

**STUDI UTANG PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
SEBAGAI PEMBIAYAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA  
(APBN) TAHUN 2000-2016**

**Yanuar Pribadi**

Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis,  
Universitas Gadjah Mada,  
Yogyakarta 55281, Indonesia

***E-mail: yanuar.pribadi@mail.ugm.ac.id***

***Abstract***

*This research, thus, is primarily aimed at identifying the trigger of the ever soaring Sovereign Debt using qualitative approach in a case study on The Directorate General of Budget Financing and Risk Management (DJPPR) as a working unit in charge of managing sovereign debt. The data were collected through participant interviews and data analysis of the sovereign debt throughout the course of 2000-2016 as managed by the DJPPR, as well as an analysis on the data of Central Government Financial Report (LKPP).*

*On the basis of this research, it is revealed that the increasing sovereign debt is mainly attributed to the discrepancy and disparity between Indonesia and peer countries for its slow growth and the discrepancy between one region to another throughout the country. On this course, it is understandable that the government take measurement to develop the infrastructure in order to catch up with the rapid growth of other countries. In addition, the increasing liabilities is also due to the fluctuating currency. One of the best strategies to cut down the rising sovereign debt is by optimizing tax income and minimizing expenses. Moreover, it is also advisable that the government collaborate with the private sector to build infrastructure through the available mechanism at KPBU (Public Private Partnership) which may deduct debt financing. It is also worthwhile to diversify debt portfolio management in order to avoid an attempt of doing the "Ponzy Scheme" (paying off debt using the new loan) in the management of sovereign debt as the financial source of Indonesian State Budget.*

***Keywords: Increasing Sovereign debt, discrepancy, infrastructure***

**Intisari**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi penyebab peningkatan utang pemerintah menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi kasus, dan dilakukan di Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) yang berperan sebagai unit pengelola utang pemerintah. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara terhadap partisipan, dan telaah dokumen berupa data utang pemerintah dari tahun 2000-2016 yang dikelola oleh DJPPR, serta data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan utang pemerintah disebabkan karena ketimpangan dan ketertinggalan dari negara-negara *peer* serta ketimpangan antardaerah yang terjadi di dalam negeri, sehingga pemerintah mengambil kebijakan untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur dalam rangka mengejar ketertinggalan tersebut. Selain itu, perubahan nilai tukar mata uang rupiah juga berkontribusi dalam peningkatan nominal utang pemerintah. Peningkatan pendapatan negara dari sektor pajak serta efisiensi belanja merupakan salah satu cara untuk mengantisipasi peningkatan utang pemerintah. Pemerintah dapat meningkatkan kerjasama dengan swasta terutama dalam pembangunan infrastruktur melalui mekanisme Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) sehingga dapat mengurangi beban pembiayaan melalui utang. Diversifikasi pengelolaan portofolio utang juga diperlukan sehingga pemerintah tidak terkesan hanya “*gali lubang tutup lubang*” dalam mengelola utang pemerintah sebagai sumber pembiayaan APBN di Indonesia.

Kata kunci : **peningkatan utang pemerintah, ketimpangan, infrastruktur.**

## A. LATAR BELAKANG

Pengelolaan keuangan negara membahas hal mengenai cara pemerintah untuk mendapatkan dana (*how to get*) dan membelanjakan dana tersebut (*how to allocate*). Struktur APBN menggambarkan cara untuk mendapatkan dana pada sisi pendapatan dan pembiayaan, serta cara untuk mengalokasikan dana pada sisi belanja (Halim, 2016). Utang merupakan konsekuensi dari defisit APBN, sehingga pemerintah harus mencari sumber pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan defisit anggaran tersebut.

Dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir, utang pemerintah mengalami peningkatan yang cukup signifikan, namun di sisi lain, tingkat kesejahteraan rakyat masih rendah. Menurut laporan perkembangan utang pemerintah, nilai utang pemerintah meningkat dari 1.800 triliun rupiah pada tahun 2011 menjadi 3.515 triliun rupiah di akhir tahun 2016. Sementara itu, hasil survei Legatum Institute pada tahun 2016, menempatkan tingkat kemakmuran Indonesia pada peringkat ke-61 dari 149 negara. Sedangkan indeks kompetitif global Indonesia di Forum Ekonomi Dunia (*World Economic Forum*) berada pada peringkat ke-41 dari 138 negara.

International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) mela-

porkan bahwa Indonesia berada pada peringkat keenam terburuk di dunia dalam kategori ketimpangan distribusi kekayaan. Pada tahun 2016, sebanyak 1 persen individu terkaya dari total penduduk Indonesia menguasai hampir separuh (49 persen) total kekayaan.

Jumlah penduduk miskin Indonesia memang menurun dalam kurun waktu tahun 2000-2014, yaitu dari 40 persen di tahun 2000 menjadi 8 persen di tahun 2014. Akan tetapi, jumlah penduduk miskin tersebut menggunakan kriteria pendapatan per kapita per hari sebesar 1 USD. Jika kriteria penduduk miskin mengikuti standar Bank Dunia, yaitu menggunakan pendapatan per kapita per hari sebesar 3,10 USD sebagai batas kemiskinan, jumlah penduduk miskin akan meningkat menjadi 93 juta (36 persen dari total penduduk Indonesia).

Rasio utang pemerintah terhadap produk domestik bruto (PDB) terus meningkat beberapa tahun terakhir. Meskipun masih berada di bawah batas maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang sebesar 60 persen, namun beban pembayaran utang yang terlalu tinggi akan membebani pengeluaran pemerintah. Pemerintah harus dapat mengelola utang dengan baik agar tidak semakin membebani anggaran di masa yang akan datang. Utang tidak boleh melenceng dari tujuan awalnya sebagai stimulus per-

ekonomian, bukan sebagai komponen yang justru menjadi beban yang memberatkan APBN.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah penelitian ini ialah utang pemerintah yang semakin meningkat, namun tingkat kesejahteraan masyarakat masih belum tercapai secara optimal.

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

Negara-negara berkembang selalu menghadapi masalah klasik dalam pelaksanaan pembangunan, yaitu sumber dana yang terbatas untuk membiayai pembangunan negara tersebut. Untuk mengatasi hal ini, salah satu alternatif yang ditempuh oleh negara berkembang ialah dengan melakukan utang.

Tujuan pemerintah melakukan utang (baik yang berasal dari luar negeri maupun dalam negeri) ialah untuk mengatasi permasalahan yang disebabkan karena keterbatasan devisa, meningkatkan tabungan domestik, kebutuhan akan bantuan teknis, serta untuk membiayai defisit anggaran (Rizky dan Majidi, 2008).

Todaro dan Smith (2015) menyatakan bahwa alasan munculnya bantuan dari suatu negara ke negara lain, baik berupa utang maupun hibah, dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu dari sudut pandang negara donor berupa motivasi politik dan ekonomi, serta dari sudut pandang negara

penerima bantuan yakni untuk memenuhi kebutuhan pembangunan.

### ***Utang pemerintah dalam pandangan tradisional***

Pandangan tradisional terhadap utang pemerintah menyatakan bahwa pemerintah mengambil kebijakan defisit dengan melakukan pemotongan pajak dan melakukan utang. Dalam jangka pendek, pemotongan pajak yang dilakukan oleh pemerintah menyebabkan pendapatan masyarakat menjadi lebih tinggi, sehingga masyarakat meningkatkan pengeluarannya. Peningkatan pengeluaran masyarakat akan menambah permintaan terhadap barang dan jasa, sehingga meningkatkan produksi dan menambah kesempatan kerja. Kondisi tersebut menyebabkan tingkat suku bunga ikut meningkat dan mendorong aliran masuk modal dari luar negeri.

Efek jangka panjang kebijakan defisit dan pemotongan pajak pemerintah ialah berkurangnya tabungan pemerintah dan utang yang lebih besar. Manfaat dari konsumsi yang tinggi dan kesempatan kerja yang luas ini akan dinikmati oleh generasi sekarang. Akan tetapi, generasi mendatang akan menanggung lebih banyak beban dari defisit, karena mereka dilahirkan di negara yang memiliki sedikit persediaan modal namun memiliki utang yang lebih besar.

### ***Utang pemerintah dalam pandangan Ricardian (Ricardian Equivalence)***

Pandangan Ricardian diperkenalkan oleh David Ricardo pada abad ke-19. Menurut pandangan Ricardian, kebijakan defisit pemerintah yang berasal dari pemotongan pajak tidak akan ditanggapi dengan peningkatan pengeluaran oleh masyarakat. Masyarakat akan mengantisipasi pendapatan mereka di masa depan sehingga hal ini tidak mendorong pengeluaran yang tinggi pada saat ini.

Konsep dasar pandangan Ricardian ini berasal dari asumsi bahwa pemotongan pajak dan penarikan utang pemerintah pada saat ini, akan meningkatkan pengenaan pajak di masa datang untuk membayar pokok dan bunga utang. Pemotongan pajak yang didanai oleh utang pemerintah tidak akan mengurangi beban pajak, karena hanya merupakan penjadwalan ulang pajak. Masyarakat yang melihat ke masa depan memahami hal tersebut, sehingga pemotongan pajak saat ini tidak mendorong peningkatan konsumsi dan pengeluaran masyarakat.

Masyarakat yang melihat ke masa depan akan meningkatkan tabungan mereka untuk mengantisipasi kenaikan pajak di masa datang. Hal ini meningkatkan tabungan pemerintah sehingga mengeliminasi kenaikan tingkat bunga yang diakibatkan karena kebijakan defisit pemerintah. *Ricardian Equivalence* berlaku jika

peningkatan utang pemerintah untuk membiayai defisit dapat meningkatkan tabungan masyarakat sehingga tidak menaikkan tingkat suku bunga (Hyman, 1999).

### ***Utang pemerintah dalam pandangan neoklasik***

Pandangan kelompok neoklasik mengindikasikan bahwa utang pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah hanya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek, namun dalam jangka panjang tidak akan mempunyai dampak yang signifikan akibat adanya *crowding-out*, yaitu berkurangnya uang di pasar akibat naiknya tingkat bunga sehingga menyebabkan investasi swasta berkurang dan berdampak pada menurunnya PDB.

Kelompok neoklasik berpendapat bahwa setiap individu mempunyai informasi yang cukup, sehingga mereka dapat merencanakan tingkat konsumsi sepanjang masa. Defisit anggaran pemerintah yang dibiayai oleh utang akan meningkatkan konsumsi individu dalam jangka pendek. Sedangkan pembayaran utang dalam jangka panjang akan membebani pajak yang tinggi bagi generasi berikutnya.

### ***Teori two gap model***

Persamaan pendapatan nasional menunjukkan hubungan antara tabungan pemerintah, investasi, serta ekspor dikurangi impor (Nafzinger, 2006). Teori *two gap model* mengemukakan bahwa umumnya negara berkembang mengalami dua jenis defisit yaitu defisit investasi (*saving-investment gap*) dan defisit transaksi berjalan (*trade gap*). Utang luar negeri pemerintah merupakan salah satu sumber aliran modal masuk luar negeri untuk meningkatkan investasi dan mengatasi permasalahan akibat defisit transaksi berjalan.

Defisit investasi terjadi apabila tabungan pemerintah tidak mencukupi kebutuhan investasi untuk memicu pertumbuhan ekonomi, sehingga diperlukan aliran modal dari luar negeri untuk memenuhi kebutuhan investasi tersebut. Menurut teori Harrod-Domar, investasi harus terus mengalami kenaikan agar perekonomian mengalami pertumbuhan yang terus menerus. Dalam hal ini, penambahan investasi diperlukan untuk meningkatkan pengeluaran agregat (Sukirno, 2014).

Defisit transaksi berjalan terjadi apabila nilai ekspor lebih kecil daripada impor. Ketika transaksi berjalan suatu negara bernilai negatif, maka cadangan devisa akan semakin berkurang sehingga dibutuhkan aliran masuk modal dari luar negeri untuk mengatasi permasalahan pada transaksi berjalan tersebut.

### ***Teori three gap model***

Konsep teori *three gap model* menyatakan bahwa utang pemerintah dipengaruhi oleh 3 jenis defisit, yakni defisit investasi, defisit transaksi berjalan, dan defisit fiskal (*fiscal gap*).

Defisit fiskal merupakan defisit yang terjadi karena pendapatan negara dari sektor pajak tidak dapat mencukupi belanja pemerintah. Pemerintah menggunakan utang sebagai sumber pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah. Kebijakan ini lazim ditempuh oleh negara berkembang dengan kemampuan keuangan yang terbatas, yakni menggunakan instrumen pembiayaan berupa utang untuk mengatasi defisit fiskal ini.

### ***Defisit anggaran***

Defisit Anggaran adalah selisih kurang antara pendapatan negara dan belanja negara dalam tahun anggaran yang sama. Sebagian besar defisit diakibatkan karena kesenjangan antara pendapatan negara yang berasal dari pajak dengan belanja negara. Kebijakan defisit umumnya ditempuh oleh negara-negara berkembang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dengan cara meningkatkan belanja pemerintah. Pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat memberikan dampak berupa peningkatan pendapatan nasional suatu negara.

Defisit anggaran dibiayai dari utang karena dianggap lebih baik daripada me-

tingkatkan tarif pemungutan pajak kepada masyarakat. Menurut Barro (1989), terdapat enam faktor yang memengaruhi defisit anggaran suatu negara, yaitu : 1) pertumbuhan ekonomi, 2) pemerataan pendapatan masyarakat, 3) pelemahan nilai tukar, 4) krisis ekonomi, 5) penyimpangan antara rencana dan realisasi, dan 6) inflasi.

### ***Pengeluaran Pemerintah***

Pengeluaran pemerintah bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat secara umum dan menggambarkan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah suatu negara. Iheanacho (2016) menyatakan bahwa dalam kaitannya dengan utang pemerintah, pengeluaran pemerintah yang bersifat berulang merupakan penggerak utama pertumbuhan ekonomi.

### ***Model pembangunan Rostow-Musgrave***

Model pembangunan Rostow dan Musgrave menghubungkan pengeluaran pemerintah dengan tahap perkembangan perekonomian suatu negara. Menurut Rostow dan Musgrave, terdapat 3 tahap perkembangan perekonomian suatu negara, yaitu tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut.

Pada tahap awal perkembangan ekonomi, pemerintah harus menyediakan fasilitas dan pelayanan seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, dan lain-lain. Hal ini menyebabkan persentase investasi pe-

merintah terhadap total investasi menjadi sangat besar.

Perkembangan ekonomi pada tahap menengah memperlihatkan peranan investasi swasta yang semakin besar, namun investasi pemerintah masih diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam tahap menengah ini, persentase investasi swasta terhadap produk nasional bruto semakin besar, sedangkan persentase investasi pemerintah terhadap produk nasional bruto semakin kecil.

Pada tahap perkembangan ekonomi yang terakhir, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti kesejahteraan hari tua, atau program pelayanan kesehatan masyarakat. Dalam tahap ini, pengeluaran pemerintah untuk investasi semakin berkurang.

### ***Teori pengeluaran Adolf Wagner***

Adolf Wagner menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dan kegiatan pemerintah semakin lama cenderung akan semakin meningkat. Hal ini disebut dengan hukum peningkatan peranan pemerintah secara keseluruhan.

Menurut Wagner, jika pendapatan per kapita meningkat, maka secara relatif pengeluaran pemerintah juga meningkat. Peningkatan ini disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul pada masyarakat di berbagai bidang

seperti hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya.

Berdasarkan teori Wagner, maka peningkatan pengeluaran pemerintah dapat terjadi karena meningkatnya fungsi-fungsi pemerintahan seperti fungsi pertahanan dan keamanan, kesejahteraan, dan pembangunan. Dalam teori ini, pemerintah dianggap sebagai individu yang bebas bertindak dan terlepas dari masyarakat.

### ***Teori pengeluaran Peacock-Wiseman***

Teori Peacock dan Wiseman didasarkan pada suatu analisis penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Pemerintah selalu berusaha meningkatkan pengeluaran dengan cara memperbesar penerimaan dari pajak, walaupun masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar untuk membiayai peningkatan pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah yang besar akan meningkatkan produk nasional bruto dan menghasilkan penerimaan pemerintah yang juga semakin meningkat.

Teori Peacock dan Wiseman menggambarkan adanya efek penggantian (*displacement effect*) yaitu adanya gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta harus ditangani melalui aktivitas pemerintah. Selain itu, terdapat juga aktivitas pemerintah yang muncul setelah pemerintah berhasil mengatasi gangguan sosial tersebut. Hal ini disebut dengan efek inspeksi (*inspection effect*). Selain *dis-*

*placement effect* dan *inspection effect*, gangguan sosial tersebut juga dapat menyebabkan konsentrasi kegiatan ekonomi ke tangan pemerintah dari swasta yang disebut dengan efek konsentrasi (*concentration effect*).

Ketiga efek tersebut menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah yang tidak cukup dibiayai dengan pendapatan negara yang berasal dari pajak, sehingga pemerintah harus membiayai melalui utang. Setelah gangguan teratasi, terdapat kewajiban melunasi utang dan membayar bunga, sehingga pajak tidak menurun kembali ke tingkat semula meskipun gangguan telah berakhir.

### ***Utang Pemerintah Republik Indonesia***

Ketentuan peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa pembiayaan defisit dapat berasal dari sektor utang dan non-utang. Pembiayaan dari sektor utang berasal dari pinjaman dan penerbitan surat berharga negara, sedangkan pembiayaan non-utang terdiri atas penjualan aset, privatisasi badan usaha milik negara (BUMN), dan penyertaan modal pemerintah.

Utang pemerintah terdiri atas pinjaman dan surat berharga negara. Pinjaman pemerintah terbagi atas pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri, sedangkan surat berharga negara meliputi surat utang negara dan surat berharga syariah negara. Klasifikasi utang pemerintah



secara lengkap dapat dilihat pada Lampiran I.

### ***Penelitian Terdahulu***

Penelitian yang dilakukan tentang utang pemerintah di Indonesia lebih banyak fokus pada faktor yang memengaruhi utang luar negeri dan peran utang terhadap pertumbuhan ekonomi. Penelitian yang membahas mengenai penyebab fundamental peningkatan utang pemerintah serta strategi pengelolaan utang pemerintah untuk mendukung pembiayaan APBN masih sangat sedikit. Harahap (2007) mengemukakan bahwa secara simultan, pendapatan negara, pengeluaran dalam negeri, defisit APBN dan utang luar negeri tahun sebelumnya memberi kontribusi terhadap utang luar negeri, dengan pengeluaran dalam negeri menjadi faktor paling dominan yang memengaruhi utang luar negeri.

Sedangkan Widharma, Sri Budhi, dan Marhaeni (2012) menyimpulkan bahwa penerimaan pajak menjadi faktor paling dominan yang memengaruhi utang luar negeri pemerintah secara tidak langsung, sedangkan faktor paling dominan yang memengaruhi utang pemerintah secara langsung ialah utang tahun sebelumnya. Faktor lain yang memengaruhi utang pemerintah yakni pengeluaran pembangunan dan nilai tukar mata uang.

Islam (2014) meneliti tentang pengaruh utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia dan menyimpulkan bahwa secara umum, utang pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini, surat berharga negara lebih efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daripada pinjaman pemerintah. Kabete (2008) meneliti mengenai utang luar negeri di Tanzania dan menyimpulkan bahwa utang luar negeri dan pembayaran utang justru memberikan dampak yang negatif terhadap pertumbuhan PDB di Tanzania.

Pengelolaan utang pemerintah harus dilakukan dengan tepat sehingga tidak membebani anggaran atau bahkan menjadi sarana untuk melakukan korupsi. Paientko (2016) yang meneliti tentang utang pemerintah di Ukraina menyimpulkan bahwa ancaman terbesar dalam pengelolaan utang pemerintah ialah risiko korupsi dan inefisiensi dalam penggunaan dana anggaran. Pengelolaan utang pemerintah yang baik, berdasarkan strategi jangka menengah yang dirancang dengan tepat, dapat membantu dalam mengurangi biaya utang (*borrowing cost*), mengurangi risiko finansial, dan meningkatkan pertumbuhan pasar domestik (Melecky, 2012).

Strategi pengelolaan utang diperlukan agar pemerintah dapat mengelola utang dengan baik, transparan, dan akuntabel sesuai dengan tata kelola pemerintahan

yang baik. Dengan demikian, tujuan awal utang sebagai instrumen pendukung pelaksanaan pembangunan nasional dapat tercapai. Karacic, Dernaj dan Raic (2015) meneliti tentang pengelolaan utang di Kroasia dan menyimpulkan bahwa strategi pengelolaan utang pemerintah bertujuan untuk mengoptimalkan transparansi dan hasil pengelolaan utang pemerintah, serta menyediakan prediksi untuk menjamin perencanaan pengelolaan utang yang berkualitas.

### C. DESAIN PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berupa studi kasus. Penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan (Creswell, 2014), menganalisis pengalaman orang-orang melalui wawancara, *focus group discussion*, observasi atau melalui cara lainnya sehingga peneliti dapat mengidentifikasi topik permasalahan dari perspektif para partisipan serta memahami makna dan interpretasi mereka terhadap perilaku, kejadian atau objek tertentu (Hennink, Hutter, dan Bailey, 2011). Penelitian kualitatif juga mempelajari pengalaman sekelompok orang pada lingkungan alamiah (*natural setting*) mereka, sehingga peneliti dapat mengidentifikasi pengalaman dan kebiasaan orang atau sekelompok

orang yang terbentuk dari konteks sosial mereka.

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif untuk mendapatkan pemahaman mengenai penyebab peningkatan utang pemerintah dari sudut pandang partisipan yang menjadi sumber data penelitian.

Metode studi kasus digunakan untuk mengembangkan analisis mendalam atas suatu kasus, berupa program, peristiwa, aktivitas, proses, atau satu individu atau lebih. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktivitas dan informasi yang lengkap dikumpulkan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan (Creswell, 2014). Metode studi kasus merupakan strategi yang cocok untuk menjawab pertanyaan mengenai *how* atau *why*, dengan kondisi peneliti memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa yang akan diteliti, dan penelitian tersebut fokus pada fenomena kontemporer (masa kini) dalam konteks kehidupan nyata (Yin, 2014).

### *Jenis Data*

Sumber data penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan dari wawancara, sedangkan data sekunder berasal dari dokumentasi.

Pemilihan partisipan menggunakan metode *purposive sampling*, berdasarkan kebutuhan data penelitian. Sebagaimana

didefinisikan oleh Babbie (1990), *purposive* atau *purposeful sampling* merupakan pemilihan sampel berdasarkan pengetahuan peneliti terhadap populasi, elemen dari populasi tersebut, dan sifat dari tujuan penelitian.

Wawancara dilakukan terhadap 8 orang pejabat/pegawai DJPPR, yaitu : 1 orang Direktur (pejabat eselon II), 1 orang Kepala Subdirektorat (pejabat eselon III), dan 6 orang Kepala Seksi (pejabat eselon IV). Delapan orang partisipan tersebut berasal dari 5 unit eselon II di DJPPR.

Dokumentasi meliputi pengumpulan dokumen, catatan, notulensi rapat pengambilan keputusan penetapan kebijakan utang pemerintah, laporan keuangan pemerintah pusat, dan laporan perkembangan utang yang diterbitkan oleh DJPPR, Kementerian Keuangan.

### ***Analisis Data***

Data yang diperoleh dari hasil wawancara selanjutnya ditranskripsi untuk memudahkan dalam pelaksanaan koding dan kategorisasi tema. Transkrip hasil wawancara kemudian dianalisis dengan mengelompokkannya berdasarkan tema dan subtema yang diberi kode tertentu untuk memudahkan dalam membuat kategorisasi dan konseptualisasi tema. Pengulangan (repetisi) atas masing-masing kode dari tema/subtema tersebut dicatat dan digunakan

sebagai dasar dalam penentuan saturasi data.

Data sekunder yang dikumpulkan kemudian ditriangulasikan dengan data primer berupa hasil wawancara dengan partisipan yang telah diolah melalui proses koding, sehingga peneliti dapat menilai kesesuaian hubungan dan konsistensi antara hasil wawancara terhadap partisipan dengan dokumen berupa laporan perkembangan utang pemerintah.

Hasil kategorisasi dan konseptualisasi tema/subtema beserta data yang telah ditriangulasikan tersebut kemudian diinterpretasikan untuk mendapatkan makna berupa kesimpulan hasil penelitian.

### ***Validitas dan Reliabilitas***

Validitas penelitian merupakan upaya untuk melakukan pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan prosedur-prosedur tertentu, sedangkan reliabilitas mengindikasikan pendekatan yang digunakan peneliti konsisten jika diterapkan oleh peneliti lain dan untuk proyek yang berbeda (Creswell, 2014).

Prosedur untuk menguji validitas dilakukan dengan melakukan triangulasi sumber data informasi, berupa triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data melalui beberapa sumber yang berbeda dengan teknik yang sama. Sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan

cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.

Prosedur pengujian validitas yang lain ialah *member checking*, yaitu dengan menyerahkan kembali laporan, deskripsi dan kesimpulan hasil wawancara kepada partisipan untuk diperiksa oleh partisipan. Pemeriksaan ini terkait dengan akurasi laporan, deskripsi dan kesimpulan hasil wawancara yang dibuat oleh peneliti.

#### D. PEMBAHASAN

##### *Pendapatan, Belanja, dan Defisit APBN*

Salah satu dampak yang diharapkan muncul dari utang pemerintah ialah peningkatan pendapatan negara. Utang dapat dianggap sebagai investasi apabila digunakan untuk membiayai kegiatan yang produktif sehingga menghasilkan peningkatan pendapatan.

Hal ini diungkapkan partisipan (K3) dalam kutipan wawancara sebagai berikut :

“...diharapkan *dengan peningkatan defisit atau peningkatan utang ini sebetulnya nanti berdampak pada peningkatan pendapatan negara*, karena misalnya dengan eeee.. apa.. eeee.... defisit yang sengaja diciptakan ini akan membantu pertumbuhan ekonomi.. kalau pertumbuhan ekonomi itu bisa tumbuh dengan baik, nanti masyarakat mempunyai penghasilan yang lebih, otomatis nanti akan membayar pajaknya akan lebih banyak...” (K3).

Secara nominal, belanja pemerintah pusat cenderung terus meningkat, meski-

pun saat ini hanya sebesar 67 persen dari total belanja negara pada APBN. Peningkatan belanja pemerintah terutama pemerintah pusat ditujukan sebagai stimulus yang berfungsi untuk mendorong perekonomian. Data APBN menunjukkan peningkatan pengeluaran pemerintah pusat setiap tahun, dari 252 triliun rupiah di tahun 2000 menjadi 1.150 triliun rupiah di tahun 2016 (Lampiran II).

Kebijakan defisit anggaran diterapkan oleh pemerintah sejak tahun 2001. Kebijakan defisit ini masih bersifat dinamis antara tahun 2001 hingga tahun 2009, artinya bahwa angka defisit anggaran setiap tahun bersifat naik turun. Akan tetapi, sejak tahun 2010, angka defisit anggaran pemerintah terus meningkat dari 46,8 triliun rupiah menjadi 308,3 triliun rupiah di tahun 2016 (Lampiran III).

##### *Peningkatan Utang Pemerintah Republik Indonesia*

Utang dianggap sebagai pilihan yang paling realistis bagi pemerintah daripada mencetak uang atau melakukan penjualan aset. Selain untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan defisit, utang bertujuan untuk memberikan dorongan bagi sektor-sektor ekonomi agar dapat tumbuh dan akhirnya memberikan kontribusi bagi pendapatan negara.

Krisis ekonomi yang melanda dunia dan memporandakan perekonomian

mengharuskan pemerintah untuk menata ulang sendi-sendi perekonomian negara. Konsentrasi di bidang pemulihan ekonomi pasca-krisis menyebabkan Indonesia mengalami ketertinggalan dari negara-negara *peer* di sektor infrastruktur. Selain itu, ketimpangan juga terjadi di dalam negeri. Kesenjangan pembangunan infrastruktur antardaerah tidak terelakkan sehingga mengakibatkan mahal biaya ekonomi yang harus ditanggung masyarakat. Akibatnya, masyarakat Indonesia memiliki daya saing yang rendah.

Terkait dengan hal ini, mayoritas partisipan penelitian menyoroti tentang ketertinggalan di bidang infrastruktur ini sebagai salah satu penyebab fundamental peningkatan utang pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut :

“...salah satu yang menjadi penyebab meningkatnya utang adalah kebijakan defisit yang diambil pemerintah. ***Hal ini mengingat adanya kebutuhan pengeluaran untuk membangun infrastruktur yang cukup besar***, yang pada gilirannya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan berdampak pada peningkatan pendapatan bagi pemerintah...” (K1).

“...***fokus belanja pemerintah saat ini adalah pada pembangunan infrastruktur***. Dengan demikian, sebagian besar utang dimanfaatkan untuk pembiayaan infrastruktur yang lebih produktif untuk mendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi...” (K1).

“...tapi setelah pak jokowi, melihatnya dari sisi lain.. beliau melihat ya udah ***di satu sisi kita kan belum punya penerimaan dalam negeri yang cukup, se-***

***mentara kebutuhan untuk membangun infrastruktur itu kan cukup besar, karena kalau kita lihat sebenarnya kita punya infrastruktur gap yang cukup tinggi sebenarnya, dibanding dengan negara2 peer kita gitu***, sehingga penggunaan pinjaman itu oleh dieranya pak jokowi ya silakan aja dimanfaatkan dengan lebih baik lagi...” (K2).

Kebutuhan untuk mengejar ketertinggalan dari negara lain serta mengurangi ketimpangan antardaerah di dalam negeri membuat pemerintah terus meningkatkan belanja yang bersifat produktif seperti pembangunan infrastruktur dan konektivitas antarwilayah, listrik, perumahan, sanitasi dan air bersih. Hal ini tercermin dari porsi pembiayaan infrastruktur yang terus mengalami peningkatan baik dari sisi jumlah maupun persentasenya terhadap total belanja negara setiap tahun (lihat Lampiran IV).

Laporan terbaru dari Bank Dunia menyatakan bahwa Indonesia membutuhkan 500 miliar USD atau sekitar Rp6.650 triliun dalam 5 tahun ke depan, untuk menutupi kesenjangan infrastruktur yang masih cukup tinggi. Presiden Bank Dunia dalam Indonesia Infrastructure Finance Forum menyampaikan bahwa saat ini 78 persen masyarakat Indonesia masih belum memiliki akses terhadap air bersih, 40 persen masyarakat pedesaan belum memiliki akses terhadap jalan aspal, dan masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan akses terhadap listrik.

**a. Peningkatan Pinjaman Pemerintah**

Pemerintah menerapkan kebijakan pinjaman luar negeri yang bersifat *negatif net flow* yang berarti bahwa jumlah pinjaman yang ditarik lebih sedikit daripada pembayaran cicilan pokok yang dilakukan. Kebijakan ini semakin berkembang di periode kedua kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sehingga nilai pinjaman luar negeri pemerintah turun dari 68 miliar USD di tahun 2011 menjadi 54 miliar USD di tahun 2014.

Data pinjaman luar negeri menunjukkan bahwa terdapat pengaruh nilai tukar mata uang (kurs) rupiah terhadap valuta asing (USD). Pada tahun 2001 dan 2002, nilai *outstanding* pinjaman luar negeri dalam mata uang USD naik dari 58,9 miliar dolar menjadi 63,74 miliar dolar. Akan tetapi nilai *outstanding* pinjaman luar negeri dalam mata uang rupiah justru mengalami penurunan dari semula 612,53 triliun rupiah menjadi 569,84 triliun rupiah.

Hal yang hampir sama terjadi pada tahun 2012 dan 2013, nilai *outstanding* pinjaman luar negeri dalam mata uang USD turun dari 63,58 miliar dolar menjadi 58,43 miliar dolar. Sedangkan nilai *outstanding* pinjaman luar negeri dalam mata uang rupiah justru meningkat dari 614,81 triliun rupiah menjadi 712,17

triliun rupiah. Dengan demikian, nilai tukar mata uang rupiah terhadap valuta asing juga memengaruhi peningkatan utang pemerintah (Lampiran V).

**b. Peningkatan Surat Berharga Negara**

Sejak tahun 2004, pemerintah mulai fokus pada surat berharga negara sebagai sumber utama pembiayaan anggaran yang berasal dari pembiayaan dalam negeri. Pembiayaan dalam negeri dianggap memiliki risiko yang lebih kecil, karena berdenominasi rupiah sehingga tidak mengandung risiko mata uang (*currency risk*).

Peningkatan utang pemerintah berupa surat berharga negara terutama disebabkan karena saat ini surat utang negara merupakan sumber utama pembiayaan. Pembiayaan dari surat berharga negara bersifat *general financing*, artinya pembiayaan yang bersumber dari surat utang negara bersifat umum sebagai sumber dana dalam membiayai defisit. Hal ini berbeda dengan utang yang berasal dari pinjaman yang lebih spesifik untuk membiayai pembangunan proyek atau kegiatan tertentu. Data *outstanding* surat berharga negara dapat dilihat secara lengkap pada Lampiran VI).

**Kebijakan Pengelolaan Utang Pemerintah**

Utang bukan merupakan hal baru bagi pemerintah Indonesia karena sudah ada sejak era kemerdekaan di bawah kepemim-

pinan presiden Soekarno. Meskipun presiden Soekarno terkenal tidak mau bergantung pada bantuan/utang dari negara lain, akan tetapi pemerintah tetap memiliki utang. Pada saat itu, Indonesia memiliki beban utang yang sebagian besar merupakan warisan dari pemerintah Hindia Belanda.

Ketika pemerintahan beralih ke era orde baru, utang dikategorikan sebagai penerimaan. Buruknya pengelolaan utang pemerintah, tingginya angka korupsi, serta pengelolaan utang yang tidak transparan pada era orde baru menyebabkan pemanfaatan utang menjadi tidak maksimal. Akibatnya, utang yang seharusnya digunakan untuk pembangunan tidak disalurkan dengan efektif dan justru lebih banyak menjadi ajang korupsi dan sebagai sarana untuk melanggengkan kekuasaan.

Era reformasi merupakan tonggak baru dalam sejarah pengelolaan keuangan negara. Publik mulai menyadari pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terutama di bidang pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut tergambar dengan terbitnya paket undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Era reformasi mewarisi krisis ekonomi yang memporandakan perekonomian Indonesia. Iklim ekonomi yang tidak stabil dan tidak kondusif membuat investasi dari luar negeri tersendat. Nilai tukar rupiah yang melemah terhadap mata uang asing membuat utang pemerintah melonjak drastis. Krisis ekonomi di tahun 1998 membuat kondisi utang Indonesia sangat mengkhawatirkan. Rasio utang terhadap PDB mencapai puncak tertinggi sebesar 89 persen dan membuat Indonesia dikhawatirkan masuk ke dalam jebakan utang (*debt trap*). Pada akhir tahun 2000, utang pemerintah Indonesia tercatat sebesar Rp1.234 triliun.

Di era kepemimpinan presiden Megawati, pemerintah menggunakan strategi yang berbeda dalam menutup defisit anggaran. Pemerintah lebih memilih untuk mencari sumber pembiayaan anggaran melalui kebijakan privatisasi aset negara. Kebijakan ini membuat rasio utang terhadap PDB turun menjadi 57 persen pada tahun 2004. Akan tetapi, nominal utang pemerintah tetap mengalami peningkatan menjadi Rp1.299 triliun.

Pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah berkonsentrasi untuk mengurangi utang serta menjaga kestabilan kondisi perekonomian. Hal ini dilakukan dalam bentuk pemberian subsidi, baik berupa subsidi listrik maupun BBM. Selain itu, sumber

pembiayaan berupa utang mulai bergeser dari pinjaman menjadi surat berharga negara. Hasilnya, rasio utang terhadap PDB berhasil diturunkan hingga mencapai 24 persen. Akan tetapi, kebijakan ini menimbulkan konsekuensi berupa lambatnya pembangunan sehingga Indonesia mengalami ketertinggalan dari negara lain terutama di bidang infrastruktur.

Pemerintahan presiden Joko Widodo akhirnya menyadari bahwa utang merupakan konsekuensi logis dari keterbatasan dana yang dialami oleh negara berkembang seperti Indonesia. Indonesia mengalami *gap infrastructure* yang cukup besar sehingga menyebabkan biaya ekonomi yang tinggi. Apabila pemerintah tidak mengambil langkah cepat untuk membangun infrastruktur, maka Indonesia akan semakin tertinggal. Oleh karena itu, pemerintah memaksimalkan pembangunan infrastruktur yang mayoritas dibiayai dari utang. Hal inilah yang menyebabkan utang pemerintah di akhir tahun 2016 “membengkak” menjadi sebesar Rp 3.515 triliun.

### ***Strategi Pengelolaan Portofolio Utang Pemerintah Republik Indonesia***

Strategi pengelolaan utang merupakan dokumen yang disusun dalam rangka meningkatkan kualitas pengelolaan utang negara untuk mendukung kesinambungan fiskal dan memberikan transparansi dalam pengelolaan utang.

Penetapan strategi pengelolaan utang dimulai dari analisis terhadap risiko dan biaya utang dalam rangka pemenuhan target pembiayaan. Analisis risiko dan biaya utang tersebut menggunakan data utang serta asumsi makro yang meliputi struktur *outstanding* utang, proyeksi asumsi makro ekonomi, dan kondisi pasar keuangan.

Strategi pengelolaan utang pemerintah difokuskan pada pengelolaan portofolio utang, baik itu strategi pengelolaan utang melalui pinjaman, maupun strategi pengelolaan utang melalui surat berharga negara.

#### ***a. Strategi pengelolaan utang melalui pinjaman***

Pinjaman luar negeri pemerintah terdiri atas pinjaman kegiatan dan pinjaman tunai. Pinjaman luar negeri yang digunakan untuk mengelola portofolio utang ialah pinjaman tunai. Pengelolaan portofolio utang berarti bahwa pinjaman tunai ini berfungsi sebagai sumber pembiayaan defisit APBN. Sedangkan pinjaman luar negeri berupa pinjaman kegiatan dispesifikasikan untuk membiayai kegiatan tertentu.

- 1) Pengendalian pinjaman luar negeri melalui kebijakan *negative net flow* secara konsisten. *Negative net flow* berarti bahwa jumlah penarikan pinjaman setiap tahun lebih kecil



daripada pembayaran pokok pinjaman (lihat Lampiran VII).

Hal ini sesuai pernyataan partisipan (K2) yaitu :

“...bahkan untuk pinjaman luar negeri kan sebenarnya kan kita dari.. nanti di ricek aja datanya di EAS, ***kita sudah dari sejak kapan sampai kapan kita sudah negatif inflow sebenarnya, ya untuk pinjaman luar negeri ya.. artinya kita sudah membayar lebih besar daripada menarik.*** iya... “ (K2).

Pemerintah secara konsisten menetapkan kebijakan *negatif net flow* pinjaman luar negeri sejak tahun 2006 dan lebih memprioritaskan pembiayaan melalui surat berharga negara.

- 2) Pinjaman kegiatan baru diarahkan untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan energi, serta membiayai pembelian barang yang belum dapat diproduksi di dalam negeri dalam rangka alih teknologi.

Partisipan (K8) memaparkan hal ini, sebagai berikut :

“...yang ketiga, ada satu lagi yang sebelumnya saya lupa, *transfer of knowledge*-nya dalam beberapa hal Indonesia kan nggak punya kemampuan, contoh kayak MRT, nah dengan MRT itu ada ***transfer of knowledge dari jepang ke kita..***” (K8).

- 3) Meningkatkan kualitas persiapan kegiatan dan meningkatkan kinerja pemanfaatan pinjaman luar negeri.

“...artinya pengelolaan keseluruhan tidak terlalu optimal juga kan, ***tapi ya kita sih disini mencoba melakukan koordinasi lah dengan bappenas, disisi perencanaannya..*** juga proyek2 yang di akan dibiayai pinjaman itu ya dibuat lebih siap gitu kan, karena mungkin walaupun ada yang pernah di eas kan sering juga ketemu dengan proyek2 yang *slow disbursement* gitu kan ya... dan kita berusaha untuk.. itu kan sebenarnya klo *disbursement* kan hanya akibat aja itu kan.. akibat dari mungkin yang di hulunya belum siap tapi di proses terus ya kan.. nah sekarang itu ***kita berusaha untuk mengurangi, menekan proyek2 yang seperti itu, usahakan agar begitu memang disebut siap, masuk negosiasi, tanda tangan perjanjian, langsung bisa execute gitu kan,*** walaupun ndak mudah juga..” (K2).

Pinjaman untuk membiayai kegiatan bersifat kompleks karena melibatkan beberapa pihak. Sebelum komitmen pinjaman kegiatan ini ditandatangani oleh pemberi pinjaman dan pemerintah Indonesia, kegiatan tersebut harus sudah melalui tahap dan lulus uji kelayakan (*feasibility study*). Uji kelayakan inilah yang sebenarnya menjadi kunci bagi pelaksanaan kegiatan/proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri. Apabila kualitas penilaian uji kelayakan kegiatan tersebut tidak baik, maka kegiatan itu berisiko mengalami kendala bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, peningkatan kualitas dan persiapan kegiatan yang dibiayai

oleh pinjaman luar negeri sangat penting sekali untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut dapat mencapai tujuan sesuai dengan yang ditetapkan.

**b. Strategi pengelolaan utang melalui surat berharga negara**

Surat berharga negara merupakan komponen terbesar utang pemerintah. Pada saat ini, perbandingan antara komposisi utang berupa surat berharga dan pinjaman terhadap total *outstanding* utang ialah sebesar 79 : 21.

Strategi pengelolaan utang melalui surat berharga negara fokus kepada pengelolaan portofolio utang dan upaya menjaga kestabilan pasar. Strategi pembiayaan melalui surat berharga terdiri atas :

- 1) Mengoptimalkan penerbitan surat berharga negara di pasar domestik untuk memenuhi pembiayaan APBN, sedangkan penerbitan surat berharga negara di pasar internasional dilakukan sebagai komplementer.

Kebijakan ini sesuai dengan hasil wawancara yang dikemukakan oleh partisipan (K4) sebagai berikut :

“...bahwa *utang-utang valas kita tidak melebihi, jadi hanya pelengkap gitu loh*, karena kalau semuanya kita mengandalkan utang-utang domestik dalam rupiah, itu yang kata orang ada akan disebut *crowding out*, makanya tadi, kita

tetap membuat utang dalam valas walaupun hanya sebagai pelengkap dan kita tetap menjaga pasar kita di luar juga kalau sewaktu waktu domestik tidak bisa menyerap ya kita pasti larinya keluar...” (K4).

Penerbitan surat berharga negara dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan diprioritaskan untuk pasar dalam negeri dan berdenominasi rupiah untuk mengantisipasi risiko yang melekat pada surat berharga negara yaitu risiko nilai tukar (*currency risk*).

- 2) Melakukan pengelolaan portofolio utang secara aktif antara lain melalui *buyback* dan *debt switch* untuk meningkatkan likuiditas dan stabilitas pasar serta implementasi *Asset Liability Management* (ALM). Hal ini disampaikan dalam kutipan wawancara berikut :

“...kita menata portofolio kita sehingga tidak membebani dalam satu jangka waktu misalnya dalam 1-2 tahun itu uang kita harus melonjak tinggi, kita menata, *kita punya yang namanya program buy back, program debt switching*, kita tarik seri-seri yang karena pendek itu kita tarik, kemudian kita akan terbitkan yang lebih panjang, *atau ada juga dengan program debt switch kita menukar, kita tawarkan seri-seri ke mereka-mereka yang punya portofolio mereka di instrumen-instrumen jangka pendek, yang kita tawarkan switchingnya nanti ke jangka panjang...*” (K4).

Pengelolaan portofolio utang melalui mekanisme *debt switch* dan *buy back* merupakan upaya pemerintah untuk mengantisipasi risiko pembiayaan (*refinancing risk*). Pengelolaan portofolio utang ini dilakukan untuk mengevaluasi seri-seri surat berharga negara yang telah diterbitkan. Pemerintah dapat menarik surat berharga negara yang memiliki tingkat kupon yang tinggi dan menerbitkan seri-seri baru untuk menjaga stabilitas pasar surat berharga negara di dalam negeri. Selain itu, seri-seri surat berharga negara yang memiliki waktu jatuh tempo yang pendek dapat ditarik kembali dan ditukar dengan seri-seri yang memiliki jangka waktu jatuh tempo lebih panjang.

- 3) Mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan pembiayaan dan melakukan pendalaman pasar domestik.

“...kita punya yang namanya dealer utama, jadi *dealer utama itulah yang membantu kita, dealer utama itu punya kewajiban untuk melakukan bid atau penawaran di pasar perdana mereka juga punya kewajiban perdagangan di pasar sekunder* sehingga kita harapkan dua pasar ini dengan bantuan para dealer2 kita itu ya bisa berkembang dan menjaga ritme kebutuhan kita...” (K4).

Upaya untuk melakukan pendalaman pasar domestik dilakukan melalui peningkatan likuiditas pasar surat berharga negara di dalam negeri. Pemerintah dapat memutuskan untuk menarik surat berharga yang tidak likuid dan menggantinya dengan *on-the-run series*.

Dengan upaya ini diharapkan pemerintah dapat mencapai tujuan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan sekaligus dapat berperan dalam mekanisme pendalaman pasar surat berharga negara di dalam negeri.

### ***Alternatif Sumber Pembiayaan Selain Utang***

Utang memiliki konsekuensi yang harus ditanggung oleh pemerintah. Risiko-risiko yang melekat pada utang seperti risiko pembiayaan, risiko tingkat bunga, dan risiko nilai tukar merupakan potensi masalah yang mungkin dihadapi apabila utang tidak direncanakan dan dikelola dengan baik dan hati-hati.

Meskipun utang merupakan sumber utama pembiayaan dan berperan sebagai alat dalam menumbuhkan perekonomian, akan tetapi beban pembayaran utang di masa yang akan datang juga perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Utang pemerintah merupakan pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah

dalam rangka mengatasi keterbatasan sumber dana untuk memenuhi kebutuhan belanja negara. Namun demikian, kita tentu tidak boleh terlena dan terus bergantung pada utang sebagai sumber pembiayaan APBN. Peran utang ialah sebagai pendukung pembangunan bukan sebagai penopang utama dalam penyediaan sumber dana APBN.

Salah satu pilihan bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pendanaan dalam APBN ialah dengan meningkatkan sisi pendapatan negara melalui penerimaan perpajakan. Potensi penerimaan pajak masih memiliki ruang yang luas untuk digali lebih lanjut. Pemerintah telah memulai upaya itu dengan menata basis data perpajakan melalui kebijakan *tax amnesty* yang dilakukan pada tahun 2016.

Selain itu, pemerintah juga dapat memberikan peran kepada sektor swasta untuk berkontribusi dalam mengatasi ketimpangan dan ketertinggalan di bidang infrastruktur sehingga utang pemerintah tetap berada dalam koridor yang aman dan terkendali. Dalam hal ini, sebagai langkah mengantisipasi terus meningkatnya utang, pemerintah dapat melibatkan swasta dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur dalam kerangka kerjasama pemerintah dan badan usaha (KBPU) atau *Public Private Partnership* (PPP). Pengerjaan proyek-proyek strategis seperti pembangunan waduk untuk PLTA dan pertanian,

pembangunan jalan tol, serta pelabuhan laut/udara juga dapat ditugaskan kepada BUMN/ BUMD.

## E. KESIMPULAN

Utang pemerintah merupakan pilihan yang harus diambil oleh pemerintah sebagai suatu langkah untuk mengejar ketertinggalan dan mengatasi ketimpangan yang menjadi permasalahan pembangunan. Utang pemerintah meningkat secara signifikan sejak tahun 2014. Peningkatan utang tersebut terjadi karena pemerintah berupaya untuk mengejar ketertinggalan/kesenjangan ekonomi maupun infrastruktur, baik itu berupa kesenjangan dengan negara-negara *peer*, maupun kesenjangan antar-daerah yang terjadi di dalam negeri. Upaya pemerintah untuk mengejar ketertinggalan tersebut menimbulkan konsekuensi berupa kebutuhan pembiayaan yang meningkat karena sumber pendanaan pemerintah masih terbatas, sehingga harus dibiayai dari utang.

Peningkatan utang pemerintah juga dapat disebabkan karena gejolak nilai tukar mata uang rupiah terhadap mata uang asing. Data yang didapatkan dari hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian komposisi utang pemerintah terutama pinjaman menggunakan denominasi mata uang asing. Pada saat ini, perbandingan antara komposisi utang yang berdenominasi rupiah dan valuta asing terhadap

total utang ialah sebesar 59 : 41, sehingga jumlah tersebut masih signifikan untuk meningkatkan nominal utang apabila terjadi gejolak terhadap mata uang terutama pelemahan rupiah terhadap valuta asing.

Pengelolaan utang pemerintah telah dilakukan dengan baik, karena dikelola secara khusus oleh satu unit yang bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan utang seperti di negara-negara maju. Pemerintah juga terus berusaha menjaga rasio utang terhadap PDB Indonesia agar tetap berada di bawah batas maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang sebesar 60 persen, sehingga utang pemerintah masih berada dalam level yang aman. Kebijakan utang yang diambil oleh pemerintah juga mengutamakan utang dengan denominasi rupiah, sedangkan utang berdenominasi valuta asing hanya digunakan sebagai pelengkap. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi risiko yang mungkin timbul terkait risiko mata uang (*currency risk*) ataupun risiko nilai tukar (*exchange rate risk*), serta memastikan bahwa utang pemerintah dikelola dengan baik.

Kebijakan utang pemerintah sebagai sumber pembiayaan APBN dapat disimpulkan sebagai berikut :

a) Periode tahun 2000-2004

Pada periode ini kebijakan pembiayaan pemerintah difokuskan dalam rangka penyesuaian dan

pemulihan kondisi perekonomian yang disebabkan karena krisis keuangan yang terjadi di akhir tahun 90-an. Kebijakan utang masih bertumpu pada pinjaman luar negeri, sedangkan surat berharga negara hanya memiliki porsi yang sangat kecil sebagai sumber pembiayaan.

b) Periode tahun 2004-2014

Kebijakan pembiayaan pemerintah difokuskan untuk mengurangi utang dan pengelolaan portofolio untuk memastikan kestabilan kondisi perekonomian dalam negeri. Pemerintah mengambil kebijakan untuk mengurangi utang berupa pinjaman luar negeri dan melakukan pergeseran sumber pembiayaan dari pinjaman menjadi surat berharga negara. Peningkatan utang lebih dipengaruhi karena fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Pada periode ini, pemerintah berusaha untuk mengurangi rasio utang terhadap PDB hingga mencapai 24 persen. Akan tetapi, kebijakan ini menimbulkan konsekuensi berupa lambatnya pembangunan sehingga Indonesia mengalami ketertinggalan dari negara lain terutama di bidang infrastruktur.

c) Periode tahun 2014-2016

Pada periode ini, kebijakan pembiayaan pemerintah difokuskan untuk mendanai kegiatan dan proyek pembangunan infrastruktur dalam rangka mengejar keteringgalan dan mengurangi kesenjangan yang terjadi di dalam negeri, pada periode ini, kebutuhan pembiayaan yang semakin besar menyebabkan utang pemerintah juga semakin meningkat secara nominal. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan utang dianggap wajar selama masih dalam batas yang ditetapkan oleh undang-undang dan hal tersebut dapat mempercepat pembangunan.

Utang pemerintah merupakan sumber utama pembiayaan APBN, sehingga pemerintah harus dapat memastikan bahwa utang pemerintah digunakan dengan tepat dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan awal sebagai stimulus pembangunan ekonomi. Dalam jangka panjang, pemerintah harus berupaya untuk dapat lebih mandiri tanpa bergantung dengan utang dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan APBN. Beberapa hal yang dapat dilakukan untuk mengantisipasi peningkatan utang antara lain melalui optimalisasi pendapatan negara dengan cara meningkatkan *tax ratio* serta efisiensi belanja pemerintah.

Kebijakan utang yang lebih selektif dan hati-hati juga harus dilakukan mengingat adanya beban antargenerasi yang harus ditanggung oleh generasi mendatang. Pembangunan proyek yang dibiayai dari utang harus benar-benar produktif dan memberikan hasil yang jelas kepada masyarakat.

Selain itu, pemerintah harus mencari alternatif untuk mendanai pembiayaan defisit sehingga utang pemerintah tidak semakin bertambah. Kebijakan kerjasama antara pemerintah dengan swasta untuk pembangunan infrastruktur, sarana, dan prasarana merupakan salah satu alternatif untuk mengurangi pembiayaan melalui utang.

Diversifikasi pengelolaan risiko utang juga dapat dilakukan karena utang memiliki konsekuensi berupa risiko yang melekat pada utang, seperti risiko nilai tukar, risiko tingkat bunga dan risiko pembayaran kembali.

Pemerintah harus lebih kreatif dalam memitigasi risiko utang dan menetapkan kebijakan untuk mengelola risiko tersebut, sehingga tidak terkesan hanya melakukan “*gali lubang tutup lubang*” untuk menutupi kebutuhan pembiayaan defisit anggaran.

### Daftar Pustaka

Babbie, Earl R. 1990. *Survey Research Methods, 2nd Edition*. Belmont CA: Wadsworth Publishing Company.

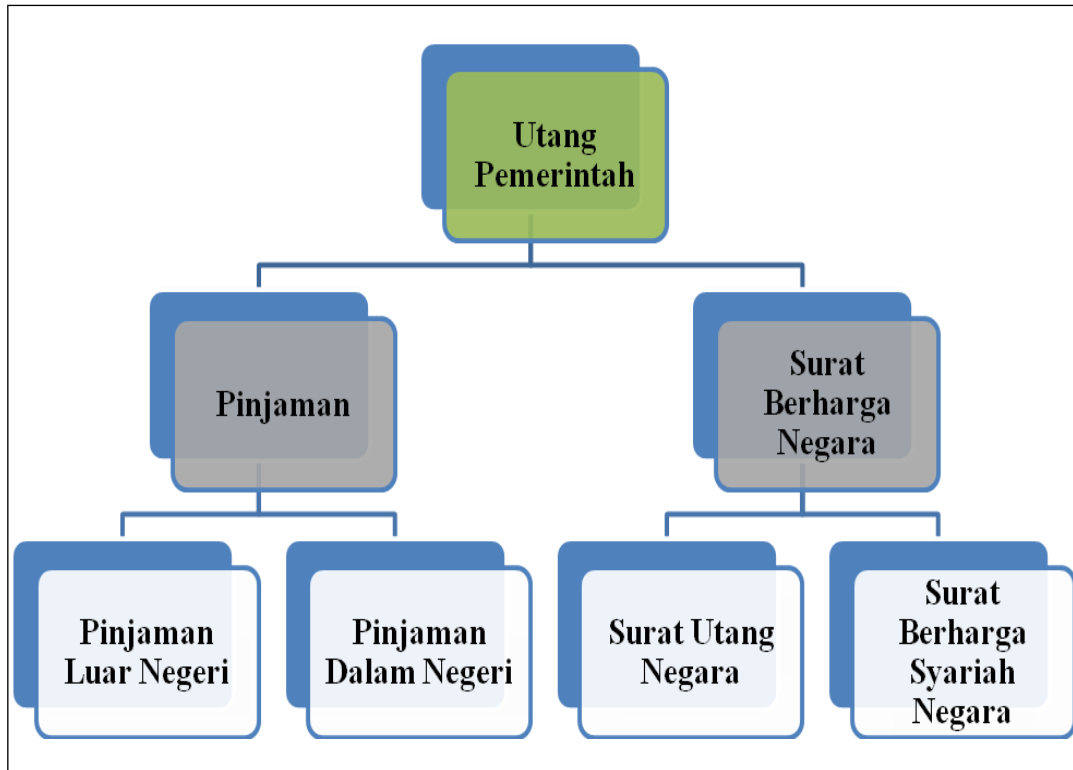
- Barro, Robert J. 1989. "The Ricardian Approach to Budget Deficits." *The Journal of Economic Perspectives* Vol.3, No.2, (Spring, 1989). 37-54. American Economic Association.
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Approaches. 2nd Edition*. California: SAGE Publications, Inc.
- . 2014. *Research Design : Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches, 4th Edition*. California: SAGE Publication, Inc.
- Djamin, Zulkarnain. 1993. *Pinjaman Luar Negeri serta Prosedur Administratif dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Direktorat Jenderal Anggaran. 2014. *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia, Edisi 2*. Jakarta: DJA.
- Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2016. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Tahun 2015*. Jakarta: DJPPR.
- . 2017. *Profil Utang dan Penjaminan Pemerintah Pusat : Bulan Januari 2017*. Jakarta: DJPPR.
- Halim, Abdul, ed. 2016. *Manajemen Keuangan Sektor Publik : Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah, Edisi 2*. Jakarta: Salemba Empat.
- Harahap, Mahindun Diani Melia. 2007. "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Pemerintah." Thesis. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Hennink, Monique, Inge Hutter, dan Ajay Bailey. 2011. *Qualitative Research Methods, 1st Edition*. California: SAGE Publications, Inc.
- Hyman, David N. 1999. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory and Policy, 6th Edition*. Fort Worth: Dryden Press.
- Ibrahim. 2015. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Iheanacho, Eugene. 2016. "The Contribution of Government Expenditure on Economic Growth of Nigeria Disaggregated Approach." *International Journal of Economics & Management Sciences, Vol.5* : 369-376. doi: 10.4172/2162-6359.1000369.
- International Monetary Fund. 2014. *External debt statistics : guide for compilers and users*. Washington DC: IMF.
- International NGO Forum on Indonesian Development. 2017. *Menuju Indonesia yang Lebih Setara*. Jakarta: INFID.
- Islam, Md. Ezazul, dan Bishnu Pada Biswas. 2005. "Public Debt Management and Debt Sustainability in Bangladesh." *Bangladesh Development Studies, Vol.31, No. 1/2*, (March-June 2005): 79-102 . Bangladesh Institute of Development Studies. <http://www.jstor.org/stable/4079570> 3. Diakses pada 7 Oktober 2016.
- Islam, Muhammad. 2014. "Pengaruh Utang Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia."

- Thesis. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Kabete, Conchesta Nestory. 2008. "Foreign Aid and Economic Growth: The Case of Tanzania." Thesis. Hauge: Institute of Social Studies.
- Karacic, Domagoj, Bruno Dernaj, dan Mario Raic. 2015. "The Concept of Public Debt Management Strategy of The Republic Of Croatia." *Econoviews Vol.XXVIII No.2*, 2015: 409-422.
- Kementerian Keuangan. 2006. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 466/KMK.01/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan.
- . 2012. *Edukasi Keuangan : Kebijakan Pengelolaan Utang Negara*. Jakarta: BPPK.
- . 2014. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 206/KMK.01/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan.
- . 2015. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan.
- Legatum. 2016. *The Legatum Prosperity Index 2016, Tenth Edition*. London: Legatum Institute.
- Mankiw, N. Gregory. 2013. *Macroeconomics, 8th Edition*. New York: Worth Publisher.
- Mansoer, Faried Wijaya. 2007. *Makroekonomika Menengah dan Dasar, Edisi Pertama*. Yogyakarta: BPFE-YOGYAKARTA.
- Melecky, Martin. 2012. "Formulation of Public Debt Management Strategies : An Empirical Study of Possible Drivers." *Economic System* 36 (2012): 218-234. Elsevier B.V. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecosys.2011.08.001>. Diakses pada 10 Oktober 2016.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman. 1984. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. California: SAGE Publications Inc.
- Nafziger, E. Wayne. 2006. *Economic Development, 4th Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paientko, Tetiana. 2016. "Public Debt in Ukraine: Irrational Management And Risks Leading To Corruption." *Research Papers Of Wroclaw University Of Economics*, 2016: 265-274. DOI: 10.15611/pn.2016.439.23.
- Priyono, dan Teddy Chandra. 2016. *Esensi Ekonomi Makro*. Sidoarjo: Zifatama Publisher.
- Ramadhani, Muhammad Adib. 2014. "Pengaruh Defisit Anggaran, Pengeluaran Pemerintah dan Hutang Luar terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus 6 Negara Asean Tahun 2003-2012)." Skripsi. Malang: Universitas Brawijaya.
- Republik Indonesia. 2002. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.
- . 2003. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.



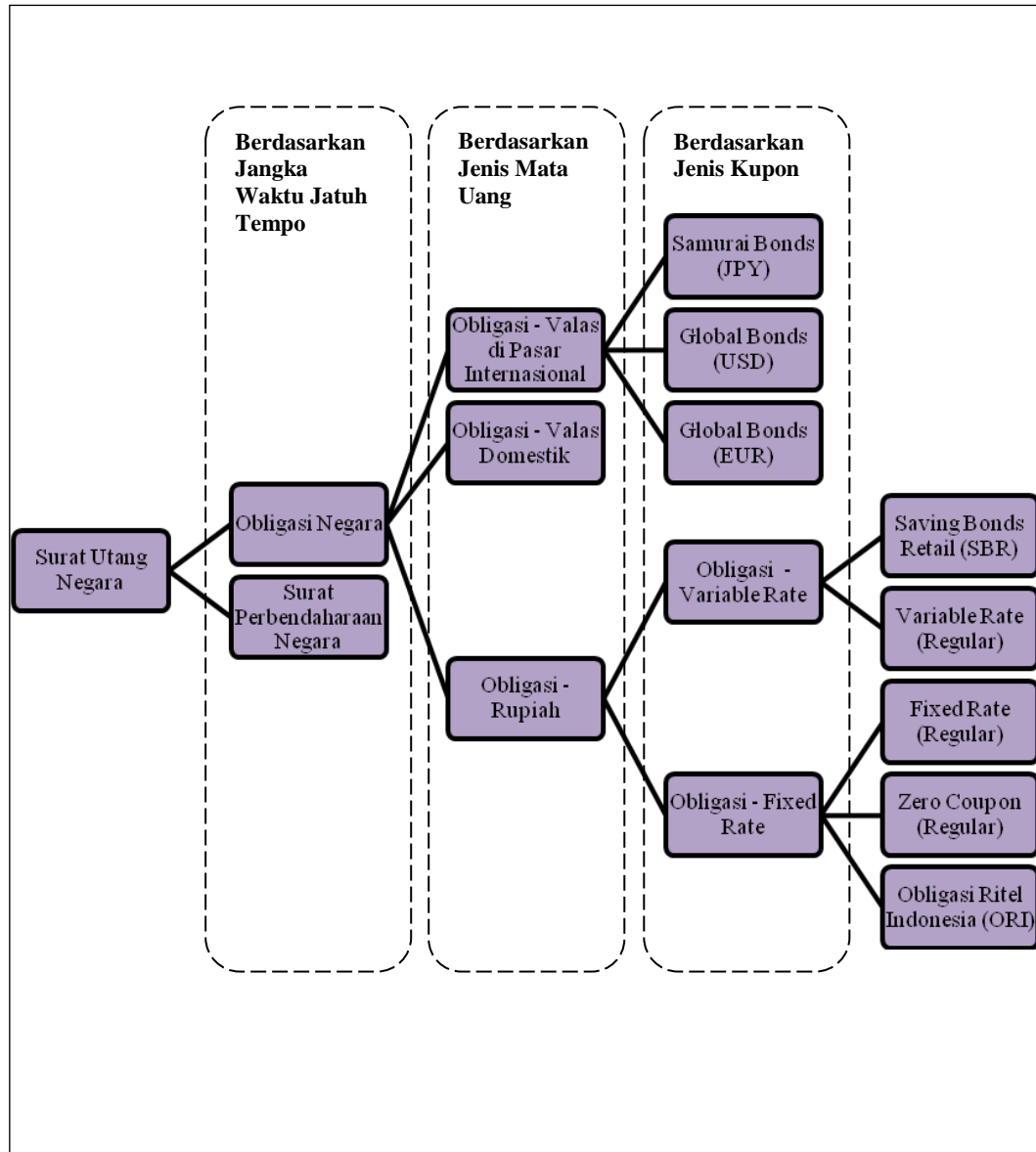
- , 2003. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- , 2004. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- , 2008. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.
- , 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tentang Tatacara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri oleh Pemerintah.
- , 2011. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.
- , 2013. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Rizky, Awalil, dan Nasyith Majidi. 2008. *Utang Pemerintah Mencekik Rakyat*. Jakarta: E Publishing Company.
- Saleh, Samsubar. 2008. "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pinjaman Luar Negeri serta Imbasnya terhadap APBN." *UNISIA Vol.XXXI No.70* (2008): 343-363. UNISIA.
- Schwab, Klaus, ed. 2016. *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Geneva: World Economic Forum.
- Simarmata, Djamester A. 2007. "Fiscal Sustainability in Indonesia." *Indonesia Economic Journal*, ISSN 0854-1507 (3 Mei 2007). Munich Personal RePEc Archive. [https://mpra.ub.uni-](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/41344/)
- [muenchen.de/41344/](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/41344/). Diakses pada 10 Oktober 2016.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sukirno, Sadono. 2014. *Teori Pengantar Makroekonomi Edisi Ketiga*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Todaro, Michael P., dan Stephen C. Smith. 2015. *Economic Development, 12th Edition*. Boston: Pearson.
- Widharma, Wayan Gayun, Made Kembar Sri Budhi, dan Anak Agung Istri Ngurah Marhaeni. 2013. "Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia : Kajian Terhadap Faktor-faktor yang Berpengaruh." *JEB Universitas Udayana, Vol. 02, No.02 Tahun 2013*: 88-107. <http://ojs.unud.ac.id/index.php/EEB/article/view/3206>. Diakses pada 29 Januari 2017.
- Yin, Robert K., diterjemahkan oleh M. Djauzi Mudzakir. 2014. *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: Rajawali Pers.

**Klasifikasi Utang Pemerintah**



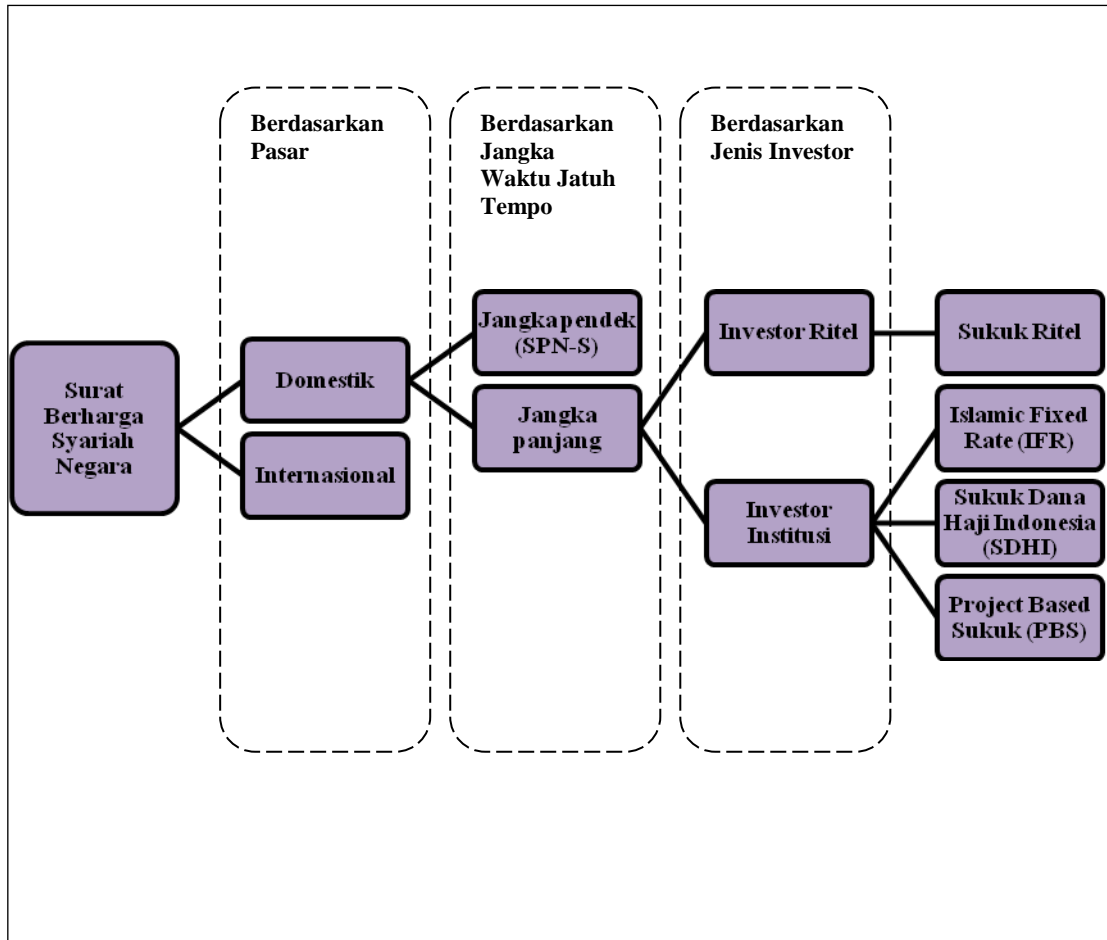
*Sumber : Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 2013*

### Klasifikasi Surat Utang Negara



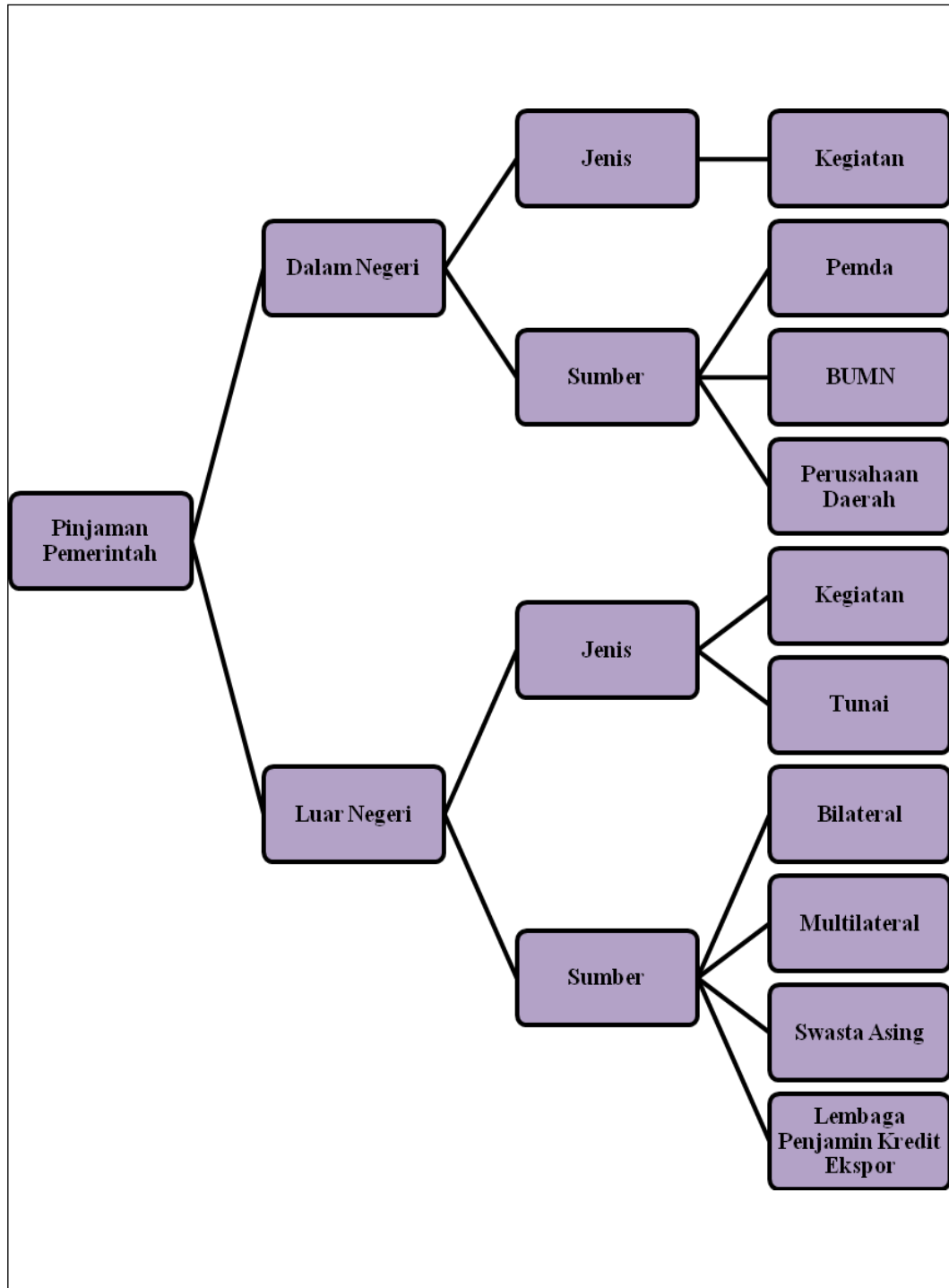
Sumber : DJPPR, 2017

**Klasifikasi Surat Berharga Syariah Negara**



Sumber : DJPPR, 2017

**Klasifikasi Pinjaman Pemerintah**



Sumber : PP 54 Tahun 2008 dan PP 10 Tahun 2011

## Lampiran II

### Belanja Pemerintah Pusat terhadap Total Belanja APBN (miliar rupiah)

| Tahun | Belanja Pemerintah Pusat | Total Belanja APBN | Persentase Terhadap Total Belanja APBN |
|-------|--------------------------|--------------------|--|
| 2000  | 252.075                  | 252.075            | 100%                                   |
| 2001  | 260.508                  | 341.562            | 76%                                    |
| 2002  | 217.430                  | 315.634            | 69%                                    |
| 2003  | 256.191                  | 376.505            | 68%                                    |
| 2004  | 297.464                  | 427.177            | 70%                                    |
| 2005  | 361.155                  | 509.632            | 71%                                    |
| 2006  | 440.032                  | 667.129            | 66%                                    |
| 2007  | 504.623                  | 757.650            | 67%                                    |
| 2008  | 693.356                  | 985.731            | 70%                                    |
| 2009  | 628.812                  | 937.382            | 67%                                    |
| 2010  | 697.406                  | 1.042.117          | 67%                                    |
| 2011  | 883.722                  | 1.294.999          | 68%                                    |
| 2012  | 1.010.558                | 1.491.410          | 68%                                    |
| 2013  | 1.137.163                | 1.650.564          | 69%                                    |
| 2014  | 1.203.577                | 1.777.183          | 68%                                    |
| 2015  | 1.183.304                | 1.806.515          | 66%                                    |
| 2016  | 1.154.018                | 1.864.275          | 62%                                    |

sumber : LKPP, Kementerian Keuangan, diolah.

### Lampiran III

#### Surplus/Defisit dan Pembiayaan Anggaran Tahun 2000-2016 (miliar rupiah)

| Tahun | Surplus / (Defisit) | Pembiayaan | SILPA / (SIKPA) |
|-------|---------------------|------------|-----------------|
| 2000  | 1.941               | 0          | 1.941           |
| 2001  | (40.485)            | 41.712     | 1.227           |
| 2002  | (17.107)            | 25.247     | 8.140           |
| 2003  | (35.109)            | 32.662     | (2.447)         |
| 2004  | (23.810)            | 20.796     | (3.014)         |
| 2005  | (14.408)            | 8.873      | (5.535)         |
| 2006  | (29.142)            | 29.416     | 274             |
| 2007  | (49.844)            | 42.457     | (7.387)         |
| 2008  | (4.122)             | 84.072     | 79.950          |
| 2009  | (88.619)            | 112.583    | 23.964          |
| 2010  | (46.846)            | 91.552     | 44.706          |
| 2011  | (84.399)            | 130.948    | 46.549          |
| 2012  | (153.300)           | 175.158    | 21.858          |
| 2013  | (211.673)           | 237.394    | 25.721          |
| 2014  | (226.692)           | 248.893    | 22.201          |
| 2015  | (298.495)           | 323.108    | 24.613          |
| 2016  | (308.341)           | 334.503    | 26.162          |

sumber : LKPP, Kementerian Keuangan, diolah.

## Lampiran IV

### Alokasi APBN untuk infrastruktur (triliun rupiah)

| Tahun | Alokasi | Total Belanja | Persentase terhadap APBN |
|-------|---------|---------------|--------------------------|
| 2013  | 184,4   | 1.683,0       | 11,0%                    |
| 2014  | 206,6   | 1.876,9       | 11,0%                    |
| 2015  | 290,3   | 2.019,8       | 14,4%                    |
| 2016  | 317,0   | 2.083,0       | 15,2%                    |
| 2017  | 346,6   | 2.070,5       | 16,7%                    |

Sumber : Kementerian Keuangan.



**Lampiran V****Outstanding Pinjaman Tahun 2000-2016**

| Tahun | Kurs<br>(Rupiah/1<br>USD) | Pinjaman Pemerintah |                |       |                |                |        |
|-------|---------------------------|---------------------|----------------|-------|----------------|----------------|--------|
|       |                           | Miliar USD          |                |       | Triliun Rupiah |                |        |
|       |                           | Pinjaman<br>LN      | Pinjaman<br>DN | Total | Pinjaman<br>LN | Pinjaman<br>DN | Total  |
| 2000  | 9.535                     | 61,10               | 0,00           | 61,10 | 582,60         | 0,00           | 582,60 |
| 2001  | 10.400                    | 58,90               | 0,00           | 58,90 | 612,53         | 0,00           | 612,53 |
| 2002  | 8.940                     | 63,74               | 0,00           | 63,74 | 569,84         | 0,00           | 569,84 |
| 2003  | 8.465                     | 68,91               | 0,00           | 68,91 | 583,29         | 0,00           | 583,29 |
| 2004  | 9.290                     | 68,59               | 0,00           | 68,59 | 637,17         | 0,00           | 637,17 |
| 2005  | 9.830                     | 63,09               | 0,00           | 63,09 | 620,22         | 0,00           | 620,22 |
| 2006  | 9.020                     | 62,02               | 0,00           | 62,02 | 559,43         | 0,00           | 559,43 |
| 2007  | 9.419                     | 62,25               | 0,00           | 62,25 | 586,36         | 0,00           | 586,36 |
| 2008  | 10.950                    | 66,69               | 0,00           | 66,69 | 730,25         | 0,00           | 730,25 |
| 2009  | 9.400                     | 65,02               | 0,00           | 65,02 | 611,20         | 0,00           | 611,20 |
| 2010  | 8.991                     | 68,61               | 0,04           | 68,65 | 616,87         | 0,39           | 617,26 |
| 2011  | 9.068                     | 68,41               | 0,11           | 68,52 | 620,28         | 1,01           | 621,29 |
| 2012  | 9.670                     | 63,58               | 0,19           | 63,77 | 614,81         | 1,80           | 616,61 |
| 2013  | 12.189                    | 58,43               | 0,19           | 58,62 | 712,17         | 2,28           | 714,45 |
| 2014  | 12.440                    | 54,21               | 0,26           | 54,47 | 674,34         | 3,22           | 677,56 |
| 2015  | 13.795                    | 54,44               | 0,30           | 54,74 | 751,04         | 4,08           | 755,12 |
| 2016  | 13.436                    | 54,31               | 0,38           | 54,69 | 729,71         | 5,13           | 734,84 |

sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

## Lampiran VI

### *Outstanding Surat Berharga Negara Tahun 2000-2016*

| Tahun | Kurs<br>(Rupiah/1<br>USD) | Surat Berharga Negara |                 |        |                  |                 |          |
|-------|---------------------------|-----------------------|-----------------|--------|------------------|-----------------|----------|
|       |                           | Miliar USD            |                 |        | Triliun Rupiah   |                 |          |
|       |                           | Denom.<br>Rupiah      | Denom.<br>Valas | Total  | Denom.<br>Rupiah | Denom.<br>Valas | Total    |
| 2000  | 9.535                     | 68,35                 | 0,00            | 68,35  | 651,68           | 0,00            | 651,68   |
| 2001  | 10.400                    | 63,52                 | 0,00            | 63,52  | 660,65           | 0,00            | 660,65   |
| 2002  | 8.940                     | 73,30                 | 0,00            | 73,30  | 655,31           | 0,00            | 655,31   |
| 2003  | 8.465                     | 76,64                 | 0,00            | 76,64  | 648,75           | 0,00            | 648,75   |
| 2004  | 9.290                     | 70,29                 | 1,00            | 71,29  | 653,03           | 9,30            | 662,33   |
| 2005  | 9.830                     | 67,01                 | 3,50            | 70,51  | 658,67           | 34,40           | 693,07   |
| 2006  | 9.020                     | 76,84                 | 5,50            | 82,34  | 693,12           | 49,61           | 742,73   |
| 2007  | 9.419                     | 78,26                 | 7,00            | 85,26  | 737,12           | 65,93           | 803,05   |
| 2008  | 10.950                    | 71,58                 | 11,20           | 82,78  | 783,85           | 122,64          | 906,49   |
| 2009  | 9.400                     | 88,97                 | 15,23           | 104,20 | 836,31           | 143,15          | 979,46   |
| 2010  | 8.991                     | 100,37                | 18,02           | 118,39 | 902,43           | 161,97          | 1.064,40 |
| 2011  | 9.068                     | 109,40                | 21,57           | 130,97 | 992,03           | 195,63          | 1.187,66 |
| 2012  | 9.670                     | 113,36                | 27,39           | 140,75 | 1.096,19         | 264,91          | 1.361,10 |
| 2013  | 12.189                    | 103,51                | 32,76           | 136,27 | 1.261,65         | 399,40          | 1.661,05 |
| 2014  | 12.440                    | 118,53                | 36,71           | 155,24 | 1.474,60         | 456,62          | 1.931,22 |
| 2015  | 13.795                    | 126,94                | 47,76           | 174,70 | 1.751,09         | 658,92          | 2.410,01 |
| 2016  | 13.436                    | 149,90                | 57,05           | 206,95 | 2.014,03         | 766,58          | 2.780,61 |

sumber : Kementerian Keuangan, diolah.

## Lampiran VII

### *Net flow* Pinjaman Luar Negeri Tahun 2000-2016 (triliun rupiah)

| Tahun | Penarikan Pinjaman | Pembayaran Pokok Pinjaman | <i>Net flow</i> |
|-------|--------------------|---------------------------|-----------------|
| 2000  | 59,05              | 15,20                     | 43,85           |
| 2001  | 55,81              | 18,82                     | 36,99           |
| 2002  | 52,17              | 23,75                     | 28,42           |
| 2003  | 45,04              | 22,52                     | 22,52           |
| 2004  | 23,59              | 46,73                     | (23,14)         |
| 2005  | 54,39              | 37,19                     | 17,20           |
| 2006  | 33,96              | 52,91                     | (18,95)         |
| 2007  | 38,41              | 58,11                     | (19,70)         |
| 2008  | 52,44              | 63,05                     | (10,61)         |
| 2009  | 53,91              | 68,47                     | (14,56)         |
| 2010  | 54,57              | 50,75                     | 3,82            |
| 2011  | 34,77              | 47,38                     | (12,61)         |
| 2012  | 34,29              | 51,18                     | (16,89)         |
| 2013  | 55,84              | 57,25                     | (1,41)          |
| 2014  | 52,61              | 62,93                     | (10,32)         |
| 2015  | 85,48              | 66,42                     | 19,06           |
| 2016  | 65,10              | 68,80                     | (3,70)          |

Sumber : data utang pemerintah DJPPR, diolah.

## Lampiran VIII

### *Outstanding Utang Pemerintah*

| Tahun | Kurs         | Nilai Utang Pemerintah (miliar) |        |        |          |          |          | Nilai PDB<br>(miliar) | Rasio Utang<br>thd PDB |
|-------|--------------|---------------------------------|--------|--------|----------|----------|----------|-----------------------|------------------------|
|       |              | USD                             |        |        | IDR      |          |          |                       |                        |
|       | IDR/1<br>USD | Pinjaman                        | SBN    | Total  | Pinjaman | SBN      | Total    | IDR)                  | %                      |
| 2000  | 9.535        | 61,10                           | 68,35  | 129,45 | 582,60   | 651,68   | 1.234,28 | 1.389,77              | 88,8                   |
| 2001  | 10.400       | 58,90                           | 63,52  | 122,42 | 612,53   | 660,65   | 1.273,18 | 1.646,32              | 77,3                   |
| 2002  | 8.940        | 63,74                           | 73,30  | 137,04 | 569,84   | 655,31   | 1.225,15 | 1.821,83              | 67,2                   |
| 2003  | 8.465        | 68,91                           | 76,64  | 145,55 | 583,29   | 648,75   | 1.232,04 | 2.013,68              | 61,2                   |
| 2004  | 9.290        | 68,59                           | 71,29  | 139,88 | 637,17   | 662,33   | 1.299,50 | 2.295,83              | 56,6                   |
| 2005  | 9.830        | 63,09                           | 70,51  | 133,60 | 620,22   | 693,07   | 1.313,29 | 2.774,28              | 47,3                   |
| 2006  | 9.020        | 62,02                           | 82,34  | 144,36 | 559,43   | 742,73   | 1.302,16 | 3.339,22              | 39,0                   |
| 2007  | 9.419        | 62,25                           | 85,26  | 147,51 | 586,36   | 803,05   | 1.389,41 | 3.949,32              | 35,2                   |
| 2008  | 10.950       | 66,69                           | 82,78  | 149,47 | 730,25   | 906,49   | 1.636,74 | 4.954,03              | 33,0                   |
| 2009  | 9.400        | 65,02                           | 104,20 | 169,22 | 611,20   | 979,46   | 1.590,66 | 5.613,44              | 28,3                   |
| 2010  | 8.991        | 68,65                           | 118,39 | 187,04 | 617,26   | 1.064,40 | 1.681,66 | 6.864,13              | 24,5                   |
| 2011  | 9.068        | 68,52                           | 130,97 | 199,49 | 621,29   | 1.187,66 | 1.808,95 | 7.831,73              | 23,1                   |
| 2012  | 9.670        | 63,77                           | 140,75 | 204,52 | 616,61   | 1.361,10 | 1.977,71 | 8.615,70              | 23,0                   |
| 2013  | 12.189       | 58,62                           | 136,27 | 194,89 | 714,45   | 1.661,05 | 2.375,50 | 9.546,13              | 24,9                   |
| 2014  | 12.440       | 54,47                           | 155,24 | 209,71 | 677,56   | 1.931,22 | 2.608,78 | 10.569,71             | 24,7                   |
| 2015  | 13.795       | 54,74                           | 174,70 | 229,44 | 755,12   | 2.410,01 | 3.165,13 | 11.531,72             | 27,4                   |
| 2016  | 13.436       | 54,69                           | 206,95 | 261,64 | 734,84   | 2.780,61 | 3.515,45 | 12.406,81             | 28,3                   |

Sumber : DJPPR, Kementerian Keuangan.

## Lampiran IX

## Ringkasan APBN Tahun 2000-2016

angka dalam miliar rupiah

| KOMPONEN APBN                   | TAHUN          |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
|---------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                 | 2000           | 2001            | 2002            | 2003            | 2004            | 2005            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             |
| <b>1. PENDAPATAN</b>            | <b>254.016</b> | <b>301.077</b>  | <b>298.527</b>  | <b>341.396</b>  | <b>403.367</b>  | <b>495.224</b>  | <b>637.987</b>  | <b>707.806</b>  | <b>981.609</b>  | <b>848.763</b>  | <b>995.271</b>   | <b>1.210.600</b> | <b>1.338.110</b> | <b>1.438.891</b> | <b>1.550.491</b> | <b>1.508.020</b> | <b>1.555.934</b> |
| Perpajakan*                     | 171.386        | 185.541         | 210.087         | 242.048         | 280.559         | 347.031         | 409.203         | 490.988         | 658.701         | 619.922         | 723.306          | 873.874          | 980.518          | 1.077.307        | 1.146.866        | 1.240.419        | 1.284.970        |
| PNBP                            | 33.046         | 115.058         | 88.440          | 98.880          | 122.546         | 146.888         | 226.950         | 215.120         | 320.604         | 227.174         | 268.942          | 331.472          | 351.805          | 354.752          | 398.590          | 255.628          | 261.976          |
| Hibah**                         | 49.584         | 478             | 0               | 468             | 262             | 1.305           | 1.834           | 1.698           | 2.304           | 1.667           | 3.023            | 5.254            | 5.787            | 6.832            | 5.035            | 11.973           | 8.988            |
| <b>2. BELANJA</b>               | <b>252.075</b> | <b>341.562</b>  | <b>315.634</b>  | <b>376.505</b>  | <b>427.177</b>  | <b>509.632</b>  | <b>667.129</b>  | <b>757.650</b>  | <b>985.731</b>  | <b>937.382</b>  | <b>1.042.117</b> | <b>1.294.999</b> | <b>1.491.410</b> | <b>1.650.564</b> | <b>1.777.183</b> | <b>1.806.515</b> | <b>1.864.275</b> |
| Pemerintah Pusat***             | 252.075        | 260.508         | 217.430         | 256.191         | 297.464         | 361.155         | 440.032         | 504.623         | 693.356         | 628.812         | 697.406          | 883.722          | 1.010.558        | 1.137.163        | 1.203.577        | 1.183.304        | 1.154.018        |
| Dana Perimbangan                | 0              | 81.054          | 94.657          | 111.070         | 122.868         | 143.221         | 222.131         | 243.967         | 278.715         | 287.251         | 316.711          | 347.246          | 411.293          | 430.355          | 477.053          | 485.818          | 639.766          |
| Dana Otsus dan Penyesuaian      | 0              | 0               | 3.547           | 9.244           | 6.855           | 7.243           | 4.049           | 9.296           | 13.719          | 21.334          | 28.016           | 64.078           | 69.352           | 82.906           | 96.650           | 137.321          | 70.491           |
| Suspen                          | 0              | 0               | 0               | 0               | (10)            | (1.987)         | 917             | (236)           | (59)            | (15)            | (16)             | (47)             | 207              | 140              | (97)             | 72               | 0                |
| <b>3. SURPLUS/DEFISIT (1-2)</b> | <b>1.941</b>   | <b>(40.485)</b> | <b>(17.107)</b> | <b>(35.109)</b> | <b>(23.810)</b> | <b>(14.408)</b> | <b>(29.142)</b> | <b>(49.844)</b> | <b>(4.122)</b>  | <b>(88.619)</b> | <b>(46.846)</b>  | <b>(84.399)</b>  | <b>(153.300)</b> | <b>(211.673)</b> | <b>(226.692)</b> | <b>(298.495)</b> | <b>(308.341)</b> |
| <b>4. PEMBIAYAAN</b>            | <b>0</b>       | <b>41.712</b>   | <b>25.247</b>   | <b>32.662</b>   | <b>20.796</b>   | <b>8.873</b>    | <b>29.416</b>   | <b>42.457</b>   | <b>84.072</b>   | <b>112.583</b>  | <b>91.552</b>    | <b>130.948</b>   | <b>175.158</b>   | <b>237.394</b>   | <b>248.893</b>   | <b>323.108</b>   | <b>334.503</b>   |
| <b>Dalam Negeri</b>             | <b>0</b>       | <b>31.445</b>   | <b>25.164</b>   | <b>32.114</b>   | <b>48.853</b>   | <b>19.145</b>   | <b>55.982</b>   | <b>66.309</b>   | <b>97.288</b>   | <b>124.999</b>  | <b>96.118</b>    | <b>148.747</b>   | <b>198.622</b>   | <b>243.199</b>   | <b>261.245</b>   | <b>307.858</b>   | <b>344.923</b>   |
| Perbankan                       | 0              | 0               | 0               | 8.258           | 22.713          | (2.550)         | 18.913          | 11.143          | 300             | 53.049          | 22.189           | 48.928           | 62.703           | 34.174           | 4.999            | 4.855            | 25.792           |
| Privatisasi                     | 0              | 3.465           | 7.665           | 7.300           | 3.519           | 0               | 2.372           | 3.004           | 0               | 0               | 2.099            | 425              | 138              | 57               | 3                | 0                | 0                |
| Penjualan Aset Restrukturisasi  | 0              | 27.980          | 19.438          | 19.661          | 15.751          | 6.564           | 2.684           | 2.413           | 2.902           | 690             | 1.133            | 1.173            | 1.140            | 1.443            | 540              | 342              | 552              |
| SBN Neto                        | 0              | 0               | (1.939)         | (3.105)         | 6.870           | 22.575          | 35.985          | 57.172          | 85.916          | 99.471          | 91.103           | 119.864          | 159.704          | 224.672          | 264.629          | 362.257          | 407.259          |
| Penyertaan Modal Negara         | 0              | 0               | 0               | 0               | 0               | (5.195)         | (3.972)         | (4.700)         | (2.500)         | (13.085)        | (19.799)         | (19.644)         | (18.863)         | (12.621)         | (9.876)          | (59.655)         | (84.080)         |
| Pinjaman (Penerusan Pinjaman)   | 0              | 0               | 0               | 0               | 0               | (2.249)         | 0               | (2.723)         | (5.189)         | 0               | 393              | 619              | 800              | 474              | 950              | 832              | 1.052            |
| Lain-lain                       | 0              | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 15.859          | (15.126)        | (1.000)          | (2.618)          | (7.000)          | (5.000)          | 0                | (773)            | (5.652)          |
| <b>Luar Negeri Neto</b>         | <b>0</b>       | <b>10.267</b>   | <b>83</b>       | <b>548</b>      | <b>(28.057)</b> | <b>(10.272)</b> | <b>(26.566)</b> | <b>(23.852)</b> | <b>(13.216)</b> | <b>(12.416)</b> | <b>(4.566)</b>   | <b>(17.799)</b>  | <b>(23.464)</b>  | <b>(5.805)</b>   | <b>(12.352)</b>  | <b>15.250</b>    | <b>(10.420)</b>  |
| Pinjaman Luar Negeri Bruto      | 0              | 26.152          | 18.887          | 20.360          | 18.434          | 26.840          | 26.115          | 34.070          | 50.219          | 58.662          | 54.795           | 33.747           | 31.403           | 55.280           | 52.575           | 83.821           | 63.424           |
| Pembayaran Cicilan Pokok        | 0              | (15.885)        | (18.804)        | (19.812)        | (46.491)        | (37.112)        | (52.681)        | (57.922)        | (63.435)        | (68.031)        | (50.632)         | (47.322)         | (51.114)         | (57.204)         | (62.421)         | (65.995)         | (68.726)         |
| Penerusan Pinjaman              | 0              | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | 0               | (3.047)         | (8.729)          | (4.224)          | (3.753)          | (3.881)          | (2.506)          | (2.576)          | (5.118)          |
| <b>5. SILPA/(SIKPA) (3+4)</b>   | <b>1.941</b>   | <b>1.227</b>    | <b>8.140</b>    | <b>(2.447)</b>  | <b>(3.014)</b>  | <b>(5.535)</b>  | <b>274</b>      | <b>(7.387)</b>  | <b>79.950</b>   | <b>23.964</b>   | <b>44.706</b>    | <b>46.549</b>    | <b>21.858</b>    | <b>25.721</b>    | <b>22.201</b>    | <b>24.613</b>    | <b>26.162</b>    |

\* Penerimaan perpajakan pada tahun 2000 merupakan penerimaan perpajakan sebesar 112.905 miliar rupiah ditambah penerimaan SDA (migas) sebesar 58.481 miliar rupiah.  
\*\* Penerimaan hibah pada tahun 2000 merupakan bantuan luar negeri (pinjaman baik program maupun proyek)  
\*\*\* Belanja pemerintah pusat pada tahun 2000 terdiri atas belanja rutin sebesar 170.174 miliar rupiah, dan belanja pembangunan sebesar 81.901 miliar rupiah.

**Pertanyaan Wawancara**

**Pertanyaan pembuka**

1. Apakah jabatan bapak/ibu saat ini?
2. Sudah berapa lamakah bapak/ibu bekerja di instansi ini?

**Pertanyaan tentang utang pemerintah untuk menjawab pertanyaan penelitian.**

1. Menurut bapak/ibu, mengapa pemerintah harus berutang?
2. Terdapat 3 jenis defisit yang dianggap sebagai permasalahan yang melanda negara-negara berkembang. Menurut bapak/ibu, apakah yang paling dominan memengaruhi APBN di Indonesia?
3. Utang pemerintah selalu dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi, bagaimana pendapat bapak/ibu?
4. Utang pemerintah semakin meningkat setiap tahun, menurut bapak/ibu, apa yang menjadi latar belakang meningkatnya utang pemerintah?
5. Bagaimana peran nilai tukar terhadap utang?
6. Menurut bapak/ibu, apakah terdapat perbedaan antara utang pemerintah pada awal reformasi (awal 2000-an) dengan beberapa tahun terakhir??
7. Menurut bapak/ibu, apakah sisi positif dan negatif pembiayaan melalui utang pemerintah?
8. Kendala apa yang terjadi dalam pengelolaan utang di Indonesia?
9. Bagaimanakah proses pengelolaan utang pemerintah di Indonesia? Apakah manajemen utang tersebut sudah cukup baik?

10. Apakah penetapan kebijakan dan strategi utang juga ditentukan faktor lain, misalnya seperti faktor politis?
11. Bagaimana strategi pemerintah dalam menangani peningkatan utang?
12. Menurut bapak/ibu, apakah alternatif yang mungkin dapat ditempuh oleh pemerintah dalam menangani defisit selain dengan utang?
13. Dengan kondisi utang pemerintah yang semakin besar, terutama surat berharga, bagaimana mengantisipasi terjadinya risiko yang mungkin timbul dari utang pemerintah?