

**Pengaruh Utang Luar Negeri terhadap Perekonomian dan Kemiskinan:
Komparasi Antarezim Anggaran di Indonesia**

Dedi Junaedi
Institut Agama Islam Nasional Laa Roiba
(dedijunaedi@al-kharaj.net GS eCUThQ4AAAAJ&hl)

Faisal Salistia
Masyarakat Ekonomi Syariah Bogor
(fksalistia@gmail.com GS LOGLtdgAAAAJ&h)

ABSTRACT

This study aims to: analyze the significance of the effect of foreign debt on economic growth and poverty levels in Indonesia; examine whether different regimes of the Anggaran system affect the management of foreign debt in the context of stimulating the economy and alleviating poverty; and explore what budget system is most behind in encouraging the national economy and poverty alleviation. The method used is descriptive-quantitative analysis using a dummy variable multiple regression test, with genus samples and times series data 1949-2018, data taken from Bank Indonesia (BI), National Development Planning Agency (Bappenas), Central Statistics Agency (BPS), World Bank and other reference sources. The research results show that foreign debt and inflation have a correlation with the condition of the national economy, specifically the value of Indonesia's Gross Domestic Product (GDP) and the level of poverty. Debt and inflation tend to increase the value of GDP and reduce poverty. This applies to all regimes of the government budget system. The difference in the budget system regime has a real and positive effect in terms of debt governance as an economic driver and poverty alleviation, in achieving GDP, performance-based budgeting regimes, integrated budget regimes and balanced budgets have better impacts than better than program-based budgeting regimes. The best budget system sequences are: performance based budgeting, integrated budgeting, budgeting budgeting and program based budgeting. In poverty alleviation, a balanced budget regime, a performance based budget and an integrated budget are more than a program based budget regime. The order of the best budget system to support poverty alleviation is a balanced budget system, a performance based budget, an integrated budget and a program based budget.

Keywords: Budget, Debt, Economy, GDP, Inflation, Poverty

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaruh utang luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan di Indonesia; menguji apakah apakah perbedaan rezim sistem anggaran berpengaruh terhadap tatakelola utang luar negeri dalam konteks mendorong perekonomian dan pengentasan kemiskinan; serta mengeksplorasi sistem anggaran apa yang paling balik dalam mendorong perekonomian nasional dan pengentasan kemiskinan. Metode yang digunakan adalah analisis deskriptif-kuantitatif menggunakan uji regresi ganda dummy variabel, dengan sampel jenis dan data times series 1949-2018, data diambil dari Bank Indonesia (BI), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Pusat Statistik (BPS), Bank Dunia dan sumber rujukan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa utang luar negeri dan tingkat inflasi memiliki korelasi dengan terhadap kondisi perekonomian nasional, khususnya nilai Produksi Domestik Bruto (PDB) Indonesia dan tingkat kemiskinan. Utang dan inflasi cenderung meningkatkan nilai PDB dan menurunkan angka kemiskinan. Ini berlaku untuk semua rezim sistem anggaran pemerintahan. Perbedaan rezim sistem anggaran berpengaruh nyata dan positif dalam hal tata kelola utang sebagai pendorong perekonomian dan pengentasan kemiskinan, dalam pencapaian PDB, rezim anggaran berbasis kinerja, rezim anggaran terpadu dan anggaran berimbang berdampak lebih baik dari lebih baik dari rezim anggaran berbasis program. Urutan sistem anggaran terbaik adalah: anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu, anggaran berimbang dan anggaran berbasis program. Dalam pengentasan kemiskinan, rezim anggaran berimbang, anggaran berbasis kinerja dan anggaran terpadu lebih dari dari rezim anggaran

berbasis program. Urutan sistem anggaran terbaik untuk mendukung pengentasan kemiskinan adalah sistem anggaran berimbang, anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu dan anggaran berbasis program.

Kata Kunci: Anggaran, Inflasi, Kemiskinan, PDB, Perekonomian, Utang

A. PENDAHULUAN

Pembangunan yang berkelanjutan diperlukan untuk perbaikan ekonomi sebuah negara. Indonesia, sebagai negara sedang berkernbang, memiliki kendala dalam mewujudkan program-program pembangunan untuk kernal-muran nasional. Pemerintah menghadapi masalah keterbatasan modal untuk pembiayaan pembangunan. Hal ini dikarenakan adanya kesenjangan penerimaan dan pengeluaran atau adanya desifit anggaran pembangunan.

Dalam upaya mengatasi kesenjangan terse but, Pemerintah Indonesia nelakukan serangkaian kebijakan baik berupa stimulus dari dalam uegeri (internal) maupun dari luar negeri (eksternal), Selain menggenjot sumber-sumber penerimaan negara melalui ektensifikasi dan intensifikasi pajak dan non pajak, pemerintah Indonesia dari masa ke masa telah menerapkan kebijakan utang luar negeri dan penanaman modal asing.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, utang adalah uang yang dipinjam dari orang lain. Sementara secara etimologi, utang atau *debt* (Inggris) berasal dari istilah Bahasa Perancis *dette* atau istilah Bahasa Latin *debitum* yang bermakna "yang berutang." Istilah *debitur* konon pertama kali digunakan dalam bahasa Inggris pada awal abad ke-13¹.

Kamus Besar Bahasa Indonesia juga mendefinisikan pinjaman sebagai utang yang dipinjam dari pihak lain dengan kewajiban membayar kembali. Sedangkan Pinjaman Luar Negeri adalah sejumlah dana yang diperoleh dari negara lain (bilateral) atau (multilateral) yang tercermin dalam neraca pembayaran untuk kegiatan investasi, menutup saving-investment gap dan foreign exchange gap yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

Menurut SKB Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas (No. 185/KMK.03/1995 dan Nomor KEP.031/KET/5/1995) Pinjaman Luar Negeri adalah penerimaan negara baik dalam bentuk devisa, dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau jasa yang diperoleh dari pemberian pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Orang, perusahaan maupun negara secara kelembagaan tak pernah lepas dari praktik utang-piutang. Tidak hanya untuk kepentingan bisnis, tapi juga untuk memenuhi kebutuhan konsumtif. Secara bisnis, utang sudah dianggap hal yang lazim untuk menambah modal usaha. Hal yang serupa terjadi dalam tata kelola suatu negara. Hampir semua negara, pernah bahkan terus berutang untuk menambah dana atau modal pembangunan nasionalnya. Indonesia, sebagai negara berkembang, punya sejarah panjang dalam hal utang atau pinjaman ke pihak luar, baik secara bilateral maupun multilateral lewat lembaga keuangan internasional dan regional.

Menurut Lincolin Arsyad (2010), utang luar negeri merupakan sumber pembiayaan anggaran pemerintah dan pembangunan ekonomi. Utang luar negeri dimanfaatkan untuk membiayai belanja negara sehingga dapat mendukung kegiatan ekonomi, terutama kegiatan-kegiatan produktif sehingga pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Utang biasanya dipakai untuk membiayai deficit anggaran.²¹ Pertumbuhan yang tercipta pada gilirannya berkontribusi menciptakan lapangan kerja dan penurunan angka kemiskinan.

Indonesia, sendiri, sudah lama mengenal utang luar negeri. Bahkan sebelum merdeka, sudah ada warisan utang dari peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Dari tahun ke tahun, utang luar negeri kita bertambah. Ini berlaku mulai dari era Orde Lama, Orde Baru, hingga Orde Reformasi sekarang. Pada awal kemerdekaan, Indonesia punya utang sekitar 2 milyar dolar. Kini, per Semester II 2017, utang Indonesia sudah mendekati nilai Rp 4.000 trilyun. Perkembangan utang luar negeri Indonesia dalam dolar dapat dilihat dalam Tabel 1 dan Grafik 1.

¹ "*Debt*". www.etymonline.com. *Online Etymology Dictionary*. Retrieved 20 May 2017

² Lincolin Arsyad dalam *Ekonomi Pembangunan* (2010).

Tabel 1. Perkembangan Utang RI Periode 1949 - 2017

Tahun	Utang (Juta \$)	Tahun	Utang (Juta\$)	Tahun	Utang (Juta\$)
1949	0.79	1987	12.1088	2006	132.63
1950	0.514	1990	15.9421	2007	141.18
1956	0.618	1993	20.1768	2008	155.08
1963	1.7	1996	24.987	2009	172.87
1966	2.015	1998	68.7	2010	202.41
1969	2.437	1999	132.2	2011	225.17
1972	3.617	2000	129.3	2012	252.37
1976	8.295	2001	122.3	2013	266.11
1978	11.33	2002	136.9	2014	293.33
1980	12.994	2003	135.4	2015	310.73
1981	13.945	2004	141.27	2016	317.09
1984	16.8867	2005	134.5	2017	357.5

Sumber: BPS, BI, World Bank dan publikasi lainnya

Utang luar negeri diperlukan untuk memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi seperti dengan cara meningkatkan produksi (PDB), memperluas kesempatan kerja dan memperbaiki neraca pembayaran. Namun, apabila utang digunakan secara tidak wajar maka kemungkinan utang tersebut akan berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi bahkan mengancam kestabilan makroekonomi negara.

Kondisi utang luar negeri Indonesia baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya tentu tidak lepas dari kondisi perekonomian sebelumnya. Dengan kata lain, buruknya kinerja perekonomian di tahun-tahun sebelumnya bisa jadi sebagai pendorong munculnya masalah utang luar negeri dewasa ini.

Sejak merdeka, Indonesia telah mengalami tujuh kali pergantian kepemimpinan nasional. Mulai dari Soekarno, Soeharto, BJ Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), hingga Joko Widodo. Setiap pemerintahan tentu punya kebijakan dan program prioritas yang berbeda. Meski begitu, pada setiap kurun pemerintahan, utang luar negeri selalu hadir untuk menambal deficit anggaran pembangunan.

Sementara itu berdasarkan sistem anggaran, Indonesia mengalami setidaknya empat rezim anggaran. Pertama sistem anggaran berbasis program. Ini dimulai dari sejak Indonesia merdeka hingga periode 1973. Kedua, sistem anggaran berimbang berlaku selama periode 1974-1998. Ketiga, sistem anggaran terpadu, berlaku selama periode 1999-2004. Keempat, sistem anggaran berbasis kinerja, berlaku pada periode 2005 – sekarang. Bagaimana utang luar negeri dikelola melalui mekanisme anggaran untuk mengerakkan pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan di Indonesia menarik untuk dikaji. Bagaimana pengaruh atau relasi antara Utang Luar Negeri dengan PDB dan tingkat kemiskinan?

1.1. *Pertanyaan Penelitian*

Kajian ini dilakukan untuk menjawab permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh utang luar negeri dengan pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan di Indonesia?

2. Apakah perbedaan sistem anggaran berpengaruh terhadap tatakelola utang untuk mendukung perekonomian dan upaya mengentaskan kemiskinan di Indonesia?

3. Sistem rezim anggaran mana yang paling cocok bagi Indonesia dalam kerangka pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan?

Sementara, tujuan penelitiannya adalah;

1. Menganalisis signifikansi pengaruh utang luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan di Indonesia

2. Menguji apakah perbedaan rezim sistem anggaran berpengaruh terhadap tatakelola utang luar negeri dalam konteks mendorong perekonomian dan pengentasan kemiskinan.

3. Mengeksplorasi sistem anggaran apa yang paling balik dalam mendorong perekonomian nasional dan pengentasan kemiskinan.

2.2. Hipotesis

Sesuai pertanyaan penelitian, kajian ini memiliki dua hipotesis, yaitu:

H1. Hipotesis Pertama

H₀₁ utang, populasi, inflasi dan era tidak berpengaruh terhadap PDB dan kemiskinan

H₁₁ utang, populasi, inflasi dan era berpengaruh terhadap PDB dan kemiskinan

H2. Hipotesis Kedua

H₀₂ perbedaan rezim sistem anggaran tidak berpengaruh terhadap PDB dan kemiskinan kemiskinan

H₁₂ perbedaan rezim sistem anggaran berpengaruh terhadap PDB dan kemiskinan Kemiskinan

H3 Hipotesis Ketiga

H₀₃ Resim sistem anggaran terbaru tidak lebih bari dari rezim sistem anggaran lama

H₁₃ Resim sistem anggaran terbaru lebih bari dari rezim sistem anggaran lama

B. TINJAUAN LITERATUR DAN STUDI TERDAHULU

Secara normatif, setiap utang luar negeri digunakan Indonesia untuk belanja pembangunan. Harapannya, ikut membiayai berbagai proyek pembangunan dan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang terindikasi dengan naiknya nilai PDB dan menciptakan lapangan pekerjaan, yang pada gilirannya dapat berkontribusi menurunkan angka kemiskinan.

Dalam praktiknya, utang luar negeri tidak semuanya dibelanjakan untuk belanja pembangunan. Sebagian utang malah dipakai untuk menutup cicilan utang pokok dan bunganya. Penelitian Hernatasa (2004) menemukan adanya *Fisher Paradox*, situasi dimana semakin banyak cicilan utang luar negeri dilakukan, semakin besar akumulasi utang luar negerinya³. Kondisi serupa dikemukakan oleh peneliti lain bahwa cicilan plus bunga utang luar negeri secara substansial dibiayai oleh utang baru sehingga terjadi *net transfer* sumber-sumber keuangan dari Indonesia ke pihak-pihak kreditur asing (Swasono dan Arief, 1999).

Kondisi tersebut tentu tidak menguntungkan. Hal ini karena sebagian besar dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diharapkan dapat menggerakkan perekonomian ternyata tersedot oleh pengeluaran rutin yang sebagian besar teralokasi pada cicilan pokok dan bunga utang. Utang yang sasaran utamanya untuk menunjang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi akan menjadi beban pemerintah saat melakukan pembayaran utang tersebut. Pembayaran cicilan pokok dan bunga utang luar negeri berpengaruh terhadap perekonomian karena pada kondisi tertentu pembayaran cicilan tersebut dapat menimbulkan dampak negatif terhadap perekonomian sehingga menghilangkan kontribusi positif dari utang luar negeri.

Menurut Halim dan Kusufi (2016: 68), proses penganggaran merupakan hal yang tidak terpisah dari pengelolaan keuangan. Oleh karena itu, dalam membahas perkembangan sistem anggaran di pemerintahan akan selalu terkait dengan perubahan undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan. Sebelum terdapat undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara, sistem anggaran yang ada di Indonesia masih menggunakan sistem anggaran turunan dari kolonial Belanda. Perkembangan kondisi politik merupakan salah satu faktor pendorong berubahnya kebijakan yang ada dan berdampak pada pembentukan undang-undang termasuk didalamnya membahas pengelolaan keuangan negara.

Dengan demikian, sejak Indonesia merdeka setidaknya sudah berlaku empat sistem anggaran. Yaitu sistem anggaran berbasis program, anggaran berimbang, anggaran terpadu, dan anggaran berbasis kinerja (Frida Fanani Rohma, 2017). Sistem anggaran berbasis program pertama kali dipakai di Amerika Serikat tahun 1960-AN. Sebagian ahli menyebutnya sebagai sistem anggaran lama karena diterapkan pada masa Orde Lama sampai periode awal Orde Baru. Atau berlaku sebelum ada UU yang mengaturnya. Anggaran dibuat

³ Hernatasa dalam *Analisis Utang Luar Negeri Indonesia terhadap Pertumbuhan Ekonomi* (Tesis, IPB, 2004).

berdasarkan program prioritas berdasarkan hasil pertimbangan lembaga perencanaan dan kementerian terkait.

Pada periode ini, proses penyusunan anggaran masih menggunakan sistem tradisional dengan berdasarkan pada pendekatan inkremental dan line item, pertanggungjawaban ditekankan pada setiap input. Sistem pembukuan yang dilakukan masih menggunakan tata buku tunggal berbasis kas, penyusunan anggaran dan pembukuan saling berhubungan dan mempengaruhi mengakibatkan penghitungan anggaran membutuhkan waktu lama, Halim dan Kusufi (2016: 70).

Memasuki Repelita II, Pemerintahan Orde baru menerapkan sistem anggaran berimbang. Yakni APBN disusun berdasarkan kemampuan penerimaan negara. Jadi belanja pembangunan disesuaikan dengan perkiraan kemampuan penerimaan negara. Ketika program termasuk katagori prioritas pembangunan, untuk menutupinya, negara melakukan pinjaman melalui utang luar negeri. Masa ini berlaku mulai 1975, setelah ada UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah yang didukung oleh beberapa aturan pelaksanaan lainnya, Halim dan Kusufi (2016: 69). Kebijakan ini berlaku hingga akhir masa Orde Baru.

Memasuki era Reformasi, berlaku sistem anggaran terpadu sebagai amanah dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Keuangan Negara dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang didukung oleh beberapa aturan pelaksanaan lainnya, Halim dan Kusufi (2016: 71) Beberapa inti pembahasan di era reformasi, yang terkait dengan sistem anggaran yaitu adanya tuntutan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan sehingga sistem penganggaran mulai menerapkan anggaran kinerja yang penekanan pertanggungjawaban didasarkan pada output dan outcome, adanya penerapan value for money yang menekankan pada ekonomis, efisiensi dan efektifitas. Inti penting lainnya yaitu diterapkannya konsep pertanggungjawaban yang terdiri dari pusat pendapatan, pusat biaya, pusat laba dan pusat investasi. Selain itu juga terjadi perubahan dalam sistem akuntansi pemerintahan yang mulai menerapkan double entry dengan berbasis kas modifikasian, Halim dan Kusufi (2014: 5-6)

Selanjutnya, berlaku sistem anggaran berbasis kinerja. Ini merupakan konsekuensi dari hadirnya tiga paket undang-undang: yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Sistem anggaran berbasis kinerja yang diungkapkan secara jelas dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Bab 3 dalam pasal 11 sampai dengan pasal 15 dan dalam penjelasan atas UU No. 17 Tahun 2003 Bagian 1 Nomor 6 paragraf keempat.

Studi terdahulu dilakukan oleh Dedi Junaedi (2018) yang membahas relasi antara utang luar negeri dengan perekonomian (PDB) dan kemiskinan di Indonesia. Menurut Dedi Junaedi (Simposium Nasional Keuangan Negara 2018), utang luar negeri memiliki korelasi dengan terhadap kondisi ekonomi-an nasional, khususnya nilai Produksi Domestik Bruto Indonesia dan tingkat kemiskinan. Utang cenderung meningkatkan nilai PDB dan menurunkan angka kemiskinan. rakyat banyak. Ini berlaku untuk semua rezim pemerintahan.

Penelitian Dedi Junaedi (2018) juga menyimpulkan bahwa dalam hal tata kelola utang sebagai pendorong perekonomian dan kemiskinan, Era Soeharto dan Era Habibie cenderung berbeda dan lebih baik dari Era Soekarno. Sementara tatakelola utang Era Abdurrahman Wahid, Era Megawati Soekarnoputeri, Era Susilo Bambang Yudhoyono dan Era Jokowi tidak berbeda atau tidak lebih baik dari Era Soekarno. Meski secara nasional dapat meningkatkan PDB dan menurunkan kemiskinan, utang tidak mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat (baca pendapatan perkapita). Utang luar negeri bahkan cenderung menurunkan tingkat kesejahteraan

C. METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Bank Indonesia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Pusat Statistik (BPS), World Bank, dan sumber-sumber referensi lain dalam bentuk buku, jurnal maupun publikasi lainnya. Data yang dikumpulkan berupa data utang luar negeri, data Produk Domestik Bruto (PDB), data pendapatan nasional, data populasi, data jumlah dan rasio penduduk miskin, tingkat inflasi dan lain-lain. Data tersebut berupa data *time series* dari periode 1949-2018.

Data yang terkumpul selanjutnya dikelompokkan menjadi variabel terikat (dependen) dan variabel bebas (independen). Variabel terikat adalah jumlah penduduk miskin dan nilai PDB (US\$). Sedang variabel bebas adalah ada sembilan, yaitu jumlah utang (US\$), jumlah penduduk, tingkat inflasi, dan *variable dummy* periode rezim sistem anggaran (mulai era anggaran berbasis program, anggaran berimbang, anggaran terpadu, dan anggaran berbasis kinerja).

Data olahan dianalisis secara kuantitatif deskriptif dengan model regresi berganda dengan dummy variable. Pengaruh utang terhadap pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan dapat diketahui dengan mengajukan Model Ekonometrika (PDB dan MISKIN) sebagai berikut:

$$PDB = \beta_0 + \beta_1 \text{Utang} + \beta_2 \text{Penduduk} + \beta_3 \text{Inflasi} + \beta_4 \text{Era1} + \beta_5 \text{Era2} + \beta_6 \text{Era3} + \varepsilon$$

$$\text{MISKIN} = \beta_0 + \beta_1 \text{Utang} + \beta_2 \text{Pop} + \beta_3 \text{Inflasi} + \beta_4 \text{PDB} + \beta_5 \text{Era1} + \beta_6 \text{Era2} + \beta_7 \text{Era3} + \varepsilon$$

PDB adalah variabel nilai produk domestik bruto tahunan. Miskin merupakan variabel angka kemiskinan (dinyatakan dalam jumlah penduduk atau rasio penduduk miskin dibanding jumlah penduduk Indo esia); Utang adalah indikator utang luar negeri dinyatakan dalam satuan persen. Populasi adalah jumlah penduduk Indonesia pada tahun berjalan. Inflasi adalah tingkat inflasi tahunan.

Untuk melihat perbandingan pengelolaan utang dalam setiap era pemerintahan, dibuat enam dummy variable, yaitu; Era1 (membandingkan Era Anggaran Berimbang dengan Era Anggaran Berbasis Program); Era2 (membandingkan Era Anggaran Terpadu dengan Era Anggaran Berbasis Program); Era3 (membandingkan Era Anggaran Berbasis Kinerja dengan Era Anggaran Berbasis Program)).

Hipotesis 1

H10 Stabilitas moneter tidak berpengaruh terhadap perekonomian nasional

H11 Stabilitas moneter berpengaruh terhadap perekonomian nasional

Hipotesis 2

H20 Perbedaan rezim anggaran tidak berpengaruh dalam tata kelola stabilitas moneter dalam mendukung pencapaian perekonomian nasional

H21 Perbedaan rezim anggaran berpengaruh dalam tata kelola stabilitas moneter dalam mendukung pencapaian perekonomian nasional

Hipotesis 3

H10 Stabilitas moneter tidak berpengaruh terhadap pendapatan per kapita nasional

H11 Stabilitas moneter berpengaruh terhadap pendapatan per kapita nasional

Hipotesis 4

H20 Perbedaan rezim anggaran tidak berpengaruh dalam tata kelola stabilitas moneter terhadap pendapatan per kapita nasional

H21 Perbedaan rezim anggaran berpengaruh dalam tata kelola stabilitas moneter dalam mendukung pencapaian pendapatan per kapita nasional

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil penelusuran, ternyata tidak mudah untuk mendapatkan data yang diperlukan secara lengkap. Terutama menyangkut data jumlah utang, nilai PDB, inflasi dan jumlah penduduk miskin. Dari berbagai sumber berikut adalah rekapitulasi data yang berhasil dikumpulkan penulis.

Tabel 2. Data Utang, PDB, Populasi, Inflasi dan Angka Kemiskinan 1949-2017

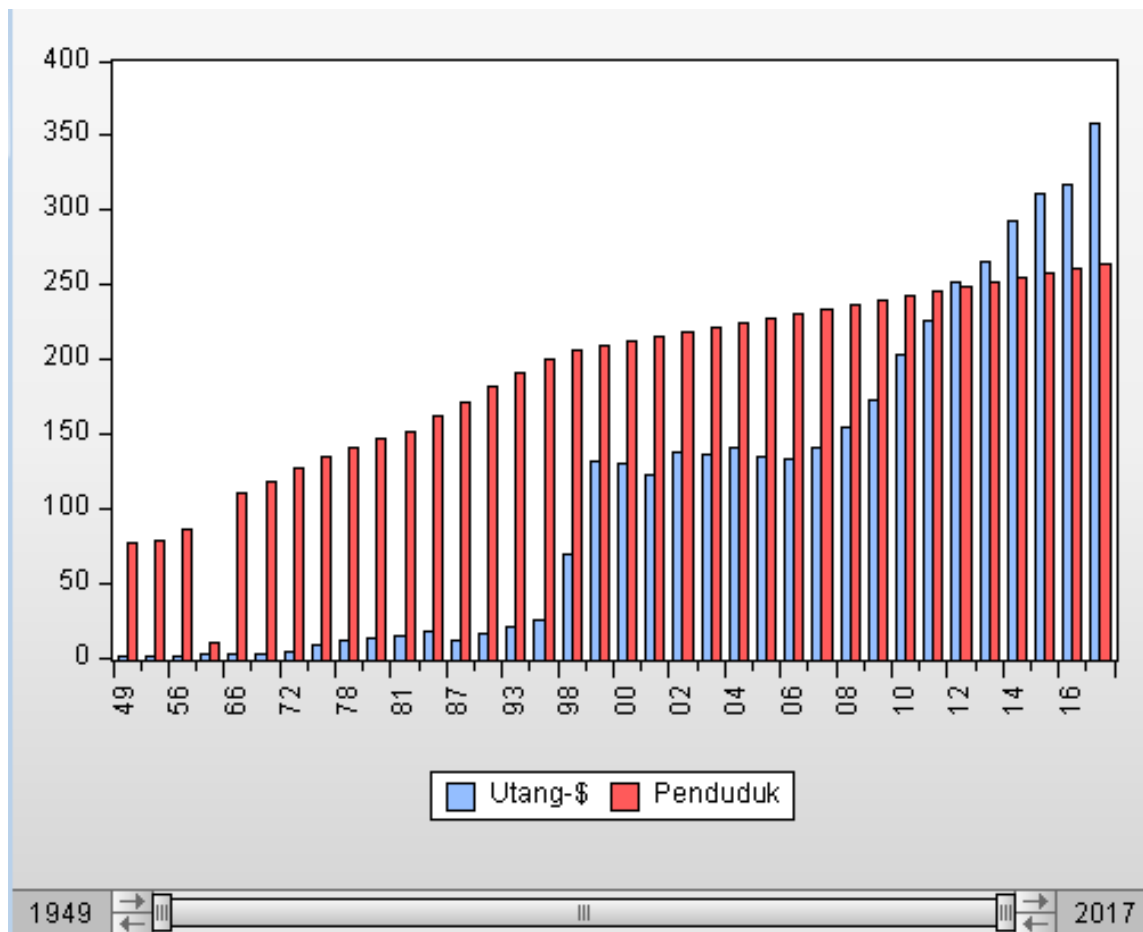
Tahun	Utang (Juta\$)	PDB (Juta\$)	Populasi	Inflasi	Miskin (Juta Orang)	Era Sistem Anggaran
1949	0.79	1.71	76948780	11	58.1	Berbasis Program
1950	0.514	1.78	78255665	10	57.1	Berbasis Program
1956	0.618	1.837	86002245	22	56.3	Berbasis Program
1963	1.7	1.2445	10155665	30	61	Berbasis Program
1966	2.015	1.6158	109593000	190	53	Berbasis Program
1969	2.437	2.593	118054000	9.9	47.5	Berbasis Program
1972	3.617	3.195	127466839	5.6	44.5	Berbasis Program
1976	8.295	37.269	134010690	5.8	53.6	Berimbang
1978	11.33	51.456	140665856	7.7	47.2	Berimbang
1980	12.994	72.482	147490365	13.5	42.3	Berimbang
1981	13.945	85.518	150978840	10.4	40.6	Berimbang
1984	16.8867	84.854	161555583	8.05	35.00	Berimbang
1987	12.1088	75.93	171728917	15.44	30	Berimbang
1990	15.9421	106.141	181436821	7.72	27.2	Berimbang
1993	20.1768	158.007	190879523	8.88	25.9	Berimbang
1996	24.987	227.37	199914831	8.85	34	Berimbang
1998	68.7	95.446	205715544	77.6	49.5	Terpadu
1999	132.2	140.001	208612556	2	37.3	Terpadu
2000	129.3	165.021	211540429	9.4	38.74	Terpadu
2001	122.3	160.447	214506502	12.55	37.87	Terpadu
2002	136.9	195.661	217508059	10.03	38.39	Terpadu
2003	135.4	234.772	220545214	5.16	37.34	Terpadu
2004	141.27	256.837	223614649	6.4	36.15	Terpadu
2005	134.5	285.869	226712730	17.11	35.1	Berbasis Kinerja
2006	132.63	364.571	229838202	6.6	39.4	Berbasis Kinerja
2007	141.18	432.217	232989141	6.59	37.17	Berbasis Kinerja
2008	155.08	510.229	236159276	11.06	34.96	Berbasis Kinerja
2009	172.87	539.58	239340478	2.78	32.53	Berbasis Kinerja
2010	202.41	755.094	242524123	6.96	31.02	Berbasis Kinerja
2011	225.17	892.969	245707511	3.79	30.12	Berbasis Kinerja
2012	252.37	917.87	248883232	4.3	29.25	Berbasis Kinerja
2013	266.11	912.524	252032263	8.4	28.17	Berbasis Kinerja
2014	293.33	890.815	255131116	8.4	28.28	Berbasis Kinerja
2015	310.73	861.256	258162113	3.4	28.59	Berbasis Kinerja
2016	317.09	932.259	261115456	3	28.01	Berbasis Kinerja
2017	357.5	978.872	264102584	4.3	27.77	Berbasis Kinerja
2018	377.3086	1,042.53	265053000	3.13	25.95	Berbasis Kinerja
2019	391.8276	1,101.95	266910000	3.49	25.41	Berbasis kinerja

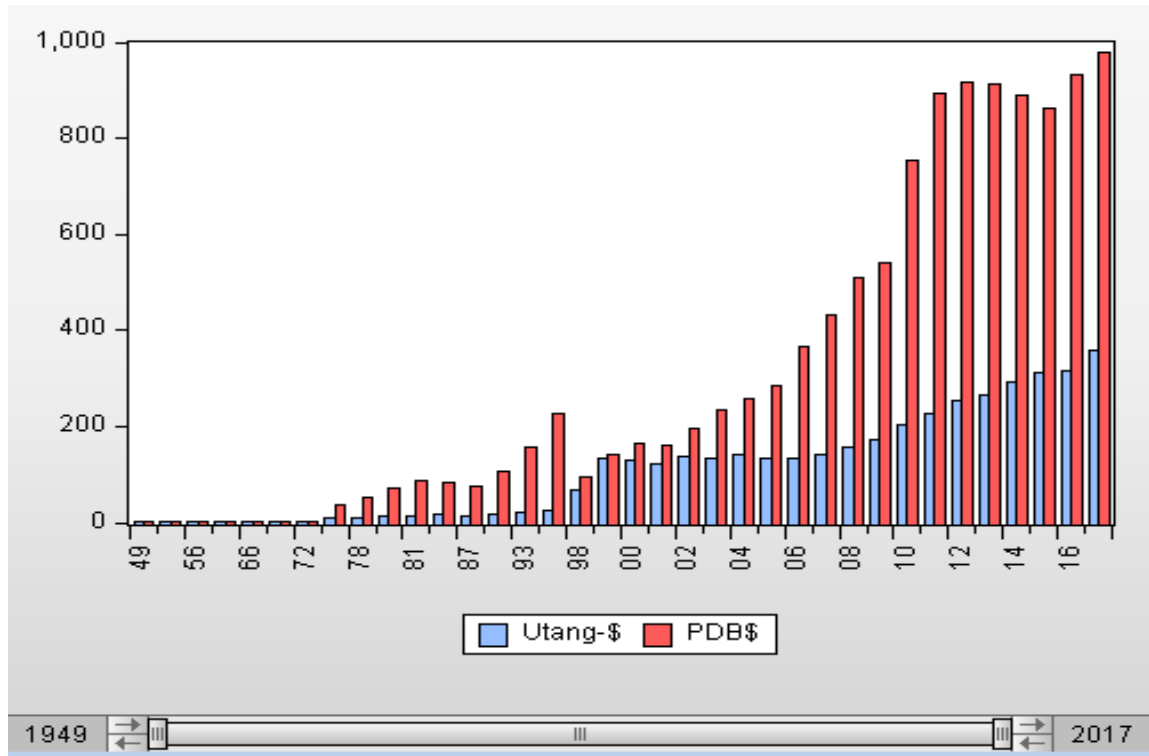
Sumber: BPS, BI, Bappenas dan Rujukan lain diolah

Sejak merdeka, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah mengalami tujuh kali pergantian kepemimpinan nasional. Mulai dari Soekarno, Soeharto, BJ Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarnoputeri, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), hingga Joko Widodo (Jokowi). Untuk diketahui, setiap Era Pemerintahan tentu memiliki visi misi serta kebijakan dan program rioritas berbeda. Demikian pula, kebijakan dalam hal utang luar negerinya. Dari tabel dan grafis terlihat bahwa jumlah utang dan PDB cenderung terus meningkat dari tahun ke tahun, pada semua periode pemerintahan. Pengecualian terjadi pada era Pemerintahan Abdurahman Wahid dimana pada masanya secara akumulatif ada penurunan jumlah utang luar negeri Indonesia.

Sementara itu berdasarkan sistem anggaran, Indonesia mengalami setidaknya empat rezim anggaran. Pertama sistem anggaran berbasis program. Ini dimulai dari sejak Indonesia merdeka hingga periode 1973. Kedua, sistem anggaran berimbang berlaku selama periode 1974-1998. Ketiga, sistem anggaran terpadu, berlaku selama periode 1999-2004. Keempat, sistem anggaran berbasis kinerja, berlaku pada periode 2005 – sekarang.

Grafik 1 Perkembangan Utang Indonesia 1949-2017





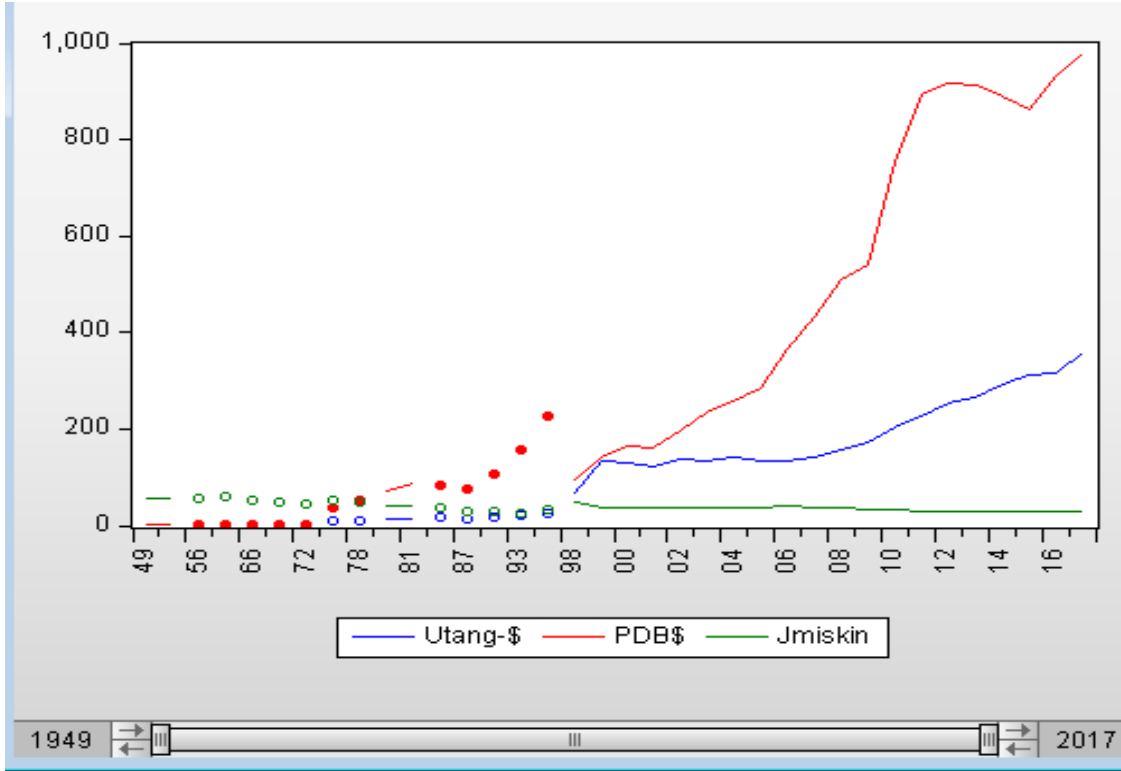
Grafik 2 Perkembangan Utang dan PDB Indonesia 1949-2017

Sementara itu, jumlah kemiskinan meski cenderung turun, faktanya selalu ada dinamika turun naik antarperiode pemerintahan. Akibat tekanan krisis moneter dan ekonomi pada 1997/1998 jumlah PDB Indonesia sempat anjlok pada era Pemerintahan Habibie, atau tepatnya era transisi dari Era Orde Baru ke Orde Reformasi.

Grafik 3 Perkembangan Utang, PDB dan Angka Kemiskinan Indonesia

Relasi Utang dan PDB

Bagaimana hubungan utang terhadap pertumbuhan PDB dan kemiskinan, dilakukan dua tahap analisis data



times seris. Tahap pertama untuk melihat signifikansi pengaruh utang terhadap dinamika jumlah PDB pada setiap era pemerintahan. Sementara tahap kedua untuk melihat pengaruh pengelolaan utang terhadap penurunan angka kemiskinan. Semua data diolah menggunakan analisa statistik *Eviews*. Hasil analisis statistik tahap pertama diperoleh hasil sebagai mana tercantum dalam Tabel 3 Hasil Regresi Berganda Pengaruh Utang terhadap PDB.

Tabel 3 Hasil Regresi Berganda Dummy Relasi Utang-PDB

Dependent Variable: PDB\$
 Method: Least Squares
 Date: 11/27/19 Time: 20:40
 Sample: 1949 2019
 Included observations: 38

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
UTANG_\$	2.674547	0.210145	12.72713	0.0000
INFLASI	0.093041	0.409355	0.227287	0.8216
ERA1	64.55831	38.31927	1.684748	0.1018
ERA2	-148.0589	46.54176	-3.181206	0.0033
ERA3	101.7659	61.67028	1.650162	0.1087
C	-6.172109	31.73048	-0.194517	0.8470

R-squared	0.967903	Mean dependent var	357.3631
Adjusted R-squared	0.962888	S.D. dependent var	373.6278
S.E. of regression	71.97771	Akaike info criterion	11.53453
Sum squared resid	165785.3	Schwarz criterion	11.79310
Log likelihood	-213.1561	Hannan-Quinn criter.	11.62653
F-statistic	192.9949	Durbin-Watson stat	0.785465
Prob(F-statistic)	0.000000		

Sumber: Olah statistic Eviews 10

Sepintas hasil regresi sepertinya cukup baik. Nilai R^2 atau koefisien korelasinya terbilang tinggi, mencapai 96,78%. Ada dua dari lima variabel bebas menunjukkan pengaruh yang signifikans. Apakah hasil regresi ini valid dan bisa dipakai untuk menjadi model ekonometrik? Untuk memastikannya dilakukan uji aqsumsi klasik

Uji Asumsi Klasik

Uji asumsi klasik diperlukan untuk memastikan apakah hasil regresi statistik itu sudah memenuhi syarat untuk dijadikan landasan pemodelan ekonometriknya. Ada lima uji asumsi statistik yang umum dilakukan, yaitu: autokorelasi, heteroskedalitas, normalitas, linearitas, dan multikolinearitas.

Tabel 4 Ringkasan Uji Asumsi Klasik Regresi Relasi Utang-PDB

Jenis Uji		Hasil Uji Asumsi Klasik	Kesimpulan
Autokorelasi	Brusch-Godfrey LM (Lagrange Multiplier) Test	F-statistic 10.32386 Prob. F(2,30) 0.0004 < 0.05	Ada autokorelasi
	Analisa Durbin Watson	DL (1.1426) > DW=0.785465 < DU (1.1736)	Ada autokorelasi negatif
Heteroskedalitas	Test Breusch-Pagan-Godfrey	F-statistic 2.548134 Prob. F(5,32) 0.0475 Obs*R-squared 10.82115 Prob. Chi-Square(5) 0.0550	Ragu-ragu antara mengandung dan tidak mengandung heteroskedalitas
Normalitas	Nilai Jarque-Bera	Nilai Jarque-Bera 7.1668 > 0.05	Memenuhi syarat distribusi normal
Linieritas	Ramsey Test	t-statistic 2.346661 31 0.0255 F-statistic 5.506816 (1, 31) 0.0255 Likelihood ratio 6.213447 1 0.0127	Tidak memenuhi syarat linieritas

Multikolinieritas	Koefisien Diagnostik VIF	Coefficient			Angka VIF < 10 Menunjukkan tidak ada multikolinieritas antar variabel
		Variable	Variance	Uncentered VIF	
		UTANG_\$	0.044161	9.851799	4.802315
		INFLASI	0.167572	1.486515	1.202343
		ERA1	1468.366	2.550826	1.946683
		ERA2	2166.135	2.926763	2.387622
		ERA3	3803.224	11.01151	6.664864
		C	1006.823	7.384834	NA
Kesimpulan		Dua uji lolos, satu uji ragu-ragu, dua tidak lolos			Model regresi meragukan atau belum bagus

Sumber: Olah statistik Eviews 10

Hasil uji asumsi klasik terhadap hasil regresi dummy variabel pengaruh utang terhadap PDB ternyata masih menunjukkan adanya masalah autokorelasi, heteroskedalitas dan linearitas. Artinya model regresi belum memenuhi syarat yang memadai untuk menjadi model ekonometrik yang standar. Untuk memperbaikinya, perlu dilakukan beberapa langkah proses differens atau bahkan tranformasi data dari data numerik nominal menjadi data log. Setelah data ditranformasi, maka diperoleh hasil regresi sebagai berikut:

Tabel 5 Hasil Regresi Berganda setelah Data Ditransformasi

Dependent Variable: LOGPDB
 Method: Least Squares
 Date: 11/27/19 Time: 20:54
 Sample: 1949 2019
 Included observations: 38

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGUTANG	0.635828	0.114943	5.531700	0.0000
LOGINFLASI	-0.122318	0.065642	-1.863422	0.0716
ERA1	0.963796	0.131741	7.315812	0.0000
ERA2	0.669468	0.230754	2.901221	0.0067
ERA3	1.077532	0.257615	4.182719	0.0002
C	0.112018	0.066367	1.687849	0.1012
R-squared	0.984815	Mean dependent var	2.047525	
Adjusted R-squared	0.982443	S.D. dependent var	0.944273	
S.E. of regression	0.125121	Akaike info criterion	-1.175139	
Sum squared resid	0.500965	Schwarz criterion	-0.916573	
Log likelihood	28.32764	Hannan-Quinn criter.	-1.083143	
F-statistic	415.0727	Durbin-Watson stat	1.164475	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Pada tingkat kepercayaan 93% (tingkat error α 7%), nilai Utang (dalam jutaan US\$), tingkat inflasi dan perbedaan sistem anggaran (era1, era2 dan era3) berpengaruh nyata terhadap peningkatan jumlah PDB (dalam jutaan US\$). Utang berkorelasi positif dengan PDB; inflasi berkorelasi negatif terhadap PDB. Dari analisis *variabel dummy* diperoleh data statistik bahwa tatakelola utang rezim anggaran berimbang, rezim anggaran prioritas, dan anggarn berbasis kinerja cenderung lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.

Uji Asumsi Klasik

Uji asumsi klasik diperlukan untuk memastikan apakah hasil regresi statistik itu sudah memenuhi syarat untuk dijadikan landasan pemodelan ekonometriknya. Ada lima uji asumsi statistik yang umum dilakukan, yaitu: autokorelasi, heteroskedalitas, normalitas, linearitas, dan multikolinearitas.

Tabel 6 Ringkasan Uji Asumsi Klasik Regresi Ganda Hasil Transformasi

Jenis Uji		Hasil Uji Asumsi Klasik	Kesimpulan																												
Autokorelasi	Brusch-Godfrey LM (Lagrange Multiplier) Test	F-statistic 0.45340 Prob. F(6,31) 0.8370 Obs*R-squared 3.065675 Prob. Chi-Square(6) 0.8006	Tidak ada autokorelasi																												
	Analisa Durbin Watson	DL (1.1426) < DW=1.164475 > DU (1.1736)	Tidak ada autokorelasi																												
Heteroskedalitas	Test Breusch-Pagan-Godfrey	F-statistic 0.45340 Prob. F(6,31) 0.8370 Obs*R-squared 3.065675 Prob. Chi-Square(6) 0.8006	Tidak mengandung heteroskedalitas																												
Normalitas	Nilai Jarque-Bera	Nilai Jarque-Bera 7.528 > 0.05	Memenuhi syarat distribusi normal																												
Linieritas	Ramsey Test	t-statistic 1.624062 30 0.1148 F-statistic 2.637577 (1, 30) 0.1148 Likelihood ratio 3.202142 1 0.0735	Memenuhi syarat linieritas																												
Multikolinieritas	Koefisien Diagnostik VIF	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Coefficient</th> <th>Uncentered Variance</th> <th>Centered VIF</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>UTANG_\$</td> <td>0.044161</td> <td>9.851799</td> <td>4.802315</td> </tr> <tr> <td>INFLASI</td> <td>0.167572</td> <td>1.486515</td> <td>1.202343</td> </tr> <tr> <td>ERA1</td> <td>1468.366</td> <td>2.550826</td> <td>1.946683</td> </tr> <tr> <td>ERA2</td> <td>2166.135</td> <td>2.926763</td> <td>2.387622</td> </tr> <tr> <td>ERA3</td> <td>3803.224</td> <td>11.01151</td> <td>6.664864</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>1006.823</td> <td>7.384834</td> <td>NA</td> </tr> </tbody> </table>		Coefficient	Uncentered Variance	Centered VIF	UTANG_\$	0.044161	9.851799	4.802315	INFLASI	0.167572	1.486515	1.202343	ERA1	1468.366	2.550826	1.946683	ERA2	2166.135	2.926763	2.387622	ERA3	3803.224	11.01151	6.664864	C	1006.823	7.384834	NA	Angka VIF < 10 Menunjukkan tidak ada multikolinearitas antar variabel
	Coefficient	Uncentered Variance	Centered VIF																												
UTANG_\$	0.044161	9.851799	4.802315																												
INFLASI	0.167572	1.486515	1.202343																												
ERA1	1468.366	2.550826	1.946683																												
ERA2	2166.135	2.926763	2.387622																												
ERA3	3803.224	11.01151	6.664864																												
C	1006.823	7.384834	NA																												
Kesimpulan		Lima uji lolos	Model regresi sudah memenuhi syarat statistik																												

Sumber: Olah statistic Eviews 10

Hasil uji asumsi klasik menunjukkan bahwa hasil regresi sudah lolos semua uji asumsi klasik. Dengan kata lain model regresi sudah memenuhi syarat standar statistik. Dengan demikian, hasil penelitian dapat dianalisis lebih lanjut. Model ekonometri relasi antar variabelnya sebagai berikut:

$$\text{LOGPDB} = 0.112 + 0.6358 \cdot \text{LOGUTANG} - 0.1223 \cdot \text{LOGINFLASI} + 0.9638 \cdot \text{ERA1} + 0.6695 \cdot \text{ERA2} + 1.0775 \cdot \text{ERA3}$$

Uji Kelayakan Model Regresi Relasi Utang-PDB

Untuk menilai kelayakan model regresi dilakukan uji F dan uji t. Uji F untuk melihat pengaruh simultan dari semua variabel bebas terhadap variabel terikat (PDB). Sedang uji t dilakukan untuk melihat pengaruh parsial dari setiap variabel bebas terhadap variabel terikat (PDB).

Uji F

Dari hasil analisis regresi berganda pengaruh stabilitas terhadap PDB (lihat Tabel 3), diperoleh data probabilitas F statistik = 0.00001 dengan $R^2 = 0.9848$. Ini menunjukkan bahwa secara simultan indikator variabel bebas (utang luar negeri, tingkat inflasi, dan perbedaan rezim anggaran Era1, Era2, Era3) berpengaruh nyata terhadap PDB. Koefisien korelasinya tinggi, mencapai 0.9848%. Artinya semua variabel bebas dapat menjelaskan PDB sebesar 98,48%. Sisanya dipengaruhi variabel lain yang tidak diteliti.

Uji t

Tabel 7 Nilai Koefisien dan Probabilitas t statistik PDB sebagai Fungsi Stabilitas Moneter

Variabel Bebas	Koefisien	t Statistik	Probabilitas Statistik	Kesimpulan (α 7%)
LogUtang \$	0.635828	5.531700	0.00001	berpengaruh nyata
LogInflasi	-0.122318	-1.863422	0.0716	berpengaruh nyata
Era1	0.963796	7.315812	0.00001	berpengaruh nyata
Era2	0.669468	2.901221	0.0067	berpengaruh nyata
Era3	1.077532	4.182719	0.0002	berpengaruh nyata
C	0.112018	1.687849	0.1012	

Sumber: Olah statistik Eviews 10

Dari Tabel 7 di atas tampak lima variabel bebas dan tiga variabel *dummy* memiliki probabilitas t hitung di bawah 0,05. Artinya, secara parsial, variabel utang luar negeri, inflasi, dan perbedaan rezim anggaran (Era1, Era2, Era3) berpengaruh nyata terhadap capaian PDB. Utang luar negeri, Era1, Era2, ra3 berkorelasi positif terhadap PDB, sementara variabel inflasi berkorelasi negatif terhadap PDB.

Interpretasi Hasil Penelitian Relasi Utang-PDB

Dari hasil pengujian asumsi klasik dan regresi ganda dengan dummy variabel telah diperoleh model ekonometrik yang dinilai layak secara statistik, yaitu:

$$\text{LOGPDB} = 0.112 + 0.6358 \cdot \text{LOGUTANG} - 0.1223 \cdot \text{LOGINFLASI} + 0.9638 \cdot \text{ERA1} + 0.6695 \cdot \text{ERA2} + 1.0775 \cdot \text{ERA3}$$

Untuk mendapat interpretasi yang mudah dipahami, model dalam fungsi logaritma perlu ditransformasi lebih dahulu menjadi fungsi normal dalam angka numerik (data rasio) biasa. Langsung. Fungsi ditransformasi dengan membuat antilognya. Hasilnya sebagai berikut:

$$\text{Antilog LogPDB} = \text{Antilog} (0.112 + 0.6358 \cdot \text{LOGUTANG} - 0.1223 \cdot \text{LOGINFLASI} + 0.9638 \cdot \text{ERA1} + 0.6695 \cdot \text{ERA2} + 1.0775 \cdot \text{ERA3})$$

$$\text{PDB} = 1.2942 + 4.3231 \text{Utang} + 0.7546 \text{Inflasi} + 9,200 \text{Era1} + 4.672 \text{Era2} + 11.9536 \text{Era3}$$

Secara umum dapat dikatakan bahwa jumlah utang, tingkat inflasi dan perubahan rezim anggaran berdampak positif bagi pencapaian PDB sebagai satu indikator penting perekonomian nasional. Dari hasil tranformasi diketahui bahwa dalam fungsi normal (bukan fungsi logaritma) ternyata semua variabel bebas berkorelasi dengan PDB. Dari model ekonometri dapat dibuat interpretasi sebagai berikut:

1. Jika utang luar negeri relatif kecil, tingkat inflasi terkendali stabil, serta sistem anggaran menganut rezim anggaran berbasis program, maka PDB nasional Indonesia mencapai 1,2942 juta dolar AS.
2. Jika utang ular negeri bertambah satu juta dolar AS, maka PDB nasional akan berpotensi bertambah sebesar 4,323 juta dolar AS.
3. Jika tingkat inflasi bertambah 1%, maka PDB nasional berpotensi meningkat sebesar 0,7546 juta dolar AS.
4. Jika sistem anggaran berimbang dipakai dalam APBN Indonesia, maka capaian PDB nasional Indonesia berpotensi 9,2 lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.
5. Jika sistem anggaran terpadu dipakai dalam APBN Indonesia, maka capaian PDB nasional Indonesia berpotensi 4,672 lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.
6. Jika sistem anggaran berbasis kinerja dipakai dalam APBN Indonesia, maka capaian PDB nasional Indonesia berpotensi 11,9536 lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.

Dari hasil regresi *dummy* variabel di atas, dapat disimpulkan bahwa pergantian sistem anggaran dalam penyusunan APBN Indonesia merupakan keputusan yang benar. Terbukti dari adanya dampak positif yang dihasilkan dari perubahan sistem anggaran. Dari hasil penelitian ini juga dapat dikatakan bahwa sistem anggaran berbasis kinerja terbukti paling baik dari sistem anggaran lainnya. Jika diurutkan, sistem anggaran yang berdampak lebih baik terhadap capaian PDB adalah sebagai berikut: sistem anggaran berbasis kinerja, sistem anggaran berimbang, sistem anggaran terpadu, dan sistem anggaran berbasis program.

Hasil penelitian ini mengkonfirmasi penelitian Dedi Junaedi (2018) dan Hernatasa (2004), bahwa utang luar negeri dalam batas tertentu memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi nasional Indonesia. Tetapi, menurut riset Hernatasa (2004), utang luar negeri mulai memiliki dampak marginal yang negatif terhadap pertumbuhan ekonomi ketika indikator rasio utang/GDP mencapai 55,097 persen.

Fakta empiris bahwa sistem anggaran terbaru lebih baik dari sistem anggaran sebelumnya dalam mendukung pencapaian PDB adalah hal yang logis dan wajar. Ini sejalan dengan kebijakan pemerintah, sebagaimana tercermin dalam pernyataan Agus D.W. Martowardojo (2011) dan Sri Mulyani (2019), bahwa perubahan sistem anggaran dilakukan secara dinamis dalam rangka perbaikan sistem anggaran yang baik dan kredibel. Tahun 2011, Agus DW Martowardojo (mantan Menteri Keuangan dan mantan Gubernur Bank Indonesia) mengatakan pemerintah berkomitmen untuk mengelola defisit anggaran menuju anggaran berimbang. Dalam orasi ilmiah di Universitas Bengkulu (20/2/2019). Sri Mulyani menyatakan: kebijakan fiskal Indonesia telah jauh lebih baik ketimbang era Orde Baru. Banyak perubahan fundamental dilakukan untuk memperbaiki sistem keuangan dan anggaran negara. Menurutnya, pada zaman Orde Baru, Indonesia belum memiliki UU Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara baru lahir tahun 2003. Yang ada dan menjadi rujukan adalah UU zaman belanda, *Indische Comptabiliteitswet (ICW) 1944*. ICW menjadi rujukan dalam menyusun APBN RI hingga tahun 1997, bahkan sampai 2003 (Sri Mulyani, 2019).

Sebagai perbaikan dari sistem anggaran terpadu, menurut Tampubolon, anggaran kinerja memiliki kelebihan. Anggaran kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran daripada berapa jumlah anggaran yang terpakai. Anggaran disusun berdasarkan aktivitas, dengan permintaan yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif. Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur output dan input. Anggaran kinerja yang mensyaratkan adanya data-data kinerja memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi dari jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu (Tampubolon, 2015).

Kajian Aan Jaelani (2018) menyimpulkan bahwa sistem keuangan berbasis kinerja di Indonesia memberikan arah baru dalam pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel untuk kegiatan pembangunan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pada masa Orde Lama, termasuk tahun 1965-1966, defisit APBN Indonesia ditutup dengan pencetakan uang baru sehingga terjadi inflasi sangat tinggi (di atas 650% per tahun. Inflasi tinggi telah memporakporandakan kehidupan sosial, ekonomi dan politik, dan telah menurunkan Pemerintahan Orde Lama.

Selama 32 tahun era Orde Baru, 1966-1998, seluruh defisit APBN ditutup dengan hibah dan pinjaman lunak dari konsorsium IGGI (Inyer Governmental Group on Indonesia). Setelah Orde Reformasi, defisit APBN ditutup dengan hibah serta pinjaman komersial baik dari dalam maupun luar negeri, berjangka menengah dan pendek dengan tingkat suku bunga pasar (Anwar Nasution, 2018). Menurut Laporan Bank Dunia (Indonesia Economic Quarterly, 6 September 2018) besarnya defisit APBN 2017 adalah sebesar 2.5%. Besarnya defisit neraca berjalan pada neraca pembayaran luar negeri pada tahun 2018 diperkirakan mencapai 3%.

Menurut Anwar Nasution (2018), hadirnya UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No 15/2004 tentang Pengelolaan dan Akuntabilitas Keuangan Negara telah mengubah sistem pembukuan dari ala kolonial ICW ke pembukuan modern berdasarkan prinsip akuntansi modern. Pembukuan modern menggunakan dua sisi dengan sistem audit dan pertanggungjawaban berjenjang dan terjadwal jelas. Di masa Orde Baru, pembangunan {Pemda I dan II dilaksanakan melalui delapan jalur inores yang perencanaan dan pelaksanaannya diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Sejak tahun 2000, Pemda diberikan Pendapatan Asli Daerah, pembagian pendapatan pajak penghasilan, perseroan dan sumber daya alam serta tiga bentuk tranfer ke daerah, yakni: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Khusus (DAK). (Anwar Nasution, 2018).

Sejatinya, utang dapat memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB). Akan tetapi, Pattilo, Pairson dan Ricci pada tahun 2002, menemukan hubungan yang negatif antara

utang dengan tingkat pendapatan perkapita. Dari 100 negara yang diteliti, mereka menemukan kontribusi utang terhadap pendapatan perkapita suatu negara adalah negatif untuk rasio utang terhadap PDB (*debt to GDP ratio*) yang berada pada kisaran persentase 35-45%. Temuan tiga ekonom tersebut ternyata masih relevan dengan kondisi Indonesia masa kini.

Pertanyaan berikutnya, apakah tata kelola utang pada setiap rezim pemerintahan berdampak nyata terhadap kesejahteraan rakyat banyak. Penelitian Dedi Junaedi (2018) menggunakan data time series 1949-2017 menunjukkan bahwa rasio utang perkapita berkorelasi positif dengan angka pendapatan perkapita. Artinya semakin tinggi rasio utang terhadap PDB Indonesia cenderung meningkatkan tingkat pendapatan perkapita Indonesia. Dengan kata lain bisa disimpulkan, utang selain dapat meningkatkan PDB dan menurunkan angka kemiskinan, juga dapat meningkatkan pendapatan perkapita. Ini bermakna bahwa pertumbuhan produksi secara nasional secara umum dapat dikatakan cukup berpengaruh terhadap meningkatkan pendapatan perkapita. Hasil riset dosen ekonomi Syariah IAI-N Laa Roiba itu membuktikan bahwa PDB perkapita dipengaruhi secara nyata oleh variabel jumlah penduduk, Era3 (Era Abdurrahman Wahid), Era4 (Era Megawati), dan Era5 (Era SBY). Korelasinya terbalik kuat dengan $R^2 = 0,8832$. Artinya model ini dapat menjelaskan 88,32 persen dinamika tatakelola utang.

$$\text{PDB perkapita} = -0,7595 + 0,016\text{Penduduk} - 2,0725\text{Era3} - 2,10696\text{Era4} - 1,9276\text{Era5}$$

Nilai konstanta menunjukkan angka negatif (-07595). Ini memberi makna bahwa tanpa campur tangan tatakelola rezim pemerintahan, pendapatan perkapita cenderung tertekan. Sementara besarnya jumlah populasi penduduk justru cenderung berdampak positif. Adagium banyak anak, banyak rezeki mungkin dapat menjelaskan berkah bonus demografi.

Hasil analisis menunjukkan gambaran bahwa pendapatan per kapita dipengaruhi secara bermakna oleh jumlah penduduk serta model pembangunan era Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono. Sementara rasio utang terhadap PDB dan inflasi, serta era pemerintahan Orde Baru, Orde Habibie dan Orde Jokowi tidak berdampak nyata terhadap pendapatan per kapita.

Yang menarik, pengaruh model pembangunan pada semua orde kepemimpinan menunjukkan korelasi negatif dengan pendapatan per kapita. Ini memberi indikasi bahwa peningkatan utang luar negeri Indonesia ternyata tidak menjamin adanya peningkatan pendapatan per kapita. Dengan kata lain, utang pembangunan tidak nyata berdampak peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

Lebih lanjut, tingginya level utang tersebut dapat menyebabkan berkurangnya sumber daya yang dapat dialokasikan untuk kepentingan investasi yang dapat memperbaiki kinerja ekspor. Indonesia selama beberapa periode (Orde Baru, Orde Habibie, Orde Gus Dur dan Megawati) mengalami *debt to gdp ratio* cukup besar, bahkan pernah menyentuh kisaran 45%-90%. Sempat menurun di masa Susilo Bambang Yudhoyono ke level 25%, tetapi kini cenderung meningkat lagi ke level 30%. Dengan berlandaskan penelitian yang dilakukan oleh Pattilo dkk, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa utang luar negeri mempunyai dampak yang kurang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Tetapi, menurut Nugroho Pratomo & Sita Wardhani (2017), peningkatan utang yang mengikuti peningkatan belanja pemerintah masih dinilai wajar. Sebab penggunaan utang adalah untuk belanja yang bersifat produktif. Belanja infrastruktur, seperti pembangunan sarana dan prasarana transportasi dapat mendorong pertumbuhan ekonomi.

Dalam hal mengelola utang untuk upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat –baca peningkatan pendapatan perkapita rakyat banyak – ternyata semua era pemerintahan tidak berbeda nyata dengan tata kelola utang era Orde Lama. Artinya, selama Indonesia merdeka, sistem tata kelola utang pemerintahan belum berhasil guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Utang baru berdampak secara global terhadap peningkatan PDB dan penurunan jumlah kemiskinan secara relatif, tetapi belum banyak memberdayakan masyarakat.

Relasi Utang dan Kemiskinan

Selanjutnya, bagaimana pengaruh utang luar negeri terhadap upaya pengentasan kemiskinan? Untuk menjawabnya dapat dilihat dari hasil analisis Eviews 10 tahap kedua.dengan variabel terikat JMiskin dan variabel bebas Utang\$, Inflasi, Era1, Era2, dan Era3. Hasilnya sebagai berikut:

Tabel 8 Hasil Regresi Berganda Relasi Utang-Kemiskinan
 Dependent Variable: JMISKIN
 Method: Least Squares
 Date: 11/28/19 Time: 12:14
 Sample: 1949 2019
 Included observations: 38

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
UTANG_\$	-0.048595	0.016222	-2.995656	0.0053
INFLASI	0.015530	0.031599	0.491480	0.6264
ERA1	-15.49181	2.957967	-5.237316	0.0000
ERA2	-8.325571	3.592683	-2.317369	0.0270
ERA3	-10.63664	4.760494	-2.234357	0.0326
C	53.39184	2.449361	21.79828	0.0000
R-squared	0.744351	Mean dependent var		38.15921
Adjusted R-squared	0.704406	S.D. dependent var		10.21942
S.E. of regression	5.556153	Akaike info criterion		6.411628
Sum squared resid	987.8666	Schwarz criterion		6.670194
Log likelihood	-115.8209	Hannan-Quinn criter.		6.503624
F-statistic	18.63432	Durbin-Watson stat		1.172716
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sumber: Olah statistik Eviews 10

Uji Asumsi Klasik

Untuk memastikan apakah hasil regresi tersebut dapat digunakan, dilakukan uji asumsi klasik. Ringkasan hasil uji asumsi klasik disajikan dalam Tabel berikut:

Tabel 9 Ringkasan Hasil Uji Asumsi Klasik Regresi Relasi Utang-Kemiskinan

Jenis Uji		Hasil Uji Asumsi Klasik	Kesimpulan												
Autokorelasi	Brusch-Godfrey LM (Lagrange Multiplier) Test	F-statistic 1.8287 Prob. F(2,29) 0.1786 Obs*R-squared 4.143847 Prob. Chi-Square(2) 0.1259	Tidak ada autokorelasi												
	Analisa Durbin Watson	DL (1.1426) < DW=1.172716 > DU (1.1736)	Tidak ada autokorelasi												
Heteroskedalitas	Test Breusch-Pagan-Godfrey	F-statistic 1.0485 Prob. F(5,31) 0.4073 Obs*R-squared 5.352 Prob. Chi-square(5) 0.3744	Tidak mengandung heteroskedalitas												
Normalitas	Nilai Jarque-Bera	Nilai Jarque-Bera 5.0749 > 0.05	Memenuhi syarat distribusi normal												
Linieritas	Ramsey Test	t-statistic 2.037371 31 0.0502 F-statistic 4.150881 (1, 31) 0.0502 Likelihood ratio 4.77517 1 0.0289	Memenuhi syarat linieritas												
Multikolinearitas	Koefisien diganostik VIF	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>Variable</th> <th>Coefficient</th> <th>Uncentered Variance</th> <th>Centered VIF</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>UTANG_\$</td> <td>0.000263</td> <td>9.851799</td> <td>4.802315</td> </tr> <tr> <td>INFLASI</td> <td>0.000999</td> <td>1.486515</td> <td>1.202343</td> </tr> </tbody> </table>	Variable	Coefficient	Uncentered Variance	Centered VIF	UTANG_\$	0.000263	9.851799	4.802315	INFLASI	0.000999	1.486515	1.202343	Angka VIF < 10 Menunjukkan tidak ada multikolinearitas antar variabel
Variable	Coefficient	Uncentered Variance	Centered VIF												
UTANG_\$	0.000263	9.851799	4.802315												
INFLASI	0.000999	1.486515	1.202343												

		ERA1 8.749570 2.550826 1.946683 ERA2 12.90737 2.926763 2.387622 ERA3 22.66231 11.01151 6.664864 C 5.999368 7.384834 NA	
Kesimpulan		Lima uji lolos	Model regresi sudah memenuhi syarat statistik

Sumber: Olah statistik Eviews 10

Hasil uji asumsi klasik menunjukkan bahwa hasil regresi sudah lolos semua uji asumsi klasik. Dengan kata lain model regresi sudah memenuhi syarat standar statistik. Dengan demikian, hasil penelitian dapat dianalisis lebih lanjut. Model ekonometri relasi antar variabelnya sebagai berikut:

$$JMISKIN = 53.3918 - 0.04859*UTANG_\$ + 0.01553*INFLASI - 15.4918*ERA1 - 8.3256*ERA2 - 10.6366*ERA3$$

Uji Kelayakan Model Regresi Relasi Utang-Kemiskinan

Untuk menilai kelayakan model regresi dilakukan uji F dan uji t. Uji F untuk melihat pengaruh simultan dari semua variabel bebas terhadap variabel terikat (PDB). Sedangkan uji t dilakukan untuk melihat pengaruh parsial dari setiap variabel bebas terhadap variabel terikat (PDB).

Uji F

Dari hasil analisis regresi berganda pengaruh stabilitas terhadap PDB (lihat Tabel 8), diperoleh data probabilitas F statistik = 0.00001 dengan $R^2 = 0.7443$. Ini menunjukkan bahwa secara simultan indikator variabel bebas (utang luar negeri, tingkat inflasi, dan perbedaan rezim anggaran Era1, Era2, Era3) berpengaruh nyata terhadap PDB. Koefisien korelasinya tinggi, mencapai 74,43%. Artinya semua variabel bebas dapat menjelaskan PDB sebesar 74,43%. Sisanya dipengaruhi variabel lain yang tidak diteliti.

Uji t

Tabel 10 Nilai Koefisien dan Probabilitas t statistik PDB sebagai Fungsi Stabilitas Moneter

Variabel Bebas	Koefisien	t Statistik	Probabilitas t Statistik	Kesimpulan (α 7%)
UTANG_	-0.048595	-2.995656	0.0053	berpengaruh nyata
INFLASI	0.015530	0.491480	0.6264	Tak berpengaruh nyata
ERA1	-15.49181	-5.237316	0.0000	berpengaruh nyata
ERA2	-8.325571	-2.317369	0.0270	berpengaruh nyata
ERA3	-10.63664	-2.234357	0.0326	berpengaruh nyata
C	53.39184	1.79828	0.00001	

Sumber: Olah statistic Eviews 10

Dari Tabel 8 dan Tabel 10 di atas ada empat variabel bebas, tiga diantaranya variabel *dummy*, memiliki probabilitas t hitung di bawah 0,05. Artinya, secara parsial, variabel utang luar negeri dan perbedaan rezim anggaran (Era1, Era2, Era3) berpengaruh nyata terhadap capaian angka kemiskinan. Utang luar negeri, Era1, Era2, Era3 berkorelasi negatif terhadap PDB, sementara variabel inflasi berkorelasi positif terhadap angka kemiskinan, tapi tidak berpengaruh nyata terhadap angka kemiskinan.

Interpretasi Hasil Penelitian Relasi Utang-Kemiskinan

Dari hasil pengujian telah diperoleh model ekonometrik yang dinilai layak secara statistik, yaitu:

$$JMISKIN = 53.3918 - 0.04859*UTANG_\$ - 15.4918*ERA1 - 8.3256*ERA2 - 10.6366*ERA3$$

Secara umum dapat dikatakan bahwa jumlah utang luar negeri dan perubahan rezim anggaran berkorelasi negatif dengan angka kemiskinan. Semakin tinggi jumlah utang luar negeri dipakai untuk pembangunan, semakin rendah angka kemiskinan di Indonesia. Sementara perubahan rezim anggaran dari anggaran berbasis program ke anggaran berimbang, anggaran terpadu dan anggaran berbasis kinerja cenderung berdampak baik, yakni menurunkan angka kemiskinan di Indonesia. Dari model ekonometri dapat dibuat interpretasi sebagai berikut:

1. Jika utang luar negeri relatif kecil serta sistem anggaran menganut rezim anggaran berbasis program, maka jumlah orang miskin Indonesia sekitar 53,39 juta orang.
2. Jika utang luar negeri bertambah satu juta dolar AS, maka jumlah orang miskin Indonesia akan berpotensi berkurang sebesar 48,59 ribu orang.
3. Jika sistem anggaran berimbang dipakai dalam APBN Indonesia, maka jumlah orang miskin Indonesia berpotensi berkurang 15,49 lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.
4. Jika sistem anggaran terpadu dipakai dalam APBN Indonesia, maka jumlah orang miskin Indonesia berpotensi berkurang 8,3256 lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.
5. Jika sistem anggaran berbasis kinerja dipakai dalam APBN Indonesia, maka jumlah orang miskin Indonesia berpotensi 10,6366 lebih baik dari sistem anggaran berbasis program.

Dari hasil regresi *dummy* variabel di atas, dapat disimpulkan bahwa pergantian sistem anggaran dalam penyusunan APBN Indonesia merupakan keputusan yang benar. Terbukti dari adanya dampak positif yang dihasilkan dari perubahan sistem anggaran. Dari hasil penelitian ini juga dapat dikatakan bahwa sistem anggaran berimbang terbukti paling baik dalam mendukung upaya pengentasan kemiskinan. Jika diurutkan, sistem anggaran yang berdampak lebih baik terhadap pengentasan kemiskinan adalah sebagai berikut: sistem anggaran berimbang, sistem anggaran berbasis kinerja, sistem anggaran terpadu, dan sistem anggaran berbasis program.

Penelitian Dedi Junaedi (2018) yang disampaikan dalam Simposiun Nasional Keuangan Negara 2018 di Badan Diklat Kementerian Keuangan RI di Jakarta, 14-15 Nopember 2018 diperoleh hasil bahwa variabel Utang_PDB, Penduduk, Inflasi, Era Rezim Pemerintahan Soeharto dan Era Pemerintahan Habibie berpengaruh nyata terhadap variabel terikat *Jmiskin* dengan R^2 0,9047. Rasio Utang/PDB dan Penduduk berkorelasi negatif dengan *JMiskin*, sementara Inflasi berkorelasi positif dengan *JMiskin*. Maknanya, semakin besar rasio Utang/PDB akan semakin banyak menurunkan angka kemiskinan. Demikian pula dengan jumlah penduduk, makin banyak jumlah penduduk akan semakin berpotensi meningkatkan jumlah penduduk miskin. Sementara pengaruh inflasi sebaliknya. Semakin tinggi inflasi akan meningkatkan jumlah penduduk miskin; semakin rendah inflasi akan semakin sedikit tekanan terhadap angka kemiskinan.

Hasil analisis statistik dengan *dummy* variabel tata kelola pemerintahan juga menunjukkan bahwa Era Soeharto dan Era Habibie berbeda dengan tata kelola utang pada Era Soekarno. Sementara Era Abdurrahman Wahid, Era Megawati, Era SBY dan Era Jokowi secara statistik tidak berbeda dalam manajemen tatakelola utang dibanding Era Soekarno. Tanda negatif menunjukkan tata kelola utang masa Jokowi tidak lebih baik dari Era Orde Lama, Orde Baru dan Orde SBY.

Menurut Bank Dunia, rasio utang terhadap PDB dikatakan aman bila berada dalam rentang 21-49%. Sedang menurut IMF, rasio utang terhadap PDB aman bila berada dalam selang 26-49%. Rasio utang terhadap PDB yang menurun mengindikasikan beban pembayaran kembali utang terhadap perekonomian yang semakin rendah sehingga kesinambungan fiskal bisa terganggu. (Djamester A. Simarmata, 2007). Sementara itu menurut Reinhart et al (2003) batas aman rasio utang adalah 15% dari PDB.

Mengapa tata kelola utang era Jokowi tak berbeda dari era Soekarno, dan berbeda secara statistik dengan era Soeharto dan Era Habibie? Ini kajian menarik. Pada Era Soekarno, utang dikelola secara hati-hati digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan biaya pembangunan yang tak bisa ditutup oleh penerimaan dalam negeri. Pada Era Soeharto, utang luar negeri sepenuhnya digunakan untuk belanja pembangunan. Prosedur

dan pengelolaan dengan disiplin anggaran yang ketat dan berimbang. Pada Era SBY, utang luar negeri dikelola dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja.

Lantas apa bedanya dengan Era Jokowi. Di era ini, selain untuk menambal defisit anggaran, utang juga dilokasikan untuk menuai cicilan utang pokok dan bunganya. Alokasi penggunaan utang terindikasi tidak disiplin. Buktinya, Menteri Keuangan dan Bappenas gagal menjawab pertanyaan-pertanyaan anggota DPR yang meminta data rinci utang luar negeri dipakai untuk apa saja. Pada beberapa kesempatan, Menkeu Sri Mulyani juga mengakui Indonesia menambah utang baru antara lain untuk menutup cicilan utang. Jadi utang tidak sepenuhnya digunakan untuk kegiatan pembangunan yang benar-benar berdampak pada pertumbuhan produksi, roda perekonomian dan program pengentasan kemiskinan. Dengan kata lain, ada pos alokasi yang tidak sesuai dengan hakikat tujuan pembangunan.

Selain itu, dana hasil utang digunakan untuk antara lain pembangunan infrastruktur yang tidak banyak berdampak langsung pada perekonomian nasional. Alih-alih menciptakan lapangan pekerjaan bagi rakyat dalam negeri, sebagian proyek padat karya justru banyak melibatkan tenaga kerja asing. Dalam tiga tahun terakhir, banyak media melansir derasnya arus masuk tenaga kerja asal China masuk Indonesia. Maka, logis jika pembangunan yang di antaranya dibiayai utang luar negeri tidak terlalu besar dampaknya bagi upaya pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan Indonesia.

Secara teoritis, menurut Umar Juoro (1994), pada tahun 1950 dan 1960-an, dalam semangat duet ekonomi Harrod-Domar, bantuan luar negeri dipandang mempunyai dampak positif pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan tabungan masyarakat sebagai dampak lanjutannya. Alasannya, aliran bantuan luar negeri dapat meningkatkan investasi yang selanjutnya meningkatkan pendapatan dan tabungan domestik dan seterusnya. Sampai di situ, secara teori, bantuan luar negeri justru menghasilkan dampak pengganda (*multiplier effects*) yang positif pada perekonomian.

Penelitian Dedi Junaedi (2018) menunjukkan hasil yang agak berbeda. Angka kemiskinan dipengaruhi secara nyata oleh variabel utang perkapita, jumlah penduduk, tata kelola utang Era Soeharto dan Era Habibie. Sementara variabel inflasi, tata kelola utang era Abdurrahman Wahid, Megawati, SBY dan Jokowi tidak berdampak nyata terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Dengan kata lain, tata kelola utang Era Soeharto dan Era Habibie lebih baik –dalam arti terbukti secara empiris dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia-- dibanding regim lainnya yang pernah memegang tampuk pemerintahan di Indonesia. Tata kelola utang pada ke-4 era tersebut tidak berbeda dengan tata kelola utang Era Soekarno.

Penelitian tentang relasi utang luar negeri dengan kemiskinan menginformasikan bahwa variabel Utang_PDB, Penduduk, Inflasi, Era1, dan Era2 berpengaruh nyata terhadap variabel terikat JMiskin dengan R^2 0,8937. Rasio Utang/PDB dan Penduduk berkorelasi negatif dengan JMiskin, sementara Inflasi berkorelasi positif dengan JMiskin. Maknanya, semakin besar rasio Utang/PDB akan semakin banyak menurunkan angka kemiskinan. Demikian pula dengan jumlah penduduk, makin banyak jumlah penduduk akan semakin berpotensi meningkatkan jumlah penduduk miskin. Sementara pengaruh inflasi sebaliknya. Semakin tinggi inflasi akan meningkatkan jumlah penduduk miskin; semakin rendah inflasi akan semakin sedikit tekanan terhadap angka kemiskinan. (Dedi Junaedi, 2018)

Apa yang dilakukan dalam manajemen utang era Orde Baru dan Era Reformasi awal mungkin bisa dilacak untuk dapat menjelaskan korelasi ini dalam model ekonometrika. Apa pun, ini bisa menjadi bahan kajian menarik untuk perbaikan manajemen utang negara masa kini dan masa mendatang. Pada era Orde Lama (Soekarno), menurut Lincoln Arsyad (2010), sumber pinjaman utang luar negeri dominan berasal dari IMF dan Bank Dunia, serta Marshall Plan (AS). Mulai Era Orde Baru (Soeharto), sumber pinjaman bertambah dengan ADB (*Asian Development Bank*), OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), dan IGGI (*The Inter-Governmental Group on Indonesia, 1966-1991*) yang kemudian berubah menjadi CGI (*Consultative Group on Indonesia, 1991-1998*) dan Paris Club (sejak 1998). Sumber pinjaman lain dari hubungan bilateral dan multilateral.

Pada tahun 1970-an, dua ekonom lain Keith Griffin dan John Enos dalam bukunya *Foreign Assistance: Objectives and Consequences* membuktikan pinjaman luar negeri berdampak negatif pada pertumbuhan. Mereka mengajukan bukti empiris bahwa utang luar negeri berkorelasi negatif pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan tabungan masyarakat. Bantuan luar negeri telah membuat pemerintah meningkatkan

pengeluaran yang mengurangi dorongan untuk meningkatkan penerimaan pajak dan sebagainya. Ekonom di era berikutnya juga melakukan studi yang mendukung kesimpulan Griffin dan rekannya.

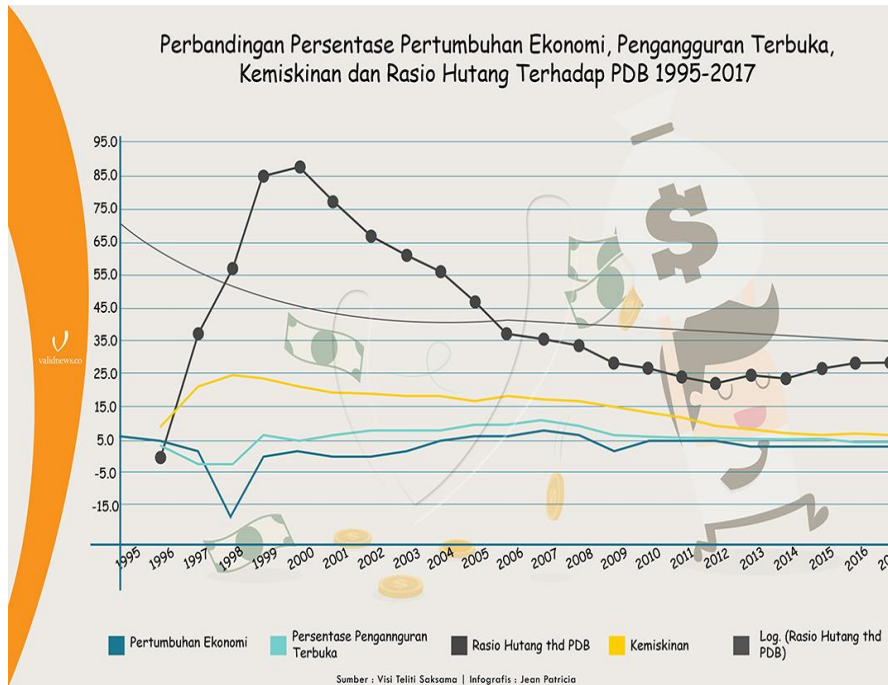
M. Todaro (1998) berpendapat bahwa akumulasi utang luar negeri (*external debt*) merupakan suatu gejala umum yang wajar. Rendahnya tabungan dalam negeri tidak memungkinkan dilakukannya investasi secara memadai, sehingga pemerintah negara-negara berkembang harus menarik dana pinjaman dan investasi dari luar negeri. Bantuan luar negeri dapat memainkan peranan yang sangat penting dalam usaha negara yang bersangkutan guna mengurangi kendala utamanya yang berupa kekurangan devisa, serta untuk mempertinggi tingkat pertumbuhan ekonominya.

Menurut Arthur M. Diamond Jr (2005) dan Julie A Nelson (2011), utang luar negeri dampak menimbulkan dampak positif dan negatif bagi suatu negara. Utang luar negeri berdampak positif terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan tabungan masyarakat. Alirannya dapat meningkatkan pendapatan dan tabungan domestik sehingga utang luar negeri menghasilkan *multiplier effect* positif terhadap perekonomian, dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan tabungan masyarakat. Menurutnya, aliran bantuan luar negeri dapat meningkatkan investasi yang selanjutnya meningkatkan pendapatan dan tabungan domestik dan seterusnya.

Secara teori, menurut Supriyanto dan Sampurna AF (1999), bantuan luar negeri justru menghasilkan dampak pengganda (*multiplier effects*) yang positif pada perekonomian. Dalam jangka pendek, pinjaman luar negeri dapat menutup defisit APBN. Ini jauh lebih baik dibandingkan membiarkan defisit APBN sehingga memungkinkan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan. Dengan demikian, pemerintah dapat melakukan ekspansi fiskal untuk mempertinggi laju pertumbuhan ekonomi nasional. Meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi berarti meningkatnya pendapatan nasional, yang selanjutnya memungkinkan untuk meningkatnya pendapatan perkapita.

Pada sisi lain, utang dapat berdampak negatif. Antara lain dapat memicu krisis ekonomi yang makin lama makin meluas dan mendalam. Pemerintah akan terbebani dengan pembayaran utang tersebut sehingga hanya sedikit dari APBN yang digunakan untuk pembangunan, Cicilan bunga yang makin memberatkan perekonomian nasional Indonesia. Selain itu, dalam jangka panjang utang luar negeri dapat menimbulkan berbagai macam persoalan ekonomi negara Indonesia. Salah satunya dapat menyebabkan nilai tukar rupiah jatuh, inflasi, dan mengakibatkan ketergantungan terhadap utang dan kepentingan negara krediturnya.

Sejak tahun 2000, semua negara anggota PBB memiliki kesepakatan yang dituangkan dalam *Millennium Development Goals (MDGs)*. Salah satu tujuan utamanya adalah pengurangan angka kemiskinan menjadi separuh pada 2015. Kemudian, sebuah pertanyaan besar yang menyoal bagaimana target itu bisa terpenuhi pun mengemuka. Pertanyaan ini memang sudah sewajarnya diungkapkan mengingat kondisi dan kapasitas APBN yang kurang mumpuni.



Grafik 4 Pertumbuhan Ekonomi, Pengangguran, Kemiskinan dan Rasio Utang/PDB

Berdasarkan grafik di atas, nampak bahwa setelah krisis 1998, dampak utang baru dirasakan justru pada tahun 1999-2000. Pada tahun 2000, rasio hutang terhadap PDB mencapai 89%. Sementara kemiskinan dan pengangguran terbuka justru menurun dibandingkan tahun 1999. Pertumbuhan ekonomi juga mengalami kenaikan dibandingkan tahun 1999.

Namun jika dilihat trennya secara umum menunjukkan bahwa rasio utang terhadap PDB semenjak tahun 1999-2017, menunjukkan tren penurunan sebagaimana ditunjukkan pada garis putus-putus. Sebaliknya, selama periode selama tahun 2012-2017, rasio hutang terhadap PDB kembali meningkat, namun pada saat yang bersamaan kemiskinan menunjukkan tren terjadinya penurunan. Penurunan ini juga diikuti oleh rendahnya laju pertumbuhan ekonomi untuk periode tersebut.

Rasio utang terhadap PDB merupakan salah satu indikator yang umumnya digunakan oleh investor, baik dari luar negeri maupun dalam negeri, ketika akan membeli SBN. Rasio ini dapat menggambarkan kemampuan negara untuk membayar utangnya. Sebab semakin kecil rasio ini, maka artinya aktifitas produksi di dalam negeri relatif lebih besar dibandingkan dengan jumlah utang. Sehingga hasil aktifitas ekonomi dalam negeri mampu untuk membayar kembali utang negara.

Batas aman rasio utang terhadap PDB pernah diterbitkan oleh IMF (2015). Bagi negara maju rasionya adalah 80%, sedangkan bagi negara berkembang adalah 40%. Meskipun demikian, angka ini tidaklah rigid, sebab terdapat berbagai indikator lain menjadi ukuran, sehingga bisa saja sebuah negara melampaui batas tersebut, namun masih dinilai aman.

Mariusz Maziarz (*Journal of Economic Methodology*. 24:1, 2017) menyebut sejumlah negara OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dengan rasio utang/PDB terbilang tinggi. Antara lain Belgia (105,4 %), Prancis (116,1 %), Yunani (188,2 %), Irlandia (132 %), Italia (147,4 %), Jepang (232,5 %), Portugal (142,2 %), Spanyol (111,5 %), dan Inggris Raya (103,1 %). Jepang, sebagai contoh, menurut Maziarz (2017), rasio utang terhadap PDB termasuk tinggi (tahun 2016, bahkan mencapai 250%). Perekonomian Jepang masih terbilang aman, sebab inflasi sangat rendah, dan tingkat bunga mendekati nol. Dengan kenaikan inflasi saja, maka PDB nominal akan meningkat, dan rasio hutang terhadap PDB-nya akan turun (dengan asumsi utang tidak meningkat).

Meski demikian, ada penelitian menyebut pada sejumlah kasus negara berkembang tingginya rasio utang/PDB menjadi indikator awal buruknya perekonomian. Penelitian Lucy Anning Bersama Collins Frimpong Ofori dan Ernest Kwame Affum (Meski demikian, ada penelitian menyebut pada sejumlah kasus negara berkembang tingginya rasio utang/PDB menjadi indikator awal buruknya perekonomian. Penelitian Lucy Anning Bersama Collins Frimpong Ofori dan Ernest Kwame Affum (*International Journal of Innovation and Economic Development*, 2016: Volume 2, Issue 5) di Ghana menunjukkan, meningkatnya rasio utang/PDB menjadi indikasi adanya krisis ekonomi di negara ini.

Kasus serupa terjadi di Nigeria, berdasarkan penelitian Jimoh Olatunji dan He Weihang (*International Journal of Management Science and Business Administration*, 2017: Volume 3, Issue 4), serta di Albania, berdasarkan penelitian Dorjan Teliti dan Adriatik Kotorri (*International Journal of Innovation and Economic Development*, 2017: Volume 3, Issue 4). Dua peneliti ini mengkonfirmasi adanya hubungan antara tingginya rasio utang/PDB dengan krisis ekonomi di Nigeria dan Albania..

Kasus serupa terjadi di Nigeria, berdasarkan penelitian Jimoh Olatunji dan He Weihang (*International Journal of Management Science and Business Administration*, 2017: Volume 3, Issue 4), serta di Albania, berdasarkan penelitian Dorjan Teliti dan Adriatik Kotorri (*International Journal of Innovation and Economic Development*, 2017: Volume 3, Issue 4)

Dengan mengacu kepada data-data tersebut, nampak bahwa dalam memahami hutang ini, tidak dapat dilihat dengan cara terlalu menyederhanakan kesimpulan hubungan antara tingkat hutang dengan ketiga hal yang disebut pemerintah sebagai indikator kemakmuran rakyat sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Utang yang besar bukan selalu berarti menunjukkan negara telah berada dalam kebangkrutan ekonomi. Sebaliknya, pihak pemerintah juga tidak dapat dengan mudah menyatakan bahwa hutang dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan yang dapat membawa pada pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan dalam waktu yang singkat.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

Utang luar negeri dan tingkat inflasi memiliki korelasi dengan terhadap kondisi perekonomian nasional, khususnya nilai Produksi Domestik Bruto Indonesia dan tingkat kemiskinan. Utang dan inflasi cenderung meningkatkan nilai PDB dan menurunkan angka kemiskinan. Ini berlaku untuk semua rezim sistem anggaran pemerintahan.

Perbedaan rezim sistem anggaran berpengaruh nyata dan positif dalam hal tata kelola utang sebagai pendorong perekonomian dan pengentasan kemiskinan, dalam pencapaian PDB, rezim anggaran berbasis kinerja, rezim anggaran terpadu dan anggaran berimbang berdampak lebih baik dari lebih baik dari rezim anggaran berbasis program. Urutan sistem anggaran terbaik adalah: anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu, anggaran berimbang dan anggaran berbasis program.

Dalam tatakelola utang luar negeri terhadap capaian pengentasan kemiskinan, rezim anggaran berimbang, anggaran berbasis kinerja dan anggaran terpadu lebih dari dari rezim anggaran berbasis program. Urutan sistem anggaran terbaik dalam mendukung pengentasan kemiskinan adalah sistem anggaran berimbang, anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu dan anggaran berbasis program.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, S. dan Sasono, A. 1987. *Modal asing, beban hutang luar negeri dan ekonomi indonesia*. Jakarta: DI Press.
- Arsyad, Lincolin. 2010. *Ekonomi pembangunan*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Bank Indonesia. 1970-2004. *Statistik ekonomi keuangan indonesia* Jakarta: BI.
- Bank Indonesia. 2017. *Statistik utang Indonesia triwulan iii 2017*. Diakses dari: http://www.bi.go.id/id/statistik/suspi/Pages/SUSPI_TWIII_2017.aspx tanggal 20 Juli 2018 jam 10.15

- Batiz FL dan Batiz LA. 1994. *International finance and open economy macroeconomics*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Daryanto A. 2001. Hutang luar negeri indonesia: masalah dan alternative solusinya. *Agrimedia* 7(1) : 16-23.
- Departemen Keuangan. 2003. Nota keuangan dan anggaran pendapatan dan belanja negara. Diakses dari. <http://www.depkeu.go.id/> tanggal 15 Juli 2018 jam 12.20
- Diamond, Arthur M. Jr. 2006. *Measurement, incentives and constraints in Stigler's economics of science*. *The European Journal of the History of Economic Thought: Volume 12, Issue 4*.
- Dornbusch R dan Fischer S. 1996. *Makroekonomi*. Jakarta: Erlangga.
- Ernest. 2016. *The Impact of Government Debt on the Economic Growth of Ghana: A Time Series Analysis from 1990-2015*. *International Journal of Innovation and Economic Development: Volume 2, Issue 5, December 2016, Pages 31-39*
- Esparanti, Azis MA, Zams BM dan Purubaskoro RW. 1998. *Analisis beban utang luar negeri indonesia*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Faisal, Fithra. 2016. *Utang luar negeri dan tingkat kemiskinan*. Jakarta: [Keio Initiative Forum For Better Indonesia](#).
- Hernatasa. 2004. *Analisis utang luar negeri indonesia terhadap pertumbuhan ekonomi*. Bogor: Tesis SPS-IPB).
- IMF. 2015. *International Monetary Fund: All countries Government finance>General government gross debt (Percent of GDP)*. Diakses dari www.imf.org/data tanggal 15 Agustus 2018 jam 13.35.
- Indrawati, Sri Mulyani. 2017. Sri Mulyani: APBN 2017 tidak sehat, utang untuk bayar utang. Diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3277058/rapbn-2017-tidak-sehat-sri-mulyani-kita-berutang-untuk-bayar-bunga-utang> tanggal 20 Juli 2018 jam 11.25.
- Indrawati SM. 1995. Analisis hutang luar negeri dan penanaman modal asing di indonesia. *Dialog Pembangunan Politik* X: 1~4.
- Jaelani, Aan. 2018. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja pada APBN Indonesia Perspektif Ekonomi Islam. *Jurnal Al-Amwal*, Vol 10 No 1, 2018.
- Djalil, Sofyan. 2016. Utang negara masih aman. Diakses dari <http://finansial.bisnis.com/read/20160603/9/554305/-bappenas-utang-negara-masih-sangat-aman.tanggal> 21 Juli 2018 jam 14.25.
- Junadi, Dedi. 2018. Relasi Utang Luar Negeri dengan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia: Studi Komparasi Antarezim Pemerintahan Indonesia. Makalah Simposium Nasional Keuangan Negara, 15-19 November 2018. Jakarta: Badan Diklat Kementerian Keuangan RI.
- Juoro, U. 1995. Pengaruh pinjaman luar negeri dan penanaman modal asing terhadap pertumbuhan ekonomi. *Dialog Pembangunan Politik* X: 1-12.
- Latunji, Jimoh; and Weihang, He. 2017. *The Effect and Policy Analysis of Global Financial Crisis on Nigeria Economy*. *International Journal of Management Science and Business Administration: Volume 3, Issue 4, May 2017, Pages 58-64*.
- Martowardojo, Agus D.W. 2011. Menuju Anggaran Berimbang, Pemerintah Komitmen Kelola Defisit Anggaran. Jakarta: Kementerian Keuangan. Diambil dari portal <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menuju-anggaran-berimbang-pemerintah-komitmen-kelola-defisit-anggaran/> pada 28 Nopember 2019 pukul 11.
- Maziarz, Mariusz. 2017. *The Reinhart-Rogoff controversy as an instance of the 'emerging contrary result' phenomenon*. *Journal of Economic Methodology*. Volume 24, Issue 2. December 2017, Pages 1-13. doi:10.1080/1350178X.2017.1302598. ISSN 1350-178X.
- Mulyani, Sri. 2019. Kebijakan Fiskal di Indonesia. Orasi ilmiah do Universitas Bengkulu, 22 Februari 2019. Diakses dari portal <https://tirto.id/sri-mulyani-sebut-apbn-era-soeharto-memang-sudah-tidak-balance-dhzk> pada 25 Nopember 2019 pukul 14.20 WIB
- Nasution, Anwar. 2018. *Keuangan Internasional dan Perekonomian Indonesia*. Kuliah Umum di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. Depok: UI Press.
- Nelson, Julie A. 2011. *Ethics, evidence and international debt*. Boston: University of Massachusetts

- Online Etymology Dictionary*. Debt. Diakses dari www.etymonline.com. Tanggal 20 Juli 2018 jam 11.45.
- Pattillo C, Poirson H dan Ricci L. 2002. *External debt and growth. International Monetary Fund Working Paper* 69: 1-47.
- Pratomo, Nugroho; & Wardhani, Sita. 2017. Utang dan pertumbuhan ekonomi. Diakses dari <http://validnews.co/--utang-dan-pertumbuhan-ekonomi-v0000231> tanggal 25 Juli 2018 jam 15.20.
- Rachbini, D.J. 2001. *Ekonomi politik utang*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Saputra, R.D. dan Wibowo, D.M. 2001. *Perkembangan pinjaman luar negeri Indonesia*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Simarmata, Djamester A. 2007. *Fiscal Sustainability in Indonesia*. Depok, FEUI.
- Sudiro dan Sumarkoco. 1987. *Bantuan luar negeri sebagai penunjang pembangunan*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Sugema, I. 2001. Utang luar negeri *good time friend, bad time enemy*. *Agrimedia* 7(1) : 30-35.
- Supriyanto dan Sampurna, A.F. 1999. *Utang luar negeri indonesia: argumen, relevansi dan implikasinya bagi pembangunan*. Jakarta: Djambatan.
- Swasono, S.E. dan Arief S. 1999. *Pembangunan tanpa utang: utang luar negeri dan ekonomi indonesia*. *Republika*, 15 Desember 1999.
- Teliti, Dorjan; and Kotorri, Adriatik. 2017. *The Impact of Public Debt on GDP Growth – the Debt Multiplier in the Case of Albania. International Journal of Innovation and Economic Development: Volume 3, Issue 4, October 2017, Pages 60-67*
- Todaro, M.P. 2000. *Pembangunan ekonomi di dunia ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Usman, Hardius dan Nachrowi, D.N. 2006. *Pendekatan populer dan praktis ekonometrika untuk analisis ekonomi dan keuangan*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI.
- Wahyuningsih, Anik. 2013. Pengaruh utang luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi. Diakses dari <http://anikwahyuningsih.blogspot.co.id/2013/02/pengaruh-utang-luar-negeri-terhadap.html> tanggal 22 Juli 2018 jam 14.45.
- World Bank. 2017 / 2018. *World debt table*. Diakses dari <https://data.worldbank.org/country-/indonesia> tanggal 25 Juli 2018 jam 15.45.
-