

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang rendah, sejak krisis ekonomi tahun 1997. Sejak saat itu permasalahan ekonomi Indonesia tak dapat dibendung. Berdasarkan data pokok APBN 2005-2010 Departemen Keuangan RI, angka defisit pemerintah adalah Rp 14,4 triliun menjadi Rp 29,1 triliun tahun 2006, naik Rp 49,8 triliun di tahun 2007, turun Rp 4,1 tahun 2008, naik lagi menjadi Rp 51,3 triliun tahun 2009, terakhir naik lagi menjadi Rp 98 triliun tahun 2010. Pemerintah Indonesia mencari cara untuk menutupi angka defisit tersebut, dan langkah yang didapatkan pemerintah untuk mengatasi permasalahan defisit tersebut adalah dengan privatisasi BUMN, meningkatkan pendapatan melalui sektor pajak hingga utang. Pajak, merupakan pendapatan terbesar Indonesia, utang Indonesia dari tahun ke tahun meningkat, baik utang swasta ataupun utang luar negeri. Utang ini harus dibayar mahal oleh pemerintah, pasalnya selain harus membayar utang pokoknya, pemerintah juga dipaksa untuk membayar cicilan bunga utangnya. Pembayaran utang dan cicilan bunga utang ini selalu ada di daftar APBN. APBN seharusnya disusun untuk keperluan rakyat agar rakyat sejahtera<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Endah Kartika Sari. *Membangun Indonesia Tanpa Pajak dan Utang, Membedah APBN 2005-2010 vs APBN Khilafah*. Bogor: Al Azhar Press, 2010.

Indonesia merupakan negara yang dijuluki dengan “Jamrud Khatulistiwa” yaitu negara dengan kekayaan alam yang melimpah dari Sabang hingga Merauke seperti mineral, energi panas bumi, emas, tembaga, timah, kromium, marmer, native copper, chalcopirit, bornit, chalcosit, covellit, dan minyak hidrokarbon di Aceh (*Sabang*). Timah, bauksit, minyak, gas, batubara, pasir kuarsa dan andesit di Riau. Ratusan ribu jenis hewan dan tumbuhan yang hidup di habitat hutan, minyak, gas alam, batubara dan potensi perkebunan sawit di Kalimantan Timur. Aspal buton, nikel dan emas yang depositnya melimpah di Sulawesi Tenggara. Biji emas dan tembaga, batubara, marmer, pasir kuarsa, granit, nikel dan krom di Papua (*Merauke*).<sup>2</sup> Jika kekayaan alam tersebut dikelola dengan baik oleh negara, rakyat akan sejahtera. Tidak ada pencabutan subsidi, tidak ada lagi yang meninggal dunia karena kemiskinan, tidak ada lagi kasus bunuh diri karena terhimpit ekonominya, tidak ada lagi rakyat yang bodoh akibat mahal biaya pendidikan. Akan tetapi “Jamrud Khatulistiwa” yang kita harapkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat Indonesia, kini telah hilang. Akhirnya rakyatlah yang menanggung beban negara. Terbukti dengan dipungutnya pajak. Pajak dijadikan negara sebagai sumber utama pendapatan negara. Alasan pemerintah menjadikan pajak sebagai sumber utama pendapatan negara adalah penerimaan pendapatan dari sektor migas menurun. Padahal banyak faktor yang menyebabkan penerimaan dari sektor migas menurun, salah satunya karena tambang-tambang minyak tidak lagi ditangan pemerintah secara penuh. Banyak perusahaan-perusahaan asing dengan *Profit Sharing* yang tidak sedikit jumlahnya.

---

<sup>2</sup>Zaynur Ridwan, *Indonesia Incorporated* ( Jakarta: Salsabila, 2011), h.9

Utang luar negeri terdiri dari:

1. Utang Luar Negeri Pemerintah

Utang luar negeri pemerintah adalah utang yang dimiliki oleh pemerintah pusat, terdiri dari utang bilateral, multilateral, fasilitas kredit ekspor, komersial, leasing dan Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan di luar negeri dan dalam negeri yang dimiliki oleh bukan penduduk. SBN terdiri dari Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). SUN terdiri dari Obligasi Negara yang berjangka waktu lebih dari 12 bulan dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang berjangka waktu sampai dengan 12 bulan. SBSN terdiri dari SBSN jangka panjang (Ijarah Fixed Rate / IFR) dan Global Sukuk.

2. Utang Luar Negeri Bank Sentral

Utang luar negeri bank sentral adalah utang yang dimiliki oleh Bank Indonesia, yang diperuntukkan dalam rangka mendukung neraca pembayaran dan cadangan devisa. Selain itu juga terdapat utang kepada pihak bukan penduduk yang telah menempatkan dananya pada Sertifikat Bank Indonesia (SBI), dan utang dalam bentuk kas dan simpanan serta kewajiban lainnya kepada bukan penduduk.

3. Utang Luar Negeri Swasta

Utang luar negeri swasta adalah utang luar negeri penduduk kepada bukan penduduk dalam valuta asing dan atau rupiah berdasarkan perjanjian utang (*loan agreement*) atau perjanjian lainnya, kas dan simpanan milik bukan penduduk, dan kewajiban lainnya kepada bukan penduduk. Utang luar negeri swasta meliputi utang bank dan bukan bank. Utang luar negeri bukan bank terdiri dari utang luar negeri

Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) dan perusahaan bukan lembaga keuangan termasuk perorangan kepada pihak bukan penduduk. Termasuk dalam komponen utang luar negeri swasta adalah utang luar negeri yang berasal dari penerbitan surat berharga di dalam negeri yang dimiliki oleh bukan penduduk.

Utang luar negeri memberi dampak negatif yang tidak bisa dianggap ringan. Bahkan dampak tersebut telah menjadi semacam bahaya dan ancaman bagi kehidupan bangsa dan negara. Pertama, pihak asing memberikan utang tersebut akan berwenang menentukan kebijakan ekonomi Indonesia. Kedua, Indonesia semakin sulit membangun masyarakatnya menjadi sejahtera. Beban utang tersebut akan berpengaruh langsung terhadap pengurangan anggaran untuk subsidi sektor pendidikan, kesehatan, dan bantuan program-program kemiskinan.<sup>3</sup>

Sistem Ekonomi Islam mengatur masalah kekayaan dan hak milik dibagi menjadi tiga kategori, yaitu harta kekayaan milik umum, harta kekayaan milik negara dan harta kekayaan milik individu.

Harta kekayaan milik umum merupakan harta kekayaan yang penghasilannya dimanfaatkan untuk kepentingan seluruh umat, setelah dipotong berbagai biaya yang dikeluarkan. Termasuk dalam harta kekayaan milik umum adalah berbagai hasil tambang, baik yang berbentuk padat, cair termasuk BBM (Bahan Bakar Minyak) maupun gas yang tidak boleh dikuasai oleh negara maupun individu, atau perusahaan swasta. Sebaliknya, bahan-bahan tersebut merupakan harta kekayaan milik umum yang

---

<sup>3</sup> Ibid., hal. 38.

dilindungi oleh negara. Pendapatan yang diperoleh dari harta milik umum tersebut harus dibagikan kepada seluruh masyarakat, setelah dikurangi biaya-biaya yang dikeluarkan.

Harta kekayaan milik negara, yaitu harta yang dimanfaatkan atau yang dikeluarkan menurut kebijakan negara. Pendapatan yang dihasilkan dari harta kekayaan negara ini dimanfaatkan untuk membiayai berbagai keperluan negara maupun untuk investasi, baik dalam bidang pertanian, industri dan perdagangan, yang tidak termasuk dalam kepemilikan umum, harta milik negara juga bisa dikeluarkan untuk mempersempit jurang pemisah antara penduduk yang kaya dan yang miskin.

Harta kekayaan milik individu yaitu harta yang boleh dimiliki oleh individual, baik dalam sektor pertanian, industri maupun perdagangan diluar harta kekayaan milik umum maupun milik negara.<sup>4</sup>

Hasil dari pengelolaan harta kekayaan tersebut adalah kesejahteraan buat rakyat. Ketika masa kekhalifahan Umar Bin Abdul ‘Aziz memimpin, tidak ada satupun rakyat yang mau menerima Zakat, karena sudah terpenuhinya kebutuhan pokok mereka.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“ANALISIS UTANG LUAR NEGERI PEMERINTAH TERHADAP APBN INDONESIA MENURUT PANDANGAN ISLAM” (Periode Tahun 2006-2011)**

## **B. Batasan Masalah**

---

<sup>4</sup> Hizbut Tahrir. *Menyongsong Sistem Ekonomi Anti Krisis. Rekomendasi Hasil Konferensi Ekonomi Internasional Khartoum, Sudan* (Pti Thariqul Izzah, 3 Januari 2009), h.9.

Pembatasan masalah ruang lingkup penelitian ini yaitu:

1. Jumlah utang Indonesia dalam hal ini adalah utang luar negeri pemerintah
2. Jumlah anggaran Indonesia dalam hal ini adalah anggaran pendapatan dan belanja negara.
3. Pandangan Islam terkait APBN.

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap pendapatan negara?
2. Bagaimana pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap belanja negara?
3. Seberapa besar pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap tingkat pendapatan negara?
4. Seberapa besar pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap belanja negara?

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap pendapatan negara?
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap belanja negara?
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap pendapatan negara

4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh utang luar negeri pemerintah terhadap belanja negara

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Bagi penulis, penelitian ini menambah wawasan penulis dalam menganalisa pengelolaan APBN di Indonesia.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang masalah ini secara lebih luas dan mendalam.
3. Bagi pemerintah, diharapkan dapat dijadikan jalan baru bagi pemerintah dalam mengelola APBN.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember). APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran\\_Pendapatan\\_dan\\_Belanja\\_Negara](http://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran_Pendapatan_dan_Belanja_Negara) | 8 Agustus 2014

Seperti rutinitas tahunan, setiap tanggal 16 Agustus Presiden RI membacakan nota keuangan dan rancangan undang-undang APBN di depan anggota DPR RI.<sup>6</sup> Seperti tahun-tahun sebelumnya anggaran pendapatan Negara Indonesia didapat dari:

### 1. Bisnis

Pemerintah bisa melakukan bisnis seperti perusahaan lainnya, misalnya dengan mendirikan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) seperti halnya perusahaan lain, dari perusahaan Negara ini diharapkan mendapatkan keuntungan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber penadaption negara.

### 2. Pajak

Dana yang umum dilakukan adalah dengan cara menarik pajak dari masyarakat. Pajak dikenakan dalam berbagai bentuk, seperti pajak pendapatan, pajak penjualan, pajak bumi dan bangunan, dan lain-lain. pajak yang dikenakan kepada masyarakat tidak dibedakan terhadap bentuk usahanya sehingga bisa menimbulkan ketidakstabilan.

### 3. Meminjam uang/utang

Pemerintah dapat meminjam uang dari masyarakat atau sumber-sumber yang lainnya dengan syarat harus dikembalikan dikemudian harinya. Masyarakat harus mengetahui dan mendapatkan informasi yang jelas bahwa dikemudian hari mereka

---

<sup>6</sup> Yulianto. *APBN Anti Rakyat* . Majalah Al-Wa'ie Edisi 122 ( Oktober 2010 ), h.9.



harus membayar pajak yang lebih besar untuk membayar utang yang dipinjam hari ini. meminjam uang hanya bersifat sementara dan tidak boleh dilakukan secara terus menerus.<sup>7</sup>

Pembangunan ekonomi merupakan prasyarat mutlak bagi negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk memperkecil jarak ketertinggalannya di bidang ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dari negara-negara industri maju. Upaya pembangunan ekonomi di negara-negara tersebut, yang umumnya diprakarsai pemerintah, agak terkendala akibat kurang tersedianya sumber-sumber daya ekonomi yang produktif, terutama sumberdaya modal yang seringkali berperan sebagai katalisator pembangunan. Untuk mencukupi kekurangan sumberdaya modal ini, maka pemerintah negara yang bersangkutan berusaha untuk mendatangkan sumberdaya modal dari luar negeri melalui berbagai jenis pinjaman. Dalam jangka pendek, utang luar negeri sangat membantu pemerintah Indonesia dalam upaya menutup defisit anggaran pendapatan dan belanja negara, akibat pembiayaan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan yang cukup besar. Dengan demikian, laju pertumbuhan ekonomi dapat dipacu sesuai dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Tetapi dalam jangka panjang, ternyata utang luar negeri pemerintah tersebut dapat menimbulkan berbagai persoalan ekonomi di Indonesia. Pada masa krisis ekonomi, utang luar negeri Indonesia, termasuk utang luar negeri pemerintah, telah meningkat drastis dalam hitungan rupiah. Sehingga, menyebabkan

---

<sup>7</sup>Adiwarman A. Karim. *Ekonomi Makro Islami edisi ke dua*. ( Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2007 ), h. 255.

pemerintah Indonesia harus menambah utang luar negeri yang baru untuk membayar utang luar negeri yang lama yang telah jatuh tempo. Akumulasi utang luar negeri dan bunganya tersebut akan dibayar melalui APBN RI dengan cara mencicilnya pada tiap tahun anggaran. Hal ini menyebabkan berkurangnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat pada masa mendatang, sehingga jelas akan membebani masyarakat, khususnya para wajib pajak di Indonesia.<sup>8</sup>

Dari postur APBN itulah dapat disimpulkan bahwa APBN Indonesia mengandalkan pajak dan juga utang. APBN sejatinya disusun untuk memenuhi kebutuhan rakyat dalam suatu negara. Akan tetapi APBN Indonesia sangat bermasalah, sebagaimana yang dikatakan oleh Dr. Arim Nasim, koordinator Mata Kuliah Ekonomi Syariah dan Perbankan Syariah di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Pendidikan Indonesia yaitu:

“Menurut saya APBN Indonesia sangat bermasalah dari sisi penerimaan maupun pengeluarannya. Indikasinya sederhana saja, walaupun jumlah anggaran baik penerimaan maupun pengeluaran tiap tahun meningkat, ia tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan rakyat. Walaupun anggaran terus meningkat, pelayanan negara terhadap rakyat makin buruk. Korupsi makin meningkat dan rakyat makin menderita dengan angka kemiskinan yang terus bertambah”.<sup>9</sup>

Salah satu pendapatan negara diperoleh dari utang, Utang ini dinilai pemerintah untuk membangun perekonomian, pembangunan infrastruktur, usaha dan lain-lain.

utang tersebut harus dibayar oleh pemerintah, utang pokok termasuk bunga utang.

---

<sup>8</sup> <http://puslit2.petra.ac.id/ejournal/index.php/aku/article/view/15669> | Selasa, Tanggal 19 agustus 2014

<sup>9</sup> Arim Nashim. *APBN Kita Sangat Bermasalah*. Majalah Al-Wa'ie Edisi 122 ( Oktober 2010) h. 25.

Karena itu anggaran negara dinilai lebih banyak terbebani oleh kewajiban pembayaran utang.

Sementara Islam sudah mengatur masalah APBN dan mengatur masalah utang. Islam memandang bahwa ekonomi ditegakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan manusia, bukan untuk kesejahteraan individu-individu tertentu atau individu yang tidak terikat dengan norma dan etika Islam.<sup>10</sup>

Asas ekonomi dalam Islam, sesungguhnya Islam telah menetapkan, bahwa masalah mendasar ekonomi adalah bagaimana setiap individu bisa mendapatkan alat pemuas bagi kebutuhannya. Islam memberikan gambaran bahwa sumber-sumber pemasukan negara dikumpulkan oleh lembaga yang disebut sebagai *baitul mal*, yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara.

Adapun APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) didalam Islam, untuk pendapatan negara diperoleh dari *fa'i* dan *kharaj*, dari pemilikan umum seperti minyak dan gas, listrik, pertambangan, laut, sungai, perairan dan mata air, hutan dan padang rumput gembalaan dan tempat yang dilindungi oleh Negara. Bagian shadaqah seksi zakat uang dan perdagangan, seksi zakat pertanian dan buah-buahan. Seksi ternak, unta, sapi dan kambing

Selain dari sisi pendapatan, Islam juga mengatur masalah belanja Negara, yang dibagi menjadi beberapa seksi, yaitu:

---

<sup>10</sup> Kartikasari, *APBN*, op.cit., h.47.

- a. Seksi Dar Al-khilafah
- b. Seksi mashalih Ad-Daulah
- c. Seksi santunan
- d. Seksi jihad
- e. Seksi penyimpanan harta zakat
- f. Seksi penyimpanan harta kepemilikan umum
- g. Seksi urusan darurat/bencana alam (*ath-Thawari*)
- h. Seksi anggaran belanja negara.<sup>11</sup>

Berkaitan dengan utang pada asalnya diperbolehkan dalam syariat Islam. Menurut para *fuqaha'* utang disebut dengan *Qardh*. Adapun secara etimologis, mazhab Hanafi mendefinisikan utang dengan harta benda sepadan yang diberikan untuk saling ditukar. Maksudnya utang adalah akad tertentu untuk membayarkan harta yang sepadan kepada orang lain agar dikembalikan dengan harta yang sepadan dengannya.<sup>12</sup> Orang yang memberikan utang atau pinjaman kepada orang lain yang sangat membutuhkan adalah hal yang disukai dan dianjurkan, karena di dalamnya terdapat pahala yang besar. Adapun dalil-dalil yang menunjukkan disyariatkannya utang piutang ialah sebagaimana Firman Allah SWT. berikut ini:

---

<sup>11</sup>Ibid., h.49.

<sup>12</sup> Kartikasari, *APBN*, op.cit., h.99.

Ἰὸν ἄλλοτε ἰσχυρὸν ἔσται ἡ ἀποδοῦναι τὸν δόλον  
 ἄλλοτε ἰσχυρὸν ἔσται ἡ ἀποδοῦναι τὸν δόλον  
 ἄλλοτε ἰσχυρὸν ἔσται ἡ ἀποδοῦναι τὸν δόλον  
 ἄλλοτε ἰσχυρὸν ἔσται ἡ ἀποδοῦναι τὸν δόλον

*“Siapakah yang mau memberi pinjaman kepada Allah, pinjaman yang baik (menafkahkan hartanya di jalan Allah), maka Allah akan meperlipat gandakan pembayaran kepadanya dengan lipat ganda yang banyak. Dan Allah menyempitkan dan melapangkan (rezki) dan kepada-Nya-lah kamu dikembalikan.”*

(QS. Al-Baqarah: 245)<sup>13</sup>

Perlu diperhatikan, ada perbedaan antara individu dan menyangkut hukum-hukum utang. syariah membolehkan individu berhutang. Adapun tentang utang negara, itu tidak boleh dilakukan, kecuali untuk perkara-perkara yang urgen dan jika ditangguhkan dikhawatirkan terjadi kerusakan dan kebinasaan. Ketika itu terjadi, negara hendaknya berhutang. Adapun perkara-perkara yang masih bisa ditunda, jika penangguhannya tidak dikhawatirkan mengakibatkan kerusakan, kebinasaan dan bahaya maka negara tidak boleh berhutang. Namun negara hendaknya menunggu hingga memiliki harta.

---

<sup>13</sup>file:///D:/أحكام القرض في الفقه الإسلامي \_ KEUTAMAAN DAN BAHAYA HUTANG PIUTANG MENURUT PANDANGAN ISLAM \_ ABU FAWAZ ASY-SYIRBOONY.htm | Senin, 26 Mei 2014

Ketika harta ada, hendaknya harta itu segera diberikan kepada yang berhak menerima nafkah.<sup>14</sup>

## **G. Sistematika Penulisan**

### **Bab I Pendahuluan**

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah , pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, sistematika penulisan.

### **Bab II Kajian Teoritis**

Pada bab ini di membahas tentang Anggaran pendapatan dan belanja negara, utang, pandangan Islam tentang APBN dan utang, penelitian terdahulu, hipotesis.

### **Bab III Metodologi Penelitian .**

Bab ini disajikan secara spesifik berisi tentang Ruang lingkup penelitian, jenis metode peneltian, metode pengumpulan data, operasional variabel penelitian, teknik analisis data.

### **Bab IV Pembahasan dan Hasil Penelitian**

Pada bab ini disajikan secara spesifik tentang analisis data utang luar negeri pemerintah (X) dan APBN (Y)

### **Bab V Kesimpulan dan Saran**

---

<sup>14</sup> Abdurrahman Al-Maliki. *Politik Ekonomi Islam*. ( Bogor: Al-Azhar Press, 2009 ), h.231.

Pada bab ini mengungkapkan kesimpulan hasil penelitian yang dihasilkan sebagai implikasi dan kesimpulan tersebut dan saran.