
UTANG LUAR NEGERI PEMERINTAH INDONESIA : PERKEMBANGAN DAN DAMPAKNYA

Adwin Surya Atmadja

Dosen Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi - Universitas Kristen Petra

ABSTRAK

Pembangunan ekonomi merupakan prasyarat mutlak bagi negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk memperkecil jarak ketertinggalannya di bidang ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dari negara-negara industri maju. Upaya pembangunan ekonomi di negara-negara tersebut, yang umumnya diprakarsai pemerintah, agak terkendala akibat kurang tersedianya sumber-sumber daya ekonomi yang produktif, terutama sumberdaya modal yang seringkali berperan sebagai katalisator pembangunan. Untuk mencukupi kekurangan sumberdaya modal ini, maka pemerintah negara yang bersangkutan berusaha untuk mendatangkan sumberdaya modal dari luar negeri melalui berbagai jenis pinjaman.

Dalam jangka pendek, utang luar negeri sangat membantu pemerintah Indonesia dalam upaya menutup defisit anggaran pendapatan dan belanja negara, akibat pembiayaan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan yang cukup besar. Dengan demikian, laju pertumbuhan ekonomi dapat dipacu sesuai dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Tetapi dalam jangka panjang, ternyata utang luar negeri pemerintah tersebut dapat menimbulkan berbagai persoalan ekonomi di Indonesia.

Pada masa krisis ekonomi, utang luar negeri Indonesia, termasuk utang luar negeri pemerintah, telah meningkat drastis dalam hitungan rupiah. Sehingga, menyebabkan pemerintah Indonesia harus menambah utang luar negeri yang baru untuk membayar utang luar negeri yang lama yang telah jatuh tempo. Akumulasi utang luar negeri dan bunganya tersebut akan dibayar melalui APBN RI dengan cara mencicilnya pada tiap tahun anggaran. Hal ini menyebabkan berkurangnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat pada masa mendatang, sehingga jelas akan membebani masyarakat, khususnya para wajib pajak di Indonesia.

Kata kunci: utang luar negeri, sumberdaya modal

ABSTRACT

The economic development is the absolute requirement for the third world countries, including Indonesia. This matter is necessary to shorten

the backwardness of the developing countries in order to catch up with the developed countries, especially in the economic and people's welfare. In the third world countries, the government generally organized the efforts of the economic development. However, there are some problems in this matter caused by the lack of the productive economy resources, especially the capital resources which are mostly play the important role on the development matter. In order to cover the capital shortage, the government of the concerning country try to obtain the capital resources from other countries through many kinds of external debts.

For the short term, the external debt will be very helpful in helping the Indonesian government to cover the deficit of the APBN as the effect of the routine expences and the huge development expenses. Therefore, the progress of economic development can be fastened according to the former planned target. However, in the long term, it happens to be that the external debt can trigger many monetary problems in Indonesia.

In monetary crisis, the Indonesian's external debt, including the government's external debt has rapidly increased in rupiah measurement. Therefore, it makes the Indonesian government has to add the new external debt to pay the previous external debt which has been expired. The accumulation of the external debt and its interest will be paid through the Indonesian APBN by paying in step by step every year. This matter causes the lack of the Indonesian people's welfare in the future. It is obvious that this matter will also add the burden of the Indonesian people, especially for those who responsible to pay taxes regularly.

Keywords: external debt, capital resource.

1. PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi merupakan tahapan proses yang mutlak dilakukan oleh suatu bangsa untuk dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat bangsa tersebut. Pembangunan ekonomi suatu negara tidak dapat hanya dilakukan dengan berbekal tekad yang membaja dari seluruh rakyatnya untuk membangun, tetapi lebih dari itu harus didukung pula oleh ketersediaan sumberdaya ekonomi, baik sumberdaya alam; sumberdaya manusia; dan sumberdaya modal, yang produktif. Dengan kata lain, tanpa adanya daya dukung yang cukup kuat dari sumberdaya ekonomi yang produktif, maka pembangunan ekonomi mustahil dapat dilaksanakan dengan baik dan memuaskan. Adapun kepemilikan terhadap sumberdaya ekonomi ini oleh negara-negara dunia ketiga tidaklah sama. Ada negara yang memiliki kelimpahan pada jenis sumberdaya ekonomi tertentu, ada pula yang kekurangan.

Pada banyak negara dunia ketiga, yang umumnya memiliki tingkat kesejahteraan rakyat yang relatif masih rendah, mempertinggi tingkat pertumbuhan ekonomi memang sangat mutlak diperlukan untuk mengejar ketertinggalan di bidang ekonomi dari negara-negara industri maju. Oleh karena masih relatif lemahnya kemampuan partisipasi swasta domestik dalam pembangunan ekonomi, mengharuskan pemerintah untuk mengambil peran sebagai motor penggerak pembangunan ekonomi nasional.

Seolah-olah segala upaya dan strategi pembangunan difokuskan oleh pemerintah untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dari tahun ke tahun. Sehingga, seringkali hal tersebut dilakukan melebihi kemampuan dan daya dukung sumberdaya ekonomi di dalam negeri yang tersedia pada waktu itu. Akibatnya, pemerintah negara-negara tersebut harus mendatangkan sumberdaya ekonomi dari negara-negara lain untuk dapat memberikan dukungan yang cukup bagi pelaksanaan program pembangunan ekonomi nasionalnya. Dengan dukungan sumberdaya ekonomi dari luar negeri tersebut, maka bukanlah sesuatu yang mustahil, apabila di beberapa negara dunia ketiga atau negara yang sedang berkembang, laju pertumbuhan ekonomi dapat melebihi laju pertumbuhan ekonomi negara-negara industri maju.

Sumberdaya modal merupakan sumberdaya ekonomi yang paling sering didatangkan oleh pemerintah negara-negara sedang berkembang untuk mendukung pembangunan nasionalnya. Hal ini terjadi karena adanya keterbatasan sumberdaya modal dalam negeri. Sumberdaya modal yang didatangkan dari luar negeri, yang umumnya dari negara-negara industri maju, ini wujudnya bisa beragam, seperti penanaman modal asing (*direct investment*), berbagai bentuk investasi portofolio (*portfolio investment*) dan pinjaman luar negeri. Dan, tidak semuanya diberikan sebagai bantuan yang sifatnya cuma-cuma (*gratis*), tetapi dengan berbagai konsekuensi baik yang bersifat komersial maupun politis.

Pada satu sisi, datangnya modal dari luar negeri tersebut dapat digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional pemerintah, sehingga target pertumbuhan ekonomi nasional dan peningkatan pendapatan per kapita masyarakat meningkat. Tetapi pada sisi lain, diterimanya modal asing tersebut dapat menimbulkan berbagai masalah dalam jangka panjang, baik ekonomi maupun politik, bahkan pada beberapa negara-negara yang sedang berkembang menjadi beban yang seolah-olah tak terlepas, yang justru menyebabkan berkurangnya tingkat kesejahteraan rakyatnya.

2. UTANG LUAR NEGERI SEBAGAI SUMBER PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Tidak semua negara yang digolongkan dalam kelompok negara dunia ketiga, atau negara yang sedang berkembang, merupakan negara miskin, dalam arti tidak memiliki sumberdaya ekonomi. Banyak negara dunia ketiga yang justru memiliki kelimpahan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia. Masalahnya adalah kelimpahan sumberdaya alam tersebut masih bersifat potensial, artinya belum diambil dan didayagunakan secara optimal. Sedangkan sumberdaya manusianya yang besar, belum sepenuhnya dipersiapkan, dalam arti pendidikan dan ketrampilannya, untuk mampu menjadi pelaku pembangunan yang berkualitas dan berproduktivitas tinggi.

Pada kondisi yang seperti itu, maka sangatlah dibutuhkan adanya sumberdaya modal yang dapat digunakan sebagai katalisator pembangunan, agar pembangunan ekonomi dapat berjalan dengan lebih baik, lebih cepat, dan berkelanjutan. Dengan adanya sumberdaya modal, maka semua potensi kelimpahan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia dimungkinkan untuk lebih didayagunakan dan dikembangkan.

Tetapi, pada banyak negara yang sedang berkembang, ketidakterediaan sumberdaya modal seringkali menjadi kendala utama. Dalam beberapa hal, kendala tersebut disebabkan karena rendahnya tingkat pemobilisasian modal di dalam negeri. Beberapa penyebabnya antara lain (1) pendapatan per kapita penduduk yang umumnya relatif rendah, menyebabkan tingkat MPS (*marginal propensity to save*) rendah, dan pendapatan pemerintah dari sektor pajak, khususnya penghasilan, juga rendah. (2) Lemahnya sektor perbankan nasional menyebabkan dana masyarakat, yang memang terbatas itu, tidak dapat didayagunakan secara produktif dan efisien untuk menunjang pengembangan usaha yang produktif. (3) Kurang berkembangnya pasar modal, menyebabkan tingkat kapitalisasi pasar yang rendah, sehingga banyak perusahaan yang kesulitan mendapatkan tambahan dana murah dalam berekspansi. Dengan kondisi sumberdaya modal domestik yang sangat terbatas seperti itu, jelas tidak dapat diandalkan untuk mampu mendukung tingkat pertumbuhan output nasional yang tinggi seperti yang diharapkan.

Solusi yang dianggap bisa diandalkan untuk mengatasi kendala rendahnya mobilisasi modal domestik adalah dengan mendatangkan modal dari luar negeri, yang umumnya dalam bentuk hibah (*grant*), bantuan pembangunan (*official development assistance*), kredit ekspor, dan arus modal swasta, seperti bantuan bilateral dan multilateral; investasi swasta langsung (PMA); *portfolio investment*; pinjaman bank dan pinjaman komersial lainnya; dan kredit perdagangan (ekspor/impor). Modal asing ini dapat diberikan baik kepada pemerintah maupun kepada pihak swasta.

Banyak pemerintah di negara dunia ketiga menginginkan untuk mendapatkan modal asing dalam menunjang pembangunan nasionalnya, tetapi tidak semua berhasil mendapatkannya, kalau pun berhasil jumlah yang didapat akan bervariasi tergantung pada beberapa faktor antara lain (ML. Jhingan : 1983, halaman 643-646):

1. Ketersediaan dana dari negara kreditur yang umumnya adalah negara-negara industri maju.
2. Daya serap negara penerima (debitur). Artinya, negara debitur akan mendapat bantuan modal asing sebanyak yang dapat digunakan untuk membiayai investasi yang bermanfaat. Daya serap mencakup kemampuan untuk merencanakan dan melaksanakan proyek-proyek pembangunan, mengubah struktur perekonomian, dan mengalokasikan kembali *resources*. Struktur perekonomian yang simultan dengan pendayagunaan kapasitas nasional yang ada akan menjadi landasan penting bagi daya serap suatu negara.
3. Ketersediaan sumber daya alam dan sumberdaya manusia di negara penerima, karena tanpa ketersediaan yang cukup dari kedua sumberdaya tersebut dapat menghambat pemanfaatan modal asing secara efektif.
4. Kemampuan negara penerima bantuan untuk membayar kembali (*re-payment*).
5. Kemauan dan usaha negara penerima untuk membangun. Modal yang diterima dari luar negeri tidak dengan sendirinya memberikan hasil, kecuali jika disertai dengan usaha untuk memanfaatkan dengan benar oleh negara penerima. Sebagaimana dikatakan Nurkse (1961: 83), bahwa modal sebenarnya dibuat di dalam negeri. Sehingga, peranan modal asing sebenarnya adalah sebagai sarana efektif untuk memobilisasi keinginan suatu negara.

Sekarang ini dengan semakin mengglobalnya perekonomian dunia, termasuk dalam bidang finansial, menyebabkan arus modal asing semakin leluasa keluar masuk suatu negara. Pada banyak negara yang sedang berkembang, modal asing seolah-olah

telah menjadi salah satu modal pembangunan yang diandalkan. Bahkan, beberapa negara saling berlomba untuk dapat menarik modal asing sebanyak-banyaknya dengan cara menyediakan berbagai fasilitas yang menguntungkan bagi para investor dan kreditur.

Khusus modal asing dalam bentuk pinjaman luar negeri kepada pemerintah, baik yang bersifat *grant*; *soft loan*; maupun *hard loan*, telah mengisi sektor penerimaan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (*government budget*) yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah dan proyek-proyek pembangunan negara atau investasi pemerintah di sektor publik. Dengan mengingat bahwa peran pemerintah yang masih menjadi penggerak utama perekonomian di sebagian besar negara-negara yang sedang berkembang, menyebabkan pemerintah membutuhkan banyak modal untuk membangun berbagai prasarana dan sarana, sayangnya kemampuan finansial yang dimiliki pemerintah masih terbatas atau kurang mendukung. Dengan demikian, maka pinjaman (utang) luar negeri pemerintah menjadi hal yang sangat berarti sebagai modal bagi pembiayaan pembangunan perekonomian nasional. Bahkan dapat dikatakan, bahwa utang luar negeri telah menjadi salah satu sumber pembiayaan pembangunan perekonomian nasional yang cukup penting bagi sebagian besar negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia.

3. PERKEMBANGAN UTANG LUAR NEGERI PEMERINTAH INDONESIA

Indonesia merupakan salah satu negara dunia ketiga. Sebelum terjadinya krisis moneter di kawasan Asia Tenggara, Indonesia memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Hal tersebut sejalan dengan strategi pembangunan ekonomi yang dicanangkan oleh pemerintah pada waktu itu, yang menempatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi sebagai target prioritas pembangunan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak akhir tahun 1970-an selalu positif, serta tingkat pendapatan per kapita yang relatif rendah, menyebabkan target pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi tersebut tidak cukup dibiayai dengan modal sendiri, tetapi harus ditunjang dengan menggunakan bantuan modal asing.

Sayangnya tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam beberapa tahun tersebut, tidak disertai dengan penurunan jumlah utang luar negeri (*growth with prosperity*), kecuali pada tahun 1994/1995 sampai 1995/1996 (lihat Tabel 1). Pemerintah yang pada awalnya menjadi motor utama pembangunan terus menambah utang luar negerinya agar dapat digunakan untuk membiayai pembangunan ekonomi nasional guna mencapai target tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut, tanpa disertai dengan peningkatan kemampuan untuk memobilisasi modal di dalam negeri. Hal ini menandakan adanya korelasi yang positif antara keberhasilan pembangunan ekonomi pada tingkat makro dan peningkatan jumlah utang luar negeri pemerintah (*growth with indebtedness*).

Sejalan dengan semakin meningkatnya kontribusi swasta domestik dalam pembangunan ekonomi nasional, maka peran pemerintah pun menjadi semakin berkurang. Fenomena tersebut akhirnya menyebabkan struktur utang luar negeri Indonesia juga mengalami banyak perubahan selama kurun waktu tiga dasawarsa terakhir.

Pada awalnya, utang luar negeri Indonesia lebih banyak dilakukan oleh pemerintah. Pinjaman pemerintah tersebut diterima dalam bentuk hibah serta *soft loan* dari negara-negara sahabat dan lembaga-lembaga supra nasional, baik secara bilateral maupun multilateral (IGGI dan CGI). Selanjutnya seiring dengan semakin berkembangnya perekonomian Indonesia, pinjaman luar negeri bersyarat lunak menjadi semakin terbatas diberikan, sehingga untuk keperluan-keperluan tertentu dan dalam jumlah yang terbatas, pemerintah mulai menggunakan pinjaman komersial dan obligasi dari kreditur swasta internasional.

Karena semakin pesatnya pembangunan dan terbatasnya kemampuan pemerintah untuk secara terus menerus menjadi penggerak utama pembangunan nasional, terutama sejak krisis harga minyak dunia awal tahun 1980-an, menyebabkan pemerintah harus mengambil langkah-langkah deregulasi di berbagai sektor pembangunan. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan dorongan kepada peran serta swasta dalam pembangunan perekonomian Indonesia, melalui peningkatan minat investasi di berbagai sektor pembangunan yang diizinkan. Dengan semakin besarnya minat investasi swasta, tapi tanpa didukung oleh sumber-sumber dana investasi di dalam negeri yang memadai, telah mendorong pihak swasta melakukan pinjaman ke luar negeri, baik dalam bentuk pinjaman komersial maupun investasi portofolio, yang tentu saja pada umumnya dengan persyaratan pinjaman yang tidak lunak (bersifat komersial), baik suku bunga maupun jangka waktu pembayaran kembali.

Meskipun telah terjadi perubahan pada struktur utang luar negeri Indonesia, utang luar negeri pemerintah masih menjadi hal perlu diperhatikan mengingat dampaknya terhadap APBN yang sangat besar.

Dari data Tabel 1 dapat diketahui, bahwa selama kurun waktu tahun 1984 sampai dengan tahun 1998 pinjaman luar negeri pemerintah rata-rata menyumbang 19,25% pada sektor penerimaan APBN RI. Bahkan pada tahun anggaran 1999/1998, dari total realisasi penerimaan APBN RI yang sebesar Rp 215.130 milyar, 28,97%-nya dibiayai oleh pinjaman luar negeri, juga untuk pertama kalinya dalam 15 tahun terakhir jumlah utang luar negeri untuk bantuan program melebihi bantuan proyek. Pinjaman luar negeri pemerintah yang sedemikian banyak pada tahun anggaran tersebut digunakan untuk menutup defisit anggaran yang besar, akibat terjadinya krisis ekonomi di Indonesia yang menyebabkan pengeluaran total pemerintah meningkat 68,47% dari anggaran tahun sebelumnya. Penyumbang terbesar kenaikan pengeluaran pemerintah yang sedemikian besar tersebut adalah kenaikan pada pos pembayaran cicilan utang luar negeri dan bunganya yang jatuh tempo menjadi sebesar Rp 55,578 trilyun atau meningkat 88,55% dari pos yang sama pada anggaran tahun sebelumnya, sebagai akibat dari melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika. Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia, menyebabkan pemerintah kembali harus menjadi penggerak utama untuk menyelamatkan perekonomian nasional yang terancam kebangkrutan, menggantikan peranan sektor swasta yang merosot setelah beberapa tahun sebelum krisis sempat mendominasi perekonomian nasional. Sehingga, pemerintah membutuhkan tambahan dana yang besar untuk membiayai peningkatan pengeluarannya.

Tabel 1.
Pinjaman Pemerintah Dan Penerimaan APBN
(dalam milyar rupiah)

TAHUN	PINJAMAN PROGRAM (realisasi)	PINJAMAN PROYEK (realisasi)	TOTAL PINJAMAN	PENERIMAAN APBN (realisasi)	% Total Pinjaman terhadap Penerimaan APBN
1998/1999	36.403	25.917	62.320	215.130	28,97%
1997/1998	0	14.386	14.386	126.661	11,36%
1997/1996	0	11.900	11.900	99.530	11,96%
1995/1996	0	9.009	9.009	82.023	10,98%
1994/1995	0	9.838	9.838	76.256	12,90%
1993/1994	517	10.752	11.269	66.866	16,85%
1992/1993	517	10.581	11.098	59.961	18,51%
1991/1992	1.563	8.590	10.153	51.994	19,53%
1990/1991	1.397	8.508	9.905	49.451	20,03%
1989/1990	1.007	8.422	9.429	38.169	24,70%
1988/1989	2.041	7.950	9.991	32.995	30,28%
1987/1988	728	5.430	6.158	26.961	22,84%
1986/1987	1.957	3.794	5.751	21.892	26,27%
1985/1986	69	3.503	3.572	22.825	15,65%
1984/1985	69	3.409	3.478	19.384	17,94%

Sumber : APBN - Statistik Indonesia, Badan Pusat Statistik, diolah

Oleh karena untuk meningkatkan penerimaan dalam negeri secara drastis maupun melakukan pinjaman dalam negeri (*internal debt*) tidak memungkinkan, sebab beban ekonomi yang diterima rakyat sudah begitu berat akibat krisis ekonomi, maka jalan alternatif yang bisa ditempuh adalah dengan berusaha memperoleh tambahan dana pinjaman dari luar negeri. Hingga pada akhir tahun 1998 posisi utang luar negeri pemerintah seluruhnya telah mencapai US \$ 67.32 milyar, yang diperoleh dari pinjaman komersial dan pinjaman non komersial (non-ODA dan ODA), atau 44,61 % dari total utang luar negeri Indonesia yang mencapai US \$ 150.9 milyar.

4. DAMPAK UTANG LUAR NEGERI TERHADAP PEMBANGUNAN NASIONAL

Setiap tindakan ekonomi pasti mengandung berbagai konsekuensi, begitu juga halnya dengan tindakan pemerintah dalam menarik pinjaman luar negeri. Dalam jangka pendek, pinjaman luar negeri dapat menutup defisit APBN, dan ini jauh lebih baik dibandingkan jika defisit APBN tersebut harus ditutup dengan pencetakan uang baru, sehingga memungkinkan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan dengan dukungan modal yang relatif lebih besar, tanpa disertai efek peningkatan tingkat harga umum (*inflationary effect*) yang tinggi. Dengan demikian pemerintah dapat melakukan ekspansi fiskal untuk mempertinggi laju pertumbuhan ekonomi nasional. Meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi berarti meningkatnya pendapatan nasional, yang selanjutnya memungkinkan untuk meningkatnya pendapatan per

kapita masyarakat, apabila jumlah penduduk tidak meningkat lebih tinggi. Dengan meningkatnya pendapatan per kapita berarti meningkatnya kemakmuran masyarakat.

Dalam jangka panjang, ternyata utang luar negeri dapat menimbulkan permasalahan ekonomi pada banyak negara debitur. Di samping beban ekonomi yang harus diterima rakyat pada saat pembayaran kembali, juga beban psikologis politis yang harus diterima oleh negara debitur akibat ketergantungannya dengan bantuan asing.

Sejak krisis dunia pada awal tahun 1980-an, masalah utang luar negeri banyak negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, semakin memburuk. Negara-negara tersebut semakin terjerumus dalam krisis utang luar negeri, walaupun ada kecenderungan bahwa telah terjadi perbaikan atau kemajuan perekonomian di negara-negara itu. Peningkatan pendapatan per kapita atau laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara-negara tersebut belum berarti bahwa pada negara-negara tersebut dengan sendirinya telah dapat dikategorikan menjadi sebuah negara yang maju, dalam arti struktur ekonominya telah berubah menjadi struktur ekonomi industri dan perdagangan luar negerinya sudah mantap. Sebab pada kenyataannya, besar-kecilnya jumlah utang luar negeri yang dimiliki oleh banyak negara yang sedang berkembang lebih disebabkan oleh adanya defisit *current account*, kekurangan dana investasi pembangunan yang tidak dapat ditutup dengan sumber-sumber dana di dalam negeri, angka inflasi yang tinggi, dan ketidakefisienan struktural di dalam perekonomiannya.

Sehingga meskipun secara teknis, pemerintahan suatu negara telah sempurna dalam upaya pengendalian utang luar negerinya, pencapaian tujuan pembangunan akan sia-sia, kecuali bila negara tersebut secara finansial benar-benar kuat, yaitu pendapatan nasionalnya mampu memikul beban langsung yang berupa pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri dan bunganya (*debt service*) dalam bentuk uang kepada kreditur di luar negeri, karena utang luar negeri selalu disertai dengan kebutuhan devisa untuk melakukan pembayaran kembali. Pembayaran cicilan utang beserta bunganya merupakan pengeluaran devisa yang utama bagi banyak negara-negara debitur.

Beban utang luar negeri dapat diukur salah satunya dengan melihat proporsi penerimaan devisa pada *current account* yang berasal dari ekspor yang diserap oleh seluruh *debt service* yang berupa bunga dan cicilan utang. Jika rasio antara penerimaan ekspor dan *debt service* menjadi semakin kecil, atau *debt service ratio* (jumlah pembayaran bunga dan cicilan pokok utang luar negeri jangka panjang di bagi dengan jumlah penerimaan ekspor) semakin besar, maka beban utang luar negeri semakin berat dan serius. Namun, makna dari besarnya angka DSR ini tidak mutlak demikian, sebab ada negara yang DSR-nya 40%, tetapi relatif tidak menemui kesulitan dalam perekonomian nasionalnya. Sebaliknya, bisa terjadi suatu negara dengan DSR yang hanya sebesar kurang dari 10% menghadapi kesulitan yang cukup serius dalam perekonomiannya. Selama ada keyakinan dari negara kreditur (investor) bahwa telah terjadi perkembangan ekonomi yang baik di negara debiturnya, maka pembayaran kembali pinjaman diprediksikan akan dapat diselesaikan dengan baik oleh negara debitur.

Tabel 2
Debt Service Ratio (DSR) Pemerintah Indonesia

TAHUN	PEMBAYARAN PINJAMAN LUAR NEGERI PEMERINTAH (milyar US \$)	TOTAL EXPOR (milyar US \$)	DSR PEMERINTAH (%)
1998	6,466	50,371	12.84%
1997	7,276	56,297	12.92%
1996	8,995	50,188	17.92%
1995	8,618	47,454	18.16%
1994	8,373	40,223	20.82%

Sumber : Neraca Pembayaran, Bank Indonesia (www.bi.go.id) diolah

Menurut Susan George (1992), utang luar negeri secara pragmatis justru menjadi bomerang bagi negara penerima (debitur). Perekonomian di negara-negara penerima utang tidak menjadi semakin baik, melainkan bisa semakin hancur. Hal tersebut merupakan salah satu kesimpulan dari hasil penelitiannya yang menunjukkan, bahwa pada tahun 1980-an arus modal yang mengalir dari negara-negara industri maju, yang umumnya merupakan negara kreditur, ke negara-negara yang sedang berkembang dalam bentuk bantuan pembangunan (*official development assistance*), kredit ekspor, dan arus modal swasta, seperti bantuan bilateral dan multilateral; investasi swasta langsung (PMA); *portfolio investment*; pinjaman bank; dan kredit perdagangan (ekspor/impor), lebih kecil daripada arus aliran dana dari negara-negara yang sedang berkembang ke negara-negara maju tersebut dalam bentuk cicilan pokok utang luar negeri dan bunganya, royalti, deviden, dan keuntungan repatriasi dari perusahaan-perusahaan negara maju yang berada di negara-negara yang sedang berkembang.

Penelitian Susan George ini memperkuat argumentasi yang pernah disampaikan G.J. Meier (1970), bahwa arus modal asing dari negara maju ke negara dunia ketiga tidak pernah meningkat, dan masalah pelunasan utang luar negeri semakin memberatkan, karena itu surplus impor yang ditunjang modal asing semakin merosot, dan pengalihan sumber-sumber di luar impor yang didasarkan pada ekspor menjadi relatif tidak penting bagi sebagian besar negara dunia ketiga. Selama kendala devisa ini tidak bisa diatasi, negara kurang maju tidak dapat memenuhi kebutuhan impornya bagi program pembangunan. Akibatnya negara dunia ketiga itu terpaksa menempuh salah satu atau gabungan dari kebijaksanaan berikut ini: mengurangi laju pembangunan negara, mengembangkan ekspor dan melakukan substitusi impor untuk memperbaiki *term of trade*, atau merangsang arus bantuan luar negeri lebih besar lagi.

Akibat semakin banyaknya negara-negara yang terjerumus dalam krisis utang luar negeri, menyebabkan IMF dan Bank Dunia terpaksa menganjurkan kepada negara-negara tersebut untuk melakukan program penyesuaian struktural (*structural adjustment*) terhadap perekonomian dalam negeri, misalkan dengan pengurangan atau penghapusan berbagai macam subsidi bahan bakar minyak dan kebutuhan pokok lainnya; penundaan kenaikan gaji pegawai negeri; dan berbagai macam kebijaksanaan kontraksi fiskal lainnya, sebagai syarat utama untuk mendapatkan pengurangan utang atau memperoleh pinjaman baru. Hal ini terjadi pula di Indonesia.

Tabel 3

Pembayaran Utang Luar Negeri Dan Pengeluaran APBN
(dalam milyar rupiah)

TAHUN	PEMBAYARAN PINJAMAN (realisasi)	PENGELUARAN APBN (realisasi)	% PEMBAYARAN TERHADAP APBN
1998/1999	66.236	215.586	30,72%
1997/1998	28.057	127.969	21,92%
1996/1997	22.902	98.513	23,25%
1995/1996	20.489	79.216	25,86%
1994/1995	18.218	74.761	24,37%
1993/1994	17.042	68.718	24,80%
1992/1993	17.167	60.511	28,37%
1991/1992	14.942	51.992	28,74%
1990/1991	13.145	46.654	28,18%
1989/1990	11.790	38165	30,89%
1988/1989	10.863	32.990	32,93%
1987/1988	8.166	26.958	30,29%
1986/1987	5.058	21.891	23,11%
1985/1986	3.303	22.825	14,47%
1984/1985	2.737	19.381	14,12%

Sumber : APBN, Statistik Indonesia, Badan Pusat Statistik, diolah

Berdasarkan data Tabel 3, pembayaran cicilan pokok utang luar negeri pemerintah dan bunganya selama 15 tahun terakhir rata-rata 25,47% dari total pengeluaran dalam APBN RI. Hal tersebut dirasa cukup memberatkan APBN RI.

Bercermin pada dampak negatif dari akibat membesarnya utang luar negeri yang terjadi di negara-negara Amerika Latin, masa sekitar krisis ekonomi di Meksiko, pada tahun 1996 pemerintah Indonesia sebenarnya telah merencanakan untuk membayar sebagian besar jumlah utang luar negerinya lebih cepat dari waktu pembayaran yang sebenarnya. Hal ini dimaksudkan sebagai tindakan preventif agar Indonesia terhindar dari krisis utang luar negeri. Juga, agar dapat lebih mempersiapkan diri memasuki tahap tinggal landas (*take-off*), sebab menurut W.W. Rostow (1985), suatu negara bisa tinggal landas jika tidak lagi tergantung kepada utang luar negeri. Dia berpendapat, bahwa masalah utang luar negeri sebagai kendala serius bagi banyak negara yang sedang berkembang untuk bisa masuk dalam tahap *take-off*. Hal ini dibuktikan dalam pengamatannya yang dilakukan selama tahun 1970-an hingga pertengahan tahun 1980-an, dengan kesimpulan bahwa banyak negara yang sedang berkembang yang diperkirakan akan masuk ke tahap tinggal landas justru semakin tergantung dan terjerat masalah utang luar negeri. Tapi tampaknya komitmen pemerintah tersebut tidak berlangsung lama karena terjadinya krisis moneter di Asia Tenggara dan Timur pada pertengahan tahun 1997.

Pada tahun anggaran 1998/1999, pembayaran cicilan pokok dan bunga utang luar negeri pemerintah yang jatuh tempo meningkat 136,07% dari tahun anggaran

sebelumnya sebagai akibat dari terdepresiasi nilai tukar rupiah secara tajam terhadap dolar Amerika. Pembayaran kembali utang luar negeri yang meningkat dalam jumlah besar tersebut dilakukan oleh pemerintah tidak semata-mata dengan menggunakan dana dari penerimaan dalam negeri, tetapi dengan terpaksa juga menggunakan bantuan dana (utang luar negeri) dari IMF. Jadi, utang luar negeri yang lama dibayar dengan utang luar negeri yang baru. Ini artinya Indonesia telah terjerumus dalam krisis utang luar negeri.

Akibat dari adanya bantuan IMF dalam jumlah yang sangat besar tersebut, menyebabkan pemerintah Indonesia harus menerima berbagai persyaratan pinjaman dari IMF, yang ditandai dengan penandatanganan *letter of intent* (LoI) antara pemerintah Indonesia dengan IMF. Artinya, pemerintah Indonesia memberikan peluang bagi IMF untuk ikut serta dalam perancangan dan pembuatan banyak keputusan penting di bidang ekonomi, yang menyangkut penyesuaian kebijakan makroekonomi dan reformasi struktural. Ini adalah hal yang wajar terjadi, karena tidak ada kreditur yang rela pinjamannya tidak kembali akibat kesalahan urus debeturnya.

5. KESIMPULAN

Perkembangan jumlah utang luar negeri Indonesia dari tahun ke tahun cenderung mengalami peningkatan. Hal ini tentu saja menimbulkan berbagai konsekuensi bagi bangsa Indonesia, baik dalam periode jangka pendek maupun jangka panjang.

Dalam periode jangka pendek, utang luar negeri harus diakui telah memberikan kontribusi yang cukup berarti bagi pembiayaan pembangunan ekonomi nasional. Sehingga dengan terlaksananya pembangunan ekonomi tersebut, tingkat pendapatan per kapita masyarakat bertumbuh selama tiga dasawarsa sebelum terjadinya krisis ekonomi.

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia, yang didahului oleh krisis moneter di Asia Tenggara, telah banyak merusakkan sendi-sendi perekonomian negara yang telah dibangun selama PJP I dan awal PJP II. Penyebab utama terjadinya krisis ekonomi di Indonesia, juga sebagian negara-negara di ASEAN, adalah ketimpangan neraca pembayaran internasional. Defisit *current account* ditutup dengan surplus *capital account*, terutama dengan modal yang bersifat jangka pendek (*portfolio investment*), yang relatif fluktuatif. Sehingga, apabila terjadi *rush* akan mengancam posisi cadangan devisa negara, akhirnya akan mengakibatkan terjadinya krisis nilai tukar mata uang nasional terhadap valuta asing. Hal inilah yang menyebabkan beban utang luar negeri Indonesia, termasuk utang luar negeri pemerintah, bertambah berat bila dihitung berdasarkan nilai mata uang rupiah.

Semakin bertambahnya utang luar negeri pemerintah, berarti juga semakin memberatkan posisi APBN RI, karena utang luar negeri tersebut harus dibayarkan beserta dengan bunganya. Ironisnya, semasa krisis ekonomi, utang luar negeri itu harus dibayar dengan menggunakan bantuan dana dari luar negeri, yang artinya sama saja dengan utang baru, karena pada saat krisis ekonomi penerimaan rutin pemerintah, terutama dari sektor pajak, tidak dapat ditingkatkan sebanding dengan kebutuhan anggaran belanjanya.

Dalam jangka panjang akumulasi dari utang luar negeri pemerintah ini tetap saja harus dibayar melalui APBN, artinya menjadi tanggung jawab para wajib pajak. Dengan demikian, maka dalam jangka panjang pembayaran utang luar negeri oleh pemerintah Indonesia sama artinya dengan mengurangi tingkat kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia masa mendatang.

Adalah suatu hal yang tepat, bila utang luar negeri dapat membantu pembiayaan pembangunan ekonomi di negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya. Tetapi, penggunaan utang luar negeri yang tidak dilakukan dengan bijaksana dan tanpa prinsip kehati-hatian, dalam jangka panjang utang luar negeri justru akan menjerumuskan negara debitur ke dalam krisis utang luar negeri yang berkepanjangan, yang sangat membebani masyarakat karena adanya akumulasi utang luar negeri yang sangat besar.

DAFTAR PUSTAKA

- George, Susan, (1992). *The Debt Boomerang*, New Jersey: Westview Press.
- Jhingan, M.L., (1983). *The Economic of Development and Planning, 16th Edition*, New Delhi: Vicas Publishing House, Ltd.
- Laporan Tahunan Bank Indonesia 1998/1999*, Bank Indonesia, 2000.
- Rostow, W.W., (1985). *Pioneers in Development*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Salvatore, Dominick, (1996), *International Economics, 5th Edition*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Tambunan, Tulus T.H., (1996). *Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.