

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia memiliki berbagai potensi serta tantangan untuk merancang masa depan perekonomiannya (Purwadinata & Batilmurik, 2024, hlm. 178). Anis, Putra, dan Lastri (2020, hlm. 351) menyatakan bahwa pada umumnya, negara-negara berkembang akan bergantung pada pinjaman eksternal demi mendapat dana yang selanjutnya dijadikan modal untuk membangun perekonomian. Namun, jika suatu negara sudah ketergantungan pada utang luar negeri, krisis ekonomi dapat terjadi (Anis, dkk., 2020, hlm. 351). Danish, Jamshaid, dan Shahzadi (2022, hlm. 341) bahkan menyebut bahwa utang luar negeri adalah permasalahan yang selalu diperdebatkan oleh para pemangku kebijakan, peneliti, maupun prediktor karena pengaruhnya terhadap perekonomian suatu negara.

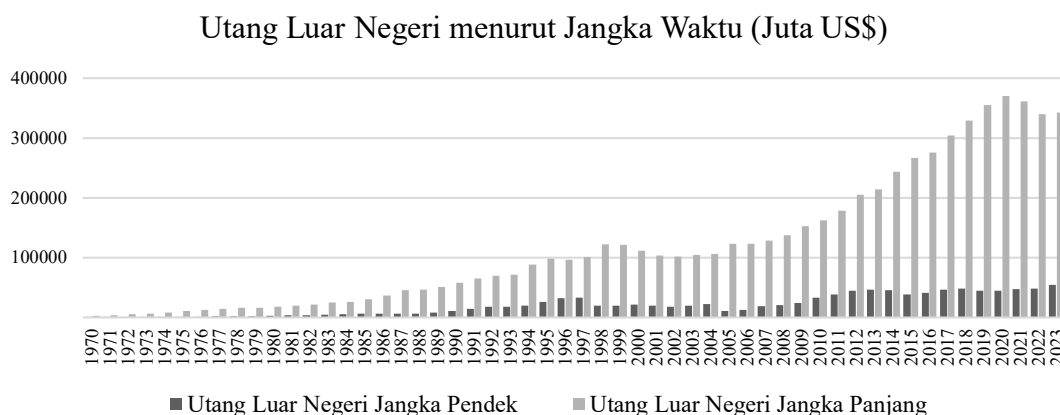
Cholifihani (dalam Danish, Jamshaid, dan Shahzadi, 2022, hlm. 343) juga mengungkapkan bahwa penumpukan utang di suatu negara bisa menyebabkan sebagian besar pengeluaran negara dan pendapatan devisa negara menjadi terpaku untuk membayar beban utang. Menurut Krugman (dalam Youssef, 2024, hlm 92-93), pinjaman yang berlebih dapat menyebabkan *debt overhang*, yaitu kondisi di mana utang luar negeri yang menumpuk akan menjadi beban warisan dan mengakibatkan penurunan kepercayaan negara kreditur terhadap kemampuan negara debitur dalam melunasi utangnya. Melalui efek *crowding out* dan *debt overhang*, utang luar negeri mampu memberi dampak buruk pada investasi dan pertumbuhan ekonomi (Beyene dan Kotosz, 2020, hlm. 314).

Bank Indonesia melaporkan bahwa posisi utang luar negeri Indonesia pada triwulan I 2025 mencapai Rp7.144,6 triliun. Jumlah tersebut menunjukkan peningkatan sebesar 6,4% apabila dibandingkan dengan posisi pada triwulan sebelumnya, yaitu triwulan IV 2024 yang tercatat sebesar Rp7.058 triliun. Jika dibandingkan dengan satu dekade sebelumnya, yakni pada tahun 2015 ketika utang luar negeri Indonesia masih berada di angka Rp4.121,9 triliun, maka dapat dilihat bahwa utang luar negeri Indonesia telah mengalami kenaikan yang cukup besar, yaitu sebesar 73,33%.

Lebih jauh lagi, jika ditarik ke awal periode penelitian ini, yaitu tahun 1970, di mana utang luar negeri Indonesia hanya berjumlah Rp1.245,5 triliun, maka hingga tahun 2023 utang luar negeri tersebut telah melonjak hingga 4.966.570% menjadi Rp6.185,8 triliun. Dari data tersebut, ke depannya Indonesia diprediksi akan tetap menambah utang luar negerinya karena Kementerian Keuangan Republik Indonesia sendiri menyebutkan bahwa model kebijakan yang pemerintah Indonesia gunakan adalah fiskal ekspansif, yaitu menggunakan sumber pembiayaan lain termasuk utang luar negeri untuk menambah anggaran kekurangan dari belanja negara. Masalahnya utang luar negeri pemerintah ini didominasi oleh utang jangka panjang seperti digambarkan dalam Gambar 1.1.

Karakteristik utang jangka panjang ini mengartikan bahwa kewajiban pembayaran pokok beserta bunga tidak dapat diselesaikan dalam waktu singkat, melainkan harus dipenuhi dalam jangka waktu yang panjang pula. Akibatnya, pemerintah perlu secara konsisten mengalokasikan sebagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang tersebut beserta bunga yang menyertainya. Beban pembayaran bunga ini dapat terlihat dari realisasi pembayaran bunga utang luar negeri Indonesia pada tahun 2024 yang mencapai Rp44,6 triliun. Angka ini menunjukkan peningkatan sebesar 199,3% apabila dibandingkan dengan pembayaran bunga utang luar negeri pada tahun 2014 yang hanya sebesar Rp14,9 triliun. Peningkatan yang hampir mencapai tiga kali lipat dalam jangka waktu sepuluh tahun ini mengindikasikan adanya ketergantungan yang semakin besar terhadap pembiayaan

berbasis utang, sekaligus menandakan potensi risiko fiskal di masa depan apabila beban pembayaran utang beserta bunganya terus mengalami tren kenaikan tanpa diimbangi dengan peningkatan kapasitas penerimaan negara.



Gambar 1. 1 Utang Luar Negeri Indonesia menurut Jangka Waktu 1970-2023

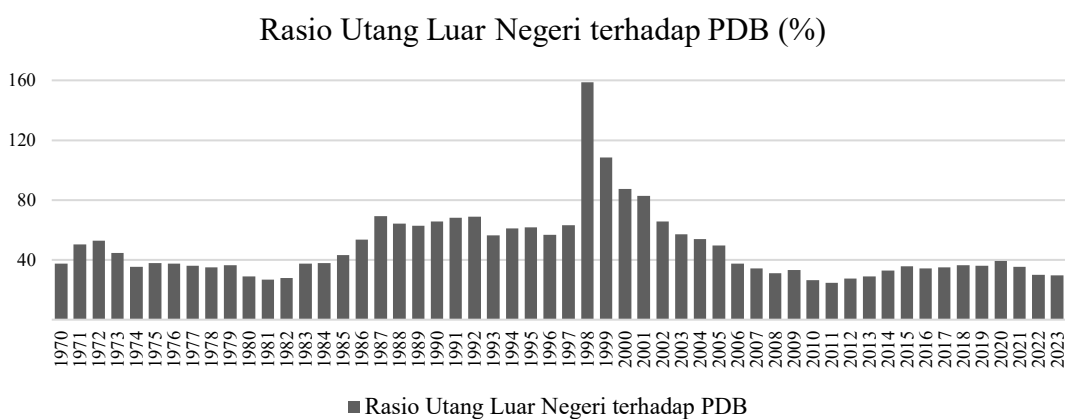
Sumber: World Bank

Utang luar negeri akan berdampak pada penghambatan perekonomian jika melampaui *Debt Service Ratio* (DSR), atau batas rasio yang digunakan untuk mengukur kemampuan suatu negara atau perusahaan dalam membayar kewajiban utangnya dibandingkan dengan pendapatan yang dimiliki. Jika DSR semakin tinggi, maka semakin tinggi pula sumber daya yang harus dialokasikan demi membayar utang pokok dan bunga utang yang nantinya akan mengambil jatah alokasi dana untuk pengembangan perekonomian. Selain tidak akan mampu mengalokasikan dana untuk pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan masyarakat di negara tersebut bisa terancam oleh ketidakmerataan ekonomi (Darmawan, 2022, hlm. 67).

Analisis IMF (2002, hlm. 25) menyebut bahwa rasio utang luar negeri yang sesuai untuk dijadikan tolak ukur kemampuan suatu negara untuk melunasi utangnya adalah 40% terhadap PDB. Studi dari PBB (2013, hlm. 2) juga menyatakan ambang batas 40% merupakan ambang batas yang disarankan bagi negara berkembang dan negara dengan ekonomi yang sedang tumbuh, sementara ambang batas 60% disarankan untuk negara-negara maju. Meski begitu, sesuai

dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 12 Ayat (1) tentang Keuangan Negara, ambang batas Indonesia adalah 60%.

Indonesia sempat menyentuh angka 159% di tahun 1998, sebagai rasio utang luar negeri terhadap PDB yang terparah. Selain itu, di beberapa tahun sebelum maupun setelahnya, rasio utang luar negeri ini pernah melampaui DSR 40%, bahkan pernah melampaui 60% terhadap PDB seperti ditunjukkan oleh Gambar 1.2. Setiap tahunnya angka rasio ini sering mengalami fluktuasi, dengan rata-rata rasio utang luar negeri terhadap PDB Indonesia tahun 1970-2023 di angka 48,31% atau di atas *debt service ratio*.



Gambar 1. 2 Rasio Utang Luar Negeri Indonesia terhadap PDB 1970-2023

Sumber: World Bank

Banyak penelitian telah menyoroti dampak utang luar negeri terhadap perekonomian Indonesia, namun kajian mengenai faktor-faktor penyebab utang luar negeri masih terbatas. Oleh karena itu, memahami penyebab utama utang luar negeri di Indonesia menjadi krusial guna mengurangi risiko serta mencegah potensi dampak negatif di masa depan (Beyene dan Kotosz, 2020, hlm. 314). Ada beberapa skema dan model ekonomi di berbagai studi yang menganalisis faktor-faktor penyebab utang luar negeri.

Beberapa model ekonomi tersebut adalah *two-gap model* oleh Chenery dan Strout (1966) yang lalu dikembangkan menjadi *three-gap model* oleh Bacha (1989), maupun model ekonomi oleh Harrod (1939) dan Domar (1946) yang menyebutkan bahwa defisit tabungan-investasi, transaksi berjalan, dan anggaran berpengaruh

terhadap utang luar negeri (Dawood, Baidoo, Shah, 2021, hlm. 255). Model Harrod-Domar juga menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi bergantung pada keseimbangan tabungan dan modal (Batrancea dalam Hadush, Gebregziabher, Biruk, 2023, hlm 4). Tapi jika suatu negara malah mengandalkan pinjaman asing untuk membiayai investasi, maka perekonomian negara akan rentan terhadap guncangan (Wanzala, Obokoh, 2024, hlm. 1).

Selain defisit tabungan-investasi, demi menutupi defisit transaksi berjalan pun pemerintah apalagi pemerintah di negara berkembang seperti Indonesia membutuhkan modal dari luar negeri (Tambunan, 2008, hlm. 250). Tetapi Ramakrishnan, Raju, dan Gopakumar (2020, hlm. 3) menyebut bahwa defisit transaksi berjalan merupakan penentu kesehatan ekonomi suatu negara. Investor internasional yang menghindari risiko cenderung enggan memberikan pinjaman kepada negara dengan defisit transaksi berjalan yang besar dan berkelanjutan, karena dapat memicu akumulasi utang berlebihan serta meningkatkan risiko gagal bayar utang (Ramakrishnan, dkk., 2020, hlm. 4).

Ketika pengeluaran pemerintah lebih besar daripada pendapatan pemerintah, pinjaman dari eksternal sering kali menyebabkan kesenjangan fiskal (Al-Rubaie & Ahmed, 2023, hlm. 3144). Indonesia yang menggunakan kebijakan defisit anggaran memiliki konsekuensi pada tingkat kemiskinan dan kesenjangan sosial-ekonomi, karena utang luar negeri yang malah dijadikan modal pembangunan ekonomi ini dianggap sebagai beban bagi generasi berikutnya (Citaningati & Kamaluddin, 2022, hlm. 502-503). Seperti yang dijelaskan oleh teori Keynesian, di mana defisit anggaran mendorong akumulasi utang luar negeri (Kentikelenis & Stubbs dalam Fadli, Sagita, & Oktaviana, 2024, hlm. 385).

Penelitian yang dilakukan oleh Beyene dan Kotosz (2020), dan Adella, Wulandari, Saputra, dan Noviarita (2024), menyatakan bahwa defisit tabungan-investasi, defisit transaksi berjalan, dan defisit anggaran memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap tingkat utang luar negeri. Negara berkembang menjadikan utang luar negeri sebagai pembiayaan pembangunan, tetapi mereka menyatakan pula bahwa penggunaan utang luar negeri sebagai solusi ini perlu

diperhatikan, mengingat dampak yang bisa utang luar negeri berikan secara jangka panjang maupun pendek.

Selain ketiga defisit tersebut, kondisi makroekonomi pun dapat mempengaruhi tingkat utang luar negeri suatu negara, contohnya dari tingkat suku bunga luar negeri (Alekseievskaya, Bril, Kutenok, Tomchuk, Budiaiev, & Popenko, 2024, hlm. 19). Suku bunga dunia atau suku bunga yang dijadikan acuan bagi negara-negara di dunia ini bila meningkat akan menyebabkan tingkat utang luar negeri menurun, karena ditakutkannya tidak ada kemampuan untuk membayar hutang dengan utang yang tinggi (Fadli, dkk., 2024, hlm. 385). Meski begitu, Marlina dan Yasa (2024, hlm. 725) menyatakan bahwa suku bunga yang tinggi justru dapat meningkatkan utang luar negeri pula, karena demi melunasi hutang dengan bunga yang tinggi, negara akan melakukan pinjaman asing kembali. Kondisi ini dikhususkan bagi negara-negara yang cenderung memiliki cadangan devisa yang sedikit seperti negara berkembang, contohnya Indonesia.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa utang luar negeri Indonesia dapat berdampak secara negatif terhadap perekonomian jika pemerintah tidak memperhatikannya dengan baik, apalagi jika telah melampaui DSR atau melampaui kemampuan suatu negara untuk melunasi utangnya, sebagaimana telah ditunjukkan pada data rasio utang luar negeri terhadap PDB Indonesia tahun 1970-2023 di Gambar 1.1 yang menyentuh angka 48,3% atau di atas DSR. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi utang luar negeri pun turut andil dalam posisi-posisi utang luar negeri di Indonesia. Beberapa penelitian terdahulu telah mendukung bahwa faktor-faktor seperti defisit tabungan-investasi, defisit transaksi berjalan, defisit anggaran, maupun suku bunga dunia memiliki pengaruh terhadap utang luar negeri Indonesia. Akan tetapi, masih ada beberapa penelitian yang menyatakan bahwa beberapa indikator-indikator tersebut tidaklah berpengaruh terhadap utang luar negeri di Indonesia. Oleh sebab itu, penulis terdorong untuk melakukan penelitian yang berjudul “*Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri di Indonesia Tahun 1970-2023*”.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Tingginya tingkat defisit tabungan-investasi, defisit transaksi berjalan dan defisit anggaran diasumsikan sebagai penyebab tingginya utang luar negeri di suatu negara, apalagi di negara berkembang. Karena sesuai dengan teori *Three Gap Model*, negara berkembang cenderung melakukan pinjaman eksternal untuk mengisi ketiga defisit tersebut. Akan tetapi berdasarkan kajian empiris sebelumnya, dan juga data yang ada, ditemukan bahwa naik turunnya ketiga defisit tersebut tidak selalu searah dengan utang luar negeri, bahkan memiliki pengaruh yang tidak signifikan. Perbedaan antara teori ekonomi dengan kenyataan yang ada ini menimbulkan pertanyaan dan memerlukan penelitian terhadap permasalahan tersebut. Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka terbentuklah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh defisit tabungan-investasi terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1970-2023?
2. Bagaimana pengaruh defisit transaksi berjalan terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1970-2023?
3. Bagaimana pengaruh defisit anggaran terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1970-2023?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendalami lebih lanjut teori *Three Gap Model*, yang menyatakan bahwa utang luar negeri ditimbulkan oleh tiga jenis defisit, yakni defisit tabungan-investasi, defisit transaksi berjalan, serta defisit anggaran. Fokus utama penelitian ini adalah melakukan analisis empiris secara komprehensif terhadap pengaruh ketiga defisit tersebut terhadap utang luar negeri di Indonesia dalam rentang waktu 1970 hingga 2023, dengan mempertimbangkan peran suku bunga luar negeri sebagai variabel kontrol.

1.4 Manfaat/Signifikansi Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pembuktian empiris terhadap teori-teori dan studi-studi sebelumnya yang menyatakan bahwa defisit tabungan-investasi, defisit transaksi berjalan, serta defisit anggaran berkontribusi terhadap peningkatan utang luar negeri Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai hubungan antar variabel tersebut dan bagaimana keterkaitan di antara mereka mempengaruhi perkembangan utang luar negeri secara keseluruhan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini akan mampu memberi manfaat kepada berbagai pihak dalam dunia ekonomi. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang lebih tepat dan efektif dalam pengelolaan utang luar negeri. Temuan penelitian ini dapat membantu pemerintah dalam menyusun strategi pengelolaan utang yang berkelanjutan serta menetapkan prioritas kebijakan ekonomi secara lebih terarah. Dengan demikian, diharapkan dapat tercipta stabilitas ekonomi nasional serta optimalisasi penggunaan anggaran negara.

2) Bagi Masyarakat

Temuan dari penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya tabungan dan investasi domestik, keseimbangan ekspor-impor, serta pengelolaan anggaran negara dalam upaya mengendalikan utang luar negeri Indonesia. Dengan meningkatnya wawasan tersebut, masyarakat diharapkan akan lebih peduli terhadap kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah dalam menangani utang luar negeri, serta turut berperan aktif dalam mengawasi dan mengevaluasi secara kolektif.

3) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ekonomi, khususnya terkait isu utang luar negeri dan berbagai faktor yang mempengaruhinya. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi studi-studi selanjutnya serta mendorong minat para peneliti untuk melakukan kajian lebih lanjut dengan pendekatan yang lebih mendalam, penggunaan metodologi yang beragam, dan eksplorasi topik-topik yang relevan lainnya.

1.5 Struktur Organisasi Skripsi

Sistematika penulisan skripsi dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. BAB I: Pendahuluan

Pada bagian pendahuluan menjelaskan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi skripsi.

2. BAB II: Tinjauan Pustaka

Bagian ini berisi mengenai kajian pustaka yang menjelaskan teori yang berkaitan dengan penelitian, penelitian terdahulu yang telah dilakukan, kerangka pemikiran, dan hipotesis dalam penelitian ini.

3. BAB III: Metode Penelitian

Bagian ini berisi penjelasan mengenai metode penelitian, jenis penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, serta prosedur analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini.

4. BAB IV: Hasil dan Pembahasan

Bagian ini menjelaskan mengenai hasil penelitian yang telah diperoleh dan pembahasan dari penelitian yang telah dilakukan.

5. BAB V: Kesimpulan, Implikasi, dan Rekomendasi

Bagian ini menyajikan ringkasan dari hasil penelitian serta menjawab rumusan masalah. Bagian ini juga memberikan rekomendasi untuk penelitian selanjutnya atau implikasi praktis dari temuan penelitian.