

UTANGLUAR NEGERI INDONESIA (Perspektif Ekonomi Politik)

Viviane Manoppo

Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Manado

ABSTRACT

The emerging of foreign debt is caused by the inability of domestic fund in financing project which can increase national product. Foreign debt has a great potential in drowning developing countries since the aims of donor countries and recipient countries are not always the same and perhaps even in contradictory since each country has its own agenda. In fact, the issue of foreign debt in Indonesia has been slightly felt seriously after net transfer of the capital out since 1985. Nett transfer happens if foreign debt repayment is greater than the number of new debt in each year. In other words, net resource transfer is getting higher.

Keywords: *foreign debt, developing countries, transfer*

A. LATAR BELAKANG

Negara-negara berkembang pada umumnya membutuhkan dana eksternal baik berupa penanaman modal asing maupun utang luar negeri. Sedangkan negara-negara maju melalui kerjasama bilateral maupun lewat lembaga multilateral (seperti IMF dan World Bank) mengucurkan dana (utang) dalam jumlah yang cukup besar kepada negara berkembang, akan tetapi ini merupakan kedok “bantuan”.

Negara berkembang menerima utang tersebut dengan senang hati karena utang itu memang memiliki tingkat bunga rendah dan masa pengembalian (*gestation period*) yang lama. Dibandingkan dengan mendapatkan dana dari lembaga swasta (perbankan) asing maupun domestik, jelas ULN (utang luar negeri) mempunyai keunggulan dalam aspek itu. Langsung saja ULN menjadi instrumen yang populer dan diterima sebagai jalan alternatif untuk mengatasi persoalan “saving-investment gap” di negara berkembang (Nafziger, 1990:35 1).

Sering kali di balik kesepakatan pemberian ULN itu dibarengi dengan kesanggupan dari negara berkembang untuk berbagi kebijakan (ekonomi) dengan kepentingan negara-negara donor. Misalnya saja, negara donor mau memberikan utang asalkan negara penerima mau membuka sektor-sektor tertentu untuk dapat dimasuki investasi asing. Fakta ini menimbulkan akan implikasi, karena negara berkembang justru diberi persyaratan yang sangat berat dan seluruhnya secara ekonomi tidak menguntungkan posisi negara berkembang itu sendiri.

Itulah yang terjadi pada sebagian besar negara-negara penerima utang, sehingga ekonominya menjadi hancur setelah selama beberapa dekade menjadi ‘pasien’ lembaga/negara donor.

B. PEMBAHASAN

Utang Luar Negeri

Utang luar negeri muncul karena dana dari dalam negeri tidak mampu membiayai proyek yang bisa meningkatkan produk nasional. Dalam kondisi semacam ini, pemerintah bisa mengelola secara langsung dengan melakukan utang kepada pihak donor baik lembaga maupun negara lain. Kalau bisa mendapatkan gratisan (hibah, grant), tapi kalau tidak bisa maka akan mencari bantuan (utang) luar negeri. Bantuan luar negeri ini bisa bersyarat lunak (*soft loan*) atau bersyarat berat (*hard loan*).

Utang luar negeri (ULN) merupakan komitmen dari negara maju untuk mengisi kesenjangan sumberdaya (resource gaps) dalam ekonomi makro negara berkembang. Efektivitas pemanfaatan ULN didesain untuk menjembatani kesenjangan tabungan/investasi dan ketimpangan neraca pembayaran (*balance of payments*) di negara berkembang dan meletakkannya sebagai jalur untuk membantu negara berkembang mengerjakan pembangunan yang mandiri (*self-sustaining development*).

Untuk menutupi kekurangan modal tersebut negara maju memberikan bantuan pembangunan (*official development assistance/ODA*) dalam wujud proyek ULN (project aid) yang didesain untuk mengembangkan infrastruktur negara berkembang. Melalui langkah seperti itu, secara akademik agenda kebijakan ULN mendapatkan dukungan yang sangat kuat dari komunitas bisnis negara-negara donor yang memiliki pretensi untuk menanamkan modalnya dalam jumlah yang besar bagi proyek-proyek pembangunan di negara berkembang (Sobhan, 2002:540).

Bank Dunia (World Bank), sebagai salah satu lembaga donor (multilateral) yang sangat berpengaruh dalam mendesain relasi ULN antara negara donor dan negara penerima (miskin), secara umum mempunyai dua pintu untuk menyalurkan ULN (Sanford, 2002:743).

1. IBRD (The International Bank for Reconstruction and Development) memberikan utang, terutama kepada negara-negara yang berpendapatan menengah (*middle-income countries*) dengan menggunakan bunga komersial di pasar modal dunia. Sebagian besar peminjam dana IBRD adalah negara yang memiliki pendapatan per kapita/tahun di bawah 5280 dolar AS. Pinjaman IBRD dapat dibayar dalam kurun waktu 10-20 tahun dengan tingkat bunga yang tinggi.
2. IDA (International Development Association) memberikan utang kepada negara-negara miskin. Sebagian besar negara penerima utang IDA mempunyai pendapatan per kapita/ tahun di bawah 885 dolar AS. Beberapa negara kecil dengan pendapatan yang lebih tinggi tetapi dengan tingkat kepercayaan pemberian kredit yang rendah juga bisa dikelompokkan dalam skema IDA. Pinjaman IDA didanai dari uang yang disumbangkan dari negara-negara donor, di mana AS menyumbang sekitar 20% dari sumber dana IDA. Umumnya, pinjaman IDA tidak dikenakan bunga dengan 10 tahun jeda pembayaran (*grace period*) dan setelah itu masa pembayaran diberi waktu antara 20-30 tahun (tergantung situasi).

Terdapat dua kerangka teoritis yang bisa diajukan untuk menunjukkan bahwa skema ULN dapat berpotensi besar untuk menenggelamkan negara-negara berkembang (Singh, 2002:296).

- a) secara implisit bisa dikatakan bahwa ketika ULN sudah diberikan berarti antara negara donor dan negara penerima (*recipient*) telah sepakat terhadap segala hal menyangkut tujuan dan proses untuk mencapai tujuan dari ULN tersebut. Persoalannya, tujuan dari negara donor dan negara penerima tidak selalu sama, bahkan mungkin bertentangan karena masing-masing memiliki agenda (baik yang diungkapkan maupun yang disembunyikan). Bahkan bila tujuannya sama sekalipun, misalnya mengurangi kemiskinan, belum tentu cara yang dipakai sama. Negara donor ingin upaya pengurangan kemiskinan dilakukan dengan mengonsentrasikan pada kaum miskin di perkotaan, sebaliknya negara penerima ingin cara itu ditempuh dengan memfokuskan kepada para petani di wilayah perdesaan.
- b) Terjadi kelompok-kelompok kepentingan di negara penerima utang memiliki preferensi yang berbeda dengan negara donor. Hampir bisa dipastikan ada kelompok kepentingan yang setuju dengan agenda negara donor, tetapi pasti juga ada kelompok kepentingan yang menolak agenda negara donor. Pada titik inilah konflik (politik, sosial) bisa muncul. Sejarah ULN di atas terus berkembang seiring lajunya gagasan globalisasi, yang kemudian diratifikasi pada tahun 1994 dengan WTO (*World Trade Organization*) sebagai organisasi pengawalnya.

Globalisasi, sebagai sebuah ide, tentu saja tidak muncul secara tiba-tiba, tetapi melewati proses yang amat panjang. Sekurangnya, gagasan globalisasi yang berporos pada pasar bebas telah direntangkan sejak tahun 1947 ketika GATT dimulai. Dalam aspek sejarah, permulaan periode tersebut ditandai dengan semakin mapannya ekonomi negara-negara maju, seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat, sehingga mereka mulai berpikir untuk melakukan ekspansi ke negara berkembang. Ekspansi

tersebut tentu saja sulit dilakukan apabila setiap negara masih diberi otonomi melakukan proteksi terhadap barang dan jasa yang diproduksinya, khas warisan rejim merkantilisme. Dengan basis pemikiran itulah globalisasi disorongkan sebagai mode perdagangan dunia, di mana kekuasaan regulasi negara atas perekonomian domestik sangat dibatasi. Dengan kata lain, negara hanya mengurus soal-soal non-ekonomi, sedangkan masalah ekonomi (perdagangan internasional) diambil alih oleh lembaga internasional (bernama WTO/ World Trade Organization).

Bila ditelusuri jauh ke belakang, akan kelihatan tipu muslihat dan gagasan globalisasi/liberalisasi.

- Negara-negara maju yang mendorong proses globalisasi selama beberapa abad sebelumnya merupakan peletak rejim ekonomi yang proteksionis. AS dan Inggris, misalnya, dalam periode 1820-1925 rata-rata memberikan tarif bea masuk bagi barang-barang impor sebesar 40% demi melindungi industri mereka. Namun, begitu industri mereka sudah kuat dan mapan, tiba-tiba mereka melarang negara lain mengerjakan proses yang serupa. Inilah kelicikan yang ditampilkan oleh negara penganjur globalisasi.
- Ketika perdagangan bebas sudah diratifikasi pada tahun 1994, negara maju hanya mau menekan item produk-produk sektor industri dan jasa yang layak untuk diperdagangkan tanpa ada restriksi. Sebaliknya, sektor pertanian tetap diperbolehkan untuk dilindungi. Sebabnya jelas, jika sektor pertanian di buka secara bebas, maka produk negara maju tidak mampu berkompetisi dengan komoditas pertanian negara berkembang. Hingga kini, rata-rata setiap tahun negara maju memberikan subsidi kepada sektor pertaniannya mencapai 350 milyar dolar AS.

Menyimak kisah tersebut, ditambah dengan krisis ekonomi yang bersumber dari utang luar negeri di negara-negara Amerika Latin pada dekade 1980-an, membuat para ekonom kritis melihat ULN sebagai 'mesin pembunuh' negara-negara berkembang. Inilah yang kemudian memunculkan istilah 'utang tidak sah' atau 'utang haram' (*illegitimate debt*) sebagai bentuk 'perlawanan' kritis terhadap negara-negara donor dan lembaga multilateral yang memanfaatkan ULN sebagai instrumen untuk menjarah ekonomi negara berkembang. Meskipun istilah itu sendiri bisa menimbulkan polemik dan kesalahpahaman yang panjang. Tapi di dalamnya setidaknya memuat tiga pengertian penting dan substansi utang haram (Hanlon, 2002:7).

1. Utang yang bertentangan dengan hukum (nasional) atau utang yang tidak diatur dalam hukum.
2. Utang yang tidak adil (unfair), tidak layak (unproper).
3. Utang yang menyalahi kebijakan publik.

Dengan kategori tersebut, maka potensi 'utang yang tidak sah' menjadi sangat mungkin terjadi selama beberapa dekade ini (setidaknya dalam 50 tahun terakhir) karena setiap utang yang diberikan ke negara berkembang cenderung tidak adil (dari sisi domestik, penggunaan utang tidak melibatkan rakyat; dari sisi internasional, ratifikasi utang disertai dengan persyaratan yang sangat memberatkan negara penerima) dan menelikung kebijakan publik di negara penerima (seperti proyek privatisasi, penguasaan sumberdaya alam oleh sektor privat, dan liberalisasi yang menggenteng ekonomi skala kecil).

Pemikiran Hanlon tersebut sangat penting untuk ditelusuri kebenarannya mengingat relevansinya yang sangat kuat, khususnya bagi negara penerima utang. Dalam hal utang yang bertentangan dengan hukum atau tidak diatur dalam hukum nasional, setiap hukum nasional suatu negara dipastikan memuat klausul tentang independensi suatu negara untuk mengatur dirinya sendiri tanpa ada intervensi pihak lain (negara asing).

Pada titik inilah ULN menjadi potensial bertentangan dengan hukum nasional. Sedangkan utang yang tidak adil dan layak berpotensi besar terjadi karena potensi keuntungan lebih banyak diterima oleh negara/lembaga donor ketimbang negara penerima utang. Akibatnya, yang terjadi bukanlah bantuan tetapi proses pemelaran yang kian akut terhadap negara miskin. Selanjutnya, kebijakan publik di setiap negara (termasuk di negara berkembang) selalu bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya, ULN malah berupaya untuk menggagalkan tujuan tersebut karena dibarengi dengan persyaratan-persyaratan (berupa kebijakan) yang justru merugikan sebagian besar rakyat di

negara penerima utang (misalnya pengurangan subsidi kesehatan, pendidikan, privatisasi, liberalisasi, dan lain-lain).

Secara operasional, utang haram (*illegitimate debt*) bisa dipecah dalam empat kategori berikut, yang kemudian dapat menjadi dasar penolakan negara penerima pinjaman untuk membayar utang (Hanlon, 2002:5).

1. Pinjaman yang tidak bisa diterima (*unacceptable loans*), misalnya utang najis (*odious debt*) yang diberikan kepada pemimpin-pemimpin diktator dan pemerintah Apartheid di Afrika Selatan.
2. Persyaratan-persyaratan yang tidak dapat diterima (*unacceptable conditions*), yakni riba (*usury*) dan persyaratan-persyaratan lain yang melanggar hukum nasional.
3. Utang yang tidak pantas/tepat (*inappropriate loans*), yakni utang ke negara miskin yang digunakan untuk kegiatan konsumsi. Dasarnya, utang ini diberikan secara tidak hati-hati (in prudent) sehingga membuat negara penerima utang tidak memiliki kesempatan/kemampuan untuk membayar utang tersebut.
4. Persyaratan-persyaratan utang yang tidak pantas/tepat (*inappropriate conditions*), yakni persyaratan-persyaratan dari lembaga donor (khususnya IMF) yang menciptakan kondisi bagi negara penerima tidak mungkin bisa mengembalikan utang. Melalui empat kategori inilah setiap negara penerima utang bisa melakukan kalkulasi proporsi 'utang haram' yang diterimanya, sehingga jumlah tersebut tidak perlu dibayar.

Tentu saja seluruh bangunan tersebut harus mendapatkan bukti-bukti terukur agar proses penolakan terhadap pembayaran terhadap utang luar negeri bersifat 'halal' (*legitimate*). Namun sebelum itu semua dilakukan, hal yang harus dikerjakan terlebih dulu melihat pola negara-negara donor dan lembaga multilateral untuk melanggengkan proses eksploitasi tersebut sehingga tercipta skema 'reverse aid' yang berkelanjutan. Setidaknya terdapat lima pilar dan negara-negara maju (neomerkantilis) tersebut untuk menggapai tujuannya, yaitu (Petras dan Veltmeyer, 2002:284-285):

1. Skala usaha besar (*large-scale*), pembayaran bunga ULN yang berjangka panjang (*long-term interest payments on external debt*);
2. Transfer massif atas laba PMA dan investasi portofolio;
3. Pembelian dan pengambilalihan badan usaha milik negara (berkembang) yang mengalami masalah secara finansial (dan investasi langsung dalam industri sumberdaya dan industri jasa/ manufaktur dengan upah rendah);
4. Pengumpulan rente dan pembayaran royalti dalam produk-produk yang beraneka, paten (khususnya komoditas farmasi), dan komoditas budaya; dan
5. Neraca perdagangan yang didominasi oleh korporasi-korporasi AS dan bank-bank di negara tersebut.

Kremer dan Jayachandran (2002:36) menyebutkan beberapa penguasa negara lalim yang menyedot ULN untuk kepentingan pribadi. Misalnya, Anastasio Somoza (Nikaragua) menilap 100-500 juta, Ferdinand Marcos (Filipina) menggasak 20 milyar, Jean-Claude Duvalier (Haiti) menggondol 900 juta, Mobutu Sese Seko (Kongo) menyedot 4 milyar, dan Sani Abacha (Nigeria) mengantongi 2 milyar (semuanya dalam dolar AS). Untuk Indonesia, data itu tidak terungkap. Tidak bisa disangkal bila utang yang diberikan kepada negara-negara tersebut tergolong sebagai 'utang najis', yang menyebabkan negara-negara berkembang kian melarat dan menenggelamkan rakyatnya dalam kubang kemiskinan. Dari perspektif ini, tentu yang harus dilakukan pemerintah Indonesia adalah mengerjakan investigasi detail untuk melacak jumlah utang yang tergolong 'haram' sehingga bahan tersebut bisa dipakai untuk menyelesaikan jebakan utang yang terjadi, misalnya dengan jalan meminta penghapusan utang haram tersebut.

Utang Luar Negeri di Indonesia

Pada saat pembangunan dimulai, diasumsikan negara belum memperoleh penerimaan dana sama sekali. Sementara di pihak lain, pembiayaan pembangunan perlu dana besar serta baru akan kembali setelah beberapa waktu kemudian. Saat kondisi seperti inilah negara harus menempuh beberapa

strategi demi dapat menutup anggaran pembangunan tersebut. Jika dari dalam negeri sudah tidak dimungkinkan untuk memperoleh dana tersebut (paling tidak belum bisa mencukupi atau menutup dana yang dibutuhkan), maka negara melirik sumber luar negeri sebagai alternatifnya. Di sinilah istilah bantuan atau utang luar negeri (*foreign aid*) sebagai salah satu sumber pembiayaan dalam pembangunan negara.

Dengan logika sederhana ini bisa dikatakan bahwa ULN merupakan instrumen sementara bagi negara berkembang untuk memulai pembangunan. Setelah pembangunan ekonomi berjalan, di mana akumulasi kapital sudah bisa diperoleh, maka ULN mestinya sudah tidak diperlukan lagi oleh negara berkembang.

Di samping itu, dasar pemikiran tentang bantuan luar negeri sebenarnya merupakan refleksi dan kisah sukses rencana Marshall (Marshall Plan) pada tahun 1940-an, yang kemudian berhasil menyelesaikan persoalan resesi yang terjadi sebelumnya. Sukses secara empiris seperti itu menjadi dasar bahwa pemindahan sumberdaya dapat pula dilakukan dan negara-negara maju ke negara-negara berkembang, yang biasanya mengalami kekurangan modal untuk menggerakkan mesin ekonominya (Rachbini, 1991:62).

Secara khusus, agak sulit mendefinisikan pengertian ULN tersebut. Tetapi, ULN biasanya diterapkan pada tindakan-tindakan penduduk atau lembaga-lembaga terhadap lembaga dan penduduk lainnya dengan tujuan, atau sekurang-kurangnya dengan maksud untuk menolongnya (Gunadi, 1977:4). Dan pengertian itu, asalkan terjadi perpindahan sumberdaya-sumberdaya ekonomi (*flow of resources*), baik itu sumberdaya ekonomi negara (*flow of official resources*) maupun sumberdaya swasta (*flow of private resources*), berarti ULN tersebut telah terjadi.

Sejarah ULN di Indonesia, secara ekonomi politik, sebenarnya bisa dirunut dan tiga kurun waktu berikut.

- a) Sejak tahun 1950 hingga 1956 utang Indonesia dilakukan terhadap negara-negara yang tergabung dalam Blok Barat /Kapitalis, antara lain Amerika Serikat, Kerajaan Belanda, Inggris, Prancis, Kanada dan Australia.
- b) Sejak hadirnya Kabinet Ali-Roem Idham, yang menjalankan tugas sejak tanggal 26 Maret 1956, masalah utang Hindia-Belanda yang dihibahkan Belanda ke Indonesia melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) dipersoalkan, dan masuk ke dalam program pemerintah untuk dibatalkan. Akhirnya, hibah utang dan “*Nederlandsch-Indie*” ke Republik Indonesia tidak diakui. Pembatalan putusan KMB itu memengaruhi pinjaman negara dan Blok Barat. Akhirnya, pemerintah Indonesia menerima pinjaman mar negeri dan Uni Soviet sebesar 6,5 juta dolar. Sejak saat itu hingga peristiwa 1965, Indonesia lebih banyak menerima utang dari negara-negara sosialis (Uni Soviet, Jerman Timur, Yugoslavia, Cina, Kuba)
- c) Sejak terjadinya pergeseran kepemimpinan nasional dan Soekarno ke Soeharto pada tahun 1966, terbukalah cakrawala baru bagi Indonesia di bidang ULN, yaitu bantuan untuk pembangunan Indonesia diperoleh melalui sejumlah lembaga donor internasional yang lebih berciri sebagai negara-negara industri maju yang kapitalistik (Damanik, 1996:4-5).

Dengan deskripsi tersebut, menjadi jelas bahwa ULN Indonesia sudah dimulai sejak awal-awal masa kemerdekaan. Utang luar negeri itu merupakan upaya awal dan pemerintah untuk merehabilitasi kondisi sosial ekonomi yang terpuruk akibat periode penjajahan dan gejolak politik. Diharapkan dengan langkah langkah tersebut pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat lekas terangkat tanpa menunggu negara memperoleh dana internal yang memadai. Kemudian dan gambaran di muka, juga didapatkan sebuah rumusan yang menarik, bahwa negara-negara yang membantu Indonesia berganti-ganti sesuai dengan kepentingan ekonomi politik yang melingkupinya. Kecenderungan pada masa Orde Lama negara donor lebih banyak dan negara- negara Blok Timur, sementara pada periode Orde Baru dengan negara-negara Blok Barat; bukanlah merupakan sebuah kebetulan yang terjadi dengan alamiah, melainkan erat dengan preferensi politik pemerintah Indonesia sendiri. Kondisi tersebut berjalan hingga saat ini dengan negara-negara kapitalis sebagai mitra terpenting pemerintah, khususnya lewat mekanisme utang luar negeri.

Tabel 1. Perkembangan Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia (dalam Juta US \$)

Tahun	Jumlah	Persentase (%) PDB
2000	74.891	51,70
2001	69.404	42,85
2002	74.497	35,74
2003	80.910	33,48
2004	80.734	32,57
2005	75.254	38,55

Sumber : Bappenas, 2006

Dalam kehidupan kenegaraan yang berkenaan dengan masalah ekonomi Indonesia, posisi ULN akan dijumpai pada neraca APBN di sisi penerimaan. Lebih tepatnya penerimaan pembangunan. Dan pos penerimaan pembangunan itu, terdapat dua sub-pos, yakni sub-pos bantuan program dan sub-pos bantuan proyek. Bantuan program merupakan pinjaman yang biasanya terdiri dari devisa kredit, bantuan pangan, dan bantuan bukan pangan, seperti kapas dan benang tenun. Penjualan devisa kredit, bantuan pangan, dan bantuan program tersebut menghasilkan penerimaan rupiah bagi dana pembangunan dan juga menambah arus barang yang dibutuhkan masyarakat. Dengan begitu, adanya bantuan program tersebut akan meningkatkan penyediaan dana-dana lokal untuk anggaran pembangunan yang semakin meningkat. Mekanisme ini sudah berjalan sangat lama, khususnya secara intensif sejak tahun 1966 ketika pemerintah Orde Baru mengambil alih kekuasaan Indonesia. Tentu saja akumulasi dan ULN tersebut sudah begitu besar saat ini.

Pada tahap awal negara melaksanakan pembangunannya, bantuan program lebih banyak memainkan peranannya. Selanjutnya, ketika negara penerima bantuan mulai dapat melakukan stabilisasi ekonomi dan meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah untuk merumuskan serta melaksanakan program pembangunan yang baik, secara berangsur terjadi pergeseran dan bantuan program ke bantuan proyek. Sehingga, dalam jangka panjang, bantuan proyek lebih memainkan peranan yang penting dalam pembangunan. Inilah yang juga terjadi di Indonesia dan (dalam satu sisi) sekaligus menunjukkan bahwa proses pembangunan ekonomi berjalan dengan arah yang benar, karena syaria bagi diberikannya bantuan proyek terkait erat dengan perkembangan ekonomi itu sendiri. Sedangkan bila melihat sumber utang luar negeri dibedakan menjadi dua, yakni ULN yang berasal dari bilateral dan multilateral. ULN bilateral adalah bantuan yang langsung berasal dari hubungan C to G (*Government to Government*) atau antarnegara. Sedangkan multilateral berasal dari lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti World Bank dan IMF, ataupun negara yang mengikatkan diri dalam sebuah konsorsium, seperti CCI (*Consultative Group on Indonesia*).

Untuk konteks Indonesia, ULN tersebut kebanyakan berasal dari hubungan bilateral dibandingkan yang berasal dari multilateral, namun dengan selisih yang tidak terlalu besar. Di luar itu, ODA bilateral dan ODA multilateral, ada juga ULN yang berasal dari skema non-ODA (*official development assistance*) dan utang komersial sehingga total utang sampai akhir 2005 mencapai 61 milyar dolar AS (di luar utang obligasi dan IMF). Oleh karena negara pemberi utang terbesar kepada Indonesia adalah Jepang, maka wajar bila sekitar 43% utang dalam mata uang yen, disusul mata uang dolar sebesar 29%.

Persoalan utang luar negeri di Indonesia sebenarnya mulai terasa agak serius setelah terjadi transfer netto modal keluar sejak tahun 1985. Transfer netto terjadi jika cicilan utang luar negeri lebih besar daripada jumlah utang baru setiap tahunnya. Dengan kata lain, transfer netto modal keluar (*net resource transfer*) semakin besar. Sebagai contoh, cicilan utang pemerintah Indonesia mencapai US\$ 3,97 milyar pada tahun 1985. Sementara utang baru Indonesia pada tahun tersebut berjumlah US\$ 3,57 milyar, artinya telah terjadi transfer netto modal keluar sebesar 0,4 milyar pada tahun tersebut. Transfer modal keluar tersebut cenderung akan lebih besar pada tahun-tahun yang akan datang karena pokok pinjaman dan utang-utang dekade sebelumnya sudah mulai jatuh tempo. Tambahan

pula, tingkat bunga pinjaman pada tahun-tahun yang akan datang diramalkan tidak akan turun (Ramli, 1991:3-6).

Sejak saat itulah Indonesia terjatuh dalam perangkap ULN (*debt trap*), yang jumlah kesenjangan antara utang baru dengan jumlah cicilan kian membesar setiap tahunnya. Tentu saja kondisi ini sangat mencemaskan karena Indonesia berada dalam siklus ketergantungan yang tidak jelas jalan keluarnya.

Ekonomi Politik Utang Luar Negeri Indonesia

Kebutuhan dolar untuk membayar utang luar negeri semakin besar, sementara tidak ada peningkatan pasokan dolar yang memadai karena tidak adanya peningkatan ekspor dari sektor industri. Sebagai akibatnya nilai rupiah semakin terpuruk.

Utang luar negeri pada akhirnya diikuti dengan kecenderungan negative inflow. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya justifikasi ekonomi dari utang luar negeri yang diambil. Proyek yang dilakukan dengan utang luar negeri tidak berkaitan dengan pertimbangan ekonomi melainkan pertimbangan subyektif elit kekuasaan. Akibatnya, lemahnya kaitan antara pinjaman yang diterima dengan peningkatan kapasitas produksi nasional sehingga kemampuan negara pengutang untuk mengembalikan utangnya (*repayment capacity*) menjadi rendah. Hal ini berkaitan dengan kecenderungan pertimbangan untuk berhutang luar negeri yang lebih ditentukan oleh kepentingan elit pemerintahan daripada pertimbangan untuk kepentingan umum.

Menurut Bauer, Fiedman, dan Lal (2001) utang luar negeri sering menjadi ajang perebutan antara para birokrat sehingga sering terjadi friksi diantara mereka. Utang luar negeri juga sering kali disalahgunakan untuk pembelian senjata. Sementara kritisi dari "kiri" mendasarkan diri pada pengalaman bahwa utang luar negeri cenderung hanya memperkokoh kekuasaan yang ada akibat terpusatnya modal pada sekelompok kecil. Pinjaman luar negeri tidak membantu orang miskin melainkan cenderung untuk membantu kelompok yang berkuasa.

Implikasi Ekonomi ULN

Studi terhadap ULN telah banyak dilakukan dengan hasil yang ambigu (bahkan bisa kontradiktif antara satu riset dengan yang lain). Misalnya, studi yang dilakukan oleh Gomanee et. al. (2005:10) menunjukkan bahwa ULN bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang diukur dan peningkatan indeks pembangunan manusia (*human development index*) dan penurunan tingkat kematian bayi (*infant mortality*). Efek kenaikan kesejahteraan tersebut bisa melalui pengaruh langsung (misalnya lewat peningkatan pendapatan dan akses terhadap layanan sosial) maupun tidak langsung (seperti melalui peningkatan kesejahteraan akibat efek pertumbuhan ekonomi). Namun efek positif ULN terhadap kesejahteraan itu hanya bisa terjadi apabila terdapat mekanisme transmisi melalui belanja/pengeluaran pemerintah yang memihak kepada kepentingan masyarakat (*pro-public government expenditure*), misalnya dalam wujud pengeluaran anggaran untuk pendidikan, sanitasi, dan pendidikan. Jika syarat ini tidak terpenuhi, maka efek peningkatan kesejahteraan tentu tidak akan terjadi.

Kosack (2003:11) menyatakan bahwa ULN hanya akan bekerja dengan baik dalam negara yang demokratis dan sebaliknya- ULN akan menimbulkan efek negatif bila negara penerimanya tergolong otoriter. Argumentasi dan penemuan ini jelas, karena di negara demokrasi pemanfaatan ULN akan dikontrol secara penuh oleh masyarakat sipil sehingga setiap ada penyimpangan dana ULN bisa segera diketahui. Sebaliknya, di negara yang sistem politiknya otoriter sulit bisa berlangsung praktik *checks and balancing* dalam mengawal ULN karena semua informasi dipegang secara tertutup oleh pemerintah. Pada titik inilah, biasanya ULN akan lari ke proyek proyek yang tidak ada kaitannya dengan kepentingan masyarakat, bahkan yang lebih tragis ULN hanya menjadi instrumen untuk bagi-bagi uang bagi para penyelenggara negara dan lembaga negara donor. Fakta inilah yang terjadi di banyak negara sehingga praktik ULN yang telah berlangsung puluhan tahun tetap tidak bisa membantu negara miskin mengejar ketertinggalannya dan negara maju; malah terjerebab ke kubang kemiskinan yang kian dalam.

Saat krisis ekonomi mulai melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997, masalah utang luar negeri memegang peranan penting dalam menyumbang krisis tersebut, karena kebetulan pada masa itu banyak utang-utang (termasuk swasta) jatuh tempo. Lebih rumit lagi, dalam kondisi itu Indonesia membutuhkan lagi utang-utang baru untuk menahan laju krisis ekonomi tersebut. Tabel 7.3 menunjukkan adanya perkembangan yang menggembirakan dalam penanganan ULN, khususnya bila dikaitkan dengan PDB (produk domestik bruto). Sejak tahun 2000-2004 terdapat penurunan secara konsisten persentase jumlah utang terhadap PDB, dan semula 51,7% (2000) menjadi 32,57% (2004). Namun, pada tahun 2005 (sampai bulan September) persentase tersebut meningkat kembali menjadi 38,55%. Tapi, data-data tersebut belum mencerminkan keseluruhan gambaran mengenai beban negara dan praktik ULN tersebut. Pada tahun anggaran 2006, misalnya, ULN yang harus dibayar sebesar 11,8% dan APBN atau setara dengan Rp 76,6 triliun. Kalau utang pokok dihitung, totalnya Rp 171,6 triliun atau sepadan dengan 26,5% dan anggaran. Bandingkan dengan belanja modal yang menjadi stimulan bagi perekonomian yang cuma 9,7% dan anggaran atau sebesar Rp 62,95 triliun (Tempo, 22/01/2006).

Apa yang dikemukakan di atas merupakan akibat utang luar negeri yang bersifat internal. Artinya, konsekuensi yang timbul lebih merupakan dampak langsung yang tidak berkaitan dengan kepentingan negara-negara lain. Sementara itu, implikasi eksternal yang sangat mungkin terjadi dan ULN justru sangat membahayakan, yang dalam banyak hal bisa diidentifikasi sebagai bentuk ketergantungan baru negara berkembang terhadap negara maju. Faktor itu faktanya malah disisihkan oleh banyak para pengambil kebijakan karena disilaukan oleh potensi yang bakal bisa diperoleh dengan penggunaan utang luar negeri itu. Padahal di balik itu ULN menyimpan 'virus' mematikan yang menghujani perekonomian negara (berkembang) dalam jangka yang sangat lama, bahkan mungkin bisa permanen.

Setidaknya terdapat empat masalah besar yang ditimbulkan utang luar negeri tersebut (Yustika, 2000:132-134).

- a) Tidak seperti yang dipahami oleh banyak kalangan, khususnya masyarakat awam, utang luar negeri tidak datang dalam wujud uang, melainkan sebagian besar justru dalam bentuk barang atau teknologi. Dengan keadaan seperti ini, penggunaan ULN menjadi tidak fleksibel, karena produk atau teknologi tersebut jelas hanya bisa digunakan untuk program-program tertentu saja. Mekanisme itu bisa terjadi mengingat prosedur pemberian utang adalah melalui seleksi proposal yang berisi program-program yang sudah direncanakan, dan bila sudah disetujui maka kebutuhan program itu diwujudkan dalam bentuk barang/teknologi, bukan uang. Ini jelas berbeda konsekuensinya apabila utang tersebut dirupakan dalam wujud uang, karena dengan begitu pemakaiannya bisa lebih disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan yang berkembang dalam pelaksanaan program.
- b) Karena yang datang adalah barang atau teknologi, kemungkinan yang bisa muncul adalah barang atau teknologi tersebut sesungguhnya tidak lagi sesuai dengan program yang digunakan, baik menyangkut kesesuaian maupun kualitas dan teknologi yang bersangkutan. Dan segi kesesuaian maupun kualitas, jika misalnya negara berkembang diberi pilihan, seharusnya negara debitur bisa membeli barang atau teknologi dan berbagai macam negara yang dipandang lebih mampu menjamin kesesuaian dan kualitas dan keberhasilan program yang hendak dilakukan. Sementara dengan pola demikian, debitur tidak memiliki alternatif untuk melakukan pilihan. Faktor ini semakin memperkuat keyakinan, bahwa utang luar negeri lebih banyak sebagai instrumen bagi negara maju untuk menjual barang dan teknologinya kepada negara-negara berkembang, dan sangat mungkin itu adalah produk-produk yang sudah kadaluwarsa di negara asalnya.
- c) Sudah menjadi persyaratan bahwa setiap program yang disetujui selalu disertai dengan mengikutsertakan konsultan asing (dari negara donor) dengan dalih untuk memonitor pelaksanaan dan program tersebut. Padahal, sejatinya konsultan asing itu lebih banyak berperan untuk menentukan ke mana arah dan program itu dilakukan, baik secara konseptual maupun teknis. Ini jelas menimbulkan persoalan, karena konsultan asing pasti mewakili kepentingan negara donor untuk mengamankan keberlanjutan program sesuai dengan

persetujuan mereka. Hal ini masih ditambah dengan realitas bahwa konsultan asing dibayar dengan sangat mahal, melebihi gaji rata-rata yang dibayarkan kepada pekerja Indonesia dengan kualifikasi yang sederajat. Dengan sendirinya hal ini memotong jumlah dana utang luar negeri yang sebenarnya bisa digunakan lebih banyak untuk mengerjakan program.

- d) Sering kali di balik kesepakatan pemberian ULN itu dibarengi dengan kesanggupan dan negara berkembang untuk berbagai kebijakan (ekonomi) dengan kepentingan negara-negara donor. Misalnya, negara donor mau memberikan utang asalkan negara penerima mau membuka sektor-sektor tertentu untuk dapat dimasuki investasi asing. Atau, utang luar negeri akan ditanda tangani asalkan produk dan negara-negara maju bisa masuk ke negara berkembang. Fakta ini jelas menimbulkan implikasi yang tidak ringan, karena negara berkembang justru diberi persyaratan yang sangat berat dan seluruhnya secara ekonomi tidak menguntungkan posisi negara berkembang itu sendiri. Dampak multiplikasi dan ULN tersebut menggerogoti perekonomian negara berkembang secara tidak langsung, tetapi secara fundamental sesungguhnya kebijakan ekonomi sudah diatur oleh negara donor.

Itulah yang terjadi pada sebagian besar negara-negara penerima utang, sehingga ekonominya menjadi hancur setelah selama beberapa dekade menjadi 'pasien' lembaga/negara donor.

C. KESIMPULAN

Dengan segala argumentasi utang luar negeri yang telah dijelaskan diatas dan kasus yang terjadi di negara-negara lain, telah sewajarnya bila praktik ULN di Indonesia tidak bisa terlalu dipercaya kemanfaatannya bagi peningkatan kesejahteraan rakyat karena sistem politik otoriter yang telah berlangsung puluhan tahun, khususnya pada masa Orde Baru. Pada masa itu tidak ada akses masyarakat terhadap pemanfaatan ULN dan kontrol terhadapnya. Akibatnya, tidak ada jejak yang bisa dilacak untuk mengungkap derajat efek ULN terhadap pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Tentu saja pandangan ini sejalan dengan penemuan yang diperoleh oleh Kosack, seperti yang telah diungkapkan di muka. Bahkan, jika mengikuti temuan Gomanee di atas, selama puluhan tahun di Indonesia juga tidak terjadi peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai salah satu indikator untuk mengukur kesejahteraan rakyat karena proporsi anggaran tidak dipakai untuk mengongkosi kepentingan publik, tetapi sebagian malah habis untuk membayar utang.

Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa keberadaan ULN pantas untuk dicermati karena menimbulkan kompleksitas masalah yang tidak gampang diurai. Sebagian besar negara-negara penerima utang ekonominya menjadi hancur setelah beberapa dekade menjadi 'pasien' lembaga/negara donor.

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Bustanul dan Didik J. Rachbini. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo. 2001

BPS. 2004.

Djiwandono Soedradjad. *Krisis dan Pembaharuan Ekonomi-Moneter*. 2000

Erani Yustika Ahmad. *Perekonomian Indonesia: Satu Dekade Pascakrisis Ekonomi*. Unibraw. Februari 2007.

Hudiyanto. *Ekonomi Politik*. PT. Bumi Aksara. Jakarta. Maret 2004.

Kompas, Kamis 4 Juli 2002.

Krugman, Paul. *The Return of Depression Economic*. 2000.

Lim Say Boon. *The Art of the Possible*. FEER. 1999.

LIPI, *Indonesia Menapak Abad 21*, Kajian Ekonomi, LIPI, Jakarta, 2001.

Media Indonesia, Januari 2000.

Mubyarto, *Membanguan Sistem Ekonomi*, Yogyakarta: BPFE, 2000.

Suryadi, Budi. *Ekonomi Politik Modern (Suatu Pengantar)*. IRCisiD, Yogyakarta 2006.

www.tokohindonesia.com.

www.ekonomirakyat.com