

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik material/spiritual berdasarkan Pancasila di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka, bersatu dan berdaulat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib dan dinamis, serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan biaya/dana yang besar yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Salah satu sumber penerimaan yang tercantum dalam APBN guna mendanai pembangunan adalah penerimaan yang berasal dari hutang luar negeri. Hal ini disebabkan karena tabungan pemerintah tidak mencukupi untuk membiayai pengeluaran pembangunan (mengalami defisit anggaran).

Walaupun penerimaan dalam negeri mengalami peningkatan tiap tahunnya, tetapi beban pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri makin memberatkan anggaran rutin pemerintah seiring dengan meningkatnya jumlah hutang yang diterima tiap tahunnya.

Dari tahun 1999-2009, diidentifikasi terjadi peningkatan pembayaran pokok dan bunga hutang luar negeri yang disebabkan oleh depresiasi mata uang rupiah terhadap US dolar, sehingga menimbulkan pembengkakan pada hutang luar negeri, otomatis juga pembayaran hutang luar negeri. Namun demikian, pemerintah senantiasa terus meningkatkan penerimaan dalam negeri (penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak) agar dapat memenuhi kewajibannya untuk membayar hutang luar negeri.

Tabel 1. Perkembangan Penerimaan Dalam Negeri Tahun 1999-2009 (Dalam miliar rupiah)

Tahun	Bukan Pajak	Pajak	Penerimaan Negara
1999	78.482	125.951	204.433
2000	82.871	111.064	193.935
2001	115.060	185.540	300.600
2002	90.183	214.712	304.895
2003	94.001	248.471	342.472
2004	123.823	279.208	403.031
2005	180.697	351.974	532.671
2006	229.829	425.053	654.882
2007	198.254	492.011	690.265
2008	282.815	609.227	892.042
2009	185.874	661.759	847.633

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia, 2009

Tabel 1 menunjukkan secara umum peningkatan penerimaan negara dari tahun ke tahun.

Tahun 1980-an penerimaan negara lebih didominasi sektor bukan pajak tetapi tahun 1990-an komposisi penerimaan negara mengalami pergeseran, posisi sektor pajak yang lebih besar dari sektor bukan pajak menjadi penggerak utama kelangsungan pembiayaan pembangunan nasional, terutama untuk pengeluaran rutin, salah satunya adalah untuk membayar hutang luar negeri pemerintah.

Fenomena peningkatan hutang luar negeri pemerintah tampaknya terus terjadi, bahkan menjadi suatu kaharusan yang menjadi *trend* guna menyeimbangkan anggaran yang terus defisit. Hutang luar negeri yang diterima pemerintah tersebut tentunya menimbulkan konsekuensi beban pembayaran hutang luar negeri pemerintah yang memberatkan APBN, namun di sisi lain hutang luar negeri juga dapat membantu menutupi defisit anggaran yang terus terjadi dalam APBN, meskipun tiap tahunnya penerimaan negara terus meningkat, namun ternyata pengeluaran pemerintah lebih besar dari penerimaan negara yang diterima.

Tabel 2. Belanja Pemerintah Pusat, Tabungan Pemerintah dan Hutang Luar Negeri Tahun 1999-2009(dalam miliar Rupiah)

Tahun	Penerimaan Negara	Belanja Pemerintah Pusat	Tabungan Pemerintah	Hutang luar Negeri
1999	204.433	234.750	11.188	56.225
2000	193.935	190.013	3.922	43.633

2001	300.600	259.650	40.950	51.741
2002	304.895	247.797	57.098	55.186
2003	342.472	257.934	84.538	55.161
2004	403.031	300.037	102.994	57.154
2005	532.671	411.668	121.003	25.142
2006	654.882	474.249	180.633	26.665
2007	690.265	498.169	192.096	24.752
2008	892.042	697.071	194.971	28.649
2009	847.633	685.036	162.597	46.049

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia, 2009

Tabel 2 menunjukkan posisi belanja pemerintah pusat yang dibiayai oleh tabungan pemerintah dan hutang luar negeri dalam bentuk bantuan program dan bantuan proyek, untuk menutupi defisit anggaran/kekurangan pembiayaan pembangunan.

Pada tahun 1999, penerimaan negara mencapai Rp 204.433 miliar, tabungan pemerintah adalah sebesar Rp 11.188 miliar. Realisasi belanja pemerintah pusat dalam tahun tersebut adalah sebesar Rp 234.750 miliar, sehingga ada kekurangan dana sebesar Rp 56.225 miliar yang ditutup dari hutang luar negeri yaitu bantuan proyek dan bantuan program.

Pada tahun 2008 penerimaan negara mencapai Rp 892.042 miliar, tabungan pemerintah adalah sebesar Rp 194.971 miliar. Realisasi belanja pemerintah pusat dalam tahun tersebut adalah sebesar Rp 697.071 miliar, yang ditutup dari hutang luar negeri sebesar Rp 28.649 miliar. Jika diperhatikan kembali kebutuhan pengeluaran pembangunan dan tabungan pemerintah, maka nampak bahwa hutang luar negeri bukan pelengkap, tetapi telah menjadi sumber utama dalam pembiayaan pembangunan.

Selama tahun 1999-2009 akumulasi hutang pemerintah dan swasta baik dalam tingkat suku bunga komersial dan non komersial dalam bentuk *Official Development Assistance* (ODA) dan Non ODA, serta hutang terus mengalami peningkatan, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3.

Tabel 3. Jumlah Hutang Luar Negeri Indonesia Tahun 1998-2009 (dalam Juta USD)

Tahun	Pemerintah	Persen	Swasta	Persen	Total	Persen
1999	75.863	-	72.235	-	148.098	-
2000	74.917	-1,25	66.777	-7,56	141.694	-4,32
2001	71.377	-4,73	61.696	-7,61	133.073	-6,08
2002	74.661	4,60	56.682	-8,13	131.343	-1,30
2003	81.666	9,38	53.735	-5,19	135.401	3,09
2004	82.725	1,29	54.299	1,05	137.024	1,19
2005	80.072	-3,20	50.580	-6,85	130.652	-4,65
2006	75.809	-5,32	52.927	4,64	128.736	-1,47
2007	80.609	6,33	56.032	5,87	136.641	6,14
2008	86.576	7,40	62.565	11,66	149.141	9,15
2009	88.195	1,87	61.814	-1,20	150.009	0,58

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia, 2009

Tabel 3 menunjukkan jumlah hutang luar negeri pemerintah dan swasta yang mengalami peningkatan cukup berarti. Pada tahun 2000, pertumbuhan hutang luar negeri dan swasta masing-masing sebesar -1,25% dan -7,56%. Hutang luar negeri terus mengalami peningkatan tiap periodenya. Tahun 2007 menunjukkan hutang luar negeri pemerintah sebesar 80.609 Juta USD dan hutang swasta 56.032 Juta USD atau mengalami pertumbuhan 6,33% dan 5,87% dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2009 posisi hutang luar negeri pemerintah telah menunjukkan angka 88.195 Juta USD, berarti lebih besar dari pada hutang swasta yang hanya sebesar 61.814 Juta USD. Dengan lebih besarnya jumlah hutang pemerintah pada tahun 2009 ini, berarti beban pemerintah makin berat dalam pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negerinya ditengah pengertian Indonesia yang makin terpuruk. Oleh karena itu penulis hanya terfokus pada pembayaran hutang luar negeri pemerintah, lagipula data pembayaran hutang luar negeri swasta kurang tersedia.

Dari tahun 1999-2009, diidentifikasi terjadi peningkatan pembayaran pokok dan bunga hutang luar negeri yang disebabkan depresiasi mata uang rupiah terhadap US dolar, sehingga menimbulkan pembengkakan pada hutang luar negeri, otomatis juga pembayaran hutang luar

negeri. Namun demikian pemerintah senantiasa terus meningkatkan penerimaannya agar dapat memenuhi kewajibannya untuk membayar hutang luar negeri.

Dengan semakin meningkatnya posisi hutang luar negeri pemerintah, maka sebagai konsekuensinya adalah makin meningkatnya kewajiban pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri pemerintah. Hutang luar negeri pun tidak hanya digunakan untuk menutupi kesenjangan tabungan domestik dan investasi, tetapi dibutuhkan untuk membiayai beban hutang yang harus dibayar pada tahun sebelumnya, seperti yang ditunjukkan Tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Perkembangan Pembayaran Pokok dan Bunga Hutang Luar Negeri Pemerintah Tahun 1999-2009 (Dalam Miliar Rupiah)

Tahun	Pembayaran Hutang Luar Negeri	Persen
1999	39.994	-
2000	26.400	-51,49
2001	35.895	26,45
2002	37.541	4,38
2003	41.216	8,92
2004	46.837	12,00
2005	37.112	5,53
2006	52.681	-240,63
2007	57.923	-16,07
2008	63.435	24,77
2009	48.141	65,37

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia, 2009

Tabel 4 menunjukkan bahwa pada tahun 2007 jumlah pembayaran pokok dan bunga hutang luar negeri pemerintah mengalami pertumbuhan negatif yaitu sebesar -16,07 persen . Hal ini dimaklumi karena tahun tersebut, Indonesia dilanda kisis keuangan, keadaan sosial politik yang tidak mendukung (diluar faktor ekonomi) dan terbatasnya sumber-sumber devisa, namun pada tahun 2008 jumlah pembayaran pokok dan bunga hutang luar negeri pemerintah kembali mengalami pertumbuhan positif. Krisis ekonomi yang ditandai dengan terdepresiasi rupiah terhadap USD turut mempengaruhi kapasitas serta kemampuan

pemerintah dalam bentuk valuta asing (valas) terutama dolar As. Beban berat ini makin bertambah jika dilihat dari perbandingan jumlah pembayaran hutang luar negeri pemerintah terhadap belanja pemerintah pusat sepanjang tahun 1999-2009. Hal ini disebabkan karena pemerintah lebih cenderung mengalokasikan dananya untuk program pemulihan ekonomi akibat krisis.

Dengan makin membesarnya posisi hutang luar negeri pemerintah, maka beban pelunasan atau pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri pemerintah pun makin besar yang ditunjukkan oleh nilai *Debt Service Ratio* (DSR). Dalam pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri, pemerintah senantiasa terus meningkatkan dan menggali sumber-sumber devisa. Diantaranya adalah hasil ekspor. Perkembangan ekspor Indonesia dapat dilihat pada Tabel 5 berikut ini:

Tabel 5. Perkembangan Nilai Ekspor dan Debt Service Ratio (DSR) periode 1999-2009(dalam Juta USD)

Tahun	Ekspor	Persen	DSR
1999	51.428	-	7,6
2000	65.428	21,39	5,1
2001	68.156	4,00	12,7
2002	70.781	3,71	12,1
2003	75.293	5,99	10,4
2004	79.932	5,80	11,4
2005	86.995	8,12	23,2
2006	103.528	15,97	14,1
2007	118.014	12,27	10,6
2008	131.387	10,18	12,7
2009	135.674	3,16	20,3

Sumber : Neraca Pembayaran, Bank Indonesia (www.bi.go.id), 2009

Tabel 5 menunjukkan perkembangan nilai ekspor dan nilai DSR yang berfluktuasi. Pada tahun 2001, nilai ekspor mengalami pertumbuhan sebesar 4,00 persen dari tahun sebelumnya nilai DSR sebesar 5,1 persen. Membaiknya nilai DSR ini diperkirakan karena terjadinya apresiasi dolar terhadap rupiah, sehingga nilai ekspor meningkat dan mempengaruhi DSR.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan dapat diformulasikan beberapa kerangka dasar permasalahan sebagai berikut: selama periode yang diamati yaitu tahun 1999-2009, defisit anggaran pemerintah dalam pembiayaan pembangunan selalu ditutupi hutang luar negeri karena tabungan pemerintah tidak mencukupi.

Fenomena peningkatan hutang luar negeri pemerintah nampaknya terus terjadi. Hutang luar negeri yang diterima pemerintah tersebut tentunya menimbulkan konsekuensi beban pembayaran hutang luar negeri pemerintah yang memberatkan APBN pemerintah. Walaupun pembayaran hutang ini bersifat *given*, artinya ada atau tidak ada uang hutang tersebut harus dibayar oleh pemerintah.

Dengan memperhatikan serangkaian kenyataan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah

1. Seberapa besar penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, defisit anggaran, *net export* dan jumlah hutang luar negeri tahun sebelumnya mempengaruhi pembayaran hutang luar negeri pemerintah di Indonesia tahun 1999-2009?
2. Bagaimana upaya-upaya pemerintah untuk meningkatkan pembayaran hutang luar negeri pemerintah Indonesia?

C. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui faktor-faktor signifikan penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, defisit anggaran, *net export* dan jumlah hutang luar negeri tahun sebelumnya terhadap pembayaran hutang luar negeri pemerintah Indonesia.
2. Mengetahui upaya pemerintah untuk meningkatkan pembayaran hutang luar negeri pemerintah Indonesia.

D. Kerangka Pemikiran

Pembayaran bunga dan cicilan hutang dalam APBN merupakan sebab utama yang memberatkan karena pada tahun-tahun fiskal mendatang akan semakin memperbesar jumlah pinjaman luar negeri setiap tahunnya. Sisi lainnya, pembayaran hutang luar negeri merupakan kewajiban pemerintah yang harus dipenuhi kepada pihak-pihak di luar negeri. Kewajiban tersebut berupa pembayaran bunga dan cicilan hutang pokok yang harus dilakukan karena berakhirnya masa tenggang waktu dan telah jatuh temponya masa pembayaran.

Peningkatan hutang luar negeri dapat terjadi akibat defisit tabungan dalam defisit anggaran pemerintah. Anggaran pemerintah dikatakan defisit apabila terjadi kesenjangan antara tabungan pemerintah dengan pengeluaran pemerintah, dimana pengeluaran pemerintah lebih besar dari pada tabungan pemerintah. Terjadi defisit pada anggaran pemerintah ini juga berkaitan dengan sistem anggaran yang dianut oleh pemerintah Indonesia. Sejak pemerintah orde baru (orba), sistem anggaran telah diubah dari sistem anggaran defisit menjadi sistem anggaran yang berimbang dan dinamis. Saat ini, format dan struktur APBN tetap memakai

sistem anggaran berimbang dan dinamis, tetapi nilai defisitnya dicantumkan pada sisi bawah anggaran tersebut (Depkeu, 2000).

Berbagai macam sumber penerimaan pemerintah namun sumber utama adalah pajak, pinjaman dan pencetakan uang. Yang merupakan masalah pembangunan ekonomi, adalah masalah sumber-sumber pembiayaan pembangunan. Karena disamping besarnya penerimaan hasil ekspor yang berupa devisa dan kemungkinan hasil penghematan penggunaan devisa melalui usaha-usaha substitusi impor dan juga tabungan-tabungan pemerintah adalah masalah sumber- sumber dana baik dalam maupun dari luar negeri yang merupakan pinjaman Negara (hutang negara) (Suparmoko, 2000:241).

Untuk membiayai pembangunan diperlukan sumber pembiayaan yang besar. Dengan semakin meningkatnya peran pemerintah akhir-akhir ini maka pengeluaran negara yang semakin meningkat tersebut membutuhkan pula sumber pembiayaan yang besar. Kegiatan pemerintah semakin meningkat baik dalam masyarakat kapitalis maupun lebih-lebih dalam masyarakat sosialis. Sebagai konsekuensinya maka diperlukan pembiayaan-pembiayaan atau pengeluaran pemerintah yang tidak sedikit jumlahnya sejalan dengan semakin luasnya kegiatan pemerintah itu. Agar pembiayaan dapat dipenuhi maka pemerintah memerlukan penerimaan. Sumber pembiayaan secara garis besar terdiri dari pinjaman, pembayaran atau jasa-jasa dan pajak (Marselina, 2006:48).

Kegagalan suatu negara dalam memanfaatkan hutang luar negeri dengan baik akan menyebabkan negara tersebut terjebak dalam apa yang disebut jebakan hutang (*debt trap*). Untuk mengatasi hal tersebut, kebijakan yang biasanya dilakukan oleh pemerintah adalah dengan melakukan program penyesuaian struktural (*structural adjustment*) terhadap ekonomi dalam negeri atas anjuran dari Bank Dunia dan IMF sebagai syarat utama untuk mendapatkan hutang baru atau pengurangan terhadap hutang lama. Syarat tersebut disusun dalam suatu

program, yakni program stabilisasi, *austerity* dan penyesuaian struktural, yang mencakup usaha-usaha pengurangan impor, peningkatan ekspor untuk mendapatkan surplus agar dapat membayar hutang, penertiban fiskal/APBN dengan meningkatkan pendapatan dari pajak, mengurangi defisit dan menekan pengeluaran negara (dengan pengurangan subsidi, jumlah pegawai negeri dan pengeluaran untuk/kepentingan sosial), menekan inflasi, menaikkan harga pangan pertanian, membuka pasaran dalam negeri bagi dunia internasional dan melakukan mekanisme pasar (Djamin, 1995:43)

Menjelang berakhirnya pelita IV sektor migas masih diharapkan menjadi tumpuan utama pembiayaan APBN. Karena itu, merosotnya harga migas di pasar internasional menyulitkan posisi APBN yang sedang berjalan. Gejala jatuhnya harga minyak ini sebenarnya sudah mulai terlihat sejak harga ekspor kita merosot tajam dari tingkat tertinggi US \$ 34,53/barel (1982) menjadi US \$ 9,83/barel (1986). Hal itulah yang membuat pemerintah sadar bahwa sektor migas sudah tidak lagi menjadi primadona APBN. Kini alternatif yang masih tersisa adalah berusaha meningkatkan penerimaan yang berasal dari pajak (Mangkusubroto, 1994:97).

Seperti telah diketahui bahwa Pemerintah harus melakukan kegiatan-kegiatan guna meningkatkan kesejahteraan ekonomi, sosial, budaya maupun politik bangsanya. Kegiatan-kegiatan ini perlu ditunjang oleh pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang pada gilirannya pengeluaran pemerintah itu harus dibiayai dengan penerimaan pemerintah.

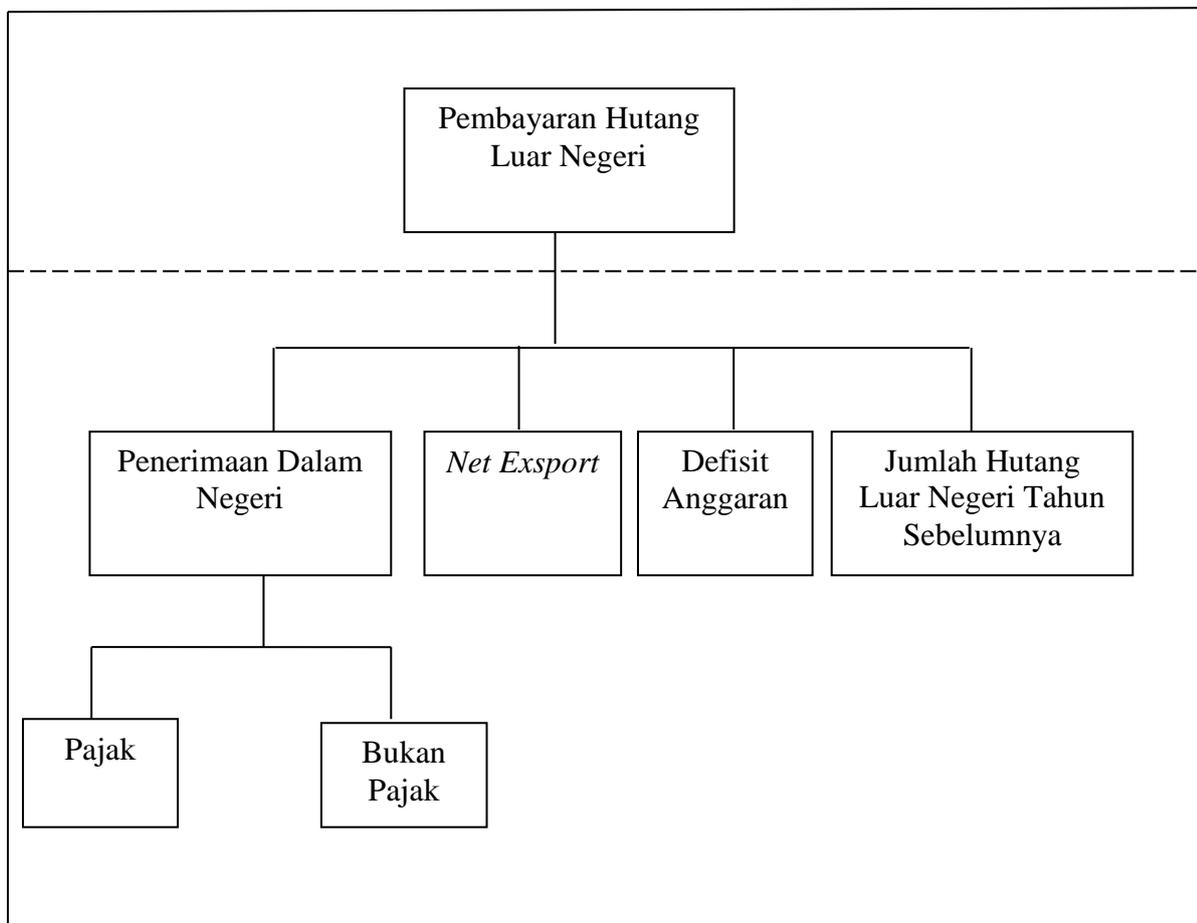
Keseluruhan anggaran belanja tetap dipertahankan seimbang, artinya seluruh pendapatan sama dengan seluruh pengeluaran. Sayangnya bentuk anggaran pendapatan dan belanja seimbang seperti itu tidak umum, karena keseimbangan dalam anggaran tersebut disebabkan oleh adanya aliran dana di sisi penerimaan yang berasal dari bantuan luar negeri. Seharusnya anggaran pendapatan dan belanja yang seimbang berupa seluruh pengeluaran rutin dan

pengeluaran pembangunan seperti yang dianut oleh APBN kita, tetapi hanya dibiayai oleh seluruh penerimaan rutin saja (Suparmoko, 2000:74).

Indonesia selama ini menempatkan utang sebagai salah satu tiang penyangga pembangunan. Kebijakan anggaran belanja berimbang pemerintah Indonesia menempatkan utang luar negeri sebagai komponen penutup kekurangan. Saat Indonesia mendapat rejeki berlimpah dari *oil boom*, utang luar negeri tetap saja menjadi komponen utama pemasukan di dalam anggaran belanja pemerintah. Bahkan saat Indonesia telah mulai menganut sistem anggaran defisit/surplus sejak tahun 2005, komponen pembiayaan utang luar negeri cukup besar. Padahal di dalam kebijakan ekonominya pemerintah selalu mengatakan bahwa utang luar negeri hanya menjadi pelengkap belaka. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 447/KMK.06/2005 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara tahun 2005-2009 menyebutkan sampai saat ini, utang masih merupakan sumber utama pembiayaan APBN untuk menutup defisit maupun untuk pembayaran kembali pokok utang yang telah jatuh tempo (*refinancing*) (Dani, 2009).

Penerimaan pemerintah diperlukan untuk membiayai pengeluaran pemerintah (Guritno, 1993: 181). Dalam hal ini pembayaran hutang luar negeri pemerintah salah satu item pengeluaran rutin. Pada sisi penerimaan yang dilihat adalah komponen penerimaan dalam negeri karena lebih mencerminkan kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan dananya. Jadi penerimaan dalam negeri jelas mempunyai kontribusi yang cukup berarti untuk pembayaran hutang luar negeri pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah terus berupaya meningkatkan sektor-sektor yang berpotensi meningkatkan penerimaan dalam negeri. *Net export* juga perlu ditingkatkan sebagai sumber devisa untuk pembayaran hutang. Bagi pemerintah seperti pada rumah tangga, penting tidaknya hutang tergantung pada untuk apa hutang itu dan seberapa jauh kemampuan pendapatan yang tersedia untuk membayar bunganya. Kekhawatiran

tentang hutang muncul terutama bila hutang bertambah lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi (Lipsey, 1993 : 145, dalam Anggraini 2002).



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

E. Hipotesis

Hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Diduga penerimaan dalam negeri pajak berpengaruh terhadap pembayaran hutang luar negeri.
2. Diduga penerimaan dalam negeri bukan pajak berpengaruh terhadap pembayaran hutang luar negeri.
3. Diduga defisit anggaran berpengaruh terhadap pembayaran hutang luar negeri.
4. Diduga *net export* berpengaruh terhadap pembayaran hutang luar negeri.
5. Diduga jumlah hutang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh terhadap pembayaran hutang luar negeri.
6. Diduga penerimaan pajak, bukan pajak, defisit anggaran, *net export*, dan jumlah hutang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh terhadap pembayaran hutang luar negeri.

F. Sistematika Penulisan

Bab Pendahuluan terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan penulisan, kerangka pemikiran, hipotesis, dan sistematika penulisan.

Bab Landasan Teori akan diuraikan teori yang berkaitan dengan penulisan ini, yaitu Pengertian Hutang Luar Negeri, Tujuan Teoritis Hutang Luar Negeri, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Penerimaan Pajak Terhadap Pembayaran Hutang Luar Negeri, Penerimaan Bukan Pajak Terhadap Pembayaran Hutang Luar Negeri, Defisit Anggaran Terhadap Pembayaran Hutang Luar Negeri, *Net Export* Terhadap Pembayaran Hutang Luar Negeri, dan Penelitian Sebelumnya.

Bab Metodologi Penelitian berisikan Jenis dan Sumber Data, Batasan Variabel, Model Analisis, dan Pengujian Hipotesis.

Bab Pembahasan berisikan Analisis dan Pembahasan hasil perhitungan dengan menggunakan model analisis. Analisis yang digunakan dalam perhitungan ini adalah dengan menggunakan regresi linier berganda. Metode yang digunakan adalah *Ordinary Least Square* (OLS).

Bab Simpulan dan Saran berisikan simpulan dari keseluruhan isi tulisan dan saran yang diajukan sesuai dengan hasil pembahasan dari hasil penelitian.