

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kesejahteraan masyarakat merupakan cita-cita bangsa Indonesia yang dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka pemerintah sebagai pelaksana negara memiliki kewajiban untuk mewujudkannya. Untuk itu pemerintah mengeluarkan kegiatan-kegiatan di berbagai bidang termasuk dalam bidang ekonomi. Salah satu usaha pemerintah meningkatkan kesejahteraan dalam bidang ekonomi adalah dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB).

Dengan melihat pertumbuhan ekonomi, dapat dilihat apakah kondisi perekonomian di negara tersebut semakin baik atau semakin buruk dari tahun sebelumnya. Suatu negara dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi jika jumlah produksi barang dan jasanya meningkat. Oleh karena itu, angka yang dapat digunakan untuk manaksir perubahan jumlah/output tersebut adalah PDB, yang bisa diukur berdasarkan harga berlaku dan harga konstan. Dimana nilai PDB yang lebih mencerminkan suatu perekonomian adalah berdasarkan harga konstan.

Karena yang dibutuhkan untuk menghitung PDB hanya merupakan perkiraan dan karena kebanyakan nilai barang dan jasa tidak dimasukkan, maka PDB bukan ukuran yang sempurna untuk mengukur aktivitas perekonomian. Ketidaktersempurnaan ini paling bermasalah ketika membandingkan standar kehidupan antarnegara. Namun, apabila ukuran

ketidaktepatan ini tetap konstan sepanjang waktu, PDB bermanfaat untuk membandingkan ekonomi dari tahun ke tahun. Mengingat sulitnya mengumpulkan data PDB, maka penghitungan pertumbuhan ekonomi tidak dapat dilakukan setiap saat. Biasanya dilakukan dalam periode triwulanan dan tahunan.

Dalam sewindu terakhir ini PDB Indonesia selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Namun, bila dilihat lebih spesifik lagi PDB Indonesia selalu mengalami penurunan setiap triwulan keempat. Penurunan tersebut mengikuti pola triwulanan yang disebabkan penurunan di sektor pertanian akibat siklus musiman. Ekonomi Indonesia pada triwulan IV-2012 yang digambarkan oleh PDB atas dasar harga konstan 2000 turun sebesar 1,45 persen dibanding triwulan sebelumnya (q-to-q). Hal ini terjadi karena adanya kontraksi pada triwulan IV setelah terjadi kenaikan pada triwulan III.

Kontraksi pada triwulan IV-2012 ini disebabkan sektor pertanian mengalami penurunan cukup signifikan sebesar 23,06 persen karena siklus musiman. Sementara sektor lainnya selama triwulan IV-2012 mengalami pertumbuhan positif¹. Pertumbuhan ekonomi pada lapangan usaha industri pengolahan turun menjadi 1,41 persen pada triwulan IV, padahal pada triwulan sebelumnya pertumbuhannya mencapai 3,86 persen. Begitu pula pada lapangan usaha pengangkutan dan komunikasi yang hanya tumbuh 2 persen pada triwulan IV, padahal pada triwulan sebelumnya mencapai 4,2 persen. Secara lebih spesifik, dipaparkan dalam tabel berikut:

¹ http://www.bps.go.id/brs_file/pdb_05feb13.pdf (Diakses tanggal 1 Juli 2013)

Tabel I.1
Laju Pertumbuhan PDB Triwulanan Menurut Lapangan Usaha (Persen)

No	Lapangan Usaha	Triwulan III-2012 Terhadap Triwulan II- 2012	Triwulan IV-2012 Terhadap Triwulan III-2012
1	Pertanian, Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan	6,35	-23,06
2	Pertambangan dan Penggalian	-0,52	0,2
3	Industri Pengolahan	3,86	1,41
4	Listrik, Gas, dan Air Bersih	0,98	3,34
5	Konstruksi	3,72	4,02
6	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	1,99	2,74
7	Pengangkutan dan Komunikasi	4,2	2
8	Keuangan, Real Estat, dan Jasa Perusahaan	2,21	1,23
9	Jasa-Jasa	1,79	1,96
	Produk Domestik Bruto	3,18	-1,45

Sumber: Data Badan Pusat Statistik yang diolah

Secara lebih spesifik, data yang dipublikasikan Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan pada kuartal keempat tahun 2012 nilai PDB Indonesia turun dari Rp 671.781 Miliar di kuartal ketiga menjadi Rp 662.008 Miliar, atau turun sekitar 1,45%. Pada tahun 2011 nilai PDB juga mengalami penurunan dimana pada kuartal keempat PDB Indonesia turun menjadi Rp 623.864 Miliar dari triwulan sebelumnya yang sebesar Rp 632.828, atau turun sekitar 1,42%. Hal ini menunjukkan bahwa PDB Indonesia masih belum stabil.

Badan Pusat Statistik (BPS) melansir pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) Indonesia pada 2012 mencapai 6,23 persen dibandingkan 2011. Dengan demikian, pertumbuhan PDB Indonesia gagal mencapai target yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2012

sebesar 6,5 persen². Kepala BPS Suryamin mengatakan Suryamin menyatakan produk domestik bruto Indonesia pada 2012 atas dasar harga berlaku mencapai Rp 8.241,9 triliun. Sedangkan atas dasar harga konstan (tahun 2000) mencapai Rp 2.618,1 triliun. Pertumbuhan tertinggi terjadi di tiga sektor, yakni pengangkutan dan komunikasi sebesar 9,98 persen, perdagangan hotel dan restoran 8,11 persen, dan konstruksi 7,50 persen. "Terkecil di sektor pertambangan dan penggalian hanya 1,49 persen," kata Suryamin³.

Kegagalan ini tentu tidak diharapkan oleh pemerintah mengingat PDB merupakan tolak ukur paling utama dalam perekonomian suatu negara. Menteri Keuangan pada periode tersebut, Agus Martowardojo mengatakan bahwa penyebab pertumbuhan ekonomi tidak sesuai target disebabkan oleh penyerapan belanja modal yang rendah. "Kalau seandainya penyerapannya bisa seperti tahun lalu, 6,3% pertumbuhan ekonomi itu pasti di tangan," ujarnya. Agus memaparkan realisasi belanja modal pada 2011 yang mencapai 83,6%, lebih baik dibandingkan penyerapan belanja modal tahun lalu yang hanya mencapai 79,6%. Padahal, menurutnya alokasi belanja modal pada 2012 yang mencapai Rp 140,2 triliun, tercatat lebih besar daripada anggaran belanja modal pada 2011⁴.

Kementrian keuangan/lembaga terkait seringkali bermasalah dengan belanja modal yang masih rendah dibandingkan belanja lainnya. Bahkan data terbaru, sampai Februari tahun ini realisasi belanja modal hanya 1,9 persen.

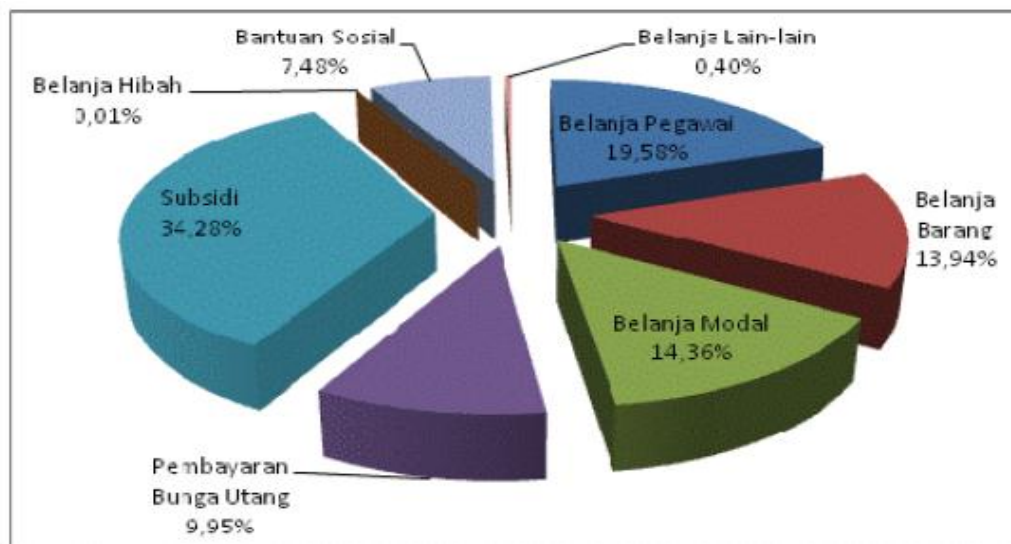
² <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/13/02/06/mhr813-pdb-2012-623-persen-target-gagal-tercapai> Oleh Muhammad Iqbal (Diakses tanggal 30 Juni 2012)

³ <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/05/090459261/Pertumbuhan-Ekonomi-2012-Meleset-dari-Target> Oleh Angga Sukma Wijaya (Diakses tanggal 30 Juni 2012)

⁴ <http://www.indonesiainfrastructurenews.com/2013/02/belanja-modal-rendah-ganjil-pertumbuhan-ekonomi/> (Diakses tanggal 4 Juli 2012)

Angka tersebut lebih rendah dari tahun lalu yang mencapai 3,4 persen. Menkeu Agus Martowardojo pun mengingatkan agar kementerian/lembaga memberikan perhatian untuk itu. “Yang mesti kita perhatikan adalah belanja pegawai dan barang realisasinya cukup baik namun belanja modal masih rendah,” katanya⁵.

Proporsi belanja modal Indonesia dalam APBN, termasuk rendah diantara negara Asia Tenggara. Menurut Enny Sri Hartati, Direktur Institute for Development of Economics and Finance (Indef), masih banyak pos belanja lain dalam APBN yang tidak produktif terkait penggunaannya seperti belanja subsidi BBM dan belanja untuk pengentasan kemiskinan⁶. Pernyataan Enny sesuai dengan kondisi yang ada dimana anggaran untuk belanja subsidi jauh lebih tinggi dibanding anggaran untuk hal-hal yang produktif seperti belanja modal.



Gambar I.1: Komposisi realisasi belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja TA 2012

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2012

⁵ <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/13/03/07/mjav19-menkeu-sebut-belanja-modal-rendah> Oleh Esthi Maharani (Diakses 2 Juli 2012)

⁶ <http://www.investor.co.id/home/indef-belanja-modal-belum-efektif-dorong-pertumbuhan-ekonomi/55281> Oleh Andika Wahyu (Diakses 4 Juli 2012)

Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa persentase belanja modal hanya 14,36% dari seluruh belanja pemerintah pusat, masih berada dibawah belanja pegawai yang sebesar 19,58%, dan jauh dibawah subsidi yang sebesar 34,28%. Apabila anggaran untuk subsidi dikurangi beberapa persen agar bisa digunakan untuk meningkatkan alokasi belanja modal, maka bisa berdampak lebih baik lagi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Kegagalan dalam rangka mencapai target pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan PDB dipengaruhi banyak faktor lainnya, salah satunya adalah dana/modal, karena pertumbuhan ekonomi membutuhkan penyediaan sumber-sumber produksi untuk ditujukan pada proses produksi barang-barang modal sehingga diharapkan dapat meningkatkan output. Upaya pemerintah meningkatkan PDB tentu memerlukan modal yang tidak sedikit.

Pada hakekatnya, sumber dana/modal bisa berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Sumber modal dari dalam negeri adalah berupa tabungan yang diciptakan dan dihimpun dengan cara menghemat atau menekan konsumsi sekarang, baik dari sektor pemerintah maupun sektor swasta dan masyarakat. Namun, kenyataannya negara-negara berkembang termasuk Indonesia tidak dapat menciptakan modal secara mandiri melalui peningkatan tabungan sebanyak yang diperlukan dan oleh karenanya modal luar negeri perlu dikerahkan untuk menutupi kekurangan tersebut, salah satu sumber modal luar negeri tersebut adalah utang luar negeri.

Utang luar negeri di Indonesia sudah ada sejak zaman pemerintahan orde lama di masa kepemimpinan Presiden Soekarno. Pada akhir pemerintahan

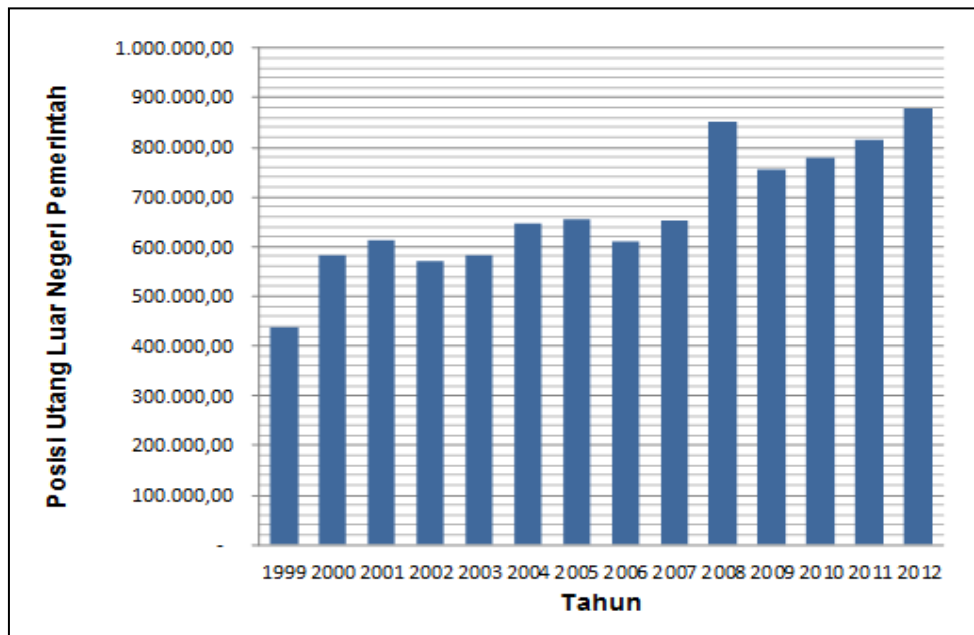
Soekarno, negara ini ternyata dibebani oleh utang. Seperti dikutip dari harian Republika (17/4/2006), sejak tahun 1950, pemerintah Indonesia serta merta memiliki utang yang terdiri dari utang luar negeri warisan Hindia Belanda senilai US\$ 4 miliar dan utang luar negeri baru Rp. 3,8 miliar⁷.

Pada masa Orde Baru, utang bisa didefinisikan menjadi penerimaan negara. Berarti pemerintah saat itu membiayai program-program pemerintah melalui instrumen pendapatan yang salah satunya adalah utang. utang di era Soeharto yakni Rp 1500 triliun dalam jangka 32 tahun, maka utang negara bertambah sekitar Rp46,88 triliun tiap tahun. Sampai 1998, dari total utang luar negeri sebesar US\$171,8 miliar, hanya sekitar 73% yang dapat disalurkan ke dalam bentuk proyek dan program, sedangkan sisanya (27%) menjadi pinjaman yang *idle* dan tidak efektif⁸.

Utang luar negeri pun masih menjadi suatu kebutuhan pada zaman reformasi sampai saat ini, khususnya utang luar negeri pemerintah Indonesia. Ketergantungan pemerintah dengan utang luar negeri semakin lama semakin tinggi, hal ini bisa dibuktikan dengan data yang ada, dimana dalam sewindu terakhir (sampai tahun 2011) terkecuali tahun 2006 dan 2009, posisi utang luar negeri pemerintah selalu mengalami peningkatan.

⁷ <http://www.emasbatang24k.com/persekongkolan-jahat-dibalik-utang-luar-negeri/> (Diakses 19 Mei 2013)

⁸ http://log.viva.co.id/news/read/47656-jumlah_utang_naik_rp_80_triliun_per_tahun Oleh (Diakses tanggal 19 Mei 2013)



Gambar I.2: Posisi Utang Luar Negeri Pemerintah 2004-2011 (Dalam Miliar Rupiah)

Sumber: Direktorat Jendral Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan

Dapat dilihat, posisi utang luar negeri pemerintah mencapai Rp 438.264,18 miliar pada tahun 1999 dan terus merangkak naik sampai tahun 2003 (kecuali tahun 2002). Kemudian posisi utang luar negeri mencapai Rp 646.471,87 miliar tahun 2004, dan naik menjadi Rp 654.623,87 miliar pada tahun 2005, kemudian turun menjadi Rp 609.041,02 miliar pada tahun 2006, dan kembali naik menjadi Rp 652.289,46 pada tahun 2007. Pada tahun 2008 dimana terjadi krisis ekonomi dunia, membuat posisi utang luar negeri Indonesia meningkat cukup tajam menjadi Rp 852.885,62 miliar. Meskipun sempat mengalami penurunan pada tahun 2009 menjadi Rp 754.347,16 miliar, posisi utang luar negeri Indonesia terus mengalami kenaikan sampai tahun 2011, dimana posisi utang mencapai Rp 778.883,10 pada tahun 2010 dan Rp 815.908,60 pada tahun 2011. Kondisi ini memperlihatkan posisi utang luar negeri pemerintah yang masih bersifat fluktuatif setiap tahunnya.

Apabila dilihat rasio utang terhadap PDB, Selama kurun waktu 2007 hingga 2012 pemerintah telah cukup berhasil dalam pengendalian dan pengelolaan utang dalam kaitannya dengan penurunan beban utang. "Hal itu terlihat dari rasio utang Pemerintah terhadap PDB yang turun signifikan dari sekitar 35 persen dari PDB pada 2007 menjadi 23 persen pada akhir 2013," kata Menteri Keuangan, Agus Martowardojo⁹.

Di satu sisi, peningkatan utang luar negeri memang sangat berguna karena turut berperan dalam mengisi keterbatasan modal yang dimiliki pemerintah, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan nilai PDB. Namun banyak pula yang beranggapan bahwa utang luar negeri juga bisa menjadi malapetaka bagi suatu negara. Salah satunya adalah adanya beban cicilan pokok yang harus dikembalikan serta bunga utang yang harus dibayar setiap tahunnya.

Seperti diungkapkan peneliti Institute For Global Justice (IGJ), Salamuddin Daeng,

APBN dari tahun ke tahun makin dibebani oleh pengeluaran pembayaran utang dan cicilannya, maka kemampuan APBN untuk membiayai pembangunan dan belanja sosial (kesehatan, pendidikan, dan lain-lain) makin berkurang¹⁰.

Porsi pembayaran cicilan bunga dan pokok utang Indonesia dalam data terbaru APBN 2013, mencapai Rp 171.7 triliun (15 persen terhadap belanja pemerintah pusat) atau meningkat 2,4 persen dari 2012 sebesar Rp 167.5 triliun. Angka tersebut terdiri dari pembayaran bunga Utang Luar Negeri

⁹ <http://jaringnews.com/ekonomi/umum/22113/utang-luar-negeri-ri-tinggal-persen-dari-pdb> Oleh Eben Ezer Siadri (Diakses tanggal 3 Juli 2013)

¹⁰ <http://www.berdikarionline.com/editorial/20121206/malapetaka-utang-luar-negeri.html> (Diakses tanggal 3 Maret 2013)

(ULN) dan Utang Dalam Negeri (UDN) Rp 113.243 triliun, serta pembayaran cicilan pokok utang luar negeri Rp 58.405 triliun¹¹.

Perlambatan pertumbuhan PDB pada tahun 2012 juga disebabkan oleh gejala ekonomi global yang menyebabkan neraca perdagangan sepanjang tahun mengalami defisit. "Ekspor migas terus menurun, sedangkan impornya meningkat. Pengeluaran konsumsi pemerintah juga menurun," kata Suryamin, Kepala Badan Pusat Statistik¹². Jika krisis global berlanjut dan neraca perdagangan mengalami defisit pada 2013, Suryamin memastikan Indonesia akan sulit untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi 6,5 persen hingga 6,8 persen.

Dari aspek moneter, pertumbuhan PDB sepanjang 2012 melambat atau tidak sesuai target awal disebabkan oleh langkah bank sentral untuk mengerem kredit konsumsi. Menurut Anton Gunawan selaku Kepala Ekonom Bank Danamon, kebijakan ini terkait penerapan uang muka pada kredit kendaraan bermotor dan kredit properti sebesar 30 persen¹³. Hal ini mengakibatkan terhambatnya kredit kredit konsumsi yang berdampak pula pada perlambatan pertumbuhan PDB di sepanjang 2012 kemarin.

Dari faktor-faktor yang mempengaruhi perlambatan PDB yang telah dipaparkan diatas, peneliti tertarik untuk meneliti keterkaitan antara belanja modal dan utang luar negeri pemerintah dengan Produk Domestik Bruto di Indonesia.

¹¹ <http://ekbis.rmol.co/read/2013/02/21/99284/Pinjaman-Luar-Negeri-Bertambah-APBN-Buat-Nyicil-Utang-Bengkak-> (Diakses tanggal 13 Maret 2013)

¹² <http://id.berita.yahoo.com/pertumbuhan-ekonomi-2012-meleset-dari-target-111627306--finance.htm> (Diakses tanggal 2 Juli 2012)

¹³ <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=3a8c729bcdbec5b50d994627472dc977&jenis=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e> (Diakses tanggal 2 Juli 2012)

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan bahwa melambatnya Produk Domestik Bruto dapat disebabkan oleh:

1. Sedikitnya belanja modal pemerintah pusat
2. Berkurangnya utang luar negeri pemerintah
3. Defisit neraca perdagangan
4. Perlambatan kredit konsumsi

C. Pembatasan Masalah

Dari identifikasi masalah diatas, ternyata melambatnya Produk Domestik Bruto memiliki penyebab yang sangat luas dan kompleks. Berhubung keterbatasan yang dimiliki peneliti maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah: “Pengaruh Belanja Modal dan Utang Luar Negeri Pemerintah Terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di Indonesia Tahun 2005-2012”.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah diatas, maka masalah penelitian yang dirumuskan adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh belanja modal terhadap produk domestik bruto di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap produk domestik bruto di Indonesia?

3. Apakah terdapat pengaruh belanja modal dan utang luar negeri pemerintah secara simultan terhadap produk domestik bruto di Indonesia?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk banyak pihak, baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat berguna untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan mengenai belanja modal, utang luar negeri pemerintah, dan PDB sehingga bisa dijadikan bahan referensi bagi semua pihak yang membacanya
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan rujukan, bahan acuan, serta masukan bagi peneliti selanjutnya yang pembahasannya berhubungan belanja modal, utang luar negeri pemerintah, dan PDB.