

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Suatu negara memerlukan pembangunan ekonomi guna memenuhi taraf hidup sosial yang sejahtera bagi rakyatnya. Salah satu indikator untuk mengetahui pembangunan ekonomi disuatu negara dikatakan berkembang atau tidak, yaitu dengan melihat bagaimana pertumbuhan ekonomi negara tersebut dari tahun ke tahun. Pertumbuhan ekonomi yang baik akan memperkuat fundamental suatu negara karena akan merujuk pada seberapa besar aktivitas perekonomian mempengaruhi kemakmuran masyarakatnya. Hal ini terjadi karena pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output atas penggunaan faktor – faktor produksi dalam jangka panjang dan merupakan ukuran keberhasilan pembangunan negara (Taufik, 2018).

Proses pembangunan ekonomi harus didukung dengan ketersediaan sumber daya ekonomi yang mencakup sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya modal yang produktif. Namun, tidak seluruh negara memiliki sumber daya ekonomi yang memadai untuk melakukan pembangunan ekonomi. Banyak negara yang sebenarnya memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah, namun belum dikelola secara optimal serta memiliki potensi sumber daya manusia yang memadai, namun pendidikannya dan keterampilannya belum berkompetensi untuk menjadi pelaku pembangunan yang berkualitas dan berproduktivitas tinggi. Sumber daya modal sangat diperlukan dalam kondisi seperti ini, agar pembangunan ekonomi di suatu negara dapat berkembang dengan baik.

Pengerahan modal dapat berasal dari pengerahan modal dalam negeri dan pengerahan modal luar negeri. Pengerahan modal yang bersumber dari dalam negeri berasal dari 3 (tiga) sumber utama, yaitu : (1) Tabungan sukarela masyarakat; (2) Tabungan pemerintah; (3) Tabungan paksa. Namun, pada negara berkembang sumber pengerahan modal melalui tabungan masyarakat dan tabungan pemerintah belum cukup untuk menutupi biaya program pembangunan

guna tercapainya tingkat pertumbuhan negara yang baik. Selain itu, tabungan sukarela yang dipercayakan pada lembaga – lembaga keuangan masih relatif sedikit dibandingkan besarnya dana yang dibutuhkan untuk keperluan pembangunan.

Tingkat tabungan sektor swasta dapat dikatakan terus mengalami peningkatan, walaupun demikian peningkatan tabungan itu belum mampu memenuhi kebutuhan investasi swasta itu sendiri, hal ini berakibat kesenjangan antara tabungan dan investasi semakin melebar. Kesenjangan juga terjadi antara tabungan pemerintah dan investasi pemerintah, hal ini terjadi karena tabungan pemerintah belum bisa menjadi sumber yang dapat diandalkan dalam pengerahan modal, walaupun penerimaan pemerintah melalui sektor perpajakan dan sektor lainnya lebih besar apabila dibandingkan dengan investasi pemerintah. Kesenjangan yang terus melebar menunjukkan bahwa pesatnya investasi yang tidak diimbangi dengan kemampuan perekonomian dalam mengakumulasi tabungan nasional.

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang sedang melakukan pembangunan ekonomi khususnya pembangunan infrastruktur, namun terhambat pada faktor modal. Salah satu sumber penerimaan yang menjadi andalan pemerintah Indonesia adalah sektor perpajakan, walaupun demikian pemasukannya bagi kas negara masih belum maksimal dibandingkan dengan potensi wajib pajak. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, realisasi penerimaan pajak pada tahun 2017 sebesar Rp1.151,5 triliun. Data tersebut menunjukkan penerimaan pajak kurang sebesar Rp132,1 triliun dari target yang ditetapkan oleh pemerintah. Realisasi tersebut menunjukkan penerimaan pajak sepanjang tahun 2017 hanya mencapai 89,74% dan meleset sebesar 10,26% dari target.

Menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani bahwa penerimaan pajak mengalami pertumbuhan sebesar 3,6% dari tahun sebelumnya . Meningkatnya penerimaan pajak sejalan dengan membaiknya pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh usaha intensifikasi serta ekstensifikasi, walaupun demikian penerimaan dari sektor pajak di Indonesia sebenarnya harus ditingkatkan lagi

karena sumber penerimaan Indonesia dari sektor perpajakan belum cukup untuk menutupi pembiayaan pembangunan nasional yang relatif besar. Kebijakan pengalihan dana melalui sektor pajak sering kali menimbulkan dilema. Di satu sisi, kebijakan perpajakan yang ekspansif akan mempertinggi penerimaan pemerintah. Sedangkan di sisi lain, kebijakan untuk mengumpulkan lebih banyak pendapatan dari sektor pajak akan mengurangi keairahan masyarakat untuk menabung dan melakukan penanaman modal.

Guna menutupi kekurangan modal dalam rangka pembangunan ekonomi nasional, maka pemerintah mendatangkan pengalihan modal yang berasal dari luar negeri sebagai solusi. Modal dari luar negeri berupa penanaman modal asing (*foreign direct investment*), *capital flow* berupa portofolio, impor barang, dan pinjaman atau utang luar negeri. Utang luar negeri merupakan bantuan luar negeri yang diberikan oleh pemerintah negara – negara maju atau badan – badan internasional yang khusus dibentuk untuk memberikan pinjaman semacam itu dengan kewajiban untuk membayar kembali dan membayar bunga pinjaman tersebut. Utang luar negeri dibutuhkan dalam pembiayaan pembangunan negara untuk menutupi 3 (tiga) defisit yaitu kesenjangan tabungan investasi, defisit anggaran, dan defisit transaksi berjalan.

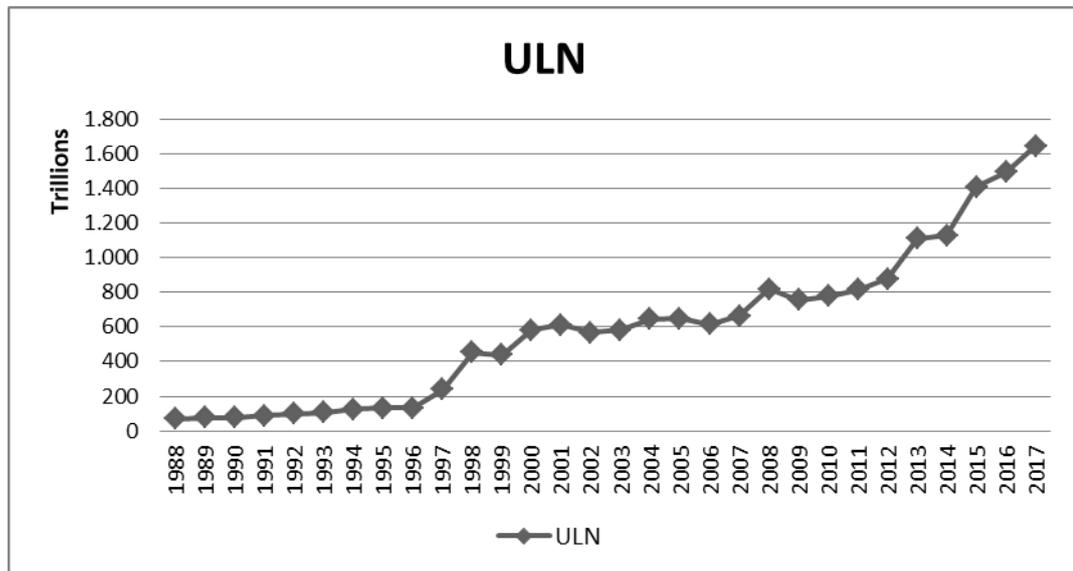
Kebijakan utang luar negeri di Indonesia diatur dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu pada pasal 23 ayat (1) yang berbunyi “Pemerintah pusat dapat menerima dan memberikan hibah atau pinjaman dari pemerintah atau lembaga asing dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)” dan pasal 12 ayat (3) yaitu “Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB”. Namun, bagi negara berkembang seperti Indonesia, utang luar negeri (*foreign debt*) adalah variabel yang bisa saja mendorong perekonomian sekaligus menghambat pertumbuhan ekonomi.

Utang luar negeri dapat mendorong perekonomian jika hutang-hutang tersebut digunakan untuk membuka lapangan kerja dan investasi dibidang pembangunan yang pada akhirnya dapat mendorong suatu perekonomian, sedangkan menghambat pertumbuhan apabila utang-utang tersebut tidak

dipergunakan secara maksimal karena masih kurangnya fungsi pengawasan atas penanggung jawab utang-utang itu sendiri (Ulfa, 2017). Salah satu komponen yang terkena imbas dari ketidakmampuan perekonomian Indonesia mengatasi guncangan ekonomi dari luar adalah membengkaknya pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga mengakibatkan defisit pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Keadaan defisit inilah yang memacu Indonesia untuk menambah sumber pendapatan yang berasal dari utang, terutama utang luar negeri (Abdul, 2017).

Utang luar negeri memang dapat diandalkan dalam menutupi defisit APBN karena secara jangka pendek, hal ini jauh lebih baik dibandingkan dengan mencetak uang baru. Pemerintah memiliki dukungan modal yang besar untuk melaksanakan pembangunan, tanpa terjadinya efek peningkatan tingkat harga umum (*inflationary effect*) yang tinggi. Namun, pinjaman luar negeri dapat menimbulkan jebakan utang (*debt trap*), yaitu suatu keadaan dimana utang sudah terlalu membebani anggaran negara untuk membayar angsuran pokok utang dan bunganya.

Sejak terjadinya krisis ekonomi moneter pada tahun 1997 – 1998 di Indonesia mengakibatkan utang luar negeri pemerintah mengalami peningkatan yang drastis. Krisis yang terjadi saat itu disebabkan nilai tukar rupiah mengalami depresiasi yang sangat tajam. Utang luar negeri yang membengkak menyebabkan pemerintah mengambil utang luar negeri yang baru untuk menutupi pembayaran utang luar negeri sebelumnya yang jatuh tempo. Beban utang luar negeri yang berupa cicilan pokok dan bunga utang terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, keadaan ini menjadi alasan pemerintah tetap mengambil kebijakan utang luar negeri. Kebijakan ini dinilai dapat membantu pemerintah dalam mengakomodir cicilan utang luar negeri tahun berjalan. Namun, beberapa ekonomi berpendapat bahwa kebijakan mengambil utang baru untuk menutupi utang tahun sebelumnya telah membawa Indonesia masuk pada jebakan utang (*debt trap*) dan berpotensi mengalami *debt crisis* atau krisis utang berkepanjangan (Purwanti, dkk., 2015). Grafik 1.1 menunjukkan perkembangan utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.



Grafik 1.1
Perkembangan Utang Luar Negeri di Indonesia dari Tahun 1988 – 2017

Grafik 1.1 menunjukkan perkembangan utang luar negeri selama 30 tahun terakhir yaitu dari tahun 1988 sampai 2017. Utang luar negeri Indonesia dari angka awal sebesar 681,78 triliun hingga pada tahun 2017 tercatat sebesar 1.647,92 triliun. Pada tahun 1997 - 1998 terlihat bahwa utang luar negeri Indonesia mulai naik secara drastis dari 237,2 triliun menembus angka sampai sebesar 451,39 triliun, hal ini disebabkan terjadinya krisis moneter di Indonesia yang menyebabkan pemerintah menarik pinjaman luar negeri dalam jumlah yang besar. Berdasarkan tabel diatas sejak tahun 1998 sampai 2017 utang luar negeri di Indonesia mengalami kenaikan dan penurunan, namun utang luar negeri tersebut cenderung mengalami kenaikan yang akan mempengaruhi stabilitas perekonomian nasional yang kurang baik.

Beberapa tahun terakhir, kebijakan utang luar negeri di Indonesia menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem perekonomian, yaitu sebagai salah satu sumber pembiayaan untuk menutupi defisit anggaran untuk mendukung kondisi fiskal yang berkesinambungan. Salah satu faktor yang mendukung pembengkakan utang luar negeri adalah pembayaran cicilan pokok dan bunga utang dimasukkan pada APBN. Membengkaknya utang luar negeri Indonesia berakibat anggaran pengeluaran negara tidak lagi berfokus pada pembangunan dan belanja untuk kebutuhan dalam negeri saja, melainkan juga berfokus terhadap

pembayaran hutang. Akibatnya anggaran dana menjadi terbagi-bagi, porsi anggaran untuk membiayai sektor – sektor yang dianggap penting akan berkurang yang akhirnya menyebabkan rakyat yang menanggung beban karena tidak terpenuhinya fasilitas –fasilitas yang selayaknya.

Penelitian yang berkaitan dengan kebijakan utang luar negeri juga pernah dilakukan oleh Yogie Dahilly Saputro, Aris Soelistyo (2017) dengan judul Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Di Indonesia. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa cadangan devisa (CDV) dan utang luar negeri tahun sebelumnya (ULNt-1) berpengaruh positif terhadap utang luar negeri. Sedangkan, variabel defisit anggaran (DA) dan ekspor neto tidak berpengaruh terhadap utang luar negeri.

Berbeda dengan penelitian yang berjudul Analisis Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Indonesia oleh Neng Dilah Nur Fadillah AS dan Hady Sutjipto (2018) menunjukkan hasil bahwa variabel defisit anggaran, nilai tukar rupiah dan utang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri. Sedangkan variabel The London Inter Bank Offered Rate (LIBOR) dan pembayaran utang luar negeri tidak berpengaruh signifikan terhadap utang luar negeri.

Selain itu pada penelitian yang dilakukan oleh Maychel Christian Ratag, Josep Bintang Kalangi, Mandej (2018) dengan judul Analisis Pengaruh Produk Domestik Bruto, Defisit Anggaran dan Tingkat Kurs Terhadap Utang Luar Negeri Indonesia (Periode Tahun 1996-2016) menunjukkan hasil bahwa Produk domestik bruto mempunyai hubungan positif terhadap utang luar negeri dan berpengaruh tidak signifikan. Defisit anggaran mempunyai hubungan positif terhadap utang luar negeri dan berpengaruh signifikan. Sedangkan variabel Tingkat kurs mempunyai pengaruh negatif terhadap utang luar negeri dan berpengaruh tidak signifikan.

Perbedaan peneliti ini dengan peneliti terdahulu terletak pada periode dan variabel yang digunakan, peneliti menggunakan data Kementerian Keuangan dan World Bank pada periode tahun 1988 – 2017 dengan variabel independen yaitu produk domestik bruto, pengeluaran pemerintah, defisit

anggaran dan utang luar negeri tahun sebelumnya serta variabel dependen yaitu utang luar negeri Indonesia. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Determinan Utang Luar Negeri Di Indonesia (Periode Tahun 1988 – 2017)**”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dijelaskan, dapat ditarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah produk domestik bruto (PDB) berpengaruh secara parsial terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017?
2. Apakah pengeluaran pemerintah berpengaruh secara parsial terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017?
3. Apakah defisit anggaran berpengaruh secara parsial terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017?
4. Apakah utang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh secara parsial terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017?
5. Apakah produk domestik bruto (PDB), pengeluaran pemerintah, defisit anggaran, dan utang luar negeri tahun sebelumnya berpengaruh secara simultan terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017?

1.3 Batasan Masalah

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi pembahasannya yaitu pada produk domestik bruto, pengeluaran pemerintah, defisit anggaran, utang luar negeri tahun sebelumnya dan utang luar negeri di Indonesia.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang mempunyai tujuan tertentu. Dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh produk domestik bruto (PDB) terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
2. Untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
3. Untuk mengetahui pengaruh defisit anggaran terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
4. Untuk mengetahui pengaruh utang luar negeri tahun sebelumnya terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.
5. Untuk mengetahui pengaruh produk domestik bruto (PDB), pengeluaran pemerintah, defisit anggaran, dan utang luar negeri tahun sebelumnya terhadap utang luar negeri di Indonesia dari tahun 1988 – 2017.

3.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikarenakan memiliki manfaat yaitu :

1. Bagi Penulis

Untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan dalam peningkatan kemampuan berpikir dan membuat suatu karya tulis ilmiah.

2. Bagi Akademis

Sebagai kerangka ilmiah untuk melakukan suatu penelitian selanjutnya dan sebagai acuan terhadap teori-teori yang sudah ada.

3. Bagi Pemerintah

Dapat memberikan masukan bagi pemerintah untuk mengetahui faktor – faktor yang mempengaruhi utang luar negeri, sehingga pemerintah dapat menjadikan faktor tersebut pertimbangan dalam mengambil kebijakan agar dapat mengurangi utang luar negeri di Indonesia.