

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pembiayaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

2.1.1 Surplus dan Defisit APBN

Direktorat Jenderal Anggaran (2015) dalam bukunya menjelaskan struktur APBN terdiri atas beberapa rincian komponen yang terdiri atas pendapatan negara, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit anggaran, dan pembiayaan anggaran. Pendapatan negara disajikan pada urutan teratas kemudian dikurangi dengan belanja negara sehingga diperoleh hasil baik surplus maupun defisit. Surplus adalah suatu kondisi dengan tingkat pendapatan negara yang diterima melebihi dari belanja negara. Kondisi ini dapat terjadi ketika pemerintah mengambil kebijakan fiskal kontraktif manakala terjadi peningkatan jumlah permintaan terhadap barang dan jasa yang menyebabkan perekonomian menjadi *overheating* akibat produksi tidak mampu untuk memenuhi serta menstabilkan kondisi perekonomian yang terlalu cepat. Langkah kebijakan fiskal kontraktif ini diambil dengan tujuan mencegah terjadinya inflasi (kenaikan harga barang dan jasa secara umum dan terus menerus dalam jangka waktu tertentu). Di sisi lain, defisit anggaran adalah suatu kondisi yang terjadi ketika belanja negara melebihi pendapatan negara. Kondisi ini terjadi ketika pemerintah mengambil kebijakan

fiskal ekspansif guna merangsang perekonomian pada saat ekonomi dalam kondisi lesu sehingga dapat terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi negara. Sebagai contoh pada masa pandemi Covid-19, ketika perekonomian sedang lesu akibat turunnya permintaan masyarakat terhadap barang dan jasa, maka kebijakan fiskal ekspansif dengan menaikkan belanja dan menurunkan pajak dibutuhkan untuk memulihkan kembali kondisi perekonomian. Kebijakan defisit anggaran memberikan konsekuensi bahwa akan terjadi kekurangan dana di dalam memenuhi belanja, sehingga pemerintah akan mencari dana tambahan guna menutup defisit melalui pembiayaan dan unsur-unsur pembiayaan ini yang kemudian juga akan disajikan di dalam APBN.

2.1.2 Pembiayaan Anggaran

Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah, didefinisikan bahwa pembiayaan (*financing*) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan yang perlu dibayar kembali maupun pengeluaran yang akan diterima kembali, pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.

Pembiayaan diklasifikasikan ke dalam dua jenis yang meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan pada Rekening Kas Umum Negara yang perlu dibayar kembali. Penerimaan pembiayaan antara lain berasal dari penerimaan pinjaman, penjualan obligasi pemerintah, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan negara

yang dipisahkan, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA). Sedangkan, pengeluaran pembiayaan adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) yang nantinya akan diterima kembali yang antara lain meliputi pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman kepada pihak ketiga.

Dalam menutup defisit dan membiayai belanja yang ditujukan untuk penanggulangan dampak pandemi Covid-19, maka diperlukanlah penerimaan pembiayaan. Penerimaan pembiayaan tersebut akan bersumber dari instrumen pembiayaan yang salah satunya berupa utang negara baik yang berasal dari pinjaman maupun dari penjualan Surat Berharga Negara (obligasi pemerintah).

2.2 Utang Negara

2.2.1 Pengertian Utang Negara

Utang negara berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004, didefinisikan sebagai jumlah uang yang wajib dibayar Pemerintah Pusat dan/atau kewajiban Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah. Dalam beberapa situasi pengelolaan keuangan negara, pembiayaan berupa utang diperlukan sebagai akibat dari belanja negara yang melebihi pendapatan negara (ekspansif). Kebijakan belanja yang bersifat ekspansif akan memprioritaskan belanja pada sektor-sektor yang produktif seperti pendidikan, infrastruktur, dan kesehatan.

2.2.2 Prinsip Pengelolaan Utang Negara

Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (2017) memaparkan bahwa pemerintah dalam melakukan pengelolaan utang negara akan berpegang pada prinsip yang menjadi pedoman bagi pemerintah selaku pengelola utang negara. Prinsip pengelolaan utang negara tersebut dijabarkan sebagai berikut.

1. Efisiensi Biaya

Merupakan prinsip utama dalam pengadaan utang dengan mengutamakan instrumen utang yang memiliki biaya minimum serta risiko yang terkendali.

2. Prinsip Kehati-hatian

Bagian dari upaya untuk meningkatkan kepercayaan pasar dan dilakukan melalui pengelolaan dan *monitoring* risiko utang secara berkelanjutan.

3. Keseimbangan Utang Dalam Negeri VS Luar Negeri

Utang dalam negeri dari pasar domestik dibutuhkan dalam rangka pendalaman pasar. Pasar domestik yang dalam akan berperan dalam menurunkan tingkat bunga dan meningkatkan likuiditas sehingga mengurangi risiko akibat *sudden reversal* (aliran modal keluar dari negara secara serentak dan tiba-tiba). Sedangkan utang luar negeri tetap dibutuhkan untuk mendukung neraca pembayaran, menjaga eksistensi Indonesia di pasar global, dan untuk mendapat biaya bunga yang relatif lebih murah.

4. Penanaman Modal Negara

Selain digunakan untuk menutup defisit APBN, utang juga digunakan untuk membiayai Penanaman Modal Negara (PMN) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Layanan Umum (BLU). Terutama pada tahun

2015 – 2017, PMN ditujukan untuk meningkatkan kemampuan BUMN dan BLU dalam mendukung proyek-proyek pemerintah seperti pembangunan infrastruktur.

2.2.3 Klasifikasi dan Jenis Utang Negara

Utang negara atau utang pemerintah pusat berdasarkan sumbernya terbagi menjadi dua yaitu berupa pinjaman dan Surat Berharga Negara (SBN).

2.2.3.1 Pinjaman

Pinjaman adalah sumber pembiayaan berupa utang yang diperoleh pemerintah dari pemberi pinjaman baik yang berasal dari dalam negeri ataupun luar negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, serta harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Sumber pembiayaan utang dari pinjaman terbagi menjadi dua yaitu Pinjaman Luar Negeri (PLN) dan Pinjaman Dalam Negeri (PDN).

1. Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman Luar Negeri (PLN) berdasarkan PP No. 10 Tahun 2011 tentang Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah, didefinisikan sebagai setiap pembiayaan utang yang diperoleh pemerintah dari pemberi pinjaman luar negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Sumber pinjaman luar negeri dapat berasal dari Kreditur Bilateral, Kreditur Multilateral, dan Kreditur Swasta Asing (KSA). Pinjaman dari Kreditur Bilateral berasal dari pemerintah negara asing atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah negara asing yang memberikan pinjaman kepada pemerintah.

Contoh Kreditur Bilateral adalah JICA (Japan International Cooperation Agency), KfW (bank pembangunan dan investasi milik Negara Jerman), AFD (French Development Agency). Sedangkan, kreditur multilateral berasal dari lembaga keuangan internasional yang beranggotakan beberapa negara termasuk Indonesia, yang memberikan pinjaman kepada pemerintah. Contoh lembaga kreditur multilateral seperti World Bank, ADB (Asian Development Bank), IFAD (International Fund of Agricultural Development). Kreditur Swasta Asing (KSA) adalah lembaga keuangan asing, lembaga keuangan nasional, dan lembaga non keuangan asing yang berdomisili dan melakukan kegiatan usaha di luar wilayah Negara Republik Indonesia yang memberikan pinjaman kepada pemerintah berdasarkan perjanjian pinjaman tanpa jaminan dari Lembaga Penjamin Kredit Ekspor. Berdasarkan bentuk pinjaman, pinjaman luar negeri terbagi menjadi pinjaman tunai/program dan pinjaman kegiatan. Pinjaman tunai berbentuk devisa dan/atau rupiah yang digunakan untuk pembiayaan defisit APBN serta pengelolaan portofolio utang, sedangkan pinjaman kegiatan adalah bentuk pinjaman yang digunakan untuk membiayai kegiatan tertentu misalnya transportasi, energi, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

2. Pinjaman Dalam Negeri

Pinjaman Dalam Negeri (PDN) adalah pinjaman yang diperoleh dari pemberi pinjaman dalam negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu, sesuai dengan masa berlakunya. Ketentuan terkait tata cara pengadaan dan penerusan pinjaman dalam negeri oleh pemerintah diatur

lebih lanjut dalam PP No. 54 Tahun 2008. Pinjaman dalam negeri akan dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai alternatif sumber pembiayaan untuk pemenuhan defisit APBN, mendukung pemberdayaan produksi industri strategis dalam negeri, dan mendukung pembangunan infrastruktur.

2.2.3.2 Surat Berharga Negara (SBN)

Surat Berharga Negara diklasifikasikan ke dalam dua jenis yaitu Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Pada UU No. 24 Tahun 2002, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Surat Utang Negara adalah surat berharga berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing yang pembayaran bunga dan pokoknya dijamin oleh Negara Republik Indonesia, sesuai dengan masa berlakunya.

Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau dapat disebut juga Sukuk Negara berdasarkan UU No. 19 Tahun 2008 adalah Surat Berharga Negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap Aset SBSN. Adapun beberapa manfaat yang didapat dari diterbitkannya SBN yaitu sebagai instrumen fiskal, instrumen moneter, instrumen investasi, serta mendorong terciptanya acuan imbal hasil (*benchmark yield*) bagi penilai harga instrumen keuangan lainnya.

1. Surat Utang Negara

Berdasarkan jangka waktu jatuh temponya, SUN terbagi menjadi Obligasi Negara (ON) dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN). Surat Perbendaharaan Negara adalah SUN yang memiliki jangka waktu jatuh tempo kurang dari 12 bulan dengan pembayaran bunga secara diskonto dan di beberapa negara lebih

dikenal dengan sebutan T-Bills atau Treasury Bills, sedangkan Obligasi Negara adalah SUN yang memiliki waktu jatuh tempo di atas 12 bulan. Selain menerbitkan SUN di pasar domestik, pemerintah juga menerbitkan SUN dalam mata uang asing di pasar perdana internasional dan pasar perdana Jepang. Untuk Obligasi Negara terdapat Global Bonds yang diterbitkan dalam mata uang USD dan Euro serta Samurai Bonds yang diterbitkan dalam mata uang Yen Jepang. Berdasarkan jenis kupon yang diberikan, obligasi negara terbagi ke dalam dua jenis yaitu *fixed rate* (bunga kupon tetap) dan *variable rate* (bunga kupon berubah) serta digolongkan juga berdasarkan fiturnya yaitu *tradable* (dapat diperdagangkan) dan *non-tradable* (tidak dapat diperdagangkan).

2. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

Pada prinsipnya instrumen ini sama seperti surat konvensional, namun yang membedakan adalah adanya penggunaan konsep imbalan dan bagi hasil sebagai pengganti bunga adanya suatu transaksi pendukung (*underlying transaction*) berupa sejumlah tertentu aset negara yang menjadi dasar penerbitan sukuk serta adanya aqad atau perjanjian antara pihak yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Berdasarkan jangka waktu jatuh tempo SBSN terbagi menjadi Sukuk Negara (SBSN) jangka panjang dengan jatuh tempo lebih dari 12 bulan dan Surat Perbendaharaan Negara Syariah (SPN-S) dengan jatuh tempo di bawah 12 bulan.

2.3 Akuntansi Kewajiban

2.3.1 Pengertian Kewajiban

Kewajiban timbul sebagai konsekuensi atas pelaksanaan tugas atau tanggung jawab untuk bertindak yang terjadi di masa lalu. Kewajiban dapat timbul antara lain karena penggunaan pendanaan pinjaman yang berasal dari masyarakat, lembaga keuangan, entitas pemerintahan lain, atau dari lembaga internasional. Berdasarkan pada Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No. 09, kewajiban didefinisikan sebagai utang yang timbul dari peristiwa yang terjadi di masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah dan setiap kewajiban dapat dipaksakan menurut hukum sebagai konsekuensi dari kontrak yang mengikat atau peraturan perundang-undangan.

2.3.2 Klasifikasi Kewajiban

Kewajiban berdasarkan PSAP No. 09 diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yaitu kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Kewajiban jangka pendek adalah kewajiban yang diharapkan akan dibayar kembali dalam waktu dua belas bulan setelah tanggal pelaporan. Adapun yang termasuk ke dalam kewajiban jangka pendek pemerintah antara lain sebagai berikut:

- a. Utang Transfer;
- b. Utang Bunga;
- c. Utang Kepada Pihak Ketiga;
- d. Utang Perhitungan Pihak Ketiga;
- e. Utang Jangka Pendek Lainnya, yang terdiri atas Pendapatan Diterima Di Muka, Utang Biaya, dan Kewajiban Pada Pihak Lain;

- f. Surat Perbendaharaan Negara;
- g. Kewajiban Diestimasi; dan
- h. Kewajiban Kontijensi.

Kewajiban jangka panjang merupakan kewajiban yang diharapkan akan dibayar kembali atau jatuh tempo dalam waktu lebih dari dua belas bulan setelah tanggal pelaporan. Jenis-jenis kewajiban jangka panjang pemerintah antara lain sebagai berikut:

- a. Pinjaman Luar Negeri;
- b. Pinjaman Dalam Negeri;
- c. Utang Obligasi/Surat Utang Negara (SUN);
- d. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN);
- e. Utang Pembelian Cicilan;
- f. Utang Kemitraan;
- g. Utang Jangka Panjang Lainnya;
- h. Kewajiban yang timbul berdasarkan Tuntutan Hukum;
- i. Kewajiban Pemerintah terkait Pensiun; dan
- j. Kewajiban atas Kebijakan Pemerintah.

2.3.3 Perlakuan Akuntansi Kewajiban

Ketentuan terkait akuntansi kewajiban diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No. 09 serta dijelaskan lebih rinci pada Buletin Teknis No. 22 tentang Akuntansi Utang Berbasis Akrua.

Secara umum, pengakuan terhadap kewajiban diakui jika besar kemungkinan pengeluaran sumber daya ekonomi akan dilakukan untuk

menyelesaikan kewajiban yang ada sampai dengan saat tanggal pelaporan, dan perubahan atas kewajiban tersebut mempunyai nilai penyelesaian yang dapat diukur dengan andal. Kewajiban juga diakui ketika dana pinjaman telah diterima oleh pemerintah atau dikeluarkan oleh kreditur sesuai dengan kesepakatan, dan/atau pada saat kewajiban timbul.

Kewajiban pemerintah diukur dan dicatat sebesar nilai nominal. Apabila nilai dari kewajiban dalam mata uang asing, maka akan dilakukan penjabaran ke dalam mata uang rupiah dengan menggunakan kurs tengah bank sentral pada tanggal neraca. Nilai nominal atas kewajiban merupakan nilai pada saat pertama kali kewajiban pemerintah berlangsung. Aliran ekonomi setelahnya, seperti transaksi pembayaran, perubahan penilaian karena perubahan kurs valuta asing, dan perubahan lainnya selain perubahan nilai pasar, diperhitungkan dengan nilai tercatat kewajiban tersebut.

Penggunaan nilai nominal dalam menilai kewajiban mengikuti karakteristik dari masing-masing jenis kewajiban. Nilai nominal untuk utang pemerintah yang tidak diperjualbelikan (*non-traded debt*) seperti pinjaman bilateral, multilateral, dan lembaga keuangan internasional diukur sebesar pokok utang dan bunga sesuai yang diatur dalam kontrak perjanjian dan belum diselesaikan pada tanggal pelaporan. Nilai nominal untuk utang pemerintah yang diperjualbelikan (*traded debt*) seperti sekuritas utang pemerintah dinilai sebesar nilai pari (*original face value*) dengan memperhitungkan diskonto atau premium yang belum diamortisasi. Sekuritas utang pemerintah yang dijual sebesar nilai pari tanpa diskonto dan premium akan dinilai sebesar nilai pari, sedangkan sekuritas yang dijual dengan harga diskonto akan

bertambah nilainya dan sekuritas yang dijual dengan harga premium akan berkurang nilainya selama periode penjualan dan jatuh tempo. Premium ataupun diskonto yang belum diamortisasi nantinya akan disajikan pada akun terpisah.

Kewajiban pemerintah akan disajikan ke dalam neraca pada periode pelaporan dengan nilai yang handal serta diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Informasi-informasi yang harus disajikan dalam Catatan atas Laporan Keuangan adalah sebagai berikut:

- a. Jumlah saldo kewajiban jangka pendek dan jangka panjang yang diklasifikasikan berdasarkan pemberi pinjaman;
- b. Jumlah saldo kewajiban utang pemerintah berdasarkan jenis sekuritas dan jatuh temponya; dan
- c. Syarat-syarat dan konsekuensi perjanjian atas pembayaran utang tersebut.