

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Proses pembangunan suatu negara sangat ditentukan oleh berbagai faktor yang dimiliki masing-masing negara, antara lain: sistem ekonomi, sistem birokrasi, ketersediaan sumber daya, teknologi, efisiensi, budaya, dan kualitas sumber daya manusia. Sistem atau karakteristik ekonomi suatu negara akan menentukan seberapa besar peran pemerintah dalam proses pembangunan tersebut, serta pola kebijakan yang dilakukan. Untuk menjaga agar perekonomian dalam kondisi keseimbangan, ada dua kebijakan yang bisa dilakukan pemerintah, yaitu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Kebijakan moneter merupakan kebijakan yang diambil dalam bentuk pengendalian di sektor moneter, sedangkan kebijakan fiskal merupakan pengelolaan anggaran pemerintah dalam mencapai keberhasilan pembangunan<sup>1</sup> (Case and Fair, 2007:95 ; Pamuji, 2008:16 ; Rosyidi, 2012:44 ; Samuelson, 2010:375).

Kebijakan fiskal memiliki dampak yang sangat luas terhadap aktifitas perekonomian negara, melalui komponen penerimaan dan pengeluaran. Berbagai indikator ekonomi mengalami perubahan sebagai akibat pelaksanaan dari kebijakan fiskal<sup>2</sup> yang dilaksanakan oleh pemerintah. Indikator ekonomi yang

---

<sup>1</sup>Kebijakan moneter biasanya menggunakan instrumen jumlah uang beredar dan suku bunga. Kebijakan fiskal menggunakan mekanisme perpajakan untuk mempengaruhi penerimaan dan pengeluaran pemerintah (subsidi dan transfer) untuk mempengaruhi pengeluaran pemerintah (Samuelson and Nordhaus, 2010: 375).

<sup>2</sup>Kebijakan pemerintah (fiskal dan moneter), ada dua jenis yaitu yaitu kebijakan ekspansif dan kontraktif. Kebijakan fiskal dikatakan bersifat ekspansif apabila mengarah pada peningkatan pengeluaran pemerintah (G) atau penurunan target penerimaan pajak (T). Kebijakan fiskal

dimaksud antara lain: pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, penyerapan tenaga kerja dan ekspor *netto*. Kebijaksanaan kebijakan fiskal yang ekspansif dalam arti peningkatan pada pengeluaran pemerintah diharapkan berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi, menekan laju inflasi, dan menciptakan lapangan kerja. Namun disisi lain, kebijakan fiskal yang ekspansif melalui peningkatan pengeluaran pemerintah tanpa peningkatan sumber penerimaan pajak, akan mengakibatkan peningkatan pada defisit anggaran<sup>3</sup> (Mankiw, 2006:308 ; Case and Fair 2007:101).

Penerapan kebijakan fiskal, apabila dilakukan tidak efektif, dapat menghambat laju perekonomian. Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia seringkali menerapkan kebijakan fiskal yang ekspansif, berupa kenaikan belanja negara atau dikenal dengan kenaikan defisit anggaran. Kebijakan fiskal yang ekspansif bertujuan untuk memberikan lebih banyak kelonggaran dana untuk mendorong perekonomian. Namun, kebijakan fiskal menjadi kurang efektif apabila tidak didukung oleh situasi dan kondisi yang tepat, misalnya dalam situasi anggaran yang mengalami defisit cukup lama<sup>4</sup>.

Di Indonesia, defisit anggaran telah berlangsung cukup lama selama periode tahun 2006 hingga tahun 2012, secara empiris defisit ini bersifat fluktuatif. Hal ini dapat dilihat pada gambar 1.1 perkembangan defisit anggaran di

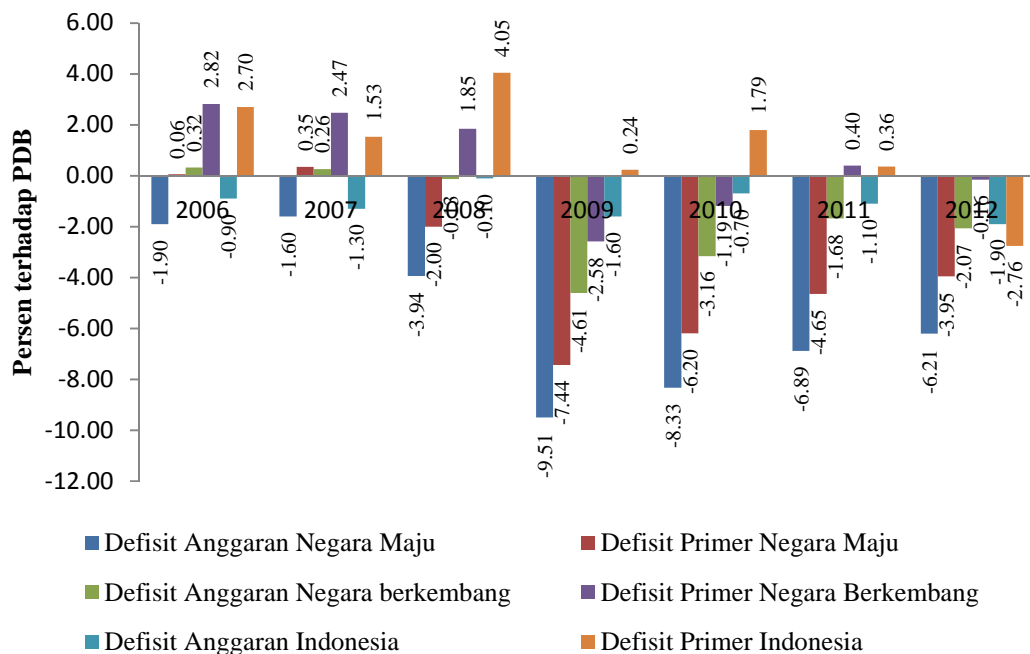
---

kontraktif di sisi lain, apabila mengarah pada penurunan (G) atau peningkatan (T) (Mankiw, 2006: 308).

<sup>3</sup>Defisit anggaran merupakan selisih antara penerimaan negara dan belanja negara yang bernilai negatif (Nota Keuangan dan APBN, 2014).

<sup>4</sup>Defisit anggaran yang berlangsung lama dapat berdampak buruk pada defisit neraca perdagangan yang apabila berlangsung lebih dari 5 tahun berturut-turut, secara empiris ditemukan berdampak buruk pada neraca pembayaran. Kondisi ini sering dikenal dengan *twin deficit* (Mankiw, 2006: 125).

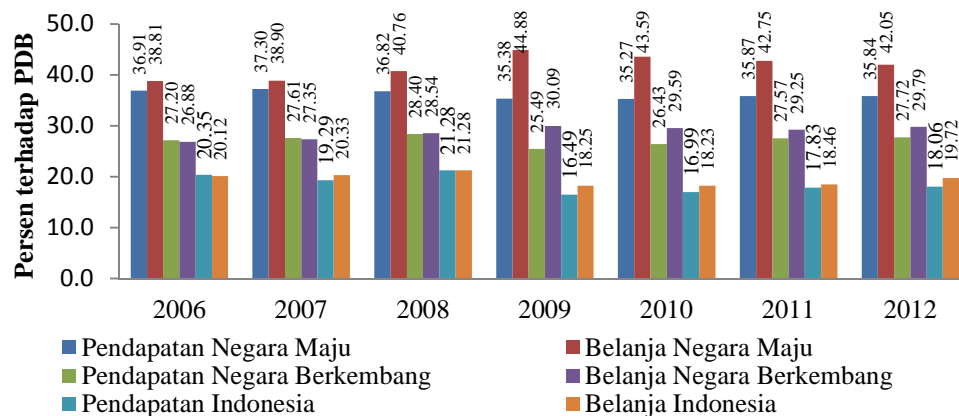
dunia. Kondisi defisit anggaran, tidak hanya dialami oleh Indonesia saja, tetapi juga dialami oleh negara maju, dan di beberapa negara berkembang lainnya. Negara maju mengalami defisit anggaran selama tahun 2006 hingga tahun 2012. Kondisi di negara berkembang, di sisi yang lain, sempat mengalami surplus anggaran sebesar 0,32 persen di tahun 2006 dan 0,26 persen di tahun 2007. Begitu pula di Indonesia yang mengalami defisit anggaran selama tahun 2006 hingga tahun 2012. Secara global, terjadi peningkatan yang cukup signifikan terhadap defisit anggaran tahun 2009. Hal ini berlaku baik di negara maju, negara berkembang, maupun di Indonesia. Kondisi ini diduga disebabkan oleh krisis perekonomian global yang terjadi pada tahun 2008. Secara umum, defisit anggaran yang dialami negara-negara di dunia, mulai mengalami penurunan pada tahun 2006 hingga tahun 2012.



Sumber : *World Economic Outlook (WEO) Database*

**Gambar 1.1**  
**Perkembangan Defisit Anggaran di Dunia**

Selain itu, perkembangan defisit primer<sup>5</sup> di negara-negara berkembang masih lebih baik dibandingkan dengan negara-negara maju. Sejalan dengan perkembangan defisit anggaran, defisit primer juga mengalami peningkatan yang signifikan pada tahun 2009. Pada tahun 2009 rata-rata defisit primer di negara-negara maju adalah sebesar -7,44 persen, sedangkan di negara-negara berkembang sebesar -2,58 persen. Pada periode yang sama, Indonesia mengalami surplus sebesar 0,24 persen. Pada tahun 2010 hingga tahun 2012 merupakan periode pemulihan perekonomian pasca terjadinya krisis 2008. Pada periode tersebut perkembangan defisit primer di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang mengalami penurunan. Namun, Indonesia pada tahun 2012 mengalami defisit primer sebesar -2,76 persen. Hal ini terjadi karena penerimaan negara yang tidak optimal dan besarnya belanja negara, terutama akibat beban subsidi dan belanja pegawai<sup>6</sup>.



**Gambar 1.2**  
**Perkembangan Pendapatan dan Belanja Negara di dunia**

<sup>5</sup>Defisit primer merupakan selisih antara penerimaan negara dan belanja negara diluar pembayaran bunga utang yang bernilai negatif (Nota Keuangan dan APBN, 2014).

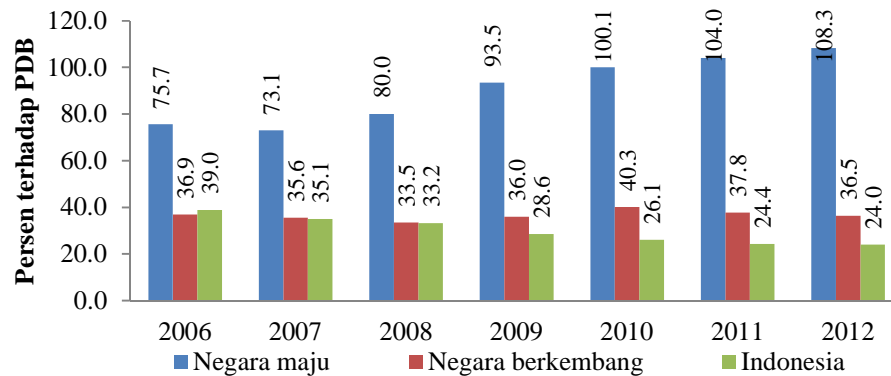
<sup>6</sup> *Indonesian Economic Review and Outlook Macroeconomic Dashboard* Universitas Gadjah Mada (2013:13).

Gambar 1.2 pada halaman sebelumnya memberikan informasi perkembangan pendapatan dan belanja negara periode tahun 2006 sampai dengan tahun 2012, yang meliputi kondisi di negara Indonesia, sejumlah negara berkembang, dan negara maju. Berdasarkan gambar tersebut nampak bahwa, rata-rata pendapatan di negara-negara maju pada tahun 2006 sebesar 36,91 persen terhadap PDB, di negara-negara berkembang sebesar 27,2 persen, dan di Indonesia sebesar 20,35 persen. Belanja di negara-negara maju pada tahun 2006 sebesar 38,81 persen terhadap PDB, di negara-negara berkembang sebesar 26,88 persen, dan di Indonesia sebesar 20,12 persen. Pada tahun 2012, pendapatan di negara-negara maju mengalami penurunan dibandingkan tahun 2006, sedangkan di negara-negara berkembang mengalami peningkatan. Pada tahun 2012 pendapatan di negara-negara maju sebesar 35,84 persen dan di negara-negara berkembang sebesar 27,72 persen.

Secara teori, defisit anggaran apabila terjadi, dapat ditutup dengan pembiayaan yang berasal dari utang dan non utang. Secara empiris, sumber pembiayaan non utang bersifat terbatas, hal ini menyebabkan utang sebagai sumber pembiayaan utama. Pada umumnya pembiayaan non utang dapat berasal dari saldo anggaran lebih, penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman, dan hasil pengelolaan aset. Disisi yang lain, pembiayaan utang dapat bersumber dari pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri (Nota Keuangan dan APBN, 2013).

Sumber pembiayaan melalui utang dibedakan menjadi dua, yaitu utang dalam negeri dan luar negeri. Utang dalam negeri dibedakan menjadi utang

langsung dan tidak langsung. Utang langsung dilakukan oleh pemerintah dengan penerbitan obligasi kepada masyarakat melalui surat utang negara, sedangkan utang tidak langsung adalah pinjaman dari Bank Sentral melalui pencetakan uang (Samuelson and Nordhaus, 2010:634 ; Rosen, 2005:457 ).



Sumber : *World Economic Outlook (WEO) Database*

**Gambar 1.3**  
**Perkembangan Rasio Utang terhadap PDB di Dunia**

Gambar 1.3 diatas menyajikan kondisi rasio utang di negara-negara maju jauh lebih tinggi dibandingkan di negara-negara berkembang. Berdasarkan gambar tersebut, menunjukkan bahwa pada tahun 2008 telah terjadi peningkatan yang signifikan. Rasio utang di negara maju pada tahun 2008 meningkat dari 73,1 persen menjadi 80 persen. Rasio utang di negara berkembang justru mengalami penurunan dari 35,6 persen tahun 2007 menjadi 33,5 persen pada tahun 2008. Rasio utang di Indonesia juga mengalami penurunan dari 35,1 persen pada tahun 2007 menjadi 33,2 persen pada tahun 2008. Rasio utang pemerintah terhadap PDB di Indonesia justru mengalami penurunan selama periode tahun 2006 hingga tahun 2012.

Kebijakan defisit anggaran melalui pembiayaan utang merupakan salah satu strategi pembangunan ekonomi. Kebijakan fiskal melalui defisit anggaran

secara tidak langsung dapat berpengaruh terhadap fundamental makroekonomi suatu negara. Dengan adanya utang diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan menjaga fundamental makroekonomi agar tetap stabil. Fundamental makroekonomi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah lima indikator utama perekonomian secara makro, yang mencakup : 1) PDB, 2) pertumbuhan ekonomi, 3) inflasi, 4) pengangguran, dan 5) ekspor *netto*.

Kebijakan defisit anggaran dapat mendorong perekonomian melalui sisi permintaan. Menurut teori *Keynes*, kebijakan defisit anggaran diperlukan apabila perekonomian mengalami ketidakseimbangan khususnya dalam pasar barang. Kebijakan anggaran yang defisit berfungsi untuk meningkatkan permintaan agregat<sup>7</sup>. Kenaikan defisit dalam anggaran pemerintah yang diindikasikan dengan kenaikan *G*, dalam konsep permintaan agregat dengan asumsi *ceteris paribus*, akan meningkatkan pendapatan nasional. Kebijakan defisit anggaran juga dapat mendorong perekonomian melalui sisi penawaran. Kenaikan pengeluaran pemerintah, melalui belanja infrastruktur, belanja barang modal, biaya pendidikan, dan biaya kesehatan, secara tidak langsung akan menyebabkan kenaikan pada kemampuan produksi.

Kebijakan defisit anggaran juga berpengaruh terhadap permintaan uang<sup>8</sup>. Disisi yang lain, kenaikan permintaan agregat yang disebabkan oleh kenaikan pengeluaran pemerintah, tetapi tidak diikuti oleh peningkatan dalam sisi

---

<sup>7</sup>Pada persamaan identitas pendapatan nasional ( $Y = C + I + G + X - M$ ), ketika  $G \uparrow \rightarrow Y \uparrow$ , diasumsikan *C*, *I*, *X*, dan *M* tetap.

<sup>8</sup>Hal ini melalui mekanisme :  $G \uparrow \rightarrow AD(Y) \uparrow$ . Teori permintaan uang menyebutkan bahwa permintaan uang untuk tujuan transaksi ditentukan oleh besar kecilnya pendapatan individu (Mankiw, 2006:289).

penawaran, akan berdampak pada peningkatan harga. Kenaikan pada harga akan menyebabkan kenaikan pada permintaan uang. Selanjutnya kenaikan pada harga dan jumlah uang yang beredar akan menyebabkan terjadinya inflasi.

Kebijakan defisit anggaran juga dapat berpengaruh terhadap pengangguran. Defisit anggaran yang ditandai oleh pengeluaran lebih besar dari penerimaan, dan dalam hal ini pengeluaran diasumsikan untuk menciptakan infrastruktur yang bersifat proyek padat karya. Hal ini berarti tercipta kesempatan kerja, sehingga pengangguran berkurang.

Dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan defisit anggaran sangat beragam. Perbedaan kondisi fiskal dan perekonomian yang terjadi di negara berkembang maupun negara maju, menyebabkan adanya kemungkinan perbedaan pengaruh kebijakan fiskal terhadap fundamental makroekonomi. Oleh karena itu menjadikan dasar mengapa topik ini sangat menarik untuk diteliti.

Ada dua pengelompokan negara yang di ambil dalam penelitian ini yaitu negara berkembang yang terdiri dari 29 negara dan negara maju yang terdiri dari 32 negara. Negara-negara tersebut diambil berdasarkan pengklasifikasian *World Bank* dan berdasarkan keterbatasan data yang ada. Negara-negara berkembang tersebut antara lain Argentina, Brazil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Egypt, Hungary, India, Indonesia, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Lithuania, Malaysia, Mexico, Morocco, Nigeria, Pakistan, Peru, Phillipines, Poland, Romania, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Thailand, Turkey, dan Ukraine. Negara-negara maju tersebut antara lain Australia, Belgium, Canada, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Hongkong, Iceland, Ireland, Israel,



Italy, Japan, Korea, Latvia, Netherland, New Zealand, Norway, Portugal, Singapore, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, UK, dan US.

World Bank mengklasifikasikan negara berdasarkan pendapatan perkapita sebagai berikut : negara berpendapatan rendah ( $\leq$  \$1.035), negara berpendapatan menengah kebawah (\$1.036 - \$4.085), negara berpendapatan menengah keatas (\$4.086 - \$12.615), negara berpendapatan tinggi ( $\geq$  \$12.616). Negara berkembang adalah negara yang berpendapatan menengah kebawah dan menengah keatas, sedangkan negara maju adalah negara berpendapatan tinggi.

Beberapa studi telah mengkaji tentang hubungan antara utang pemerintah dan defisit anggaran terhadap variabel makroekonomi. Salah satunya adalah Jimenez dan Mishra (2010) meneliti tentang pengaruh utang pemerintah terhadap permintaan tenaga kerja di Amerika Serikat pada tahun 1980 sampai dengan 2008. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam jangka panjang, kenaikan utang pemerintah akan menyebabkan penurunan permintaan tenaga kerja. Kenaikan utang pemerintah berpengaruh positif terhadap permintaan tenaga kerja hanya dalam jangka waktu yang sangat pendek.

Shabbir (2013), meneliti hubungan jangka panjang antara utang luar negeri dan pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa utang luar negeri akan memperlambat pertumbuhan ekonomi. Akraam (2013) menganalisis pengaruh utang publik terhadap pertumbuhan ekonomi dan investasi. Penelitian ini menggunakan sampel empat negara yang berada di kawasan Asia Selatan, yaitu Bangladesh, India, Pakistan, dan Srilangka. Periode yang digunakan dari tahun 1975-2011. Hasil

penelitian menunjukkan adanya hubungan negatif antara utang eksternal, utang domestik, *debt service* terhadap pertumbuhan ekonomi.

Nickel dan Vansteenkiste (2013) menganalisis hubungan antara kebijakan fiskal dan neraca transaksi berjalan. Penelitian ini menggunakan sampel 22 negara anggota OECD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada negara dengan rasio utang pemerintah terhadap PDB dibawah 44 persen, hubungan antara defisit fiskal dan defisit transaksi berjalan adalah positif. Di beberapa negara dengan rasio utang pemerintah terhadap PDB antara 44 persen dan 90 persen, hubungan antara defisit fiskal dan defisit transaksi berjalan masih positif tetapi tidak signifikan secara statistik. Di beberapa negara dengan rasio utang pemerintah terhadap PDB diatas 90 persen, defisit fiskal dan defisit transaksi berjalan akan menurunkan tidak hanya pertumbuhan ekonomi tetapi juga akan memperburuk keseimbangan neraca pembayaran. Kaur (2014) menganalisis pengaruh utang luar negeri, yang dibedakan menjadi utang luar negeri jangka pendek dan utang luar negeri jangka panjang terhadap PDB yang diambil di India pada tahun 1980 sampai dengan 2012. Hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan positif antara utang luar negeri, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang terhadap PDB.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan situasi yang telah dipaparkan pada bagian latar belakang, nampak bahwa kondisi utang pemerintah, defisit anggaran, dan defisit primer menjadi signal negatif bagi aktivitas perekonomian. Hal ini ditemukan berlaku baik di negara maju maupun negara berkembang seperti Indonesia. Oleh karena

itu, studi ini akan berfokus pada bagaimana pengaruh utang pemerintah, defisit anggaran, dan defisit primer terhadap kinerja perekonomian. Pertama akan dikaji situasi perekonomian Indonesia saja, yang selanjutnya akan diikuti dengan melihat kondisi Indonesia bersama-sama dengan negara lain. Pada bagian pertama akan menggunakan informasi data *time series*, dengan sampel Indonesia saja, dan bagian kedua akan menggunakan data panel, yang menggambarkan situasi Indonesia dan negara-negara lain.

Adapun pertanyaan penelitian yang ingin dijawab adalah :

1. Apakah utang pemerintah, defisit anggaran, dan defisit primer berpengaruh terhadap lima variabel fundamental makroekonomi, yaitu PDB, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, dan ekspor *netto* di Indonesia pada tahun 1983-2012?
2. Apakah utang pemerintah, defisit anggaran, dan defisit primer berpengaruh terhadap lima variabel fundamental makroekonomi, yaitu PDB, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, dan ekspor *netto* di sejumlah negara-negara berkembang dan negara-negara maju pada tahun 2006-2012?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian studi ini adalah :

1. Membuktikan dan menganalisis pengaruh utang pemerintah, defisit anggaran, dan defisit primer terhadap lima variabel fundamental makroekonomi, yaitu PDB, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, dan ekspor *netto* di Indonesia pada tahun 1983-2012.

2. Membuktikan dan menganalisis pengaruh utang pemerintah, defisit anggaran, dan defisit primer terhadap lima variabel fundamental makroekonomi, yaitu PDB, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, dan ekspor *netto* di sejumlah negara-negara berkembang dan negara-negara maju pada tahun 2006-2012.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Ada dua manfaat yang ingin diperoleh dalam penelitian ini yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis.

##### 1. Manfaat akademis :

- a. Memberikan gambaran tentang kebijakan fiskal di Indonesia, negara-negara berkembang dan negara-negara maju melalui utang pemerintah, defisit anggaran, defisit primer, dan fundamental makroekonomi.
- b. Menambah pengetahuan dan memperluas wawasan tentang kebijakan fiskal dan utang pemerintah.

##### 2. Manfaat Praktis :

- a. Sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan dan kebijakan yang optimal bagi perekonomian.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

##### Bab 1 : Pendahuluan

Pada bagian ini meliputi penjelasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

## Bab 2 : Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini akan menguraikan tentang landasan teori yang digunakan untuk mendukung penelitian, yaitu mengenai teori utang pemerintah, defisit anggaran, defisit primer, PDB, pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, dan ekspor *netto*.

## Bab 3 : Metode Penelitian

Pada bagian ini menjelaskan tentang pendekatan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, jenis dan sumber data, prosedur penentuan sampel, prosedur pengumpulan data, serta teknik analisis yang digunakan.

## Bab 4 : Hasil dan Pembahasan

Pada bagian ini menjelaskan gambaran umum obyek penelitian, deskripsi hasil penelitian, analisis model dan pembuktian hipotesis, serta pembahasan hasil penelitian.

## Bab 5 : Simpulan dan Saran

Pada bagian ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan memberikan saran-saran yang diperlukan sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya.