

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)

1.1. Definisi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember). APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.

Suparmoko (2002) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anggaran ialah suatu alat perencanaan tentang penerimaan dan pengeluaran di masa yang akan datang umumnya disusun dalam jangka waktu satu tahun. Sedangkan menurut Kementerian Keuangan (2004), Pasal 1 ayat 7 UU Nomor 17 Tahun 2003, APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR. APBN merupakan instrument untuk membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas

pembangunan secara umum. Dalam menyusun APBN, perencanaan alokasi belanja negara diarahkan untuk mendorong alokasi sumber-sumber ekonomi agar dapat digunakan secara produktif, yaitu terjadinya realokasi faktor-faktor produksi yang akan digunakan secara lebih efisien dan efektif untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi khususnya dalam stabilitas perekonomian nasional. Oleh karena itu, pemerintah perlu menyusun langkah-langkah peningkatan kualitas belanja negara dengan mengutamakan belanja modal sebagai pendukung pendanaan bagi kegiatan pembangunan, mengefisienkan pendanaan bagi kegiatan-kegiatan yang bersifat konsumtif, dan menghindari peningkatan pengeluaran wajib. Belanja modal difokuskan untuk mendukung program infrastruktur, mendukung target pertumbuhan ekonomi, dan perbaikan kesejahteraan rakyat, infrastruktur pertanian, dan infrastruktur energi serta komunikasi (Lestari, 2011).

Sebelum tahun 1999 prinsip APBN adalah anggaran berimbang dinamis, dimana jumlah penerimaan negara selalu sama dengan pengeluaran negara, dan jumlahnya diupayakan meningkat dari tahun ke tahun. Sejak tahun 1999 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari T-Account menjadi I-Account. Perbedaan antara prinsip anggaran surplus/defisit dengan prinsip anggaran berimbang adalah bahwa : 1) Pinjaman luar negeri tidak dicatat sebagai sumber penerimaan, melainkan sebagai sumber pembiayaan, dan 2) Defisit anggaran ditutup dengan sumber pembiayaan dalam negeri ditambah sumber pembiayaan luar negeri bersih. Apabila belanja lebih kecil daripada anggaran, disebut sebagai anggaran surplus. Sebaliknya, apabila anggaran lebih kecil

daripada pengeluaran atau pengeluaran lebih besar daripada anggaran, disebut anggaran defisit. Masing-masing kebijakan anggaran mempunyai kecenderungan tersendiri. Pada sistem anggaran berimbang misalnya, perekonomian cenderung berjalan stabil jika dibandingkan dengan kebijakan anggaran defisit dan surplus.

APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, dan pembiayaan adalah merupakan instrumen utama kebijakan fiskal untuk mengarahkan perekonomian nasional dan menstimulus pertumbuhan ekonomi sehingga besarnya penyerapan akan berdampak pada semakin besarnya daya dorong terhadap pertumbuhan dan sebaliknya. Kebijakan APBN diharapkan dapat merespon dinamika rakyat, baik yang terkait dengan perkembangan perekonomian secara luas, maupun perkembangan kehidupan rakyat itu sendiri, sehingga diperlukan kebijakan fiskal yang fleksibel (Lestari, 2011).

Struktur APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit, dan pembiayaan. Sejak tahun anggaran 2000, Indonesia telah mengubah komposisi APBN dari *T-account* menjadi *I-account* sesuai standar statistik keuangan pemerintah, *Government Finance Statistics* (GFS).

2. Defisit Anggaran

2.1. Definisi Defisit Anggaran

Menurut Rahardja dan Manurung (2004) defisit anggaran adalah anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, sebab pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah ($G > T$). Anggaran yang defisit ini

biasanya ditempuh bila pemerintah ingin menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Hal ini umumnya dilakukan bila perekonomian berada dalam kondisi resesi. Definisi dari defisit anggaran menurut Samuelson dan Nordhaus adalah suatu anggaran dimana terjadi pengeluaran lebih besar dari pajak. Sedangkan menurut Dornbusch, Fischer dan Startz defisit anggaran adalah selisih antara jumlah uang yang dibelanjakan pemerintah dan penerimaan dari pajak. Dornbusch, Fischer, dan Startz mengatakan bahwa Pemerintah secara keseluruhan, terdiri dari Departemen Keuangan bersama Bank Sentral dapat membiayai defisit anggarannya dengan dua cara yaitu dengan menjual obligasi maupun "mencetak uang". Bank Sentral dikatakan "mencetak uang" ketika Bank Sentral meningkatkan stok uang primer, umumnya melalui pembelian pasar terbuka dengan membeli sebagian utang yang dijual Departemen Keuangan (Efendi, 2009).

Ada dua kemungkinan jenis hubungan yang terjadi antara defisit anggaran dengan pertumbuhan uang. Pertama, dalam jangka pendek kenaikan defisit yang disebabkan karena kebijakan ekspansioner akan cenderung menaikkan suku bunga nominal dan riil. Jika Bank Sentral menjaga supaya suku bunga tidak naik, maka dilakukan tindakan dengan meningkatkan pertumbuhan uang. Kedua, pemerintah dengan sengaja menaikkan persediaan uang dengan maksud agar mendapat penerimaan pemerintah dalam jangka panjang (Efendi, 2009).

Terdapat beberapa definisi defisit, secara konvensional defisit dihitung berdasarkan selisih antara total belanja dengan total pendapatan termasuk hibah. Sementara itu, pengertian kedua adalah defisit moneter. Defisit moneter adalah

selisih antara total belanja pemerintah (di luar pembayaran pokok hutang) dengan total pendapatan (di luar penerimaan hutang). Pengertian ketiga adalah defisit operasional, yaitu defisit moneter yang diukur dalam nilai riil dan bukan nilai nominal. Definisi yang terakhir adalah defisit primer. Defisit primer merupakan selisih antara belanja (di luar pembayaran pokok dan bunga hutang) dengan total pendapatan. Selain itu, masih terdapat beberapa definisi dari defisit dan sangat tergantung pada kriteria yang digunakan serta tujuan analisis. Biasanya pilihan konsep defisit yang tepat tergantung oleh beberapa faktor, antara lain yaitu jenis ketidakseimbangan yang terjadi, cakupan pemerintah (pemerintah pusat, konsolidasi pemerintah, dan sektor publik), metode akuntansi (*cash dan accrual basis*), dan status dari *contingent liabilities* (Simanjuntak dalam Endah, 2010).

2.2. Sebab-sebab Terjadinya Defisit Anggaran Pemerintah

Terjadinya suatu defisit pada anggaran pemerintah pasti disebabkan oleh berbagai hal, yaitu sebagai berikut :

- Mempercepat pertumbuhan ekonomi, untuk mempercepat pembangunan diperlukan investasi yang besar dan dana yang besar pula. Apabila dana dalam negeri tidak mencukupi, biasanya negara melakukan pilihan dengan meminjam ke luar negeri untuk menghindari pembebanan warga negara apabila kekurangan itu ditutup melalui penarikan pajak.
- Rendahnya daya beli masyarakat, masyarakat di negara berkembang seperti Indonesia yang mempunyai pendapatan per kapita rendah, dikenal mempunyai daya beli yang rendah pula. Sedangkan barang-barang dan jasa-jasa yang dibutuhkan, harganya sangat tinggi karena sebagian produksinya

mempunyai komponen impor, sehingga masyarakat yang berpendapatan rendah tidak mampu membeli barang dan jasa tersebut. Barang dan jasa tersebut misalnya listrik, sarana transportasi, BBM, dan lain sebagainya. Apabila dibiarkan saja menurut mekanisme pasar, barang-barang itu pasti tidak mungkin terjangkau oleh masyarakat dan mereka akan tetap terpuruk. Oleh karena itu, negara memerlukan pengeluaran untuk mensubsidi barang-barang tersebut agar masyarakat miskin bisa ikut menikmati.

- Pemerataan pendapatan masyarakat, pengeluaran ekstra juga diperlukan dalam rangka menunjang pemerataan di seluruh wilayah. Indonesia yang mempunyai wilayah sangat luas dengan tingkat kemajuan yang berbeda-beda di masing-masing wilayah. Untuk mempertahankan kestabilan politik, persatuan dan kesatuan bangsa, negara harus mengeluarkan biaya untuk misalnya, pengeluaran subsidi transportasi ke wilayah yang miskin dan terpencil, agar masyarakat di wilayah itu dapat menikmati hasil pembangunan yang tidak jauh berbeda dengan wilayah yang lebih maju. Kegiatan itu misalnya dengan memberi subsidi kepada pelayaran kapal perintis yang menghubungkan pulau-pulau yang terpencil, sehingga masyarakat mampu menjangkau wilayah-wilayah lain dengan biaya yang sesuai dengan kemampuannya.
- Melemahnya nilai tukar, Indonesia yang sejak tahun 1969 melakukan pinjaman luar negeri dan mengalami masalah apabila ada gejolak nilai tukar setiap tahunnya. Masalah ini disebabkan karena nilai pinjaman dihitung dengan valuta asing, sedangkan pembayaran cicilan pokok dan bunga

pinjaman dihitung dengan rupiah. Apabila nilai tukar rupiah menurun terhadap mata uang dollar AS, maka yang akan dibayarkan juga meningkat.

- Pengeluaran karena inflasi, penyusunan anggaran negara pada awal tahun, didasarkan menurut standar harga yang telah ditetapkan. Harga standar itu sendiri dalam perjalanan tahun anggaran, tidak dapat dijamin ketepatannya. Dengan kata lain, selama perjalanan tahun anggaran standar harga itu dapat meningkat tetapi jarang yang menurun. Apabila terjadi inflasi, dengan adanya kenaikan harga-harga itu berarti biaya pembangunan program juga akan meningkat, sedangkan anggarannya tetap sama. Semuanya ini akan berakibat pada menurunnya kuantitas dan kualitas program, sehingga anggaran negara perlu direvisi (Efendi, 2009).

Masalah utama kelangsungan APBN adalah masih adanya defisit anggaran.

Persoalannya adalah bagaimana dapat menjaga defisit anggaran pada tingkat yang aman sehingga defisit tersebut masih dapat dicarikan pembiayaannya. Penjelasan pasal 12 ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa defisit anggaran dibatasi maksimal sebesar 3 persen dan utang maksimal 60 persen dari produk domestik bruto (PDB) (Kuncoro, 2011).

3. Keseimbangan Primer

Keseimbangan primer adalah selisih antara anggaran dan pengeluaran pemerintah di luar bunga dan cicilan utang. Definisi lain mengenai keseimbangan primer adalah pendapatan negara dikurangi dengan belanja negara, namun dari komponen belanja negara tersebut komponen pembayaran bunga hutang

dikeluarkan (tidak diperhitungkan). Menurut Cuddington (1996) dalam PPE FE UGM, aliran surplus primer merupakan fondasi utama bagi ketahanan fiskal pemerintah terhadap utang. Arah kebijakan fiskal (*fiscal stance*) dikatakan berkesinambungan (*sustainable*) apabila rasio keseimbangan primer terhadap PDB tetap (*finite*).

Kesinambungan fiskal perlu memperhatikan hubungan antara keseimbangan primer (*primary balance*) dan *outstanding* utang. Hubungan ini mengasumsikan bahwa nilai sekarang (*present value*) dari surplus keseimbangan primer (*surplus primary balance*) pada masa yang akan datang sama dengan *outstanding* utang pada saat tertentu pendekatan nilai sekarang (*present value constraint approach*). Jika *outstanding* utang dari tahun ke tahun semakin meningkat, maka surplus keseimbangan primer (*surplus primary balance*) dari tahun ke tahun juga meningkat dengan tren peningkatan yang sama, atau lebih besar dari peningkatan utang agar periode pelunasan uatangnya semakin pendek.

Dalam hubungan ini kesinambungan fiskal dapat dipertahankan melalui pemenuhan pembayaran bunga utang dengan pendapatan negara dan bukan pengadaan atau penerbitan utang baru (Direktorat Jendral Pengelolaan Utang, 2010). Metode yang digunakan dalam simulasi keseimbangan primer dan utang Indonesia ini sama dengan metode yang digunakan oleh Bank Dunia (2002). Menurut Cuddington (1996), defisit atau surplus keseimbangan primer (*primary balance*) dalam anggaran pemerintah merupakan indikator utama dalam pengukuran ketahanan fiskal (Santoso, 2004).

4. Pendapatan Negara

Menurut Suparmoko (2002) menjelaskan bahwa penerimaan negara adalah penerimaan pemerintahan yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang, dan sebagainya. Penerimaan negara baik dari dalam negeri ataupun yang berasal dari luar negeri sangat penting bagi proses keberhasilan proses pembangunan nasional, terutama penerimaan pemerintah dari dalam negeri yaitu berupa penerimaan pajak dan bukan pajak serta penerimaan migas dan non migas. Penerimaan ini digunakan untuk menutupi pengeluaran rutin pemerintah dan sisanya akan menjadi tabungan pemerintah. Kelebihan dana tersebut yang kemudian akan menjadi sumber pembangunan apabila tidak tersedia, maka pembangunan harus dibiayai dengan pinjaman luar negeri. Menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pendapatan negara dibedakan menjadi :

- a. Sumber-sumber penerimaan rutin
- b. Sumber-sumber penerimaan pembangunan

Dalam pengelolaan APBN tidak terlepas dari peranan pajak sebagai penyumbang terbesar dalam penerimaan negara. Menurut Dumairy (1997) menyatakan bahwa penerimaan negara terdiri dari penerimaan dalam negeri pemerintah, pencetakan uanga, pinjaman, dan hibah.

5. Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Menurut Boediono (2001) menjelaskan bahwa 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. Dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan sebagai berikut :

- Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa.
- Pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai.

Perubahan gaji pegawai mempunyai pengaruh terhadap proses makro ekonomi, di mana perubahan gaji pegawai akan mempengaruhi tingkat permintaan secara tidak langsung.

- Pengeluaran pemerintah untuk transfer payment.

Transfer payment bukan pembelian barang atau jasa oleh pemerintah dipasar barang melainkan mencatat pembayaran atau pemberian langsung kepada warganya yang meliputi misalnya pembayaran subsidi atau bantuan langsung kepada berbagai golongan masyarakat, pembayaran pensiun, pembayaran bunga untuk pinjaman pemerintah kepada masyarakat.

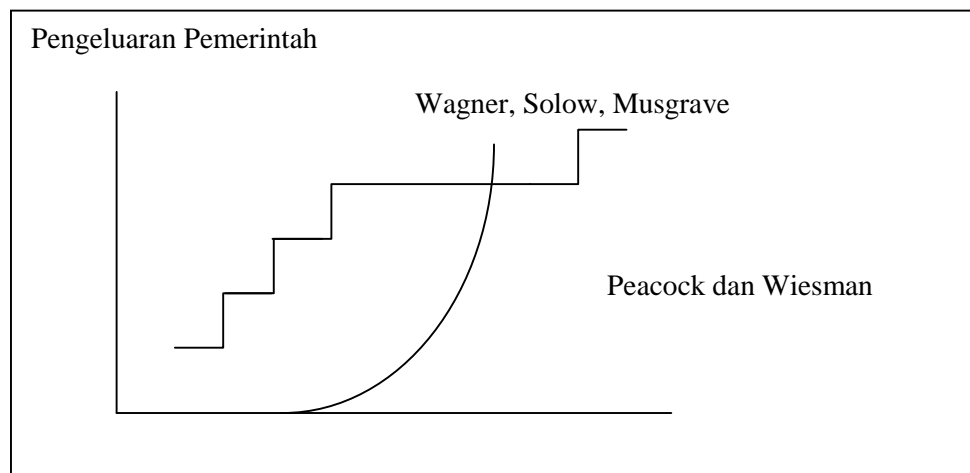
Berikut ini merupakan teori yang berkenaan dengan pengeluaran pemerintah sebagai berikut :

5.1. Teori Peacock dan Wiseman

Teori mereka didasarkan pada suatu analisis penerimaan pengeluaran pemerintah. Pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan memperbesar penerimaan dari pajak, padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Dalam keadaan normal meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar. Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena. Dalam teori Peacock dan Wiseman terdapat efek penggantian (*displacement effect*) yaitu adanya gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Pengentasan gangguan tidak hanya cukup dibiayai semata-mata dengan pajak sehingga pemerintah harus meminjam dana dari luar negeri. Setelah gangguan teratasi muncul kewajiban melunasi utang dan membayar bunga.

Pengeluaran pemerintah yang semakin bertambah bukan hanya karena GNP bertambah tetapi karena adanya kewajiban baru tersebut. Akibat lebih lanjut adalah pajak tidak menurun kembali ke tingkat semula meskipun gangguan telah berakhir. Selain itu, masih banyak aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang dan ini disebut efek inspeksi (*inspection effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah yang sebelumnya dilaksanakan oleh swasta. Efek inilah disebut sebagai efek konsentrasi (*concentration effect*). Dengan adanya ketiga efek tersebut menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah sehingga setelah perang selesai tingkat pajak tidak menurun kembali pada tingkat sebelum terjadi perang. Adanya dampak eksternal tadi digambarkan dalam bentuk kurva dibawah ini :



Gambar 4. Kurva Pengeluaran Pemerintah Menurut Teori Peacock dan Wiseman

Sumber : Nopirin (2000)

Teori Peacock dan Wiseman mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah jika digambarkan dalam kurva seperti bentuk tangga. Hal ini dikarenakan adanya kendala toleransi pajak. Ketika masyarakat tidak ingin membayar pajak yang tinggi yang ditetapkan pemerintah, maka pemerintah tidak bisa meningkatkan

pengeluarannya, walaupun pemerintah ingin senantiasa menaikkan pengeluarannya.

5.2. Teori Batas Kritis Colin Clark

Dalam teorinya, Collin Clark mengemukakan hipotesis tentang batas kritis perpajakan. Toleransi tingkat pajak dan pengeluaran pemerintah diperkirakan kurang dari 25 persen dari GNP, meskipun anggaran belanja pemerintah tetap seimbang. Dikatakan bahwa jika kegiatan sektor pemerintah, yang diukur dengan pajak dan penerimaan-penerimaan lain, melebihi 25% dari total kegiatan ekonomi, maka yang terjadi adalah inflasi. Dasar yang dikemukakan adalah bahwa pajak yang tinggi akan mengurangi gairah kerja. Akibatnya produktivitas akan turun dengan sendirinya dan ini akan mengurangi penawaran agregat. Di lain pihak, pengeluaran pemerintah yang tinggi akan berakibat pada naiknya permintaan agregat. Inflasi terjadi karena adanya keseimbangan baru yang timbul sebagai akibat adanya kesenjangan antara permintaan agregat dan penawaran agregat. Apabila batas 25 persen terlampaui maka akan timbul inflasi yang akan mempengaruhi sosial ekonomi masyarakat.

6. Utang Negara

Sumber-sumber penerimaan pemerintah yang paling utama adalah dari pajak, pinjaman, dan pencetakan uang. Di samping itu ada sumber penerimaan lain yang memainkan peranan penting yaitu utang negara. Utang negara merupakan sumber-sumber dana tambahan pemerintah baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri

yang berupa pinjaman negara. Sumber pendanaan ini digunakan untuk menutupi kekurangan dana yang mampu diciptakan oleh pemerintah (Suparmoko, 2002).

Berdasarkan sumber perolehannya, utang negara dapat dibedakan menjadi menjadi dua yaitu:

6.1. Utang Dalam Negeri

Utang dalam negeri merupakan pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga sebagai penduduk negara itu sendiri atau dalam lingkungan negara itu sendiri. Utang luar negeri dapat bersifat terpaksa maupun bersifat sukarela. Badan atau lembaga yang menjadi sumber utang atau pinjaman negara dapat dikelompokkan menjadi empat yaitu:

1) Individu Dalam Masyarakat

Pemberian pinjaman oleh para individu dengan cara membeli obligasi negara. Ini dapat mempengaruhi pola konsumsi dan pola tabungan para individu yang bersangkutan.

b. Lembaga Keuangan Bukan Bank

Pemerintah dapat pula menjual surat obligasi negara kepada perusahaan asuransi dan sebagainya yang bukan bank. Pembelian obligasi oleh perusahaan jenis ini dilakukan dengan menggunakan dana yang mengganggu yang dimiliki.

c. Bank-Bank Umum

Dengan pembelian obligasi negara maka bank umum mempunyai tambahan cadangan penjaminan (*reserve requirement*) 20%. Kondisi ini memungkinkan

bank umum untuk menciptakan uang giral sebanyak lima kali lipat dan tidak menurunkan pendapatan nasional.

d. Bank Sentral

Pemerintah dapat menjual obligasi kepada Bank Sentral. Tindakan ini juga menciptakan tenaga lebih seperti halnya bila pemerintah menjual obligasi kepada bank umum.

6.2. Utang Luar Negeri

Utang luar negeri merupakan pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga negara lain. Utang luar negeri biasanya bersifat sukrela, terkecuali bila ada suatu kekuasaan dari suatu negara atas negara lain. Utang luar negeri adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga negara lain, yaitu mencakup pemindahan kekayaan (dana) dari negara yang meminjamkan (kreditur) ke negara peminjam (debitur) pada saat terjadinya pinjaman (Basri dan Subri, 2005). Utang luar negeri yang harus dipenuhi oleh pemerintah melalui anggaran rutin setiap tahunnya adalah berupa pembayaran bunga utang beserta cicilan pokok utang. Pemerintah menggunakan utang luar negeri sebagai alat pelengkap dalam memenuhi kekurangan dari sumber dana pembangunan.

6.2.1. Bentuk-Bentuk Utang Luar Negeri

- a) Pinjaman/Kredit Bilateral/Multilateral
 - Pinjaman/Kredit Bilateral: misalnya bantuan/kredit yang diperoleh dari negara CGI.
 - Pinjaman/Kredit Multilateral: misalnya bantuan/kredit dari peserta IBRD, IDA, UNDP, ADB, dan lain-lain. Jangka waktu dan syarat pengembalian bantuan/kredit bilateral/multilateral adalah berdasarkan perjanjian antara pemerintah Indonesia dengan pihak-pihak yang memberikan bantuan/kredit.
- b) Pinjaman/Bantuan menurut kategori ekonomi, barang/jasa
 - Bantuan Program: yaitu berupa pangan, misalnya dalam rangka PL 480 atau dalam bentuk devisa kredit.
 - Bantuan Proyek: yaitu bantuan yang diperoleh untuk pembiayaan dan pengadaan barang/jasa pada proyek-proyek pembangunan.
 - Bantuan Teknik: yaitu berupa pengiriman tenaga ahli dari luar negeri atau tenaga-tenaga Indonesia yang dilatih diluar negeri.

6.2.2. Peranan Utang Luar Negeri Dalam APBN

Utang merupakan salah satu alternatif yang dipilih sebagai sumber pembiayaan karena adanya kebutuhan yang perlu diselesaikan segera. Dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), utang luar negeri dimaksudkan sebagai penerimaan pembangunan yang berasal dari pinjaman program dan pinjaman proyek. Dana luar negeri yang diperoleh kemudian

digunakan sebagai sumber pembiayaan pembangunan di berbagai sektor kehidupan negara. Dapat dikatakan bahwa utang luar negeri pemerintah Indonesia hanya berfungsi sebagai pelengkap dalam pengeluaran pembangunan maupun total Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), namun semua utang luar negeri pemerintah tetap dan terus saja semakin besar setiap tahunnya pada masa lalu sejak Pelita I hingga Pelita VI.

Selain dari sisi pengeluaran, dalam sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), penerimaan negara sebagai aspek terpenting dalam pembentukan tabungan pemerintah. Apabila pemerintah mampu membiayai pembangunan dari tabungan pemerintah yang tersedia yaitu sisa dari penerimaan dalam negeri setelah dikurangi pengeluaran pembanguan, maka Indonesia tidak lagi memerlukan utang dari luar negeri. Namun kenyataannya tabungan pemerintah tidak mampu untuk membiayai semua kegiatan pembangunan, untuk itu pemerintah harus mengusahakan kekurangan dari sumber lain salah satunya dengan fasilitas utang luar negeri yang berperan hanya sebagai pelengkap. Namun peran pelengkap ini semakin mengkhawatirkan karena adanya beberapa rintangan dan pembatasan. Batasan umum adalah mengenai kapasitas negara peminjam tersebut untuk membayar kembali pinjaman dan bunganya di masa yang akan datang. Di negara-negara berkembang oleh karena lambannya pertumbuhan ekspor dan penerimaan devisa yang dapat dipakai untuk mambayar kembali utang beserta bunganya, pemerintah harus menyusun anggaran yang lebih rasional dan bertanggung jawab agar polemik utang luar negeri tidak menimbulkan masalah baru di kemudian hari.

7. Inflasi

7.1. Definisi Inflasi

Menurut Boediono (2001), inflasi adalah kecenderungan dari harga-harga untuk menaik secara umum dan terus menerus. Ada berbagai cara untuk menggolongkan macam inflasi dan penggolongan mana yang dipilih tergantung pada tujuan kita. Inflasi didefinisikan dengan banyak ragam yang berbeda, tetapi semua definisi itu mencakup pokok-pokok yang sama. Samuelson (2001) memberikan definisi bahwa inflasi sebagai suatu keadaan dimana terjadi kenaikan tingkat harga umum, baik barang-barang, jasa-jasa maupun faktor-faktor produksi. Dari definisi tersebut mengindikasikan keadaan melemahnya daya beli yang diikuti dengan semakin merosotnya nilai riil (intrinsik) mata uang suatu negara. Penggolongan pertama didasarkan atas parah tidaknya inflasi tersebut, maka macam-macam inflasi, yaitu:

- Inflasi ringan (di bawah 10% setahun)
- Inflasi sedang (antara 10% - 30% setahun)
- Inflasi berat (antara 30% - 100% setahun)
- Hiperinflasi (di atas 100%)

7.2. Penggolongan Inflasi

7.2.1. Teori Kuantitas

Teori kuantitas merupakan teori yang paling tua mengenai inflasi, namun teori ini masing-masing sangat berguna untuk menggambarkan proses inflasi di zaman modern terutama di negara sedang berkembang. Teori ini menyoroti proses

inflasi dari jumlah uang beredar dan harapan masyarakat terhadap harga- barang dan jasa.

7.2.2. Aliran Klasik

Teori inflasi klasik berpendapat bahwa tingkat harga terutama ditentukan oleh jumlah uang beredar, yang dapat dijelaskan melalui hubungan antara nilai dan jumlah uang serta nilai uang dengan harga. Bila jumlah uang bertambah lebih cepat dari pertambahan barang, maka nilai uang akan merosot dan ini sama dengan kenaikan harga. Jadi menurut klasik, inflasi berarti terlalu banyak uang beredar atau terlalu banyak kredit dibandingkan dengan volume transaksi maka solusinya adalah membatasi jumlah uang beredar dan kredit.

7.2.3. Aliran Keynes

Keynes mengemukakan bahwa inflasi didasarkan pada teori makro yang menyoroti aspek lain selain inflasi. Menurut teori ini, inflasi terjadi karena masyarakat ingin hidup di luar batas ekonominya. Proses inflasi menurut pandangan ini adalah proses perebutan rezeki di antara kelompok-kelompok sosial yang menginginkan bagian yang lebih besar daripada yang dapat disediakan oleh masyarakat tersebut. Teori inflasi Keynes mengasumsikan bahwa perekonomian sudah berada pada tenaga kerja penuh (*full employment*). Kuantitas uang tidak berpengaruh terhadap tingkat permintaan total, karena suatu perekonomian dapat mengalami inflasi walaupun tingkat kuantitas uang konstan. Jika uang beredar bertambah maka harga akan naik. Kenaikan harga ini menyebabkan

bertambahnya permintaan uang untuk transaksi, dengan demikian akan menaikkan suku bunga. Hal ini mencegah pertambahan permintaan untuk investasi dan akan melunakkan tekanan inflasi.

7.2.4. Aliran Monetarisme

Teori inflasi monetarisme mengemukakan bahwa inflasi timbul disebabkan oleh kebijaksanaan moneter dan fiskal yang ekspansif, sehingga jumlah uang beredar di masyarakat akan menyebabkan terjadinya kelebihan permintaan barang dan jasa di sektor riil. Inflasi dapat diturunkan dengan cara menahan dan menghilangkan kelebihan permintaan melalui kebijaksanaan moneter dan fiskal yang bersifat kontraktif atau melebihi kontrol terhadap peningkatan upah serta penghapusan terhadap subsidi atas dasar nilai tukar valuta asing.

7.2.5. Teori Ekspektasi

Menurut teori ini dikatakan bahwa pelaku ekonomi membentuk ekspektasi laju inflasi berdasarkan ekspektasi adaptif dan ekspektasi rasional. Ekspektasi rasional adalah ramalan optimal mengenai masa depan dengan menggunakan semua informasi yang ada. Pengertian rasional adalah suatu tindakan yang logik untuk mencapai tujuan berdasarkan informasi yang ada.

7.3. Jenis Inflasi Menurut Asal Usulnya

Berdasarkan asal-usulnya, maka inflasi dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu inflasi yang berasal dari dalam negeri (*domestic inflation*) dan inflasi yang

berasal dari luar negeri (*imported inflation*) (Nopirin, 2000).

- a. Inflasi yang berasal dari dalam negeri (*domestic inflation*)

Inflasi ini disebabkan oleh adanya *shock* dari dalam negeri, baik karena tindakan masyarakat maupun tindakan pemerintah dalam melakukan kebijakan-kebijakan perekonomian.

- b. Inflasi yang berasal dari luar negeri (*imported inflation*)

Imported inflation adalah inflasi yang terjadi di dalam negeri karena adanya pengaruh kenaikan harga dari luar negeri, terutama kenaikan harga barang-barang.

8. Nilai Tukar

Menurut Mankiw (2009) menyebutkan bahwa kurs/nilai tukar (*exchange rate*) antara dua negara adalah tingkat harga yang disepakati penduduk kedua negara untuk saling melakukan perdagangan. Perubahan nilai tukar ini menurut Paul Krugman dan Obstfeld (2000) dapat dibedakan menjadi dua yaitu depresiasi dan apresiasi. Depresiasi adalah penurunan nilai mata uang domestik terhadap mata uang asing, sedangkan apresiasi adalah kenaikan nilai mata uang domestik terhadap mata uang asing. Bila kondisi lain tetap (*ceteris paribus*), maka depresiasi mata uang suatu negara membuat harga barang-barang negara tersebut lebih murah bagi pihak luar negeri sedangkan harga barang luar negeri menjadi lebih mahal bagi pihak luar negeri. Dan sebaliknya, apresiasi mata uang suatu negara menyebabkan harga barang negara tersebut menjadi mahal bagi pihak luar negeri sedangkan harga barang luar negeri menjadi lebih murah bagi pihak dalam negeri.

Menurut Jeff Madura (1993) mengemukakan bahwa umumnya, pergerakan nilai tukar secara relatif dapat disebabkan oleh beberapa hal baik yang bersifat fundamental maupun non fundamental. Faktor fundamental mencakup perubahan pada variabel-variabel makro ekonomi seperti laju inflasi, pertumbuhan ekonomi dan perubahan neraca perdagangan (*trade balance*). Nilai mata uang dari suatu negara yang cenderung menurun menunjukkan negara tersebut mempunyai tingkat inflasi yang tinggi. Inflasi suatu negara lebih tinggi dibandingkan dengan negara lain berarti harga barang-barang di negara tersebut naik lebih cepat dari negara lain. Hal ini akan berakibat ekspor akan turun dan impor akan naik karena harga barang-barang negara bersangkutan lebih mahal bila dibandingkan dengan barang-barang negara lain. Dengan demikian penawaran (*supply*) dari mata uang asing akan turun dan *demand* akan naik, sehingga nilai mata uang asing akan naik (nilai mata uang domestik akan turun atau terdepresiasi).

9. Harga Minyak Dunia

Jumlah penawaran (*quantity supplied*) dari suatu barang adalah jumlah yang rela dan mampu dijual oleh penjual atau produsen. Banyak hal yang mempengaruhi jumlah penawaran barang, tapi ketika kita menganalisis bagaimana pasar bekerja, salah satu penentu adalah harga dari barang itu sendiri. Karena jumlah penawaran akan meningkat dan menurun seiring naik dan turunnya harga. Dapat dikatakan bahwa jumlah penawaran berhubungan positif terhadap harga (Mankiw, 2009).

Demikian juga dengan harga minyak dunia, banyak faktor yang mempengaruhi ketidakstabilan harga minyak. Saat ini, dunia didominasi politik negara-negara besar dan perusahaan minyak tingkat dunia. Pada kondisi tertentu, kedua faktor ini sangat mempengaruhi harga pasar. Perubahan harga minyak di pasar dunia, baik kenaikan maupun penurunan, dari waktu ke waktu dapat mempengaruhi perekonomian suatu negara, mengingat minyak merupakan salah satu kebutuhan pokok suatu negara, terutama menjadi salah satu bahan baku dalam kegiatan produksi. Fluktuasi harga minyak ini harus senantiasa dipantau oleh pihak-pihak yang berkepentingan, karena harga ini dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara, terutama kebijakan dalam bidang ekonomi dan energi (Rosit, 2010).

Naiknya harga minyak dunia akan memberikan dampak kenaikan pada harga bahan bakar minyak (BBM) dalam negeri. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah Indonesia terpaksa mengambil keputusan yaitu menaikkan harga BBM.

Rendahnya harga BBM disaat harga minyak dunia sedang naik, merupakan salah satu sumber defisit APBN. Oleh karena itu, ada rencana untuk menaikkan harga BBM sampai tidak lagi diperlukan subsidi BBM. Jika harga minyak dunia naik, namun harga BBM tidak dinaikkan, maka subsidi BBM cukup besar dan ini adalah selisih biaya untuk menutupi perbedaan harga jual dan biaya produksinya.

Karena BBM merupakan bahan dasar untuk melakukan kegiatan di segala sektor dan kehidupan, kenaikan harga BBM yang drastis akan menaikkan harga barang dan jasa termasuk kebutuhan sehari-hari rakyat banyak. Sebenarnya kelompok rumah tangga miskin yang paling menderita atas beban kenaikan harga BBM,

karena disamping kebutuhan bahan bakar dan transportasi, kebutuhan-kebutuhan lain pasti naik pula, sedangkan penghasilan mereka relatif kecil (Suparmoko, 2002).

10. Kestinambungan Fiskal

10.1. Definisi Umum

Kestinambungan Fiskal atau secara internasional dikenal dengan istilah *Fiscal sustainability* merupakan suatu keadaan dimana pemerintah mempunyai diskresi yang luas untuk mempengaruhi perekonomian menggunakan kebijakan fiskalnya. Ini merupakan kondisi ideal yang harus dicapai untuk menjaga kestabilan ekonomi. Utang merupakan kewajiban pemerintah yang utama. Pembayaran utang baik pokok maupun bunga dijadikan prioritas karena menyangkut masalah kepercayaan kepada pemerintah dan citra pemerintah. Jika jumlah utang yang harus dibayar begitu besar, maka sebagian besar pendapatan pemerintah pastinya akan tersedot untuk pembayaran tersebut. Akibatnya, pendapatan yang bisa digunakan akan semakin sedikit. Kondisi ini disebut sebagai tekanan fiskal.

Belum ada definisi yang tetap mengenai kestinambungan fiskal. Berikut definisi kestinambungan fiskal dari berbagai sumber:

- Kebijakan fiskal dikatakan berkesinambungan jika kebijakan tersebut menjaga rasio nilai bersih pemerintah terhadap PDB pada level saat ini. (Buiter, 1985).
- Kebijakan fiskal yang berkesinambungan adalah kebijakan fiskal yang dapat menciptakan sekuens utang dan defisit sedemikian rupa sehingga kondisi

nilai sekarang (*present value condition*) dari sekuens penerimaan dan pengeluaran pemerintah dimasa-masa mendatang adalah sama. (Wilcox, 1989).

- Kebijakan fiskal yang berkesinambungan adalah kebijakan yang memastikan bahwa rasio utang terhadap PDB bertemu kembali pada titik atau level awalnya (Blanchard, 1990).
- Kesenambungan fiskal adalah Ketiadaan risiko gagal bayar, dengan kata lain, tingkat utang harus lebih kecil dibandingkan nilai sekarang (*present value*) dari semua surplus anggaran primer di masa yang akan datang. (Buiter dan Graf, 2002).
- Kesenambungan fiskal adalah kemampuan untuk mempertahankan posisi fiskal saat ini tanpa perlu melakukan penyesuaian dalam kebijakan pajak atau pengeluaran dalam rangka untuk memastikan solvabilitas . (Stephen Marks, 2004).
- *Fiscal sustainability, or public finance sustainability, is the ability of a government to sustain its current spending, tax and other policies in the long run without threatening government solvency or defaulting on some of its liabilities or promised expenditures.* (Kesenambungan fiskal, atau kesinambungan keuangan publik, adalah kemampuan dari suatu pemerintah untuk menopang belanja lancar, pajak, dan kebijakan lainnya dalam jangka panjang tanpa mengancam solvabilitas pemerintah atau mengalami gagal bayar atas beberapa kewajibannya atau belanja dengan perjanjian (Wikipedia).

- Kesenambungan fiskal adalah suatu kondisi dimana struktur APBN secara dinamis mampu menjalankan fungsi sebagai stabilisator perekonomian serta mampu memenuhi berbagai beban pengeluaran atau kewajiban, baik eksplisit maupun implisit untuk saat ini dan yang akan datang secara aman. (Rahmat Waluyanto, 2009).

10.2. Sustainability dan Solvabilitas

IMF (2002) dan Croce beserta Juan-Ramón (2003) telah mendiskusikan perbedaan antara solvabilitas dan sustainability. Menurut definisi yang mereka kemukakan, seperangkat kebijakan tidak berkesinambungan (*unsustainable*) bila kebijakan tersebut mengarah kepada insolvensi (*solvency*) atau solvabilitas didefinisikan sebagai situasi dimana belanja dan pendapatan masa depan dapat mencukupi keterbatasan anggaran intertemporal, atau dengan kata lain kemampuan melunasi utang-utang dengan aset/anggaran yang ada). Namun demikian, mereka berpendapat bahwa solvabilitas dapat dicapai dengan penyesuaian masa depan yang sifatnya besar dan mengeluarkan biaya tertentu, sementara sustainability atau kesinambungan dicapai tanpa penyesuaian kebijakan yang signifikan. Dari sini dapat disimpulkan bahwa sustainability atau kesinambungan dapat dicapai jika peminjam berharap dapat melanjutkan pembayaran utangnya tanpa koreksi masa depan yang sangat besar terhadap belanja dan pendapatan. Dapat disimpulkan pula bahwa kesinambungan dapat dicapai jika:

- Suatu negara dapat mengatasi batasan anggaran tahun berjalan tanpa ancaman gagal bayar atas utang atau mencari tambahan utang yang berlebihan

- Suatu negara tidak terus mengakumulasi utang padahal tahu bahwa penyesuaian yang besar di masa depan akan diperlukan untuk memastikan kemampuan membayar utang tersebut.

10.3. Tujuan Kebijakan Fiskal yang Berkesinambungan

Dengan menerapkan kebijakan fiskal yang berkesinambungan, diharapkan tujuan-tujuan berikut ini akan tercapai.

- a. Menyediakan kapasitas untuk memenuhi kewajiban di masa depan
Kebijakan fiskal yang berkesinambungan akan memastikan bahwa kewajiban-kewajiban yang dimiliki oleh negara dapat diselesaikan dengan lancar pada setiap tahun berjalan di masa depan dan tidak ada kemungkinan yang tinggi akan gagal bayar.
- b. Mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan
Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan diharapkan dapat terwujud jika pemerintah menerapkan kebijakan fiskal yang berkesinambungan.
- c. Mendorong keadilan antar generasi
Kebijakan fiskal yang berkesinambungan memungkinkan terwujudnya keadilan dalam pembagian kewajiban akan utang yang telah ditimbulkan pada masa lalu bagi generasi di masa depan.

10.4. Pendekatan Kestinambungan Fiskal

Setidaknya dikenal tiga pendekatan untuk menilai kestinambungan fiskal, yaitu:

- Pendekatan kendala anggaran antar waktu (*intertemporal budget constraint*, IBC) atau dikenal juga sebagai pendekatan kendala nilai sekarang (*present value constraint*, PVC), dimana pendekatan ini lebih melihat fenomena kestinambungan fiskal berdasarkan situasi historis dari posisi kebijakan fiskal tersebut sendiri. Pendekatan *present value constraint approach* menyatakan bahwa *fiscal sustainability* tercapai apabila jumlah utang pemerintah pada tahun anggaran tertentu sama dengan *present value* dari surplus *primary balance* di masa mendatang;
- Pendekatan akuntansi (*accounting*) yang dalam analisisnya menggunakan indikator-indikator ekonomi sebagai persentase dari PDB untuk menilai kestinambungan fiskal. Fokus dari pendekatan ini diletakkan pada target rasio utang tertentu, biasanya rasio utang-PDB, yang dikaitkan dengan target-target ekonomi makro seperti inflasi, laju pertumbuhan ekonomi (g) dan tingkat suku bunga (r). Defisit atau surplus pada keseimbangan primer dianggap sustainable apabila keseimbangan primer tersebut menghasilkan rasio utang terhadap PDB yang konstan; dan
- Pendekatan indikator kestinambungan dimana dibentuknya indikator-indikator fiskal untuk menilai kestinambungan kebijakan fiskal suatu negara. Indikator-indikator tersebut pada dasarnya dapat diturunkan dari persamaan kendala anggaran pemerintah antar waktu dan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dari negara yang bersangkutan.

10.4. Indikator Kesenambungan Fiskal

Ada tiga indikator rasio yang dapat digunakan untuk mengetahui kesinambungan fiskal, yaitu:

- Rasio keseimbangan primer terhadap PDB (*primary balance to GDP Ratio*)

Arah kebijakan fiskal (*fiscal stance*) dikatakan berkesinambungan

(*sustainable*) apabila rasio keseimbangan primer terhadap PDB tetap (*finite*).

Kesinambungan fiskal perlu memperhatikan hubungan antara *primary*

balance dan *outstanding* utang. Hubungan ini mengasumsikan bahwa *present*

value dari *surplus primary balance* pada masa yang akan datang sama dengan

outstanding utang pada saat tertentu (*present value constraint approach*). Jika

outstanding utang dari tahun ke tahun semakin meningkat, maka *surplus*

primary balance dari tahun ke tahun juga meningkat dengan tren peningkatan

yang sama, atau lebih besar dari peningkatan utang agar periode pelunasan

uatangnya semakin pendek. Dalam hubungan ini, kesinambungan fiskal dapat

dipertahankan melalui pemenuhan pembayaran bunga utang dengan

pendapatan negara dan bukan pengadaan atau penerbitan utang baru

(Direktorat Jendral Pengelolaan Utang, 2010)

Metode yang digunakan dalam simulasi keseimbangan primer dan utang

Indonesia ini sama dengan metode yang digunakan oleh Bank Dunia (2002).

Menurut Cuddington (1996), defisit atau surplus keseimbangan primer

(*primary balance*) dalam anggaran pemerintah merupakan indikator utama

dalam pengukuran ketahanan fiskal (Santoso, 2004).

- Rasio utang pemerintah terhadap PDB (*government debt to GDP Ratio*)
Kebijakan fiskal dapat dikatakan sustainable apabila tidak menyebabkan akumulasi utang pemerintah yang berlebihan (*excessive accumulation debt*) dan pemerintah dapat menjaga rasio utang tersebut pada level tertentu (Blanchard, 1990 dan Buitier, 1995). Penurunan rasio utang memberikan gambaran kemampuan pemerintah dalam menjaga sustainabilitas kebijakan fiskal dan mengindikasikan kemampuan pemerintah dalam menjaga solvabilitas jangka panjang.

Rasio utang terhadap PDB yang menurun mengindikasikan beban pembayaran kembali utang (*solvency concept*) terhadap perekonomian yang semakin rendah sehingga kesinambungan fiskal semakin baik. Menurut Bank Dunia rasio utang terhadap GDP dikatakan aman apabila berada dalam persentase 21% - 49%. Sedangkan pendapat yang dikemukakan IMF, rasio utang terhadap GDP berada dalam posisi aman apabila antara 26% - 49%.

Rasio utang terhadap PDB yang menurun mengindikasikan beban pembayaran kembali utang (*solvency concept*) terhadap perekonomian yang semakin rendah sehingga kesinambungan fiskal semakin baik.

- Rasio pembayaran bunga utang pemerintah terhadap pendapatan negara
Rasio tersebut menggambarkan seberapa besar porsi pendapatan yang digunakan untuk menanggung beban *debt service* pemerintah seiring dengan penambahan akumulasi utangnya. Dengan demikian rasio ini dapat digunakan untuk mendukung analisa apakah kebijakan fiskal suatu negara *sustainable* atau tidak karena semakin besar rasio pembayaran bunga utang pemerintah

terhadap pendapatannya tersebut dapat mengindikasikan akumulasi utang yang berlebihan.

11. Hubungan Masing-Masing Variabel Terhadap Rasio Keseimbangan Primer

11.1. Penerimaan Negara

Penerimaan negara dari penjualan aset yang merupakan simulasi manajemen utang luar negeri merupakan faktor utama dalam meningkatkan keseimbangan primer. Penerimaan negara yang kian meningkat terjadi karena adanya kebijakan stimulus fiskal yang dilakukan pemerintah dengan tujuan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional menjadi lebih baik lagi LPP FE UGM (2004). Dan menurut Jaka Sriyana (2007) menjelaskan dimana penerimaan negara yang berasal dari penerimaan pajak dalam jangka pendek masih sangat rendah untuk menekan defisit APBN karena penerimaan dari sektor pajak masih sangat minim. Artinya penerimaan negara yang terus meningkat sepanjang tahun akan mempengaruhi keseimbangan primer tumbuh.

11.2. Pengeluaran Pemerintah

Barsky, et. Al (1986) ekonom Klasik/Neo Klasik menjelaskan bahwa pengeluaran pemerintah yang dibiayai dari utang luar negeri akan menaikkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek, tetapi dalam jangka panjang tidak akan mempunyai dampak yang signifikan akibat adanya *crowding-out*, yaitu keadaan dimana terjadi *overhead* dalam perekonomian yang menyebabkan investasi swasta

berkurang dan pada akhirnya akan menurunkan produk domestik bruto. Pengeluaran pemerintah yang semakin meningkat menyebabkan keadaan keseimbangan primer dalam APBN memburuk dan terjadi defisit. Defisit keseimbangan primer tersebut akan meningkatkan utang pemerintah semakin banyak karena pemerintah harus menutupi kekurangan dengan utang baru, sehingga kesinambungan fiskal mengalami kondisi yang tidak baik.

11.3. Utang Pemerintah

Cuddington (1996) dalam penelitian PPE FE UGM, menerangkan bahwa aliran surplus primer merupakan fondasi utama bagi ketahanan fiskal pemerintah terhadap utang. Posisi utang pemerintah yang semakin meningkat dan memprihatinkan setiap tahunnya, menjadi masalah bagi pemerintah. Proporsi pembayaran utang yang begitu besar dalam APBN menjadi beban tersendiri bagi keuangan negara terlebih lagi efektivitas utang masih belum jelas.

Hussin Abdullah dkk (2012) dalam penelitiannya tentang *An Empirical Study On Fiscal Sustainability In Malaysia* menjelaskan bahwa Pencapaian makroekonomi dalam GDP berkesinambungan dengan surplus primer yang secara perlahan dan berangsur dalam mencapai kesinambungan (*sustainable*) memiliki kesinambungan fiskal yang baik dengan campur tangan pemerintah dalam pengelolaan utang luar negeri dengan membatasi anggaran pengeluaran tidak melebihi penerimaan yang ada.

11.4. Inflasi

Hutabarat (2005) menganalisis faktor determinan inflasi di Indonesia dan menyimpulkan determinan utama inflasi adalah ekspektasi inflasi yang terkait dengan pola pembentukan ekspektasi inflasi yang masih didominasi oleh inflasi masa lalu (ekspektasi adaptif). Perilaku ini menimbulkan persistensi inflasi karena riwayat inflasi Indonesia yang banyak dipicu oleh inflasi *cost-push* atau *supply shocks* yang signifikan dan sering terjadi, seperti gejolak harga minyak, kenaikan harga BBM, devaluasi dan fluktuasi berlebihan nilai tukar rupiah. Akibatnya pengeluaran negara yang melebihi penerimaan berarti anggaran negara itu ekspansif, artinya ada kecenderungan terhadap kenaikan harga-harga umum (inflasi).

Hal ini dikarenakan pengeluaran negara yang digunakan untuk membayar utang pemerintah yang terlalu besar tidak tertutupi secara keseluruhan dan muncul utang baru akibat beban bunga yang terlalu besar. Maka akan berdampak dengan inflasi yang makin tinggi pula akibat tidak stabilnya perekonomian. Turunnya daya beli dan konsumsi masyarakat ditimbulkan karena naiknya harga barang dan jasa. Hal ini menjadikan permintaan menurun dan produksi pun ikut menurun. Akhirnya mengakibatkan PDB riil suatu negara pun turun karena output riil yang dihasilkan menjadi rendah. Sebab ini akan berdampak kepada pendapatan negara yang akan menurun juga dan memberikan konsekuensi keseimbangan primer menjadi defisit karena dengan pendapatan yang menurun pemerintah harus tetap menyediakan kebutuhan untuk rakyatnya. Sehingga pemerintah harus mengeluarkan pembiayaan untuk mengatasi defisit dengan cara penambahan jumlah uang

beredar. Metode penambahan uang dalam ekonomi akan meningkatkan permasalahan meningkatnya tingkat harga barang dan jasa, sehingga menyebabkan peningkatan inflasi (Samuelson, 2001 dalam Jaka Sriyana, 2007).

11.5. Nilai Tukar

Nilai tukar rupiah merupakan salah satu variabel asumsi dasar ekonomi makro yang berhubungan dengan besaran APBN dan sangat menentukan banyaknya transaksi dalam APBN yang terkait dengan mata uang asing, besarnya penerimaan dan pengeluaran negara, termasuk besarnya pembiayaan anggaran. Apabila nilai tukar rupiah menurun (terdepresiasi) terhadap mata uang dollar AS, maka yang akan dibayarkan juga membengkak dan hal ini akan membebani APBN karena pembayaran cicilan pokok dan bunga pinjaman yang diambil dari APBN bertambah, lebih dari apa yang dianggarkan semula atau dengan kata lain pembayaran utang luar negeri akan melonjak (Kuncoro, 2011). Sehingga, melonjaknya pembayaran utang luar negeri akan meningkatkan defisit keseimbangan primer. Kementerian Keuangan (2009) mengatasi dampak krisis global melalui program stimulus fiskal APBN 2009. Hasilnya bahwa dengan adanya perubahan beberapa asumsi ekonomi makro (pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, tingkat suku bunga, harga dan *lifting* minyak mentah Indonesia) yang secara signifikan berpengaruh terhadap besaran-besaran APBN, baik pada pendapatan negara maupun belanja negara.

11.6. Harga Minyak Dunia

Menurut Djunedi (2008) menjelaskan bahwa naiknya harga minyak dunia akibat krisis politik Timur Tengah, secara langsung berpengaruh terhadap harga minyak di Indonesia atau *Indonesian Crude Price (ICP)*. Dengan mengandalkan minyak impor inilah yang menjadi sebab ketergantungan Indonesia yang berlebihan terhadap negara eksportir minyak. Dengan demikian, ketika terjadi sedikit saja gejolak politik dan sosial ekonomi di negara eksportir yang berpengaruh pada fluktuasi harga minyak dunia, maka hal tersebut secara ekstrem berimplikasi terhadap stabilitas ICP dan juga surplus-defisit APBN Indonesia .

Pemerintah harus menyuntik anggaran yang tidak sedikit untuk menutupi kekurangan BBM dan kuota subsidi akan terus terkuras, atau melampaui ekspektasi penghematan pemerintah, maka APBN akan mengalami defisit. Dan hal ini secara serta-merta akan memicu gonjangan ekonomi turunan di berbagai sektor yang berhubungan dengan BBM. Harga minyak yang terus meningkat akan semakin menambah besarnya defisit APBN (Djunedi, 2008).

Kenaikan harga minyak dunia akan meningkatkan pendapatan pemerintah yang berkaitan dengan minyak dan gas. Namun, kenaikan ini juga akan berdampak pada semakin meningkatnya pengeluaran pemerintah untuk subsidi BBM. Ketika kenaikan harga minyak dunia meningkatkan penerimaan anggaran belanja daerah, kenaikan harga minyak dunia ini merugikan anggaran belanja pemerintah pusat akibat membengkaknya pengeluaran subsidi BBM dan pengeluaran lain yang terkait.

Pembengkakan subsidi ini pada akhirnya dapat memaksa pemerintah untuk memotong pos anggaran lainnya (*Center for Strategic and International Studies*, 2011).

12. Hubungan Seluruh Variabel

Dari setiap hubungan beberapa variabel bebas terhadap variabel terikat. Maka penulis berasumsi jika harga minyak dunia meningkat setiap tahunnya, sedangkan kebutuhan akan konsumsi BBM di dalam negeri semakin bertambah dan harga minyak dunia mempengaruhi harga minyak dunia dalam negeri. Untuk mengatasi tingginya harga minyak dalam negeri pemerintah akan mengeluarkan subsidi pada BBM. Dalam APBN pengeluaran pemerintah untuk subsidi BBM selalu meningkat setiap tahunnya dikarenakan Indonesia selalu melakukan impor dalam hal ini sedangkan kegiatan ekspor dalam hal lain semakin berkurang akibatnya neraca berjalan berpengaruh.

Penerimaan negara yang selalu menurun dari sektor utama pajak ataupun lainnya dan pengeluaran pemerintah yang terlalu besar. Maka yang terjadi adalah defisit pada APBN, tidak hanya itu hal ini akan terjadi defisit pula pada keseimbangan primer. Karena untuk menutupi pengeluaran tersebut pemerintah harus menghutang ke negara lain. Sedangkan nilai tukar rupiah yang semakin menurun dan berubah setiap waktu dan suku bunga internasional yang berubah pula akan mempengaruhi pembayaran utang luar negeri. Utang luar negeri yang belum tertutupi semua dalam tempo pembayaran yang telah ditentukan akan

menimbulkan beban utang baru pada perekonomian. Dan hal ini akan beimbab pada APBN dan menyebabkan defisit fiskal dan defisit keseimbangan primer.

B. Tinjauan Empiris

Adanya penelitian terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian – penelitian tersebut membahas hanya sebagian dari variabel yang digunakan oleh penulis. Dan dapat digunakan sebagai bahan referensi peneliti untuk membandingkan beberapa hasil penelitian yang berkaitan dengan judul penelitian. Berikut beberapa penelitian terdahulu berkaitan dengan judul penelitian.

Tabel 2. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Gaffari Ramadhan dan Robert A Simanjuntak (2002).

Peneliti	Gaffari Ramadhan dan Robert A Simanjuntak (2002)
Judul Penelitian	Dinamika Utang pemerintah Dan Kestinambungan Fiskal Di Indonesia priode 1980-2005: Suatu Uji perbandingan 3 pendekatan.
Model Penelitian	Model dengan menggunakan pengujian kointegrasi melalui pendekatan model Trehan dan Walsh, Wilcox, dan Model Hamilton Flavin.
Tujuan	Untuk mengetahui keadaan utang pemerintah dan keseimbangan primer menggunakan 3 pendekatan.
Alat Analisis	pengujian kointegrasi melalui pendekatan model Trehan dan Walsh, Wilcox, dan Model Hamilton Flavin
Hasil Penelitian	Analisis menggunakan model Hamilto dan Flavin menyatakan bahwa data utang pemerintah riil dalam keadaan stasioner baik pada kepercayaan 1%,5%, dan

10%. Dari hasil analisis menggunakan model Wilcox data menunjukkan stasioner yang baik pada tingkat kepercayaan 5% dan 10%. Berdasarkan pengujian dengan 3 pendekatan menghasilkan , keadaan hutang pemerintah dan keseimbangan primer setelah masa krisis berada pada jalur yang sinambung.

Tabel 3. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Djamester A.Simarmata (2007)

Peneliti	Djamester A.Simarmata (2007)
Judul Penelitian	Fiskal Sustainability In Indonesia
Model	Analisis data menggunakan model VAR
Tujuan	Untuk mengetahui tingkat kesinambungan fiskal di Indonesia dengan peningkatan hutang yang terus meningkat dan mengetahui tentang kompleksitas hutang luar negeri yang dapat mempengaruhi keberlanjutan hutang.
Alat Analisis	VAR
Hasil Penelitian	Sistem pengelolaan hutang yang lebih sesuai untuk mencapai keberlanjutan tinggi. Untuk negara berkembang IMF menentukan ambang batas yang sehat pada tingkat hutang adalah 40% dari PDB, sedang kelompok penulis <i>Reinhart et al</i> (2003) hanya memberi batas 15% dari PDB. Dua rasio ini terlanggar di Indonesia.

Tabel 4. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Dr.Husein Abdullah, Muszafarsah Mohd Mustafa, Dr.Jauhari Dahlan (2012).

Peneliti	Dr.Husein Abdullah, Muszafarsah Mohd Mustafa, Dr.Jauhari Dahlan (2012)
Judul Penelitian	An Emprirical Study On Fiscal In Malaysia
Model	Model penelitian menggunakan model unit root, VAR dan VECM

Tujuan	Untuk mengetahui keadaan tingkat kesinambungan fiskal Malaysia
Alat Analisis	Unit Root , VAR, dan VECM
Hasil Penelitian	Pencapaian makroekonomi dalam GDP di Malaysia sustainable. Surplus primer perlahan-lahan secara berangsur-angsur mencapai ketahanan (sustainable). Penelitian dengan 3 metode tsb menunjukkan Malaysia memiliki tingkat kesinambungan fiskal yang baik, namun tetap perlu adanya campur tangan pemerintah yang lebih lagi agar keadaan tersebut tetap terjaga

Tabel 5. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Chung Mo Koo (2008).

Peneliti	Chung Mo Koo (2008)
Judul Penelitian	Fiscal Sustainability and Its Implication for Fiscal Policy in Korea
Model	Model dengan menggunakan pengujian kointegrasi melalui pendekatan model Trehan dan Walsh, Wilcox, dan Model Hamilton Flavin
Tujuan	Untuk mengetahui keadaan utang pemerintah dan keseimbangan primer menggunakan 3 pendekatan
Alat Analisis	pengujian kointegrasi melalui pendekatan model Trehan dan Walsh, Wilcox, dan Model Hamilton Flavin
Hasil Penelitian	Penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat utang pemerintah di Korea tidak berkelanjutan. Dan juga menunjukkan bahwa krisis ekonomi memberikan kontribusi yang signifikan untuk mendorong utang pemerintah lebih dari tingkat yang berkelanjutan.

Tabel 6. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik PhD Andreea Stoain (2007).

Peneliti	PhD Andreea Stoain (2007)
Judul Penelitian	The Study Of Fiscal Sustainability For The Case Overindebted European Countries
Model	Model penelitian menggunakan model regresi berganda dan model fungsi reaksi fiskal
Tujuan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keberlanjutan fiskal untuk kasus negara-negara Eropa yang paling terkena dampak krisis ekonomi dan utang: Portugal, Irlandia, Italia, Yunani dan Spanyol.
Alat Analisis	VAR
Hasil Penelitian	Yunani memiliki situasi yang paling sulit dalam menjalankan kebijakan fiskal karena tidak ada respon terhadap guncangan pada utang pemerintah. Italia dan Portugal adalah satu-satunya negara PIIGS yang hasilnya menunjukkan reaksi positif dan kebijakan fiskal segera merespon terhadap guncangan pada utang publik. Ukuran reaksi berbeda sesuai dengan rasio hutang. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa untuk kasus dua negara tersebut, pemerintah memenuhi kondisi untuk menjalankan kebijakan fiskal yang berkelanjutan dalam jangka panjang

Tabel 7. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Harun Rosit (2010).

Peneliti	Harun Rosit (2010)
Judul Penelitian	Hubungan kausalitas asumsi APBN terhadap APBN di Indonesia.
Model	Model penelitian menggunakan model VECM

Tujuan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan kausalitas asumsi APBN terhadap APBN Indonesia.
Alat Analisis	VECM
Hasil Penelitian	Hasil <i>variance decomposition</i> menunjukkan bahwa semua asumsi APBN yaitu pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, suku bunga SBI, harga minyak internasional, dan produksi minyak Indonesia memberi kontribusi terhadap APBN, tetapi perkiraan <i>variance</i> yang paling memberi kontribusi APBN adalah harga minyak internasional dan nilai tukar. Sebaliknya, APBN juga berkontribusi semua asumsi APBN yaitu pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, suku bunga SBI, harga minyak internasional, dan produksi minyak Indonesia

Tabel 8. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Bakhtiar Efendi (2009).

Peneliti	Bakhtiar Efendi (2009)
Judul Penelitian	Analisis defisit anggaran pemerintah dan investasi swasta di Indonesia.
Model	Model penelitian menggunakan model regresi simultan
Tujuan	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis model defisit anggaran pemerintah dan investasi swasta di Indonesia
Alat Analisis	Uji Simultan 2LS
Hasil Penelitian	Berdasarkan hasil analisis data diketahui bahwa defisit anggaran pemerintah dan tingkat suku bunga kredit investasi mempunyai hubungan yang negatif dan menyebabkan crowding out terhadap investasi swasta di Indonesia selama tahun periode pengamatan. Sementara GDP Indonesia mempunyai hubungan yang positif dan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap investasi swasta di Indonesia selama masa periode pengamatan.

Tabel 9. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Makhiani (2007).

Peneliti	Makhiani (2007)
Judul Penelitian	Pola Pembangunan Ekonomi Dengan Pinjaman Luar Negeri. Mengapa Pinjaman Membengkak Dan Bagaimana Mengelolanya. Studi Kasus Pra Krisis Ekonomi (1970-1997)
Alat Analisis	<i>Granger Causality Test</i>
Tujuan	Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana hubungan kausalitas pinjaman luar negeri pemerintah dan pinjaman luar negeri swasta
Hasil Penelitian	Ada perbedaan pola pada periode 1980-1990 PLN pemerintah lebih mendorong PLN swasta, tetapi pada periode 1988-1997, swasta lebih mendorong PLN pemerintah. PLN pemerintah pada tahun 1980-an lebih diarahkan ke proyek-proyek infrastruktur, SDM, teknologi, dan pengurangan kemiskinan sehingga mendorong ekspansi investasi swasta. Pembangunan ekonomi yang mengandalkan PLN telah mengikuti suatu pola tertentu. Pada periode penyehatan ekonomi, bantuan program berperan besar, kemudian menurun sejalan dengan berjalannya perekonomian.

Tabel 10. Ringkasan Hasil Penelitian Empirik Kementerian Keuangan(2009)

Peneliti	Kementerian Keuangan (2009)
Judul Penelitian	Analisis dalam mengatasi dampak krisis global melalui program stimulus fiskal APBN 2009
Tujuan	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak krisis global melalui program stimulus fiskal APBN 2009
Hasil Penelitian	Hasilnya bahwa dengan adanya perubahan beberapa asumsi ekonomi makro (pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, tingkat suku bunga, harga dan <i>lifting</i> minyak mentah Indonesia) yang secara signifikan berpengaruh terhadap besaran-besaran APBN, baik pada pendapatan negara maupun belanja negara.