masing-masing daerah. Bantuan pembangunan bagi daerah dimaksudkan juga sebagai perwujudan dari asas pemerataan pembangunan antar wilayah dan sejalan dengan keinginan pemerintah untuk mendorong pemerintah daerah agar lebih mampu melaksanakan pembangunan daerahnya sendiri. Selain

daripada itu, pemberian bantuan pembangunan bagi daerah juga dimaksudkan untuk mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat di daerah secara lebih nyata dan bertanggung jawab dalam pembangunan.

2.1.4.3 Alokasi Pembiayaan Pengeluaran Pembangunan

Besarnya alokasi anggaran untuk bantuan pembangunan daerah dipengaruhi oleh kemampuan keuangan negara serta beberapa faktor yang disesuaikan dengan masing-masing wilayah, seperti banyaknya penduduk dan luas wilayah. Dengan demikian proyek-proyek yang akan dibangun dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing daerah sejalan dengan pembangunan di daerah lain. Agar proyek-proyek pembangunan yang akan dibiayai dengan dana bantuan pembangunan daerah tersebut dapat lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing daerah, serta mampu mendukung proyek-proyek pembangunan lainnya dalam perumusan program dan proyek pembangunan bagi daerah, maka dalam proses perencanaannya senantiasa diikutsertakan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dari tiap daerah yang bersangkutan.

2.1.5 Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan

2.1.5.1 Definisi Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan

Selain bunga utang luar negeri, pemerintah diharuskan pula membayarkan sejumlah cicilan pokok utang luar negeri. Pembayaran cicilan utang tahun berjalan merupakan jumlah pembayaran cicilan yang disesuaikan dengan kesepakatan utang antara pemerintah dan pihak yang memberikan utang kepada pemerintah. Dalam hal ini, utang luar negeri yang telah diterima akan dibayarkan secara bertahap hingga masa berakhirnya atau masa jatuh tempo utang luar negeri pemerintah. Karena sifatnya tidak mendesak, maka pencatatannya ditempatkan pada pos pembiayaan APBN, yaitu pada pos pembiayaan luar negeri dan pos pembayaran cicilan pokok utang luar negeri (amortisasi).

2.1.5.2 Perhitungan Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan

Pemerintah selalu menggunakan indikator utang yang disebut rasio utang luar negeri terhadap PDB. Menurut perhitungan rasio tersebut, utang luar negeri

pemerintah Indonesia masih tergolong rendah dibandingkan dengan rasio serupa yang dimiliki Jepang, Amerika, dan beberapa negara lainnya. Apakah sesungguhnya makna rasio utang luar negeri terhadap PDB dan apakah ada ukuran rasio utang luar negeri lainnya.

Rasio utang luar negeri terhadap PDB menunjukkan besarnya total utang luar negeri pemerintah terhadap besarnya Produk Domestik Bruto (PDB) setiap tahunnya. Rasio tersebut menggambarkan besarnya kewajiban finansial dari pemerintah terhadap besarnya kapasitas produksi di dalam negeri yang dicatatkan ke dalam PDB. Tidak sedikit kalangan ekonom yang mengkritik penggunaan rasio utang luar negeri pemerintah terhadap PDB yang tidak mencerminkan kondisi sesungguhnya dari beban keuangan negara. Aktivitas perekonomian bisa jadi mencerminkan potensi ekonomi bagi pemerintah untuk dapat membayarkan utang luar negeri. Namun, seberapa besar potensi ekonomi tersebut dapat diserap tergantung dari pengelolaan dan sistem penyerapannya ke dalam anggaran negara.

Indikator utang luar negeri lainnya adalah debt service ratio atau disebut DSR, yaitu rasio perbandingan besarnya cicilan pokok utang luar negeri plus bunga utang luar negeri terhadap total cadangan devisa setiap tahunnya. Sebelum tahun 2000, indikator DSR cukup populer diterapkan sebagai kontrol atas kebijakan utang luar negeri di mana implikasi dari kebijakan utang luar negeri akan berakibat beban pada keuangan negara. Masalah yang perlu diperhatikan pada beban keuangan negara berupa bunga utang luar negeri dan cicilan pokok utang luar negeri adalah besarnya cadangan devisa. Pembayaran tersebut tentunya akan menggunakan alat devisa berupa mata uang asing. Besarnya cadangan devisa harus diperhatikan atau dikontrol pemanfaatannya, agar nantinya dapat pula mencukupi keperluan impor atas kebutuhan di dalam negeri. Nilai indikator DSR diberikan batasan sebesar 15% yang dapat ditoleransi di mana di atas 15% dikatakan berada dalam kondisi waspada.

Selain dua indikator di atas, terdapat satu indikator yang berhubungan dengan pengelolaan utang oleh pemerintah, yaitu rasio pembayaran cicilan pokok utang luar negeri terhadap total penarikan utang luar negeri setiap tahun. Tidak ada ketentuan atas batasan baku atas angka toleransi atas rasio tersebut. Idealnya

dibawah angka 50%, karena jika di atas 100%, maka penarikan utang luar negeri dikatakan sudah tidak lagi efektif. Jika angka rasio utang tersebut di atas 100%, maka pada APBN akan ditunjukkan angka yang negatif pada pos pembiayaan APBN, yaitu pada pos sumber pembiayaan dari luar negeri. Ini berarti, pemerintah dapat dikatakan defisit atau penarikan utang luar negeri hanya digunakan untuk menutupi pembayaran cicilan pokok utang luar negeri ditambahkan kekurangannya.

2.1.6 Utang Luar Negeri

2.1.6.1 Definisi Utang Luar Negeri

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), utang atau pinjaman berarti sesuatu yang dipinjam dari pihak lain dengan kewajiban membayar kembali. Sedangkan utang luar negeri merupakan sejumlah dana yang diperoleh dari negara lain (bilateral) atau multilateral yang tercermin dalam neraca pembayaran untuk kegiatan investasi, menutup *saving investment gap* dan *foreign exchange gap* yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

Selain itu menurut SKB No. 185/KMK.03/1995 dan No KEP.031/KET/5/1995 antara Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas, utang luar negeri merupakan penerimaan negara baik dalam bentuk devisa, dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau jasa yang diperoleh dari pemberian pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Pengertian utang atau pinjaman luar negeri berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan atau Hibah Luar Negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan atau jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Maka dapat disimpulkan bahwa pinjaman luar negeri pemerintah adalah utang yang dimiliki oleh pemerintah pusat, terdiri dari utang bilateral, multilateral,

fasilitas kredit ekspor, komersial, *leasing* dan Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan di luar negeri dan dalam negeri yang dimiliki oleh bukan penduduk. SBN terdiri dari Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). SUN terdiri dari Obligasi Negara yang berjangka waktu lebih dari 12 bulan dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang berjangka waktu sampai dengan 12 bulan. SBSN terdiri dari SBSN jangka panjang dan Global Sukuk.

Utang luar negeri termasuk ke dalam kategori kewajiban jangka panjang, yaitu kewajiban yang diharapkan dibayar dalam waktu lebih dari 12 bulan setelah tanggal pelaporan. Utang luar negeri dicantumkan dalam PSAP No.9 tentang Akuntansi Kewajiban. Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah (Siregar, 2015).

2.1.6.2 Tujuan Utang Luar Negeri

Pinjaman luar negeri bagi negara berkembang diperlukan sesuai dengan teori pembangunan dan teori pertumbuhan yaitu untuk melakukan industrialisasi dan mempercepat laju pertumbuhan. Pembahasan tentang pinjaman luar negeri dapat dijelaskan dengan kerangka teori bahwa defisit pembiayaan investasi swasta terjadi karena tabungan lebih kecil dari investasi ($I - S = \text{resource gap}$), dan defisit perdagangan disebabkan karena ekspor lebih kecil dari impornya ($X - M = \text{trade gap}$). Disamping itu masih ada defisit investasi dalam anggaran pemerintah karena penerimaan pemerintah dari pajak lebih kecil dari pengeluaran pemerintah ($T - G = \text{fiscal gap}$).

Akumulasi utang luar negeri merupakan suatu gejala umum yang wajar terjadi di beberapa negara berkembang. Rendahnya tabungan dalam negeri tidak memungkinkan dilakukannya investasi secara memadai, sehingga pemerintah negara-negara berkembang harus menarik dana pinjaman dan investasi dari luar negeri. Bantuan luar negeri dapat memainkan peranan yang sangat penting dalam usaha negara yang bersangkutan guna mengurangi kendala utamanya yang berupa kekurangan devisa, serta untuk mempertinggi tingkat pertumbuhan ekonominya.

2.1.6.3 Prinsip Utang Luar Negeri

Prinsip-prinsip pengelolaan utang luar negeri disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 yaitu sebagai berikut:

- a. Transparan;
- b. Akuntabel;
- c. Efisien dan efektif;
- d. Kehati-hatian;
- e. Tidak disertai ikatan politik; dan
- f. Tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan negara.

2.1.6.4 Penganggaran Utang Luar Negeri

Penganggaran utang luar negeri sesuai dengan pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 adalah untuk:

- a. Membiayai defisit APBN;
- b. Membiayai kegiatan prioritas kementerian / lembaga;
- c. Mengelola portofolio utang;
- d. Diterus pinjamkan kepada pemerintahan Daerah;
- e. Diterus pinjamkan kepada BUMN; dan atau
- f. Dihilangkan kepada Pemerintahan Daerah.

2.1.6.5 Pembiayaan Utang Luar Negeri

Komponen pembiayaan utang luar negeri terdiri dari penerbitan SBN valas, baik surat berharga konvensional maupun surat berharga berbasis syariah, dan penarikan pinjaman luar negeri. Pinjaman luar negeri meliputi penarikan pinjaman program, yaitu pinjaman luar negeri dalam valuta asing yang dapat dikonversikan ke rupiah dan digunakan untuk membiayai kegiatan umum atau belanja pemerintah, dan pinjaman proyek yaitu pinjaman luar negeri yang penggunaannya sudah melekat pada (*earmark*) dengan kegiatan tertentu Pemerintah yang dilaksanakan oleh kementerian negara atau lembaga. Pinjaman proyek selain digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu pada kementerian negara/lembaga, juga akan digunakan untuk penerusan pinjaman kepada BUMN

atau Pemerintah Daerah. Pada masing-masing kelompok tersebut diperhitungkan juga jumlah pembayaran pokok yang jatuh tempo, baik sebagai cicilan bagi pinjaman luar negeri maupun pelunasan (*redemption*) bagi SBN di pasar dalam negeri.

2.1.6.6 Komponen Utang Luar Negeri

Pemerintah Indonesia memperoleh utang luar negeri dari *World Bank*, *Asian Development Bank*, *Islamic Development Bank* dan kreditor bilateral (Jepang, Jerman, Perancis dll), serta Kredit Ekspor hampir setiap tahunnya. Utang tersebut dapat berupa pinjaman program maupun pinjaman proyek.

Pinjaman Program merupakan utang luar negeri yang dialokasikan dengan tujuan *budget support* dan pencairannya dikaitkan dengan pemenuhan *Policy Matrix* di bidang kegiatan untuk mencapai MDGs (pengentasan kemiskinan, pendidikan, pemberantasan korupsi), pemberdayaan masyarakat, policy terkait dengan climate change dan infrastruktur. Sedangkan pinjaman proyek diperuntukkan dalam pembiayaan proyek infrastruktur di berbagai sektor (perhubungan, energi, dll); proyek-proyek dalam rangka pengentasan kemiskinan (PNPM).

2.1.6.7 Pengakuan Kewajiban Utang Luar Negeri

Siregar (2015) menyatakan bahwa kewajiban diakui apabila terjadi pengeluaran sumber daya ekonomi, artinya kewajiban tersebut diakui jika pengeluaran sumber daya ekonomi akan dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban yang ada sampai saat pelaporan, dan perubahan atas kewajiban tersebut mempunyai nilai penyelesaian yang dapat diukur dengan andal.

2.1.6.8 Pengukuran Kewajiban Utang Luar Negeri

Pada dasarnya, kewajiban dicatat sebesar nilai nominal. Nilai nominal kewajiban merupakan nilai kewajiban pada saat pertama kali transaksi berlangsung, misalnya nilai yang tertera pada lembar surat utang. Dalam hal ini, utang luar negeri dicatat sebesar pokok utang dan bunga sesuai dengan yang

diatur pada dalam kontrak perjanjian dan belum diselesaikan pada tanggal pelaporan.

2.1.6.9 Pengelolaan Utang Luar Negeri

Masalah mengenai utang memang sudah selayaknya mendapat pengelolaan yang tepat, karena jika terdapat kesalahan dalam pengelolaan utang tersebut, maka akan ada peningkatan nilai nominal utang yang semakin tak terkendali. Secara keseluruhan, kenaikan nilai nominal utang tersebut disebabkan oleh:

- a. Adanya defisit APBN setiap tahun;
- b. Kebutuhan pelunasan utang jatuh tempo (*refinancing*);
- c. Perubahan nilai tukar rupiah yang menyebabkan perubahan nilai nominal utang luar negeri dalam rupiah;
- d. Pengeluaran pembiayaan untuk pendanaan risiko fiskal dan partisipasi pemerintah dalam menunjang program pembangunan infrastruktur; dan
- e. Berkurangnya sumber pembiayaan APBN dari non utang, misalnya privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan hasil pengelolaan aset (Buku Strategi Pengelolaan Utang).

2.1.6.10 Dasar Hukum Utang Luar Negeri

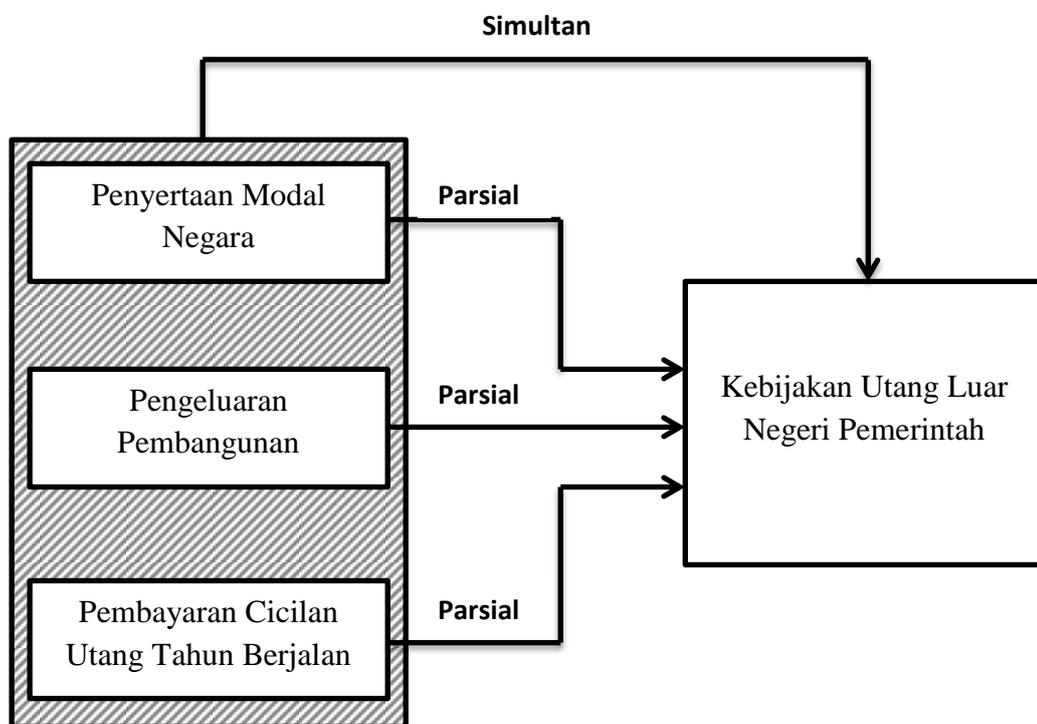
Ada tiga dasar hukum dalam pelaksanaan utang luar negeri yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu pada:
 1. Pasal 23 ayat (1)
Pemerintah pusat dapat memberikan hibah atau pinjaman dari pemerintah atau lembaga asing dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
 2. Penjelasan pasal 12 ayat (3)
Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari produk domestik bruto (PDB). Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB.
- b. Undang-undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu pada pasal 38, yang mengatur antara lain:

1. Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang–Undang APBN.
 2. Utang/hibah sebagaimana dimaksud di atas dapat diteruskan pinjaman kepada pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.
 3. Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah sebagaimana dimaksud diatas dibebankan pada APBN.
 4. Tata cara pengadaan utang dan atau penerimaan hibah yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada pemerintahan Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah.
- c. Undang-undang tentang APBN yang ditetapkan setiap tahun antara lain menyebutkan bahwa pemerintah dapat melakukan perubahan instrumen utang dalam hal terdapat sumber utang yang lebih menguntungkan.
- d. Peraturan pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.
- e. Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Per.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta penilaian kegiatan yang dibiayai dari pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.
- f. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 514/KMK.08/2010 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2010-2014.

2.2 Kerangka Pemikiran

Penyusunan kerangka pemikiran membutuhkan penjelasan secara teoritis mengenai variabel dependen dan variabel independen yang akan diuji. Dalam penelitian ini, kerangka pemikiran yang telah penulis susun adalah terdiri dari Penyertaan Modal Negara, Pengeluaran Pembangunan dan Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan (sebagai variabel independen) dan Kebijakan Utang Luar Negeri (sebagai variabel dependen). Model kerangka pemikiran pada penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

2.3 Penelitian Terdahulu

Hasil dari beberapa peneliti terdahulu akan digunakan sebagai bahan referensi dan perbandingan dalam penelitian ini. Penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan utang luar negeri Indonesia dapat dilihat pada tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2.1
Tinjauan Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Malindun Dhiani Melda Harahap (2007) (Naskah Publikasi)	Analisis Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Indonesia	Independen: Pendapatan Nasional (PDB), Pengeluaran Dalam Negeri, Defisit Anggaran, Utang Luar Negeri Tahun Sebelumnya Dependen: Utang Luar Negeri Indonesia	1. Pendapatan Nasional (PDB) mempunyai pengaruh negatif dan signifikan terhadap Utang Luar Negeri (ULN) 2. Pengeluaran Dalam Negeri, defisit anggaran, dan utang luar negeri tahun sebelumnya masing- masing berpengaruh positif dan signifikan terhadap utang luar negeri Indonesia.
2.	Eka Budianti dan Lisnawati (2010) (Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik)	Analisis Faktor Fundamental Ekonomi Yang Mempengaruhi Risiko Pinjaman Luar Negeri	Independen: Inflasi, Pertumbuhan Ekonomi, Neraca Berjalan, Keseimbangan Fiskal	1. Rasio neraca berjalan dan keseimbangan fiskal secara signifikan mempengaruhi <i>field</i> dari obligasi global pemerintah Indonesia

		Indonesia	Dependen: Risiko Pinjaman Luar Negeri Indonesia	2. Inflasi dan pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh dan tidak signifikan terhadap <i>field</i> dari obligasi global pemerintah Indonesia.
3.	Catur Wibowo (2012) (Naskah Publikasi)	Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Hutang Luar Negeri Pemerintah Indonesia Dari Tahun 1990-2009	Independen: Pendapatan Nasional, Pengeluaran Dalam Negeri, Defisit Anggaran, Utang Luar Negeri Tahun Sebelumnya Dependen: Utang Luar Negeri Indonesia Tahun 1990-2009	1. Secara parsial, pendapatan nasional dan pengeluaran dalam negeri tidak berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri Indonesia tahun 1990-2009 2. Baik defisit anggaran maupun utang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh positif dan signifikan terhadap utang luar negeri Indonesia tahun 1990-2009
4.	I Wayan Gayun Widharma dan I Made Kembar Sri Budhi (2012) (Naskah Publikasi)	Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia: Kajian Terhadap Faktor-Faktor Yang Berpengaruh	Independen: Penerimaan Pajak, Defisit Anggaran, Pembayaran Cicilan Utang, Pengeluaran Pembangunan, Kurs	1. Defisit anggaran tidak berpengaruh terhadap utang luar negeri pemerintah Indonesia 2. Penerimaan pajak, pembayaran cicilan

			Dollar, Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia Tahun Sebelumnya Dependen: Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia Intervening: Pengeluaran Pembangunan, Kurs Dollar, dan Utang Luar Negeri Tahun Sebelumnya	utang, pengeluaran pembangunan, kurs dollar dan utang luar negeri Indonesia tahun sebelumnya memiliki pengaruh yang signifikan terhadap utang luar negeri pemerintah Indonesia.
--	--	--	--	---

2.4 Hipotesis

Berdasarkan uraian dari landasan teori, kerangka pemikiran dan penelitian terdahulu di atas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

- H1: Diduga penyertaan modal negara, pengeluaran pembangunan, pembayaran cicilan utang tahun berjalan berpengaruh secara simultan dan signifikan terhadap Kebijakan Utang Luar Negeri.
- H2: Diduga Penyertaan Modal Negara berpengaruh secara parsial dan signifikan terhadap Kebijakan Utang Luar Negeri,
- H3: Diduga Pengeluaran Pembangunan berpengaruh secara parsial dan signifikan terhadap Kebijakan Utang Luar Negeri,
- H4: Diduga Pembayaran Cicilan Utang Tahun Berjalan berpengaruh secara parsial dan signifikan terhadap Kebijakan Utang Luar Negeri.