

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

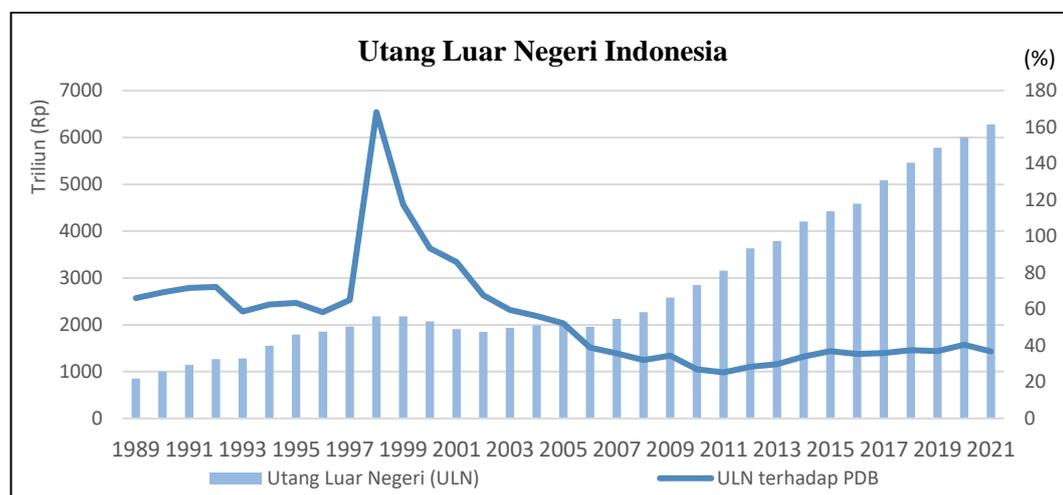
Proses pembangunan negara membutuhkan pembiayaan yang besar, sumber pembiayaan terbesar pada umumnya berasal dari pendapatan dalam negeri berupa penerimaan pajak dan penerimaan non pajak, namun yang kita ketahui, sumber penerimaan negara yang ada seringkali tidak mampu menutupi semua kebutuhan pengeluaran pemerintah dalam menggerakkan pembangunan, sehingga negara dihadapkan pada kondisi ketidakseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan negara.

Menurut Chenery and Strout (1966) dalam model dua jurang (*two gap models*), terdapat dua jenis kondisi ketidakseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan yang dapat dialami negara, yaitu kesenjangan antara kebutuhan investasi dan tabungan ($I - S$) dan kesenjangan antara ekspor dan impor atau jurang devisa ($M - X$). Defisit tabungan dan defisit devisa adalah dua kendala yang terpisah dan independen yang seringkali menghalangi negara berkembang dalam mencapai target tingkat pertumbuhan yang direncanakan. Chenery menilai bahwa bantuan atau utang luar negeri merupakan suatu cara untuk mengatasi kedua kondisi kesenjangan tersebut dalam mencapai target laju pertumbuhan ekonomi (Fahlepi & Syaparuddin, 2019). Porsi pembiayaan pembangunan yang sangat besar berasal dari utang luar negeri juga memiliki risiko, terutama ketika kewajiban pembayaran utang dan bunga yang menyertainya melebihi apa yang dapat diakomodasi oleh batas kemampuan neraca pembayaran (*balance of payments constraints*) negara tersebut.

Menurut teori yang dikemukakan oleh Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave (1989) dalam buku berjudul "*Public Finance in Theory and Practice*", penggolongan perkembangan tahapan pembangunan ekonomi negara dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu tahapan awal, tahapan menengah, dan tahapan lanjutan. Pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang yang mulai memasuki tahapan lanjutan akan menyebabkan meningkatnya pengeluaran pemerintah dalam anggaran belanja negara guna mendanai investasi dan menyediakan prasarana,

namun negara berkembang juga seringkali mengalami masalah keterbatasan dana akibat rendahnya penerimaan negara, sehingga untuk mengatasinya pemerintah perlu melakukan peminjaman dana luar negeri. Pengeluaran pemerintah di sebuah negara yang semakin tinggi akan membuat utang luar negeri semakin meningkat karena pengeluaran pemerintah mendatangkan kontribusi pada besarnya utang luar negeri yang digunakan sebagai penutup ketidakseimbangan fiskal (Nugroho, 2021). Utang luar negeri cenderung dipilih negara berkembang karena sifatnya yang instan untuk digunakan secara langsung dalam mendanai pembangunan serta seringkali bisa mendatangkan sumber daya tambahan untuk mendorong investasi.

Indonesia yang saat ini sedang gencar melakukan pembangunan infrastruktur, lapangan kerja, dan perbaikan iklim investasi, tentunya memerlukan sumber pembiayaan yang besar, akan tetapi permasalahan umum yang dihadapi oleh negara berkembang tak terkecuali Indonesia adalah terjadinya kondisi defisit fiskal dimana pendapatan pemerintah yang berasal dari dalam maupun luar negeri seperti halnya yang diperoleh dari pajak, investasi, maupun ekspor belum mampu untuk mendanai berbagai pengeluaran pemerintah dalam menggerakkan pembangunan, sehingga untuk menutupi defisit yang terjadi digunakan pembiayaan utang luar negeri.



Sumber: World Bank, 2022

Grafik 1. Utang Luar Negeri Indonesia Tahun 1989-2021

Berdasarkan grafik 1, terlihat bahwa jumlah pembiayaan utang luar negeri Indonesia terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Rasio Utang Luar Negeri (ULN) terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia selama tahun 1989-2021

terhitung memiliki nilai rata-rata sebesar 55,57%, sementara dalam dua dekade terakhir yang terhitung sejak tahun 2001-2021, rata-rata rasio ULN terhadap PDB berada pada kisaran 39%. Artinya, selama kurun waktu tersebut ULN Indonesia telah melebihi dua pertiga dari porsi pembiayaan utang terhadap PDB yang diperbolehkan sesuai amanat dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu tidak melebihi batas 60% dari PDB. Peruntukan pembiayaan ULN Indonesia selama kurun waktu tersebut umumnya didominasi oleh 5 (lima) sektor utama, yakni sektor jasa keuangan dan asuransi dengan rata-rata porsi terhadap total ULN pertahun sebesar 19,58%, sektor industri pengolahan sebesar 10,31%, sektor pengadaan listrik, gas, uap / air panas dan udara sebesar 8,91%, sektor jasa kesehatan dan kegiatan sosial sebesar 8,55%, dan sektor pertambangan dan penggalian dengan rata-rata porsi terhadap total ULN pertahunnya sebesar 8,42% (Bank Indonesia & Kementerian Keuangan RI, 2022).

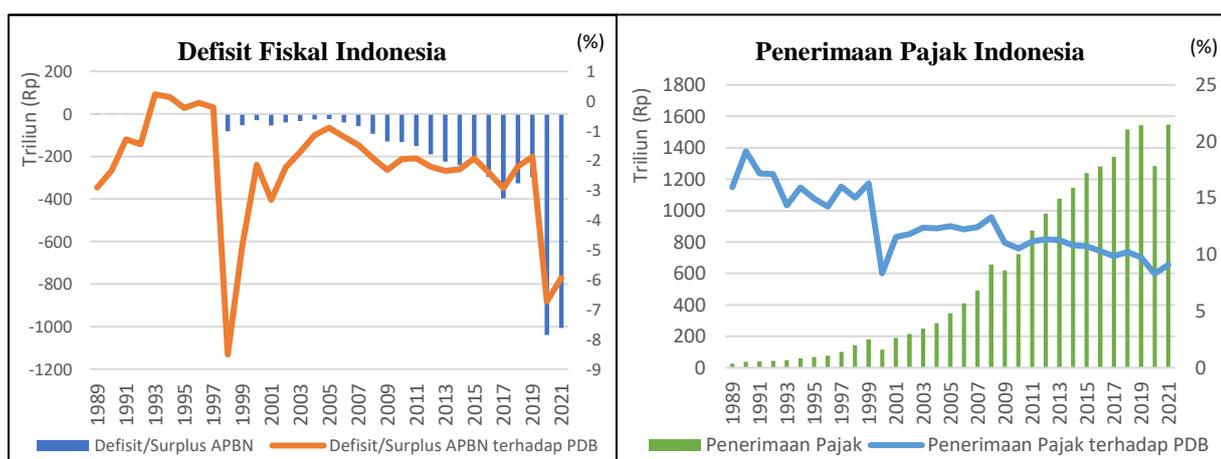
Terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997-1998 merupakan awal mula mengapa utang disorot begitu tajam dengan semakin meningkatnya ULN Indonesia secara drastis guna menutup defisit anggaran. Total ULN yang terus meningkat menyebabkan pemerintah perlu kembali menarik utang luar negeri baru untuk membayar kewajiban pencicilan utang. Besarnya jumlah beban ULN tersebut menjadi beban atas anggaran belanja dan pendapatan negara (Wulandari et al., 2022). Pasca terjadinya krisis, rasio ULN terhadap PDB secara berangsur-angsur mengalami perbaikan yang ditunjukkan dari adanya tren penurunan setiap tahunnya sejak tahun 1998-2008, dimana pada tahun 1998 mencapai 168,2% terhadap PDB menjadi hanya 32,09% terhadap PDB di tahun 2008, kemudian pada tahun 2011-2020, terlihat bahwa kembali terjadi tren kenaikan rasio ULN terhadap PDB dari awalnya sebesar 25,30% menjadi 40,54% di tahun 2020.

Gejolak global yang baru-baru ini terjadi telah mengekspos kerentanan Indonesia, khususnya ketergantungan Indonesia pada aliran modal utang luar negeri yang meningkat untuk membiayai defisit fiskal. Pada tahun 2020, tingkat ULN terhadap PDB Indonesia tercatat mencapai yang tertinggi sejak tahun 2006 yaitu sebesar 40,54% terhadap PDB. Peningkatan ULN tersebut disebabkan penerimaan yang berkurang akibat gejolak ekonomi dan peningkatan kebutuhan pada sektor

kesehatan dan program bantuan sosial dalam rangka menanggulangi dampak pandemi Covid-19.

Meningkatnya rasio ULN Indonesia mengakibatkan beban pembayaran utang Indonesia semakin besar, sehingga meskipun pada tahun 2021 terjadi penurunan rasio ULN terhadap PDB dibandingkan dengan tahun sebelumnya, namun penambahan total ULN di tahun tersebut tetap tinggi. Tren peningkatan total nominal ULN Indonesia secara konsisten telah terjadi sejak tahun 2006, sementara secara rasio terhadap PDB tren peningkatan mulai dialami Indonesia sejak tahun 2011. Dengan terjadinya tren peningkatan utang luar negeri secara berturut-turut selama satu dekade terakhir, Indonesia tentu perlu mewaspadai terjadinya ketergantungan terhadap pembiayaan utang luar negeri, sebab utang luar negeri adalah faktor yang dapat mendorong sekaligus dapat merugikan perekonomian.

Utang luar negeri dapat mendorong perekonomian apabila utang-utang tersebut digunakan untuk menciptakan lapangan kerja, meningkatkan investasi, dan pembangunan berbagai infrastruktur dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan. Dapat menjadi penghambat pertumbuhan ekonomi, jika pembiayaan utang tersebut tidak dimanfaatkan secara maksimal yang akhirnya hanya akan menyebabkan kenaikan tingkat konsumsi tanpa disertai peningkatan output dan menimbulkan inflasi, sementara pada saat yang sama pemerintah tetap harus menanggung konsekuensi berupa beban pembayaran dan bunga yang semakin meningkat (Cahyaningrum, 2022).



Sumber: Kementerian Keuangan RI, 2022

Grafik 2. Defisit Fiskal dan Penerimaan Pajak Indonesia Tahun 1989-2021

Friska Cahya Yumanda, 2023

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]

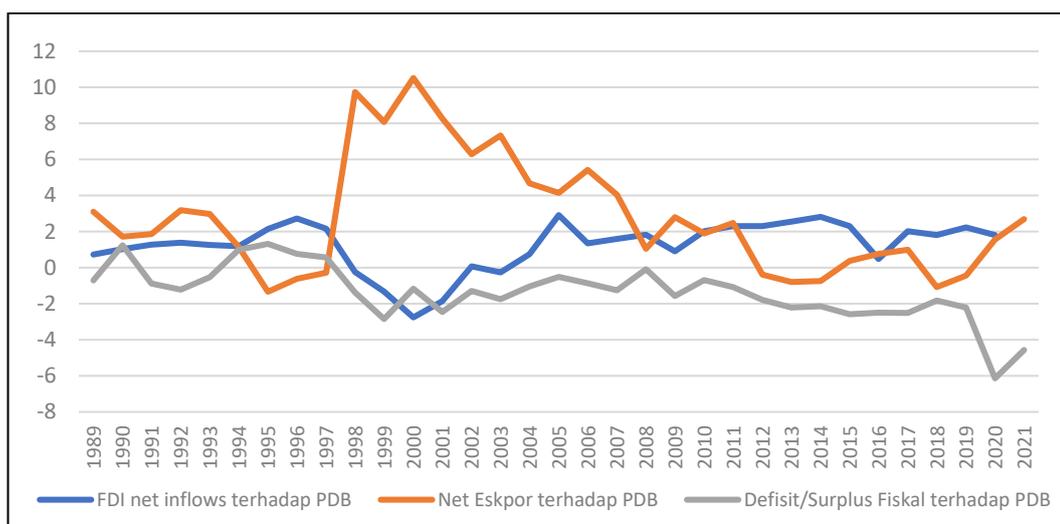
Peningkatan ULN merupakan dampak dari penggunaan pembiayaan utang untuk menutupi defisit, sebab tabungan pemerintah yang salah satunya berasal dari penerimaan pajak, tidak cukup untuk membiayai kebutuhan investasi. Pajak yang termasuk ke dalam pos penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 16 Tahun 2009, dapat dimanfaatkan sebagai sumber penerimaan untuk menutupi kebutuhan defisit anggaran pemerintah (Suryani, 2017). Di Indonesia, tingkat penerimaan pajak terhadap PDB selama 33 tahun terakhir memiliki nilai rata-rata sebesar 12,73% pertahunnya dengan perkembangan tingkat penerimaan pajak terhadap PDB yang cenderung mengalami tren penurunan setiap tahunnya.

Berdasarkan grafik 2, sejak tahun 1997-2021 Indonesia secara terus-menerus mengalami defisit fiskal, meskipun rasio defisit fiskal yang terjadi di Indonesia tidak pernah melebihi batas 3% dari PDB sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, dengan pengecualian pada tahun 2020 dan 2021 akibat terjadinya pandemi. Rasio defisit yang mencapai 6,73% terhadap PDB pada tahun 2020 disebabkan adanya penurunan pendapatan negara yang pada tahun sebelumnya sebesar Rp1.960,6 menjadi Rp1.647,7 triliun, serta peningkatan belanja pemerintah menjadi Rp2.595,5 triliun dari yang sebelumnya Rp2.309,3 triliun. Terjadinya defisit APBN sebesar Rp1.039,2 triliun pada tahun 2020 kemudian memaksa pemerintah melakukan pembiayaan utang yang lebih tinggi untuk menutupi defisit anggaran.

Dengan pertumbuhan utang yang terus meningkat diiringi penurunan penerimaan negara salah satunya yang berasal dari pajak, maka berpotensi dapat mempengaruhi kemampuan membayar kewajiban pencicilan utang dan memperbesar risiko negara harus menarik utang baru untuk melunasi utang jatuh tempo (Yonimurwanto & Pratama, 2017).

Fenomena yang menarik dalam penelitian ini terjadi pada tahun 2001, 2006, 2007, dan 2008, dimana rasio defisit fiskal dalam APBN Indonesia terhadap PDB bertambah dibandingkan dengan tahun sebelumnya, namun rasio utang luar negeri terhadap PDB justru menurun, kemudian pada tahun 1990, 1991, 2014, 2015, 2018 dan 2019 defisit fiskal mengalami penurunan, namun rasio utang luar negeri Indonesia meningkat.

Terjadinya peningkatan utang luar negeri pemerintah menuntut pemerintah agar menciptakan keadaan surplus pada net ekspor serta mendorong peningkatan investasi yang merupakan salah satu sumber devisa untuk membayar utang pokok beserta bunganya. Tingginya utang luar negeri, dapat dikurangi dengan mendorong peningkatan net ekspor dan peningkatan investasi, salah satunya investasi yang berasal dari *Foreign Direct Investment* (FDI). FDI merupakan aliran modal asing yang ditanamkan langsung pada sektor atau perusahaan, namun dalam konteks makroekonomi, secara agregat dalam cakupan wilayah negara tingkat FDI akan mempengaruhi perekonomian negara penerima FDI dalam banyak hal, salah satunya dalam menutupi kebutuhan pendanaan yang berasal dari pinjaman luar negeri. Melalui arus industrialisasi dan modernisasi yang masuk, FDI juga dapat memberikan kontribusi positif dalam meningkatkan kepercayaan kreditur untuk mengalirkan dana pinjaman kepada negara penerima FDI (Wulandari et al., 2022).



Sumber: World Bank, 2022

Grafik 3. *Foreign Direct Investment*, Net Ekspor, dan Defisit Fiskal Indonesia Tahun 1989-2021

Berdasarkan grafik 3, diketahui bahwa selama tahun 1989-2021, aliran masuk FDI di Indonesia secara rata-rata hanya menyumbang sebesar 1,22% dari PDB. Nilai tersebut tentunya sangat jauh dari cukup untuk menutupi kebutuhan pembiayaan utang luar negeri Indonesia yang secara rata-rata mencapai lebih dari 50% terhadap PDB setiap tahunnya. Kondisi net ekspor juga tidak jauh berbeda, dengan nilai rata-rata sebesar 2,77% terhadap PDB. Artinya, secara rata-rata Indonesia mengalami surplus neraca perdagangan atau menghasilkan ekspor yang

Friska Cahya Yumanda, 2023

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]

lebih besar dari impor sebanyak hanya kurang dari 3% terhadap PDB setiap tahunnya.

Terdapat fenomena menarik yang terjadi pada perkembangan FDI dan net ekspor Indonesia, dimana pada tahun 2011, 2012, 2013, dan 2016 rasio FDI Indonesia terhadap PDB terus mengalami peningkatan sementara rasio utang luar negeri terhadap PDB juga meningkat, kemudian pada tahun 2014, 2015, dan 2016 Indonesia secara berturut-turut mengalami surplus dan kenaikan net ekspor namun pada saat yang sama utang luar negeri juga meningkat. Perubahan rasio FDI dan net ekspor terhadap PDB cenderung selalu mengalami fluktuasi setiap tahunnya, sementara nilai pembiayaan utang luar negeri Indonesia mengalami pergerakan yang cukup konsisten, yaitu dengan tren menurun selama 1998-2011 kemudian cenderung mengalami tren kenaikan sejak 2011-2020. Artinya, FDI dan net ekspor mengalami fluktuasi yang relatif tidak searah dengan utang luar negeri.

Peningkatan impor merupakan tanda yang baik bagi perekonomian, sebab dapat mendorong peningkatan ekspor dan investasi asing. Impor yang dimaksud disini adalah jenis impor yang digunakan untuk kegiatan investasi dan belanja modal seperti untuk pembelian alat-alat maupun bahan baku, pembangunan infrastruktur, pengembangan teknologi, dan penguatan iklim investasi, bukan untuk impor konsumsi semata. Biaya dari peningkatan impor tersebut kemudian dapat ditutupi dengan peningkatan ekspor dan investasi asing. Permasalahan utama yang perlu dikhawatirkan oleh Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya terkait defisit anggaran dan pembiayaan utang bukanlah impor yang berlebihan sehingga menyebabkan defisit, akan tetapi karena tidak diimbangi dengan peningkatan ekspor dan FDI yang dapat menjadi salah satu solusi untuk menutupi defisit dan biaya impor tersebut (World Bank, 2018).

Adapun beberapa penelitian telah dilakukan sebelumnya untuk mencari tahu tentang pengaruh defisit fiskal, FDI dan net ekspor terhadap utang luar negeri sebagaimana dilakukan oleh Neng Dilah Nur Fadillah dan Sutjipto (2018), Wulandari et al. (2022), Saputra et al. (2019), Rahayu et al. (2021), Fahlepi & Syaparuddin (2019), Waheed (2017), Abbas et al. (2020), Beyene & Kotosz,(2020), Gokmenoglu dan Rafi (2018), dan Mohamed Omar dan Isse Ibrahim (2021) menemukan bahwa terdapat pengaruh dari variabel-variabel bebas terhadap

variabel terikat yaitu utang luar negeri. Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, peneliti terdorong untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri di Indonesia**”.

I.2 Perumusan Masalah

Utang luar negeri memiliki aspek positif dan negatif. Aspek positifnya dalam jangka pendek dapat menstimulasi pertumbuhan ekonomi negara, sedangkan dalam jangka panjang memiliki aspek negatif dapat menyebabkan akumulasi utang luar negeri terus menumpuk sehingga mendorong negara untuk terus menarik utang luar negeri baru guna melunasi utang yang jatuh tempo. Akumulasi utang luar negeri yang terdiri atas angsuran pokok dan bunganya yang semakin tahun bertambah bersamaan dengan meningkatnya nominal utang luar negeri pemerintah, tentu akan menjadi beban yang memberatkan bagi APBN dan generasi masyarakat masa depan.

Banyak negara yang gagal dalam mendorong perekonominya melalui utang disebabkan ketidakberhasilan negara-negara tersebut dalam manajemen utang secara maksimal serta akibat sudah terlalu beratnya akumulasi beban utang yang harus dipikul, sementara pada saat yang sama penerimaan negara yang lemah semakin menyebabkan negara kesulitan dalam menjaga komitmen pinjaman. Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penting untuk meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi utang luar negeri Indonesia sehingga dapat mengantisipasi terjadinya risiko pembengkakan utang luar negeri di masa mendatang, salah satunya dengan menjaga dan mengendalikan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Menurut Tambunan dalam (Pellu, 2019) beberapa faktor yang mempengaruhi Utang Luar Negeri (ULN) suatu negara di antaranya adalah defisit anggaran pemerintah, *foreign direct investment*, dan net ekspor.

Defisit fiskal merupakan salah satu faktor yang dapat menambah nilai ULN Indonesia karena ULN merupakan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi kondisi defisit fiskal, yaitu pada saat kebutuhan pengeluaran negara lebih besar dari penerimaan negara. Penerimaan negara yang meningkat seperti halnya yang berasal dari *foreign direct investment* maupun surplus perdagangan luar negeri atau net ekspor, juga dapat menjadi sumber pembiayaan yang dapat menutupi kesenjangan pembiayaan pemerintah sehingga dapat mengurangi nilai ULN.

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah dijelaskan, peneliti merumuskan masalah yang ada sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh variabel defisit fiskal terhadap utang luar negeri Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh variabel *foreign direct investment* terhadap utang luar negeri Indonesia?
3. Bagaimana pengaruh variabel net ekspor terhadap utang luar negeri Indonesia?

I.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari disusunnya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh dari variabel defisit fiskal terhadap utang luar negeri Indonesia.
2. Menganalisis pengaruh dari variabel *foreign direct investment* terhadap utang luar negeri Indonesia.
3. Menganalisis pengaruh dari variabel net ekspor terhadap utang luar negeri Indonesia.

I.4 Manfaat Penelitian

Tersusunnya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Menambah pengetahuan dan wawasan terkait faktor-faktor yang dapat mempengaruhi utang luar negeri di Indonesia, serta dapat dimanfaatkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Pemerintah

Memberikan sumbangan pemikiran dan gagasan mengenai upaya yang harus dilakukan untuk memperbaiki kinerja defisit fiskal dan pengendalian pembiayaan utang luar negeri sekaligus dapat menjadi acuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan pembiayaan yang sehat di masa mendatang.

b) Bagi Peneliti

Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian serupa dan menambah wawasan yang berguna dalam mencermati kondisi dan fenomena yang terjadi di Indonesia.

c) Bagi masyarakat

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap risiko pembiayaan utang luar negeri dan kondisi APBN Indonesia.