

Utang Luar Negeri dan Pendanaan Pembangunan Nasional

Oleh : Edy Suandi Hamid

Pendahuluan

Berbicara tentang sumber pendanaan pembangunan nasional, maka paling tidak secara garis besar dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yakni yang berasal dari dana masyarakat/swasta dan pemerintah. Yang berasal dari swasta ini dapat dibagi pula menjadi swasta dalam negeri dan swasta asing, yang tercermin dari penanaman modal dalam negeri (PMDN) dan penanaman modal asing (PMA). Sementara itu yang berasal dari pemerintah, untuk pendanaan pembangunan tersebut adalah berasal dari tabungan pemerintah sendiri, yakni selisih positif antara penerimaan dalam negeri dikurangi belanja rutin pemerintah, serta yang berasal dari bantuan luar negeri.

Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia memanfaatkan semua sumber dana tersebut untuk mendukung perkembangan ekonomi di dalam negeri. Hal ini umum dilakukan oleh negara-negara sedang berkembang yang salah satu karakteristiknya adalah mengalami kekurangan kapital, sehingga mereka terpaksa memanfaatkan atau berupaya mencari sumber dana dari luar, dengan cara mengundang investor asing

untuk masuk ke negerinya serta melalui pinjaman luar negeri, baik itu pinjaman komersial maupun pinjaman lunak. Untuk PMA, hampir semua negara memanfaatkannya. Artinya, negara maju pun tetap berusaha untuk menarik investor asing untuk menanamkan modalnya. Sementara untuk utang luar negeri, beberapa negara yang sudah cukup mapan, tidak lagi memanfaatkan utang luar negeri ini. Beberapa contoh negara yang tidak melakukan pinjaman luar negeri ini, paling tidak pemerintahnya, adalah Singapura, Hongkong, Jepang yang malah menjadi donatur atau kreditur bagi negara lain.

Fokus tulisan ini adalah terbatas pada kajian yang berkaitan dengan masalah utang luar negeri yang dilakukan Indonesia. Kajian terutama yang berkaitan dengan perkembangan yang terjadi, dan juga kecenderungan di masa datang.

Faktor apa yang menyebabkan terjadinya transaksi pinjaman antar negara tersebut? Jika kita lihat dari sisi negara peminjam (debitur), alasan untuk mencari peminjam adalah jelas, yakni untuk menutup kekurangan dana yang dibutuhkan guna mendukung pembangunan di dalam negeri. Dengan utang luar negeri diharapkan

Drs. Edy Suandi Hamid M.Ec, adalah Dosen Tetap Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

potensi sumberdaya yang ada bisa lebih dioptimalkan pemanfaatannya. Dengan alasan demikian seolah memang tidak ada persoalan yang berkaitan dengan utang luar negeri tersebut. Namun karena adanya kewajiban untuk mengembalikan di masa datang atas pinjaman tersebut, maka persoalan menjadi muncul yang berkaitan dengan kemampuan untuk membayar kembali tersebut. Hal ini terkadang sangat memberatkan bagi negara debitur jika perolehan devisanya dari ekspor dan sumber lainnya sangat terbatas. Oleh karena itu kendati sumber dana pinjaman luar negeri cukup tersedia, negara debitur harus tetap berupaya meningkatkan kemandiriannya dengan menggali sumberdana yang ada di dalam negerinya.

Sedangkan bagi si kreditor ada beberapa alasan dalam pemberian pinjaman tersebut. Yang pertama adalah alasan ekonomi, yakni memperoleh keuntungan dari pemberian pinjaman tersebut. Keuntungan ini dapat berasal dari bunga pinjaman, kontrak yang mengikat dari penggunaan sebagian dana tersebut yang berkaitan dengan pembelanjanya ke negeri kreditor dan sebagainya. Kedua, alasan politik yang berkaitan dengan meningkatnya ketergantungan politis--dengan berbagai konsekuensinya -- negara peminjam pada kreditor. Respons yang cepat dari negara-negara Barat pada saat-saat awal peralihan pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru untuk memberikan bantuan utang ke Indonesia, tidak lepas dari pertimbangan politik ini. Pergantian rezim pemerintahan di Indonesia yang sebelumnya secara politis condong ke Blok Timur, "didekati" lewat pembentukan IGGI sehingga mengalihkan kecondongan

tersebut ke Blok Barat. Di samping dua alasan tersebut, masih ada alasan ketiga, yakni berkaitan dengan faktor kemanusiaan dan moral. Layaknya kehidupan sehari-hari, ada kewajiban bagi yang kuat untuk membantu yang lemah. Faktor ini pun melekat pada pinjaman antarnegara tersebut, sehingga PBB menyarankan negara kaya paling tidak mengalokasikan senilai 1% dari PDB-nya untuk dialokasikan sebagai bantuan ke negeri miskin. Alasan faktor kemanusiaan pula yang mendasari adanya beberapa macam tingkat bunga dari bantuan Bank Dunia kepada negara berkembang, di mana ada kredit yang relatif tanpa bunga kepada negara yang sangat miskin.

Perkembangan Utang Luar Negeri: Kebijakan dan Realitas

Pembicaraan tentang utang luar negeri, bagi para pengamat ekonomi Indonesia, memang selalu menarik. Ini bukan saja pada masa pemerintahan Orde Baru ini, namun juga sejak masa Orde Lama. Pemerintahan Orde Lama, selama dua dasawarsa kekuasaannya, telah "mewariskan" utang luar negeri sebanyak US\$ 2,358 milyar, yang waktu itu sudah dinilai sangat banyak. Bahkan warisan utang itu menjadi salah satu dari sekian "nilai negatif" untuk pemerintahan Orde Lama. Nilai negatif ini bukan saja dikarenakan secara absolut utang itu nilainya pada waktu itu dikatakan sudah sangat besar, namun juga penggunaannya dinilai tidak diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang produktif. Berbagai proyek mercusuar serta belanja yang berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan pertahanan keamanan, telah mengakibatkan utang tersebut lebih banyak

menjadi beban karena tidak banyak artinya dalam membantu menopang pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini telah menyebabkan dalam membayar pinjaman luar negeri tersebut.

Dengan kondisi demikian pada awal Orde Baru diambil langkah-langkah untuk mengatasi masalah tersebut. Langkah yang dilakukan antara lain adalah (1) melakukan penjadwalan kembali atas kewajiban yang harus dilakukan berkaitan dengan pinjaman yang sudah dibuat tersebut; (2) mencari atau mengadakan kontrak pinjaman-pinjaman baru yang diarahkan untuk perbaikan ekonomi nasional; dan (3) memberikan berbagai rangsangan agar modal asing tertarik untuk melakukan investasinya di tanah air.

Dalam konteks untuk mendapatkan pinjaman tersebut, menurut mantan Menteri Keuangan RI pada awal Orde Baru, Frans Seda (Kompas, 22/1/1992) dilakukanlah lobby-lobby para calon-calon negara donor, yang akhirnya menghasilkan pembentukan Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI) pada bulan Februari 1967 di Den Haag. IGGI inilah (yang tahun 1992 berganti menjadi CGI) menjadi pemasok utama untuk menutup defisit anggaran pembangunan pemerintah Indonesia sejak awal Orde Baru hingga saat ini. Pinjaman IGGI (CGI) ini dari tahun ke tahun cenderung terus menaik. Jika awalnya (tahun 1967) komitmen utang luar negeri pemerintah yang dibuat baru US\$ 200 juta, maka dalam tahun anggaran 1994/1995 komitmennya adalah US\$ 5201,1 juta.

Walaupun Indonesia sangat membutuhkan dana pinjaman luar negeri tersebut, namun beberapa rambu-rambu juga digariskan oleh MPR. Sebagaimana

selalu dikemukakan dalam GBHN yang ditetapkan MPR disiratkan bahwa (1) bantuan luar negeri hanyalah bersifat pelengkap. Artinya, sumber dana utama pembangunan haruslah berasal dari penggalan dana di dalam negeri. Utang yang dibuat hanya sekedar menutup kekurangan dana hasil dari mobilisasi dana masyarakat ataupun tabungan pemerintah; (2) penggunaan bantuan luar negeri harus sesuai dengan arah dan kepentingan pembangunan nasional. Arah dan kepentingan nasional ini dapat diartikan bahwa utang tersebut dialokasikan kepada hal yang bersifat ekonomis yang mendukung pertumbuhan ekonomi serta pemerataan dalam masyarakat; (3) sifat bantuan luar negeri tidak mengikat dan tidak menimbulkan ketergantungan yang terus menerus. Ini artinya pemerintah Indonesia tidak diperkenankan menerima bantuan yang disertai ikatan-ikatan politik tertentu. Di samping itu, harus ada perencanaan di masa datang agar ketergantungan ini terus menurun dan kemandirian untuk mendanai pembangunan dari sumber dalam negeri meningkat.

Rambu-rambu pinjaman luar negeri ini memang diupayakan untuk dipegang. Namun demikian dalam kenyataannya tidak sepenuhnya bisa dijalankan. Misalnya saja, jika dilihat secara absolut, utang luar negeri ini ternyata tidak semakin kecil. Bahkan dilihat dari porsi bantuan luar negeri terhadap anggaran pembangunan pemerintah, angka-angka menunjukkan fluktuasi yang bahkan ketergantungan ini pernah mencapai di atas 80 persen (1988/1989) dari pengeluaran pembangunan. Dalam tahun anggaran 1995/1996 ini bahkan porsi bantuan luar negeri terhadap

anggaran pembangunan mencapai 38%, yang berarti meningkat dibandingkan tahun 1994/1995 yang hanya 36,5 persen. Perkembangan pinjaman luar negeri dan porsinya terhadap anggaran pembangunan ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Sumber Pembiayaan Pengeluaran Pembangunan 1969/1970 - 1995/1996
(Miliar Rupiah)

Tahun	Pengeluaran Pembangunan	Sumber - sumber Pembiayaan				
		Tabungan Pemerintah	Bantuan (4) : (2)	Luar Negeri (6) : (2)	(3)	(7)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
PELITA - I						
1969/1970	118,2	100,0	27,2	23,0	91,0	77,0
1970/1971	176,8	100,0	56,4	31,9	120,4	68,1
1971/1972	214,4	100,0	78,9	36,8	135,5	63,2
1972/1973	310,3	100,0	152,5	49,1	157,8	50,9
1973/1974	458,3	100,0	254,5	55,5	203,9	44,5
PELITA - II						
1974/1975	969,6	100,0	737,6	76,1	232,0	23,9
1975/1976	1.400,9	100,0	909,3	64,9	491,6	35,1
1976/1977	2.060,0	100,0	1.276,2	62,0	783,8	38,0
1977/1978	2.159,9	100,0	1.386,5	64,2	773,4	35,9
1978/1979	2.557,9	100,0	1.522,4	59,5	1.035,5	40,5
PELITA - III						
1979/1980	4.016,1	100,0	2.635,0	65,6	1.381,1	34,4
1980/1981	5.920,8	100,0	4.427,0	74,8	1.493,8	25,2
1981/1982	6.944,0	100,0	5.235,0	75,4	1.709,0	24,6
1982/1983	7.362,0	100,0	6.020,9	60,8	3.882,4	39,2
1983/1984	9.903,3	100,0	6.020,9	60,8	3.882,4	39,2
PELITA - IV						
1984/1985	9.945,5	100,0	6.476,5	65,1	3.478,0	34,9
1985/1986	10.873,9	100,0	7.301,3	67,1	3.572,6	32,9
1986/1987	8.333,5	100,0	3.321,8	35,0	6.158,0	65,0
1987/1988	9.479,8	100,0	3.321,8	35,0	6.158,0	65,0
1988/1989	12.256,0	100,0	2.265,3	18,5	9.990,7	81,5
PELITA - V						
1989/1990	13.838,0	100,0	4.408,7	31,9	9.429,3	68,1
1990/1991	19.453,3	100,0	9.548,7	49,1	9.904,6	50,9
1991/1992	21.766,3	100,0	11.357,2	52,2	10.409,1	47,8
1992/1993	24.137,0	100,0	13.421,3	55,6	10.715,7	44,4
1993/1994	25.510,9	100,0	15.151,9	59,4	10.359,0	40,6
PELITA - VI						
1994/1995	27.398,3	100,0	17.386,3	63,5	10.012,0	36,5
1995/1996	30.783,5	100,0	19.024,5	62,0	11.759,0	38,0

Data pada tabel 1 memberikan gambaran pada kita bahwa ketergantungan pembiayaan pembangunan pemerintah dari luar negeri masih cukup tinggi (tahun 1995/1996 direncanakan 38 persen). Porsi ketergantungan ini berarti tidak banyak berubah dibandingkan kondisi pada masa Pelita II dan III. Ini artinya kita masih belum bisa memenuhi amanat yang digariskan dalam GBHN untuk menurunkan tingkat ketergantungan pada luar negeri atau meningkatkan kemandirian kita dalam membangun tersebut. Dana pinjaman luar negeri sebesar itu masih cukup sulit untuk dikatakan hanya sebagai "pelengkap" mengingat kontribusinya masih sangat besar dan signifikan dalam anggaran pembangunan pemerintah. Tanpa kontribusi dari utang luar negeri akan berarti mengganggu rencana-rencana pembangunan yang telah ditetapkan pemerintah. Di samping itu, dapat dilihat pula bahwa belum ada kecenderungan yang jelas bahwa arah pada masa mendatang porsi utang luar negeri akan semakin menurun, bahkan secara absolut nilainya terus membesar. Gambaran yang ada masih menunjukkan kondisi yang fluktuatif, yakni terkadang porsinya menaik dan terkadang menurun. Dalam kaitan untuk konsisten dengan tekad penurunan ketergantungan dan peningkatan kemandirian, maka mau tidak mau harus digalakkan terus peningkatan sumber dana dari dalam negeri, di samping pengendalian dan pengarahannya penggunaan dana pinjaman tersebut pada hal-hal yang betul-betul dibutuhkan.

Perkembangan lebih lanjut dari utang luar negeri ini, ternyata tidak hanya melibatkan pemerintah (juga BUMN), melainkan juga swasta. Semakin tinggi

tingkat kredibilitas sebagian pengusaha nasional, dan juga relatif tingginya tingkat bunga pinjaman di dalam negeri, telah mendorong pula minat sektor swasta untuk meminjam di pasar internasional, yang secara signifikan mulai terjadi pada dasawarsa 1980-an. Jika sebelumnya hampir 100% pinjaman luar negeri dibuat pemerintah, kini lebih dari 40% utang luar negeri RI dibuat oleh sektor swasta. Sangat mungkin, dengan kecenderungan yang ada saat ini, walaupun pemerintah mencoba mengendalikan peningkatan utang swasta tersebut, dalam waktu dekat utang luar negeri swasta itu akan melampaui utang luar negeri pemerintah.

Sampai saat ini utang luar negeri Indonesia secara total sudah lebih dari US\$ 90 milyar (lihat Tabel). Utang itu masih terus akan bertambah, karena dalam tahun 1995 ini diperkirakan pinjaman yang akan diajukan pemerintah ke CGI tidak akan kurang dari US\$ 5 milyar. Belakangan ini isu tentang utang luar negeri ini menjadi semakin santer, karena bukan saja utang yang semakin meningkat, namun juga karena semakin tidak mudahnya bagi kita untuk terus memompa kenaikan penerimaan devisa dari ekspor guna membayar bunga dan cicilan utang luar negeri, yang untuk pemerintah saja sudah lebih besar dari pinjaman baru yang dibuat. Dengan kata lain sudah terjadinet-capital outflow.

Sebagaimana disinggung di atas, tingginya tingkat bunga di dalam negeri telah membuat sektor swasta berani menanggung tingkat bunga yang tinggi dari debitor di pasar uang dunia. Sektor swasta Indonesia masih berani meminjam dengan tingkat bunga 1,5% di atas SIBOR (Singapore Interbank offerd Rate) atau LABOR

(London Interbank Offered Rate). Padahal perusahaan swasta lain umumnya hanya berani mengambil utang tersebut jika bunganya maksimal 0,5% di atas SIBOR maupun LABOR (*Republika*, 27/3/1995).

Utang swasta dengan tingkat bunga komersial ini juga mengandung resiko yang tinggi, karena sifat utang yang umumnya adalah jangka pendek dengan tingkat bunga komersial. Yang juga menjadi ganjalan dalam utang swasta ini, yang menyebabkan pemerintah akhirnya berupaya mengendalikannya dengan membentuk team koordinasi pinjaman luar negeri, adalah berkenaan dengan usaha yang dilakukan swasta tersebut. Swasta yang banyak terlibat dalam utang luar negeri ini adalah konglomerat-konglomerat kelas kakap. Konglomerat kita sering dikenal pula dengan predikat "jago kandang", yang orientasi pasarnya masih melihat ke dalam

(outward looking) atau sekedar menembus pasar domestik. Padahal mereka membutuhkan banyak devisa untuk membayar kewajiban utangnya tersebut.

Adanya pinjaman pemerintah dan swasta yang kian besar inilah yang kini menempatkan Indonesia menjadi negara pemimpin nomor empat terbesar di antara negara berkembang di dunia, di bawah Meksiko, Brazil dan Cina. Dengan demikian, di kalangan Asia, Indonesia menempati posisi nomor dua terbesar di bawah Cina. Namun demikian dapat dikaji lebih lanjut bahwa utang Cina yang besar tersebut dibarengi dengan pendapatan ekspor yang besar pula, sehingga dalam kaitan dengan utang luar negeri ini secara teoritik tingkat kerawanan utang luar negeri Indonesia adalah lebih tinggi dibandingkan dengan Cina (Tabel 2).

Tabel 2
Indikator Ekonomi Sejumlah Negara Asia 1994

	Cadangan Devisa (Milyar \$)	Utang Luar Negeri (Milyar \$)	Ekspor (Milyar \$)
Cina	58,0	100,0	120,0
Singapura	56,5	0,0	96,5
Malaysia	30,3	23,3	58,1
Thailand	30,3	62,1	43,5
Korea selatan	25,7	54,2	92,3
Indonesia	13,0	90,0	40,0
Taiwan	95,2	0,0*	88,7
Hongkong	49,3	0,0	150,0
Filipina	6,2	37,3	13,4
Jepang	123,9	0,0*	403,0

Sumber : Asiaweek, 5 Mei 1995

Ket : PDB (Produksi Domestik Bruto)

* = Memberikan Pinjaman pada negara luar

Kemampuan membayar utang dari Cina ini bukan saja dicerminkan oleh ekspornya yang tinggi, melainkan juga cadangan devisa yang dimilikinya saat ini secara absolut dan proporsional juga lebih besar dari Indonesia. Walaupun tidak terlalu besar, current account atau transaksi berjalan Cina juga mengalami surplus. Menurut data dari Merrill Lynch (1994) surplus current account Cina tahun 1994 sebesar US\$ 0,1 milyar, dan dengan kecenderungan ekspornya yang terus membaik maka tahun 1995 diperkirakan surplus tersebut akan mencapai US\$ 2-2,25 milyar. Sementara Indonesia tahun 1994 mengalami defisit transaksi berjalan

sebesar US\$ 3,1 milyar dan diperkirakan meningkat lagi defisitnya menjadi US\$ 4-4,5 milyar tahun 1995.

Gambaran ini menunjukkan bahwa ada gambaran yang cukup riskan antara kemampuan kita untuk mengumpulkan devisa dari ekspor dengan kewajiban yang harus dilaksanakan untuk membayar bunga cicilan utang pada masa kini dan kecenderungannya di masa datang. Dengan menggunakan indikator yang umum dipakai oleh para ekonom pun keadaan yang cukup kritis itu juga terlihat, yakni dari angka debt service ratio atau rasio antara kewajiban membayar bunga dan cicilan utang setiap tahunnya dengan net-export kita (Tabel 3).

Tabel 3
DSR Indonesia (Persen)

Tahun	DSR
1984/1985	13,5
1985/1986	17,2
1986/1987	30,9
1987/1988	27,4
1988/1989	32,8
1989/1990	31,1
1990/1991	29,2
1991/1992	29,2
1992/1993	32,2

Sumber : Kompas 5 Mei 1995

Sebagaimana diketahui, ambang batas kritis yang menjadi konvensi kebanyakan ahli ekonomi untuk menyatakan bahwa tingkat utang tersebut sudah berbahaya, adalah apabila DSR-nya di atas 20 persen. Dengan demikian sebenarnya sejak 1986 tingkat utang luar negeri ini sudah memberikansinyal "lampu merah". Apalagi jika kita lihat komoditi ekspor kita -- yang merupakan sumber pendapatan devisa -- masih belum terlalu beragam, yakni terkonsentrasi pada migas, tekstil dan kayu. Artinya, adanya gejolak pada harga komoditi itu akan sangat mempengaruhi penerimaan ekspor

nasional, dan akan dapat memperbesar DSR tersebut. Sejak tahun 1985 pula sebenarnya telah terjadi transfer modal neto ke luar negeri, khususnya dari pinjaman pemerintah, yakni pembayaran bunga dan cicilan utang yang sudah melampaui utang baru yang dibuat. Tahun 1985 pembayaran bunga dan cicilan utang tersebut adalah US\$ 3,972 milyar sedang utang yang baru dibuat adalah US\$ 3,569 milyar atau ada transfer neto sebesar 403 juta dollat AS.

Sedangkan tahun 1990 dan 1991 masing-masing transfer neto tersebut adalah US\$ 1,922 milyar dan 1,315 milyar.

Tabel 4

**Transfer Neto Modal Ke LN dari
Pinjaman Pemerintah 1985-1991**

Tahun	Cicilan dan Bunga	Utang Baru	Tranfer Netto
1985	3972	3569	-0,403
1986	4694	4244	-0,449
1987	5679	5463	-0,216
1988	6937	6439	-0,526
1989	6937	6468	-0,469
1990	6667	4745	-1922
1991	6922	5606	-1315

Sumber : IBRD Debtor Reporting system sebagaimana dikutip Rizal Ramli (1994)

Jika pada tahun-tahun mendatang pinjaman luar negeri pemerintah masih dipaksakan terus meningkat, maka kecenderungan adanya transfer neto ke luar tersebut akan terus berlangsung. Jika melihat rencana yang sudah digariskan pemerintah, maka tampaknya yang demikian akan terjadi. Artinya dilihat dari rupiah, maka nilai utang pemerintah akan terus ditingkatkan (Tabel 5). Besarnya transfer neto itu berarti mengurangi kemampuan pemerintah untuk melakukan investasi-investasi di sektor publik, di samping juga memaksa pemerintah untuk menggenjot pajak agar dapat menunaikan kewajiban finansialnya tersebut.

mata uang lainnya. Perubahan nilai tukar ini akan mempengaruhi pula aspek yang berkaitan dengan apresiasi nilai utang luar negeri kita, yang berarti pula meningkatkan kewajiban membayar bunga dan cicilan utang kita jika dilihat dari mata uang sendiri atau mata uang lainnya yang mengalami depresiasi. Hal ini terjadi karena nilai mata uang kita terus merosot terhadap mata uang keras dunia lainnya.

Dalam konteks saat ini, maka yang agak "baru" dalam kajian masalah utang luar negeri adalah berkaitan dengan masalah adanya apresiasi mata uang Yen. Apresiasi Yen terhadap dollar AS dan mata uang lainnya, atau dikenal dengan Yendaka,

Tabel 5
Perkiraan RAPBN 1994/1995-1998/1990
(Miliar Rupiah)

Uraian	Akhir Repelita V	REPELITA VI					
A. Penerimaan DN	52.769,0	59.737,1	66.747,9	74.032,5	84.239,9	97.291,2	382.048,6
B. Pengeluaran Rutin	37.094,9	42.350,8	47.677,1	51.837,0	58.580,9	67.149,9	267.595,7
C. Tab. Pemerintah	15.674,1	17.386,3	17.070,8	22.195,5	25.659,0	30.141,3	114.452,9
D. Dana Bantuan LN	9.553,1	10.012,0	11.356,0	12.327,9	13.417,6	14.366,5	61.480,0
- Bantuan Program	426,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Bantuan Proyek	9.126,3	10.012,0	11.356,0	12.327,9	13.417,6	14.366,5	61.480,0
E. Dana Pembangunan	25.227,2	27.398,3	30.426,8	34.523,4	39.076,9	44.507,8	175.932,9
F. Peng. Pembangunan	25.227,2	27.398,3	30.426,8	34.523,4	39.076,9	44.507,8	175.932,9

Apresiasi Nilai Tukar dan Yendaka

Dalam membicarakan utang luar negeri, maka mau tidak mau harus diperhitungkan pula adanya perubahan nilai tukar uang di pasar uang internasional. Terlebih lagi yang terjadi saat ini di mana adanya perubahan nilai tukar yang sangat signifikan pada mata uang Yen terhadap

sudah beberapa kali terjadi dalam beberapa waktu terakhir ini. Jika sekitar satu setengah tahun yang lalu orang mengkhawatirkan nilai Yen akan menembus "batas psikologis membahayakan", yakni satu dollar anjlok di bawah 100 Yen, maka Yendaka pada Maret-April lalu -- dan juga yang terjadi akhir Juni 1994 -- tak lagi bicara masalah

batas psikologis tersebut. Sebabnya, nilai dollar sudah anjlok di bawah ambang kekhawatiran itu, atau Yen sudah sangat menguat. Pada Yendaka tahun ini di pasar uang dunia nilai dollar pernah tercatat merosot hingga hanya 81 Yen, yang merupakan nilai tukar terendah yang pernah terjadi sejak PD II.

Tanpa perlu melihat apakah penyebab Yendaka ini karena terus melemahnya ekonomi AS atau karena permainan para spekulan, yang pasti apresiasi Yen tersebut memberikan beban atau kerugian serta juga peluang atau harapan bagi ekonomi nasional kita. Namun, yang tidak mengemukakan adalah bahwa beban itu sudah pasti kita terima, sementara peluang masih belum pasti kita dapatkan. Dengan kata lain, rugi sudah jelas sementara untung masih di awang-awang. Peluang untuk untung ini adalah berkaitan dengan peningkatan nilai dan volume ekspor ke negeri matahari tersebut, serta kemungkinan terjadinya relokasi industri Jepang ke tanah air.

Sementara kerugian terutama dilihat dari kewajiban pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri kita. Utang luar negeri pemerintah Indonesia yang kini mencapai lebih dari 56 milyar dollar, sebanyak 43% adalah dalam bentuk Yen. Celakanya, pendapatan devisa kita terbanyak dalam bentuk dollar AS tersebut. Dengan kata lain, diukur dengan pembayaran dalam mata uang dollar ataupun rupiah, kewajiban pembayaran utang itu akan meningkat. Memang kenaikan beban ini tidak optimis membengkak sebesar apresiasi Yen tersebut, karena bunga dan cicilan utang tersebut tidak dibayar sekaligus. Namun

demikian jika dicermati kecenderungan yang terjadi selama satu dasawarsa terakhir ini, maka Yen harus apresiatif. Akibatnya, akumulasi peningkatan pembayaran utang tersebut akan semakin besar pula dan beban ekonomi Indonesia akan kian bertambah. Padahal, sebagaimana pernah dikemukakan Presiden Soeharto, apresiasi Yen terhadap dollar sebesar satu persen saja akan mengakibatkan utang Indonesia naik US\$ 350 juta (770 milyar). Padahal dalam tiga bulan pertama 1995 ini apresiasi Yen terhadap dollar sudah 20 persen, yang berarti tanpa menikmati apa-apa utang Indonesia naik Rp 15,4 trilyun (Kompas, 1/5/1995).

Indonesia saat ini memang merupakan peminjam terbesar dari OECF (Overseas Economic Cooperation Fund), sebuah badan Jepang yang memberikan bantuan kepada negara berkembang di dunia. Sampai dengan 31 Maret 1994, hanya lima negara yang mendapat pinjaman di atas 1 trilyun Yen, yakni Indonesia dengan nilai pinjaman 2,382 trilyun, Cina 1,399 trilyun, Thailand 1,15 trilyun, India 1,110 trilyun serta Filipina sebesar 1,054 trilyun Yen. Adanya apresiasi Yen akan sangat terasa dampaknya bagi kelima negara ini, karena Jepang sendiri sudah menegaskan tidak akan memberikan keringanan apa-apa sebagai dampak dari apresiasi Yen yang juga memukul ekonomi Jepang tersebut.

Karena Yendaka sudah acapkali terjadi -- dalam dua tahun terakhir ini saja paling tidak sudah empat kali -- maka perlu adanya kesiapan lebih lanjut untuk mengantisipasi adanya apresiasi Yen tersebut. Dalam kaitan dengan sektor pemerintah, misalnya, telah dikemukakan tentang perlunya lebih mendiversifikasikan

cadangan devisa yang ada dalam bentuk Yen. Cadangan devisa dalam dollar, dikurangi, sehingga dampak kemerosotan tersebut tidak terlalu besar. Hal yang sama juga oleh pelaku bisnis lainnya. Fasilitas lain yang banyak digunakan adalah hedging, yang sangat bermanfaat menghindari resiko sebagai akibat gejolak kurs valas, khususnya Yen.

Penutup

Demikianlah selintas pemaparan dan kajian masalah yang berkaitan dengan utang luar negeri Indonesia. Dari uraian dan kajian di atas dapat diketahui bahwa berbagai masalah telah muncul saat ini sebagai akibat jumlah yang besar dari utang luar negeri kita. Masalah ini sangat mungkin akan terus berlanjut di masa depan apabila tidak diambil langkah-langkah yang antisipatif untuk mengendalikan utang luar negeri yang kian membesar tersebut, dan belakangan ini kerap digoncang oleh gejolak harga kurs, khususnya Yen yang mengalami apresiasi.

Dalam kaitan inilah maka menjadi sangat penting untuk mengembangkan dan meningkatkan sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari dalam negeri, baik melalui mobilisasi dana dari tabungan masyarakat maupun dari tabungan pemerintah. Sementara itu, upaya untuk menarik investasi langsung maupun tidak langsung dari luar negeri juga perlu lebih ditingkatkan. Hal ini berarti perlu adanya

langkah yang bisa lebih merangsang minat investor asing untuk datang ke Indonesia. Hal ini mengingatkan kompetisi untuk menarik modal asing itu sangat ketat, yang berarti pula menuntut penciptaan iklim yang menarik bagi pemodal asing tersebut.

Daftar Pustaka

- Arief, Sritua dan Adi Sasono, *Modal Asing beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*, LSP dan UI Press, Jakarta, 1987.
- Booth, Anne (editor), *Ledakan Harga Minyak dan Dampaknya: Kebijakan dan Kinerja Ekonomi Indonesia dalam Orde Baru*, UI Press, Jakarta, 1994.
- Claessens, Stijn, The Emergence of Equity Investment in Developing Countries: Overview, dalam *The World bank Economic Review*, Washington DC, Volume 9, January, 1995.
- Djamin Zulkarnain, *Pinjaman Luar Negeri*, UI Press, Jakarta, 1993.
- Ramli, Rizal, Utang Luar Negeri: Kontraksi dan Beban Ekonomi Indonesia, Makalah pada seminar *Kemandirian dalam pembiayaan Pembangunan*, PPSK-Ditjen Pajak, Yogyakarta, 16-16 April 1994.
- Majalah dan Surat Kabar
1. Kompas (berbagai nomor)
 2. Prospektif (Volume 6 No. 1, 1994)
 3. Republika (berbagai edisi)