

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pemerintah

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

Definisi Pemerintah Pusat dijelaskan dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu 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.

Berdasarkan 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.

2.1.2 Keuangan Negara

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 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.

Menurut 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.

Berdasarkan kedua pengertian diatas, maka dapat 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.

2.1.3 Utang Luar Negeri

Utang luar negeri adalah sebagian dari total utang suatu negara yang diperoleh dari para kreditor diluar negara tersebut. Penerimaan utang luar negeri dapat berupa pemerintah, perusahaan atau perorangan. Bentuk utang dapat berupa uang yang diperoleh dari bank swasta, pemerintah negara lain atau lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia (Ulfa, 2017). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menjelaskan bahwa :

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, maupun *saving investment gap* dan *foreign exchange gap* yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

Pengertian utang luar negeri dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 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 pemberian pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Utang luar negeri bisa dilihat dari 2 (dua) aspek yaitu dari aspek materill, utang luar negeri merupakan arus kas masuk modal dari dalam negeri yang dapat menambah modal yang ada didalam negeri. Aspek formal mengartikan utang luar negeri sebagai penerimaan atau pemberian yang dapat digunakan untuk meningkatkan investasi guna menujung pertumbuhan ekonomi. Sehingga, berdasarkan aspek fungsinya, pinjaman luar negeri merupakan salah satu alternative sumber pembiayaan yang diperlukan dalam pembangunan (Astanti,2015).

Penggunaan utang sebagai salah satu sumber pendanaan dalam mempercepat pembangunan nasional digunakan karena sumber pendanaan dari

tabungan dalam negeri jumlahnya sangat terbatas, sehingga sebagai sumber pendanaan, utang khususnya utang dari luar negeri sangat dibutuhkan untuk memecahkan masalah pembiayaan dalam pembangunan. Sumber pendanaan yang berasal dari utang menjadi salah satu alternatif biaya pembangunan bagi negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia (Ramadhani, 2014). Sebagai salah satu sumber pendanaan pembangunan, utang luar negeri dibutuhkan untuk menutupi 3 (tiga) defisit, yaitu kesenjangan tabungan investasi, defisit anggaran dan defisit transaksi berjalan.

Jenis-jenis utang luar negeri dari berbagai aspek yaitu berdasarkan bentuk pinjaman yang diterima, sumber dana pinjaman, jangka waktu peminjaman, status penerimaan pinjaman dan persyaratan pinjaman (Tribroto dalam Ayu, 2016).

Berdasarkan bentuk pinjaman yang diterima, pinjaman dibagi atas :

1. Bantuan proyek, yaitu bantuan luar negeri yang digunakan untuk keperluan proyek pembangunan dengan cara memasukkan barang modal, barang dan jasa.
2. Bantuan teknik, yaitu pemberian bantuan tenaga-tenaga terampil atau ahli.
3. Bantuan program, yaitu bantuan yang dimaksudkan untuk dana bagi tujuan – tujuan yang bersifat umum sehingga penerimanya bebas memilih penggunaannya sesuai pilihan.

Berdasarkan sumber dana pinjaman, pinjaman dibagi atas :

1. Pinjaman dari lembaga internasional, yaitu merupakan pinjaman yang berasal dari badan – badan internasional seperti *World Bank Asia* dan *Development Bank*, yang pada dasarnya adalah pinjaman berbunga ringan.
2. Pinjaman dari negara – negara anggota IGGI/IGI, hamper sama seperti pinjaman dari lembaga internasional, hanya biasanya pinjaman ini dari negara negara bilateral anggota IGGI/IGI. Biasanya berupa pinjaman lunak.

Berdasarkan jangka waktu peminjaman, pinjaman dibagi atas :

1. Pinjaman jangka pendek, yaitu pinjaman dengan jangka waktu sampai dengan lima tahun.
2. Pinjaman jangka menengah, yaitu pinjaman dengan jangka waktu 5-15 tahun.
3. Pinjaman jangka panjang, yaitu pinjaman dengan jangka waktu diatas 15 tahun.

Berdasarkan status penerimaan pinjaman, pinjaman dibagi atas :

1. Pinjaman pemerintah, yaitu pinjaman yang dilakukan oleh pihak pemerintah.
2. Pinjaman swasta, yaitu pinjaman yang dilakukan oleh pihak swasta.

Berdasarkan persyaratan pinjaman, pinjaman dibagi atas :

1. Pinjaman lunak, yaitu pinjaman yang berasal dari lembaga multilateral maupun bilateral yang dananya berasal dari iuran anggota (anggota multilateral) atau dari anggaran negara yang bersangkutan (untuk bilateral) yang ditunjukkan untuk meningkatkan pembangunan.
2. Pinjaman setengah lunak, yaitu pinjaman yang memiliki persyaratan pinjaman yang sebagian lunak dan sebagian komersial. Pinjaman komersial, yaitu pinjaman yang bersumber dari bank atau lembaga keuangan dengan persyaratan yang berlaku di pasar internasional pada umumnya.

Dampak positif dari utang luar negeri yaitu terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan tabungan masyarakat. Sebab, alirannya dapat meningkatkan pendapatan dan tabungan domestik sehingga utang luar negeri menghasilkan *multiplier effect* positif terhadap perekonomian, kemudian terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan tabungan masyarakat sebagai dampak lanjutannya. Alasannya, aliran bantuan luar negeri dapat meningkatkan investasi yang selanjutnya meningkatkan pendapatan dan tabungan domestik dan seterusnya (Wahyuningsih, 2012).

Utang luar negeri juga menimbulkan dampak negatif, hal ini dialami oleh Indonesia pada saat terkena dampak krisis ekonomi pada tahun 1997-1998. Pada saat itu nilai tukar rupiah mengalami pelemahan yang cukup dalam terhadap US Dolar dan mata uang dunia lainnya. Keadaan tersebut membuat utang luar negeri Indonesia meningkat drastis dan untuk membayar utang yang sudah jatuh tempo, pemerintah mengambil kebijakan penambahan utang baru. Penambahan utang yang dilakukan oleh pemerintah menyebabkan pembayaran cicilan pokok dan bunga dari utang tersebut makin mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, sehingga kebijakan tersebut berpengaruh terhadap kinerja APBN yang semakin menurun (Widharma, 2013).

2.1.3.1 Dasar Hukum Utang Luar Negeri

Dasar hukum dalam pelaksanaan utang luar negeri yaitu :

1. Undang – undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu pada :
 - a. Pasal 23 ayat (1)
Pemerintah pusat dapat memberikan hibah atau pinjaman dari pemerintah atau lembaga asing dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

- b. Pasal 12 ayat (3)
Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari produk domestik bruto (PDB). Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB.
2. Undang – Undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, yaitu pada pasal 38 yang mengatur hal – hal sebagai berikut :
 - a. 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 luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam undang – undang APBN.
 - b. Utang/hibah sebagaimana dimaksud diatas dapat diteruskan pinjaman kepada pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.
 - c. Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah sebagaimana dimaksud diatas dibebankan pada APBN.
 - d. Tata cara pengadaan utang dan/ atau penerimaan utang atau hibah sebagaimana dimaksud diatas dibebankan pada APBN.
3. Undang – undang tentang APBN yang ditetapkan setiap tahun antara lain menyebutkan bahwa pemerintah dapat melakukan perubahan instrument utang dalam hal terdapat sumber utang yang lebih menguntungkan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.
5. 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.
6. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 514/KMK.08/2010 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2010 – 2014.

2.1.3.2 Sejarah Perkembangan Utang Luar Negeri

Utang luar negeri merupakan suatu hal yang tidak terpisahkan dari pembangunan negara, terutama negara berkembang. Fenomena mengalirnya modal dari utang luar untuk membiayai pembangunan telah dimulai sebelum tahun 1914. Pertumbuhan utang negara – negara berkembang semakin membengkak dalam kurun waktu antara 1973 hingga tahun 1974 yang kemudian disusun dalam kurun waktu kedua antara 1979 hingga tahun 1982. Menurut IMF pada tahun 1982 saja, pinjaman yang dilakukan oleh negara – negara berkembang merokat mendekati US\$ 600 miliar. Aliran modal yang berasal dari luar negeri dapat disebut sebagai utang luar negeri apabila memiliki ciri – ciri pokok yaitu :

1. Aliran modal yang bukan didorong oleh tujuan untuk mencari keuntungan.
2. Dana tersebut diberikan kepada negara penerima atau dipinjamkan dengan syarat yang lebih ringan daripada yang berlaku di pasaran internasional.

Dilihat dari kewajiban pengembaliannya, utang luar negeri dapat dibedakan menjadi bentuk pemberian (*grant*) dan pinjaman luar negeri (*loan*). Kedua bentuk ini meskipun berbeda dalam hal syarat – syarat pengembaliannya, tetapi memiliki keterkaitan yang erat antara bentuk pemberian dan pinjaman.

Semakin mengglobalnya perekonomian dunia termasuk dalam bidang finansial, menyebabkan arus modal asing semakin leluasa keluar masuk suatu negara, selain itu sebagian besar negara kreditur memberikan dana secara cuma – cuma ke negara debitur apabila negara yang bersangkutan telah memiliki ikatan yang lama dan kuat dalam pinjam meminjam dana. Hal tersebut karena modal asing telah menjadi salah satu modal pembangunan yang bisa diandalkan oleh negara.

Bantuan luar negeri (utang luar negeri) ditinjau dari sudut manfaatnya, memberikan peran yang sangat penting dalam usaha negara yang bersangkutan guna mengatasi kendala utamanya seperti kekurangan devisa dan mempertinggi tingkat pertumbuhan ekonominya yang disebabkan oleh kurangnya tabungan negara. Kedua masalah tersebut biasa disebut dengan masalah jurang ganda (*the two problems*), yaitu jurang tabungan (*saving gap*) dan jurang mata uang asing (*foreign exchange gap*).

2.1.3.3 Perkembangan Utang Luar Negeri di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu negara dunia ketiga. Sebelum terjadinya krisis moneter di kawasan Asia Tenggara, Indonesia memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Hal tersebut sejalan dengan strategi pembangunan ekonomi yang dicanangkan oleh pemerintah pada waktu itu, yang menempatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi sebagai target prioritas pembangunan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak akhir tahun 1970-an selalu positif, serta tingkat pendapatan per kapita yang relatif rendah,

menyebabkan target pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi tersebut tidak cukup dibiayai dengan modal sendiri, tetapi harus ditunjang dengan menggunakan bantuan modal asing.

Sayangnya tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam beberapa tahun tersebut, tidak disertai dengan penurunan jumlah utang luar negeri (*growth with prosperity*). Pemerintah yang pada awalnya menjadi motor utama pembangunan terus menambah utang luar negerinya agar dapat digunakan untuk membiayai pembangunan ekonomi nasional guna mencapai target tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut, tanpa disertai dengan peningkatan kemampuan untuk memobilisasi modal di dalam negeri.

Sejalan dengan semakin meningkatnya kontribusi swasta domestik dalam pembangunan ekonomi nasional, maka peran pemerintah pun menjadi semakin berkurang. Fenomena tersebut akhirnya menyebabkan struktur utang luar negeri Indonesia juga mengalami banyak perubahan selama beberapa pergantian pemimpin negara. Jumlah utang Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno sebesar US\$ 6,3 miliar, terdiri dari US\$ 4 miliar adalah warisan utang Hindia Belanda dan US\$ 2,3 miliar adalah utang baru. Saat terjadi krisis moneter pada tahun 1998 yang saat itu melengserkan presiden ke-2 Soeharto, meninggalkan utang Rp551,4 triliun atau ekuivalen US\$68,7 miliar. Pemerintahan selanjutnya yang di pimpin BJ Habibie dengan total outstanding utang Indonesia mencapai US\$132,2 miliar. Rasio utang pun membengkak jadi 85,4 persen dari PDB. Berberda dengan masa pemerintahan Gus Dur (1999-2001), nilai utang Indonesia membumbung tinggi di periode 2000 menjadi Rp1.232,8 triliun, namun dalam denominasi dolar AS jumlahnya turun menjadi US\$129,3 miliar.

Masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri yang berlangsung hanya tiga tahun (2001-2004), banyak terjadi kasus – kasus yang kontroversional mengenai penjualan aset negara dan BUMN. Pada masanya, Megawati melakukan privatisasi dengan alasan untuk menutupi utang negara yang semakin membengkak dan imbas dari krisis moneter pada 1998/1999 yang terbawa sampai masa pemerintahanya. Maka menurut pemerintah pada saat itu, satu satunya cara untuk menutup APBN adalah dengan melego aset negara. Privatisasi pun

dilakukan terhadap saham-saham perusahaan yang diambil alih pemerintah seperti PT. Indosat, PT. Aneka Tambang, dan PT. Timah. Alhasil, selama pemerintahan Megawati terjadi penurunan jumlah utang negara dengan salah satu sumber pembiayaan pembayaran utangnya adalah melalui penjualan aset-aset negara.

Pada pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY) diwarisi utang oleh pemerintahan sebelumnya sebesar Rp. 1,3 triliun, jumlah utang pada pemerintahan SBY justru terus bertambah hingga menjadi Rp1,7 triliun per maret 2009. Dengan kata lain, rata-rata terjadi peningkatan utang sebesar Rp. 80 triliun setiap tahunnya atau hampir setara dengan 8 persen PDB tahun 2009. Utang pemerintah sebesar Rp. 1,7 triliun itu terdiri dari Rp. 968 triliun utang dalam negeri (57%) dan Rp. 732 triliun utang luar negeri (43%). Pinjaman luar negeri digunakan untuk membiayai program-program dan proyek - proyek pemerintah yang berkaitan dengan kemanusiaan, kemiskinan, lingkungan, dan infrastruktur. Meski jumlah utang bertambah besar, dalam lima tahun pemerintahan SBY, penyerapan utang terhitung maksimal. Hal ini ditunjukkan dengan tingkat penyerapan yang rata-rata mencapai 95 % dari total utang.

Berdasarkan Bank Indonesia (BI), utang luar negeri Indonesia tahun 2017 mencapai US\$328,2 miliar, artinya pada pemerintahan Jokowi, utang luar negeri tumbuh 2,4% setiap tahun. Hal ini karena Jokowi terus melakukan pembangunan infrastruktur, kebutuhan pembangunan infrastruktur dalam lima tahun masa kepemimpinan Presiden mencapai US\$450 miliar. Sementara dana yang berasal dari kas keuangan negara, hanya mampu berkontribusi sebesar US\$120 miliar. Jika dilihat sejarah utang dari era orde baru sampai saat ini, meskipun secara nilai utang naik, akan tetapi rasio utang pemerintah Indonesia terhadap PDB masih jauh dari batas maksimal yang ditetapkan dalam Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebesar 60 persen terhadap PDB.

2.1.4 Pendapatan Nasional

Pendapatan nasional didefinisikan sebagai jumlah total hasil produksi nasional yang dihasilkan oleh semua anggota masyarakat di suatu negara dalam periode waktu tertentu, umumnya dalam satu tahun. Tujuan dari perhitungan pendapat nasional ini adalah untuk mendapatkan gambaran tentang tingkat

ekonomi yang telah dicapai dan nilai output yang diproduksi, komposisi pembelanjaan agregat, sumbangan dari berbagai sektor perekonomian, serta tingkat kemakmuran yang dicapai (Fauziana, 2014). Salah satu indikator telah terjadinya alokasi yang efisien secara makro adalah nilai output nasional yang dihasilkan sebuah perekonomian pada suatu periode.

1. Besarnya output nasional merupakan gambaran awal seberapa efisien sumber daya yang ada dalam perekonomian (tenaga kerja, barang modal, uang, dan kemampuan kewirausahaan) digunakan untuk memproduksi barang dan jasa. Maka semakin besar pendapatan nasional suatu negara, semakin baik efisiensi alokasi sumber daya ekonominya.
2. Besarnya output nasional merupakan gambaran awal tentang produktivitas dan tingkat kemakmuran suatu negara, dimana alat ukur yang dipakai untuk mengukur kemakmuran adalah output nasional perkapita. Nilai output perkapita diperoleh dengan cara membagi besarnya output nasional dengan jumlah penduduk pada tahun yang bersangkutan, jika angka output pendapatan semakin besar maka tingkat kemakmuran dianggap semakin tinggi.
3. Besarnya output nasional merupakan gambaran awal tentang masalah – masalah struktural yang mendasar yang dihadapi suatu perekonomian. Jika sebagian besar output nasional dinikmati oleh sebagian kecil penduduk maka perekonomian tersebut mempunyai masalah dengan distribusi pendapatannya.

Terdapat beberapa konsep yang digunakan untuk mengetahui pendapatan nasional suatu negara salah satunya adalah perhitungan Produk Domestik Bruto (PDB). Produk Domestik Bruto atau GDP (*Gross Domestic Product*) adalah jumlah total barang dan jasa yang berhasil diproduksi oleh unit – unit ekonomi di dalam negeri atau domestik dalam suatu periode. PDB hanya menghitung total produksi dari suatu negara tanpa memperhitungkan apakah produksi dilakukan dengan memakai faktor produksi dalam negeri atau tidak (*Wikipedia.com*).

PDB merupakan statistika perekonomian yang paling diperhatikan karena dianggap sebagai ukuran tunggal terbaik mengenai kesejahteraan masyarakat. Hal yang mendasarinya karena PDB mengukur dua hal pada saat bersamaan: total pendapatan semua orang dalam perekonomian dan total pembelanjaan negara untuk membeli barang dan jasa hasil dari perekonomian. Alasan PDB dapat melakukan pengukuran total pendapatan dan pengeluaran dikarenakan untuk suatu

perekonomian secara keseluruhan, pendapatan pasti sama dengan pengeluaran (Mankiw, 2003).

PDB nominal, merujuk kepada nilai PDB tanpa memperhatikan pengaruh harga, sedangkan PDB riil atau disebut PDB Atas Dasar Harga Konstan mengoreksi angka PDB nominal dengan memasukan pengaruh dari harga. PDB dapat dihitung dengan memakai dua pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan Pengeluaran

Rumus umum untuk menghitung PDB dengan pendekatan pengeluaran adalah :

$$\text{PDB} = \text{Konsumsi} + \text{Investasi} + \text{Pengeluaran Pemerintah} + (\text{Ekspor} - \text{Impor})$$

Konsumsi adalah pengeluaran yang dilakukan oleh rumah tangga, investasi oleh sektor usaha, pengeluaran pemerintah oleh pemerintah dan ekspor dan impor melibatkan sektor luar negeri.

2. Pendekatan Pendapatan

PDB dengan pendekatan pendapatan menghitung pendapatan yang diterima faktor produksi, dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{PDB} = \text{Sewa} + \text{Upah} + \text{Bunga} + \text{Laba}$$

Sewa adalah pendapatan pemilik faktor produksi tetap seperti tanah, upah untuk tenaga kerja, bunga untuk pemilik modal, dan laba untuk pengusaha.

2.1.5 Defisit Anggaran

Anggaran negara pada suatu tahun secara sederhana bisa diibaratkan dengan anggaran rumah tangga ataupun anggaran perusahaan yang memiliki dua sisi, yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Penyusunan anggaran yang tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dihadapi ketidakpastian. Setidaknya terdapat enam sumber ketidakpastian yang berpengaruh besar dalam penentuan volume APBN yakni (1) Harga minyak bumi di pasar internasional; (2) Kuota produksi minyak mentah yang ditentukan OPEC; (3) Pertumbuhan ekonomi; (4) Inflasi; (5) Suku bunga; dan (6) Nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika (USD). Penetapan angka – angka keenam unsur diatas memegang peranan yang sangat penting dalam penyusunan APBN selanjutnya.

Secara garis besar APBN terdiri dari 5 (lima) komponen utama. Format APBN secara rinci terdapat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1
Komponen – Komponen APBN

I. Pendapatan Negara dan Hibah	A. Penerimaan Dalam Negeri - Penerimaan Perpajakan - Penerimaan Negara Bukan Pajak B. Hibah
II. Belanja Negara	A. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat - Pengeluaran Rutin - Pengeluaran Pembangunan B. Anggaran Belanja Untuk Daerah - Dana Perimbangan - Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang
III. Keseimbangan Primer	
IV. Surplus/Defisit Anggaran	
V. Pembiayaan	A. Pembiayaan Dalam Negeri B. Pembiayaan Luar Negeri

Sumber: Syahrir (2003)

Secara akuntansi anggaran pemerintah terlihat bahwa penerimaan akan sama dengan pengeluaran, sehingga anggaran akan selalu terlihat dalam kondisi yang seimbang. Namun, pada realisasinya anggaran belanja pemerintah tidak selalu dalam keadaan seimbang, suatu kondisi APBN dimana saat belanjanya melebihi jumlah pendapatan disebut dengan defisit anggaran. Defisit anggaran adalah kebijakan pemerintah untuk membuat pengeluaran lebih besar dari pemasukan negara guna memberi stimulus pada perekonomian. Terdapat 4 (empat) pilihan cara untuk mengukur defisit anggaran, yaitu :

1. Defisit Konvensional, yaitu defisit yang dihitung berdasarkan selisih antara total belanja dengan total pendapatan termasuk hibah.
2. Defisit Moneter, yaitu selisih antara total belanja pemerintah (di luar pembayaran pokok utang) dengan total pendapatan (di luar penerimaan utang).
3. Defisit Operasional, yaitu merupakan defisit moneter yang diukur dalam nilai riil dan bukan nilai nominal.
4. Defisit Primer adalah selisih antara belanja (di luar pembayaran pokok dan bunga utang) dengan total pendapatan.

Saat keuangan negara dalam keadaan defisit, maka diperlukan tambahan dana agar kegiatan yang telah direncanakan tetap dapat dilaksanakan. Tambahan dana bisa berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Upaya dalam menutup defisit

disebut sebagai pembiayaan defisit (*deficit financing*), upaya ini bisa berbentuk hutang, menjual asset milik negara dan memperoleh hibah.

2.1.6 Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran Pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal. Pengeluaran pemerintah merupakan alokasi anggaran yang disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya ke berbagai sektor atau bidang dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat melalui bermacam – macam program. Sedangkan, Pengeluaran negara adalah pengeluaran pemerintah menyangkut pengeluaran untuk membiayai program-program dimana pengeluaran itu ditujukan untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Pengeluaran negara dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu menurut organisasi dan menurut sifat. Menurut organisasi, pengeluaran negara digolongkan menjadi 3, yakni :

1. Pemerintah Pusat
Pengeluaran pemerintah pusat terdapat pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pengeluaran Pemerintah Pusat dibedakan menjadi 2 yang meliputi pengeluaran untuk belanja dan pengeluaran untuk pembiayaan.
2. Pemerintah Provinsi
Jika pada pemerintah pusat terdapat APBN, maka di pemerintah provinsi terdapat APBD yang merupakan hasil dari dana alokasi APBN dari pemerintah pusat dan hasil dari pungutan pajak dari masyarakat. Dana APBN digunakan untuk pengeluaran untuk belanja meliputi belanja operasi dan belanja modal.
3. Pemerintah Kabupaten/Kota
APBD dalam Kabupaten/Kota digunakan antara lain untuk pengeluaran untuk belanja, bagi hasil pendapatan ke Desa/Kelurahan, Bagi hasil pendapatan ke desa/kelurahan, terdiri dari bagi hasil pajak ke Desa/Kelurahan, bagi hasil retribusi ke Desa/Kelurahan, bagi hasil pendapatan lainnya ke Desa/Kelurahan, pengeluaran untuk Pembiayaan, terdiri dari, pembayaran Pokok Pinjaman, penyertaan modal pemerintah, pemberian pinjaman kepada BUMD/BUMN/Pemerintah Pusat/Kepala Daerah otonom lainnya.

Menurut sifatnya, pengeluaran negara dibedakan menjadi 5 antara lain :

1. Pengeluaran Investasi
Pengeluaran investasi adalah pengeluaran yang ditujukan untuk menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa datang.

Misalnya, pengeluaran untuk pembangunan jalan tol, pelabuhan, bandara, satelit, peningkatan kapasitas SDM, dll.

2. Pengeluaran Penciptaan Lapangan Kerja
Pengeluaran untuk menciptakan lapangan kerja, serta memicu peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat.
3. Pengeluaran Kesejahteraan Rakyat
Pengeluaran Kesejahteraan Rakyat adalah pengeluaran yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kesejahteraan masyarakat, atau pengeluaran yang dan membuat masyarakat menjadi bergembira. Misalnya pengeluaran untuk pembangunan tempat rekreasi, subsidi, bantuan langsung tunai, bantuan korban bencana, dll.
4. Pengeluaran Penghematan Masa Depan
Pengeluaran penghematan masa depan adalah pendapatan yang tidak memberikan manfaat langsung bagi negara, namun bila dikeluarkan saat ini akan mengurangi pengeluaran pemerintah yang lebih besar di masa yang akan datang.

Teori mengenai pengeluaran pemerintah juga dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian yaitu :

2.1.6.1 Teori Makro

Pengeluaran pemerintah secara makro yaitu suatu tindakan untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, besarnya pengeluaran tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan.

Salah satu pendapat ahli dalam teori pengeluaran pemerintah yaitu teori Adolf Wagner, menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dan kegiatan pemerintah semakin lama semakin meningkat. Tendensi ini oleh Wagner disebut dengan hukum selalu meningkatnya peranan pemerintah. Inti teorinya yaitu makin meningkatnya peran pemerintah dalam kegiatan dan kehidupan ekonomi masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Wagner mengukur perbandingan pengeluaran pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dengan mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB. Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara

relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya.

2.1.6.2 Teori Mikro

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain. Teori mikro mengenai pengeluaran pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut :

Penentuan Permintaan

- U^i = $f(G, X)$
- G = vektor dari barang public
- X = vektor barang swasta
- i = individu; $= 1, \dots, m$
- U = fungsi utilitas

Penentuan Tingkat Output

- U_p = $g(X, G, S)$
- U_p = fungsi utilitas
- S = keuntungan yang diperoleh politisi dalam bentuk materi atau Kedudukan
- G = vektor barang publik
- X = vektor barang swasta

Kita asumsikan bahwa fungsi masyarakat diwakili oleh seorang pemilih :

$$\text{Max } U_i = f(X, G)$$

Selanjutnya, pemuasan dibatasi kendala anggaran sehingga rumusnya :

$$P_x X + t B < M_i$$

Keterangan :

- P = vektor harga barang swasta
- X = vektor barang swasta
- B_i = basis pajak individu 1
- M_i = total pendapatan individu 1
- T = tarif pajak

2.2 Peneliti Terdahulu

Berikut ini merupakan tabel mengenai ringkasan peneliti terdahulu :

Tabel 2.2
Peneliti Terdahulu

No	Peneliti (Tahun)	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Yogie Dahlly Saputro, Aris Soelistyo (2017)	Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Di Indonesia (Periode Tahun 2006 – 2015)	<p>Dependen : Utang Luar Negeri</p> <p>Independen: Defisit Anggaran, Cadangan Devisa, Ekspor Neto dan Utang Luar Negeri Tahun Sebelumnya</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cadangan devisa (CDV) berpengaruh positif terhadap utang luar negeri. 2. Utang luar negeri tahun sebelumnya (ULN_{t-1}) berpengaruh positif terhadap utang luar negeri. 3. Defisit anggaran (DA) tidak berpengaruh terhadap utang luar negeri. 4. Ekspor neto tidak berpengaruh terhadap utang luar negeri. 5. Secara Simultan, keempat variabel berpengaruh secara signifikan terhadap utang luar negeri.
2.	Maychel Christian Ratag, et. al (2018)	Analisis Pengaruh Produk Domestik Bruto, Defisit Anggaran dan Tingkat Kurs Terhadap Utang Luar Negeri Indonesia	<p>Dependen : Utang Luar Negeri</p> <p>Independen : Produk Domestik Bruto, Defisit Anggaran</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Produk domestik bruto mempunyai hubungan positif terhadap utang luar

		(Periode Tahun 1996-2016)	dan Tingkat Kurs	<p>negeri dan berpengaruh tidak signifikan.</p> <p>2. Defisit anggaran mempunyai hubungan positif terhadap utang luar negeri dan berpengaruh signifikan.</p> <p>3. Tingkat kurs mempunyai pengaruh negatif terhadap utang luar negeri dan berpengaruh tidak signifikan</p>
3.	Rehmat Ullah Awan , Akhtar Anjum and Shazia Rahim (2015)	An Econometric Analysis of Determinants of External Debt in Pakistan	<p>Dependen : External Debt</p> <p>Independen : Fiscal Debit, Nominal Exchange Rate, Trade Openness, Foreign aid and Terms of Trade</p>	<p>By applying ARDL model results depicted that</p> <p>3. Fiscal deficit, Nominal exchange rate and Trade openness are statistically significant determinants of external debt as they increase the debt burden of Pakistan.</p> <p>4. Foreign aid is also positively related to external debt but statistically insignificant.</p> <p>5. Terms of trade are negatively related to external debt being statistically insignificant.</p>

4.	Torki M. Al-Fawwaz (2016)	Determinants of External Debt in Jordan: An Empirical Study (1990–2014)	<p>Dependen : External Debt</p> <p>Independen : Trade Openness, Term of Trade, Exchange Rate, and Gross Domestic Product per Capita</p>	<p>The study revealed that there is a</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Positive statistically significant effect trade variable on the external debt in the long run 2. Negative statistically significant effect for the gross domestic product per capita variable (GDPpc) on the external debt.
5.	Salawati Ulfa dan T. Zulhan (2017)	Analisis Utang Luar Negeri Dan Pertumbuhan Ekonomi: Kajian Faktor – Faktor yang Mempengaruhi	<p>Dependen : Utang Luar Negeri dan Pertumbuhan Ekonomi</p> <p>Independen : Produk Domestik Bruto dan Investasi</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Produk domestik bruto berpengaruh signifikan secara positif terhadap utang luar negeri. 2. Pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh langsung terhadap investasi tetapi sebaliknya tidak.
6.	Neng Dilah Nur Fadillah AS dan Hady Sutjipto (2018)	Analisis Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Indonesia	<p>Dependen : Utang Luar Negeri</p> <p>Independen : Defisit Anggaran, Nilai Tukar Rupiah, LIBOR, Pembayaran Utang Luar Negeri dan Utang Luar Negeri Sebelumnya</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Defisit anggaran berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri. 2. Nilai tukar rupiah berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri. 3. Utang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh signifikan terhadap

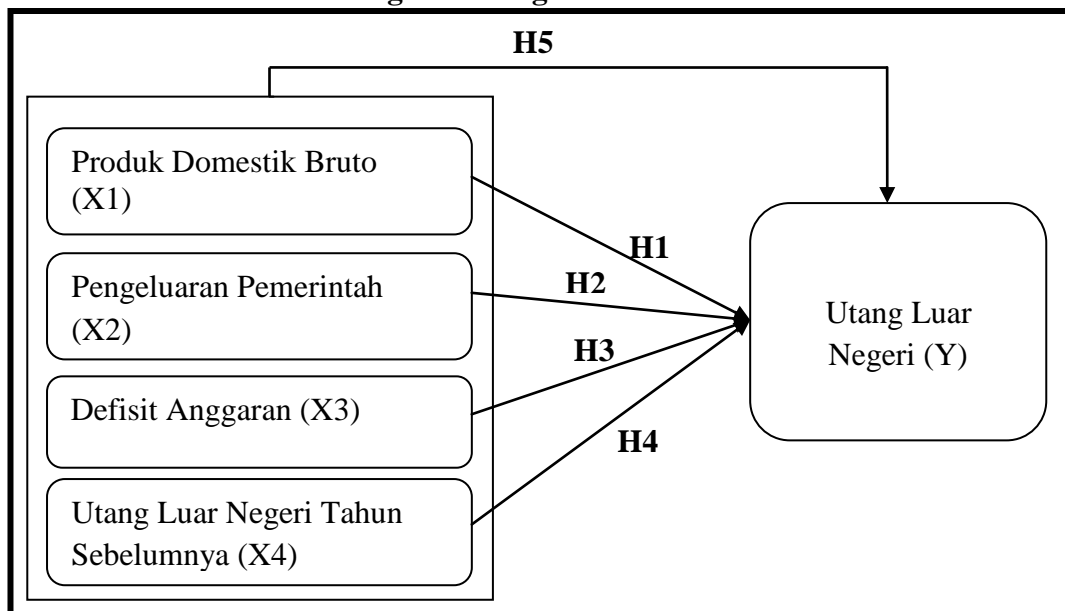
				<p>utang luar negeri.</p> <p>4. The London Inter Bank Offered Rate (LIBOR) tidak berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri.</p> <p>5. Pembayaran utang luar negeri tidak berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri.</p>
--	--	--	--	---

Sumber : data yang diolah, 2019

2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono (2016), “kerangka pemikiran merupakan konsep yang menggambarkan hubungan antara teori dengan berbagai faktor yang teridentifikasi sebagai masalah riset”. Berikut ini adalah kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini.

Gambar 2.1
Bagan Kerangka Pemikiran



Sumber : Data yang diolah, 2019

2.4 Hipotesis Penelitian

Menurut Sugiyono (2013), “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan”. Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H₁ : Produk Domestik Bruto (PDB) berpengaruh terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
- H₂ : Pengeluaran Pemerintah berpengaruh terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
- H₃ : Defisit Anggaran berpengaruh terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
- H₄ : Utang Luar Negeri Tahun Sebelumnya berpengaruh terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
- H₅ : Produk Domestik Bruto (PDB), Pengeluaran Pemerintah, Defisit Anggaran, dan Utang Luar Negeri Tahun Sebelumnya bersama – sama berpengaruh terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia.