



# **ANALISIS DILEMA UTANG LUAR NEGERI DAN KEMANDIRIAN FISKAL: STRATEGI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DI NEGARA BERKEMBANG PERIODE 2020-2025**

**Agusman Niat Berkat Zebua<sup>1)</sup>**

<sup>1)</sup>Manajemen, Fakultas Ekonomi, Universitas Nias, Gunungsitoli, Indonesia

Email: [aguszebua1982@gmail.com](mailto:aguszebua1982@gmail.com)

## **Abstract**

This study examines the complex relationship between dependence on foreign debt and accelerated economic development. Amidst low tax ratios, many developing countries use debt as a financing gap-filling instrument. Using a desk study and secondary data analysis for the 2020-2025 period, the study shows that while debt can stimulate short-term growth through infrastructure development, the high interest burden risks creating a debt overhang that hinders fiscal independence. Digitizing the public financial system is proposed as a key strategy to strengthen domestic revenues.

**Keywords:** Development Economics, Foreign Debt, Fiscal Independence, Tax Ratio.

## **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji hubungan kompleks antara ketergantungan pada utang luar negeri dan percepatan ekonomi pembangunan. Di tengah rendahnya tax ratio, banyak negara berkembang menggunakan utang sebagai instrumen penutup celah pembiayaan (financing gap). Menggunakan metode studi pustaka dengan analisis data sekunder periode 2020-2025, hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun utang dapat menstimulasi pertumbuhan dalam jangka pendek melalui pembangunan infrastruktur, beban pembayaran bunga yang tinggi berisiko menciptakan debt overhang yang menghambat kemandirian fiskal. Digitalisasi sistem keuangan publik diusulkan sebagai strategi kunci untuk memperkuat pendapatan domestik.

**Kata Kunci:** Ekonomi Pembangunan, Utang Luar Negeri, Kemandirian Fiskal, Tax Ratio.



## PENDAHULUAN

Masalah klasik keterbatasan dana pembangunan di negara berkembang dapat ditelusuri dari kerangka *The Harrod-Domar Growth Model*, yang menegaskan bahwa laju pertumbuhan ekonomi sangat ditentukan oleh tingkat tabungan domestik dan rasio modal terhadap output. Dalam konteks ini, banyak negara berkembang mengalami fenomena *saving-investment gap*, yaitu kondisi ketika kapasitas tabungan domestik tidak mampu memenuhi kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Rendahnya pendapatan per kapita menyebabkan sebagian besar pendapatan masyarakat terserap untuk konsumsi dasar, sehingga akumulasi modal domestik menjadi terbatas dan tidak cukup untuk membiayai proyek pembangunan berskala besar.

Di sisi lain, kebutuhan investasi strategis di negara berkembang justru sangat besar, terutama pada dua sektor utama. Pertama, investasi pada infrastruktur fisik seperti transportasi, energi, dan sanitasi menjadi prasyarat untuk menurunkan biaya logistik, meningkatkan konektivitas wilayah, dan memperbaiki iklim usaha. Kedua, investasi pada modal manusia melalui sektor pendidikan dan kesehatan memiliki peran krusial dalam meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan daya saing ekonomi dalam jangka panjang. Keterbatasan dana domestik untuk membiayai kedua sektor ini memperlebar kesenjangan antara kebutuhan pembangunan dan kapasitas pembiayaan nasional.

Kondisi keterbatasan fiskal tersebut semakin diperparah oleh rendahnya rasio pajak (*tax ratio*) di banyak negara berkembang, yang umumnya stagnan di bawah 15 persen dari PDB. Rendahnya rasio pajak ini disebabkan oleh beberapa faktor struktural, seperti besarnya porsi ekonomi informal yang sulit dijangkau oleh sistem perpajakan, lemahnya integrasi administrasi perpajakan, serta rendahnya tingkat kepatuhan pajak sukarela.

Akibatnya, penerimaan negara menjadi terbatas, sementara kebutuhan belanja publik terus meningkat. Ketidakseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran ini menciptakan defisit anggaran yang mendorong pemerintah untuk bergantung pada pembiayaan utang, khususnya utang luar negeri.

Utang luar negeri dalam konteks ini dapat dipandang sebagai “pedang bermata dua”. Dalam perspektif teori *debt overhang*, utang dapat berfungsi sebagai katalis pertumbuhan apabila dialokasikan pada sektor-sektor produktif yang mampu menghasilkan tingkat pengembalian lebih tinggi dibandingkan beban bunga utang. Dalam kondisi tersebut, utang justru mempercepat akumulasi modal dan pertumbuhan ekonomi. Namun sebaliknya, apabila utang digunakan untuk pembiayaan konsumsi atau proyek yang tidak efisien, beban pembayaran bunga dan pokok utang akan menyerap porsi besar anggaran negara. Hal ini menimbulkan tekanan fiskal jangka panjang dan mengurangi ruang belanja produktif serta belanja sosial, sehingga memicu *crowding-out effect* terhadap kesejahteraan masyarakat di masa depan.

Dalam menghadapi tantangan tersebut, transformasi digital menawarkan peluang strategis sebagai solusi reformasi keuangan negara dan upaya memutus siklus ketergantungan utang. Digitalisasi sistem pengelolaan keuangan publik melalui penerapan *e-budgeting* dan *e-procurement* dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas belanja pemerintah. Dengan kemampuan pelacakan pengeluaran secara real-time, potensi kebocoran anggaran akibat korupsi dapat diminimalkan, sementara efisiensi alokasi dana pembangunan dapat ditingkatkan. Selain itu, digitalisasi juga berperan penting dalam optimalisasi penerimaan negara melalui sistem *e-taxation*. Pemanfaatan teknologi seperti kecerdasan buatan (AI) dan *big data* memungkinkan integrasi data identitas nasional dengan aktivitas ekonomi digital, termasuk transaksi e-



commerce dan kepemilikan aset digital. Strategi ini dapat memperluas basis pajak secara signifikan tanpa harus menaikkan tarif pajak yang berpotensi membebani masyarakat dan dunia usaha.

Dengan meningkatnya efektivitas pemungutan pajak dan efisiensi belanja negara melalui transformasi digital, pemerintah memiliki peluang untuk memperkuat kemandirian fiskal. Dalam jangka menengah hingga panjang, ketergantungan terhadap pembiayaan utang luar negeri dapat dikurangi secara bertahap, digantikan oleh pembiayaan pembangunan yang bersumber dari kapasitas domestik. Dengan demikian, reformasi keuangan berbasis digital tidak hanya berkontribusi pada stabilitas fiskal, tetapi juga menjadi fondasi penting bagi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di negara berkembang.

#### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi pustaka (*library research*). Pemilihan desain penelitian ini didasarkan pada tujuan penelitian yang tidak berfokus pada pengujian hipotesis statistik, melainkan pada upaya memahami dan mengeksplorasi hubungan kausalitas antara kebijakan utang pemerintah dan capaian pembangunan melalui kerangka teori ekonomi serta temuan empiris terdahulu. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti berperan sebagai instrumen utama yang secara aktif melakukan interpretasi terhadap dokumen, laporan kebijakan, dan literatur akademik guna menghasilkan pemahaman yang komprehensif dan holistik terhadap fenomena yang dikaji.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat sekunder dan diperoleh melalui sumber daring maupun luring dari lembaga-lembaga resmi dan terpercaya. Sumber data internasional meliputi laporan statistik utang luar negeri yang diterbitkan oleh *International Debt Statistics* dari Bank Dunia serta *Fiscal Monitor* yang dirilis oleh

International Monetary Fund (IMF), yang digunakan untuk memperoleh gambaran standar global serta posisi komparatif negara berkembang. Sementara itu, data nasional diperoleh dari Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Nota Keuangan, serta Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) periode 2020–2025 yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan literatur akademik berupa jurnal ilmiah terindeks (SINTA dan Scopus), buku teks makroekonomi, serta riset kebijakan yang relevan dengan isu keuangan publik dan ekonomi pembangunan.

Cakupan waktu penelitian dibatasi pada periode 2020 hingga 2025. Pemilihan periode ini didasarkan pada pertimbangan bahwa rentang waktu tersebut merepresentasikan fase penting dalam dinamika fiskal nasional dan global, mulai dari guncangan ekonomi akibat pandemi COVID-19 hingga fase pemulihan ekonomi dan percepatan transformasi digital dalam administrasi keuangan negara. Dengan demikian, periode pengamatan ini dinilai mampu memberikan gambaran yang relevan mengenai perubahan kebijakan utang dan implikasinya terhadap pembangunan ekonomi.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi. Proses pengumpulan data mencakup tahapan pencarian (*searching*), pengumpulan (*gathering*), serta pemeriksaan dan verifikasi (*checking*) terhadap dokumen dan literatur yang digunakan. Peneliti menerapkan teknik *purposive sampling* dalam pemilihan literatur, yaitu hanya memilih sumber data yang memiliki keterkaitan langsung dengan topik utang pemerintah, kebijakan fiskal, serta indikator pembangunan ekonomi. Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan bahwa data dan referensi yang dianalisis benar-benar relevan dan mendukung tujuan penelitian.



Analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik *content analysis* yang dipadukan dengan analisis tren. Tahap pertama adalah reduksi data, yaitu proses penyaringan data statistik dari Bank Dunia, IMF, dan Kementerian Keuangan untuk memperoleh variabel-variabel kunci seperti tingkat utang pemerintah, rasio utang terhadap PDB, serta indikator pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Tahap selanjutnya adalah penyajian data (*data display*) dalam bentuk tabel dan grafik untuk mengidentifikasi pola dan kecenderungan hubungan antara utang dan indikator pembangunan. Setelah itu, peneliti melakukan interpretasi teoretis dengan mengaitkan temuan data empiris dengan teori-teori ekonomi pembangunan, seperti *Debt Overhang Theory* dan *Dual Gap Analysis*. Tahap akhir dari analisis adalah penarikan kesimpulan, yaitu merumuskan sintesis mengenai pengaruh pengelolaan utang terhadap kemandirian fiskal dan keberlanjutan pembangunan ekonomi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Struktur Pembiayaan dan Defisit Anggaran

Selama periode 2020–2025, struktur pembiayaan pemerintah menunjukkan fluktuasi yang cukup signifikan, khususnya pada rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Peningkatan rasio utang pada awal periode penelitian tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan pembiayaan darurat akibat pandemi global, yang menuntut pemerintah melakukan ekspansi fiskal untuk menjaga stabilitas ekonomi dan perlindungan sosial. Selain itu, komitmen pemerintah dalam melanjutkan pembangunan infrastruktur strategis nasional, seperti transportasi, energi, dan konektivitas wilayah, turut memperbesar kebutuhan pembiayaan yang tidak sepenuhnya dapat ditutup oleh penerimaan pajak. Kondisi ini menyebabkan defisit anggaran meningkat dan mendorong pemerintah

mengandalkan pembiayaan utang sebagai instrumen utama penutup kesenjangan fiskal.

### B. Dampak Utang terhadap Pembangunan

Utang pemerintah memiliki dua sisi yang saling berlawanan dalam konteks pembangunan ekonomi. Dari sisi positif, pemanfaatan utang untuk pembiayaan proyek-proyek produktif terbukti berkontribusi terhadap penyediaan fasilitas publik, seperti jalan tol, pelabuhan, dan infrastruktur energi. Keberadaan infrastruktur tersebut meningkatkan efisiensi logistik nasional, menurunkan biaya distribusi, serta memperkuat daya saing ekonomi domestik, yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi jangka menengah dan panjang.

Namun demikian, dampak negatif utang juga menjadi perhatian serius. Peningkatan beban pembayaran bunga dan cicilan pokok utang menyebabkan sebagian besar anggaran negara dialokasikan untuk kewajiban fiskal tersebut. Kondisi ini memicu *crowding-out effect*, di mana ruang fiskal untuk belanja sosial, seperti jaminan sosial dan subsidi pendidikan, menjadi semakin terbatas. Apabila kondisi ini berlangsung dalam jangka panjang tanpa diimbangi peningkatan produktivitas ekonomi, maka utang berpotensi menjadi beban struktural yang menghambat kualitas pembangunan.

### C. Transformasi Digital sebagai Solusi Kemandirian

Transformasi digital dalam pengelolaan keuangan publik muncul sebagai salah satu solusi strategis untuk memperkuat kemandirian fiskal dan mengurangi ketergantungan pada pembiayaan utang. Implementasi sistem digital seperti *e-taxation* dan integrasi basis data perpajakan mulai menunjukkan dampak positif terhadap peningkatan *tax ratio*. Melalui digitalisasi, potensi penerimaan pajak dari sektor-sektor ekonomi baru,



khususnya ekonomi digital, dapat teridentifikasi dan terserap secara lebih optimal.

Selain meningkatkan penerimaan negara, digitalisasi juga mendorong transparansi dan efisiensi pengelolaan anggaran, sehingga kebocoran fiskal dapat diminimalkan. Dalam jangka panjang, peningkatan efektivitas penerimaan dan efisiensi belanja negara diharapkan mampu mengurangi porsi pembiayaan yang bersumber dari utang luar negeri, sekaligus mengarahkan kebijakan fiskal menuju pembiayaan pembangunan yang lebih berkelanjutan dan mandiri.

**Tabel 1.** Hasil Penelitian

Indikator	Kondisi Tradisional	Era Digital (2020-2025)
Sumber Dana	Dominasi Utang Luar Negeri	Optimalisasi Pajak Digital
Transparansi	Rendah (Rawan Kebocoran)	Tinggi (Real-time Tracking)
Biaya Kepatuhan	Tinggi (Prosedur Manual)	Rendah (Aplikasi Mobile)

## KESIMPULAN

Utang luar negeri tetap memiliki peran strategis dalam kerangka ekonomi pembangunan, khususnya bagi negara berkembang yang menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal domestik. Dalam tahap awal pembangunan, utang dapat berfungsi sebagai instrumen akseleratif untuk menutup kesenjangan pembiayaan terhadap proyek-proyek prioritas yang bersifat produktif, seperti infrastruktur dasar dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Namun demikian, peran utang tersebut seharusnya ditempatkan sebagai pelengkap (*complementary financing*), bukan sebagai sumber utama pembiayaan pembangunan, agar tidak menimbulkan ketergantungan struktural yang berpotensi melemahkan stabilitas fiskal jangka panjang.

Ketergantungan berlebihan pada utang luar negeri membawa risiko fiskal yang signifikan, terutama ketika pertumbuhan ekonomi tidak sejalan dengan peningkatan

kewajiban pembayaran bunga dan pokok utang. Dalam kondisi tersebut, ruang fiskal pemerintah akan semakin sempit karena sebagian besar anggaran terserap untuk memenuhi kewajiban utang, sehingga belanja produktif dan belanja sosial menjadi tertekan. Jika tidak dikelola secara hati-hati, situasi ini dapat mengarah pada fenomena *debt overhang*, di mana beban utang justru menghambat investasi dan menurunkan prospek pertumbuhan ekonomi.

Oleh karena itu, reformasi keuangan publik menjadi prasyarat utama dalam mengurangi ketergantungan pada pembiayaan utang. Salah satu pilar penting reformasi tersebut adalah digitalisasi sistem keuangan negara, khususnya di bidang perpajakan dan pengelolaan anggaran. Digitalisasi memungkinkan peningkatan transparansi, efisiensi, serta akurasi dalam pencatatan dan pengawasan transaksi fiskal. Dengan sistem yang terintegrasi, potensi kebocoran penerimaan negara dapat ditekan, sekaligus memperkuat kepercayaan publik terhadap pengelolaan keuangan pemerintah.

Peningkatan *tax ratio* melalui digitalisasi perpajakan menjadi kunci dalam memperkuat pendapatan domestik. Pemanfaatan teknologi digital, seperti integrasi basis data nasional, analisis *big data*, dan sistem pembayaran elektronik, memungkinkan pemerintah memperluas basis pajak tanpa harus menaikkan tarif secara agresif. Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan kepatuhan pajak, tetapi juga menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil dan inklusif, khususnya dengan menjangkau sektor ekonomi digital dan informal yang selama ini sulit dipantau.

Dengan meningkatnya pendapatan domestik yang berkelanjutan, ketergantungan terhadap utang luar negeri dapat dikurangi secara bertahap. Kondisi ini akan memperkuat kemandirian fiskal dan memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah untuk mengalokasikan anggaran pada sektor-sektor strategis yang mendorong pertumbuhan ekonomi inklusif. Pada akhirnya, kombinasi



antara pengelolaan utang yang prudent dan reformasi keuangan publik berbasis digital menjadi fondasi penting bagi tercapainya pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berdaya saing tinggi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, A. S. (2024). Utang luar negeri dan dampaknya terhadap perekonomian. Erlangga.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S103–S125. <https://doi.org/10.1086/261726>
- Bohn, H. (1998). The behavior of U.S. public debt and deficits. *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949–963. <https://doi.org/10.1162/003355398555793>
- Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 417–458. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(93\)90025-B](https://doi.org/10.1016/0304-3932(93)90025-B)
- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *Economic Journal*, 123(566), F4–F30. <https://doi.org/10.1111/econj.12010>
- Indrawati, S. M. (2021). Fiscal policy and economic transformation in emerging markets. *Journal of Asian Economics*, 74, 101296. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2021.101296>
- International Monetary Fund. (2025). World economic outlook: Fiscal monitors. International Monetary Fund.
- Krugman, P. (1988). Financing vs. forgiving a debt overhang. *Journal of Development Economics*, 29(3), 253–268. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(88\)90044-2](https://doi.org/10.1016/0304-3878(88)90044-2)
- Mankiw, N. G. (2019). *Macroeconomics* (10th ed.). Worth Publishers.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573–578. <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573>
- Sachs, J. D. (1989). The debt overhang of developing countries. *Debt, stabilization and development*, 80–102.
- Stiglitz, J. E. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2020). *Economic development* (13th ed.). Pearson.
- World Bank. (2022). Fiscal policy for a sustainable recovery. World Bank Publications.
- World Bank. (2024). International debt statistics 2024. World Bank Publications.