

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara membutuhkan sumber pendanaan guna mensejahterakan masyarakatnya sehingga kebutuhan dana merupakan hal yang sangat krusial sebagai pendorong pembangunan nasional. Untuk terus membangun negara secara berkelanjutan dibutuhkan modal yang tidak sedikit, sehingga permintaan dana dari pihak eksternal menjadi salah satu opsi bagi negara yang disebut sebagai utang luar negeri.² Utang luar negeri adalah semua pinjaman yang diterima oleh pemerintah atau swasta dari luar negeri yang harus dibayar kembali dalam jangka waktu tertentu, biasanya disertai dengan bunga. Pinjaman ini dapat berbentuk pinjaman bilateral, multilateral, maupun pinjaman komersial.

Pada negara-negara berkembang, utang luar negeri merupakan salah satu instrumen pembiayaan yang digunakan oleh banyak negara termasuk di kawasan Asia. Selama tahun 1970-an dan di awal tahun 1980-an, negara berkembang menghimpun total utang luar negeri yang melampaui 1 triliun USD, yang sangat sulit bagi negara berkembang untuk melunasinya (membayar kembali pokok atau bahkan membayar bunganya). Kesulitan ini secara serius menghambat rencana pembangunan selama tahun 1980-an. Utang

² Rudi, M. I. dan Rotinsulu, T. O, “Pengaruh Utang Luar Negeri Dan Penanaman Modal Asing Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Periode Tahun 2009- 2014”, *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, 2018, 16(2): 325–333.

tersebut timbul sewaktu banyak negara berkembang yang meminjam besar-besaran dari bank swasta di negara maju untuk membiayai kebutuhan modalnya yang tumbuh dan untuk membayar tagihan minyak yang sangat tinggi selama tahun 1970-an. Semakin rendahnya harga komoditas ekspor, maka semakin tinggi pula suku bunga yang dibayarkan.

Dengan banyak meminjam dari luar, negara berkembang berlanjut tumbuh pada tingkat yang relatif cepat bahkan selama pertengahan tahun 1970-an. Akan tetapi, di awal tahun 1980-an, besar dan cepatnya utang luar negeri menjebak mereka dalam kegagalan berskala besar yang hanya dapat dihindari dengan campur tangan resmi berskala besar oleh *International Monetary Fund* (IMF). Menghadapi gagal bayar, banyak negara berkembang dipaksa untuk menyepakati kembali pembayaran utangnya beserta pembayaran bunga dengan bank kreditur di negara maju, melalui bantuan IMF dan menurut arahan umumnya, sebagai bagian dari persetujuan negara berkembang perlu menggunakan tindakan penghematan untuk mengurangi impor lebih lanjut dan memotong inflasi, kenaikan upah, serta program dalam negeri guna mewujudkan pertumbuhan dalam negeri yang lebih berkelanjutan.

Pembiayaan dana yang bersumber dari eksternal juga terjadi di negara-negara kawasan Asia Tenggara atau asosiasinya yang dikenal sebagai negara-negara ASEAN (*Association of Southeast Asian Nation*), negara-negara ini bekerja sama dalam urusan sosial budaya, politik maupun ekonomi.³ Dalam

³ X.S Sheng dan R Sukaj, "Identifying external debt shocks in low- and middle-income countries", *Journal of International Money and Finance*, no. 110 (Februari, 2020): 1-38, accessed April 9, 2025, doi: 10.1016/j.jimonfin. 2020.102283.

beberapa dekade terakhir, negara-negara di Asia Tenggara (ASEAN) telah mengalami berbagai perubahan struktural yang mempengaruhi dinamika utang luar negeri, seperti krisis keuangan Asia tahun 1997.⁴ Krisis ini diawali ketika Negara Thailand memutuskan untuk melepaskan nilai tukar Baht terhadap mata uang Dolar Negara Amerika Serikat. Keputusan ini menyebabkan mata uang Baht mengalami depresiasi tajam. Ketidakmampuan Negara Thailand mempertahankan nilai tukarnya mengakibatkan cadangan devisa yang menipis dan beban utang jangka pendek yang sangat besar.⁵

Pada saat itu, di antara negara-negara Asia yang dilanda krisis seperti Negara Thailand, Negara Indonesia, dan Negara Korea Selatan memutuskan untuk mencari bantuan IMF. Negara Malaysia bertekad mengatasi masalahnya sendiri dengan cara pengendalian modal secara ketat. Pada awalnya, Negara Indonesia tampak serius dalam bekerja sama dan menyanggupi segala persyaratan yang ditetapkan IMF. Tetapi kemudian Presiden Soeharto, yang menandatangani sendiri perjanjian kedua (*Letter of Intent*) dengan IMF yang tidak sepenuhnya menjalankan program reformasi seperti yang telah disepakati dengan IMF. Pemerintahan Presiden Soeharto terjebak dalam konfrontasi dengan IMF sehingga menimbulkan keragu-raguan pasar untuk menyikapi perkembangan perekonomian Negara Indonesia. Situasi ini juga dipengaruhi oleh berbagai pernyataan publik dari pejabat IMF maupun Bank Dunia yang bernada mengkritik pemerintah. Akibatnya, keadaan ekonomi terus

⁴ Acuviarta, dkk, "Menakar Peran Utang Luar Negeri Terhadap Kinerja Ekonomi Makro Negara Berkembang", *Jurnal Riset Ilmu Ekonomii*, vol. 1 no. 2 (2021): 89-97, accessed April 9, 2025, www.jrie.feb.unpas.ac.id.

⁵ Dominick Salvatore, *Ekonomi Internasional Edisi-9*. (Salemba Empat, 2017), 365.

memburuk, seperti yang tercermin pada menurunnya nilai tukar rupiah secara terus-menerus. Sedangkan Negara Korea Selatan meminta dan menerima dana pinjaman dari IMF sebesar 40 miliar USD untuk mengatasi krisis moneter dan gagal bayar utang luar negeri.⁶

Krisis keuangan di negara kawasan Asia tersebut membuat ketergantungan negara-negara di Asia Tenggara terhadap modal asing jangka pendek dan melemahnya pengawasan sektor keuangan. Banyak perusahaan dan bank lokal memiliki pinjaman luar negeri dalam mata uang asing, tapi pendapatan negaranya dalam mata uang lokal. Hal ini menyebabkan banyak kebangkrutan dan memperburuk krisis likuiditas di dalam negeri.⁷ Pada akhirnya, krisis keuangan 1997–1998 bukan hanya menimbulkan kehancuran ekonomi, tetapi juga memicu perubahan politik besar di beberapa negara, termasuk jatuhnya pemerintahan Orde Baru di Negara Indonesia. Akibatnya, saat krisis tahun 1997 mendorong banyak negara mengambil utang luar negeri sebagai sumber pendanaan eksternal negaranya terlebih pada negara berkembang di kawasan Asia Tenggara.

Negara-negara di Asia Tenggara atau negara ASEAN-7, yakni Negara Indonesia, Negara Thailand, Negara Vietnam, Negara Filipina, Negara Laos, Negara Kamboja, dan Negara Myanmar, menunjukkan sejumlah kesamaan dalam struktur pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Secara umum, ketujuh negara ini mengalami pergeseran struktur ekonomi dari sektor primer

⁶ *Ibid.*, 366.

⁷ *Ibid.*, 367.

ke sektor sekunder dan tersier, di mana sektor jasa dan industri menjadi kontributor utama terhadap PDB. Selain itu, kesamaan lainnya terletak pada ketergantungan terhadap konsumsi domestik sebagai sumber utama pertumbuhan PDB, serta rendahnya kontribusi sektor pajak terhadap *output* nasional. Hal ini menyebabkan negara-negara ASEAN-7 menghadapi tantangan fiskal yang serupa, yaitu ketergantungan pada pembiayaan eksternal, termasuk utang luar negeri, untuk menutup kesenjangan anggaran dan mendukung pembangunan.⁸

Secara umum, pertumbuhan ekonomi di kawasan ASEAN-7 ditopang oleh sektor industri dan jasa, sementara sektor pertanian mengalami penurunan kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Konsumsi rumah tangga menjadi komponen utama dalam pembentukan PDB, terutama di negara-negara dengan populasi besar seperti Negara Indonesia dan Negara Filipina. Selain itu, semua negara tersebut cenderung mengandalkan ekspor dan investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment/FDI*) sebagai sumber pertumbuhan, yang menjadikan ekonomi mereka rentan terhadap gejolak eksternal seperti krisis moneter Asia 1997, krisis keuangan global 2008, dan pandemi COVID-19 pada 2020.⁹

Kesamaan lainnya mencakup keterbatasan dalam kemampuan keuangan negara, yang tercermin dari rendahnya rasio pajak terhadap PDB, sehingga

⁸ Sari, S. dan Anggadha Ratno, F, “Analisis utang luar negeri, suku, inflasi dan tingkat suku bunga terhadap pertumbuhan ekonomi indonesia Tahun 2014- 2019”, *Jurnal Riset Pendidikan Ekonomi*, 2020, 5(2): 91–100. doi: 10.21067/jrpe.v5i2.4661.

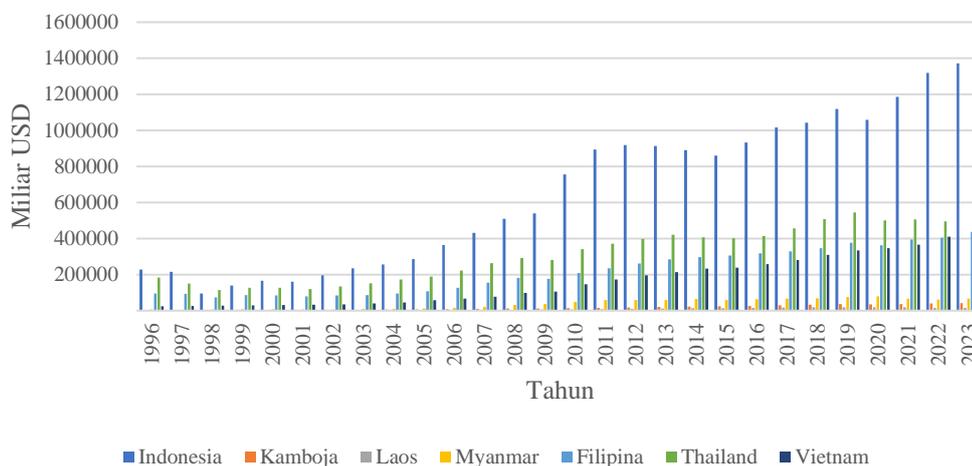
⁹ Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2023: Enabling an Inclusive Recovery*, (Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2023), 17–19.

mendorong ketergantungan terhadap utang luar negeri untuk membiayai pembangunan. Negara-negara seperti Negara Laos, Negara Myanmar, dan Negara Kamboja sangat bergantung pada pinjaman luar negeri dan bantuan internasional, sedangkan negara-negara seperti Negara Vietnam dan Negara Thailand meski lebih stabil, tetap mempertahankan strategi pembiayaan eksternal untuk menopang pertumbuhan industri dan infrastruktur. Ketujuh negara ini juga sama-sama menempuh kebijakan ekonomi terbuka dan reformasi struktural sejak akhir abad ke-20 guna meningkatkan integrasi global dan daya saing ekonomi.¹⁰

Secara keseluruhan, negara-negara ASEAN-7 menunjukkan kesamaan dalam orientasi ekonomi terbuka, ketergantungan pada sektor ekspor dan investasi asing, serta penggunaan utang luar negeri untuk mendukung pembangunan. Meskipun terdapat variasi tingkat kemajuan dan fondasi ekonomi negara ASEAN-7, dibentuk oleh dinamika serupa yang berkaitan erat dengan tantangan pembangunan di kawasan Asia Tenggara. Hal ini tercermin dalam variasi Produk Domestik Bruto (PDB), pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita, serta rasio utang luar negeri terhadap PDB. Berikut adalah data produk domestik bruto (PDB) di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023.

¹⁰ World Bank, *World Development Indicators*, accessed June 04, 2025, <https://databank.worldbank.org>.

Grafik 1.1
Produk Domestik Bruto (PDB) Negara ASEAN-7
Tahun 1996-2023 (miliar USD)



Sumber: *World Bank, 2025* (diolah)

Pada grafik 1.1 menunjukkan bahwa pertumbuhan PDB di Negara ASEAN-7 tahun 1996-2023 mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, hal ini mencerminkan keberagaman karakteristik perekonomian di masing-masing negara. Di Negara Indonesia, sektor konsumsi domestik dan ekspor komoditas menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, Negara Thailand dan Negara Vietnam merupakan negara dengan basis ekspor manufaktur yang kuat. Negara Thailand mempunyai ekspor dan manufaktur yang kuat pada sektor otomotif dan elektronik, sedangkan Negara Vietnam mempunyai keunggulan dalam manufaktur berteknologi menengah seperti tekstil dan peralatan elektronik.

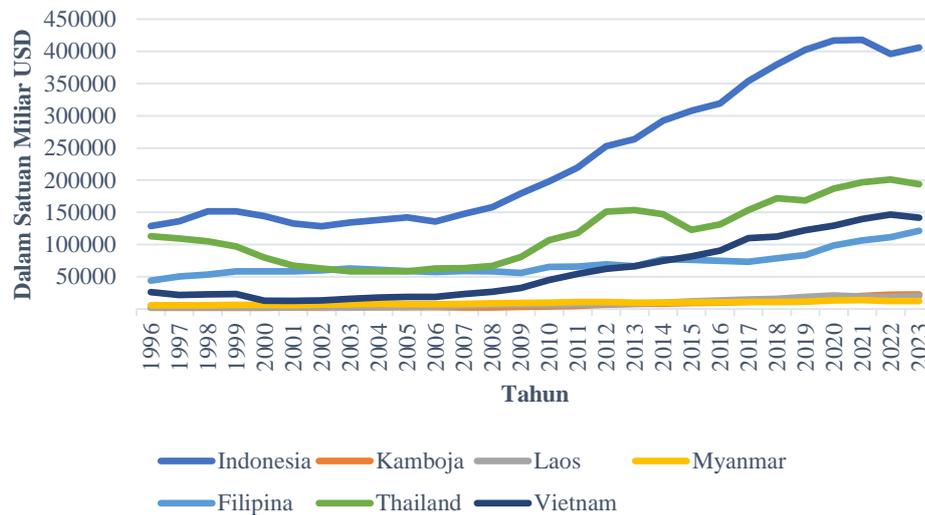
Negara Filipina memiliki karakteristik ekonomi berbasis jasa, dengan sektor *Business Process Outsourcing* (BPO) dan remitansi dari pekerja migran sebagai sumber devisa utama. Di sisi lain, Negara Laos dan Negara Kamboja

merupakan negara berkembang dengan PDB per kapita yang rendah. Pertumbuhan ekonominya sangat tergantung pada investasi asing, terutama dari Negara China, serta proyek infrastruktur dan ekspor energi. Hal ini menyebabkan Negara Laos menghadapi tekanan serius akibat tingginya rasio utang luar negeri terhadap PDB yang melebihi 100%. Negara Myanmar, yang sebelumnya menunjukkan pertumbuhan pesat di sektor pertanian dan sumber daya alam, mengalami kemunduran signifikan sejak krisis politik pada 2021. Ketidakstabilan politik yang berkepanjangan berdampak besar terhadap iklim investasi, perdagangan, dan posisi fiskal negara tersebut.

Dengan kata lain dalam menghadapi tantangan pengelolaan utang luar negeri negara-negara di ASEAN-7, memiliki karakteristik ekonomi yang beragam. Misalnya, Negara Indonesia dan Negara Filipina memiliki tingkat utang luar negeri yang relatif tinggi dibandingkan dengan produk domestik bruto (PDB), sementara Negara Thailand dan Negara Vietnam memiliki ketergantungan yang lebih rendah terhadap pembiayaan eksternal. Negara Laos, Negara Kamboja, dan Negara Myanmar, sebagai negara dengan tingkat pembangunan yang lebih rendah, masih sangat bergantung pada pinjaman luar negeri untuk mendanai proyek infrastruktur dan pembangunan sosial.¹¹ Berikut adalah data utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023.

¹¹ Rafi Nur Abidin, dkk, "Pengaruh Variabel Makroekonomi terhadap Utang Luar Negeri di Negara ASEAN-7", *Jurnal Samudra Ekonomi dan Bisnis*, vol. 13 no. 2 (Juli 2022): 136-150, accessed April 9.

Grafik 1.2
Utang Luar Negeri Negara ASEAN-7
Tahun 1996-2023 (miliar USD)



Sumber: *World Bank*, 2025 (diolah)

Berdasarkan pada grafik 1.2 menunjukkan bahwa utang luar negeri di negara-negara ASEAN-7 mengalami peningkatan dari 1996 hingga 2023. Negara Indonesia menunjukkan peningkatan yang signifikan terutama setelah tahun 2000 an dan mencapai tertinggi pada tahun 2021 sebesar 417,87 miliar USD. Negara Kamboja menjadi negara dengan utang luar negeri terendah sebesar 1,92 miliar USD pada tahun 1996. Sedangkan Negara Vietnam menunjukkan adanya peningkatan positif dari 2010 sebesar 45,02 miliar USD sampai tahun 2022 mencapai 146,63 miliar USD. Data tersebut menunjukkan bahwa dalam beberapa dekade terakhir, total utang luar negeri di negara kawasan ASEAN-7 cenderung meningkat

Jika utang luar negeri meningkat seiring dengan pertumbuhan PDB, maka kondisi fiskal negara dapat tetap dianggap stabil.¹² Akan tetapi, jika utang bertambah tanpa diikuti pertumbuhan PDB yang memadai, maka risiko fiskal dan tekanan eksternal akan meningkat. Hal ini sesuai dengan teori *Two-Gap Model*, yang menyatakan bahwa negara berkembang menghadapi dua kesenjangan dalam proses pembangunannya, yaitu kesenjangan tabungan (*saving-investment gap*) dan kesenjangan devisa (*foreign exchange gap*).¹³ Utang luar negeri diperlukan untuk menutup kedua gap tersebut agar pembangunan ekonomi tetap berlangsung. Adapun faktor yang diduga dapat menyebabkan terjadinya peningkatan maupun penurunan jumlah utang luar negeri, diantaranya yaitu pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan penerimaan pajak.

Faktor pertama yang diduga mempengaruhi utang luar negeri yaitu pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah dioperasionalkan sebagai total belanja pemerintah dalam pembiayaan berbagai sektor, termasuk belanja modal, belanja barang, subsidi, dan belanja sosial. Ketika pengeluaran pemerintah melebihi pendapatan negara (defisit anggaran), pemerintah mungkin perlu mencari sumber pembiayaan tambahan, termasuk melalui utang luar negeri. Terutama jika pengeluaran diarahkan untuk proyek infrastruktur

¹² Hoda Hajian, Azali Mohamed, dan Shivee Ranjane Kaliappan, "Government Debt–Economic Growth Nexus in ASEAN-4 Countries," *Journal of Developing Economies* 7, no. 1 (2022): 45–69.

¹³ Sadono Sukirno, *Makroekonomi Teori Pengantar*, (Depok: Rajawali Pers, 2008), 32.

besar atau bantuan sosial yang membutuhkan dana besar dalam waktu singkat.¹⁴

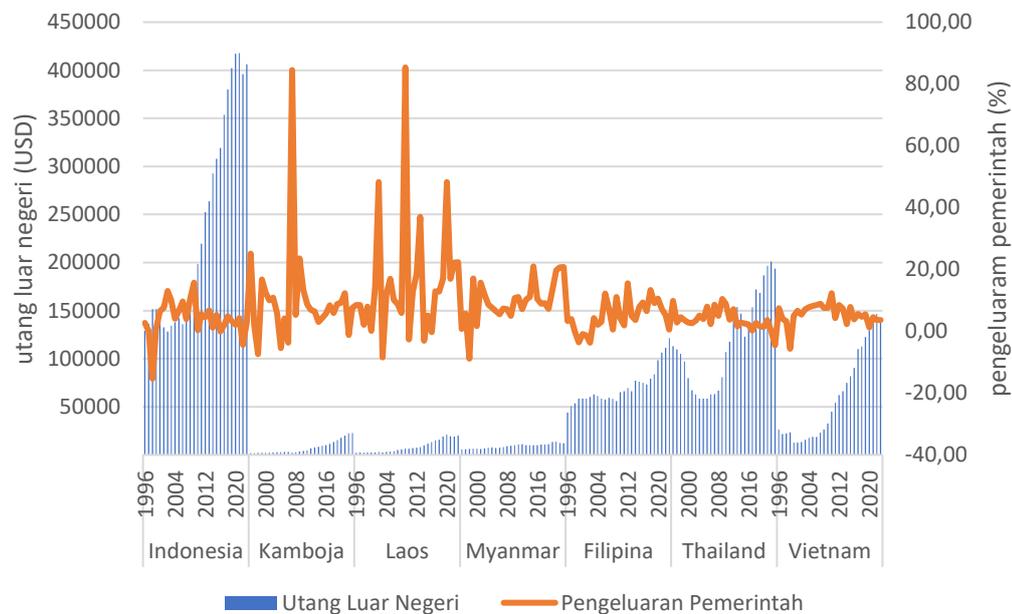
Pengeluaran yang besar dalam sektor infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan sering kali membutuhkan tambahan dana yang diperoleh melalui pinjaman luar negeri. Hal ini sesuai dengan teori pengeluaran pemerintah (*government of expenditure*), menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi jika diarahkan untuk sektor produktif. Dalam teori ini, peningkatan pengeluaran pemerintah dapat mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri apabila didukung oleh penerimaan negara yang kuat dan pengelolaan anggaran yang efisien.¹⁵

Dalam banyak kasus, ketika pendapatan negara tidak cukup untuk membiayai belanja negara yang meningkat, pemerintah cenderung mencari sumber pembiayaan alternatif, termasuk melalui utang luar negeri. Belanja modal untuk infrastruktur dan pelayanan publik sering kali membutuhkan dana yang besar, yang tidak dapat sepenuhnya ditutupi oleh penerimaan domestik. Berikut ini adalah data pengeluaran pemerintah di negara ASEAN-7, pada periode tahun 1996-2023.

¹⁴ Fadillah, A. N. D. N., & Sutjipto, H, “Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi utang luar negeri Indonesia”, *Jurnal Ekonomi-Qu*, 8(2): 212-226, accessed April 9, doi: 10.35448/jequ.v8i2.4449.

¹⁵ Zulfa Fadli, dkk, *Pengantar Ekonomi Makro*, (Padang: CV Gita Lentera, 2023), 25.

Grafik 1.3
Pengeluaran Pemerintah Negara ASEAN-7
Tahun 1996-2023



Sumber: *World Bank*, 2025 (diolah)

Berdasarkan pada grafik 1.3 menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN-7 mengalami beragam kondisi dalam pengeluaran pemerintah di negaranya. Negara Laos menjadi negara yang memiliki pengeluaran pemerintah terbesar yaitu sebesar 85,35% pada tahun 2009 dan Negara Kamboja yang juga menunjukkan peningkatan sebesar 84,51% pada tahun 2007. Negara Indonesia mengalami pertumbuhan negatif sebesar 15,37% yang disebabkan oleh krisis moneter di tahun 1998.

Faktor kedua yang diduga dapat mempengaruhi utang luar negeri yaitu investasi. Investasi dioperasikan sebagai total pembentukan modal tetap bruto (*Gross Fixed Capital Formation*) dalam suatu negara, yang mencakup investasi pada infrastruktur, peralatan, dan aset produktif lainnya. Di sisi lain,

investasi, baik domestik maupun asing, memiliki peran dalam meningkatkan kapasitas ekonomi sehingga mampu mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri.¹⁶

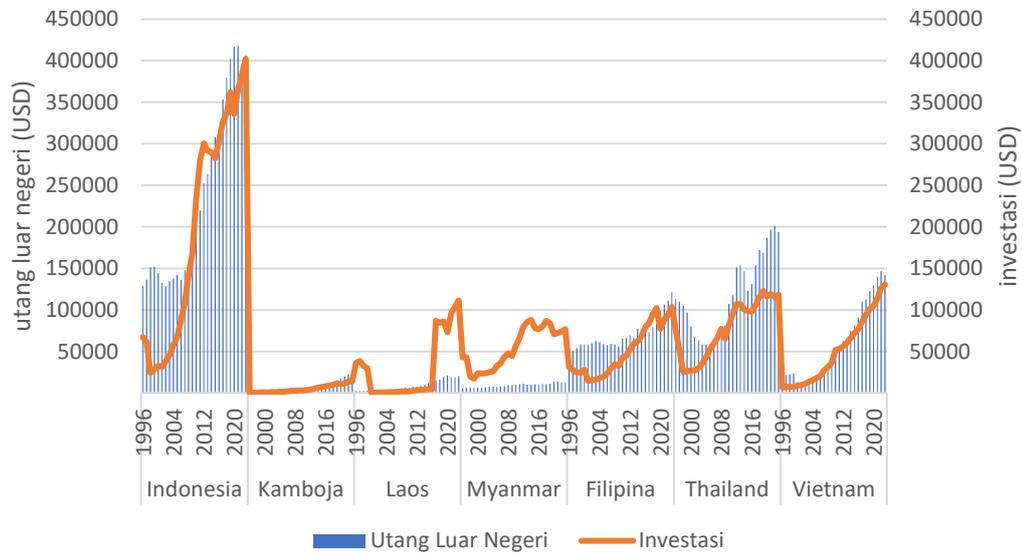
Hal ini sesuai dengan teori klasik yang dikemukakan oleh John Stuart Mill dalam teori akumulasi modal, yang menyatakan bahwa investasi dipengaruhi oleh tingkat bunga yang berlaku di pasar uang. Semakin rendah tingkat bunga, semakin murah biaya modal untuk melakukan investasi. Oleh karena itu, tingkat bunga yang lebih rendah akan mendorong lebih banyak investasi, pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi.¹⁷

Tingkat investasi juga berpengaruh terhadap akumulasi utang luar negeri. Investasi yang tinggi, baik dari sektor swasta maupun pemerintah, membutuhkan modal besar yang sering kali tidak dapat dipenuhi hanya dari sumber domestik. Sebagai akibatnya, negara-negara ASEAN-7 cenderung mencari pendanaan dari luar negeri untuk mendukung proyek-proyek investasi. Tapi, efektivitas investasi dalam mengurangi utang luar negeri sangat bergantung pada produktivitas dan *return* yang dihasilkan dari proyek yang dibiayai. Berikut ini adalah data investasi di negara ASEAN-7, pada periode tahun 1996-2023.

¹⁶ Sima Rani Dey dan Tareque, *External debt and growth: role of stable macroeconomic policies*, Journal of Economics, Finance and Administrative Science, Vol. 25 No. 50, 187.

¹⁷ Sadono Sukirno, *Makroekonomi Teori Pengantar*, (Depok: Rajawali Pers, 2008), 152.

Grafik 1.4
Investasi Negara ASEAN-7
Tahun 1996-2023



Sumber: World Bank, 2025 (diolah)

Pada grafik 1.4 tersebut menunjukkan bahwa di negara ASEAN-7 mengalami pertumbuhan investasi yang signifikan. Negara Indonesia dan Negara Thailand mempunyai investasi yang relatif lebih besar dibandingkan lainnya. Pada tahun 2023 Negara Indonesia menunjukkan memperoleh hasil investasi terbesar sebesar 402,16 miliar USD dan Negara Thailand sebesar 122,79 miliar USD pada tahun 2019. Sedangkan Negara Laos menjadi negara dengan investasi terendah sebesar 232,25 juta USD pada tahun 2000.

Faktor ketiga yang diduga dapat mempengaruhi utang luar negeri yaitu nilai tukar. Nilai tukar dioperasionalkan sebagai nilai tukar mata uang lokal terhadap dolar AS (USD), yang mencerminkan daya beli mata uang domestik

di pasar internasional.¹⁸ Perubahan nilai tukar mata uang domestik terhadap dolar AS atau mata uang internasional lainnya dapat mempengaruhi besaran utang luar negeri suatu negara. Apabila nilai tukar melemah, beban pembayaran utang dalam mata uang asing menjadi lebih besar, pada akhirnya meningkatkan tekanan terhadap ekonomi domestik. Sebaliknya, jika nilai tukar stabil atau menguat, maka utang luar negeri dalam mata uang asing dapat lebih mudah dikelola.

Nilai tukar menunjukkan berapa banyak unit mata uang suatu negara yang diperlukan untuk memperoleh satu unit mata uang negara lain. Hal ini sesuai dengan teori paritas daya beli (*purchasing power parity*) yang dikembangkan oleh Gustav Cassel, menyatakan bahwa nilai tukar suatu negara ditentukan oleh perbandingan daya beli mata uang antarnegara. Ketika nilai tukar suatu negara mengalami depresiasi, maka beban utang luar negeri dalam denominasi valuta asing meningkat.¹⁹

Fluktuasi mata uang dapat secara signifikan memengaruhi beban utang, terutama utang yang didominasi dalam mata uang asing. Semakin tidak stabil suatu mata uang, semakin besar risiko yang dihadapi dalam pembayaran utang²⁰. Sebaliknya, ketika nilai tukar stabil atau menguat, beban pembayaran utang luar negeri akan lebih ringan, sehingga mengurangi tekanan pada anggaran pemerintah. Tapi, jika utang luar negeri digunakan secara produktif untuk meningkatkan kapasitas ekspor atau menggantikan impor, maka

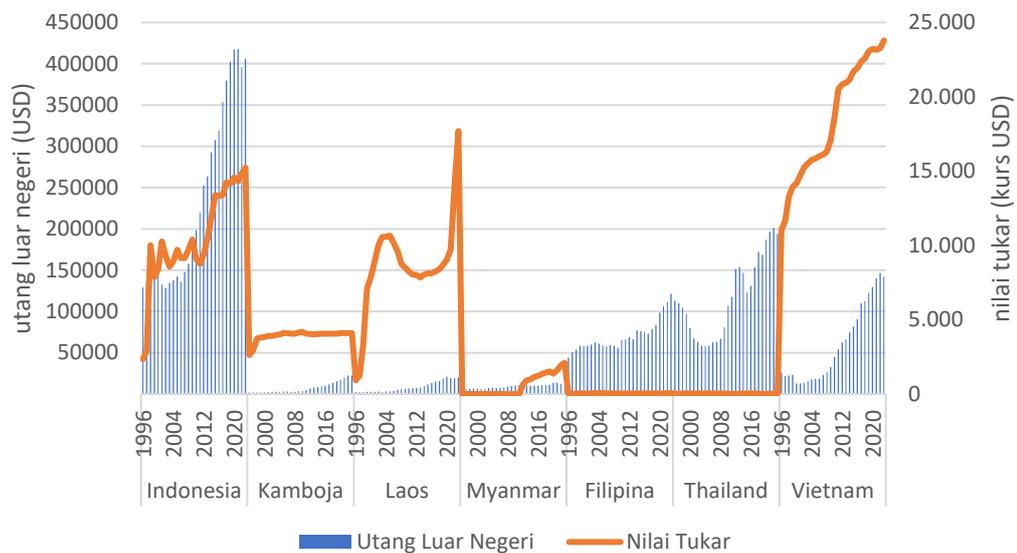
¹⁸ Zulfa Fadli, dkk, Pengantar Ekonomi Makro, (Padang: CV Gita Lentera, 2023), 113.

¹⁹ Dominick Salvatore. 2017. Ekonomi Internasional Edisi-9. Salemba Empat. 70.

²⁰ Rafi Nur Abidin, dkk, *The Effect of Macroeconomic Variables on External Debt in ASEAN-7 Countries*, Jurnal Samudra Ekonomi & Bisnis, Vol 13 No.2 (2022), 13.

peningkatan penerimaan devisa dapat membantu menstabilkan nilai tukar. Berikut ini adalah data nilai tukar di negara ASEAN-7, pada periode tahun 1996-2023.

Grafik 1.5
Nilai Tukar Negara ASEAN-7
Tahun 1996-2023



Sumber: *World Bank*, 2025 (diolah)

Pada grafik 1.5 tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar negara mengalami depresiasi mata uang terhadap USD dari 1996 hingga 2023. Negara Kamboja sebesar 3.938 Riel terhadap 1 USD dan Negara Filipina sebesar 47,50 Peso terhadap 1 USD menjadi negara dengan rata-rata mata uang lokal yang menunjukkan nilai stabilnya. Negara Vietnam justru menunjukkan mengalami kenaikan yang signifikan di tahun 2023 sebesar 23.787 Dong terhadap 1 USD.

Faktor keempat yang diduga dapat mempengaruhi utang luar negeri yaitu penerimaan pajak. Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan utama

negara, yang jika dikelola dengan baik, dapat mengurangi ketergantungan terhadap utang luar negeri²¹. Tapi, di banyak negara ASEAN-7, basis pajak yang sempit serta tingkat kepatuhan pajak yang rendah menyebabkan penerimaan negara kurang optimal. Akibatnya, pemerintah harus mencari alternatif pendanaan, termasuk melalui utang luar negeri.

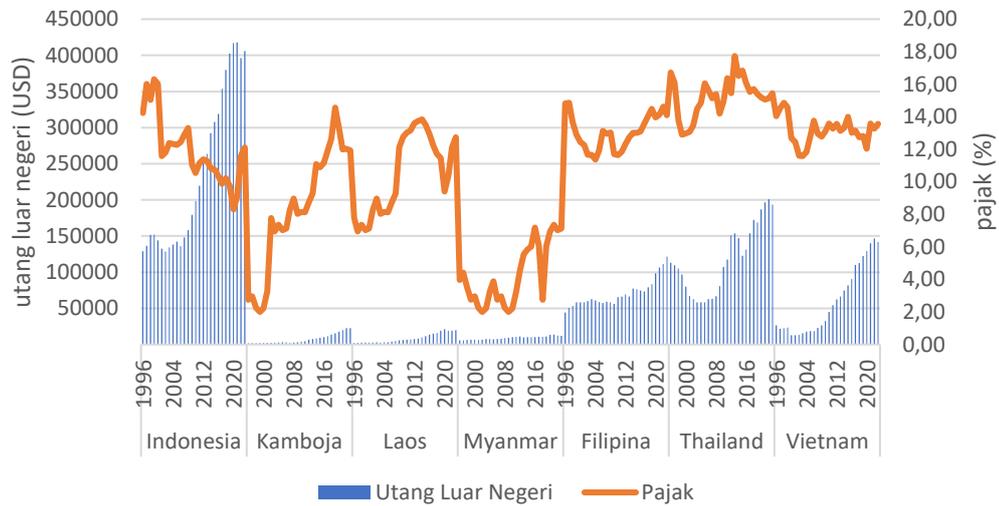
Pajak adalah alat utama yang digunakan oleh pemerintah untuk mengumpulkan pendapatan guna mendanai pengeluaran negara. Pajak dapat berupa pajak langsung atau tidak langsung, yang mempengaruhi perilaku konsumsi, investasi, dan tabungan masyarakat.²² Hal ini sesuai dengan teori klasik yang dikemukakan oleh David Ricardo, menyatakan bahwa pajak adalah salah satu sumber pendapatan yang sangat penting bagi pemerintah untuk menyediakan barang publik dan menjaga stabilitas ekonomi.²³ Di sisi lain, pajak yang terlalu tinggi dapat mengurangi insentif individu untuk berinvestasi atau bekerja keras, yang pada akhirnya dapat merugikan perekonomian. Berikut ini adalah data pajak di negara ASEAN-7, pada periode tahun 1996-2023.

²¹ Pascawati Ida Marisa, dkk, “Pengaruh Penerimaan Pajak, Inflasi, Dan Nilai Tukar Rupiah Terhadap Utang Pemerintah Periode Tahun 2019-2022”, *Jurnal SIMBA*, no. 4 (September, 2022), accessed April 9.

²² Mankiw, N. G, *Principles of Economics* (7th ed.), (Cengage Learning, 2014), hal. 267

²³ Guritno Mangkusobroto, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta: BPFE,2018), 185.

Grafik 1.6
Pajak Negara ASEAN-7
Tahun 1996-2023



Sumber: *World Bank, 2025 (diolah)*

Pada grafik 1.6 tersebut menggambarkan kondisi pendapatan pajak pada negara ASEAN-7, pada tahun 1999 Negara Kamboja memperoleh pendapatan pajak terendah sebesar 2%, sedangkan Negara Thailand memperoleh pendapatan pajak terbesar sebesar 17,74% pada tahun 2013. Penerimaan pajak yang tinggi dan stabil membantu mengurangi ketergantungan pemerintah pada utang luar negeri. Jika pemerintah mampu meningkatkan penerimaan pajak, kebutuhan untuk membiayai defisit anggaran melalui utang dapat diminimalkan. Di sisi lain, kebijakan perpajakan yang tidak efektif atau penerimaan pajak yang rendah dapat memaksa pemerintah untuk meningkatkan pinjaman luar negeri guna menutup kekurangan anggaran.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa dinamika utang luar negeri tidak terlepas dari pengaruh indikator-indikator makroekonomi. Dalam studi yang

dilakukan oleh Acuviarta, dkk.²⁴ menemukan bahwa variabel ekspor, nilai tukar, suku bunga, dan pengeluaran pemerintah secara signifikan memengaruhi utang luar negeri. Khususnya, pengeluaran pemerintah memiliki pengaruh negatif dan signifikan, yang menunjukkan bahwa ketika pengeluaran pemerintah meningkat, kebutuhan terhadap utang luar negeri menurun, hal ini dikarenakan kemampuan fiskal domestik yang membaik. Selanjutnya, penelitian oleh Rafi Nur Abidin, dkk.²⁵ menemukan bahwa dalam jangka panjang, pertumbuhan ekonomi, nilai tukar, dan inflasi memiliki pengaruh signifikan terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7. Tapi dalam jangka pendek tidak berpengaruh secara signifikan.

Basri Bado, dkk. menemukan bahwa penerimaan pajak berpengaruh negatif dan signifikan terhadap utang luar negeri, sejalan dengan prinsip yang dikembangkan oleh Musgrav, menyatakan semakin besar penerimaan negara, semakin kecil ketergantungan terhadap utang. Akan tetapi, apabila kenaikan penerimaan pajak tidak diiringi dengan efisiensi pengeluaran pemerintah, beban utang tetap dapat meningkat.²⁶ Penelitian-penelitian tersebut umumnya hanya berfokus pada satu negara sehingga belum memberikan gambaran yang lebih komprehensif secara regional. Serta rentang waktu yang singkat tanpa meneliti lebih luas dinamika secara jangka panjang maupun jangka pendek

²⁴Muhammad Thoriq Al Ziyad Acuviarta, Sidik Priadana, "Menakar Peran Utang Luar Negeri Terhadap Kinerja Ekonomi Makro Negara Berkembang," *Jurnal Riset Ilmu Ekonomi* 1, no. 2 (2021): 89–97, www.jrie.feb.unpas.ac.id.

²⁵ Rafi Nur Abidin, Sofyan Syahnur, and Suriani Suriani, "Pengaruh Variabel Makroekonomi Terhadap Utang Luar Negeri Di Negara ASEAN-7," *Jurnal Samudra Ekonomi dan Bisnis* 13, no. 2 (2022): 136–150.

²⁶ Basri Bado, dkk, "Analisis Pengaruh Penerimaan Pajak, Inflasi, dan Defisit Anggaran Terhadap Utang Luar Negeri Indonesia", *Economics and Digital Business Review*, vol 5 no 2 (2024): 997-1010

antar variabel dengan menggunakan metode analisis *Autoregressive Distributed Lag* (ARDL) yang belum banyak digunakan dalam penelitian-penelitian sebelumnya.

Dengan mempertimbangkan keempat faktor tersebut yaitu pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan pajak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keempat faktor yang diduga berpengaruh terhadap utang luar negeri di negara-negara ASEAN-7. Sehingga peneliti tertarik untuk membahas dan menggunakan judul tentang **“Pengaruh Pengeluaran Pemerintah, Investasi, Nilai Tukar, dan Pajak Terhadap Utang Luar Negeri di Negara ASEAN-7 Tahun 1996-2023”**.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang tersebut, maka diidentifikasi beberapa masalah penelitian yang berkaitan dengan Pengaruh Pengeluaran Pemerintah, Investasi, Nilai Tukar, dan Pajak Terhadap Utang Luar Negeri di ASEAN-7 Tahun 1996-2023. Hal tersebut dikarenakan utang luar negeri di negara-negara ASEAN-7 diduga dipengaruhi oleh berbagai faktor makroekonomi, termasuk pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan pajak. Peningkatan pengeluaran pemerintah sering kali berkontribusi pada defisit anggaran, yang kemudian mendorong pemerintah untuk mencari pendanaan dari luar negeri. Di sisi lain, investasi yang tinggi, baik dari sektor publik maupun swasta,

membutuhkan modal yang sering kali diperoleh melalui utang luar negeri. Namun, efektivitas investasi dalam mengurangi atau menambah utang sangat bergantung pada tingkat pengembalian dan produktivitas proyek yang didanai.

Nilai tukar juga memainkan peran penting dalam menentukan beban utang luar negeri, karena depresiasi mata uang dapat meningkatkan biaya pembayaran utang dalam mata uang asing. Negara-negara dengan nilai tukar yang tidak stabil cenderung menghadapi risiko lebih besar dalam manajemen utang luar negeri. Sementara itu, penerimaan pajak yang rendah dapat membatasi kapasitas pemerintah dalam membayar utang tanpa harus terus menambah pinjaman baru. Ketidakseimbangan antara penerimaan pajak dan pengeluaran pemerintah dapat memperburuk posisi fiskal suatu negara, sehingga meningkatkan akumulasi utang luar negeri.

2. Batasan Masalah

Keterbatasan masalah dalam penelitian ini meliputi terbatasnya waktu yang digunakan. Karena dalam penelitian ini hanya menggunakan periode kurun waktu 27 tahun terakhir, tahun 1996-2023. Serta penelitian ini hanya mencakup tujuh negara di kawasan ASEAN, maka hasilnya mungkin tidak sepenuhnya dapat digeneralisasikan untuk kawasan lain atau negara berkembang di luar ASEAN.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023?
2. Bagaimana pengaruh investasi dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023?
3. Bagaimana pengaruh nilai tukar dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023?
4. Bagaimana pengaruh pajak dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023.
2. Untuk menganalisis pengaruh investasi dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023.
3. Untuk menganalisis pengaruh nilai tukar dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023.

4. Untuk menganalisis pengaruh pajak dalam jangka panjang dan jangka pendek terhadap utang luar negeri di negara ASEAN-7 tahun 1996-2023.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori ekonomi makro, khususnya terkait dengan pengaruh pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan pajak terhadap utang luar negeri. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai pengelolaan utang luar negeri di negara-negara ASEAN-7, serta memperluas wawasan dalam ilmu ekonomi makro terkait pengaruh variabel ekonomi terhadap stabilitas ekonomi makro.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Akademik

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi bagi mahasiswa, dosen, dan akademisi lainnya yang tertarik pada topik ekonomi makro, kebijakan fiskal, dan pengelolaan utang luar negeri. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan ajar atau studi kasus serta menambah wawasan yang luas terkait dalam mata kuliah ekonomi pembangunan, ekonomi internasional, maupun kebijakan publik, maupun topik yang relevan.

b. Bagi Instansi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan pemahaman yang lebih mendalam, serta dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan maupun regulasi yang lebih efektif dan berkelanjutan.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dan dorongan bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan penelitian serupa. Peneliti selanjutnya dapat menggali lebih dalam mengenai variabel lain yang mungkin mempengaruhi utang luar negeri atau menggunakan pendekatan metode penelitian yang berbeda untuk memperkaya hasil penelitian yang relevan.

F. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup selalu dibutuhkan dalam melakukan penelitian agar memudahkan dalam pembahasannya. Penelitian ini berfokus pada pengaruh pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan pajak terhadap utang luar negeri di negara-negara ASEAN-7, yaitu Negara Indonesia, Negara Kamboja, Negara Laos, Negara Myanmar, Negara Filipina, Negara Thailand, dan Negara Vietnam. Variabel independen dalam penelitian ini meliputi pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan pajak. Variabel dependen adalah utang luar negeri. Data yang digunakan mencakup periode 1996-2023, sehingga diharapkan mampu mencerminkan dinamika ekonomi jangka panjang dan

jangka pendek, termasuk pengaruh krisis ekonomi global dan regional terhadap utang luar negeri di negara-negara tersebut.

G. Penegasan Variabel

Dalam memahami suatu judul penelitian terkadang terdapat pula kesalahan dalam menafsirkan maksud dari peneliti. Oleh karena itu, agar tidak terjadi kesalahan dalam penafsiran dari maksud peneliti, berikut akan diuraikan tentang istilah penting dalam penelitian ini.

1. Penegasan Konseptual

Penegasan konseptual merupakan penjelasan teoritis tentang suatu konsep yang hendak diteliti. Penegasan konseptual merupakan definisi yang berasal dari buku atau bahan kajian literatur yang relevan dengan penelitian.

a. Utang Luar Negeri (ULN)

Utang luar negeri adalah total kewajiban yang dimiliki suatu negara yang harus dibayar dengan mata uang asing kepada kreditor internasional, baik berupa pinjaman bilateral, multilateral, atau penerbitan obligasi di pasar internasional. Utang luar negeri dapat menjadi sumber pembiayaan yang penting untuk mendukung pembangunan, namun juga dapat menambah risiko ekonomi jika pengelolaannya tidak hati-hati.²⁷

²⁷ Krugman, P., dan Obstfeld, M, *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan* (edisi ke-9), (Jakarta: Salemba Empat, 2012), 72.

b. Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah merujuk pada seluruh belanja yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mendanai kegiatan operasional dan pembangunan, termasuk belanja barang dan jasa, gaji pegawai, serta pengeluaran untuk infrastruktur dan program sosial. Pengeluaran ini biasanya dialokasikan dari anggaran negara atau anggaran daerah. Pengeluaran pemerintah berfungsi sebagai instrumen dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi dan sosial, seperti peningkatan kualitas hidup dan perekonomian nasional.²⁸

c. Investasi

Investasi adalah pengeluaran untuk pembelian barang modal yang digunakan untuk meningkatkan kapasitas produksi suatu negara. Investasi mencakup investasi swasta dan investasi pemerintah yang berfokus pada pembangunan infrastruktur, teknologi, dan sektor produksi lainnya yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang.²⁹

d. Nilai Tukar

Nilai tukar adalah harga satu mata uang negara terhadap mata uang negara lain. Nilai tukar berfungsi sebagai indikator daya saing suatu negara di pasar internasional serta memengaruhi arus perdagangan dan aliran modal asing.³⁰ Nilai tukar juga berperan

²⁸ Mankiw, N. G, Pengantar Ekonomi Makro, (Jakarta: Salemba Empat, 2015), 12.

²⁹ Samuelson, P. A., dan Nordhaus, Ekonomi Makro, (Jakarta: Erlangga, 2010), 37.

³⁰ Mankiw, N. G, Pengantar Ekonomi Makro, (Jakarta: Salemba Empat, 2015), 36.

penting dalam pengelolaan utang luar negeri karena perubahan nilai tukar dapat meningkatkan atau mengurangi beban utang dalam mata uang asing.

e. Pajak

Pajak adalah kontribusi wajib yang dibayar oleh individu atau badan usaha kepada negara yang digunakan untuk mendanai pengeluaran pemerintah. Pajak merupakan instrumen utama dalam kebijakan fiskal yang memengaruhi distribusi pendapatan dan pembiayaan pembangunan.³¹

2. Penegasan Operasional

Penegasan operasional adalah penjelasan untuk mempermudah mengartikan variabel-variabel yang akan dianalisis dalam penelitian ini.

a. Utang Luar Negeri (ULN)

Utang luar negeri (ULN) merupakan pinjaman yang diperoleh oleh pemerintah, perusahaan, atau individu dari pihak asing (negara lain, lembaga keuangan internasional, atau investor asing) yang harus dibayar kembali dengan bunga dalam jangka waktu tertentu. Dalam penelitian ini, utang luar negeri diukur dalam bentuk nilai total (dalam USD) dari pinjaman luar negeri setiap negara ASEAN-7 berdasarkan data tahunan yang diperoleh dari Bank Dunia dan IMF selama periode 1996-2023.

³¹ Sadono Sukirno, *Makroekonomi Teori Pengantar*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2008), 153.

b. Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah merupakan ukuran sebagai persentase dari Produk Domestik Bruto (PDB) yang mencerminkan besaran relatif terhadap total output ekonomi negara. Dalam penelitian ini diukur berdasarkan data total belanja pemerintah (dalam persentase) yang diperoleh dari lembaga statistik nasional masing-masing negara dan data Bank Dunia untuk periode 1996-2023.

c. Investasi

Investasi merupakan penanaman modal atau uang pada suatu aset, proyek, atau bisnis dengan harapan mendapatkan keuntungan atau manfaat di masa depan. Dalam penelitian ini, investasi diukur menggunakan nilai Pembentukan Modal Tetap Bruto (*Gross Fixed Capital Formation*) dalam USD, berdasarkan data dari Bank Dunia dan IMF selama periode 1996-2023.

d. Nilai Tukar

Nilai tukar merupakan harga mata uang suatu negara jika ditukarkan dengan mata uang negara lain. Diukur berdasarkan kurs tengah (*exchange rate*) mata uang lokal terhadap USD, menggunakan data tahunan dari Bank Dunia dan lembaga statistik resmi negara-negara ASEAN-7 untuk periode 1996-2023.

e. Pajak

Pajak merupakan uang yang wajib dibayar masyarakat atau perusahaan kepada pemerintah berdasarkan penghasilan, pembelian

barang, atau aset yang dimiliki. dalam penelitian ini diukur menggunakan rasio penerimaan pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) (dalam %), berdasarkan data dari Bank Dunia dan lembaga fiskal nasional masing-masing negara ASEAN-7 selama periode 1996-2023.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada skripsi terdiri menjadi tiga bagian, yaitu bagian awal, bagian utama, dan bagian akhir. Dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Bagian awal

Pada bagian ini berisi halaman sampul depan, halaman judul, lembar persetujuan, lembar pengesahan, pernyataan keaslian, motto, persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, daftar lampiran, dan abstrak.

2. Bagian Utama

Pada bagian utama ini terdiri dari IV (enam) bab, berikut penjelasannya:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, ruang lingkup penelitian, penegasan variabel, dan sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini mencakup penjelasan mengenai teori-teori yang membahas variabel penelitian mengenai utang luar negeri, pengeluaran pemerintah, investasi, nilai tukar, dan pajak.

Dalam bab ini juga membahas kajian penelitian terdahulu yang relevan, kerangka teori dan hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, variabel dan pengukuran, populasi, sampling, dan sampel penelitian, instrumen penelitian, teknik pengumpulan data, dan analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN

Bab ini berisikan deskripsi data dan pengujian hipotesis serta temuan hasil penelitian setelah diolah.

BAB V : PEMBAHASAN

Bab ini memberikan penjelasan serta penguatan atas temuan penelitian, selanjutnya membandingkan temuan penelitian dengan teori dan penelitian terdahulu yang kredibel.

BAB VI : PENUTUP

Bab ini berisi tentang dua hal pokok yaitu kesimpulan dan saran. Kesimpulan peneliti berdasarkan analisis data yang

dilakukan, dan saran yang ditunjukkan kepada pihak yang berkepentingan terhadap penelitian dalam bidang yang sejenis.

3. Bagian akhir

Pada bagian akhir ini terdiri dari daftar rujukan, lampiran-lampiran, dan daftar riwayat hidup.