

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Setiap negara membutuhkan pembangunan guna mengejar ketertinggalan dalam berbagai aspek kehidupan, terutama dalam bidang ekonomi. Permasalahan yang sering muncul dalam pembangunan ekonomi suatu negara ialah keterbatasan modal, terutama pada negara berkembang. Hal ini menjadi salah satu hambatan yang cukup besar bagi suatu negara dalam melaksanakan pembangunan. Dalam mengatasi keterbatasan modal tersebut, diperlukan dana dari sumber penerimaan dalam dan luar negeri (Harjonto, 2015 dalam Sutjipto, 2018).

Yudiatmaja (2012) menyatakan bahwa banyak negara berkembang mengandalkan bantuan luar negeri untuk mendukung pembangunan ekonomi, baik dalam bentuk pinjaman maupun hibah. Menurut Cyrillus dalam penelitian Batubara & Saskara (2015), beberapa negara berkembang yang mengandalkan pinjaman luar negeri sering kali terjebak dalam perangkap utang. Utang luar negeri yang tidak terkendali dapat memperlambat pembangunan negara tersebut.

Utang luar negeri adalah bagian dari total utang suatu negara yang berasal dari kreditur luar negeri. Penerima pinjaman ini bisa berupa pemerintah, bank sentral, dan pihak swasta termasuk lembaga keuangan bank dan non-bank. Utang tersebut bisa berupa uang dari bank swasta, pemerintah,

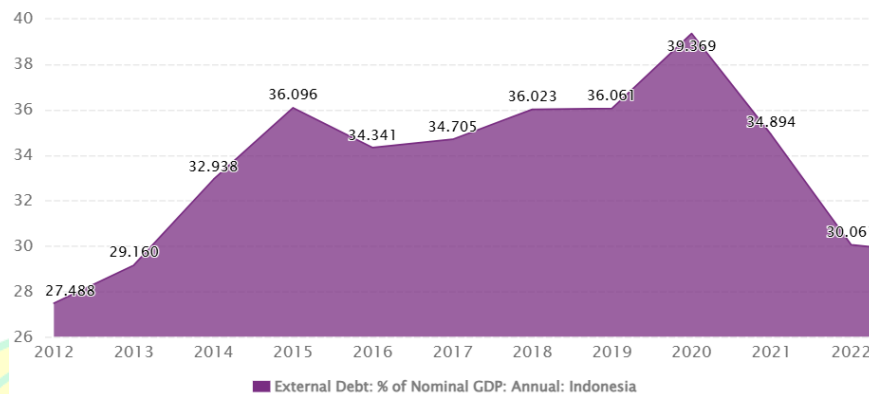
atau lembaga supranasional seperti International Monetary Fund (IMF), Bank Dunia, dan Asian Development Bank (ADB) (Salawati & Zulham, 2017).

Menurut Todaro (1985) dalam Yudiatmaja (2012), pinjaman luar negeri sebagai sumber pembangunan ekonomi didukung oleh pendapat *foreign exchange constraint* dan *growth and savings*. Pendapat *foreign exchange constraint* menyatakan bahwa pinjaman luar negeri digunakan untuk membiayai impor barang modal dan barang setengah jadi. Sedangkan pendapat *growth and savings* menyatakan bahwa peningkatan tabungan dalam negeri yang disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan investasi, sehingga pinjaman luar negeri mengurangi kesenjangan ini (Yudiatmaja, 2012). Teori Harrod Domar juga mendukung argumen *growth and savings*, dengan menyatakan bahwa investasi penting untuk pertumbuhan ekonomi, dan ketika tabungan dalam negeri terbatas, kesenjangan ini dapat diisi dengan pinjaman luar negeri (Awan et al., 2011).

Utang luar negeri dimulai pada masa orde lama untuk mengisi kekosongan dana pembangunan yang tidak bisa dipenuhi dari dalam negeri (Nugraha et al., 2021). Perdebatan mengenai manfaat utang luar negeri bagi kesejahteraan masyarakat telah berlangsung lama. Suparmoko dalam Yudiatmaja (2012) menyatakan bahwa anggaran pembangunan berbasis pinjaman luar negeri positif karena tidak membebani masyarakat dengan pajak yang tinggi. Utang luar negeri membantu pemerintah mengakumulasi modal untuk mendorong pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Madjid, 2012).

Namun, peningkatan utang negara juga berarti bahwa bagian anggaran pemerintah yang digunakan untuk membayar bunga utang semakin besar. Dalam APBN 2020, pembayaran bunga utang mencapai Rp338,78 triliun, meningkat Rp156 triliun dalam lima tahun terakhir. Pada 2021, beban bunga utang diperkirakan akan meningkat 10,2 persen dari anggaran tahun sebelumnya. Hal ini mengurangi ruang fiskal pemerintah untuk belanja produktif. Saat ini, pembayaran bunga utang dan cicilan pokok mencapai 16 persen dari total belanja negara dan diperkirakan akan terus meningkat seiring bertambahnya utang.

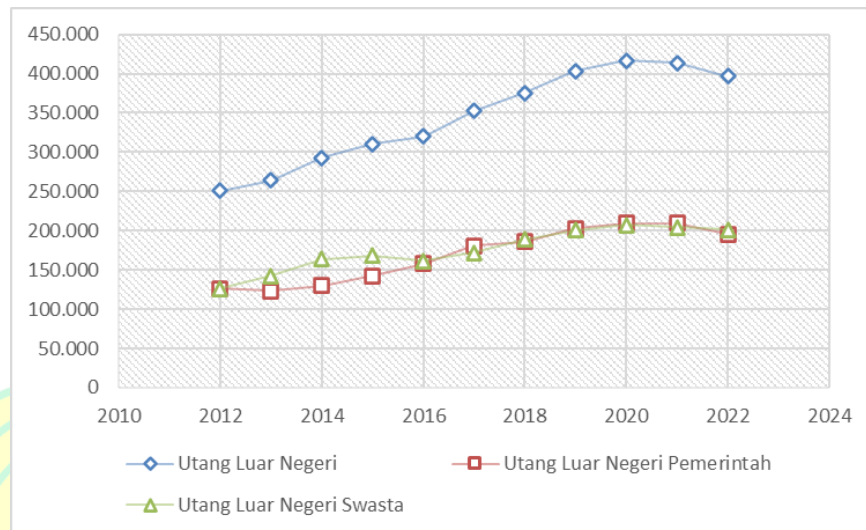
Dalam jangka pendek, utang luar negeri sangat berguna untuk mengatasi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akibat pengeluaran rutin dan pembangunan yang besar. Namun, dalam jangka panjang, utang ini memberatkan karena beban cicilan pokok dan bunga pinjaman terus bertambah setiap tahun, bahkan sering kali ditutupi dengan utang baru (Atmadja, 2000). Hal ini menyebabkan Indonesia bergantung pada luar negeri dan kurang terdorong untuk meningkatkan pendapatan domestik. Ketergantungan ini juga membuka jalan bagi kepentingan kekuatan neoliberalisme internasional untuk masuk ke Indonesia (Sayekti, 2015).



**Gambar 1. 1 Pertumbuhan Utang Luar Negeri Terhadap GDP**

Sumber : CEIC Data

Apabila dilihat dari tren dari tahun 2010-2022 pada Gambar 1.1, rasio utang terhadap PDB cenderung mengalami kenaikan. Peningkatan signifikan terjadi pada tahun 2015, dengan rasio utang terhadap PDB mencapai 36 persen, dibandingkan dengan 25,3 persen pada tahun 2010. Rasio ini mencapai puncaknya pada tahun 2020, dengan angka 39,9 persen. Meskipun pemerintah telah mulai mengendalikan kenaikan risiko ini demi menjaga keberlanjutan fiskal, kewaspadaan tetap diperlukan terhadap potensi peningkatan utang yang dapat berdampak pada kerentanan fiskal jangka panjang.



**Gambar 1.2 Perkembangan Utang Luar Negeri di Indonesia**

Sumber: Diolah oleh penulis, 2024

Berdasarkan data Bank Indonesia (BI) menunjukkan bahwa setiap tahun utang luar negeri mengalami tren peningkatan dari tahun 2012-2020. Pada tahun 2014, utang luar negeri (ULN) Indonesia didominasi oleh sektor swasta. Menurut data Triwulan IV/2014 yang dipublikasikan oleh Bank Indonesia (BI), utang sektor publik tercatat sebesar US\$129,7 miliar atau 44,3 persen dari total ULN. Sementara itu, ULN sektor swasta mencapai US\$162,8 miliar atau 55,7 persen dari total ULN. Pada triwulan IV/2014, ULN sektor swasta meningkat 1,3 persen dibandingkan triwulan sebelumnya, didorong oleh peningkatan pinjaman luar negeri. Sebaliknya, ULN sektor publik turun 2,4 persen dibandingkan triwulan III/2014. Peningkatan ULN sektor swasta terutama disebabkan oleh penarikan utang di sektor keuangan, industri pengolahan, pertambangan, serta sektor listrik, gas, dan air bersih, yang menyumbang 77,5 persen dari penarikan ULN pada Oktober 2014.

Secara alami, sektor swasta lebih cenderung berutang ke luar negeri karena beban bunga perbankan luar negeri lebih rendah dibandingkan bunga perbankan domestik. Namun, utang dalam bentuk dollar dengan pendapatan dalam bentuk rupiah menimbulkan risiko besar, terutama jika nilai tukar rupiah anjlok drastis terhadap dollar. Peningkatan utang luar negeri swasta sering kali terjadi karena optimisme berlebihan terhadap prospek investasi dan perlindungan pemerintah. Mayoritas utang luar negeri swasta bersifat jangka pendek, namun digunakan untuk kebutuhan jangka panjang, menyebabkan siklus utang yang terus berlanjut. Tingginya utang luar negeri swasta dapat menjadi ancaman tersembunyi karena terus meningkat.

Pada tahun 2017, utang luar negeri secara keseluruhan meningkat 10,1 persen dibandingkan tahun sebelumnya, akibat kebutuhan pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur dan kegiatan produktif pemerintah. Pada tahun 2020, pandemi Covid-19 menyebar cepat di Indonesia, mengubah cara hidup masyarakat dan berdampak luas pada bidang ekonomi. Pemerintah memberlakukan pembatasan sosial dan kebijakan *counter-cyclical* melalui APBN untuk meredam kondisi ekonomi yang memburuk. Dana Moneter Internasional (IMF) mengakui upaya Indonesia dalam menangani tekanan ekonomi dan sosial akibat pandemi dengan kebijakan yang komprehensif. Namun, peningkatan pengeluaran pemerintah untuk mengatasi krisis ini menyebabkan defisit anggaran yang semakin melebar.

Batas defisit anggaran diatur dalam Undang-Undang Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara, dengan defisit maksimum ditetapkan sebesar 3



persen dan utang maksimum sebesar 60 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Namun, sebagai respons atas pandemi Covid-19, pemerintah telah menetapkan batasan defisit anggaran yang melebihi 3 persen dari PDB selama masa penanganan Covid-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1/2020. Peningkatan batas defisit anggaran tersebut diterapkan untuk menghadapi ancaman serius terhadap ekonomi nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, dengan ketentuan berlaku hingga akhir Tahun Anggaran 2022.

Kementerian Keuangan, defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merilis data sepanjang tahun 2020 mencapai Rp956,3 triliun. Defisit ini setara dengan 6,00 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Pandemi Covid-19 telah mendorong semua negara di seluruh dunia untuk merespons dengan kebijakan fiskal yang sangat besar. Di bidang penerimaan, upaya fiskal global difokuskan pada bantuan likuiditas bagi masyarakat dan pelaku usaha melalui insentif pajak. Di sisi pengeluaran, terjadi *refocusing* dan realokasi anggaran untuk mendukung penanganan pandemi dan pemulihan ekonomi. Akibatnya, defisit anggaran negara-negara di seluruh dunia melebar secara signifikan. Namun, meskipun begitu, realisasi defisit fiskal Indonesia pada tahun 2020 masih tergolong cukup moderat.

Tidak bisa disangkal bahwa krisis pandemi Covid-19 menyebabkan kenaikan pinjaman luar negeri sebesar 1,17 persen atau 416,935 USD pada tahun 2020. Selain itu, peningkatan utang pemerintah juga tak terelakkan. Hingga akhir November 2020, total utang Pemerintah Indonesia mencapai

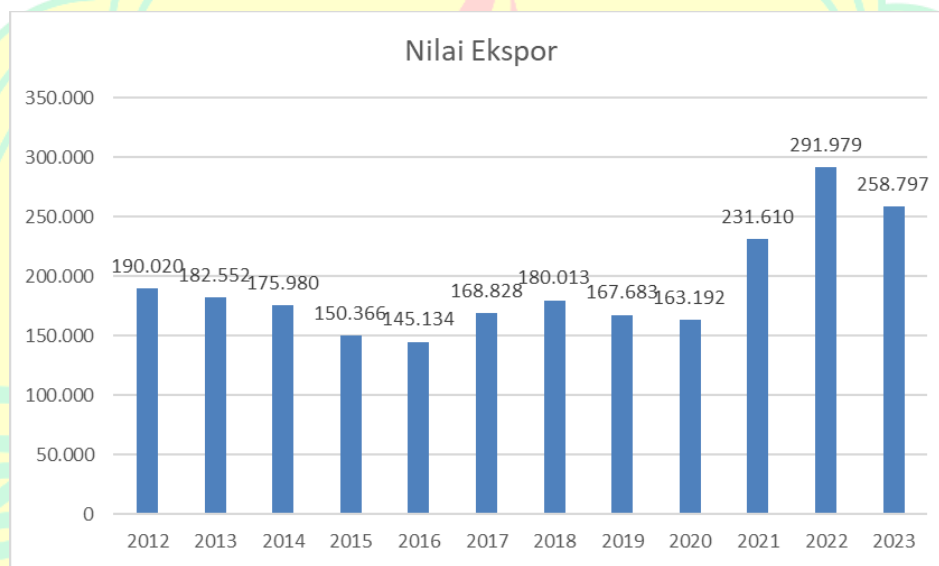
Rp5,910 triliun dengan rasio utang terhadap PDB sebesar 38,13 persen. Saat ini, pemerintah tetap menjaga posisi utangnya dalam batas tertentu sebagai upaya pengendalian risiko sekaligus menjaga keseimbangan makroekonomi. Namun, hal ini tidak berarti bahwa Indonesia memerlukan lebih banyak utang atau bahwa situasi saat ini bebas dari bahaya. Peningkatan utang ini harus menjadi peringatan bagi Indonesia untuk lebih berhati-hati dan bijak dalam menggunakan dana pinjaman.

Namun, pada tahun 2021 dan 2022, utang luar negeri menunjukkan tren penurunan dibandingkan tahun sebelumnya. Penurunan ini terjadi seiring jatuh tempo beberapa seri Surat Berharga Negara (SBN) dan pelunasan sebagian pokok pinjaman. Selain itu, volatilitas tinggi di pasar keuangan global menyebabkan investor asing menarik dananya dari pasar obligasi. Meskipun demikian, situasi ini belum bisa dianggap sepenuhnya positif karena Indonesia masih berpotensi menghadapi berbagai gejala ekonomi di masa depan.

Perekonomian Indonesia masih rapuh dan tidak stabil, sehingga sulit untuk mempertahankan ketahanan ekonomi dari pengaruh internal dan eksternal. Salah satu dampak ketidakmampuan ekonomi Indonesia dalam menghadapi tekanan eksternal adalah meningkatnya pengeluaran pemerintah, yang menyebabkan defisit pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Kekuatan APBN tidak sebanding dengan kemampuan pemerintah untuk membayar utang yang terus meningkat. Kapasitas suatu negara untuk melunasi utang luar negeri sangat bergantung pada fluktuasi perdagangan internasional. Tambunan (2003:371-372) dalam Saputra et al. (2018)



menyatakan bahwa salah satu penyebab tingginya utang luar negeri adalah defisit neraca perdagangan yang tinggi; rendahnya nilai ekspor dan tingginya nilai impor suatu negara meningkatkan beban utang luar negeri, sehingga memperlemah kemampuan negara untuk melunasi utangnya dalam jangka panjang. Berikut adalah perkembangan ekspor Indonesia.



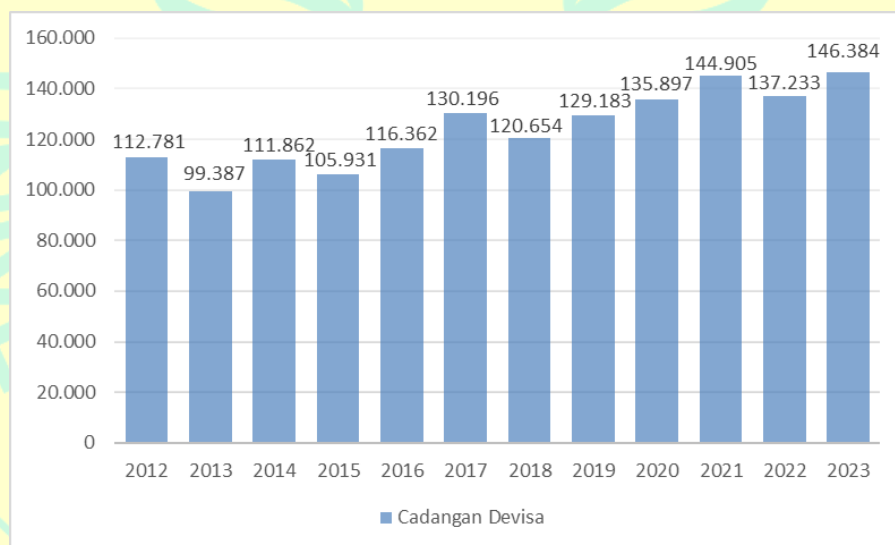
**Gambar 1.3 Perkembangan Nilai Ekspor di Indonesia**

Sumber : Diolah oleh penulis, 2024

Pada grafik di atas, pertumbuhan ekspor cenderung mengalami fluktuasi. Penurunan nilai ekspor pada rentang tahun 2012 – 2016 mengindikasikan bahwa permintaan pasar utama ekspor melemah dan pasar ekspor masih terbatas (Kementerian Perdagangan, 2016). Sementara itu, pada rentang tahun 2016 – 2021 mengalami fluktuasi hingga pada tahun 2022 ekspor tumbuh cukup baik, sehingga dapat mendukung target pencapaian pertumbuhan ekonomi. Namun, ekspor mengalami penurunan kembali pada tahun 2023 dikarenakan beberapa faktor yaitu pertumbuhan ekonomi di beberapa negara

mitra dagang utama mengalami perlambatan, harga komoditas unggulan Indonesia, seperti batu bara dan minyak kelapa sawit, mengalami penurunan.

Cadangan devisa adalah posisi bersih aset luar negeri yang dimiliki oleh pemerintah dan bank devisa, yang perlu disimpan untuk tujuan perdagangan internasional. Negara memperoleh cadangan devisa melalui aktivitas perdagangan internasional (Kurniawan & Bendesa, 2002). Cadangan devisa yang memadai sangat penting untuk menjamin stabilitas moneter dan makroekonomi suatu negara. Devisa ini dipentingkan untuk membiayai impor dan membayar utang luar negeri.



**Gambar 1.4 Perkembangan Cadangan Devisa di Indonesia**

Sumber : Diolah oleh penulis, 2024

Berdasarkan grafik diatas dalam rentang tahun 2012 – 2023, posisi cadangan devisa berfluktuasi dengan *trend* yang cenderung meningkat. Peningkatan ini disebabkan oleh penerimaan pajak dan jasa serta penarikan pinjaman luar negeri oleh pemerintah. Jika cadangan devisa terus menurun, hal

ini akan menyebabkan peningkatan utang luar negeri. Cadangan devisa yang berkurang berdampak negatif terhadap utang luar negeri suatu negara (Batubara & Saskara, 2015).

Penelitian terdahulu mengenai utang luar negeri telah menggunakan berbagai macam variabel independent. Namun, terdapat hasil yang berbeda-beda. Pada variabel ekspor, penelitian yang dilakukan oleh Chisti & Shabir (2019) dan Syukri (2020) mengungkapkan bahwa ekspor tidak signifikan terhadap utang luar negeri. Sedangkan Sadim (2022) dan Acuviarta dkk (2021) mengungkapkan bahwa ekspor berpengaruh positif dan signifikan terhadap utang luar negeri. Berdasarkan perbedaan hasil antar penelitian dan memodifikasi penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang **“Pengaruh Ekspor dan Cadangan Devisa Terhadap Utang Luar Negeri Di Indonesia Tahun 2012-2023”**.

### **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian, dapat dikemukakan sejumlah pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Apakah terdapat pengaruh ekspor terhadap utang luar negeri di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh cadangan devisa terhadap utang luar negeri Indonesia?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan penelitian, dapat dikemukakan sejumlah tujuan penelitian, yaitu:

1. Mengetahui pengaruh ekspor terhadap utang luar negeri di Indonesia.
2. Mengetahui pengaruh cadangan devisa terhadap utang luar negeri Indonesia.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka manfaat yang diperoleh dari penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat menambah referensi dan memperluas pengetahuan serta wawasan berfikir tentang perekonomian khususnya utang luar negeri serta dapat memperkaya bahan kajian bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Manfaat praktik

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan oleh pemerintah dalam pengambilan utang luar negeri dalam meningkatkan perekonomian Indonesia di waktu akan datang. Hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pada kebijakan dan strategi sebelumnya.