

PENGARUH UTANG TERHADAP PEREKONOMIAN NASIONAL (PERTUMBUHAN EKONOMI, KEMISKINAN, DAN PENGANGGURAN)

Dwi Resti Pratiwi* dan Dahiri**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * dwirestipratiwi@gmail.com, ** dahiridai@gmail.com

Abstract

Debt is the part of the government's fiscal policy which also being the part of the financial management policy. The financial management itself aims to improve people's welfare through the increase of economic growth, poverty reduction, and job creation. The purpose of this study is to analyse the impact of government debt on national economy including economic growth, poverty and unemployment rate. The study used data series of Indonesian economy including government debt, economic growth, poverty level and unemployment rate data from 2000 to 2016. The analytical method used was Granger causality and regression analysis. The result shows that there is a positive relationship between government debt and economic growth.

Key words: Government debt, Economic Growth, Poverty, and Unemployment

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana terstruktur pemerintah yang berhubungan dengan pendapatan dan belanja negara yang dibahas bersama dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Struktur APBN dari tahun 2000 sudah menggunakan format *I-account* sebagai pengganti format sebelumnya yaitu *T-account*. Penggunaan *I-account* terdapat beberapa keuntungan diantaranya adalah meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN, mempermudah pemantauan dalam pelaksanaan pengelolaan APBN, serta disesuaikan dengan *Government Finance Statistic* (GFS) yang merupakan standar internasional sehingga memudahkan dalam analisa komparasi dengan APBN di negara-negara lain, serta memudahkan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Jika besaran pendapatan negara dan hibah lebih besar dari besaran belanja negara maka APBN dikatakan surplus. Namun sebaliknya, jika besaran

pendapatan negara dan hibah lebih kecil dari besaran belanja negara maka APBN dikatakan defisit.

Perkembangan APBN dari tahun 2000 sampai APBN tahun 2017 cenderung menganut sistem defisit yang bertujuan untuk menstimulus perekonomian nasional. Menurut Rahardja dan Manurung (2004) defisit anggaran adalah anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, sebab pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah ($G > T$). Anggaran yang defisit ini biasanya ditempuh bila pemerintah ingin menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Hal ini umumnya dilakukan bila perekonomian berada dalam kondisi resesi. Tetapi pada umumnya defisit terjadi karena pendapatan dan hibah lebih kecil dari belanja negara.

Menurut Effendi (2009) ada beberapa faktor yang mengakibatkan terjadinya defisit APBN yaitu sebagai berikut:

1. Mempercepat pertumbuhan ekonomi
2. Rendahnya daya beli masyarakat
3. Pemerataan pendapatan masyarakat
4. Melemahnya nilai tukar
5. Pengeluaran karena inflasi

Problem utama kelangsungan APBN adalah masih adanya defisit anggaran. Persoalannya adalah bagaimana dapat menjaga defisit anggaran pada tingkat yang aman sehingga defisit tersebut masih dapat dicari pembayanya. Penjelasan Pasal 12 ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa defisit anggaran dibatasi maksimal sebesar 3 persen dan utang maksimal 60 persen dari produk domestik bruto (PDB).

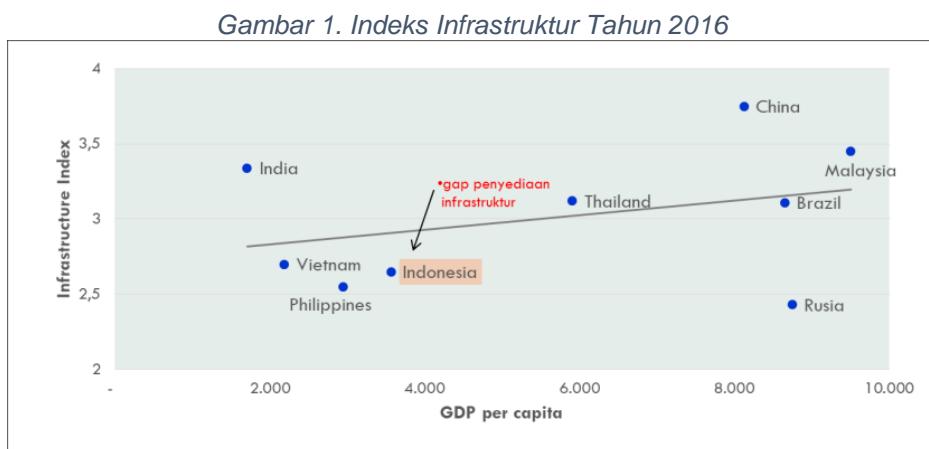
Defisit merupakan permasalahan negara yang menjadi topik serius untuk dicari solusinya. Negara dalam hal ini pemerintah melakukan pembiayaan baik pembiayaan dalam negeri maupun pembiayaan luar negeri untuk menutupi defisit negara tersebut. Masalah ini merupakan masalah yang dilematis bagi pemerintah, karena roda pemerintahan harus tetap berjalan walaupun negara mengalami defisit anggaran. Oleh karena itu pemerintah harus mencari pembiayaan. Pemerintah harus berhati-hati terhadap pembiayaan karena pembiayaan juga bisa membawa dampak yang negatif, misalnya pemerintah menjual surat utang negara namun jika pemerintah tidak bisa membayarnya maka pemerintah akan mempunyai masalah baru yaitu utang.

Utang merupakan solusi konkret untuk menutupi defisit anggaran dalam pengelolaan perekonomian yang bertujuan untuk menguatkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja, dan mengurangi angka kemiskinan. Namun perlu dicermati bahwa pengelolaan utang tidak semuanya untuk kegiatan yang produktif bagi perekonomian nasional, karena terdapat pemanfaatan utang yang digunakan untuk membayar kembali utang yang jatuh tempo (*debt refinancing*) serta bunga utang. Dalam tulisan ini akan dibahas apakah

pemanfaatan utang saat ini sudah berpihak pada pembangunan ekonomi yang dilihat dari meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang stabil, pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran.

1.2. Rumusan Masalah

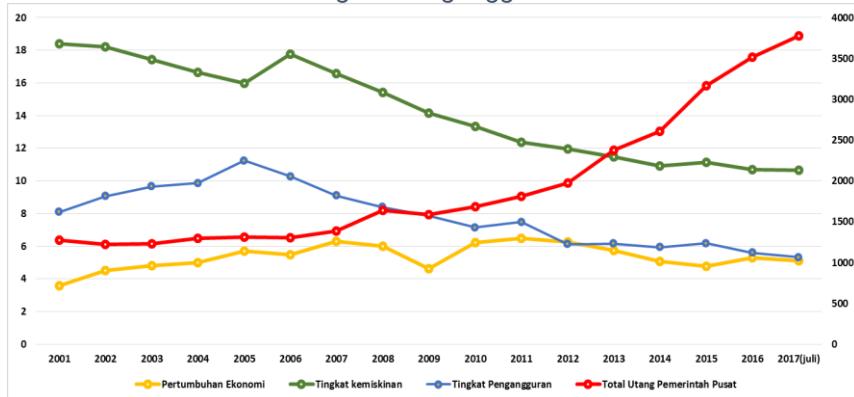
Utang pemerintah pusat dari tahun 2001 sampai tahun 2017 terus meningkat khususnya mulai tahun 2015 peningkatan utang sangat drastis. Salah satu manfaat peningkatan utang tersebut untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur yang diharapkan dapat menguatkan perekonomian nasional. Terlihat pada gambar 1 bahwa penyediaan infrastruktur di Indonesia masih di bawah rata-rata negara lain. Sehingga Pemerintah terus berupaya mengakselerasi pembangunan infrastruktur untuk mengejar ketertinggalan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, untuk penyediaan layanan infrastruktur baru selama 5 tahun dari 2015-2019 dibutuhkan kurang lebih dana sebesar Rp4.796,2 triliun. Dari jumlah tersebut, hanya sekitar 41,25% yang bisa dicukupi dari APBN/APBD. Sehingga utang menjadi salah satu pilihan dalam membiayai infrastruktur tersebut.



Sumber: DJJPR Kemenkeu, 2017

Namun semangat mengejar ketertinggalan pembangunan melalui utang tampaknya belum sepenuhnya telihat hasilnya untuk saat ini. Berdasarkan gambar 2 angka kemiskinan dan pengangguran masih cenderung stagnan dibandingkan dengan peningkatan utang. Ketidakrelevanannya tersebut menimbulkan suatu pertanyaan yang mendasar yaitu apakah utang berpengaruh positif bagi perekonomian nasional (pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan pengangguran)?

Gambar 2. Perkembangan Utang, Pertumbuhan Ekonomi, Tingkat Kemiskinan, dan Tingkat Pengangguran



Sumber: DJPPR Kemenkeu

1.3. Tujuan Analisis

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini, yaitu menguji pengaruh hubungan antara utang terhadap perekonomian nasional yang dilihat dari pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan dan pengangguran.

2. Tinjauan Pustaka

Pemerintah berperan besar dalam menentukan arah perekonomian nasional khususnya di era modern saat ini dimana mekanisme pasar sulit untuk berjalan sendiri dalam mencapai kondisi perekonomian yang optimal. Kondisi ini memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk mengendalikan perekonomian melalui anggaran negara. Kebijakan anggaran yang dilaksanakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pemerintah turut menjalankan fungsi utamanya dalam melaksanakan alokasi, distribusi dan stabilisasi. Dimana fungsi ini dijalankan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Salah satu kebijakan fiskal yang dilaksanakan pemerintah ialah kebijakan utang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, utang negara merupakan jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat dan/atau kewajiban pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lain yang sah.

Kebijakan utang yang dilaksanakan Pemerintah merupakan konsekuensi dari postur APBN yang mengalami defisit dimana pendapatan negara lebih kecil dari pada belanja negara. Oleh karenanya, suatu negara dalam keadaan yang defisit memerlukan tambahan dana agar berbagai kegiatan pembangunan yang direncanakan dapat berjalan. Atas dasar ini, maka utang pemerintah yang dimaksud adalah utang yang diperoleh dalam bentuk pinjaman dan Surat Utang Negara (SUN). Utang merupakan bagian dari kebijakan fiskal yang menjadi bagian dari pengelolaan ekonomi secara keseluruhan. Adapun tujuan pengelolaan ekonomi yang dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi;

- Menciptakan kemakmuran rakyat dalam bentuk penciptaan kesempatan kerja, penurunan kemiskinan dan penguatan pertumbuhan ekonomi
- Menciptakan keamanan

Terkait dengan tujuan pengelolaan ekonomi tersebut, Pemerintah telah menetapkan sasaran-sasaran pembangunan dalam berbagai dokumen perencanaan. Dalam Rencana Pemerintah Jangka Menengah 2015-2019, disebutkan bahwa sasaran perekonomian nasional ialah pertumbuhan ekonomi yang tinggi disertai upaya-upaya perluasan dan keberpihakan kesempatan kerja kepada kelompok kurang mampu yang pada akhirnya dapat mengurangi tingkat kemiskinan dan memperkecil kesenjangan.

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan fiskal yang salah satunya kebijakan utang, seharusnya dilaksanakan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Namun hubungan antara utang dan pertumbuhan ekonomi menuai pandangan yang beragam dari berbagai peneliti. Sebagian teori ataupun penelitian empiris menunjukkan bahwa utang sebagai konsekuensi defisit anggaran berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi, namun banyak pula penelitian yang menyatakan sebaliknya seperti yang diungkapkan berikut ini.

Dalam perspektif Keynesian yang ditelaah oleh Eisner (1989) menyatakan bahwa defisit yang ditutup oleh utang dapat menstimulus lebih banyak lapangan kerja dan investasi. Paham Keynesian ini menganggap bahwa defisit dapat meningkatkan konsumsi dan tabungan nasional (*national saving*) melalui kenaikan output riil. Hal ini mengakibatkan beban pajak saat ini relatif lebih ringan yang kemudian akan menyebabkan peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan. Dimana peningkatan pendapatan ini dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek. Pandangan kaum Keynesian bahwa terdapat campur tangan pemerintah dalam perekonomian.

Sebaliknya, Ricardo (1950) dalam Barro (1989) dengan pemahamannya yang disebut “*The Ricardian Equivalence Theorem*” mengemukakan bahwa secara teori terdapat kemungkinan bahwa antara pajak dan utang adalah setara. Lebih lanjut Barro (1989) menjelaskan bahwa kebijakan fiskal adalah “impoten”, dalam artian perubahan dalam defisit anggaran tidak berdampak pada aktifitas ekonomi karena yang terjadi adalah penghematan terus meningkat. Dalam hal ini peningkatan belanja pemerintah yang dibiayai oleh utang publik harus dibayar oleh pemerintah di masa yang akan datang, yang selanjutnya akan terjadi kenaikan pajak. Dengan kenaikan pajak tersebut, maka masyarakat akan melakukan penghematan pada masa sekarang untuk memperbesar tabungannya yang selanjutnya digunakan untuk membayar kenaikan pajak di masa mendatang.

Selain itu, Gramlich (1989) menunjukkan sebuah komparasi tingkat *national saving* pada masa *pre-deficit* yaitu tahun 1955-1979 dengan masa pemberlakukan defisit anggaran yaitu tahun 1980-an, dimana komparasi tersebut menunjukkan bahwa terjadi penurunan *national saving* pada periode 1980-an serta diikuti dengan penurunan nilai riil *net national product* (NNP). Dengan begitu temuan ini

membantah pandangan Keynesian yang menganggap bahwa defisit berdampak pada kenaikan saving dan nilai output riil.

Beberapa penelitian empiris juga menunjukkan hasil yang beragam terhadap dampak utang dengan pertumbuhan ekonomi. Arize et al (2014) melakukan penelitian terhadap dampak defisit anggaran dan utang terhadap variabel kunci ekonomi di US dan menilai bagaimana dampaknya ekonomi US terhadap kondisi global. Dimana hasil penelitian ini menunjukkan bahwa defisit dan utang berdampak pada variabel harga, neraca perdagangan, konsumsi dan *saving* di US serta turut berdampak pada perekonomian global. Pembiayaan defisit anggaran dengan menyertakan kenaikan pajak akan berdampak negatif bagi produksi, konsumsi, *saving* dan pendapatan. Hal ini akibat dari suku bunga yang terus meningkat dan akhirnya terjadi *crowding out* yaitu penurunan investasi karena penambahan pengeluaran pemerintah. Dengan demikian, defisit yang besar secara lambat laun akan berdampak buruk bagi perekonomian.

Pengaruh utang terhadap perekonomian juga ditentukan oleh besaran rasio utang terhadap *Gross Domestic Product* (GDP). Pattilo et al (2002) dalam Checerita (2010) melakukan penelitian dengan menggunakan data panel dari 93 negara berkembang pada periode 1969-1998. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat dampak negatif dari utang luar negeri terhadap pendapatan perkapita untuk ambang batas rasio utang terhadap (GDP) sekitar 35-40 persen. Clements et al. (2003) dalam Checerita (2010) melakukan penelitian data panel 55 negara berpenghasilan rendah pada periode 1970-1999 dan menghasilkan bahwa titik balik hubungan non-linear antara pertumbuhan ekonomi berada pada rasio utang terhadap GDP di level 20-25 persen.

Reinhart-Rogoff (2010) menyatakan bahwa rasio utang terhadap GDP di atas 90 persen berdampak pada perlambatan ekonomi yang cukup signifikan baik di negara maju maupun berkembang. Cecchetti et al. (2011) menyatakan terjadi perlambatan ekonomi pada 80 negara *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) untuk tahun 1980-2010 dengan batas ambang utang terhadap GDP sebesar 80 persen. Selain itu, kajian yang dilakukan oleh Egert (2012) menunjukkan bahwa efek non-linear pertumbuhan ekonomi dengan utang juga terjadi pada rasio utang terhadap GDP dengan tingkat yang rendah yaitu pada rentang 20 hingga 60 persen.

Besaran ambang batas rasio utang terhadap GDP yang berdampak pada perlambahan ekonomi sangat sensitif terhadap jumlah sampel negara, periode waktu, dan kondisi perekonomian suatu negara. Dari penelitian terdahulu yang disebutkan di atas bahwa negara berkembang cenderung mengalami dampak negatif terhadap utang pada rasio utang terhadap GDP di angka yang rendah, sementara untuk negara maju akan terlihat dampak negatifnya pada rasio yang tinggi. Terkait beban utang luar negeri, Bank Dunia sendiri telah menetapkan batas aman indikator beban utang yaitu untuk *debt service ratio* (DSR), *debt export ratio* (DER) dan *debt GNP ratio* masing-masing yaitu 20 persen, 200 persen, 40 persen (Kuncoro, 2010).

Penelitian dalam negeri yang dilakukan oleh Daryanto (2004) menunjukkan bahwa utang luar negeri berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada periode 1977-2011. Hal ini akibat dari kurang tepatnya pemerintah dalam mengalokasikan dana yang diperoleh dari pinjaman luar negeri atau dengan kata lain pengelolaan utang luar negeri yang dilakukan pemerintah tidak optimal. Astanti (2015) melakukan uji kausalitas antara utang luar negeri dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia tahun 1990-2013, yang menghasilkan bahwa terdapat hubungan keseimbangan jangka panjang antara utang luar negeri dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Sedangkan berdasarkan uji kausalitas Granger menunjukkan adanya hubungan kausalitas searah di Indonesia. Dengan kata lain, utang luar negeri berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi. Begitu juga dengan penelitian pengaruh utang luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2011-2011 oleh Ramadhani (2014), menunjukkan pengaruh yang positif. Dimana menurutnya utang luar negeri telah memberikan suatu rangsangan bagi perekonomian nasional untuk memanfaatkan dan memberikan nilai tambah bagi sumber-sumber daya produksi yang dimiliki Indonesia. Penelitian ini mendukung pemahaman Keynesian yang menyatakan bahwa kebijakan defisit anggaran akan berpengaruh positif terhadap perekonomian melalui mekanisme *multiplier process*.

Algifari (2009) melakukan penelitian pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian Indonesia berdasarkan data defisit anggaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi tahun 1990-2007 dengan *partial adjustment* model. Hasil penelitian menunjukkan bahwa defisit anggaran pemerintah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada periode yang sama dan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada periode berikutnya. Pada saat perekonomian mengalami krisis, defisit anggaran pemerintah merupakan kebijakan yang dipilih oleh banyak negara untuk menggairahkan perekonomian.

Berbeda dengan Islam (2014) yang membedakan pengaruh tiap komponen utang yaitu berupa pinjaman dan surat berharga negara (SBN) terhadap pertumbuhan ekonomi tahun 1999-2004. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum utang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan PDB riil dalam jangka panjang. Jika dianalisis lebih dalam, komponen utang berupa pinjaman (*loan*) memiliki pengaruh yang negatif dan signifikan pada taraf nyata 10 persen terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan komponen utang lainnya yakni surat berharga negara (SBN) memiliki pengaruh positif dan signifikan pada taraf nyata 5 persen terhadap pertumbuhan ekonomi.

Dari uraian di atas dapat sedikit ditarik kesimpulan bahwa pengaruh utang terhadap pertumbuhan ekonomi tergantung dengan panjang periode waktu serta kondisi perekonomian. Dapat dilihat pada hasil penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang beragam dampak utang terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebagian kajian empiris menunjukkan hubungan yang positif antara utang dan pertumbuhan ekonomi namun banyak juga yang menunjukkan hasil yang negatif.

3. Metodologi Penelitian

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model regresi. Model ini digunakan untuk mengetahui pengaruh dan arah hubungan antar variabel dependent dan independent dengan model umum:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_m X_n$$

Dengan Y adalah varibel dependen, (X_1, X_2, \dots, X_n) adalah variabel independen, α adalah konstanta (faktor yang mempengaruhi selain variabel independen), dan $(\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_m)$ adalah koefisien variabel independen. Dalam penelitian ini variabel independen (X) yaitu utang negara dan variabel dependen (Y) terdiri dari tiga variabel yaitu P, kemiskinan, dan pengangguran. Data yang digunakan dalam penelitian ini tersaji pada tabel 1.

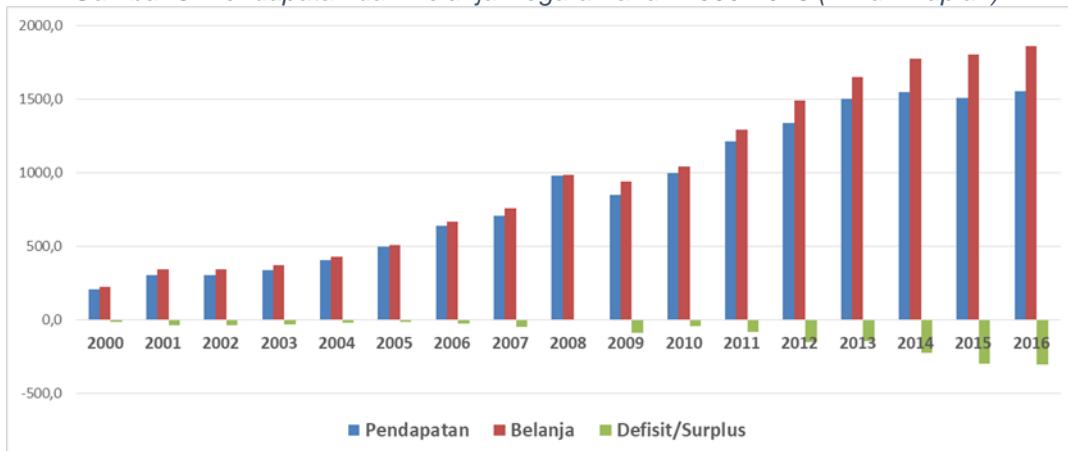
Tabel 1. Data Penelitian

Variabel	Jenis Data	Periode	Sumber
Y	PDB Harga Berlaku	2000-2016	BPS
Y	Jumlah Penduduk Miskin	2000-2016	BPS
Y	Jumlah Pengangguran Terbuka	2000-2016	BPS
X	Jumlah Utang Pemerintah Pusat	2000-2016	Kementerian Keuangan

4. Hasil dan Pembahasan

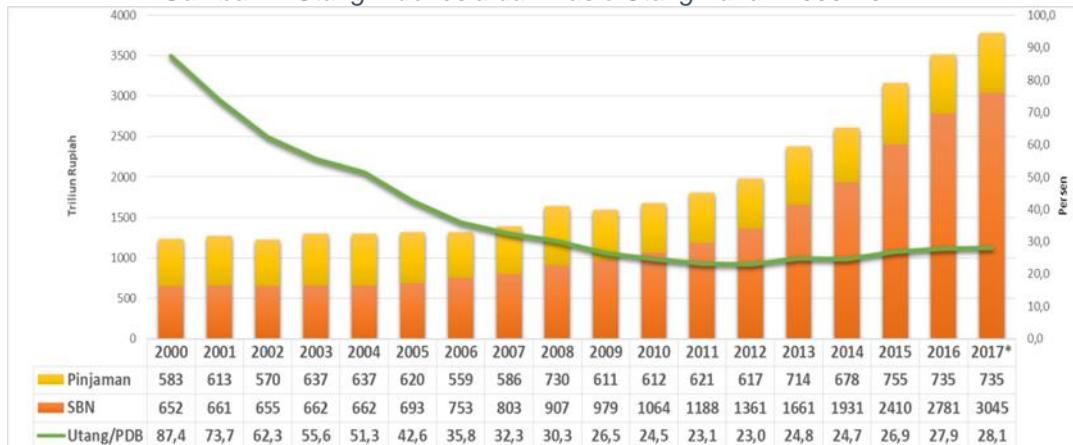
4.1. Defisit Anggaran dan Struktur Utang Pemerintah

Dalam rangka memenuhi target pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di berbagai sektor, pemerintah masih memerlukan pembiayaan melalui utang. Hal ini tidak terlepas dari konsekuensi postur anggaran negara yang defisit, dimana pada gambar 3 menunjukkan terjadi peningkatan yang cukup tinggi belanja negara dari periode 2000 hingga 2016 akibat dari pembangunan yang semakin masif. Terutama pada periode pemerintahan saat ini yaitu tercatat dari tahun 2014 hingga 2016, kenaikan belanja negara mencapai 4,1 persen, sementara pendapatan negara hanya mengalami kenaikan 1,13 persen. Bahkan pendapatan negara di tahun 2015 sempat mengalami pertumbuhan negatif. Pajak sebagai komponen utama dalam pendapatan negara, kinerjanya turun terlihat dari rasio pajak terhadap PDB yang menurun dari 11,4 di tahun 2014 menjadi 10,1 di tahun 2016. Bahkan jika tidak dilaksanakan *tax amnesty* di tahun 2016, maka rasio pajak hanya 9,5 persen. Hal ini tentu mengakibatkan defisit yang semakin lebar dan penambahan utang menjadi pilihan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan anggaran pembangunan.

Gambar 3. Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2000-2016 (Triliun Rupiah)

Sumber: Kementerian Keuangan

Pada gambar 4 ditunjukkan kenaikan utang Indonesia yang cukup signifikan dimana proporsi utang dalam bentuk surat berharga negara (SBN) lebih tinggi dibandingkan dalam bentuk pinjaman. Tercatat utang pemerintah sampai dengan bulan Juni 2017 sebesar Rp3.706,52 triliun, terdiri dari SBN sebesar Rp2.979,50 triliun (80,4%) dan pinjaman sebesar Rp727,02 triliun (19,6%). Dibanding bulan sebelumnya, utang pemerintah pusat bulan Juni 2017 secara netto meningkat sebesar Rp34,19 triliun berasal dari penerbitan SBN (neto) sebesar Rp35,77 triliun dan pelunasan pinjaman (netto) sebesar Rp1,59 triliun.

Gambar 4. Utang Indonesia dan Rasio Utang Tahun 2000-2017

Sumber: DJPPR

*Per Juli 2017

Kenaikan utang tersebut berdampak pada keseimbangan primer dalam postur APBN yang negatif sejak tahun 2012 dan jumlahnya terus meningkat hingga APBNP 2017 ini. Hal ini menandakan utang yang dilakukan pemerintah digunakan untuk membayar bunga utang, cicilan utang dan utang pokok tahun-tahun sebelumnya.

Di tahun 2012, keseimbangan primer APBN mencapai negatif Rp52,78 triliun dan meningkat di tahun 2016 menjadi negatif Rp125,8 triliun. Bahkan dalam postur APBNP 2017 ditetapkan keseimbangan primer sebesar negatif Rp178 triliun.

Angka tersebut menunjukkan bahwa defisit anggaran sebesar Rp 397,2 Triliun yang diperoleh dari berbagai skema pembiayaan (hutang), maka sejumlah Rp 178,0 triliunnya harus digunakan untuk menutup kekurangan Belanja Negara, dan sisanya digunakan juga untuk membayar bunga dan cicilan utang, serta pokok utang.

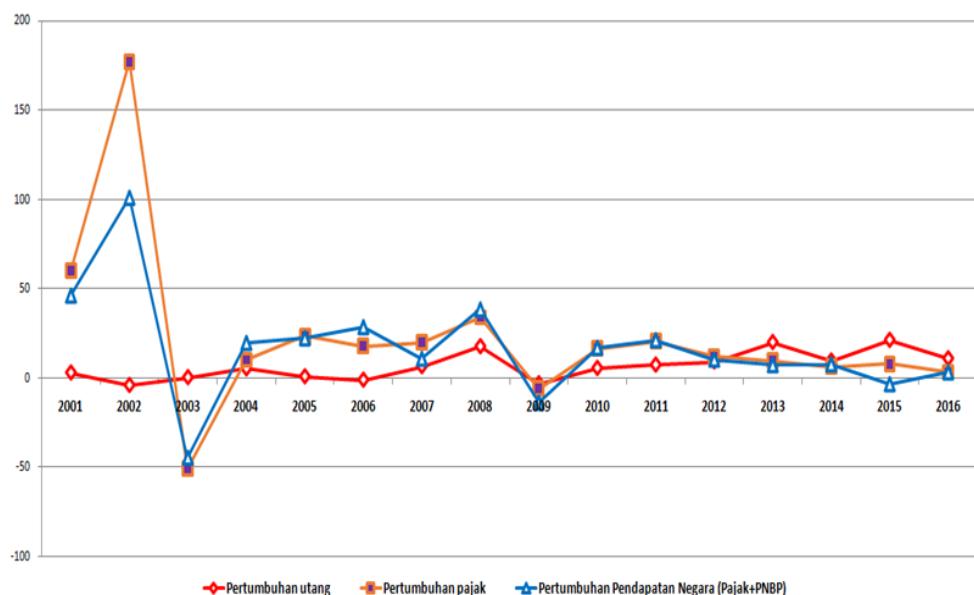
Meskipun demikian, Pemerintah tetap berdalih bahwa rasio utang Indonesia terhadap PDB masih di bawah 30 persen dan dalam batas aman yang ditetapkan Pemerintah yaitu 60 persen. Gambar 5 menunjukkan rasio utang terhadap PDB saat ini yaitu sekitar 30 persen dimana rata-rata rasio utang dunia sudah mencapai 93,9 persen.

Gambar 5. Rasio Utang terhadap PDB di Beberapa Negara Tahun 2015 (Persen)



Sumber: World Bank, 2017

Selain memperhatikan rasio utang terhadap PBD, seharusnya pemerintah mempertimbangkan juga perbandingan pertumbuhan utang dengan pertumbuhan pendapatan negara. Periode tahun 2001-2012 pertumbuhan pendapatan negara mendominasi lebih besar dari pertumbuhan utang dengan rata-rata untuk pendapatan negara sebesar 21,65 persen dan untuk utang sebesar 4,16 persen. Sebaliknya pada periode tahun 2013-2016 pertumbuhan pendapatan negara mendominasi lebih kecil dari pertumbuhan utang dengan rata-rata pendapatan negara sebesar 3,90 persen dan utang sebesar 15,58 persen. Penurunan ini masih bisa dianulir karena harga komoditas mengalami penurunan sehingga PNBP juga ikut menurun. PNBP ini bukanlah sepenuhnya domain pemerintah, tapi melibatkan banyak faktor baik internal maupun eksternal. Namun ada domain utama pemerintah yang harusnya dapat dikelola dengan baik yaitu penerimaan pajak. Perkembangan pertumbuhan pajak pada periode 2001-2012 lebih besar dari pertumbuhan utang dengan rata-rata pertumbuhan pajak sebesar 28,07 persen dan utang sebesar 4,16 persen. Sedangkan periode 2013-2016 pertumbuhan pajak lebih kecil dari pertumbuhan utang dengan rata-rata pertumbuhan pajak sebesar 7,02 persen dan utang sebesar 15,58 persen. Kondisi ini dikhawatirkan membawa dampak yang kurang baik bagi perekonomian nasional (Gambar 6).

Gambar 6. Pertumbuhan Utang, Pendapatan Negara, dan Pajak (Persen)

Sumber: Kemenkeu, diolah

4.2. Hubungan Utang Negara Terhadap Perekonomian Nasional

Setelah membahas postur APBN dan profil utang negara yang terus meningkat dengan dalih untuk pembangunan khususnya infrastruktur, maka pada bagian ini akan dibahas bagaimana hubungan utang terhadap pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Berdasarkan hasil analisis regresi maka diperoleh hasil berikut yang tersaji pada tabel 2.

Tabel 2. Hasil Analisis Regresi Utang Terhadap PDB, Kemiskinan dan Pengangguran

		Ln PDB	Ln Kemiskinan	Ln Pengangguran
Ln Utang	<i>B</i> coef	1,95	-0,35	-0,28
	Prob	(0,00)	(0,00)	(0,033)
	<i>R</i> ²	0,827	0,828	0,26

4.2.1. Analisis Utang dan Pertumbuhan Ekonomi

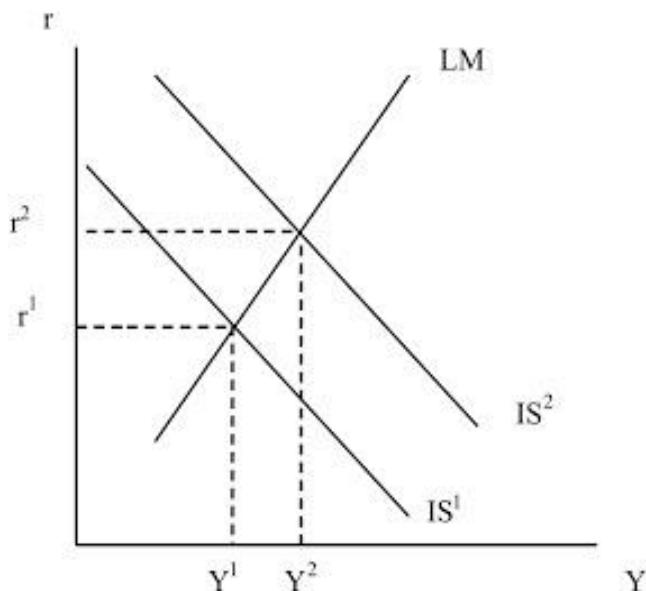
Dari tabel 2 dapat disimpulkan bahwa arah hubungan utang negara dengan dengan pertumbuhan ekonomi yaitu positif, artinya semakin besar utang negara maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat. Dimana dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa kenaikan 1 persen utang maka akan meningkatkan 1,95 persen pertumbuhan PDB. Hal ini membenarkan pandangan Keynesian bahwa kebijakan utang yang merupakan konsekuensi postur anggaran pemerintah yang defisit masih berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi saat ini. Tentunya dengan catatan bahwa rasio utang dalam analisis ini tidak melebihi 40 persen terhadap PDB, sesuai dengan rata-rata rasio utang yang digunakan yaitu dari

tahun 2000 dimana rasio utang Indonesia 87,4 persen. Namun pada tahun 2016, rasio utang terhadap PDB menjadi sebesar 27,9 persen.

Meskipun hasil analisis ini, menunjukkan bahwa dampak utang masih menunjukkan hasil yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi namun pemerintah tetap perlu waspada terhadap kenaikan utang yang semakin tinggi. Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, proporsi utang pemerintah sebagian besar berasal dari komponen SBN (80,6 persen). Dimana hingga per Juli 2017, pemerintah menerbitkan SBN sebesar Rp264 triliun sejak tahun 2016. Sementara proporsi pinjaman hanya 19,4 persen dengan penambahan pinjaman hanya Rp0,18 triliun dari tahun 2016 hingga Juli 2017. Pemerintah berdalih bahwa penambahan utang melalui penerbitan SBN untuk memanfaatkan besarnya *capital inflow*.

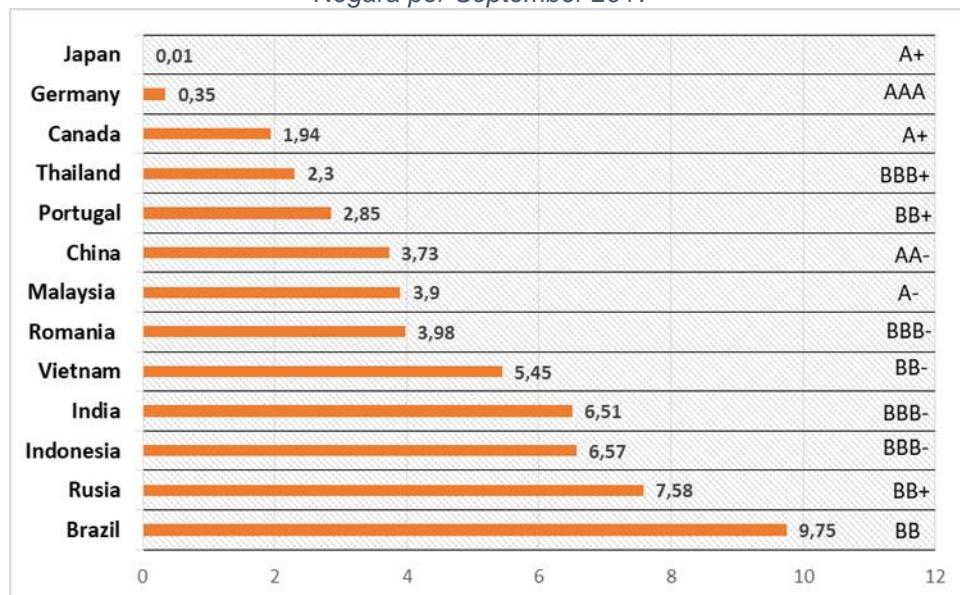
Namun yang dikhawatirkan ialah penambahan utang negara akan berimplikasi penambahan *supply* di pasar sehingga menekan harga obligasi yang mengakibatkan peningkatan pada yield SBN baru. Oleh karenanya, ekspansi fiskal melalui penambahan SBN akan menyebabkan kenaikan suku bunga, lalu kredit turun. Dimana kondisi ini menyebabkan *crowding out* yang dapat mengurangi investasi dan mengurangi output. Sesuai dengan kurva *investment saving (IS)-liquidity preference money supply (LM)* pada gambar 7 menunjukkan bahwa kebijakan fiskal menyebabkan kenaikan suku bunga meningkat yang berisiko pada penurunan investasi.

Gambar 7. Kurva IS/LM



Hal ini terlihat pada gambar 8 bahwa *yield* obligasi Pemerintah Indonesia bertenor 10 tahun masih terbilang tinggi yaitu 6,57 persen dibandingkan beberapa negara. Bahkan terdapat beberapa negara yang belum memperoleh predikat *investment grade* namun *yield* obligasinya lebih rendah dari Indonesia, seperti Vietnam dan Portugal.

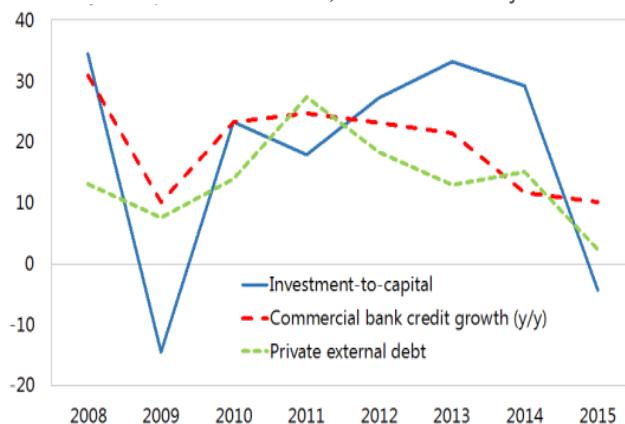
Gambar 8. Yield Obligasi Pemerintah Bertenor 10 Tahun dan Credit Rating Beberapa Negara per September 2017



Sumber: Tradingeconomics.com 2017, diolah

Kondisi keuangan makro tersebut turut berdampak pada perlambatan pinjaman pihak swasta. Terlihat pada gambar 9, pertumbuhan kredit mengalami perlambatan pada bank komersial, hal ini akibat dari perketatan keuangan korporasi dengan mengurangi pinjaman juga dikarenakan suku bunga yang cenderung tinggi. Perlambatan kredit ini dapat menjadi indikasi terjadinya pelemahan investasi yang turut menekan pertumbuhan ekonomi

Gambar 9. Pertumbuhan Investasi, Kredit dan Pinjaman Eksternal



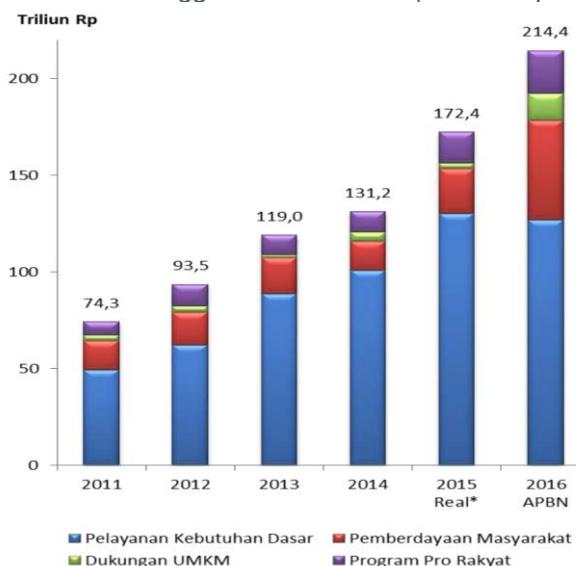
Sumber: IMF Country Report, 2016

4.2.2. Analisis Utang dan Kemiskinan

Dari tabel 2 disimpulkan bahwa arah hubungan utang negara dengan angka kemiskinan yaitu negatif, artinya semakin besar utang negara maka angka kemiskinan akan menurun. Dimana analisis ini menunjukkan bahwa kenaikan 1 persen utang berimplikasi pada penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0,35

persen. Hal ini tidak terlepas dari alokasi anggaran pengentasan kemiskinan terus mengalami peningkatan. Terlihat pada gambar 10, anggaran kemiskinan naik 188,5 persen dari tahun 2011 sebesar Rp74,3 triliun dan dalam APBN 2016 dianggarkan Rp214,4 triliun.

Gambar 10. Anggaran Kemiskinan (Triliun Rupiah)

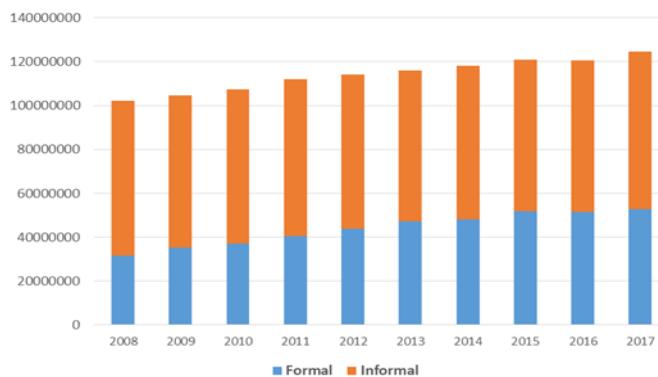


Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran 2017

4.2.3. Analisis Utang dan Pengangguran

Berdasarkan tabel 2 disimpulkan bahwa arah hubungan utang negara dengan angka pengangguran yaitu negatif. Hal ini menunjukkan semakin besar utang negara maka angka pengangguran akan menurun. Analisis ini menunjukkan bahwa kenaikan 1 persen utang berdampak pada penurunan jumlah pengangguran 0,28 persen. Namun perlu dicermati bahwa sebagian besar tenaga kerja Indonesia merupakan tenaga kerja informal (58 persen) yang tidak terpengaruh langsung terhadap dampak investasi (gambar 11).

Gambar 11. Jumlah Tenaga Kerja Formal dan Informal Tahun 2008 - 2017



Sumber: BPS, 2017

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis “Pengaruh Utang dalam Perekonomian Nasional” ini dapat disimpulkan bahwa utang menyebabkan kondisi yang lebih baik pada perekonomian nasional apabila penggunaan utang tersebut untuk kegiatan yang produktif. Adapun rincian hasil analisis yang telah dilakukan sebagai berikut:

- a) Semakin bertambahnya utang saat ini maka pertumbuhan ekonomi pun semakin meningkat. Setiap 1 persen kenaikan utang, maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat sebesar 1,95 persen.
- b) Semakin bertambahnya utang saat ini maka angka pengangguran pun semakin menurun. Setiap 1 persen kenaikan utang, maka pengangguran akan menurun sebesar 0,35 persen.
- c) Semakin bertambahnya utang saat ini maka angka kemiskinan pun semakin menurun. Setiap 1 persen kenaikan utang, maka angka kemiskinan akan menurun sebesar 0,28 persen.

5.2. Rekomendasi

Saat ini rasio utang terhadap PDB masih di bawah 30 persen dimana hal ini mengindikasikan bahwa utang Indonesia masih cukup terkendali. Yang terpenting adalah penggunaan dana utang harus dikelola dengan baik dan untuk sektor yang produktif sehingga dapat memberi stimulus bagi pertumbuhan ekonomi sehingga tidak menjadi beban di kemudian hari.

Meskipun masih dibawah batas rasio yang ditetapkan pemerintah yaitu 60 persen, pemerintah tetap perlu berhati-hati terhadap jumlah utang yang meningkat. Pemerintah dalam berhutang seharusnya mempertimbangkan juga perbandingan pertumbuhan utang dengan pendapatan negara dan penerimaan pajak, karena mulai tahun 2013 sampai 2016 pertumbuhan utang lebih besar dari pertumbuhan pendapatan maupun penerimaan pajak. Akibatnya keseimbangan primer yang terus negatif dari tahun 2012, dimana kondisi ini menandakan utang saat ini dibayar dengan utang.

Daftar Pustaka

- Arize.,et.al. 2014. “*National Debt and Its Effect on Several Other Variables: An Econometric Study of the United States*”. International Journal of Financial Research. Vol 5, No.4.
- Ariefianto, Doddy. 2012. Ekonometrika: Esensi dan Aplikasi Dengan Eviews. Jakarta Erlangga.
- Astanti, Ayu. 2015. “Analisis Kausalitas Antara Utang Luar Negeri dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Tahun 1990-2013”. Universitas Jember

- Barro. 1989. "The Ricardian Approach to Budget Deficit". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2 (Spring, 1989), pp. 37-54
- Basri, Faisal. 2017. "Utang dan Pertumbuhan Ekonomi". Disampaikan dalam Diskusi Dampak Utang terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran pada tanggal 4 September 2017.
- Cecchetti, S. G., M. S. Mohanty, and F. Zampolli. 2011. "The Real Effects of Debt." BIS Working Paper 352. Basel, Switzerland: Bank for International Settlements.
- Checerita, Christina dan Rother, Philip. 2010. "The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth an Empirical Investigation for the Euro Area". European Central Bank. Working Paper Series No 1237
- Daryanto. 2004. "Pengaruh Utang Luar Negeri Terhadap Pertumbuhan Ekonomi". Institut Pertanian Bogor
- Direktorat Jenderal Anggaran. 2017. "Seputar APBN: Anggaran Kemiskinan". Diakses dari <http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja/edef-seputar-list.asp?apbn=miskin>. Tanggal akses 28 Agustus 2017
- Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2017. "Profil Utang dan Penjaminan Pemerintah Pusat Juli 2017".
- Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2017. "Pengelolaan Utang Negara". Disampaikan dalam Diskusi Dampak Utang terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran pada tanggal 29 Agustus 2017.
- Eisner, Robert. 1989. *Budget Deficit: Rhetoric and Reality*. The Journal of Economic Perspectives Vol. 3 No. 2.
- Effendi, Muh. Arief. 2009. *The Power of Corporate Governance: Teori dan Implementasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Égert, B. 2012, "Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?", OECD Economics Department Working Papers, No. 993, OECD Publishing, Paris. Diakses dari <http://dx.doi.org/10.1787/5k918xk8d4zn-en>. Tanggal akses 30 Juli 2017
- Gujurati. 2004. *Basic Econometrics*. The McGraw-Hill Companies
- Gramlich, Edward. 1989. "Budget Deficit and National Saving: Are Politicians Exogenous?". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2 (Spring, 1989), pp. 23-35
- IMF. Februari 2017. "IMF Country Report: Indonesia".
- Kementerian Keuangan. Nota Keuangan 2000-2016
- Kuncoro, Mudrajad. 2010. "Ekonomika Pembangunan". Jakarta: Erlangga
- Ramadhani, Muhammad Adib. 2014. "Pengaruh Defisit Anggaran, Pengeluaran Pemerintah dan Hutang Luar Terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus 6 Negara ASEAN Tahun 2003-2012)". *Jurnal Ilmiah*. Universitas Brawijaya.

- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S., 2010. *Growth in a Time of Debt*. American Economic Review, 100 (2), 573 - 578.
- Rahardja, Pratama dan Mandala Manurung. 2004. Teori Ekonomi Makro: Suatu Pengantar. Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Rosadi, Dedi. 2011. Ekonometrika & Analis Runtun Waktu Terapan dengan Eviews. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Tradingeconomic. 2017. "Government Bond 10 Year by Country". Diakses dari <https://tradingeconomics.com/indonesia/government-bond-yield>. Tanggal akses 5 September 2017
- Wulandari, Gita Estu. 2012. "Keterkaitan antara Pertumbuhan Ekonomi dengan Beban Utang, Investasi dan Pertumbuhan Populasi (Studi Kasus Indonesia Tahun 1970 – 2011)". Universitas Brawijaya. Diakses dari <http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/550>. Tanggal akses 29 Juli 2017
- World Bank. 2017. "Central Government Debt". Diakses dari <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=GC.DOD.TOTL.GD.ZS&country=>. Tanggal akses 31 Agustus 2017