

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Beberapa negara berkembang berpotensi supaya bisa mewujudkan pembangunan ekonomi yang cepat dan pertumbuhan ekonomi yang semakin baik. Dalam mempercepat pembangunan nasional, maka pemerintah membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Dari proses pembiayaan pembangunan ekonomi nasional, utang luar negeri (ULN) termasuk unsur yang tidak dapat dipisahkan, sebab dipergunakan agar target tingkatan pertumbuhan ekonomi bisa dicapai, khususnya negara Indonesia. Sumber dana dalam negeri bersumber dari beragam jenis devisa yang dihasilkan ekspor, pajak, dan dana dari dalam negeri yang lain, tentunya hal ini masih belum mampu memenuhi kebutuhan proses pembangunan karena memerlukan dana yang besar maka perlu ditutupi dengan melakukan pinjaman luar negeri. Hal ini dapat dikatakan bahwa adanya korelasi yang positif antara kesuksesan pembangunan ekonomi di tingkat makro dan kenaikan total utang luar negeri pemerintah (AS Fadillah & Sutjipto, 2018).

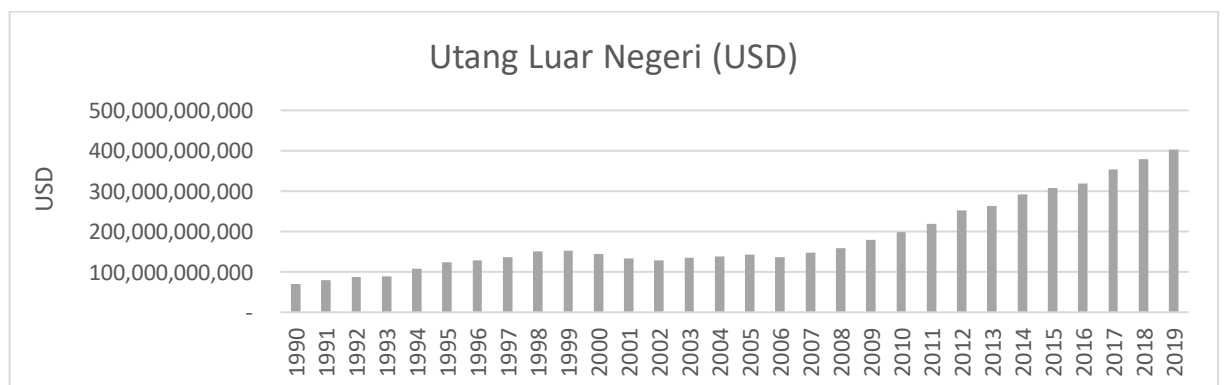
Dalam teori utang publik yang dikemukakan oleh Musgrave dan Musgrave menerangkan bahwa penyebab utang publik yang terjadi pada sebuah negara yakni dikarenakan terdapat kebijakan fiskal ekspansif berwujud defisit anggaran, dimana hal ini memerlukan sistem anggaran yang seimbang guna menyelenggarakan program pemerintah secara menyeluruh khususnya ketika resesi perekonomian tengah terjadi, untuk itu diperlukan kebijakan utang publik perlu diambil oleh pemerintah. Besarnya pengambilan utang dari pemerintah berhubungan erat dengan pertumbuhan ekonomi, dikarenakan jumlah pengambilan utang tersebut akan berpengaruh pada besarnya investasi yang masuk dan posisi liquiditas, akan tetapi hal yang lebih berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi yang tingkatan bunga terhadap utang yang dipinjam dan wajib dibayarkan oleh negara bersangkutan. Terdapat anggapan bahwasannya utang pemerintah yang didapat dari luar negeri menyebabkan bertambahnya beban pemerintah sebab setiap peningkatan utang yang didapat pemerintah maka pemerintah juga wajib membuat peningkatan ekspor

yang dilaksanakan sebagai upaya pembayaran utang pokok beserta utang pada bunganya (Musgrave & Musgrave, 2019).

Saat ini akumulasi utang luar negeri Indonesia sudah menjadi permasalahan yang serius bagi perekonomiannya. Bagi Indonesia, utang luar negeri telah menjadi masalah utama perekonomian setelah terjadinya guncangan ekonomi global. Beberapa tahun terakhir ini banyak terjadi gejolak ekonomi global yaitu, perlambatan ekonomi China, penurunan harga komoditas, perekonomian AS yang belum stabil, serta implikasi kebijakan yang ditimbulkan terhadap kondisi pasar keuangan dunia. Dari gejolak tersebut terdapat beberapa dampak yang terjadi pada Indonesia, sistem perekonomian Indonesia yang lambat, defisitnya neraca perdagangan, sektor keuangan yang semakin tidak stabil, serta terhambatnya pertumbuhan ekonomi.

Utang luar negeri yang diterima harus dimanfaatkan seefektif mungkin. Proyek-proyek dan sumber-sumber dananya benar-benar ditentukan secara selektif agar nantinya tidak memberatkan beban utang. Pinjaman luar negeri yang efektif tersebut dapat menjadi pendukung perekonomian sebuah negara yang terpengaruh kebijakan pemerintah, begitupun terkait bagaimana alokasi pinjaman yang sudah didapat. Peningkatan utang luar negeri mengambil peran utama di masa sekarang. Semua presiden ataupun pimpinan sebuah negara mempunyai perbedaan kebijakan setiap periodenya. Hal serupa juga terjadi pada kebijakan utang luar negeri yang dipraktekkan. Setiap presiden yang duduk di bangku kepemimpinan sekarang akan banyak terpengaruh adanya utang luar negeri dari presiden sebelumnya. Berikut ini utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1990-2019 (USD) :

Grafik 1. Utang Luar Negeri Indonesia Tahun 1990-2019



Sumber : World Bank, 2021

Retno Wulandari, 2021

ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI UTANG LUAR NEGERI DI INDONESIA

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi S1 Ekonomi Pembangunan

[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

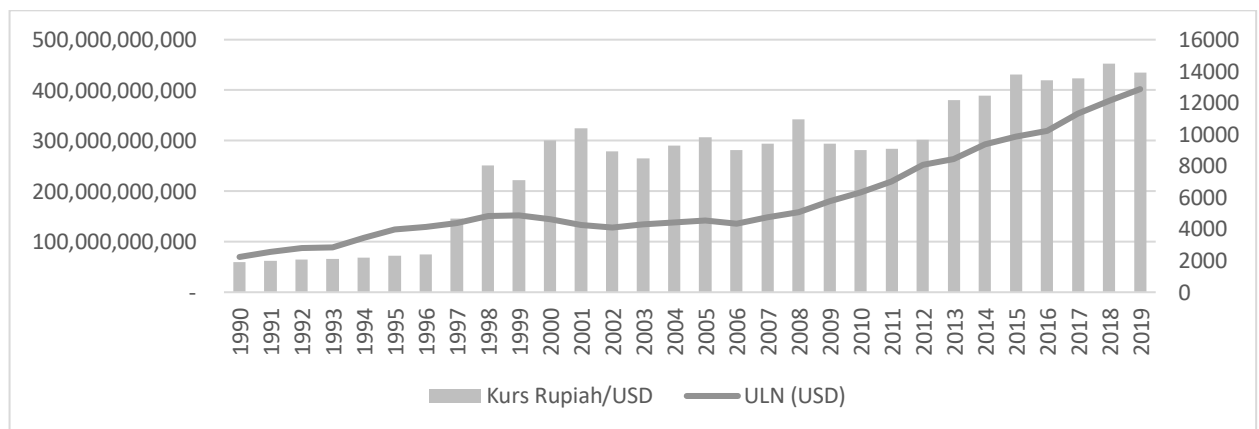
Berdasarkan grafik 1 menunjukkan bahwa ULN Indonesia terus meningkat setiap tahunnya yaitu dari utang pemerintah ataupun pihak swasta. Utang luar negeri Indonesia pada tahun 1990 totalnya USD 69.484.505.849 serta melesat jauh pada tahun 2019 mencapai USD 402.083.881.044, artinya kenaikan ini sangat meningkat signifikan. Tujuan pemerintah melakukan pinjaman luar negeri untuk merealisasikan program pemerintah, menjembatani kesenjangan tabungan dalam negeri dengan kebutuhan investasi, serta kesenjangan impor serta ekspor dalam proses pembangunan seperti pembangunan infrastruktur. Jumlah utang yang kian banyak menjadi resiko bagi sebuah negara, terutama negara berkembang yang akan berpotensi besar akan risiko ekonomi, termasuk secara moneter maupun makroekonomi. Utang luar negeri oleh sebagian negara berkembang dimanfaatkan guna mendorong pembangunan ekonominya masing-masing, walaupun tak jarang diantara mereka malah terperangkap pada utang luar negeri (*debt trap*) (Batubara & Saskara, 2015). Peristiwa krisis ekonomi pada tahun 1997-1998 sudah menjadi asal-muasal mengapa utang disorot amat tajam sehingga semakin meningkatnya ULN di Indonesia sebab dijadikan penutup defisit anggaran dan meningkatnya total ULN mengakibatkan pemerintah perlu melakukan utang luar negeri guna melunasi utang yang jauh tempo, besarnya jumlah beban ULN menjadi beban atas anggaran belanja dan pendapatan negara.

Utang luar negeri yang selalu meningkat disebabkan oleh pembiayaan belanja produktif untuk pembiayaan program pembangunan diantaranya pembangunan infrastruktur laut, jalan, dan lain-lain dengan menggunakan penerimaan negara dalam bentuk utang. Menurut Bank Indonesia, dengan total utang tersebut membuat rasio pada PDB menjadi 29,8 persen yang artinya angka tersebut hampir setengah dari total akumulasi pinjaman pemerintah daerah serta pusat yang mempunyai batasan yakni tidak lebih dari 60 persen dari PDB seperti yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2003, kondisi ini harus tetap terus waspada atas risikonya terhadap perekonomian seperti mencegah risiko gagal bayar utang luar negeri, jika negara Indonesia terus tergantung dan terlalu sering melakukan peminjaman dana dari luar negeri dengan nominal yang relatif besar, hal ini mengakibatkan perekonomian terganggu sebab bunga beserta utang pokok terus dibayar negara setiap tahunnya, utang yang besar mengakibatkan kondisi ini akan

memburuk pada tahun-tahun yang akan datang, bisa mengarahkan pada terjadinya krisis ekonomi.

Bagi sistem ekonomi sebuah negara, kurs merupakan salah satu indikator penting, sebab penentu kurs yakni penawaran dan permintaan yang ada di pasar. Kurs mampu mempengaruhi neraca berjalan ataupun variabel makro ekonomi yang lain (Juliannisa, 2020). Kurs sebagai salah satu alat untuk mengukur kondisi perekonomian suatu negara dan kurs juga mempunyai peranan terhadap pergerakan posisi utang luar negeri. Selaku negara yang menganut sistem nilai tukar mengambang, di Indonesia pun terjadi pergerakan kurs yang fluktuatif.

Grafik 2. Kurs Rupiah per USD Tahun 1990-2019



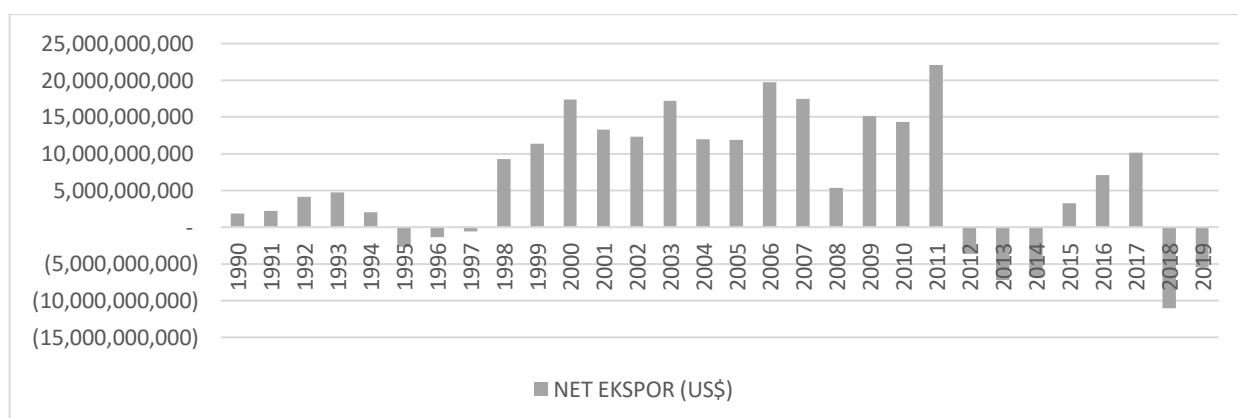
Sumber : Badan Pusat Statistik, 2021

Berdasarkan grafik 2 di atas menunjukkan bahwa nilai kurs rupiah terhadap USD berfluktuatif dan kurs di Indonesia semakin mahal harganya atau dengan kata lain kurs Indonesia mengalami depresiasi. Pada tahun 2018 kurs rupiah melemah sebesar Rp 14.481 per USD dan tahun 2018 kurs rupiah/USD sempat Rp. 15.200 per USD, depresiasi tersebut menempuh posisi terparah sepanjang rentan tahun 1990-2019 dikarenakan terjadinya ketidakstabilan ekonomi global dan perang dagang antara Amerika Serikat dengan China. Fenomena terjadi seperti halnya pada akhir tahun 2019 kurs rupiah terhadap USD apresiasi menjadi Rp 13.901 per USD diikuti dengan meningkatnya utang luar negeri, apresiasi kurs terjadi karena salah satunya didorong oleh pengurangan impor. Dalam suatu negara jika terjadi perubahan kondisi ekonomi suatu negara akan diikuti perubahan nilai tukar. Fluktuasi pada nilai tukar rupiah terhadap USD atau kurs mempunyai dampak pengaruh terhadap posisi utang luar negeri di sebuah negara secara signifikan. Saat

terjadinya krisis ekonomi yang menimpa Indonesia salah satu pemicu dari krisis tersebut yakni utang luar negeri, sehingga kurs rupiah terhadap USD depresiasi yang akan menimbulkan berbagai permasalahan terutama utang luar negeri yaitu berdampak pada pengeluaran rutin pemerintah. Musgrave dan Musgrave menyatakan bahwa utang publik yang dimiliki asing terdapat pembayaran cicilan bunga sekaligus pembayaran pokok pada utang luar negeri, sehingga jika melemahnya nilai tukar rupiah atau depresiasi maka akan menambah beban cicilan bunga serta pembayaran pokok pada utang luar negeri sebab utang luar negeri perlu dibayarkan dengan bentuk valuta asing (Widharma dkk., 2013).

Faktor lainnya terdapat pada perdagangan internasional yaitu ekspor maupun impor. Net ekspor ataupun disebut neraca perdagangan ialah selisih dari transaksi impor serta ekspor sebuah negara dengan kurun waktu tertentu. Berikut ini net ekspor di Indonesia tahun 1990-2019 (USD) :

Grafik 3. Net Ekspor Impor Indonesia Tahun 1990-2019



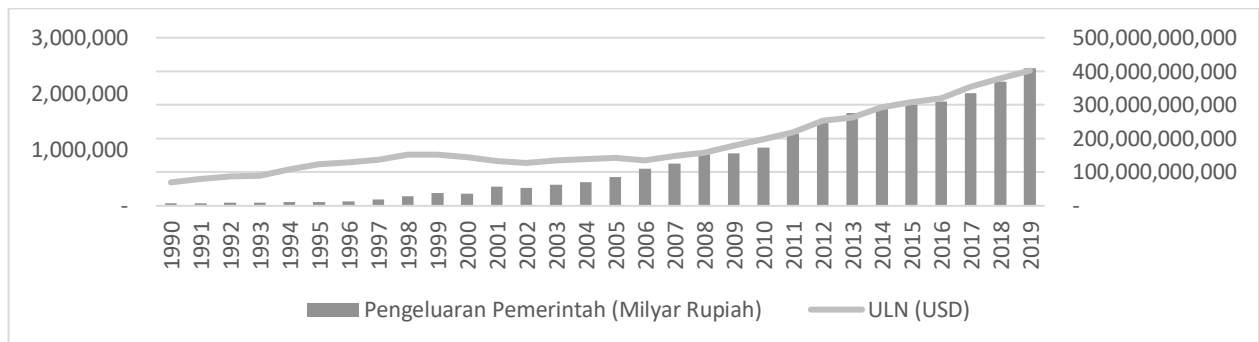
Sumber : World Bank, 2021

Berdasarkan grafik 3 di atas menunjukkan bahwa net ekspor dari tahun 1990-2019 mengalami fluktuasi yaitu ada yang defisit (impor melebihi ekspor) dan juga surplus (ekspor melebihi impor). Hasil net ekspor yang surplus sebagai bagian penerimaan sumber devisa yang dapat dipergunakan dalam pembayaran utang luar negeri tetapi utang tersebut terus meningkat. Fenomena yang terdapat pada penelitian ini seperti pada tahun 1998-1999 dan tahun 2007-2011 terlihat pada grafik 3 nilai net ekspor mengalami surplus dan utang luar negeri juga meningkat karena pemerintah sedang melakukan kebijakan meningkatkan nilai ekspor dan mengurangi impor yang terjadi pada krisis moneter sehingga kestabilan nilai rupiah

tetap terjaga dan kebijakan pemerintah melalui perdagangan luar negeri mengarahkan sebagai upaya pendukung agar daya saing global produk dalam negeri dapat meningkat serta ekspor dapat berperan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Nilai ekspor lebih kecil dari impor terjadi pada tahun 2012-2014 karena pada saat itu melemahnya beberapa komoditas ekspor Indonesia dan impor migas mengalami penurunan, karena kondisi pasar internasional yang tidak membaik dan meningkat lagi di 2015-2017 karena Indonesia sedang melakukan pembangunan sehingga membutuhkan bahan baku yang menyebabkan mengimpor barang dan meningkatkan ekspor. Disisi lain pada 5 (lima) tahun terakhir kinerja ekspor dan impor menurun namun nilai ekspor lebih kecil nilai impor sehingga net ekspor mengalami minus tahun 2018-2019 dan disertai utang luar negeri yang meningkat, tingginya nilai impor didorong tingginya permintaan pasar dalam negeri dan juga meningkatnya barang modal terutama untuk mendukung industri dan manufaktur, ekspor yang menurun karena pertumbuhan ekonomi global yang lambat khususnya di negara yang menjadi mitra dagang Indonesia, maka akibat nilai ekspor minus dari impor akan akan menjadi penambah beban utang luar negeri karena kewajiban dari pencicilan utang suatu negara tidak mampu dipenuhi dengan pendapatan dari ekspor yang lebih kecil dari impor. Teori Musgrave dan Musgrave yang menyatakan bahwa tiap kenaikan utang luar negeri pemerintah menuntut pemerintah agar menciptakan peningkatan ekspor atau adanya surplus pada net ekspor karena salah satu sumber devisa membayar utang pokok maupun utang pada bunganya. Tingginya utang luar negeri, bisa dikurangi dengan net ekspor pada neraca transaksi berjalan yang ditingkatkan.

Belanja negara untuk membayar jasa beserta barang sebagai kepentingan sebuah negara dinamakan pengeluaran pemerintah. Berikut ini pengeluaran pemerintah Indonesia tahun 1990-2019 (Milyar Rupiah):

Grafik 4. Pengeluaran Pemerintah Indonesia Tahun 1990-2019



Sumber : Kementerian Keuangan, 2021

Berdasarkan grafik 4 menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah dari tahun 1990-2019 cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2006 terjadi fenomena yang dimana pengeluaran pemerintah meningkat yang diikuti dengan utang luar negeri yang menurun, karena sumber pembiayaan diperluas untuk menghindari resiko panjang jatuh tempo, maka pemerintah melakukan kemandirian dana internal dalam membiayai belanja negara dan pergerakan nilai tukar rupiah yang dihadapi dengan tanpa harus menambah utang luar negeri. Teori Musgrave mengungkapkan bahwa perkembangan pengeluaran pemerintah dengan berbagai tahapan pembangunan ekonomi bisa digolongkan atas tahapan awal, menengah serta tahapan lanjutan, sehingga untuk pembangunan ekonomi dalam hal menyediakan prasarana membutuhkan biaya yang cukup besar yang tercatat pada anggaran belanja negara, oleh karenanya pemerintah melakukan peminjaman dana luar negeri. Pengeluaran pemerintah di sebuah negara yang kian tinggi akan membuat utang luar negeri kian meningkat karena pengeluaran pemerintah mendatangkan kontribusi pada besarnya utang luar negeri yang digunakan sebagai penutup defisit anggaran (Nugraha dkk, 2021).

Dapat dilihat dari perkembangannya dari sejumlah faktor yang mempengaruhi terhadap utang luar negeri seperti kurs, ekspor, impor, dan pengeluaran pemerintah yang telah mengambil peranan yang sangat penting dalam pergerakan posisi utang luar negeri. Alasan peneliti tertarik untuk meneliti penelitian ini dikarenakan secara teoritis bahwa kurs, impor, pengeluaran pemerintah berpengaruh positif terhadap utang luar negeri, dan ekspor berpengaruh negatif terhadap utang luar negeri. Hal tersebut didukung dengan riset yang

dilaksanakan (Febriannoor, 2016) yang mengungkap bahwasannya variabel kurs, ekspor, impor memiliki hubungan positif terhadap utang luar negeri di Indonesia. Penelitian berikutnya oleh (Sadim, 2019) yang menyebutkan bahwasannya variabel ekspor dan kurs memiliki hubungan terhadap utang luar negeri dengan positif. Merujuk riset yang dilaksanakan (Awan dkk, 2015) bahwasannya *exchange rate* memiliki hubungan *positive and significant* terhadap *external debt* akan tetapi bertentangan dengan riset yang dilaksanakan (AS Fadillah & Sutjipto, 2018) bahwasannya kurs memberi pengaruh signifikan dan negatif terhadap utang luar negeri, namun berbeda dengan riset (Afrianto dkk, 2017) yang mengemukakan bahwa variabel pengeluaran pemerintah memiliki pengaruh terhadap utang luar negeri dengan negatif dan signifikan, sementara variabel kurs positif dan tidak signifikan terhadap utang luar negeri. Riset yang dilaksanakan (Nugraha dkk, 2021) bahwasannya variabel kurs memiliki pengaruh terhadap utang luar negeri secara positif namun tidak signifikan, dan pada variabel pengeluaran pemerintah mempunyai pengaruh signifikan dan positif terhadap utang luar negeri, berbeda dengan riset yang dilaksanakan (Absa dkk, 2019) bahwa pengeluaran pemerintah tidak mempengaruhi utang luar negeri dengan signifikan. Pada variabel net ekspor dari hasil penelitian (Satrianto, 2016) bahwa net ekspor memberi pengaruh terhadap utang luar negeri dengan negatif dan signifikan, berbeda dengan riset (Saputra & Soelistyo, 2019) mengemukakan bahwasannya ekspor neto mempengaruhi utang luar negeri di Indonesia dengan positif dan tidak signifikan. Hal tersebut membuktikan bahwa terdapat beberapa penelitian ada yang bertolak belakang ataupun sejalan antar hasil penelitian dan teoritis, sehingga terdapat harapan penelitian disini bisa menjabarkan informasi atau penjelasan atas perbedaan penelitian tersebut. Mengacu latar belakang yang diuraikan sebelumnya, peneliti terdorong guna menyelenggarakan penelitian lebih lanjut berjudul **“Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri di Indonesia”**.

1.2. Perumusan Masalah

Utang luar negeri ialah bentuk alternatif pemerintah guna memenuhi modal untuk mendukung pembangunan ekonomi sehingga menyebabkan utang luar negeri setiap tahunnya mengalami peningkatan dengan kondisi ekonomi suatu negara yang

mengalami perubahan, maka utang luar negeri secara langsung serta tidak langsung akan berkenaan dengan perubahan nilai tukar (kurs), net ekspor (ekspor dan impor), dan pengeluaran pemerintah. Nilai impor negara yang melebihi ekspor membuat kurs akan mengalami peningkatan dimana terjadi depresiasi pada mata uangnya, sehingga fluktuasi nilai tukar rupiah pun berdampak bagi posisi pinjaman luar negeri sebuah negara sebab pengambilan utang luar negeri oleh pemerintah yakni berupa valuta asing, salah satunya berdampak pada pembiayaan bunga dan cicilan pada pinjaman luar negeri, apabila nilai tukar rupiah melemah, maka akan dapat mengakibatkan tingginya pembayaran utang luar negeri. Pengeluaran pemerintah adalah belanja negara untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Pengeluaran pemerintah di Indonesia lebih besar dari penerimaan negara, sehingga tentunya akan memerlukan utang luar negeri guna menjadi penutup defisit anggaran. Berdasarkan dari latar belakang yang dikemukakan di atas, maka peneliti dapat menarik perumusan masalah di atas adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kurs berpengaruh terhadap utang luar negeri di Indonesia periode 1990-2019?
- b. Bagaimana ekspor berpengaruh terhadap utang luar negeri di Indonesia periode 1990-2019?
- c. Bagaimana impor berpengaruh terhadap utang luar negeri di Indonesia periode 1990-2019?
- d. Bagaimana pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap utang luar negeri di Indonesia periode 1990-2019?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Kurs terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia tahun 1990-2019.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Ekspor terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia tahun 1990-2019.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Impor terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia tahun 1990-2019.

- d. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Utang Luar Negeri di Indonesia tahun 1990-2019.

1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian yang akan dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi penambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti dan pembaca terkait berbagai faktor yang mempengaruhi utang luar negeri mencakup kurs, ekspor, impor, dan pengeluaran pemerintah di Indonesia serta terdapat harapan pula penelitian yang dihasilkan secara teoritis bisa dijadikan sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang peneliti dapatkan selama di dalam perkuliahan ditempuh.

- b. Manfaat Praktis

- 1) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu bentuk bahan evaluasi dan gambaran mengenai pengimplementasikan kebijakan yang tepat untuk mengalokasikan utang luar negeri Indonesia.

- 2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan bisa mendatangkan pengetahuan dan informasi kepada masyarakat dalam mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh pada utang luar negeri antara lain kurs, ekspor, impor, dan pengeluaran pemerintah.

- 3) Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan bisa menjadikan kontribusi agar teori bisa terus berkembang dan dijadikan bahan acuan mengenai faktor-faktor yang berpengaruh pada utang luar negeri di Indonesia seperti kurs, ekspor, impor, dan pengeluaran pemerintah bagi peneliti berikutnya yang akan mengkaji penelitian sejenis.