

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Utang Pemerintah memiliki peran penting dalam pembiayaan pembangunan ekonomi bagi negara yang membutuhkan sumber modal tambahan untuk investasi infrastruktur dan pertumbuhan. Utang digunakan sebagai sumber pembiayaan utama untuk menjalankan program-program publik, menanggulangi perlambatan ekonomi, serta mendorong pertumbuhan. Namun, jika jumlahnya terlalu besar atau penggunaannya tidak tepat, utang dapat berdampak luas terhadap perekonomian, termasuk memengaruhi tingkat suku bunga dan kepercayaan investor (Qabrati et al., 2025).

Pengelolaan utang mencerminkan strategi pemerintah dalam memperoleh pembiayaan dengan biaya rendah dalam jangka menengah hingga panjang, dengan tetap mengendalikan risiko. Pengelolaan yang baik tidak hanya memperkuat pertumbuhan ekonomi, tetapi juga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajiban utangnya, sekaligus mendukung pencapaian tujuan sosial dan pembangunan, seperti pengurangan kemiskinan (Hadji et al., 2024).

Penelitian Zend (2022) menyatakan bahwa utang publik dapat berhubungan positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada tingkat utang yang masih rendah, tetapi ketika tingkat utang sudah relatif tinggi dan melewati debt turning point, hubungan tersebut berubah menjadi negatif. Hal ini menunjukkan bahwa utang pemerintah tidak selalu berdampak buruk, tetapi peningkatan utang yang berlebihan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Beberapa

dekade terakhir menunjukkan bahwa hubungan antara utang dan pertumbuhan ekonomi semakin mendapat perhatian dari para ekonom, praktisi, dan pembuat kebijakan. Peningkatan perhatian ini tidak hanya didorong oleh potensi manfaat utang publik bagi perekonomian, tetapi yang lebih penting adalah untuk mengeksplorasi apakah utang dapat menghambat pertumbuhan ekonomi ketika melewati suatu ambang batas tertentu (Alsamara et al., 2024).

Laju pertumbuhan ekonomi di berbagai negara tidak bersifat seragam. Ada negara yang mencatat pertumbuhan tinggi, ada yang tumbuh secara moderat, dan ada pula yang mengalami stagnasi ekonomi. Variasi ini dipengaruhi oleh sejumlah faktor ekonomi, termasuk tingkat pendapatan yang dimiliki suatu Negara (Ristianarko et al., 2021). Perbedaan tingkat pendapatan antarnegara memengaruhi pola pertumbuhan ekonomi, kapasitas fiskal, dan kemampuan pengelolaan utang publik. Oleh karena itu, klasifikasi pendapatan diperlukan sebagai dasar perbandingan yang konsisten dalam analisis ekonomi antarnegara.

Kategori	GNI per capita
<i>Low-income countries (LICs)</i>	$\leq \$1,135$
<i>Lower middle-income countries (LMICs)</i>	$\$1,136 - \$4,495$
<i>Upper middle-income countries (UMICs)</i>	$\$4,496 - \$13,935$
<i>High-income countries (HICs)</i>	$> \$13,935$

Sumber: (World Bank, 2024)

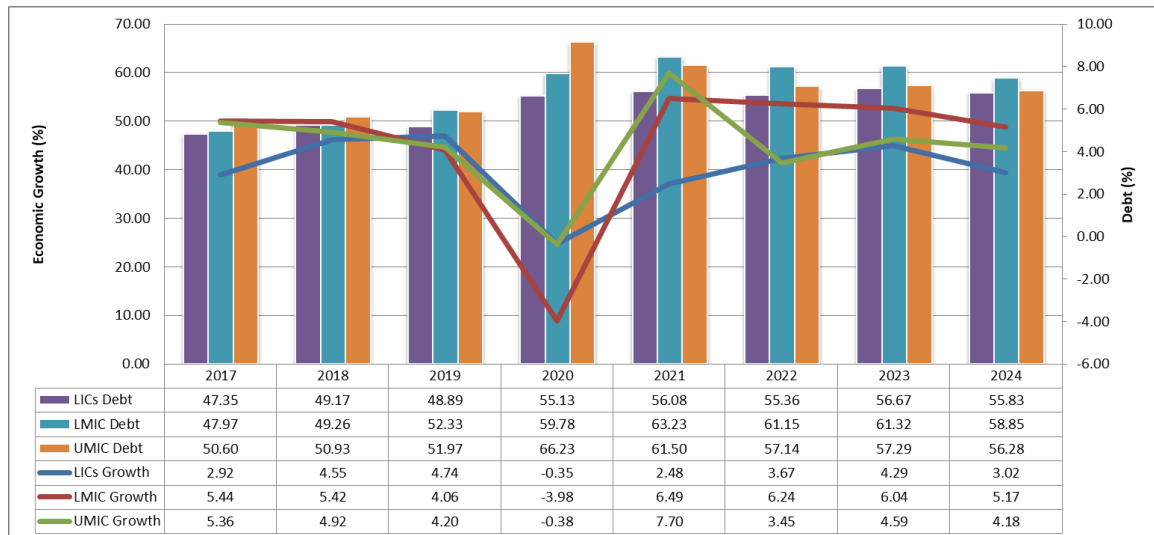
Tabel 1. 1 Klasifikasi Level Pendapatan Negara Berdasarkan GNI per capita

Gambar 1.1 merupakan klasifikasi negara berdasarkan tingkat pendapatan dalam penelitian ini mengacu pada standar World Bank yang menggunakan indikator Gross National Income (GNI) per capita dengan metode Atlas. Dari keempat klasifikasi tersebut, kelompok negara berpendapatan rendah Low-Income Countries (LICs) menjadi kelompok yang menghadapi tantangan paling besar dalam pengelolaan utang. Berbeda dengan kelompok negara berpendapatan menengah dan tinggi yang memiliki bantalan ekonomi kuat, LICs memiliki keterbatasan kapasitas fiskal yang akut, sehingga peningkatan utang di kelompok ini memiliki implikasi yang jauh lebih fatal bagi pertumbuhan ekonomi mereka.

Utang pemerintah menjadi salah satu sumber pembiayaan penting bagi negara berpendapatan rendah atau *Low Income Countries* (LICs), terutama ketika kapasitas penerimaan negara, tabungan domestik, dan investasi swasta masih terbatas. Dalam kondisi seperti ini, utang sering digunakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur, layanan publik, dan program pemulihan ekonomi. Namun, peningkatan utang tidak selalu diikuti oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi secara searah.

Kondisi terbaru negara-negara *Low Income Countries* (LICs) menunjukkan bahwa isu utang pemerintah tidak dapat dilepaskan dari tekanan global dan perubahan pembiayaan eksternal. *International Monetary Fund* (2026) menjelaskan bahwa LICs masih menghadapi ketidakpastian global, perbedaan pertumbuhan ekonomi antarnegara, beban utang yang tetap tinggi, penurunan bantuan pembangunan, serta pergeseran pembiayaan dari eksternal ke domestik. Situasi ini dapat mempersempit ruang fiskal pemerintah, meningkatkan beban pembayaran utang, dan mengurangi kemampuan negara

dalam membiayai pembangunan produktif. Selain itu, meningkatnya biaya pinjaman, tekanan inflasi, pelemahan nilai tukar, dan keterbatasan cadangan devisa membuat negara LICs semakin rentan terhadap guncangan ekonomi.



Sumber: IMF dan World Bank (2024)

Gambar 1. 1 Rata-rata Total Utang Pemerintah (% PDB) dan Pertumbuhan Ekonomi Kelompok LICs, LMICs dan UMICs (2017–2024)

Berdasarkan data yang terlihat pada Gambar 1.1 menunjukkan Grafik menunjukkan rata-rata utang dan pertumbuhan ekonomi pada kelompok negara LICs (*Low-Income Country*), LMICs (*Lower-Middle-Income Country*) dan UMICs (*Upper-Middle-Income Country*) selama periode 2017–2024. Sebelum pandemi COVID-19 (2017–2019), ketiga kelompok negara menunjukkan kondisi ekonomi yang relatif stabil dengan pertumbuhan ekonomi yang positif meskipun rasio utang pemerintah mengalami peningkatan secara bertahap. Namun, pada tahun 2020 pandemi COVID-19 menimbulkan guncangan ekonomi global yang sangat besar sehingga meningkatkan kebutuhan pembiayaan pemerintah untuk penanganan krisis kesehatan, perlindungan sosial, dan pemulihan ekonomi.

Kondisi tersebut mendorong peningkatan rasio utang pemerintah pada seluruh kelompok negara, di mana rasio utang LICs meningkat dari 48,89 persen menjadi 55,13 persen PDB, LMICs dari 52,33 persen menjadi 59,78 persen PDB, dan UMICs dari 51,97 persen menjadi 66,23 persen PDB. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan tajam. Pertumbuhan ekonomi LICs turun dari 4,74 persen pada tahun 2019 menjadi -0,35 persen pada tahun 2020, LMICs turun menjadi -3,98 persen, dan UMICs menjadi -0,38 persen. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa peningkatan utang pada masa krisis lebih berfungsi sebagai instrumen untuk meredam dampak kontraksi ekonomi daripada mampu mendorong pertumbuhan ekonomi secara langsung.

Memasuki masa pemulihan pada tahun 2021, terjadi perbedaan kecepatan pemulihan ekonomi antar kelompok negara. Negara-negara LMICs dan UMICs mampu mencatat pertumbuhan ekonomi yang tinggi masing-masing sebesar 6,49 persen dan 7,70 persen, sedangkan pertumbuhan ekonomi LICs hanya mencapai 2,48 persen meskipun rasio utangnya terus meningkat menjadi 56,08 persen PDB. Selanjutnya, selama periode 2022–2024 pertumbuhan ekonomi LICs berfluktuasi pada tingkat yang relatif rendah, yaitu 3,67 persen pada tahun 2022, meningkat menjadi 4,29 persen pada tahun 2023, kemudian kembali melambat menjadi 3,02 persen pada tahun 2024. Pada saat yang sama, rasio utang pemerintah tetap berada pada level yang tinggi, yaitu sekitar 55,83 persen PDB pada tahun 2024. Menariknya, pertumbuhan ekonomi LICs pada tahun 2024 masih lebih rendah dibandingkan kondisi sebelum pandemi, yaitu 3,02 persen dibandingkan 4,74 persen pada tahun 2019, meskipun rasio utang pemerintah telah meningkat dari 48,89

persen menjadi 55,83 persen PDB. Kondisi ini mengindikasikan bahwa peningkatan utang pemerintah tidak selalu diikuti oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Fenomena tersebut menjadi semakin penting ketika dibandingkan dengan kelompok negara berpendapatan menengah bawah dan menengah atas. Pada saat rasio utang negara LICs meningkat ke level di atas 55 persen, pertumbuhan ekonominya masih cenderung lebih rendah dan lebih rentan berfluktuasi. Reinhart & Rogoff (2010) menemukan bahwa negara berkembang memiliki ambang toleransi utang yang lebih rendah dibanding negara maju, di mana rasio utang pemerintah melebihi 60 persen terhadap PDB cenderung menurunkan pertumbuhan ekonomi tahunan hingga sekitar 2 persen, dan meningkat drastis jika melebihi 90 persen. Hal ini menunjukkan adanya kemungkinan bahwa utang memang dapat mendorong pertumbuhan pada tingkat tertentu, tetapi setelah melewati titik tertentu manfaatnya menurun dan bahkan dapat menjadi beban bagi perekonomian.

Ketidaklinieran hubungan ini diperkuat oleh berbagai studi empiris di berbagai negara berkembang yang menemukan adanya titik balik (*turning point*) optimal yang bervariasi. Penelitian Nguyen (2023) menemukan bahwa ambang optimal utang nasional di Vietnam berada pada level 38,3 persen terhadap GDP. Boakye et al., (2025) menemukan bahwa threshold utang publik di Ghana berada pada level 50,15 persen dari GDP. Mqolombeni et al., (2023) juga menemukan adanya hubungan *inverted U-shaped* antara utang pemerintah dan pertumbuhan ekonomi pada negara berkembang Afrika, dengan threshold sebesar 60,5 persen dari GDP. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa utang dapat mendorong pertumbuhan pada tingkat

rendah, tetapi dapat menghambat pertumbuhan ketika telah melewati ambang tertentu.

Penelitian ini difokuskan pada negara-negara LICs yang memiliki karakteristik ketergantungan pembiayaan eksternal, kerentanan fiskal, dan tantangan pembangunan yang relatif serupa, yaitu Afghanistan, Burkina Faso, Burundi, Republik Afrika Tengah, Chad, Republik Demokratik Kongo, Gambia, Guinea-Bissau, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambik, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Uganda, south sudan dan Yaman. Negara-negara tersebut dipilih karena dapat merepresentasikan dinamika utang dan pertumbuhan ekonomi pada kelompok LICs, sekaligus menyediakan konteks yang relevan untuk menguji apakah terdapat titik ambang tertentu pada rasio utang terhadap PDB yang mengubah arah atau kekuatan pengaruh utang terhadap pertumbuhan ekonomi.

Dalam penelitian ini, tidak seluruh negara yang termasuk kategori LICs digunakan sebagai sampel. Eritrea, Korea Utara, Somalia, Syrian Arab Republic, dan Sudan dikecualikan dari analisis. Pengecualian ini tidak didasarkan pada ketidakrelevanan substantif, tetapi pada pertimbangan metodologis agar hasil estimasi model non linear lebih stabil, konsisten, dan dapat dibandingkan antarnegara. Model ambang batas utang memerlukan data panel yang memadai, relatif konsisten, serta memiliki deret waktu yang cukup agar perubahan pengaruh utang dapat diidentifikasi secara akurat.

Eritrea dikecualikan karena ketersediaan data makroekonomi masih terbatas dan tidak selalu konsisten dalam periode pengamatan. Korea Utara tidak digunakan karena data ekonominya sangat terbatas, tertutup, dan sulit diverifikasi secara internasional. Somalia dikeluarkan dari sampel karena

konflik berkepanjangan dan lemahnya sistem statistik nasional menyebabkan banyak indikator ekonomi tidak tersedia secara lengkap. Syrian Arab Republic dikecualikan karena konflik berkepanjangan telah mengganggu aktivitas ekonomi dan pelaporan statistik nasional. Sudan tidak digunakan karena ketidakstabilan politik, perubahan struktural pascapemisahan South Sudan, serta potensi masalah konsistensi data. Dengan demikian, pengecualian kelima negara tersebut dilakukan untuk menjaga kelengkapan data, konsistensi periode pengamatan, keterbandingan antarnegara, serta ketepatan estimasi model non linear dalam menentukan ambang batas utang. Langkah ini penting agar hasil penelitian lebih kuat secara empiris dan dapat memberikan gambaran yang lebih akurat mengenai hubungan utang dan pertumbuhan ekonomi pada negara LICs.

Low-Income Country Debt Sustainability Framework (LIC-DSF) yang dikembangkan oleh World Bank dan International Monetary Fund untuk menilai keberlanjutan utang negara-negara berpendapatan rendah. Kerangka ini digunakan untuk mengklasifikasikan kapasitas suatu negara dalam menanggung utang, menetapkan batas indikator beban utang, melakukan proyeksi dan stress test, serta menilai risiko debt distress. World Bank (2022) menunjukkan bahwa sejak 2015 jumlah negara IDA yang berada pada risiko tinggi atau telah mengalami debt distress meningkat lebih dari dua kali lipat, dan jumlahnya terus bertambah sejak pandemi COVID-19. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa isu keberlanjutan utang pada negara berpendapatan rendah menjadi semakin penting untuk dikaji.

Penelitian ini juga mempertimbangkan beberapa variabel makroekonomi yang dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu

perdagangan internasional, pengangguran, inflasi, dan nilai tukar. Perdagangan internasional digunakan karena perdagangan internasional dapat memperluas pasar, meningkatkan efisiensi, dan mendorong aktivitas ekonomi. Mohamed dan Mohamud (2025) menemukan bahwa perdagangan internasional menjadi salah satu variabel kontrol yang berkontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi di negara-negara Sub-Saharan Africa.

Pengangguran juga penting diperhatikan karena tingginya pengangguran menunjukkan belum optimalnya pemanfaatan tenaga kerja dalam kegiatan produksi. IMF (2026) menjelaskan bahwa di banyak negara LICs, pertumbuhan lapangan kerja belum mampu mengimbangi peningkatan angkatan kerja, sehingga pengangguran dan informalitas menekan produktivitas serta memperlambat konvergensi ekonomi.

Inflasi dimasukkan karena inflasi yang tinggi dapat menurunkan daya beli masyarakat, meningkatkan biaya produksi, dan menciptakan ketidakpastian ekonomi. Mitsi (2025) menemukan bahwa inflasi dapat menekan pertumbuhan ekonomi, terutama ketika utang publik telah melewati ambang batas tertentu. Sementara itu, nilai tukar digunakan karena pelemahan mata uang dapat meningkatkan beban pembayaran utang luar negeri, terutama bagi negara LICs yang masih bergantung pada pembiayaan eksternal. IMF (2026) menegaskan bahwa perubahan nilai tukar dan apresiasi dolar dapat meningkatkan rasio utang eksternal serta beban pembayaran utang pada negara-negara LICs. Oleh karena itu, keempat variabel tersebut relevan digunakan untuk menjelaskan hubungan antara utang pemerintah dan pertumbuhan ekonomi pada negara-negara Low Income Countries.

Meskipun penelitian terdahulu telah banyak membahas hubungan utang dan pertumbuhan ekonomi, masih terdapat gap penelitian yang perlu dikaji lebih lanjut. Sebagian penelitian hanya berfokus pada satu negara, seperti Vietnam, Ghana, atau Côte d'Ivoire. Sebagian lainnya menggunakan kawasan tertentu, seperti MENA, WAMZ, Sub-Saharan Africa, Uni Eropa, dan negara berkembang Afrika. Hasil turning point (ambang batas utang) dari negara atau kawasan tersebut belum tentu sesuai untuk negara LICs, karena LICs memiliki karakteristik fiskal yang lebih rapuh, penerimaan negara yang rendah, ketergantungan pembiayaan eksternal yang tinggi, dan kemampuan membayar utang yang lebih terbatas. Selain itu, banyak penelitian terdahulu menggunakan periode yang berhenti sebelum atau sekitar masa pandemi, seperti 2019, 2020, atau 2021. Padahal, periode setelah pandemi sampai 2024 menjadi penting karena negara-negara LICs menghadapi tekanan fiskal yang lebih berat. Kondisi tersebut ditandai oleh meningkatnya kebutuhan pembiayaan, tekanan inflasi, pengangguran, pelemahan nilai tukar, dan ketidakpastian perdagangan global. Oleh karena itu, diperlukan penelitian terbaru yang secara khusus menguji ambang batas utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada negara LICs periode 2017-2024.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis ambang batas utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada negara-negara LICs. Penelitian ini tidak hanya melihat pengaruh utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi juga mengidentifikasi titik kritis debt-to-GDP ketika utang mulai menghambat pertumbuhan. Penelitian ini juga memasukkan variabel kontrol berupa perdagangan internasional, pengangguran, inflasi, dan nilai tukar. Keempat variabel tersebut penting

karena pertumbuhan ekonomi negara LICs sangat dipengaruhi oleh stabilitas harga, kondisi pasar tenaga kerja, keterbukaan terhadap perdagangan internasional, dan stabilitas mata uang. Dengan demikian, novelty penelitian ini terletak pada pengujian hubungan non-linear antara rasio utang pemerintah terhadap PDB dan pertumbuhan ekonomi pada negara-negara Low Income Countries periode 2017–2024. Penelitian ini tidak hanya menganalisis pengaruh utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi juga mengidentifikasi titik balik atau turning point ketika utang pemerintah mulai berubah dari instrumen pembiayaan yang produktif menjadi beban yang berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi. Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi empiris dengan menawarkan bukti mengenai tingkat utang pemerintah yang perlu diwaspadai pada negara-negara berpendapatan rendah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan bagi pemerintah negara-negara LICs dalam merumuskan kebijakan pengelolaan utang yang lebih hati-hati, produktif, dan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi berkelanjutan.

1.2 Rumusan Masalah

- 1) Apakah berpengaruh utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada negara-negara Low Income Countries (LICs) periode 2017–2024?
- 2) Apakah tingkat utang pemerintah di negara-negara LICs masih berada dalam zona produktif atau telah melewati ambang batas yang menyebabkan debt overhang dan penurunan pertumbuhan ekonomi?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1) Untuk menganalisis pengaruh utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada negara-negara Low Income Countries (LICs) periode 2017–2024.
- 2) Menganalisis apakah rasio utang pemerintah pada negara-negara Low Income Countries periode 2017–2024 masih berada pada tingkat yang produktif bagi pertumbuhan ekonomi atau telah melewati titik balik yang berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian empiris mengenai pengaruh utang pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada negara-negara Low Income Countries (LICs). Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi akademis melalui pengujian hubungan non-linear antara utang pemerintah dan pertumbuhan ekonomi serta identifikasi turning point rasio utang terhadap PDB sebagai batas perubahan pengaruh utang dari positif menjadi negatif. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi referensi dalam pengembangan teori maupun penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan utang pemerintah, keberlanjutan fiskal, dan pertumbuhan ekonomi.

1.4.2 Manfaat kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan bagi pemerintah negara-negara LICs dalam merumuskan kebijakan pengelolaan utang yang lebih optimal. Informasi mengenai ambang batas utang dapat digunakan sebagai acuan untuk menjaga rasio utang pada tingkat yang produktif sehingga mampu mendukung pembiayaan pembangunan,

memperkuat stabilitas fiskal, dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

1.4.3 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi lembaga internasional, akademisi, serta pihak-pihak yang berkepentingan dalam bidang ekonomi pembangunan mengenai kondisi utang pemerintah di negara-negara LICs. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi dalam penyusunan penelitian lanjutan maupun evaluasi kebijakan terkait pengelolaan utang serta pembangunan ekonomi di Negara *Low Income Countries* (LICs).