

KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

- Analisis Urgensitas Pinjaman Luar Negeri Indonesia Dalam Rangka Pembiayaan Defisit APBN

- Phasing Out Kerosene Subsidy in Developing Countries. Case Study of India and Indonesia

- Kontribusi, Efektivitas, Efisiensi, dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai

- Studi Potensi Pendanaan *Climange Change* Pada Lembaga Keuangan Multilateral

- *Tax Harmonization* ASEAN Melalui ASEAN Tax Forum : Pembelajaran Dari Proses *Tax Harmonization* Eropa

Kaj. Eko. & Keu.	Vol. 15	No. 1	Jakarta 2011	ISSN 1410-3249	Terakreditasi B (No. Akreditasi : 308/AU2/P2MBI/08/2010)
------------------	---------	-------	--------------	----------------	--

KAJIAN

EKONOMI KEUANGAN



Pusat Kebijakan Ekonomi Makro
Badan Kebijakan Fiskal
Kementerian Keuangan RI

- Analisis Urgensitas Pinjaman Luar Negeri Indonesia Dalam Rangka Pembiayaan Defisit APBN
- Phasing Out Kerosene Subsidy in Developing Countries. Case Study of India and Indonesia
- Kontribusi, Efektivitas, Efisiensi dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pajak Pertambahan Nilai
- Studi Potensi Pendanaan *Climate Change* Pada Lembaga Keuangan Multilateral
- *Tax Harmonization* ASEAN Melalui ASEAN Tax Forum : Pembelajaran Dari Proses *Tax Harmonization* Eropa



KATA SAMBUTAN

Kami panjatkan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya Kajian Ekonomi dan Keuangan edisi ini ke hadapan pembaca sekalian. Pada edisi ini, kami menyajikan berbagai topik yang berkaitan dengan analisis dan dampak kebijakan publik di bidang ekonomi dan keuangan negara.

Kajian pada volume kali ini diisi oleh berbagai topik tulisan yaitu Analisis Urgensitas Pinjaman Luar Negeri Indonesia Dalam Rangka Pembiayaan Defisit APBN; *Phasing Out Kerosene Subsidy in Developing Countries. Case Study of India and Indonesia*; Kontribusi, Efektivitas, Efisiensi, dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai; Studi Potensi Pendanaan Climate Change Pada Lembaga Keuangan Multilateral; dan *Tax Harmonization ASEAN Melalui ASEAN Tax Forum : Pembelajaran Dari Proses Tax Harmonization Eropa*. Adapun para penulis yang berkontribusi pada penerbitan kali ini yaitu Abdul Aziz, Mahpud Sujai, M. Syarif Mulyadi, R. Nurhidajat, Sigit Setiawan, Suska dan Yuventus Effendi.

Demikianlah kata pengantar yang dapat kami sampaikan. Ibarat peribahasa tiada gading yang tak retak, maka kami menyadari kajian ini tentunya masih terdapat kekurangan baik yang disengaja maupun yang tidak kami sengaja. Oleh karena itu, kami mengharapkan masukan dari para pembaca guna perbaikan di masa yang akan datang. Selanjutnya, kami berharap jurnal ini dapat memberikan manfaat kepada para pembaca sekalian. Selamat membaca!

Jakarta, 2011
Dewan Redaksi



DAFTAR ISI

Cover	ii
Dewan Redaksi	iii
Kata Sambutan	v
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar	ix
ANALISIS URGENSITAS PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM RANGKA PEMBIAYAAN DEFISIT APBN	
Oleh: Abdul Aziz	1
<i>PHASING OUT KEROSENE SUBSIDY IN DEVELOPING COUNTRIES. CASE STUDY OF INDIA AND INDONESIA</i>	
Oleh: Mahpud Sujai	35
KONTRIBUSI, EFEKTIVITAS, EFISIENSI, DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENERIMAAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI	
Oleh: M. Syarif Mulyadi	51
Studi Potensi Pendanaan Climange Change Pada Lembaga Keuangan Multilateral	
Oleh: R. Nurhidajat dan Sigit Setiawan	73
<i>Tax Harmonization ASEAN Melalui ASEAN Tax Forum : Pembelajaran Dari Proses Tax Harmonization Eropa</i>	
Oleh: Suska dan Yuventus Effendi	87

DAFTAR TABEL

ANALISIS URGENSITAS PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM RANGKA PEMBIAYAAN DEFISIT APBN

Tabel 2.1.	Ringkasan APBN 2001-2009	4
Tabel 2.2.	Perkembangan Penerimaan Negara Pada APBN 2001 s.d. APBN 2009	5
Tabel 2.3.	Perkembangan Belanja Negara Pada APBN 2001 s.d. APBN 2009 ..	7
Tabel 3.1.	Penarikan Pinjaman Luar Negeri dan Defisit Anggaran	12
Tabel 3.2.	Penarikan dan Pembiayaan PLN Negara Indonesia Tahun Anggaran 2002 s.d. 2009	13
Tabel 3.3.	Rasio Pembayaran PLN Terhadap Penarikan PLN	14
Tabel 3.4.	Model Dugaan Pinjaman Luar Negeri Indonesia	15
Tabel 3.5.	<i>White Heteroskedasticity Test</i>	16
Tabel 3.6.	<i>Correlation Matrix</i>	16
Tabel 3.7.	<i>Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test</i>	17
Tabel 3.8.	Pembiayaan Non Utang 2010 dan 2011	25
Tabel 3.9.	Perkembangan Pinjaman Pemerintah Negara Indonesia Tahun 1998 dan 2009	27

PHASING OUT KEROSENE SUBSIDY IN DEVELOPING COUNTRIES. CASE STUDY OF INDIA AND INDONESIA

Table 3.1.	<i>Fuel Subsidy in India</i>	45
------------	------------------------------------	----

STUDI POTENSI PENDANAAN CLIMATE CHANGE PADA LEMBAGA KEUANGAN MULTILATERAL

Tabel 5.1.	Distribusi Proyek CDM di Asia Tenggara	78
------------	--	----

TAX HARMONIZATION ASEAN MELALUI ASEAN TAX FORUM : PEMBELAJARAN DARI PROSES TAX HARMONIZATION EROPA

Tabel 2.1.	Perkembangan Harmonisasi Pajak Uni Eropa	94
Tabel 3.1.	Tarif Pajak Tidak Langsung Negara ASEAN	95
Tabel 3.2.	Tarif Pajak Penghasilan Badan Negara ASEAN	96
Tabel 3.3.	Daftar <i>Tax Treaty</i> Indonesia dengan Negara ASEAN	96
Tabel 3.4.	Daftar <i>Tax Treaty</i> Antar Negara ASEAN	97
Tabel 3.5.	Intra- and Extra-ASEAN Trade, 2009	98
Tabel 3.6.	Rasio Penerimaan Pajak terhadap PDB dari Negara Anggota ASEAN Periode 1996-2009	99
Tabel 3.7.	Tarif Pajak Tidak Langsung Negara Uni Eropa 2004-2009	100
Tabel 3.8.	Tarif Pajak Langsung Negara Uni Eropa 1999-2009	101

DAFTAR GAMBAR

ANALISIS URGENSITAS PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM RANGKA PEMBIAYAAN DEFISIT APBN

Grafik 3.1.	Komposisi SUN Tidak Ideal	27
Grafik 3.2.	Komposisi SUN Ideal	27

PHASING OUT KEROSENE SUBSIDY IN DEVELOPING COUNTRIES. CASE STUDY OF INDIA AND INDONESIA

Picture 3.1.	Fuel Subsidy Formula	39
Picture 3.2.	Kerosene to LPG Conversion Road Map	41
Picture 3.3.	Consumption Volume of Kerosene and LPG	43
Picture 3.4.	The Amount of Subsidized Kerosene and LPG	43
Picture 3.5.	Proportion of Kerosene to LPG Usage	44
Picture 3.6.	Estimated Amount of Subsidy Diversion in India	46

KONTRIBUSI, EFEKTIVITAS, EFISIENSI, DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENERIMAAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

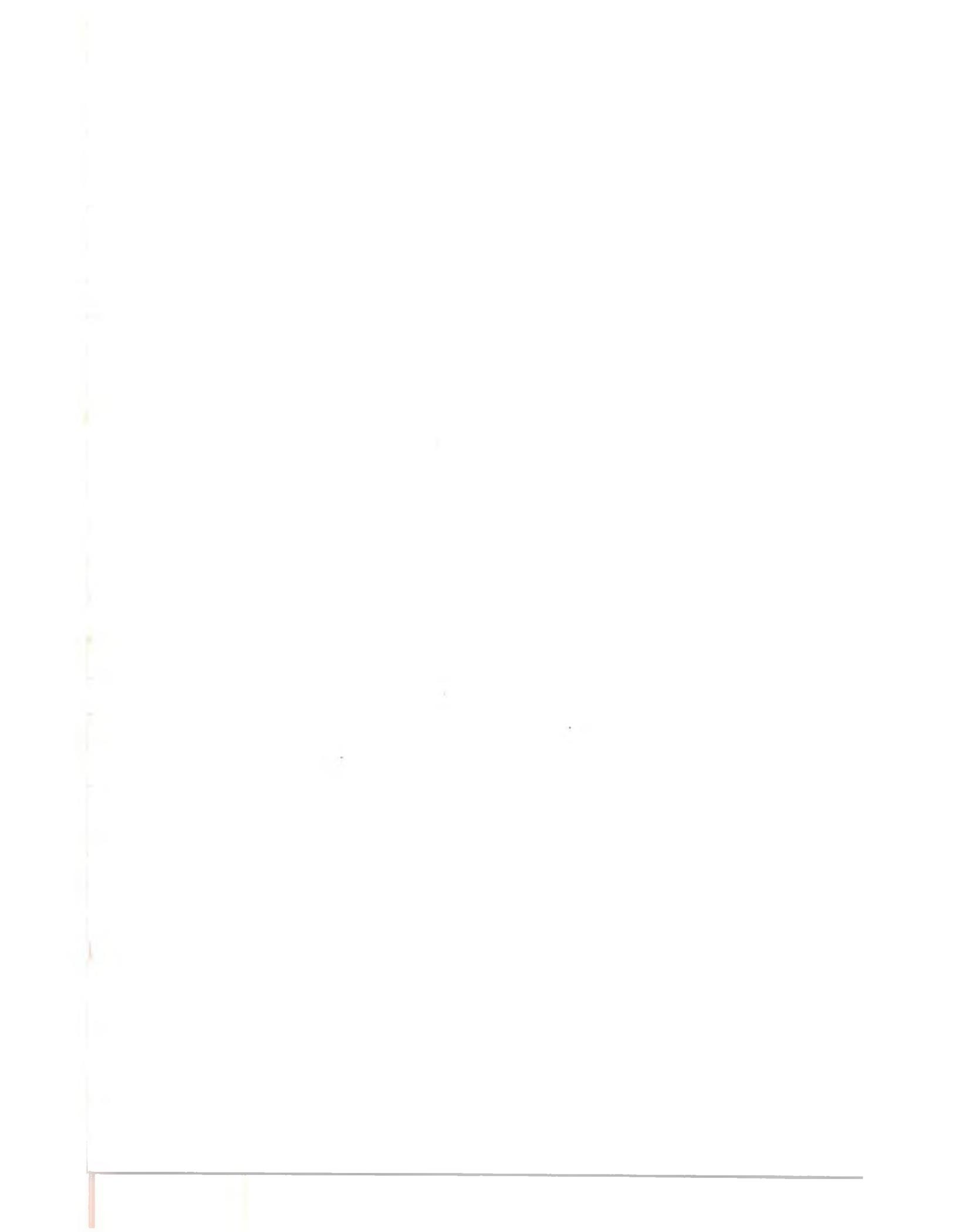
Grafik 3.1.	Tax Ratio (dalam persen)	60
Grafik 3.2.	Perkembangan PDB, Konsumsi Nasional dan Penerimaan PPN (dalam miliar Rp)	61
Grafik 3.3.	Peran PPN dan PPh Terhadap Total Penerimaan Perpajakan (dalam persen)	62
Grafik 3.4.	Kontribusi Penerimaan PPN dan PPh Dalam Membiayai Belanja Pemerintah(dalam persen)	64
Grafik 3.5.	Perkembangan Penerimaan Pajak (dalam miliar rupiah)	65
Grafik 3.6.	Kinerja Penerimaan PPN	66
Grafik 3.7.	Potensi dan Realisasi PPN (dalam triliun RP)	67
Grafik 3.8.	Gap Antara Potensi dan Realisasi PPN (dalam triliun RP)	67

STUDI POTENSI PENDANAAN CLIMANGE CHANGE PADA LEMBAGA KEUANGAN MULTILATERAL

Gambar 3.1	Diagram Mekanisme Kerja CDM	76
Gambar 6.1	Mobilisasi Pembiayaan Dengan Mekanisme Pasar	81

TAX HARMONIZATION ASEAN MELALUI ASEAN TAX FORUM : PEMBELAJARAN DARI PROSES TAX HARMONIZATION EROPA

Gambar 2.1	Degree of Harmonization	89
------------	-------------------------------	----



MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi B****(No. Akreditasi : 306/AU2/P2MBI/08/2010)****Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011***Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.***ABSTRAKSI****Aziz, Abdul, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)****Analisis Urgensitas Pinjaman Luar Negeri Indonesia Dalam Rangka Pembiayaan Defisit APBN****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011, halaman 1-34**

Dalam rangka menutup defisit anggaran (yaitu selisih kurang antara pendapatan negara dan belanja negara) biasanya setiap negara mencari sumber-sumber pembiayaan agar pembangunan yang telah direncanakan dapat berjalan dengan baik. Salah satu cara pembiayaan defisit anggaran negara tersebut adalah dengan mengajukan pinjaman luar negeri (PLN), hal ini juga dilakukan oleh Negara Indonesia. Permasalahannya adalah apakah PLN tersebut merupakan cara terbaik dalam rangka menutup defisit APBN mengingat setiap tahunnya PLN memberatkan kinerja APBN. Selanjutnya adakah cara lain yang lebih baik (preventif dan atau responsif) dalam rangka menghindari / membiayai defisit tersebut? Penelitian ini mencoba menganalisis secara kualitatif dan dibantu dengan analisis kuantitatif (melalui model ekonometrik) hubungan antara PLN dan defisit APBN serta menilai urgensitas PLN negara Indonesia dalam rangka menutup defisit anggaran (APBN) beserta alternatif solusi yang lebih baik.

Kata kunci: defisit APBN, pembiayaan, dan PLN

Sujai, Mahpud, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)***Phasing Out Kerosene Subsidy In Developing Countries. Case Study of India and Indonesia*****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011, halaman 35 - 50**

Subsidy is one of the main problems that burden the budget in some developing countries. Indonesia and India have similarities in dealing with efforts to reduce energy subsidies, especially kerosene. This study aims to explain the impact of the kerosene subsidy to the state budget of India and

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

ISSN 1410-3249

KEK Terakreditasi B

(No. Akreditasi : 306/AU2/P2MBI/08/2010)

Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Indonesia, to explore and propose the alternative solutions to solve the problems occurred in relation with the implementation of the kerosene subsidy in both countries and to elaborate the strategy made by the government of both countries in reducing kerosene subsidy. This study used qualitative methods to explore ways of collecting information through data analysis in various types of both primary and secondary. The analysis used in this research is descriptive analysis in which researchers performed interpretation of data. From the analysis conducted, both countries succeeded in reducing the burden of subsidies for kerosene with a variety of strategies fit with the characteristics of each country.

Keywords: Kerosene Subsidy, budget, India, Indonesia

Mulyadi, M. Syarif, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)

Kontribusi, Efektivitas, Efisiensi, dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011, halaman 51-72

This paper examines the contribution, the effectiveness, and the efficiency of value added tax (VAT) revenue. It also investigates the variables affecting the value added tax revenue. Using the ratio of VAT revenue to total government expenditures as the measurement of the contribution shows that VAT revenue contribution is 33 percent in average lower than income tax revenue contribution. Meanwhile the effectiveness of VAT is around 3,5 percent, still below the income tax effectiveness. In addition, the c-efficiency ratio is 0.50 in average which means that every 1 point increase in VAT tax rate results in an increase in VAT revenue by 0,50 percent of GDP. Furthermore, using ordinary least square estimation, the VAT revenue is determined by tax base, regulations, and the exemption policy where household and government consumption as tax base have positive and significant effect on VAT whereas previous import has a negative effect on VAT revenue.

Key words : Value added tax, efficiency and effectiveness

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN**ISSN 1410-3249****KEK Terakreditasi B****(No. Akreditasi : 306/AU2/P2MBI/08/2010)****Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011**

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Nurhidajat, R, dan Setiawan, Sigit, et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)

Studi Potensi Pendanaan *Climate Change* Pada Lembaga Keuangan Multilateral

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011, halaman 73 – 86

Climate Change has adversely brought impacts to a large number of countries all over the globe, including Indonesia. The issues regarding climate change impacts have become primary concerns in managing sustainable economic development in Indonesia. In striving to tackle those impacts, funding will be a key element. While the State Budget has allocated a particular amount of funding, other sources of external funding is actually expected, including those from multilateral financial institutions. ADB is one of the multilateral donor institutions that provide climate change adaptation and mitigation related fund. In this study, the potentially utilized financing sources of the donor institution by Indonesia is explored, both solely from the individual institution or in cooperation with other donors. The potential financing source aspects which are analyzed cover funding mechanisms, types of funding, and the fund allocation provided. Other key aspects such as assessment and evaluation criteria employed by ADB to approve a particular project to finance under its portfolio are also explored, completed with several project examples under ADB funding.

Keywords : climate change, lembaga keuangan multilateral, ADB, skema pembiayaan, kriteria kelayakan proyek

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

ISSN 1410-3249

KEK Terakreditasi B

(No. Akreditasi : 306/AU2/P2MBI/08/2010)

Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Suska, dan, Effendi, Yuventus et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan)

Tax Harmonization ASEAN Melalui Asean Tax Forum Pembelajaran Dari Proses Tax Harmonization Uni Eropa

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 15 Nomor 1 Tahun 2011, halaman 87 - 106

ASEAN Tax Forum was established in the ASEAN Minister of Finance meeting in Bali April 2011. The forum consists of tax authority among ASEAN countries intended for exchange of information on the tax regime and instruments among Member States as well as to work on the issues of avoidance of double taxation and addressing withholding tax to further support the building of a competitive ASEAN Economic Community. The tax harmonization process among member states of ASEAN needs several stages to be taken. Tax Treaty as the step to eliminate the double taxation still not implemented by all ASEAN members. Tax rate particularly corporate tax rate is varying among countries. Learning the lesson from European Union, the direction of tax harmonization is to establish the common tax base while tax rate still differentiate among member states.

Keywords: Tax Harmonization, ASEAN, Uni Eropa, Tarif

ANALISIS URGENSITAS PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM RANGKA PEMBIAYAAN DEFISIT APBN

Oleh :
Abdul Aziz¹

Abstraksi

Dalam rangka menutup defisit anggaran (yaitu selisih kurang antara pendapatan negara dan belanja negara) biasanya setiap negara mencari sumber-sumber pembiayaan agar pembangunan yang telah direncanakan dapat berjalan dengan baik. Salah satu cara pembiayaan defisit anggaran negara tersebut adalah dengan mengajukan pinjaman luar negeri (PLN), hal ini juga dilakukan oleh Negara Indonesia. Permasalahannya adalah apakah PLN tersebut merupakan cara terbaik dalam rangka menutup defisit APBN mengingat setiap tahunnya PLN memberatkan kinerja APBN. Selanjutnya adakah cara lain yang lebih baik (preventif dan atau responsif) dalam rangka menghindari / membiayai defisit tersebut? Penelitian ini mencoba menganalisis secara kualitatif dan dibantu dengan analisis kuantitatif (melalui model ekonometrik) hubungan antara PLN dan defisit APBN serta menilai urgensitas PLN negara Indonesia dalam rangka menutup defisit anggaran (APBN) beserta alternatif solusi yang lebih baik.

Kata kunci: defisit APBN, pembiayaan, dan PLN.

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pinjaman luar negeri adalah salah satu bagian dari kebijakan fiskal (APBN) yang merupakan konsekuensi dari profil APBN yang mengalami defisit dimana belanja/pengeluaran negara lebih besar dari penerimaan negara. Kondisi defisit inilah yang mengharuskan setiap negara di dunia (termasuk Indonesia) melakukan pembiayaan (*financing*) dengan berbagai cara yang dianggap baik oleh negara-negara tersebut dan salah satu diantaranya adalah dengan PLN. PLN selama ini dianggap pemerintah sebagai instrumen utama dalam rangka pembiayaan defisit APBN dan dalam rangka pembayaran kembali PLN tahun-tahun sebelumnya yang telah jatuh tempo (yang harus dibayar pokok dan cicilan PLNnya). Disamping itu,

¹ Peneliti pada Pusat Pengelolaan Resiko Fiskal Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, alamat email: kingabaz@gmail.com

penarikan PLN ini juga karena pemerintah harus tetap melakukan belanja negara yang mendesak lainnya meskipun penerimaan negara sudah tidak mencukupi lagi.

1.2. Permasalahan

Permasalahan yang cukup mendasar adalah bahwa beban PLN Indonesia telah mencapai Rp1.700 Triliun (pada tahun 2009) dan setiap tahunnya harus membayar cicilan pokok dan bunga PLN sebesar \pm Rp50 Triliun atau hampir sama dengan jumlah PLN yang ditarik pada setiap tahunnya. Kondisi seperti ini akan memberatkan pemerintah dalam merencanakan belanja-belanja negara yang berkualitas yang dapat mendorong pembangunan nasional kearah yang lebih baik.

Permasalahan lainnya adalah adanya hipotesa bahwa defisit APBN harus selalu ditutup dengan PLN, sejauh manakah hubungan diantara keduanya dan apakah ada alternatif solusi lainnya?

1.3. Tujuan Penelitian

Melihat gambaran singkat permasalahan di atas maka penelitian ini akan mencoba melakukan:

- (1) Menganalisis kaitan antara defisit APBN dan PLN secara kualitatif dan kuantitatif;
- (2) Mengkaji urgensi PLN dan merekomendasikan alternatif solusi pembiayaan defisit APBN.

1.4. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan memberikan analisis tentang urgensi PLN bagi pembiayaan defisit anggaran dan solusi alternatif yang ditawarkan. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan metode kuantitatif regresi berganda dengan kriteria *Ordinary Least Square* (OLS) antara variabel terikat (yaitu : Pinjaman Luar Negeri) dengan variabel bebas (yaitu : Defisit APBN Tahun Berjalan, Defisit APBN Tahun Lalu dan Pinjaman Luar Negeri Tahun Sebelumnya).

Bentuk umum model dalam *paper* ini (sebelum diuji) adalah sebagai berikut :

$$Y_t = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon \dots\dots\dots (1)$$

Dimana :

- Y_t = Pinjaman Luar Negeri(PLN_t)
- α = Konstanta
- β = Koefisien regresi
- X_1 = Defisit Anggaran (DEF_t)
- X_2 = Defisit Anggaran Tahun Lalu (DEF_{t-1})

X_3 = Pinjaman Luar Negeri Tahun Lalu (PLNL_{Lalu} atau PLN_{t-1})

ε = *Error terms*

Data time series masing-masing variabel dari tahun anggaran 1979/1980 s.d. tahun anggaran 2009 yang diperoleh dari Kementerian Keuangan kecuali data Defisit APBN dan Pinjaman Luar Negeri tahun anggaran 1979/1980 s.d. tahun anggaran 1995/1996 diperoleh dari buku Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan PLN Luar Negeri yang ditulis oleh Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri (April 2003).

Untuk memperoleh bentuk persamaan regresi berganda maka dilakukan pengolahan data dengan menggunakan program *evIEWS* 5.1. Bentuk persamaan regresi yang diperoleh, akan diuji melalui beberapa kriteria/pengujian yaitu:

- (1) kriteria statistika (uji diagnostik) yang terdiri dari uji R^2 (koefisien determinasi) dan *adjusted* R^2 , uji signifikansi simultan (uji statistik F), dan uji signifikansi parameter individual (Uji Statistik t);
- (2) kriteria ekonometrik yang terdiri dari uji heteroskedastisitas, multikolinieritas, dan autokorelasi;
- (3) kriteria ekonomi yaitu untuk melihat kesesuaian tanda positif atau negatif pada hasil output regresi dengan berdasarkan teori/*sense* yang ada/berkembang.²

Sebagai informasi tambahan, penulis telah menentukan bahwa tingkat signifikansi (α = alpha) pada model regresi ini adalah sebesar 5%.

II. KERANGKA TEORI DAN GAMBARAN UMUM

2.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Dasar dari penyusunan APBN adalah ketentuan yang ada dalam pasal 23 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (2) Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.*"

Disamping itu, penyusunan rancangan APBN juga mengacu pada ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Kerangka Ekonomi

² Abdul Aziz (2007). Hal 3 - 8

Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal yang telah disepakati dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dan DPR.

APBN adalah salah satu sarana Pemerintah Pusat dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya dalam kegiatan perekonomian. Dalam hal ini, ada tiga fungsi Pemerintah yang harus dilaksanakan yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Agar fungsi-fungsi tersebut terlaksana dengan baik maka Pemerintah melakukan alokasi sumber-sumber ekonomi, distribusi barang dan jasa serta menjaga stabilitas perekonomian.

Pada RPJM (Rencana Pembangunan jangka Menengah) terdapat komitmen Pemerintah untuk senantiasa mendorong pertumbuhan ekonomi (*pro growth*), mengurangi pengangguran (*pro job*), dan mengentaskan kemiskinan (*pro poor*). Tiga komitmen ini menjadi strategi pemerintah dalam menjaga kesinambungan fiskal, stabilitas ekonomi makro dan memacu pertumbuhan sektor riil.

Dalam rangka mencapai kesinambungan fiskal maka Pemerintah melakukan optimalisasi pendapatan negara, peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja negara, pengelolaan defisit anggaran melalui pembiayaan yang terencana dengan baik, serta penurunan rasio pinjaman secara bertahap.³ Di bawah ini adalah *profile* singkat APBN dari tahun 2000 s.d. 2009.

Tabel 2.1.
Ringkasan APBN 2001-2009
(dalam triliun rupiah)

	Tahun Anggaran									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Penerimaan Negara dan Hibah	205,3	301,1	298,5	341,4	403,4	495,2	638,0	707,8	981,6	848,8
1. Penerimaan Dalam Negeri	205,3	300,6	298,5	340,9	403,1	493,9	636,2	706,1	979,3	847,1
A. Pinjaman Perpajakan	115,9	185,5	210,1	242,0	280,6	347,0	409,2	491,0	658,7	619,9
B. PNPB	89,4	115,1	88,4	98,9	122,5	146,9	227,0	215,1	320,6	227,2
2. Penerimaan Hibah	0,0	0,5	0,0	0,5	0,3	1,3	1,8	1,7	2,3	1,7
Belanja Negara	221,5	341,6	322,2	376,5	427,2	509,7	667,1	757,7	985,9	937,4
1. Belanja Pemerintah Pusat	188,4	260,5	224,0	256,2	297,5	361,2	440,0	504,6	693,4	628,8
2. Transfer Ke Daerah	33,1	81,1	98,2	120,3	129,7	150,5	226,2	253,3	292,4	308,6
3. Suspend	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,0	0,9	-0,2	0,1	0,0
Surplus/Defisit	-16,2	-40,5	-23,7	-35,1	-23,8	-14,5	-29,1	-49,9	-4,3	-88,6
Pembiayaan										
1. Pembiayaan Dalam Negeri	5,9	30,2	17,0	34,6	48,9	21,4	56,0	69,0	102,5	128,1
2. Pembiayaan Luar Negeri (neto)	10,2	10,3	0,1	0,5	-28,1	-10,3	-26,6	26,6	18,4	15,5

Sumber: Kementerian Keuangan

2.2. Penerimaan Negara

Penerimaan negara merupakan penerimaan pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah,

³ Nota Keuangan dan RAPBN T.A. 2011 hal. II 45 II47.

pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya (Suparmoko: 2000; Yuzwar: 2003).

Jadi penerimaan negara dapat bersumber dari pajak, retribusi, penjualan barang dan jasa, pencetakan uang, pinjaman dan hibah.

Tabel 2.2 di bawah ini menggambarkan besaran penerimaan negara dari tahun 2000 Sampai dengan tahun 2009.

Tabel 2.2.
Perkembangan Penerimaan Negara Pada APBN 2001 s.d. APBN 2009
(dalam triliun rupiah)

Uraian	Tahun Anggaran									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Penerimaan Negara dan Hibah	205.3	301.1	298.5	341.4	403.4	495.2	638.0	707.8	981.6	848.8
1. Penerimaan Dalam Negeri	205.3	300.6	298.5	340.9	403.1	493.9	636.2	706.1	979.3	847.1
A. Penerimaan Perpajakan	115.9	185.5	210.1	242.0	280.6	347.0	409.2	491.0	658.7	619.9
B. PNBPN	89.4	115.1	88.4	98.9	122.5	146.9	227.0	215.1	320.6	227.2
2. Penerimaan Hibah	0.0	0.5	0.0	0.5	0.3	1.3	1.8	1.7	2.3	1.7

Sumber : Kementerian Keuangan (Data Diolah)

Kebijakan penerimaan negara dan hibah diarahkan untuk menopang kebijakan fiskal yang *sustainable* dengan mengoptimalkan penerimaan dalam negeri. Hal tersebut sesuai dengan perannya sebagai sumber pendanaan program-program pembangunan.

Seperti tergambar dalam tabel 2.2 bahwa penerimaan perpajakan merupakan kontributor terbesar bagi penerimaan dalam negeri (bahkan seluruh jenis penerimaan negara) sehingga perlu adanya upaya optimalisasi dalam pencapaian target yang telah ditetapkan. Pemerintah telah menetapkan kebijakan utama dalam upaya optimalisasi ini yaitu: (1) reformasi di bidang administrasi, (2) reformasi di bidang peraturan dan perundang-undangan, (3) reformasi di bidang pengawasan dan penggalan potensi. Reformasi administrasi perpajakan dilakukan melalui program modernisasi perpajakan yang berlangsung dari periode 2002 s.d. 2008, hasilnya adalah terbentuknya 331 kantor pelayanan pajak (KPP) modern. Kemudian dilanjutkan dengan reformasi berupa peningkatan manajemen sumber daya manusia serta teknologi informasi dan komunikasi yang dikemas dalam *Project for Indonesia Tax Administration Reform (PINTAR)* yang bertujuan untuk

meningkatkan kepatuhan sukarela wajib pajak, dan melaksanakan *good governance* melalui peningkatan transparansi dan akuntabilitas Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Reformasi di bidang peraturan dan perundangan dilakukan melalui amandemen tiga undang-undang perpajakan, yaitu: Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009. Reformasi di bidang pengawasan dan penggalian potensi dilakukan melalui pembangunan suatu metode pengawasan dan penggalian potensi penerimaan pajak yang terstruktur, terukur, sistematis, standar, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Sedangkan di bidang PNBPN, optimalisasi dilakukan melalui upaya: (1) meningkatkan produksi sumber daya alam (SDA), (2) meninjau dan menyempurnakan peraturan di bidang PNBPN, (3) meningkatkan pengawasan PNBPN, dan (4) meningkatkan kinerja BUMN.⁴

Semua upaya ini dimaksudkan agar penerimaan negara dapat menjadi sumber pendanaan bagi program-program pembangunan (pengeluaran negara).

2.3. Pengeluaran Negara

Menurut Zainul Basri, Yuawar dan Subri Mulyadi (2003), pengeluaran negara dapat diklasifikasikan ke dalam:

- 1) Pengeluaran yang merupakan investasi yang menambah kekayaan negara dan mendukung kekuatan ekonomi nasional di masa sekarang dan yang akan datang, seperti pengeluaran untuk belanja modal yaitu untuk pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, jaringan listrik, dan lainnya;
- 2) Pengeluaran yang langsung memberikan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, misalnya: pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), program beras untuk orang miskin (Raskin), dan lainnya;
- 3) Pengeluaran yang merupakan penghematan terhadap pengeluaran negara di masa yang akan datang, misalnya pengeluaran untuk mendukung kebijakan diversifikasi energi baru dan terbarukan pada masa sekarang akan berdampak pada penghematan energi fosil atau keuangan negara di masa yang akan datang jika dikelola dengan profesional;
- 4) Pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja yang lebih luas dan meningkatkan daya beli masyarakat, seperti belanja negara untuk mendukung program pemberian stimulus fiskal dalam rangka menghadapi dampak dari krisis ekonomi global.⁵

⁴ Nota Keuangan dan RAPBN T.A. 2011 hal. III1, III5 s.d. III6

⁵ Zainul Basri, Yuawar dan Subri Mulyadi (2003) hal. 49

Tabel 2.3 di bawah ini menggambarkan perkembangan belanja negara dari tahun anggaran 2001 s.d. 2009 dimana secara umum belanja negara dibagi dua yaitu belanja pemerintah pusat dan belanja transfer ke daerah. Pada kedua jenis belanja ini terlihat adanya kenaikan yang signifikan dari tahun ke tahun. Kenaikan belanja ini tentu saja harus ditopang dengan kenaikan penerimaan negara secara signifikan juga karena apabila tidak akan terjadi defisit anggaran yang semakin meningkat.

Tabel 2.3.
Perkembangan Belanja Negara Pada APBN 2001 s.d. APBN 2009
(dalam triliun rupiah)

Uraian	Tahun Anggaran									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belanja Negara	221.5	341.6	322.2	376.5	427.2	509.7	667.1	757.7	985.9	937.4
1. Belanja Pemerintah Pusat	188.4	260.5	224.0	256.2	297.5	361.2	440.0	504.6	693.4	628.8
2. Transfer Ke Daerah	33.1	81.1	98.2	120.3	129.7	150.5	226.2	253.3	292.4	308.6
3. Suspend	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.0	0.9	-0.2	0.1	0.0

Sumber : Kementerian Keuangan (Data Diolah)

2.4. Defisit APBN

Definisi dari defisit APBN (sebagaimana telah disebutkan di atas) adalah selisih kurang antara penerimaan negara dan pengeluaran negara. Artinya bahwa pengeluaran negara lebih besar dari penerimaannya. Adapun sebab-sebab terjadinya defisit APBN, antara lain sebagai berikut:

(a) Kondisi realisasi penerimaan negara yang lebih rendah dari target

Apabila realisasi penerimaan negara lebih rendah dibandingkan dengan yang telah direncanakan maka hal itu akan berpengaruh pada kebijakan untuk melakukan penghapusan atau pengurangan beberapa program/kegiatan yang ada pada Kementerian/Lembaga (K/L) atau non K/L. Namun penghapusan atau pengurangan program/kegiatan tersebut tidak mudah untuk dilakukan oleh pemerintah karena bagaimanapun juga untuk mencapai kinerja pembangunan yang baik seluruh rencana program/kegiatan harus dilaksanakan seoptimal mungkin apalagi banyak program/kegiatan tidak berdiri sendiri tetapi ada kaitannya dengan program/kegiatan lain. Apabila belanja harus tetap dilakukan meskipun penerimaan tidak mencapai target, maka APBN akan mengalami kekurangan dalam pendanaan (defisit anggaran).

(b) Pengeluaran negara akibat krisis ekonomi

Krisis ekonomi yang terjadi pada suatu negara dapat menyebabkan kondisi sosial, keuangan dan ekonomi negara tersebut menjadi tidak stabil, seperti naiknya harga-harga barang, menurunnya daya beli masyarakat, banyaknya PHK (pemutusan hubungan kerja) dan lainnya. Negara Indonesia sudah beberapa kali mengalami hal tersebut diantara yang terparah adalah krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 dan yang terbaru adalah krisis ekonomi pada tahun 2008 sebagai imbas dari krisis ekonomi global. Kondisi akibat krisis ini memaksa pemerintah melakukan kebijakan-kebijakan strategis yang berakibat pada pembengkakan pengeluaran negara diluar rencana/perhitungan awal. Hal inilah yang memicu terjadinya defisit anggaran karena pengeluaran membengkak sementara jumlah penerimaan tetap.

(c) Pengeluaran negara akibat inflasi

Penyusunan anggaran negara pada awal tahun, didasarkan asumsi-asumsi makro dan standar harga yang telah ditetapkan saat itu. Harga standar itu sendiri dalam perjalanan tahun anggaran, tidak dapat dijamin konsistensinya. Dengan kata lain, selama perjalanan tahun anggaran standar harga itu seringkali meningkat. Apabila terjadi inflasi maka biaya pembangunan program juga akan meningkat, sedangkan anggaran belanjanya tetap sama. Semuanya ini akan berakibat pada menurunnya kuantitas dan kualitas program/kegiatan sehingga anggaran belanja negara perlu direvisi (dalam hal ini ditambah).⁶

(d) Pengeluaran negara akibat nilai tukar rupiah melemah

Penurunan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing mengakibatkan beberapa kondisi negatif yang akan dialami negara Indonesia diantaranya adalah devisa negara yang diperoleh dari sisi ekspor barang/jasa berkurang karena dengan jumlah ekspor barang/jasa yang sama namun devisa yang diperoleh akan berkurang. Disamping itu, menurunnya nilai tukar rupiah akan berdampak pada meningkatnya nominal pinjaman luar negeri (PLN) dari kondisi sebelumnya dan kenaikan PLN ini bisa berlipat ganda seperti yang terjadi pada tahun 1997 - 1998 ketika nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat turun drastis dari sekitar Rp 2.000/US\$ menjadi sekitar Rp 12.000/US\$. Dengan bertambahnya nilai PLN yang berlipat ganda tersebut maka secara otomatis alokasi pengeluaran negara untuk pembayaran PLN akan berlipat ganda sehingga jika penerimaan negara tidak bertambah maka akan terjadi defisit anggaran pada APBN.

(e) Pengeluaran Negara Akibat Bencana Alam

Negara Indonesia termasuk negara yang rawan bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, dan lainnya sehingga pemerintah perlu melakukan alokasi belanja

⁶ Kunarjo (2001)

yang cukup besar pada APBN pada tahun tertentu (ketika terjadi bencana) yang terkadang bisa melebihi pagu awal yang telah ditetapkan sehingga bisa menjadi salah satu pemicu terjadinya defisit anggaran jika tidak diantisipasi dengan bertambahnya penerimaan negara pada tahun tersebut.

2.5. Dampak Defisit terhadap Ekonomi Makro

Kunarjo (2001) berpendapat bahwa defisit anggaran dapat berdampak pada beberapa variabel ekonomi makro⁷ yaitu:

(1). Dampak terhadap tingkat bunga

Defisit anggaran yang ditandai dengan berkurangnya pembiayaan pengeluaran negara karena kurangnya penerimaan negara yang berasal dari pajak. Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam meningkatkan anggaran, negara membutuhkan peningkatan modal yang hal ini akan berakibat pada permintaan terhadap uang yang semakin meningkat. Bertambahnya modal akan mendorong tingkat bunga ke level yang lebih tinggi, karena harga dari modal adalah bunga itu sendiri.

(2). Dampak terhadap tingkat inflasi

Pengeluaran negara yang digunakan untuk pembangunan proyek-proyek dengan biaya besar dan berjangka lama tidak dapat menghasilkan output (barang dan jasa) dalam waktu yang cepat. Di sisi lain negara telah membelanjakan uangnya antara lain untuk upah/gaji buruh/karyawan. Kenaikan upah/gaji tersebut berakibat meningkatnya daya beli masyarakat. Dengan meningkatnya daya beli masyarakat, namun tidak diimbangi dengan peningkatan pada sisi output tentunya akan mendorong harga-harga umum meningkat/bertambah pada suatu periode yang pada akhirnya akan terjadi inflasi.

(3). Dampak terhadap konsumsi dan tabungan

Dampak dari inflasi yang disebabkan defisit anggaran akan berakibat pada menurunnya pendapatan riil masyarakat. Menurunnya pendapatan riil masyarakat akan berakibat pada menurunnya jumlah konsumsi dan tabungan. Tabungan sangat penting sekali untuk mendorong investasi. Apabila pendapatan riil menurun, berarti tingkat konsumsi dan tabungan riil juga menurun, padahal tingkat tabungan riil akan berpengaruh terhadap tingkat investasi. Dengan berkurangnya tingkat tabungan tersebut maka tingkat investasi juga berkurang.

(4). Dampak terhadap tingkat pertumbuhan

Pertumbuhan ekonomi akan meningkat dengan meningkatnya nilai investasi, baik investasi dari negara maupun dari masyarakat. Faktor-faktor yang dapat

⁷ Kunarjo (2001), hal 4-6

mendorong peningkatan investasi adalah tidak hanya disebabkan oleh situasi keamanan yang kondusif tetapi juga oleh tingkat bunga yang rendah. Namun jika kondisi ini tidak tercapai terutama akibat tingkat bunga yang tinggi maka tingkat investasi akan turun sehingga akan mengakibatkan pada penurunan tingkat pertumbuhan.

(5). Dampak terhadap pengangguran

Terjadinya pengangguran menunjukkan terjadinya penurunan tingkat kesempatan kerja. Sementara itu, tingkat kesempatan kerja tergantung pada besarnya investasi yang dilakukan baik oleh negara maupun masyarakat. Namun, naiknya tingkat bunga akibat dari anggaran negara yang defisit (seperti yang telah diuraikan pada poin (1) di atas) akan berakibat pada menurunnya motivasi untuk investasi. Hal ini akan berakibat pada banyaknya proyek-proyek maupun perluasan proyek yang sudah ada tidak dapat dilanjutkan sehingga pada akhirnya berakibat pada PHK (pemutusan hubungan kerja) atau berkurangnya tenaga kerja baru yang masuk pada lapangan kerja. Sehingga dapat disimpulkan bahwa defisit anggaran secara tidak langsung berakibat pada kenaikan tingkat pengangguran.

2.6. Review Penelitian Sejenis Sebelumnya

Penelitian sejenis sebelumnya yang berhasil penulis temukan adalah penelitian tentang hubungan PLN dengan defisit APBN dan defisit transaksi berjalan yang dilakukan oleh Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri (2003) dengan menggunakan data input pada level (yaitu dalam miliaran rupiah) untuk tahun anggaran 1979/1980 s.d. 1995/1996.

Dalam penelitiannya, kedua penulis menggunakan analisis regresi linier berganda dengan metode OLS (*ordinary least squares*) untuk mengetahui seberapa besar defisit transaksi berjalan (X_1) dan defisit APBN (X_2) berhubungan dengan peningkatan pinjaman luar negeri (Y).

Adapun hasil dari regresi kedua penulis tersebut adalah sebagai berikut:

$$Y_t = -153,49 + 0,234X_1 + 1,009X_2 + e_t$$

dimana :

Y	=	Pinjaman Luar Negeri
X_1	=	Defisit Transaksi Berjalan
X_2	=	Defisit APBN
e	=	<i>Error term</i>

Dari model dugaan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa setiap kenaikan Rp1 miliar defisit transaksi berjalan diduga akan menaikkan pinjaman luar negeri Rp234 juta pada tahun yang sama dengan asumsi bahwa semua variabel lain *ceteris paribus* dan setiap kenaikan Rp1 miliar defisit APBN diduga akan menaikkan

pinjaman luar negeri Rp1, 009 miliar rupiah (*satu miliar sembilan juta rupiah*) pada tahun yang sama dengan asumsi bahwa semua variabel lain *ceteris paribus*.

III. ANALISIS

3.1. Sekilas Tentang Pinjaman Luar Negeri Indonesia

Pinjaman yang dilakukan oleh Negara Indonesia terdiri dari pinjaman dalam negeri (domestik) dan pinjaman luar negeri. Pinjaman dalam negeri biasanya berasal dari masyarakat Indonesia secara umum, dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan dari Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Sedangkan pinjaman luar negeri (PLN) biasanya bersumber dari lembaga-lembaga multilateral seperti: *World Bank*, *Asian Development Bank (ADB)*, *Islamic Development Bank (IDB)* atau dari negara-negara sahabat yang menjalin hubungan baik dengan negara Indonesia (bilateral). PLN biasanya berbentuk pinjaman program yang ditujukan untuk pelaksanaan program-program tertentu seperti program pemberantasan korupsi, program mitigasi *climate change*, program pemberdayaan masyarakat, program pemberantasan gerakan terorisme, dan lainnya yang biasanya berbentuk nonfisik. Adapun bentuk PLN lainnya adalah pinjaman proyek yang langsung ditujukan kepada proyek-proyek tertentu seperti: proyek pembangunan infrastruktur tertentu (jalan, jembatan, gedung, dan lain-lain), proyek pembangunan pembangkit listrik tenaga panas bumi, dan lainnya yang biasanya berbentuk fisik.

Pinjaman luar negeri yang di maksud dalam kajian ini adalah pinjaman yang ditujukan untuk kepentingan negara (*public finance aid*) yang digunakan untuk pembiayaan anggaran yang defisit. Pinjaman luar negeri adalah arus modal asing yang berasal dari suatu negara, kelompok negara atau lembaga multi internasional ke negara-negara yang membutuhkan dengan karakteristik sebagai berikut:

- (1) Berbentuk bantuan dana *non commercial* karena memang untuk pembiayaan pembangunan;
- (2) Bersifat *concessional* dalam arti bahwa syarat pinjaman, seperti suku bunga, tenggang waktu (*grace periode*) dan jangka waktu pengembalian PLN yang sangat lunak jika dibandingkan dengan pinjaman komersial sehingga pinjaman luar negeri disebut sebagai pinjaman lunak (*soft loan*) atau pinjaman konsesional (*concessional loan*).

Secara analitis dapat dikatakan bahwa PLN adalah salah satu bentuk pengalihan sumber daya dari negara-negara pemberi donor ke negara-negara penerima bantuan berupa (a) penanaman modal asing (*private foreign investment*),

(b) bantuan tehnik dan pengetahuan manajerial dan tehnikal, dan (c) bantuan publik dalam bentuk natura (*public aid in kind*).⁸

PLN harus diartikan hanya sebagai pelengkap untuk menutupi seluruh belanja negara jika penerimaan negara ternyata tidak mencukupi.

Di bawah ini adalah data PLN dan defisit anggaran dengan tidak menampilkan tahun-tahun anggaran yang mengalami surplus anggaran yaitu: tahun anggaran 1990/1991, 1995/1995, 1995/1996, 1996/1997 dan 1997/1998.

Tabel 3.1.
Penarikan Pinjaman Luar Negeri dan Defisit Anggaran (milyar rupiah)

Tahun Anggaran	Defisit APBN	Pinjaman LN	Tahun Anggaran	Defisit APBN	Pinjaman LN
1979/1980	745.70	7,775.10	1998/1999	11,200.00	51,000.00
1980/1981	1,066.80	1,120.60	1999/2000	14,700.00	49,600.00
1981/1982	1,606.70	1,558.60	2000/2001	16,100.00	17,800.00
1982/1983	2,033.90	2,006.00	2001/2002	40,500.00	26,160.00
1983/1984	2,405.50	2,543.10	2002/2003	23,700.00	18,890.00
1984/1985	1,849.40	1,780.70	2003/2004	35,100.00	20,360.00
1985/1986	2,807.10	2,829.50	2004	23,800.00	18,430.00
1986/1987	5,422.60	5,513.00	2005	14,400.00	26,840.00
1987/1988	5,379.80	5,555.60	2006	29,100.00	26,110.00
1988/1989	9,838.30	10,124.30	2007	49,800.00	34,070.00
1989/1990	8,224.90	8,330.30	2008	4,100.00	45,010.00
1991/1992	9,545.50	9,975.10	2009	88,600.00	52,480.00
1992/1993	11,649.10	11,097.90	2010	133,700.00	53,980.00
1993/1994	12,604.90	10,725.50			

Sumber: Basri, Yuzwar Zainul (2003) dan Kementerian Keuangan

Sementara itu, jika dilihat dari rasio PLN Indonesia dibandingkan dengan jumlah PDB Indonesia memang selalu mengalami penurunan yaitu dari 47% (2005), 39%(2006), 35%(2007), 33% (2008), 28%(2009) dan 25% (2010).⁹ Namun demikian rasio seperti ini bisa menyesatkan karena sesungguhnya jumlah PLN negara Indonesia selalu mengalami kenaikan (seperti pada tabel 3.1 di atas) sedangkan penggunaan PDB sebagai rasio juga tidak seluruhnya menunjukkan kepemilikan dan kekayaan negara Indonesia (karena masih memperhitungkan kepemilikan dan kekayaan asing) sehingga tidak menunjukkan kemampuan riil dari negara untuk membayar pinjaman-pinjamannya.

Negara Indonesia seperti dalam lingkaran setan karena sebenarnya hampir dan bahkan lebih dari 100% penarikan PLN itu digunakan hanya untuk menutupi pembayaran pokok dan cicilan PLN setiap tahunnya sehingga pembiayaan PLN secara *netto* sebenarnya selalu bernilai negatif (seperti tampak pada tabel 3.2 di

⁸ Arsyad, Nurjaman: 1992, hal 87-88.

⁹ Media Indonesia: 12 Agustus 2010;

bawah ini). Artinya PLN secara hakiki tidak begitu berdampak pada pembangunan di Indonesia secara keseluruhan karena sekedar 'gali lobang tutup lobang'.

Tabel 3.2.
Penarikan dan Pembiayaan PLN Negara Indonesia
Tahun Anggaran 2002 s.d. 2009 (dalam miliar rupiah)¹⁰

Tahun	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Penarikan PLN (bruto)	18,89	20,36	18,43	26,84	26,11	34,07	45,01	52,48
Pembayaran Pokok dan Cicilan PLN	12,28	19,81	48,49	37,11	52,68	57,92	63,44	68,03
Pembiayaan PLN (neto)	6,63	-0,56	-	-	-	-	-	-
			28,06	10,27	26,57	23,86	18,42	15,55

Sumber: Kementerian Keuangan

PLN sebenarnya dapat mendorong aktivitas ekonomi pemerintah jika dilakukan dengan hati-hati dan penuh pertimbangan serta penggunaannya diarahkan secara produktif seperti membangun infrastruktur (seperti jalan, jembatan, dan lainnya) karena pembangunan infrastruktur diharapkan dapat memberikan pengaruh yang baik dan berkelanjutan, seperti dapat menciptakan lapangan kerja baru, melancarkan arus transportasi barang dan jasa sehingga akan mendorong ekonomi rakyat ke arah yang lebih baik. Jika penggunaan PLN tidak mempunyai *multiplier effect* terhadap kondisi ekonomi masyarakat dan negara maka dikhawatirkan bertambahnya penarikan PLN hanya akan memberatkan pembayaran PLN. Jadi, secara umum PLN harus benar-benar digunakan untuk belanja modal saja. Namun, yang selama ini terjadi adalah bahwa sebagian besar PLN negara Indonesia digunakan untuk membayar cicilan dan pokok PLN seperti pada tabel di atas.

Tabel 3.3 di bawah ini menggambarkan rasio pembayaran pokok dan cicilan PLN terhadap total penarikan PLN pada setiap tahunnya. Secara sederhana hal ini menegaskan pernyataan di atas (tentang sebgain besar PLN digunakan untuk membayar cicilan dan pkok PLN) serta menunjukkan bahwa jumlah pembayaran pinjaman (pokok dan cicilannya) adalah lebih besar dari jumlah penarikan PLN-nya terutama untuk tahun anggaran 1996/1997, 1997/1998, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, dan 2009.

¹⁰ Perkembangan Utang Negara (Pinjaman Luar Negeri dan Surat Berharga Negara), edisi Januari 2011

Tabel 3.3.
Rasio Pembayaran PLN Terhadap Penarikan PLN

	Tahun Anggaran													
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rasio Pembayaran Pokok dan Cicilan Utang thd Total Penarikan PLN	137%	130%	59%	41%	43%	61%	65%	97%	251%	138%	202%	169%	141%	133%

Sumber : Kementerian Keuangan (data diolah)

3.2. Model Dugaan Pinjaman Luar Negeri (PLN) Indonesia

Selain menjelaskan aspek kualitatif urgensi PLN, penulis juga mencoba melihat relevansi PLN dengan defisit anggaran melalui pengujian model dugaan.

Data yang digunakan dalam proses pengujian ini adalah data PLN dan defisit tahun anggaran 1979/1980 s.d. tahun anggaran 2010 dengan membuang data 5 (lima) tahun anggaran yang tidak terjadi defisit (namun terjadi surplus anggaran) selama rentang waktu tersebut sebagaimana telah disebutkan di atas. Cara membaca data tahunan di program *evIEWS* adalah sebagai berikut: untuk tahun anggaran yang dimulai bulan April sampai dengan bulan Maret tahun berikutnya maka ditulis di program *evIEWS* sebagai tahun dimulainya anggaran, contoh untuk tahun anggaran 2003/2004 maka ditulis/dibaca tahun 2003, sedangkan untuk tahun anggaran yang dimulai bulan Januari sampai dengan Desember maka ditulis dengan tahun yang sama, contoh tahun anggaran 2004 ditulis di program *evIEWS* tahun 2004.

Dengan memperhatikan penjelasan di atas maka meskipun penulis memasukkan data tahun anggaran dari 1979/1980 s.d. 2010 namun yang tertulis di program *evIEWS* adalah 1979 s.d. 2005 karena telah dikurangi 5 (lima) tahun anggaran yang surplus sebagaimana disebutkan di atas.

Setelah melalui beberapa pengujian model dugaan yaitu uji kriteria statistika, ekonometrika, dan ekonomi maka terpilih model dugaan PLN dengan variabel independen adalah defisit APBN tahun berjalan (DEF) serta PLN tahun sebelumnya/tahun lalu (PLN lalu) sehingga sampel tahun yang tertulis di *evIEWS* adalah tahun 1980 s.d. 2005 yang semuanya dalam format logaritma. Adapun model dugaannya dapat dilihat dalam tabel 3.4 berikut.

Tabel 3.4.
Model Dugaan Pinjaman Luar Negeri Indonesia

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.222324	0.915512	0.242841	0.8104
LOGDEF	0.444645	0.145480	3.056401	0.0058
LOGPLNLALU	0.542145	0.148870	3.641735	0.0014
R-squared	0.818646	Mean dependent var		9.284170
Adjusted R-squared	0.802159	S.D. dependent var		1.189826
S.E. of regression	0.529227	Akaike info criterion		1.677367
Sum squared resid	6.161782	Schwarz criterion		1.823632
Log likelihood	-17.96709	F-statistic		49.65475
Durbin-Watson stat	1.887158	Prob(F-statistic)		0.000000

Model dugaan pinjaman luar negeri diatas akan diuji melalui beberapa kriteria/pengujian sebagai berikut:

3.2.1. Kriteria Statistika (uji diagnostik)

3.2.1.1. Uji Adjusted R²

Pada output model dugaan di atas terlihat bahwa nilai Adjusted R² = 80,21%, hal ini dapat diartikan bahwa variabel bebas secara keseluruhan dalam model ini bisa menjelaskan variabel terikat (LogPLN) sebesar 80,21% sedangkan sisanya (\pm 19,79%) dijelaskan oleh variabel lain di luar model dugaan ini.

3.2.1.2. Uji Signifikansi Simultan (Uji Statistik F)

Untuk menguji signifikansi simultan, secara sederhana dapat dilihat pada tampilan output eviws yaitu dengan membandingkan nilai probabilitas F (Prob F-stat) dan tingkat signifikan (α = alpha) yang telah ditentukan sebelumnya yaitu sebesar 5%. Nilai *Probability* F-stat di atas adalah 0.000000 atau $< \alpha$ sehingga dapat disimpulkan bahwa semua variabel independen dalam model dugaan ini secara bersama-sama merupakan penjelas yang signifikan terhadap variabel terikat (Log PLN).

3.2.1.3. Uji Signifikansi Parameter Individual (Uji Statistik t)

Uji statistik t ini pada prinsipnya adalah untuk menunjukkan pengaruh suatu variabel bebas (independent) secara individual dalam menjelaskan variabel terikat (*dependent*) yang dalam hal ini adalah pinjaman luar negeri. Dari tampilan model dugaan di atas menunjukkan bahwa variabel defisit (LogDef) dan PLN tahun

sebelumnya (*Log PLN Lalu*) dapat menjelaskan variabel terikat secara individual karena masing-masing nilai t-statistiknya lebih kecil dari nilai α sebesar 5%.

3.2.2. Kriteria Ekonometrik

Model dugaan di atas perlu diuji secara ekonometrik untuk mengetahui apakah model tersebut mengandung pelanggaran asumsi regresi atau tidak, jika masih terdapat pelanggaran asumsi maka perlu dilakukan upaya untuk menghilangkannya melalui pengujian ekonometrik. Tiga pelanggaran asumsi tersebut adalah sebagai berikut:

3.2.2.1. Heteroskedastisitas

Definisinya adalah adanya kondisi variasi error peramalan yang tidak sama pada semua pengamatan [$E(u^2_i) = \sigma^2_i$]. Cara mendeteksinya dapat dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya adalah dengan menggunakan uji statistik "*White Heteroscedasticity*" dengan hipotesis :

H_0 : Homoskedastisitas

H_a : Heteroskedastisitas

Jika nilai $obs \cdot R^2 \leq \chi^2$ keputusannya adalah terima H_0 (begitu juga sebaliknya).

F-statistic	2.688381	Probability	0.053209
Obs*R-squared	10.35844	Probability	0.065693

Pada tampilan output di atas, terlihat bahwa nilai *Probability* $obsn \cdot R^2 = 0,065693$, hal ini berarti nilai $Prob n \cdot R^2 > 5\%$ atau dapat disimpulkan bahwa model ini adalah menerima $H_0 =$ Homoskedastisitas (model ini tidak mengandung penyakit heteroskedastisitas).

3.2.2.2. Multikolinieritas

Definisinya adalah adanya keterkaitan/korelasi yang kuat antar variable bebas. Untuk mendeteksinya dapat dilakukan dengan metode *correlation matrix* sebagai berikut:

	Log Def	Log PLNLalu
LogDef	1.000000	0.773895
LogPLNLalu	0.773895	1.000000

Tabel *Correlation matrix* di atas menunjukkan bahwa model ini telah terbebas dari pelanggaran asumsi multikolinieritas karena tidak ada korelasi yang kuat antar variabel bebas.

3.2.2.3. Autokorelasi

Definisinya adalah adanya korelasi antara data-data pengamatan, hal ini disebabkan karena munculnya suatu data dipengaruhi data sebelumnya. Asumsi ini biasanya terjadi pada data time series. Cara mendeteksi ada tidaknya asumsi ini adalah dengan menggunakan Uji *Breusch-Godfrey* (Uji Lagrange Multiplier / Uji LM) yang secara umum menggunakan hipotesis:

H_0 : Tidak Mengandung Autokorelasi

H_a : Autokorelasi

Apabila nilai Probabilitas dari $obs \cdot R^2 > \alpha$ maka model menerima hipotesis H_0 , artinya tidak mengandung asumsi autokorelasi.

Tabel 3.7.			
<i>Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test</i>			
<i>F-statistic</i>	0.490931	<i>Probability</i>	0.619241
<i>Obs*R-squared</i>	1.169895	<i>Probability</i>	0.557135

Tampilan output di atas menunjukkan bahwa nilai Probabilitas $obs \cdot R^2 = 0,557135$, hal ini berarti nilai Probabilitas $n \cdot R^2 > 5\%$ atau dapat dijelaskan bahwa model ini tidak mengandung pelanggaran asumsi autokorelasi.

3.2.3. Kriteria Ekonomi

Kriteria ekonomi digunakan untuk melihat kesesuaian tanda (positif atau negatif) dan nilai/besaran dari koefisien variabel yang tampak di output model dengan teori/logika yang selama ini berlaku. Tanda positif menunjukkan bahwa apabila nilai variabel X (variabel bebas) mengalami peningkatan sebesar satu satuan maka nilai variabel Y (variabel terikat) akan meningkat juga sebesar nilai koefisien yang dihasilkan dari regresi tersebut. Namun jika hasilnya negatif maka berarti apabila nilai variabel X (variabel bebas) mengalami peningkatan sebesar satu satuan maka nilai variabel Y (variabel terikat) akan menurun sebesar nilai koefisien yang dihasilkan dari regresi tersebut.

Dari output model di atas menunjukkan bahwa tanda koefisien variabel X (bebas/ *independent*) yaitu variabel defisit (LogDef) dan variabel pinjaman luar negeri tahun sebelumnya (LogPLNLalu) adalah positif (+) sehingga hal ini telah sesuai dengan teori atau logika yang berlaku yaitu bahwa meningkatnya angka

defisit dan PLN tahun sebelumnya dapat meningkatkan angka PLN tahun berjalan.

11

3.2.4. Interpretasi dan Pembahasan Model

Setelah dilakukan pengujian statistik, ekonometrika dan ekonomi sebagaimana telah disebutkan di atas maka dapat disimpulkan bahwa secara umum model ini cukup signifikan sebagai penjelas dari PLN sehingga dapat diinterpretasikan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Bahwa jika defisit anggaran tahun berjalan tumbuh 1% maka PLN pada tahun yang sama akan tumbuh sebesar 0,44% dengan asumsi bahwa semua variabel lain dianggap tetap (*ceteris paribus*).
- (2) Bahwa jika PLN tahun yang lalu tumbuh 1% maka PLN pada tahun yang berjalan cenderung akan tumbuh sebesar 0,54% dengan asumsi bahwa semua variabel lain dianggap tetap (*ceteris paribus*);

Jika melihat interpretasi output model dugaan di atas terlihat bahwa pinjaman/utang luar negeri Indonesia dipengaruhi oleh adanya faktor PLN tahun-tahun sebelumnya. Hal ini dapat dibuktikan dengan kondisi riil bahwa pemerintah RI ketika akan berhutang/meminjam akan mempertimbangkan posisi PLN tahun-tahun sebelumnya baik secara jumlah maupun sumber donornya. Pada zaman orde baru, pemerintah Indonesia terus berhutang kepada CGI (sebelumnya IGGI) tahun demi tahun, bahkan ada semacam kebanggaan kalau bertambah hutangnya (tahun demi tahun) akan dianggap sebagai negara yang dapat dipercaya oleh negara lain. Namun yang paling substansi, menurut penulis, adalah bahwa dana yang didapat dari PLN tahun berjalan pada hakekatnya (sebagian besar) adalah untuk membayar cicilan pokok dan bunga PLN tahun-tahun sebelumnya meskipun pemerintah berdalih bahwa PLN digunakan hanya untuk pembangunan yang telah diprogramkan/untuk menutup defisit namun pada kenyataannya pembayaran cicilan pokok dan bunga PLN sangat membebani APBN.

Secara logis, defisit anggaran suatu negara memang akan mendorong pemerintah pada negara tersebut melakukan pembiayaan (*financing*) terhadap defisit tersebut dengan berbagai cara yang salah satunya adalah dengan berhutang ke luar negeri, jadi sangat logis jika pada model dugaan di atas menunjukkan bahwa kenaikan PLN Indonesia, salah satunya disebabkan oleh bertambahnya defisit anggaran meskipun persentase kenaikannya tidak begitu signifikan. Dengan angka *Adjusted R-squared* yang hanya mencapai 80,21% menunjukkan bahwa masih ada variabel-variabel lain yang mempengaruhi naik turunnya PLN negara Indonesia selain dua variabel di atas.

¹¹ Abdul Aziz (2006) hal. 4-8, 17-20

3.3. Beberapa Alternatif Pembiayaan Defisit

Diantara pilihan alternatif untuk menutup defisit anggaran yang dapat dilakukan oleh negara Indonesia adalah sebagai berikut:

3.3.1. Privatisasi BUMN

Privatisasi BUMN bisa menimbulkan efek samping yang perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah karena dampak terburuk adalah bisa mengancam kedaulatan negara. Ada beberapa macam model privatisasi seperti dijelaskan oleh Abdul Aziz (2006) yaitu:

- (a) **Initial Public Offering (IPO)** adalah bentuk privatisasi dengan cara melakukan penjualan saham perusahaan milik negara melalui pasar modal. Ada beberapa BUMN Indonesia yang dijual dengan model privatisasi seperti ini, antara lain PT Bank Mandiri (2003), PT PGN (2003), PT Aneka Tambang (1997), PT Telkom (1995), dan PT Timah (1995). Privatisasi BUMN melalui model IPO dinilai mempunyai beberapa keuntungan yaitu seperti: terjaganya transparansi dalam transaksi dan cenderung lebih mampu menghindari konsentrasi kepemilikan saham pada investor tertentu. Namun model inipun mempunyai kekurangan terutama berkaitan dengan daya serap pasar modal terhadap saham yang dijual tersebut. Apabila pasar modal tidak mampu menyerap jumlah saham yang ditawarkan maka harga saham yang diperoleh akan rendah. Hal ini tentu saja akan merugikan negara.
- (b) **Employee and Management Buy Out (EMBO)** adalah model penjualan saham kepada karyawan dan manajemen perusahaan. Tujuan dari penjualan saham BUMN dengan model ini antara lain untuk memberikan nilai tambah bagi perusahaan dengan mendayagunakan kemampuan sumber daya manusia (SDM) dan loyalitas karyawan kepada perusahaan. Program privatisasi model ini umumnya diterapkan untuk perusahaan-perusahaan yang peran SDM-nya tinggi. Pemerintah pertama kali melaksanakan model ini pada awal tahun 2004 yaitu pada perusahaan kontraktor PT Pembangunan Perumahan dan PT Adhi Karya.
- (c) **Strategic Sales (SS)** merupakan model privatisasi dengan cara melakukan penjualan saham hanya kepada mitra strategis dengan pertimbangan dan alasan tertentu. Umumnya pertimbangan/alasan yang digunakan oleh Pemerintah menggunakan model ini adalah karena harga yang ditawarkan oleh investor biasanya lebih tinggi daripada harga pasar. Disamping itu, model ini mengharuskan adanya komitmen investor (dalam bentuk kontrak tertulis) untuk mengembangkan perusahaan baik dari sisi alih teknologi, perluasan jaringan pemasaran maupun pendanaan untuk investasi. Kelemahan metode SS adalah bahwa model privatisasi ini dianggap kurang transparan dalam proses seleksi investor dan tidak memberikan kesempatan

bagi masyarakat luas untuk membeli saham. Beberapa BUMN yang menggunakan privatisasi dengan model ini antara lain adalah PT Indosat (2002).

(d) Akuisisi adalah model privatisasi dengan cara menjual suatu BUMN/perusahaan kepada BUMN/perusahaan lainnya, ini artinya BUMN/perusahaan yang dijual menjadi bagian dari BUMN/perusahaan yang membeli (mengakuisisi).

Pelaksanaan privatisasi model IPO dan SS biasanya menimbulkan kontroversi yang panjang di masyarakat terutama apabila ada investor asing yang membeli saham BUMN dalam jumlah/porsi yang cukup besar. Akan muncul kecurigaan dari berbagai pihak terhadap pemerintah karena dengan cara ini dianggap telah menggadaikan BUMN hanya untuk menutup defisit APBN. Kecurigaan ini semakin panjang lagi apabila BUMN yang dijual ke pihak asing tersebut dinilai sebagai BUMN yang potensial dan strategis. Seperti pada kasus privatisasi PT Indosat kepada Singtel Singapura dan privatisasi PT Semen Gresik kepada Cemex. Demikian pula model privatisasi EMBO dianggap kurang transparan, karena tidak melakukan penawaran ke pasar dan dikhawatirkan hanya menguntungkan sekelompok kecil manajemen BUMN.¹²

Sedangkan model akuisisi (menjual suatu BUMN kepada BUMN lain) dianggap bisa menimbulkan masalah baru terutama karena adanya aspek psikologis manajemen dan karyawan BUMN yang akan dijual tersebut. Ada tekanan-tekanan psikologis dan ketidakrekaan dari manajemen BUMN yang akan dijual tersebut untuk ditempatkan di bawah manajemen BUMN lain.

Pendeknya, menutup defisit anggaran dengan cara privatisasi biasanya menimbulkan efek samping bagi masyarakat misalnya dengan adanya pemutusan hubungan kerja (PHK), kerugian buat BUMN itu sendiri, berkurangnya aset negara bahkan bisa berakibat pada terancamnya kedaulatan negara jika yang diprivatisasi pada BUMN sektor strategis dan yang membeli adalah pihak asing yang secara politis berkepentingan terhadap hancurnya negara kesatuan Republik Indonesia.

3.3.2. Pencetakan Uang Baru

Salah satu yang dapat mengatasi defisit adalah meningkatkan penerimaan negara yang diantara melalui pencetakan uang baru. Namun mencetak uang baru untuk meningkatkan penerimaan negara dianggap sama dengan menciptakan inflasi bagi para pemegang uang tersebut karena ketika mencetak uang baru (=menambah jumlah uang beredar) berarti pemerintah membuat uang lama yang ada di tangan masyarakat berkurang nilainya, inilah yang disebut sebagai inflasi atau seperti pajak atas memegang uang.

¹² Aziz, Abdul (2006) hal 3-4.

Teori kuantitas uang ($MV=PT$) memberikan petunjuk bahwa pertumbuhan dalam jumlah uang beredar adalah faktor penting dalam tingkat inflasi.

N. Gregory Mankiw (seorang pengajar dari Harvard University yang telah menulis dalam bukunya *Macroeconomics*) mengatakan bahwa salah satu penyebab utama penyebab inflasi yaitu adanya pertumbuhan uang beredar.

Beberapa penelitian internasional (seperti yang dilakukan oleh Milton Friedman dan Anna Schwartz) menyimpulkan bahwa negara-negara dengan tingkat pertumbuhan uang yang tinggi cenderung memiliki tingkat inflasi yang tinggi, begitu pula sebaliknya.^{13 14} Sehingga cara inipun dianggap kurang tepat untuk mengatasi defisit APBN.

3.3.3. Melakukan Optimalisasi Penerimaan Serta Peningkatan Efisiensi dan Efektivitas Belanja Negara

Cara yang paling aman untuk menutup defisit anggaran adalah dengan 'menggenjot' penerimaan negara seoptimal mungkin tanpa menghambat pertumbuhan ekonomi dan memberatkan pelaku ekonomi. Pemerintah telah menetapkan beberapa kebijakan reformasi perpajakan (seperti disebutkan pada bagian terdahulu) yaitu reformasi di bidang administrasi, bidang peraturan, bidang pengawasan dan penggalian potensi, peningkatan manajemen sumber daya manusia serta teknologi informasi dan komunikasi. Kebijakan lain yang mungkin dapat dilakukan pemerintah adalah kebijakan ekstensi wajib pajak (menambah wajib pajak) yang selama ini belum terdaftar dan melakukan intensifikasi objek pajak melalui peningkatan variasi objek pajak dan peningkatan *tax rate*-nya sehingga angka *tax ratio* Indonesia bisa ditingkatkan di masa yang akan datang. Namun, kedua kebijakan dalam sektor pajak tersebut tentunya jangan sampai menghambat pertumbuhan ekonomi dan memberatkan pelaku ekonomi/perusahaan (misalnya dengan meningkatkan variasi objek pajak kepada wajib pajak tertentu, berakibat pada meruginya usaha dari wajib pajak/perusahaan tersebut yang pada akhirnya bisa berakibat pemutusan hubungan kerja para karyawannya, dan seterusnya). Kondisi ini perlu mendapat perhatian karena pengenaan pajak sebenarnya mempunyai dua fungsi, yaitu (1) fungsi anggaran (*budgetair*) yaitu pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya, (2) fungsi mengatur (*regulator*) yaitu pajak berfungsi sebagai instrumen untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

¹³ Mankiw N. Gregory (Harvard University), *Macroeconomics* 5th Edition, Worth Publishers, New York 2003

¹⁴ Abdul Aziz (2007) hal 13

Kebijakan lain dalam rangka meningkatkan penerimaan negara diantaranya adalah dengan melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan penerimaan-penerimaan negara sah lainnya.

Adanya upaya peningkatan optimalisasi penerimaan negara harus dibarengi oleh upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja negara. Penyerapan anggaran dari tahun ke tahun selalu tidak optimal dan menumpuk pada akhir tahun. Kondisi ini bisa berakibat pada tidak efisiensinya dan tidak efektifnya pengeluaran negara. Tidak efisien terlihat bahwa dengan menumpuknya penyerapan di akhir tahun maka cenderung menyebabkan penyelewengan dan pemborosan anggaran, amanah untuk melakukan pengeluaran negara berdasarkan kinerja (*output based*) -sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang Keuangan Negara nomor 17 tahun 2003- bisa dilanggar karena pengeluaran yang menumpuk pada periode yang sangat pendek berakibat pada pengeluaran yang berorientasi pada input (uang/dana) yaitu berorientasi pada bagaimana cara menghabiskan uang/dana yang telah tercantum dalam Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) masing-masing Kementerian/Lembaga tanpa memperhatikan dengan sungguh-sungguh kualitas output yang akan dicapai. Tidak efektifnya pengeluaran negara adalah karena ada kecenderungan terjadinya ketidaktepatan/tidak tercapainya sasaran yang telah ditentukan sejak awal penyusunan dan perencanaan anggaran sehingga sangat dimungkinkan bahwa pengeluaran anggaran yang besar tersebut tidak akan berdampak langsung pada pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan pertumbuhan ekonomi secara signifikan.

Oleh karena itu, kebijakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja negara adalah hal yang wajib yang harus dilakukan oleh pemerintah agar dengan dana yang ada (yang didapatkan dari penerimaan pajak, PNBP dan penerimaan sah lainnya) dapat digunakan pada pengeluaran yang terencana, *output based*, berkualitas, dan berdampak langsung pada pembangunan, kesejahteraan masyarakat (terutama masyarakat miskin), dan pertumbuhan ekonomi. Artinya hanya kegiatan yang memiliki prioritas yang tinggi dan berdampak langsung pada pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan pertumbuhan ekonomi yang akan dibiayai oleh penerimaan negara sedangkan pengeluaran-pengeluaran lainnya yang hanya berorientasi pada input (dana/anggaran), pengeluaran yang tidak berkualitas, dan pengeluaran yang *overlapping* di dalam dan antar Kementerian/Lembaga, pengeluaran program-program yang tidak produktif dan tidak efisien seperti program-program yang tidak mendukung pertumbuhan sektor riil, program-program yang tidak mendorong penciptaan lapangan kerja, tidak mendorong pertumbuhan ekonomi, tidak meningkatkan kesejahteraan masyarakat (baik langsung maupun tidak langsung), program-program yang tidak mendukung ketahanan energi, kesehatan

lingkungan, dan lainnya harus ditelaah kembali. Di samping itu perlu dihitung ulang pengeluaran untuk subsidi energi (BBM dan listrik) serta subsidi non energi, apakah sudah efisien dan tepat sasaran atau belum. Jika penerimaan negara sudah optimal dan pengeluaran negara telah dilakukan secara benar (efisien dan efektif) maka penulis yakin tidak akan terjadi defisit anggaran yang tidak perlu, meskipun terjadi defisit anggaran maka akan terjadi defisit anggaran yang sangat beralasan (berkualitas).

3.3.4. Pembiayaan Program/Kegiatan dalam APBN Melalui Skema Pembiayaan Syariah

Pembiayaan syariah telah menjadi tren pembiayaan program dan kegiatan pembangunan baik di dalam maupun di luar negeri. Pembiayaan syariah berdasarkan prinsip syariah. Definisi dari prinsip syariah adalah aturan perjanjian yang berdasarkan hukum Islam antara satu pihak (bank domestik atau lembaga perbankan internasional seperti IDB/ *Islamic Development Bank*) dengan pihak lain (negara, swasta, masyarakat) untuk penyimpanan dana dan atau pembiayaan kegiatan usaha atau kegiatan lainnya yang sesuai dengan syariah.¹⁵

Beberapa prinsip/ hukum yang dijadikan dasar dari sistem/prinsip syariah antara lain adalah:

- a) Pemberi dana (kreditur) ikut berbagi keuntungan dan kerugian dari hasil usaha institusi/lembaga yang meminjam dana (debitur) berdasarkan rasio ekuitas yang dimiliki oleh-oleh masing-masing pihak (terutama pada model *joint venture/murabahah*);
- b) Tidak diperbolehkan adanya perbedaaan pada saat pembayaran terhadap pinjaman yaitu antara nilai pinjaman yang dibayarkan dengan nilai yang ditentukan sebelumnya (pinjaman awal);
- c) Tidak adanya unsur *gharar* (ketidakpastian, spekulasi). Kedua belah pihak harus mengetahui dengan baik terlebih dahulu tentang hasil yang akan diperoleh dari sebuah transaksi;
- d) Prinsip syariah telah mengharamkan: "menghasilkan uang dari uang", karena uang hanya merupakan media pertukaran dan bukan komoditas (sebab uang tidak memiliki nilai intrinsik);
- e) Investasi hanya boleh diberikan pada usaha-usaha yang tidak diharamkan dalam Islam (misalnya: untuk usaha perdagangan narkoba, untuk pembangunan gedung lokalisasi perjudian, prostitusi, dan lainnya).¹⁶

Melihat definisi dan prinsip-prinsip syariah di atas, penulis merekomendasikan kepada pemerintah untuk mencoba melakukan dan mengembangkan program pembangunan atau upaya menutup defisit anggaran

¹⁵ http://id.wikipedia.org/wiki/Perbankan_syariah

¹⁶ http://id.wikipedia.org/wiki/Perbankan_syariah

APBN melalui skema pembiayaan syariah (pinjaman syariah) pada program/kegiatan/proyek tertentu (*direct investment*) yang dianggap *feasible* dan mempunyai angka multiplier yang tinggi serta berada pada sektor produktif (seperti pembangunan infrastruktur jalan, dll).¹⁷

Diantara keuntungan dari pembiayaan syariah ini adalah: (1) resiko gagal bayar bisa diminimalisir karena pihak kreditur ikut menanggung kerugian yang dilakukan oleh pihak debitur (dalam hal ini: negara/pemerintah Indonesia) jika pihak debitur mengalami kegagalan dalam menjalankan program/kegiatan/proyek yang dibiayai oleh pihak kreditur tersebut (yaitu kegagalan yang **bukan** disebabkan karena unsur kesengajaan/*moral hazard* seperti kesalahan dalam pengelolaan, kelalaian dan penyimpangan pihak debitur seperti penyelewengan, kecurangan dan penyalahgunaan). Dengan berkurangnya resiko gagal bayar maka akan berkurang juga resiko bertambahnya pokok pinjaman; (2) tidak adanya unsur anuitas (bunga ber-bunga) dalam pinjaman, hal ini berarti berkurangnya resiko bertambahnya tambahan pinjaman jika terjadi kelambatan dalam pengembalian. Dalam prinsip syariah, pembayaran pinjaman tersebut berdasarkan pada *sharing* keuntungan atau kerugian pada rasio yang telah disepakati sejak awal (berdasarkan rasio ekuitas yang dimiliki oleh-oleh masing-masing pihak); (3) tidak adanya unsur spekulasi namun berdasarkan kepastian dalam transaksi pembiayaan antara kreditur dan debitur sehingga kedua belah pihak sudah mengetahui dari awal tentang keuntungan dan kerugian yang akan diperolehnya dari kerjasama pembiayaan yang dilakukan kedua belah pihak.

3.3.5. Alternatif Pembiayaan Lainnya

Sebenarnya cukup banyak alternatif bentuk pembiayaan (seperti yang tertera dalam Nota Keuangan Tahun 2011) yang dapat dilakukan oleh pemerintah tergantung pada kondisi dan kebijakan yang akan ditempuh oleh pemerintah saat itu. Diantara bentuk alternatif pembiayaan tersebut adalah seperti:

- 1) Hasil Pengelolaan Aset;
- 2) Dana Investasi Pemerintah dan Penyertaan Modal Negara (PMN);
- 3) Penerimaan Cicilan Pengembalian Penerimaan Pinjaman;
- 4) Rekening Kas Umum Negara (KUN) untuk Pembiayaan Kredit Investasi Pemerintah;
- 5) Rekening Pembangunan Hutan;
- 6) Penggunaan Saldo Anggaran Lebih (SAL);
- 7) Pinjaman Kepada PT Perusahaan Listrik Negara (PLN); dan lainnya.¹⁸

¹⁷ Selain bentuk investasi portofolio syariah yang selama ini telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia seperti penjualan surat utang syariah (*Islamic bond*) SUKUK.

¹⁸ Nota Keuangan dan RAPBN 2011

Pada Nota Keuangan tahun anggaran 2011 tersebut terlihat skema pembiayaan defisit anggaran sebagai berikut:

Tabel 3.8.
Pembiayaan Non Utang 2010 dan 2011 (dalam triliun Rupiah)

No.	Uraian	APBN-P 2010	APBN 2011
1.	Perbankan Dalam Negeri	45.5	12.7
	a. Penerimaan Cicilan Pengembalian Penerusan Pinjaman	5.5	6.8
	b. Rekening KUN untuk Pembiayaan Kredit Investasi Pemerintah	0	0.9
	c. Rekening Pembangunan Hutan	0.6	0
	d. Saldo Anggaran Lebih (SAL)	39.3	0
2.	Penerimaan Privatisasi	1.2	0.3
3.	Hasil Pengelolaan Aset	1.2	0.6
4.	Dana Investasi Pemerintah dan PMN	(12.9)	(13.9)
5.	Dana Pengembangan Pendidikan Nasional	(1.0)	(1.0)
6.	Kewajiban Penjaminan	(1.1)	(1.1)
7.	Pinjaman Kepada PT PLN	(7.5)	0
	Jumlah:	25.4	(2.4)

Sumber: Nota Keuangan 2011

Pada tabel 3.8 di atas terlihat bahwa pembiayaan defisit anggaran melalui pembiayaan non utang (pinjaman) tidak bisa menutup defisit yang terjadi seperti pada tahun anggaran 2010 dengan defisit anggaran sekitar Rp133,7 triliun sedangkan potensi pembiayaan non utangnya hanya sebesar Rp 25,4 triliun. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat kekurangan pembiayaan sebesar ± Rp 108,3 triliun. Begitu pula dengan kondisi pembiayaan defisit untuk tahun 2011 dari sumber non utang sebesar Rp -2,4 triliun sementara perkiraan defisit pada tahun anggaran ini bisa mencapai sebesar Rp124,7 triliun. Artinya akan terjadi kekurangan pembiayaan sebesar ± Rp 127,1 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah masih memerlukan sumber pembiayaan lain yang salah satu diantaranya adalah dari pinjaman luar negeri.

3.3.6. Kebijakan Pembiayaan Defisit Melalui Penerbitan SUN (*Government Securities*)

Secara umum ada dua cara pembiayaan melalui pinjaman bila dilihat dari sisi sumber pemberi pinjaman yaitu pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri. Sementara jika dilihat dari sebab terjadinya pinjaman juga ada dua yaitu pinjaman karena adanya program/proyek yang akan dilaksanakan atau karena adanya kerjasama yang dilakukan antara dua belah pihak (negara/lembaga) dan yang kedua adalah pinjaman yang timbul karena diterbitkan dan diperjualbelikannya Surat Utang Negara (SUN) dan surat utang lainnya kepada masyarakat (domestik dan luar negeri).

Menurut Undang-undang nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara pasal 1 ayat (1), dijelaskan tentang definisi Surat Utang Negara (SUN) yaitu surat berharga dalam bentuk surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun

valuta asing yang dijamin pembayaran bunga dan pokoknya oleh Negara Republik Indonesia, sesuai dengan masa berlakunya.¹⁹

Negara Indonesia telah mengenal penerbitan SUN sejak awal periode kemerdekaan, saat itu penerbitannya dikaitkan dengan program-program pembangunan ekonomi yang akan dijalankan pada periode tersebut. Di zaman orde lama, pemerintah juga telah menerbitkan SUN pada tahun 1950-an yang dikenal dengan *Obligasi Republik Indonesia* (ORI). Kebijakan penerbitan SUN ini berlanjut sampai sekarang mengingat pemerintah masih memerlukan pembiayaan yang variatif dalam rangka menutup defisit anggaran dan membiayai program-program pembangunannya.

Kebijakan penerbitan SUN yang dilakukan oleh pemerintah selalu berkaitan dengan kebijakan fiskal dan kebijakan moneter yang dijelankannya.

Kebijakan Fiskal yang dimaksud dalam hal ini adalah bahwa penerbitan SUN ditujukan hanya untuk membiayai pembangunan ekonomi nasional yang tercermin dalam APBN di bagian pembiayaan sehingga semakin besar jumlah SUN yang diterbitkan maka akan semakin besar pula sumber-sumber alternatif pembiayaan.

Sedangkan dari sisi kebijakan moneter, penerbitan SUN berkaitan dengan volume uang yang beredar di masyarakat terutama jika SUN dibeli oleh masyarakat domestik.²⁰ Semakin besar penerbitan SUN maka akan mengurangi jumlah uang yang beredar di masyarakat di mana uang tersebut akan masuk ke rekening pemerintah Indonesia di Bank Indonesia. Kondisi ini bisa menjadi salah cara untuk menekan laju inflasi. Namun, begitu pula sebaliknya, jika pemerintah membayar kewajiban SUN yang telah jatuh tempo dan bunganya maka akan menambah jumlah uang yang beredar di masyarakat dan jika hal ini tidak dikontrol dan diimbangi dengan penambahan jumlah barang dan jasa yang beredar maka penambahan jumlah uang yang beredar tersebut akan menjadi pemicu terjadinya inflasi.

Pinjaman luar negeri konvensional yang dimiliki oleh negara Indonesia (seperti yang dipaparkan pada bagian terdahulu) telah cukup memberatkan kondisi APBN dari tahun ke tahun sehingga diharapkan pembiayaan melalui penerbitan SUN/*government securities* (dengan berbagai nama yang digunakan selama ini seperti SBN, SUN, dan lainnya) yang telah dan akan diterbitkan pemerintah harus memperhatikan kembali komposisi kepemilikan (*ownership*) yang ideal. Ideal, menurut penulis, adalah jika komposisi kepemilikan SUN lebih

¹⁹ Sihombing Jonker (2008) hal. 92

²⁰ Sihombing Jonker (2008) hal. 102-103

Tabel 3.9.
Perkembangan Pinjaman Pemerintah Negara Indonesia Tahun 1998 dan 2009 (dalam triliun rupiah)

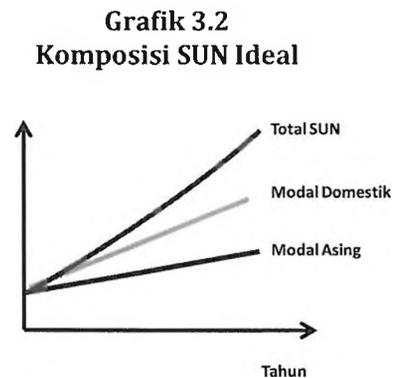
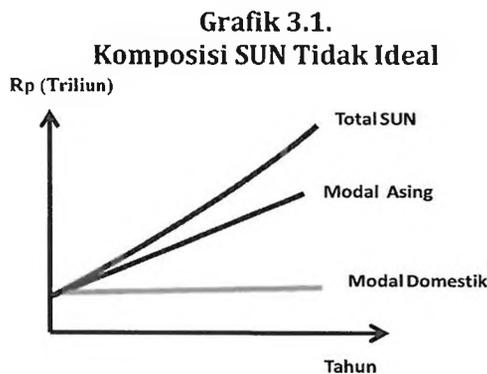
Uraian	Tahun											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Loan	453	438	583	613	570	583	637	620	559	586	730	611
Govt Securities (SUN)	100	502	652	661	655	649	662	693	743	803	906	979

Sumber: DJPU Kementerian Keuangan

banyak didominasi oleh pembeli/pemilik dalam negeri (domestik) baik bank maupun non bank. Jika melihat kecenderungan dari Pinjaman pemerintah yang beredar (*Government Debt Outstanding*) dari tahun 1998 s.d. 2010 seperti pada tabel 3.9 di bawah ini, dapat disimpulkan bahwa pembiayaan pinjaman melalui penerbitan SUN dari tahun ke tahun berikutnya semakin dominan dibanding pinjaman konvensional.

Dari data di atas, penulis mengusulkan agar komposisi dari *government securities* (SUN) dapat didominasi oleh para investor domestik, salah satu caranya adalah menerbitkan lebih banyak SUN yang berdenominasi rupiah.

Ada dua ilustrasi grafik yang ingin penulis gambarkan tentang Surat Utang Negara ini, yaitu grafik 3.1 dan grafik 3.2 di bawah ini. Pada ilustrasi grafik 3.1 menggambarkan bahwa komposisi aliran modal asing (*foreign capital*) mendominasi SUN sedangkan komposisi aliran modal domestik (*domestic capital*) cenderung tetap atau tumbuh lebih rendah dari pada modal asing. Dominannya aliran modal asing seperti ini akan mengundang banyak resiko yang harus diwaspadai dan dihitung oleh pemerintah, diantara resiko itu adalah:



- (1) Bentuk investasi portofolio berupa surat berharga seperti SUN dan semisalnya biasanya sangat sensitif dengan kondisi keamanan, politik, ekonomi, dan sosial dalam negeri Indonesia. Modal/investasi asing tersebut sangat mudah untuk keluar (*capital outflow*) dalam arti bahwa para investor akan melepaskan kepemilikan SUN yang dimilikinya dan menjualnya kembali kepada negara Indonesia (pada saat kapanpun) meskipun SUN tersebut belum jatuh tempo dan meskipun para investor itu akan mengalami kerugian (karena kemungkinan SUN tersebut akan dijual lebih murah dan investor-investor tersebut belum bisa menikmati *yield* (imbal balik SUN yang dibelinya)). Banyaknya penjualan/pengembalian SUN (dari modal asing) pada saat yang tidak tepat bisa berpengaruh negatif terhadap pembiayaan pembangunan ekonomi yang sedang berjalan di Indonesia sehingga pada gilirannya bisa menghambat kelancaran program/proyek pembangunan yang sedang/akan dilakukan bahkan kegiatan ekonomi tersebut dapat berhenti seketika karena tidak adanya dukungan dana yang memadai.
- (2) Akibat yang ditimbulkan lainnya (jika SUN lebih banyak dimiliki oleh pihak asing) adalah bahwa Negara Indonesia akan memiliki ketergantungan yang cukup tinggi terhadap pihak asing (luar negeri) karena disamping alasan para investor luar negeri kapan saja dapat menjual SUN (karena kondisi nasional Indonesia yang tidak kondusif), hal yang sama juga bisa dilakukan oleh investor asing ketika kondisi negara asal investor tersebut membutuhkan suntikan dana untuk membiayai pembangunan negaranya. Kondisi ketergantungan ini akan lebih menyedihkan lagi jika kepemilikan SUN ini dikaitkan dengan kepentingan politik dan ekonomi dari investor luar negeri tersebut terhadap Negara Indonesia;
- (3) Risiko terjadinya depresiasi nilai tukar rupiah. Dengan kepemilikan SUN dari modal asing yang cukup tinggi (khususnya untuk SUN yang berdenominasi mata uang asing seperti mata uang Dollar Amerika (US \$)) tentu akan membawa konsekwensi jika suatu saat nilai tukar rupiah terdepresiasi terhadap nilai tukar asing tersebut. Jika nilai tukar rupiah terdepresiasi tentu akan berakibat pada membengkaknya biaya untuk memberikan *yield* dari SUN yang telah dijual kepada investor asing tersebut (yang mempunyai mata uang yang ter-apresiasi terhadap rupiah). Kondisi ini akan menjadi lebih parah apabila depresiasi nilai rupiah terjadi pada saat SUN dari modal asing tersebut jatuh tempo. Kondisi ini akan berakibat pada membengkaknya pembayaran SUN tersebut dan hal ini tentu sangat mempengaruhi pembiayaan pembangunan ekonomi negara Indonesia yang sedang berjalan;
- (4) Adanya potensi *transfer pricing* yang besar jika kepemilikan SUN lebih banyak dimiliki oleh pihak asing. Para investor asing selalu melakukan evaluasi

terhadap struktur investasi portofolionya di berbagai negara termasuk di negara Indonesia. Jika suatu saat para investor tersebut menemukan kondisi investasi portofolio di suatu negara (beberapa negara) memiliki nilai *expectation return* yang lebih tinggi dari pada kondisi di Indonesia maka para investor tersebut akan segera merestrukturisasi kembali investasi portofolionya dan berpindah ke negara tersebut, kondisi inilah yang membuat Indonesia selalu mempunyai potensi *capital outflow* yang besar pada setiap saat. Apabila *capital outflow* benar-benar terjadi maka akan berakibat pada penurunan penerimaan negara (terutama dari pajak penghasilan dan PPN) karena negara ini tidak dapat menahan investasi portofolio tersebut lebih lama guna membiayai sektor-sektor riil yang ada di negara ini. Berkurangnya potensi pembiayaan sektor riil inilah yang membuat berkurangnya potensi penerimaan negara. Potensi *transfer pricing* ini dapat dihindari dari awal jika komposisi investasi portofolio ini lebih didominasi oleh *domestic capital*.

- (5) Jika penjualan SUN tidak diutamakan untuk masyarakat domestik Indonesia maka bisa mengurangi *sense of nation* dari masyarakat Indonesia terhadap negaranya, dengan kata lain rasa bangga dan merasa memiliki bangsa dan program pembangunan yang dilakukan bangsanya akan hilang/berkurang.

Pada kondisi sebaliknya, pembelian SUN yang dilakukan masyarakat domestik dapat menyerap uang masyarakat dan menambah penerimaan/pendapatan negara.

Penyerapan uang dari masyarakat akan berakibat pada berkurangnya jumlah uang yang beredar di masyarakat, yang akibatnya berdampak pada penurunan harga. Di pihak lain, dengan penjualan obligasi kepada masyarakat akan berakibat pada berkurangnya tabungan masyarakat dan bertambahnya nilai investasi masyarakat.

Di samping itu, pada saat saat pengembalian dan pembayaran kembali SUN (atau yang semisalnya) akan terjadi transfer pendapatan dari kelompok warga negara yang membayar pajak (yang kemudian oleh pemerintah sebagiannya dialokasikan untuk membayar SUN yang jatuh tempo dan *yield*) kepada kelompok kreditor/investor dalam negeri (yaitu para pembeli obligasi pemerintah seperti SUN, dan lainnya), serta pendapatan yang diterima oleh investor dalam negeri ini (baik berupa pembayaran SUN maupun *yield*-nya) dapat dikenakan pajak penghasilan yang dapat menambah penerimaan negara. Kondisi timbal balik ini akan menguntungkan perekonomian Indonesia karena dampak ekonomi dari aliran dana tersebut hanya berputar di dalam negeri (karena semua pihak adalah warga negara Indonesia).

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Definisi dari defisit APBN (sebagaimana telah disebutkan di atas) adalah selisih kurang antara penerimaan negara dan pengeluaran negara. Artinya bahwa pengeluaran negara lebih besar dari penerimaannya. Adapun diantara sebab-sebab terjadinya defisit APBN, antara lain: kondisi realisasi penerimaan negara yang lebih rendah dari target, pengeluaran negara akibat krisis ekonomi, pengeluaran negara akibat inflasi, pengeluaran negara akibat nilai tukar rupiah melemah, dan pengeluaran negara akibat bencana alam.

Defisit anggaran bisa berdampak pada beberapa variabel makro seperti pada: tingkat bunga, tingkat inflasi, konsumsi dan tabungan, pengangguran, serta tingkat pertumbuhan.

Pemerintah memiliki banyak alternatif dalam melakukan pembiayaan defisit APBN bahkan pemerintah juga bisa melakukan tindakan preventif agar tidak terjadi defisit APBN yaitu dengan melakukan optimalisasi pada sisi penerimaan dan peningkatan efisiensi dan efektivitas pada sisi belanja negara (dengan catatan asumsi-asumsi makro dalam penyusunan APBN seperti tingkat inflasi, harga minyak dunia, nilai tukar dan lainnya *ceteris paribus* atau tidak begitu tergoncang).

Pemerintah bisa menggali sumber-sumber pembiayaan defisit seperti melalui penggunaan dana SAL atau melalui privatisasi BUMN (yang telah diperhitungkan secara matang dengan tanpa mengorbankan ideologi, ekonomi, dan kedaulatan negara). Pemerintah juga bisa melakukan penggalangan dana masyarakat domestik melalui penjualan SBN, SUN dan lainnya, atau mungkin dengan mencetak uang baru (dengan perhitungan yang sangat matang sehingga tidak menimbulkan masalah lain seperti inflasi) termasuk melakukan pinjaman ke luar negeri. Singkatnya banyak cara yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk mengatasi masalah defisit APBN.

Hubungan antara defisit anggaran dan pinjaman luar negeri adalah sangat kuat, mengingat sumber pembiayaan alternatif sebagaimana digambarkan di atas tidak dapat menutup seluruh defisit anggaran (termasuk melalui pinjaman domestik). Hubungan keduanya juga dapat dilihat secara kuantitatif seperti pada model dugaan yang dihasilkan oleh penulis dimana jika defisit anggaran tahun berjalan tumbuh 1% maka PLN pada tahun yang sama akan tumbuh sebesar 0,44 % dengan asumsi bahwa semua variabel lain dianggap tetap, begitu pula hubungan antara PLN tahun sebelumnya dengan PLN tahun berjalan, jika PLN tahun sebelumnya tumbuh 1% maka PLN pada tahun berjalan akan tumbuh sebesar 0,54 % dengan asumsi bahwa semua variabel lain dianggap. Kesimpulan yang hampir sama juga ada model dugaan penelitian terdahulu yang dilakukan

oleh Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri (2003) yang menghasilkan persamaan $Y_t = -153,49 + 0,234X_1 + 1,009X_2 + e_t$ dimana: Y = Pinjaman Luar Negeri, X_1 = Defisit Transaksi Berjalan, X_2 = Defisit APBN dan e = *error term*.

Namun demikian, penarikan PLN untuk menutup defisit anggaran harus memperhatikan banyak faktor seperti: lebih mengutamakan terlebih dahulu sumber pembiayaan lainnya yang memungkinkan dan lebih menguntungkan negara. Penggunaan PLN adalah untuk program/kegiatan prioritas yang mendukung visi pembangunan nasional yang tertuang dalam RPJM, memperhatikan faktor kedaulatan ekonomi negara dan lainnya.

4.2. Rekomendasi

- 1) Langkah pertama menghindari defisit adalah hendaknya pemerintah melakukan optimalisasi pencapaian target penerimaan negara serta melakukan peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja negara sehingga APBN tidak begitu terbebani dengan skenario pembiayaan karena nilai defisit bisa dikontrol dengan baik dan pada saat yang sama kondisi ini secara tidak langsung akan mengurangi 'nafsu' pemerintah untuk menambah Pinjaman Luar Negeri;
- 2) Jika melihat struktur pembiayaan negara Indonesia utamanya di tahun 2011 maka opsi melakukan pembiayaan luar negeri adalah suatu keniscayaan. Namun, jika terpaksa menggunakan opsi pembiayaan luar negeri maka pemerintah bisa mengoptimalkan opsi hibah (grant) agar tidak terlalu membebani APBN secara terus menerus. Opsi ini sebenarnya telah dilakukan pemerintah Indonesia yaitu seperti menjalin kerja sama dengan pemerintah Norwegia yaitu agar negara tersebut tetap komitmen untuk menggelontorkan bantuannya (hibahnya) sebesar \$1 miliar AS (Rp 9 triliun) untuk pembiayaan program yang terkait dengan isu *climate change*.
- 3) Pemerintah hendaknya lebih mengutamakan penggalangan dana dari investor domestik dalam penjualan/penerbitan SUN, dan semisalnya). Hal ini sangat dimungkinkan karena pendapatan perkapita penduduk Indonesia semakin naik sehingga sangat mungkin untuk melakukan mobilisasi dana domestik. Pembelian SUN yang lebih didominasi oleh investor dalam negeri juga akan menciptakan *simbiosis mutualisme* antara pemerintah/negara dan investor tersebut karena bunga pinjaman yang kelak dibayarkan pemerintah kepada investor akan tetap berputar di dalam negeri dan sebaliknya pendapatan bunga yang diterima para kreditor dalam negeri pun dapat dikenai pajak penghasilan sehingga dapat menambah penerimaan negara dalam APBN. Di samping itu pinjaman dalam negeri dapat mengurangi ketergantungan pembiayaan dari negara lain;

- 4) Pemerintah hendaknya melakukan terobosan pembiayaan melalui skema pembiayaan/pinjaman syariah baik melalui lembaga donor domestik (perbankan) maupun lembaga internasional (seperti IDB) karena skema pembiayaan syariah dianggap mempunyai resiko gagal bayar yang lebih rendah jika dibandingkan melalui skema pembiayaan/pinjaman konvensional (karena pada skema pembiayaan syariah pihak kreditur ikut menanggung kerugian atas proyek/program yang gagal);
- 5) Harus ada *road map* yang jelas dan transparan tentang batas akhir dari Negara Indonesia untuk melunasi seluruh pinjaman luar negerinya (mengurangnya secara *gradual*) sehingga pada saatnya nanti negara ini tidak mempunyai pinjaman luar negeri sama sekali.

Daftar Pustaka

- Arsjad Nurdjaman, Kusmanto Bambang, dan Prawirosetoto Yuwono, *Keuangan Negara*, Intermedia, Jakarta; 1992
- Aziz Abdul, Peran, Kinerja dan Pemecahan Masalah Finansial Bank Tabungan *Jurnal Keuangan dan Moneter* Vol. 9 No 1 (April 2006), Badan Kebijakan Fiskal: 2006;
- Aziz Abdul, Studi Pemilihan Faktor-Faktor Dominan Pemicu Inflasi, *Jurnal Keuangan dan Moneter* Vol 10 No 1 (April 2007), Badan Kebijakan Fiskal: 2007;
- Badan Kebijakan Fiskal Depkeu, *Studi Kemampuan Pendanaan Pemerintah Dalam Mengembangkan Sektor Ketenagalistrikan* Tahun 2009, Jakarta 2009;
- Bank Dunia, *Perkembangan Triwulanan Perekonomian Indonesia: Kesenimbangan di tengah Guncangan*, Bank Dunia, Jakarta: Juni 2010;
- Basri Yuswar Zainul dan Subri Mulyadi, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Pinjaman Luar Negeri*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2003;
- Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi*, DJA Kemenkeu, Jakarta: Juni 2010;
- Direktorat Jenderal Anggaran, *Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi*, DJA Kementerian Keuangan, Jakarta: Juni 2010;
- [Http://id.wikipedia.org/wiki/Perbankan syariah](http://id.wikipedia.org/wiki/Perbankan_syariah)
- Hamid, Edy Suandi, *Sistem Ekonomi Utang Luar Negeri dan Isu-Isu Ekonomi Politik Indonesia*, UII Press, Yogyakarta: 2004;
- Jonker, Sihombing, *Investasi Asing Melalui Surat Utang Negara di Pasar Modal*, PT Alumni Bandung, Bandung: Desember 2007;
- Kunarjo, Defisit Anggaran Negara, *Majalah Perencanaan Pembangunan*: Edisi 23 Tahun 2001;
- Kunarjo, Defisit Anggaran Negara, www.bappenas.go.id, diakses September 2010

- Mangkusubroto Guritno, *Kebijakan Ekonomi Publik Di Indonesia (Substansi dan Urgensi)*, PT Gramedia, Jakarta: 1994
- Mankiw N. Gregory (Harvard University), *Macroeconomics* 5th Edition, Worth Publishers, New York 2003
- Nachrowi D Nachrowi dan Usman Hardius, *Pendekatan Populer dan Praktis Ekonometrika Untuk Analisis Ekonomi dan Keuangan*, LPFEUI, Jakarta: 2006
- Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009 s.d. 2011;
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 138/PMK.07/2009 tentang Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD, Batas Maksimal Defisit APBD Masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2010.
- Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman dalam Negeri oleh Pemerintah;
- Soentoro Ali Idris, *Metodologi Penelitian Dengan Aplikasi Statistik*, Universitas Budi Luhur, Jakarta: 2005;
- Suparmoko, *Keuangan Negara* (dalam teori dan praktek), BPFE Yogyakarta: 2004;
- Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-undang nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara
- Widarjono Agus, *Ekonometrika Teori dan Aplikasi*, Penerbit Ekonsia FE UII, Yogyakarta: 2005;

