BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Anggaran defisit berpengaruh terhadap kebutuhan pemerintah dalam menyiapkan dana untuk membiayai selisih pendapatan dan belanja negara. Pemerintah telah melakukan berbagai cara untuk membiayai defisit anggaran. Mulai dari percetakan uang, pinjaman langsung, hingga Surat Berharga Negara (SBN). Saat orde lama, pembiayaan defisit ditempuh dengan percetakan uang, hingga berdampak buruk perekonomian. Peningkatan inflasi yang mengakibatkan bertambahnya jumlah uang yang beredar tidak berimbang dengan penambahan *supply* barang dan jasa. (Hariyanto Eri 2017:15)

Resiko fiskal dapat membebani anggaran yang dapat menghambat pembangunan dan pencapaian pertumbuhan ekonomi (Kuncoro, 2011:435). Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa defisit anggaran dibatasi maksimal sebesar 3 persen dan utang sebesar 60 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Perekonomian negara-negara berkembang mengalami keadaan lebih berat. Terjadinya risiko fiskal yang membebani anggaran akan menjalar dengan cepat pada perekonomian secara keseluruhan, mendorong pelarian modal (*capital outflow*), dan bahkan mengubah arah pertumbuhan ekonomi. Pada negara-negara berkembang dengan kelembagaan ekonomi yang masih lemah, ekspektasi terjadinya risiko fiskal akan mempengaruhi perilaku agen-agen

ekonomi sehingga berpeluang menghambat pertumbuhan ekonomi kendati risiko fiskal tersebut belum terjadi sesungguhnya (Nasrullah, 2015: 198-199)

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) menjadi isu pokok pembangunan nasional. Pembiayaan anggaran setiap sektor, baik sektor ekonomi, politik, kesehatan, dan lain sebagainya melalui pembiayaan APBN. Maka, postur APBN dijaga dalam posisi seimbang antara penerimaan dan alokasinya. Rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) menjadi fundamental besaran ukuran ekonomi terhadap Negara. Kenaikan ukuran ekonomi negara, dapat menunjukan kemampuan negara utuk membayar utang. Menurut Direktorat Jendral Anggaran, Kenaikan PDB berhubungan dengan kinerja pemerintah dalam mengumpulkan pendapatan melalui pajak yang lebih besar, karena terdapat transaksi ekonomi yang lebih banyak.

Dalam hal tersebut bisa dilihat melalui, data statistik Kementrian Keuangan menunjukan dari APBN Indonesia tahun 2014-2018 mengalami rasio defisit APBN terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) yang bersifat fluktuatif. Hal ini dibuktikan melalui perbandingan dengan rasio utang nasional PDB pada tahun 2014-2018.

Tabel 1.1 Rasio Defisit APBN dan Utang Nasional terhadap PDB Tahun 2014-2018

Tahun	Rasio defisit APBN terhadap PDB	Rasio utang nasional terhadap PDB
2014	2,25%	24,7%
2015	2,58%	27,4%
2016	2,49%	28,9%
2017	2,51%	29,4%
2018	1,79%	29,8%

Sumber diolah dari: Kemenkeu

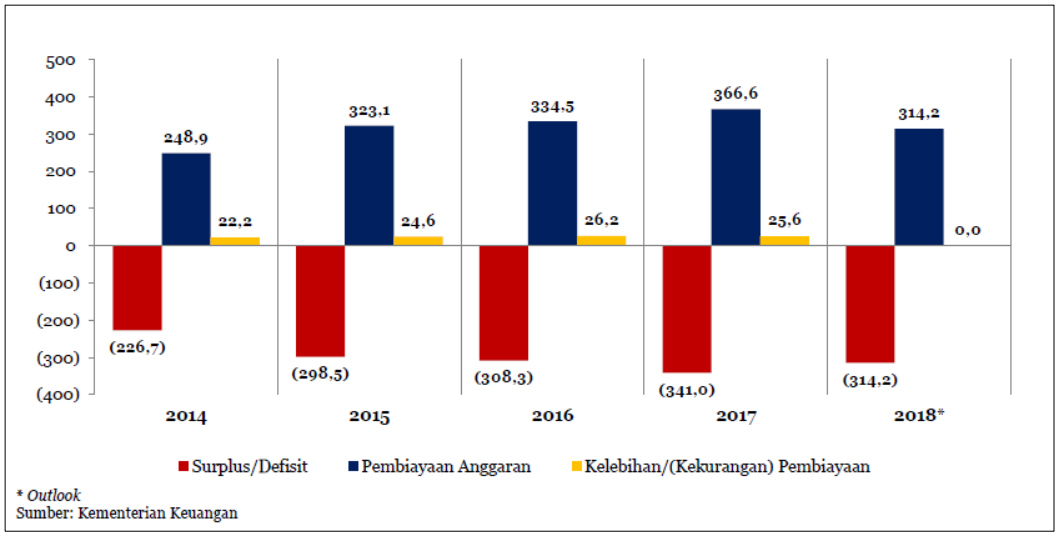
Tabel 1.1 dapat disimpulkan bahwa defisit APBN tahun 2014-2018 mengalami keadaan fluktuatif, sehingga dapat menyebabkan bertambahnya beban utang negara. Akan tetapi, jika diamati pada rasio utang nasional terhadap PDB tahun 2014-2018 dapat dikendalikan dengan baik dibawah batas 60 persen dari PDB, sesuai aturan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dari tabel diatas, defisit anggaran berada dibawah batasan aturan undang-undang, tetapi defisit anggaran yang dibiayai oleh utang akan mempersulit ruang gerak fiskal.

Menurut (Mankiw 2006 dalam Suryani 2017:281) Defisit anggaran merupakan keadaan dimana total pengeluaran pemerintah atau belanja pemerintah lebih besar dari total penerimaan pemerintah. Defisit anggaran negara setiap tahun mengalami peningkatan. Hal ini, menjadi persoalan utama pelaksanaan APBN. Tahun 2014 sampai dengan tahun 2017 mengalami peningkatan defisit. Pemerintah mengajukan perubahan APBN di tahun 2014-2017 guna mengamankan pelaksana anggaran di tahun tersebut, serta menjaga defisit APBN dalam batas aman akibat tekanan berat dari pelaksanaan APBN baik dari segi pendapatan maupun pengeluaran pemerintah

Menurut (Barro 1989 dalam Anwar 2014:595) ada beberapa hal sebab terjadinya defisit anggaran salah satunya, yaitu pengeluaran karena inflasi. Penyusunan anggaran negara pada awal tahun didasarkan menurut standar harga yang telah ditetapkan. Harga standar itu sendiri dalam perjalanan tahun anggaran tidak dapat dijamin ketetapannya. Dengan kata lain, selama perjalanan tahun anggaran standar harga itu dapat meningkat tetapi jarang yang menurun. Apabila terjadi inflasi, dengan kenaikan harga-harga itu berarti biaya

pembangunan program juga akan meningkat, sedangkan anggaran tetap sama. Semua ini akan berakibat pada menurunnya kuantitas dan kualitas program, sehingga anggaran negara perlu direvisi. Akibatnya negara terpaksa mengeluarkan dana dalam menambah standar harga.

Grafik 1.1 Perkembangan Defisit Dan Pembiayaan Anggaran Tahun 2014-2018



Sumber: Nota Keuangan RAPBN 2019

Grafik 1.1 Dapat disimpulkan defisit anggaran dalam APBN periode tahun 2014-2017 mengalami peningkatan per tahun, dan defisit anggaran tahun 2018 mengalami penurunan yang ditargetkan Rp. 314.2 triliun atau 2.12 persen dari PDB tahun 2018. Defisit anggaran menyebabkan timbulnya Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) juga mengalami peningkatan. Pada Undang-Undang nomor 15 Tahun 2017 tentang APBN TA 2018, pasal 22 ayat (1) disebutkan bahwa anggaran diperkirakan defisit melampaui target yang ditetapkan dalam APBN, pemerintah dapat menggunakan dana Saldo Anggaran Lebih (SAL), penarikan pinjaman tunai, dan atau penerbitan Surat Berharga (SBN) sebagai tambahan pembiayaan.

Lalu, merujuk pasal 39, UU Nomor 15 Tahun 2017 dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) *audited* tahun 2018, pemerintah melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat menggunakan SAL untuk menutup kekurangan pembiayaan defisit APBN, dengan terlebih dahulu memperhitungkan ketersedian SAL untuk kebutuhan anggaran sampai dengan akhir tahun berjalan dan awal tahun anggaran berikutnya. Laporan Keuangan Pusat Pemerintah (LKPP) *audited* tahun 2018 menyebutkan bahwa tidak terdapat penggunaan SAL sebagai penerimaan pembiayaan sampai akhir bulan Desember 2018, yakni sebesar 0.0 persen.

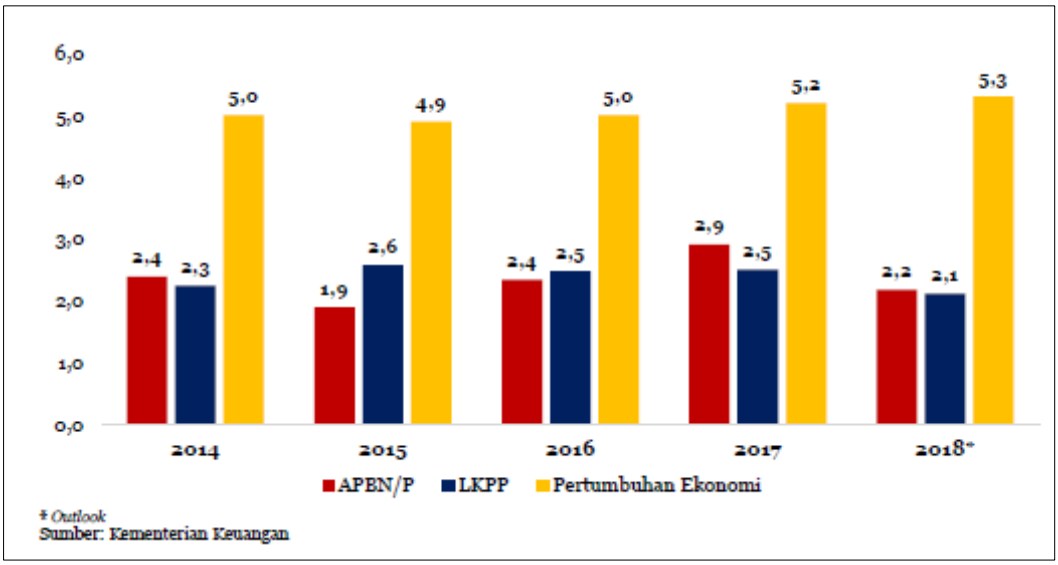
Menurut (Anwar 2014:589) peningkatan pembiayaan anggaran yang terjadi di tahun 2014-2017, yakni menutupi defisit akibat kebijakan fiskal yang ekspansif. Kebijakan fiskal ekspansif yang dilakukan dalam peningkatan pengeluaran pemerintah tanpa terjadi peningkatan sumber pajak, sebagai sumber keuangan utama pemerintah akan mengakibatkan defisit anggaran. Penjelasan dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) *audited*, tahun 2018 dari Kementrian Keuangan bahwa, realisasi defisit anggaran tahun 2018 sebesar Rp.269.44 triliun menurun dibanding tahun sebelumnya.

Menurut LKPP *audited* tahun 2018, realisasi pembiayaan anggaran di tahun 2018 sebesar Rp.305.6 triliun atau 93.79 persen dari target APBN 2018. Realisasi pembiayaan anggaran mengalami penurunan dari APBN 2018 dan lebih rendah dibanding realisasi pembiayaan anggaran tahun 2017 sebesar Rp.366.2 triliun. Realisasi pembiayaan anggaran tahun 2018 mengalami penurunan yang diikuti dengan realisasi pembiayaan utang neto yang menurun

sebesar Rp. 367.46 triliun dari realisasi pembiayaan defisit tahun 2017 sebesar Rp.429.07 triliun.

Kebijakan Kementrian Keuangan dengan menurunkan pembiayaan utang tahun 2018, didasari dalam menjaga keberlanjutan fiskal dari dampak gejolak ekonomi global, yaitu dengan mentargetkan defisit anggaran pemerintah sebesar 2.12 persen dari PDB tahun 2018. Kebijakan tersebut, dengan tujuan target defisit APBN tahun 2018 lebih rendah dibanding periode 2014-2017. Menurut (Kuncoro, 2011:5) menguraikan dampak negatif kebijakan defisit anggaran pemerintah bagi perekonomian. Dampak negatif dapat dilihat dari pengaruhnya terhadap indikator ekonomi utama, yaitu: pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, tingkat pengangguran, tingkat suku bunga acuan, serta tingkat konsumsi dan tabungan.

Grafik 1.2 Perkembangan Defisit APBN terhadap PDB Tahun 2014-2018



Sumber: Nota Keuangan RAPBN 2019

Grafik 1.2 dapat disimpulkan penjelasan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) *audited* tahun 2018 dari Kementrian Keuangan, Realisasi defisit

anggaran tahun 2018 sebesar Rp.269.44 triliun atau 1.81 persen dari realisasi PDB tahun 2018 sebesar Rp.14.837.4 triliun. Realisasi defisit APBN 2018 berada dibawah target defisit yang telah tetap dalam APBN 2018 sebesar Rp.325.93 triliun dan presentase sebesar 2,12 persen terhadap PDB 2018 yang ditetapkan di APBN 2018. Realisasi defisit APBN 2018 sebesar 1.81 persen dari PDB, merupakan defisit yang paling rendah sejak tahun 2012.

Pemerintah telah mengeluarkan instrumen pembiayaan guna menghindari resiko dan beban bagi keuangan negara agar utang tidak membebani ruang fiskal dalam negeri. Menurut (Nasrullah, 2015:199) sejak tahun 2015 Surat Berharga (SBN) menjadi instrument utama dalam pembiayaan APBN. SBN yang digunakan ialah Surat Utang Negara (SUN) yang terdiri dari Obligasi Negara, Surat Perbendaharaan Negara, dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk Negara.

Peningkatan peran Surat Berharga Negara (SBN) sebagai instrumen utama salah satu strategi pembiayaan defisit anggaran. Peran pemerintah untuk meningkatkan edukasi masyarakat terhadap investasi, hingga dapat meningkatkan kontribusi masyarakat terhadap pembagunan nasional dengan cara partisipasi masyarakat sebagai investor SBN. Komitmen pemerintah dalam menjaga APBN dengan mendorong peningkatan kemandirian fiskal. Berhubungan dengan pendapat (Munawar 2014:8) bahwa penerbitan Surat Utang Negara adalah bertujuan untuk (1) membiayai defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (2) menutup keuangan kas jangka pendek akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran dan

Rekening Kas Negara dalam satu anggaran, dan (3) mengelola portofolio utang negara.

Menurut dari data Nota Keuangan RAPBN 2019 realisasi penerbitan SBN (neto) untuk membiayai APBN tahun 2014-2018 mengalami kenaikan, kecuali di tahun 2018. Akibat dari kenaikan kebutuhan untuk membiayai defisit APBN dan pengeluaran pembiayaan, seperti pembiayaan investasi tahun 2018. Penjelasan tersebut, yakni jangka tahun periode 2014-2018 kenaikan terbesar SBN neto di tahun 2015 yaitu sebesar 36.9 persen. Pada tahun 2018 SBN (neto) sebesar Rp388.0 triliun menunjukan lebih rendah dari target dalam APBN 2018 sebesar Rp.414.5 triliun. Presentase sebesar 12.2 persen lebih rendah dari realisasi SBN tahun 2017, sebesar Rp.441.8 triliun. Adanya proyeksi defisit APBN 2018 dibandingkan tahun defisit APBN 2017 serta optimalisasi SBN dan pinjaman tunai dengan mengamati kondisi kas dan pasar keuangan.

Penjelasan dari data LKPP *audited* tahun 2018 menyebutkan bahwa realisasi pembiayaan utang tahun 2018 sebesar Rp. 372.2 triliun atau sebesar 95 persen dari APBN tahun 2018. Realisasi pembiayaan utang khususnya SBN neto menurun signifikan, pertumbuhan realisasi SBN neto tahun 2018 menurun, dari 36.9 persen dibanding tahun 2015, yang merupakan presentase SBN neto tertinggi.

Pemerintah dalam kebijakan menciptakan sumber pembiayaan baru selain SBN, yaitu dengan menerbitkan Sukuk Negara khusus pembiayaan infrastruktur atau (*project financing sukuk*). Sesuai kebijakan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara atau Sukuk

Negara, maka sukuk negara diterbitkan untuk pembiayaan APBN secara umum, dan pembiayaan infrastruktur milik pemerintah. Pembiayaan infrastruktur melalui penerbitan Sukuk Negara dimulai sejak tahun 2010 dengan seri *Project Based Sukuk* (PBS). Mekanisme pertama yang digunakan menggunakan proyek-proyek pemerintah yang tercantum dalam APBN sebagai *underlying asset* atau landasan penerbitan sukuk negara. Melalui penerbitan sukuk negara, menjadi langkah pemerintah untuk menghimpun partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan.

Di tahun 2018 pemerintah mengeluarkan kebijakan pembiayaan, yakni penerbitan *Green Global Sukuk* di bulan Februari tahun 2018. Kebijakan *Green Global Sukuk* merupakan dukungan pelestarian lingkungan hidup, yang dimanfaatkan untuk proyek yang berwawasan lingkungan. Ada empat kementrian, yakni; Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementrian Perhubungan, Kementrian Pertanian, dan Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Bulan Februari tahun 2018 penerbitan *Green Global Sukuk* dengan struktur akad yang digunakan adalah wakalah. Penerbitan sukuk wakalah dengan tenor 5 tahun digunakan oleh pemerintah pertama kali dibawah kerangka *Green Bond* atau *Green Sukuk* yang telah ditetapkan. Menurut laporan APBN KITA bulan Maret (2018:57), transaksi akad sukuk wakalah, berhasil dilaksanakan dengan waktu yang tepat setelah terjadinya kecenderungan yang mudah dan tinggi di pasar modal global, dan didorong oleh ekspektasi inflasi Amerika Serikat dan peningkatan suku bunga Fed sejak awal Februari.

Struktur sukuk global dengan menggunakan akad wakalah berdasarkan laporan APBN KITA bulan Maret (2018:57) dengan *underlying asset* berupa Barang Milik Negara (BMN) berupa tanah dan bangunan sebesar 51 persen, dan proyek-proyek APBN yang sedang dalam pembangunan atau yang akan dibangun. Proyek-proyek dalam penerbitan *Green Global Sukuk* mencakup lima sektor, yaitu: energi terbarukan, ketahanan terhadap perubahan iklim untuk daerah rentan bencana, transportasi berkelanjutan, pengelolaan energi dan limbah, serta pertanian berkelanjutan.

Hasil kebijakan tersebut, menurut penjelasan LKPP Tahun 2018 terlihat pada rasio utang pemerintah terhadap PDB tahun 2018 sebesar 29.8 persen. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) mengalami kenaikan pertumbuhan, baik pembiayaan SBSN bermata uang Rupiah sebesar 13.45 persen, dan SBSN bermata uang asing sebesar 24.84 persen dibandingkan tahun 2017. Kenaikan SBSN tahun 2018 untuk pembiayaan proyek yang menjadi fokus utama pemerintah terhadap pembangunan infrastruktur. Anggaran pembiayaan infrastruktur melalui SBSN tahun 2018 sebesar Rp. 22,53 triliun naik dibanding tahun 2017 sebesar Rp.16,76 triliun.

Pembiayaan pembangunan nasional melalui sukuk atau SBSN lebih baik dibandingkan melalui berutang secara langsung. Hal ini dapat dilihat dari sudut pandang hubungan kesetaraan antar bangsa dan kedaulatan negara. Apabila melalui utang secara langsung, berdasarkan pengalaman selama ini, besar kemungkinan negara-negara donor mempersyaratkan berbagai ketentuan yang dapat merugikan Indonesia. Belum lagi posisi Indonesia akan semakin “lebih rendah” dalam diplomasi internasional, karena memiliki “cap” sebagai negara

penghutang. Berbeda dengan sukuk atau SBSN, dimana hubungan kesetaraan antara Indonesia dan para investor lebih terlihat. Intervensi asing yang merugikan negara juga dapat diminimalisir, dan negara dapat mengelola potensi sumberdaya yang lebih baik lagi. (Beik, 2011: 71)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang dijelaskan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

A. Apakah terdapat pengaruh Surat Berharga Negara, Inflasi, dan Sukuk Negara atau SBSN terhadap defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) periode 2016-2018?

B. Apakah terdapat pengaruh Surat Berharga Negara, Inflasi, dan Sukuk Negara atau SBSN terhadap defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) periode 2016-2018, secara simultan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh Surat Berharga Negara, Inflasi, dan Sukuk Negara atau SBSN terhadap defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) periode 2016-2018.
2. Untuk menganalisis pengaruh Surat Berharga Negara, Inflasi, dan Sukuk Negara atau SBSN terhadap defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) secara simultan periode 2016-2018.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

   Penelitian ini memberikan pengetahuan dan pemahaman bagi penulis tentang pengaruh Surat Berharga Negara, Inflasi, dan Sukuk Negara terhadap Defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) periode 2016-2018

2. Bagi Akademisi

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi mengenai instrumen pembiayaan, baik bersifat konvensional maupun syariah, dan juga faktor makroekonomi lainnya bagi penulis.

3. Bagi Investor

   Penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi investor, khususnya investor muslim yang berinvestasi pada sukuk, sehingga menjadi landasan dalam pengambilan keputusan terkait investasi sukuk tersebut.

E. Metode Penelitian

1. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan merupakan data kuantitatif. Data kuantitatif adalah data yang berbentuk angka atau bilangan yang dapat diolah, serta dianalisis menggunakan teknik perhitungan statistika. Data kuantitatif dalam penelitian ini, yakni data Defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Surat Berharga

Negara (SBN), Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), dan Inflasi periode 2016-2018.

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder ialah data yang diperoleh melalui publikasi data oleh pihaklain, yaitu : Direktorat Jendral Pengelolaan dan Resiko (DJPR), Badan Pusat Statistika (BPS), Direktorat Jendral Anggaran, Direktorat Perbendaharaan (DJB), buku, dan jurnal.

Dengan metode ini, untuk mengetahui pengaruh dampak Surat Berharga Negara (SBN), Sukuk Negara atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), dan Inflasi terhadap Defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara Periode 2016-2018.

2. Alat dan Model Penelitian

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode koreksi kesalahan atau ECM (*Error Correction Model)* melalui tiga langkah tahapan, uji stasioner data, uji kointegrasi, dan uji ECM *Two Stage Eagle Granger.* Berikut ini adalah model estimasi defisit anggaran jangka panjang dalam bentuk persamaan yang digunakan dalam penelitian ini:

$$DEF_t = \alpha_0 + \alpha_1 SBN_t + \alpha_2 SUKUK_t + \alpha_3 INF_t + \mu t$$

Keterangan:

DEF = Defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara

SBN = Surat Berharga Negara

SUKUK = Sukuk Negara

INF = Inflasi

α = Koefisien Regresi Jangka Panjang

μt = Variable penganggu

t = Periode waktu

Selanjutnya, estimasi jangka pendek dari defisit APBN yang dirumuskan dalam bentuk ECM, maka persamaannya menjadi:

$$\Delta DEF_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta SBN_t + \beta_2 \Delta SUKUK_t + \beta_3 \Delta DINF_t + \beta_4 ECT_{t-1} + \mu t$$

Dimana:

ΔDEF = Perubahan Defisit APBN

ΔSBN = Perubahan Surat Berharga Negara

$\Delta SUKUK$ = Perubahan Sukuk Negara

ΔINF = Perubahan Inflasi

ECT = Resid01 (-1)

Δ (Delta) = *Diffrence*

Sumber: **Anita Darma (2017).** Dampak Defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Investasi Asing pada Industri Pengolahan Non Migas Terhadap Neraca Perdagangan. *Jornal FEKON, Vol.4 No. 1,* Hal. 365-378

F. Sistematika Pembahasan

Kerangka penulisan dalam skripsi ini, dibagi menjadi lima bab sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab ini mengenai pendahuluan yang mencakup latar belakang, perumusan masalah, tinjauan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika pembahasan

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini mengenai tinjauan pusaka yang memaparkan landasan teori, diantaranya teori defisit APBN, Surat Berharga Negara (SBN), Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk Negara, inflasi, serta mengenai penelitian sebelumnya dan hipotesis

BAB III Metode Penelitian

Bab ini mengenai metode penelitian yang berisi tentang pembahasan alat dan model analisis serta data dan sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini mengenai analisis hasil penelitian dan pembahasan hasil pengolahan data berdasarkan metode yang digunakan yang berisi hasil estimasi, interpretasi kuantitatif dan interpretasi ekonomi.

BAB V Penutup

Bab ini berisi mengenai kesimpulan yang dapat diambil dari pembahasan dalam penelitian ini dan saran yang diajukan kepada stakeholder, kepada peneliti selanjutnya maupun kepada peneliti itu sendiri untuk memperbaiki kelemahan berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.