

BERJUANG MENGHINDARI JEBAKAN HUTANG MELALUI PENGELOLAAN APBN YANG SARAT BEBAN

Sulistiyowati

Abstract

The impact on the lives of the national economy, budget and economic future of Indonesia came from foreign debt policy. The existence of both principal repayment and interest, causing hlangnya economic welfare as measured by the amount of utility lost from the state as a result of various payments. Foreign debt in its implementation does not add to the improvement of productivity and economic efficiency as well as contrary to the philosophy of the debt policy that is acting as a complement to the main pillar supporting the budget.

Indonesia is a large debtor. Developed countries as the creditors are always working to preserve the superior position in the constellation of the global political economy. Government of Indonesia to the conversion of debt in the third period. However, the additional debt also generate additional GDP, so the debt ratio to decline. Even at the end of 2011 Indonesia was back in investment grade ratings from one rating agency International.

Keywords : debt trap, debt swap, investment grade

A. PENDAHULUAN

Kebijakan utang luar negeri merupakan warisan sejarah kebijakan ekonomi Indonesia yang terbukti menjadi titik kelemahan paling krusial selama ini. Warisan utang luar negeri ini sangat menyedihkan karena jumlahnya besar dan dampaknya yang kritis terhadap kehidupan ekonomi nasional, anggaran dan masa depan ekonomi Indonesia sendiri. Menurut Didik J Rachbini (2001:5) hutang luar negeri bagi Indonesia adalah kecelakaan sejarah, yang menyebabkan ekonomi nasional rapuh dan terpuruk setelah timbulnya gejolak ekonomi eksternal karena globalisasi.

Beban langsung dari utang luar negeri sudah merupakan suatu hal yang jelas. Selama jangka waktu tertentu, beban utang langsung dapat diukur dengan suatu jumlah pembayaran tertentu dalam bentuk uang, baik dalam hal pembayaran bunga maupun cicilan utang terhadap negara kreditur. Sedangkan beban riil langsung yang diderita negara peminjam berupa kerugian dalam bentuk kesejahteraan ekonomi yang hilang karena adanya pembayaran dalam bentuk uang tadi. Lebih jelasnya hilangnya kesejahteraan ekonomi ini dapat diukur dengan besarnya guna (*utility*) yang hilang dari negara tersebut sebagai akibat berbagai pembayaran (Suparmoko, 2000:248).

Beban utang luar negeri akhirnya juga berimbas langsung pada APBN Indonesia. Saat ini APBN Indonesia merupakan cerminan warisan masalah krisis ekonomi yang panjang dan berat karena sarat dengan beban utang (Sri Mulyani, Kompas 11 September 2001).

Tujuan dari penulisan makalah ini adalah ingin melihat beberapa hal yang berkaitan dengan permasalahan diatas antara lain : (1) isu-isu penting yang berkaitan dengan kebijakan utang luar negeri; (2) beberapa alternatif untuk mengatasi atau mengurangi utang luar negeri Indonesia dan keluar dari jebakan utang luar negeri.

B. PEMBAHASAN

B.1. Proses Kebijakan Pembangunan Ekonomi dan Kebijakan Utang Luar Negeri

Pada awalnya, kebijakan ekonomi yang bertumpu pada utang luar negeri telah membuktikan kesulitan pemerintah dalam memposisikan utang hanya sebagai

pelengkap penerimaan dalam negeri. Posisi ini bertambah sulit ketika kebijakan utang luar negeri tidak berubah, sedangkan tekanan utang cenderung semakin berat. Sementara dalam implementasinya dan dilapangan utang luar negeri tidak menambah perbaikan produktivitas dan efisiensi ekonomi, yang Nampak dari kemampuan membayar yang lemah, sebagai akibat demoralisasi yang hebat.

Menurut Didik J Rachbini (Kompas 4 Juli 2001) secara teoritis, kegagalan dalam mempertahankan kesinambungan pembangunan ekonomi bermuara pada kegagalan dalam kebijakan utang luar negeri. Adanya kegagalan kebijakan utang luar negeri secara ekonomi dapat dijelaskan dengan teori ekonomi kelembagaan dan paradigma pilihan publik.

Aspek kelembagaan ini mencakup proses politik, mekanisme kebijakan publik, institusi kepresidenan, parlemen, birokrasi, dan teknokrat. Aspek kelembagaan ada yang sangat rapuh sehingga tidak mampu memfasilitasi kebijakan dan program utang luar negeri, yang berujung pada pemborosan, inefisiensi dan korupsi. Para teknokrat ekonom ternyata mengabaikan aspek kelembagaan ini serta tidak memiliki perspektif pilihan publik dalam memformulasikan kebijakan.

Hal ini tidak sesuai dengan penggunaan bantuan luar negeri secara normatif, seharusnya digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek yang produktif dan bermanfaat atas dasar inspirasi dari program Marshall Plan. Menurut pendapat Didik J Rachbini (2000:89) ada lima persoalan yang dihadapi dalam kenyataan yakni:

1. Sirkulasi uang dari transaksi uang tersebut kembali ke negara kreditor melalui kontrak dengan pengusaha yang berasal dari negara pemberi uang, bantuan teknis, konsultan dan prasyarat lainnya.
2. Bantuan luar negeri merupakan peluang bisnis tanpa resiko dan pasti menghasilkan keuntungan bagi pengusaha dari negara pemberi pinjaman.
3. Bantuan atau utang luar negeri cenderung diiringi oleh pemborosan pembiayaan pembangunan (kekeliruan proyek yang tidak produktif).
4. Pihak kreditor yang berasal dari negara maju seharusnya mengetahui persoalan kelembagaan non pasar di negara berkembang, misalnya masalah penegakan hukum pasar dan birokrasi.
5. Birokrat asing dan para analisisnya lupa bahwa kelembagaan berperan penting sebagai kerangka pondasi ekonomi.

Perkembangan jumlah utang luar negeri selama tiga dekade kecenderungannya semakin membengkak dilihat dari jumlah total maupun proporsinya di dalam APBN. Ternyata kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah bertolak belakang dengan filosofi kebijakan utang yakni awalnya berperan sebagai pelengkap untuk mendukung tiang utama anggaran. Nampaknya kebijakan ini akan tidak berubah, akibatnya pemerintah tidak akan dapat menjawab kapan utang berhenti dan pembangunan secara efisien dapat didukung oleh dana publik dalam negeri sendiri.

Tabel 1
Posisi Utang Pemerintah, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Des '10 +	
											Nominal
a. Pinjaman (dln. miliar US\$)	58.90	63.74	68.91	68.59	63.09	62.02	62.25	66.69	65.02	68.04	36.5%
Bilateral *)	35.16	40.37	46.19	46.48	42.16	41.07	41.03	44.28	41.27	41.83	22.4%
Multilateral **)	20.68	20.61	19.98	19.48	18.78	18.84	19.05	20.34	21.53	23.13	12.4%
Komersial ***)	2.41	2.20	2.19	2.17	1.82	2.01	2.08	1.98	2.15	3.02	1.6%
Suppliers ***)	0.48	0.39	0.37	0.29	0.17	0.11	0.08	0.09	0.07	0.06	0.0%
Lain-Lain ***)	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	-	-	-	-	-	0.0%
b. Surat Berharga Negara (dln. miliar US\$)	63.52	73.30	76.64	71.29	70.51	82.34	85.26	82.78	104.20	118.39	63.5%
Denominasi Valas	-	-	-	1.00	3.50	5.50	7.00	11.20	15.23	18.02	9.7%
Denominasi Rupiah	63.52	73.30	76.64	70.29	67.01	76.84	78.26	71.58	88.97	100.37	53.8%
Total Utang Pemerintah Pusat (dln. miliar US\$)	122.42	137.04	145.55	139.88	133.60	144.36	147.51	149.47	169.22	186.42	100.0%
Total Utang Pemerintah Pusat (ekuivalen dln. triliun Rupiah)	1,273.18	1,225.15	1,232.04	1,299.50	1,313.29	1,302.16	1,389.41	1,636.74	1,590.66	1,676.15	100.0%
diantaranya SBN Denominasi Rupiah (dln. triliun Rupiah)	660.65	655.31	648.75	653.03	658.67	693.12	737.13	783.86	836.31	902.43	53.8%
SBN Denominasi Valas (dln. triliun Rupiah)	-	-	-	9.29	34.41	49.61	65.93	122.64	143.15	161.97	9.7%
dan PLN Denominasi Valas (dln. triliun Rupiah)	612.52	569.84	583.30	637.18	620.22	559.43	586.36	730.25	611.20	611.74	36.5%
Nilai Tukar Rupiah (IDR/US\$1)	10,400	8,940	8,485	9,290	9,830	9,020	9,419	10,950	9,400	8,991	

Catatan:

- + Angka Sangat-Sangat Sementara , per 31 Desember 2010
- * Termasuk semi commercial
- ** Beberapa termasuk semi concessional
- *** Seluruhnya termasuk commercial

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Perkembangan akumulasi utang luar negeri pemerintah tidak sedikitpun memperlihatkan kecenderungan menurun. Padahal untuk cicilan pokok dan bunganya yang harus dibayar terus membengkak. Hal ini terus bergulir karena permintaan utang juga meningkat, mengingat kebutuhan riil anggaran yang membesar tanpa perbaikan dalam efisiensi maupun alokasinya. Keadaan ini terjadi pada sisi pengeluaran terjadi tekanan yang berat pada pengeluaran rutin, sedangkan pada sisi penerimaan tidak terjadi perkembangan yang cepat dalam perbaikan rasio pajak (*tax ratio*). Dapat dilihat pada tabel diatas.

Hal ini berarti strategi kebijakan utang luar negeri mengalami distorsi dari konsep semula dengan proses formulasi kebijakan di tingkat pemerintah dan implementasinya di lapangan. Perumusan kebijakan dan implementasinya terus melenceng dari harapan sebenarnya sehingga utang luar negeri menjadi semakin besar bahkan menjerat perekonomian nasional.

B.2. Aspek Kelembagaan

Aspek mendasar yang menjadi akar masalah dalam kebijakan ekonomi dan utang luar negeri, tidak lain karena kelemahan kelembagaan penopang kebijakan tersebut dan watak perilaku aktor-aktor yang terlibat didalamnya. Aspek kelembagaan ternyata sangat besar pengaruhnya terhadap berhasil tidaknya kebijakan ekonomi. Kelembagaan yang ada sesungguhnya merupakan norma dan aturan main yang diberlakukan secara formal maupun informal dalam kegiatan ekonomi, transaksi bisnis dan sistem alokasi sumber daya ekonomi. Namun aspek kelembagaan sangatlah tidak memadai dan lemah, karena sistem norma dan aturan main yang informal dan tertutup, sehingga kebijakan publik yang dilaksanakan dan sistem alokasi sumber daya ekonomi publik bergulir sangat terbatas dikalangan segelintir orang di sekitar kekuasaan. Karena di negara sedang

berkembang sangatlah umum bahwa kelompok orang yang berkuasa juga bertindak sebagai pengusaha (terutama zaman Orba dengan Keluarga Cendana). Secara agregat pemerintah memang berhasil membuka sistem ekonomi, namun gagal membangun aspek kelembagaan. Rapuhnya struktur dan krisis ekonomi sesungguhnya telah terjadi sejak lama, tetapi tertunda terus menerus karena injeksi utang luar negeri pemerintah yang semakin besar dari tahun ke tahun.

B.3. Peran Teknokrat dan Birokrasi

Proses kebijakan publik dan pembangunan ekonomi politik nampak adanya dominasi yang amat kuat terhadap gagasan-gagasan serba negara. Semua ide dari perspektif dan kebijakan ekonomi, terutama kebijakan utang luar negeri, mutlak merupakan milik dari perumus kebijakan waktu yang lalu. Sesuatu yang datang dari negara diterima sebagai paling benar dan dapat diimplementasikan dengan segera. Dalam hal ini tidak ada dialektika dan perdebatan publik terhadap proses formulasi kebijakan publik. Hal ini terjadi karena iklim sosial dan politik yang sangat tertutup ditambah tidak tersedianya lembaga kontrol yang memadai. Akibatnya perumus kebijakan terjerumus kedalam suatu keadaan yang sulit ditembus baik dari dalam maupun dari luar atas kebijakan yang berprinsip pada kebebasan atas nama negara.

Bagi sisi kelemahan dan kegagalan dalam merancang kebijakan ekonomi dan utang luar negeri, tidak lepas dari peran kelompok teknokrat ekonom. Dibawah ini dapat terlihat dengan jelas bagaimana jalur-jalur hingga timbulnya kegagalan institusi akibat parahnya KKN.

Bagan 1
Alur kegagalan kebijakan ekonomi



Sumber: Didik J Rochbini 4 Juli 2001

Dari bagan diatas dapat dijelaskan sebagai berikut. Kelompok pembuat kebijakan (teknokrat Ekonom) yang berperan sangat besar sebagai perancang kebijakan inilah yang menciptakan kegagalan negara. Para perancang kebijakan ini ternyata juga melakukan interaksi yang intensif dengan swasta melalui kekuasaan dan pada gilirannya kegagalan negara tadi menciptakan kegagalan di pasar.

Secara bertahap akhirnya perekonomian nasional mengalami krisis yang fatal, karena pada esensinya terjadilah kegagalan institusional, karena lemahnya norma, peraturan dan organisasi modern yang dapat mendukung proses

pembangunan sekaligus modernisasi ekonomi. Adanya krisis kelembagaan menyebabkan sistem ekonomi rapuh, mudah kehilangan kepercayaan dan sangat rentan terhadap sentiment pasar yang negatif.

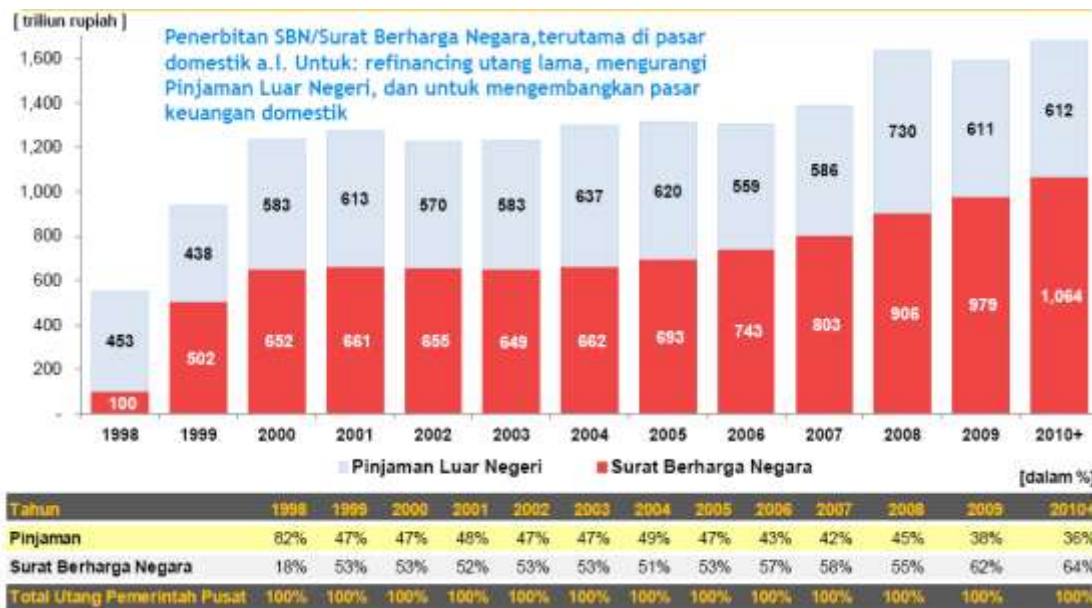
Pada perjalanan Orde Baru menjelang tahun sembilan puluhan. Proses politik dan kebijakan publik telah bercampur dengan transaksi bisnis dibidang ekonomi dan pasar. Secara toritis proses tersebut merupakan bukti dari adanya kegagalan institusional yang pada puncaknya masyarakat dan mahasiswa menanggapinya dengan kronis akhirnya meledak dengan adanya reformasi tahun 1998 yang lalu.

Selain itu birokrasi sebagai institusi ikut pula berperan dalam proses ekonomi politik yang punya peran besar terhadap pembangunan ekonomi. Semenjak periode 1970-an institusi ini memainkan peranan krusial yang tidak mendukung sehatnya kelembagaan ekonomi politik. Pada masa itu birokrasi berperan merusak tatanan norma dan aturan yang semestinya dan akibatnya peran birokrasi menjadi tidak terkontrol sebagai *cost maximamizer*, yang (a) menciptakan *mark up*, (b) inefisiensi, (c) pemborosan dan (d) praktek korupsi misalnya: untuk menumbuhkan ekonomi sebesar 1% diperlukan peningkatan modal sekitar 4-5% (inefisiensi sesuai angka ICOR) kekeliruan pilihan antara proyek yang produktif dengan proyek yan tidak produktif (pemborosan) (Investor, Edisi 43:52-53). Kesemua itu muncul bersamaan dengan perilakunya sebagai *empire builder*, yang sekaligus bagian dari krisis ekonomi yang fatal.

Strategi kebijakan ekonomi dan utang luar negeri sangat parsial, sama sekali tidak memperhitungkan aspek pembangunan kelembagaan. Pemerintah dalam melaksanakan strategi perencanaan pembangunan yang terkonsentrasi dan tertutup sehingga tidak ada ruang publik yang terbuka untuk perbaikan. Dampak yang ditimbulkan dari kegagalan kebijakan utang luar negeri tersebut selain beban yang besar termasuk aliran modal keluar yang berlangsung, berupa pembayaran cicilan pokok dan bunganya. Beban utang luar negeri ini tergantung dengan hanya mengandalkan produktivitas ekonomi yang normal, apalagi dalam kondisi krisis seperti sekarang. Namun di sisi lain pemerintah tetap berkeyakinan dapat membayar dengan terus menjadi *good boy* dengan mengorbankan sumber daya ekonomi nasional. Itulah kesalahan historis dalam masa yang panjang. Padahal tingginya beban utang pemerintah jelas mengakibatkan berkurangnya uang yang dapat dibelanjakan oleh pemerintah.

Namun meskipun jumlah hutangnya besar Indonesia belum termasuk negara miskin yang bisa mendapatkan pengampunan utang karena tidak memenuhi persyaratan *Highly Indebtet Poor Countries* (HIBC/kelompok negara-negara miskin pengutang berat) Kompas 8 Oktober 2001.

Tabel 2
Posisi Utang Pemerintah, 1998-2010



Catatan :

+ Angka Sangat-Sangat Sementara, per 31 Desember 2010

Kenaikan Pinjaman Luar Negeri, terutama karena volatilitas nilai Rupiah terhadap berbagai denominasi mata uang dalam Pinjaman Luar Negeri

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

B.4. Jebakan Utang Luar Negeri Republik Indonesia

Indonesia termasuk pengutang terbesar saat ini dan sudah berada di dalam jebakan utang (*debt trap*) (Jemadu Alexius, 2002). Dalam jangka panjang aliran modal yang masuk ke Indonesia tidak lagi membawa dampak kesejahteraan bagi perekonomian secara keseluruhan, namun menjadikan beban bagi anggaran dan belanja negara berkembang tetapi sebaliknya terjadi net *outflow of capital*.

Menurut para analisis ekonomi dan politik *struktural adjustment program*es (SAPs) yang dilakukan IMF dan bank dunia telah berhasil menopang (*bail out*) bank-bank raksasa di negara maju karena negara-negara berkembang dipaksa untuk membayar utangnya, sementara kemiskinan dan penderitaan rakyat semakin bertambah. Adanya *net transfer* sebesar 178 miliar Dollar Amerika Serikat dari dunia ketiga ke bank-bank komersial di negara-negara maju antara tahun 1984-1990. Pada saat yang sama SAPs di Amerika Latin jumlah rakyat miskin di Indonesia juga drastis selama berada di dalam penanganan krisis ekonomi oleh IMF. Dimana untuk untuk saat ini 60% penduduk hidup dibawah garis kemiskinan dan 10-20% hidup dalam kemiskinan absolute (Kassum Jemal-ud-din, Kompas November 2001).

B.5. Kepentingan Negara Maju

Perspektif realis dalam hubungan Internasional dapat dipastikan bahwa dalam tindakan mobilitas sumber daya yang dilakukan aktor negara atau entitas politik atau ekonomi lainnya selalu ada kalkulasi untung rugi yang bersifat rasional.

Maka janganlah punya anggapan bahwa hal itu merupakan baik hati dari negara-negara donor dalam memberikan pinjaman. Karena analisis yang berkaitan dengan utang luar negeri sebagai isu global harus senantiasa dikaitkan dengan upaya dari bangsa maju dalam rangka melestarikan posisi superiornya dalam konstelasi ekonomi politik global.

Krisis ekonomi yang melanda Asia pada pertengahan 1997 juga diawali dengan mengalirnya modal Internasional secara besar-besaran ke negara-negara yang sedang mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Thailand, Malaysia, Indonesia, Philipina). Namun ketika kepercayaan pasar Internasional terhadap kinerja perekonomian mulai merosot, investor tidak ingin rugi akhirnya menjual sahamnya, sementara pada saat yang sama spekulator mempermainkan mata uang Asia. Akibatnya terjadilah *snowball effect*, yakni mobilitas kapital Internasional baik oleh pemerintah maupun swasta yang akhirnya menciptakan uang dalam jumlah yang sangat besar, dimana uang tersebut harus dibayar dengan dollar yang nilainya makin menguat di tengah lesunya pasar domestik maupun kegiatan ekspor.

Ternyata apabila diperhatikan cara IMF dan Bank Dunia mengatasi krisis ekonomi khususnya di Indonesia nampak jelas bahwa semua kebijakannya mewakili kepentingan negara-negara kreditor dan bank-bank komersial. Bagi mereka yang penting adalah bagaimana membuat ekonomi Indonesia terbuka luas untuk dimasuki oleh perusahaan-perusahaan swasta asing yang ingin membeli aset perusahaan yang dinyatakan bangkrut. Meskipun pada saat sekarang ini banyak pengusaha asing yang mengalihkan asetnya ke Negara Asia lainnya, karena beberapa faktor yang tidak kondusif.

Masalah utang luar negeri makin ruwet bila dikaitkan dengan jenis pinjaman menyangkut alokasi dananya. Jumlah pinjaman proyek misalnya; hingga tahun 2001 selalu lebih besar ketimbang pinjaman program. Padahal pinjaman jenis ini yang berpotensi menimbulkan berbagai penyimpangan.

Tabel 3
Pinjaman Program 2006-2010

No	Lender	Nama Program	2006	2007	2008	2009	2010	
							APBN	APBN-P
1	WB	1. Development Policy Loan (DPL) 1 s.d 7	600	600	750	750	600	600
		2. Infrastructure Development Policy Loan (IDPL) 1 s.d 4			400	250	200	200
		3. BOS-KITA Refinancing 1 s.d. 2			47	553	200	164
		4. PNPB Refinancing					744	544
		5. Climate Change						200
Sub Total WB			600	600	1.197	1.553	1.744	1.708
2	ADB	1. State Audit Reform Sector Development Program (STARSDP)						
		2. Development Policy Support Program (DPSP) 1 s.d 6	200	200	200	200	200	
		3. Local Government Finance Reform and Governance Reform						
		4. Infrastructure Reform Sector Development Program (IRSDP) 1-3	400		280			200
		5. Capital Market Development Cluster Program (CMDCP) 1 dan 2		300		300		
		6. Poverty Reduction and MDG Acceleration Program		400				
		7. Local Government Finance Reform			350			
		8. Countercyclical Support Facility (CSF)						500
Sub Total ADB			600	900	830	500	200	700
3	JBIC/ JICA	1. Development Policy Loan (cofinancing dengan World Bank) 1 s.d 7	100	100	200	100		200
		2. Infrastructure Reform Sector Development Program 1 dan 2			100	100		
		3. Indonesia Disaster Recovery and Management			200			
		4. Climate Change Program Loan 1 s.d 3				300	300	300
		5. Economic Stimulus and Budget Support Loan					100	
		6. Others						
Sub Total JBIC/ JICA			100	400	500	600	300	500
4	France	Climate Change Program Loan 1 s.d 3			200	300	200	300
Sub Total France					200	300	200	300
5	IDB	Liquid Funds	200					
Sub Total IDB			200					
TOTAL			1.500	1.900	2.727	2.953	2.444	2.208

Keterangan :
berdiri dari DPL VI sebesar USD 100 juta dan DPL VII sebesar USD 100 juta

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Bentuknya bermacam-macam, seperti kewajiban menggunakan penduduk negara kreditor dengan harga yang lebih tinggi, negara pengutang selalu menunjuk konsultan yang disukainya dalam proyek yang dilakukan berdasarkan dana yang mereka kucurkan. Tentu saja, ongkos semua itu lebih mahal dibanding tarif normal.

Sementara untuk pinjaman program kemungkinan penyelewengan justru dilakukan birokrat lokal atau pimpinan proyek dan kurang melibatkan lembaga kreditor. Karena dalam penggunaan dana hasil utang ada pada negara pengutang sendiri.

Runyamnya posisi utang luar negeri saat ini bukan lagi sebatas penutup deficit anggaran melainkan sudah menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi oleh pemerintah terutama untuk membayar kembali utang masa lalu. Pemerintah sendiri hingga kini masih kesulitan mencari cara untuk keluar dari perangkap utang ini sebab hingga kini jumlah cicilan plus bunga yang dibayar tiap tahun dapat dipastikan sebesar uang baru akan habis terpakai untuk bayar cicilan dan bunga utang lama.

B.6. Indonesia Keluar dari *Debt Trap*

Utang luar negeri telah menjadi masalah serius setelah tahun 1997, walau sekilas perkembangannya makin membaik. Stok utang Indonesia tak menunjukkan indikator memburuk, apalagi bila dibandingkan dengan kondisi pada awal krisis. Kinerja pengelolaan utang terlihat cukup baik bila dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara. Karena itu, tidak mengherankan apabila sebagian kalangan mengatakan posisi utang Indonesia “masih aman-aman saja”, atau menurut istilah IMF, Bank Dunia dan negara-negara kreditor, *technically sustainable* (Pramudya E Ponco, 72).

Guna menilai benarkah demikian, dilakukan analisis kinerja utang luar negeri untuk memutuskan *debt sustainability*, yang didefinisikan sebagai kemampuan negara peminjam untuk membayar utang, baik pokok maupun bunga secara terus menerus dan tidak sampai jatuh pada kondisi dimana negara tersebut tidak dapat membayar lagi. Bila suatu negara terkena krisis, kemampuan bayar utangnya dapat dipulihkan melalui program restrukturisasi. Pulihnya kemampuan akan menolong negara peminjam untuk mengakses pinjaman lagi, baik pinjaman publik maupun swasta.

Konsekwensi langsung dari penilaian bahwa utang Indonesia aman, membuat Indonesia tidak perlu lagi melakukan restrukturisasi. Apalagi meminta pengurangan utang (*debt reduction*).

Kontroversi timbul antara pemerintah dan lembaga keuangan Internasional. Pemerintah Indonesia terus terang mengakui bahwa utang luar negeri merupakan beban bagi pembangunan nasional (Kompas, 2005). Agenda pengurangan utang masuk prioritas Menteri Keuangan Indonesia Bersatu. Namun di pihak lain, lembaga keuangan Internasional tetap bersikukuh bahwa utang Indonesia aman. Silang pendapat ini tercermin dalam Konferensi Jaringan Parlemen Bank Dunia ke 6 di Helsinki akhir Oktober 2005 (Koran Tempo, 2005).

Kepala Badan Perwakilan Bank Dunia untuk Indonesia berpendapat bahwa Indonesia tidak perlu diikutsertakan dalam program pengurangan utang, sementara kebijakan ekonomi makro seperti pengurangan subsidi BBM sangat membantu untuk menyediakan pendanaan bagi pembangunan kesehatan, pendidikan dan mengatasi kemiskinan. Namun, Menteri PPN/Kepala Bappenas mengungkapkan bahwa kesulitan utama pemerintah dalam memenuhi target MDG's adalah utang luar negeri sehingga perlu upaya pengurangan utang maupun konversi utang (*debt swap*).

Tahun 2003 dilakukan restrukturisasi utang, namun tetap saja menyerap dana publik. Apa dilihat lebih lanjut dalam neraca utang, sebenarnya Indonesia menyubsidi negara-negara donor yang dalam teori ekonomi dikenal sebagai “*fisher effect*” yaitu semakin banyak kita membayar utang, semakin besar pula utang kita.

B.7. Pengurangan Utang melalui Skema *Debt Trap*

Pemerintah melakukan Debt Swap dengan berbagai negara sehingga memperoleh komitmen pengurangan utang yang dilaksanakan dalam 3 periode yaitu : pada tahun 2003, 2006 dan 2008 sebagaimana tercantum dalam tabel dibawah ini

Tabel 4
Pengurangan Utang melalui Skema Debt Swap

Country	Debt Swap	Project		Cancelation			
		Title	Amount	Commitment	Realization		
Germany	Debt Swap I	Elementary Education	EUR 12.8	EUR 25.6	EUR 25.6		
	Debt Swap II	Junior Secondary Education	EUR 11.5	EUR 23.0	EUR 0.0		
	Debt Swap IIIa	Financial Assistance for Environmental Investements for Micro and Small Enterprises Project	EUR 6.3	EUR 12.5	EUR 3.2		
	Debt Swap IIIb	Strengthening the Development of National Parks in Fragile Ecosystems	EUR 6.3	EUR 12.5	EUR 0.0		
	Debt Swap IV	School Reconstruction and Rehabilitation in Earthquake Area in Yogyakarta and Central Java	EUR 10.0	EUR 20.0	EUR 20.0		
	Debt Swap V	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM)	EUR 25.0	EUR 50.0	EUR 30.0		
Italy	Debt Swap I	Housing and Settlement	EUR 5.7	EUR 5.7	EUR 3.9		
			USD 24.2	USD 24.2	USD 16.6		
USA	Debt Development Swap	Tropical Forest Conservation Act/TFCA	USD 20.0	USD 22.0	USD 2.1		
Australia	Debt Swap	Debt2Health	AUD 37.5	AUD 75.0	AUD 0.0		
TOTAL				EUR	149.3	EUR	82.7
				USD	46.2	USD	18.7
				AUD	75.0	AUD	0.0

Sumber : Kementerian Republik Indonesia

Restrukturisasi 2003

Kesepakatan Bersama Antara Pemerintah dan Bank Indonesia tanggal 1 Agustus 2003 Mengenai Penyelesaian BLBI Serta Hubungan Keuangan Pemerintah dan Bank Indonesia

- ❖ Jumlah BLBI yang disepakati sebesar Rp144.536.094.294.530
 - SU-001 sebesar Rp 80.000.000.000.000
 - SU-003 sebesar Rp 64.536.094.294.530
- ❖ Kedua seri tersebut diganti dengan SU baru, seri SRBI-01/MK/2003 sebesar Rp 144.536.094.294.530, efektif per 1 Agustus 2003.
- ❖ Pelunasan dengan skema *burden sharing*:
 - Jika rasio modal terhadap kewajiban moneter BI lebih dari 10%, maka surplus yang menjadi bagian Pemerintah digunakan untuk membayar sisa pokok SRBI-01
 - Jika rasio dimaksud di bawah 3%, maka Pemerintah membayar charge sebesar
 - kekurangan untuk mencapai 3% tersebut.
- ❖ Tingkat bunga SRBI-01/MK/2003: 0,1% per tahun (fixed, semi Kementerian Keuangan – Republik annual)

Restrukturisasi 2006

Sebelum Restrukturisasi

SU-002/MK/2008

- ❖ Terbit : 23 Oktober 1998
- ❖ Nominal : Rp 20.000.000.000.000,-
- ❖ Bunga 3% setahun dibayar setiap

Pasca Restrukturisasi

SU-002/MK/1998 :

- ❖ Nominal : Rp 20.000.000.000.000,-
- ❖ Bunga 1% setahun dibayar setiap enam bulan
- ❖ Pokok diamortisasi setiap enam bulan



enam bulan setelah dilakukan indeksasi

- ❖ Pokok diamortiasi setiap enam bulan mulai 1 Oktober 2003 dan berakhir 1 April 2018

SU-004/MK/1999

- ❖ Terbit : 28 Mei 1999
- ❖ Nominal : Rp 53.779.500.000.000,-
- ❖ Pokok diindeks terhadap inflasi setiap tahun
- ❖ Bunga 3% setahun yang dibayar setiap enam bulan terhadap pokok setelah dilakukan indeksasi
- ❖ Pokok diamortisasi setiap bulan mulai 1 Juni 2004 dan berakhir 1 Desember 2018

Tunggakan bunga dan indeks SU-002 & SU-004 Rp 54.862.150.308.421 :

- ❖ Tunggakan bunga Rp 16.929.470.080.766,-
- ❖ Indeksasi terhadap inflasi : Rp 37.932.680.227.655

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

mulai 1 April 2010 dan berakhir 1 April 2025 (tidak diindeks terhadap inflasi)

SU-004/MK/1999 :

- ❖ Nominal : Rp 53.779.500.000.000,-
- ❖ Bunga 3% setahun dibayar setiap enam bulan
- ❖ Pokok diamortisasi setiap enam bulan mulai Juni 2010 dan berakhir 1 Desember 2025 (tidak diindeks terhadap inflasi)

SU-007/MK/2007 :

- ❖ Nominal : Rp 54.862.150.308.421,-
- ❖ Non tradable, bunga 0,1% per tahun
- ❖ Pokok diangsur secara eksponensial secara tunai atau dengan SUN tradable sampai dengan 2025.

Restrukturisasi Tahun 2008 : Restrukturisasi tingkat bunga SU-002 & SU-004

- Berdasarkan Laporan Panja Belanja Pemerintah Pusat tanggal 16 – 28 Oktober 2008, Panja menyepakati antara lain bahwa dalam tahun 2009 dilakukan restrukturisasi SU-002 dan SU-004 dengan tingkat bunga sebesar Rp 0,1% atau dengan *benchmark* dan *terms and condition* seperti SRBI-01.
- Berdasarkan hasil pembahasan Kementerian Keuangan dan BI disepakati bahwa tingkat bunga SU-002 dan SU-004 diturunkan, dari masing-masing 1% dan 3% menjadi masing-masing 0,1% per tahun, efektif 1 Januari 2009.

Tabel 5
Posisi SU dan SRBI
per 30 September 2010

Seri	Terbit	Jatuh Tempo	Nominal
SU-002/MK/1998	03-Oct-98	2010 - 2025	19,717,357,592,610.00
SU-004/MK/1999	28-May-99	2010 - 2025	53,065,285,709,440.00
SRBI-01/MK/2003	07-Aug-03	01-Aug-33	126,697,947,827,429.00
SU-007/MK/2007	01-Jan-06	2007 - 2025	49,998,285,712,461.00
TOTAL			249,478,876,841,940.00

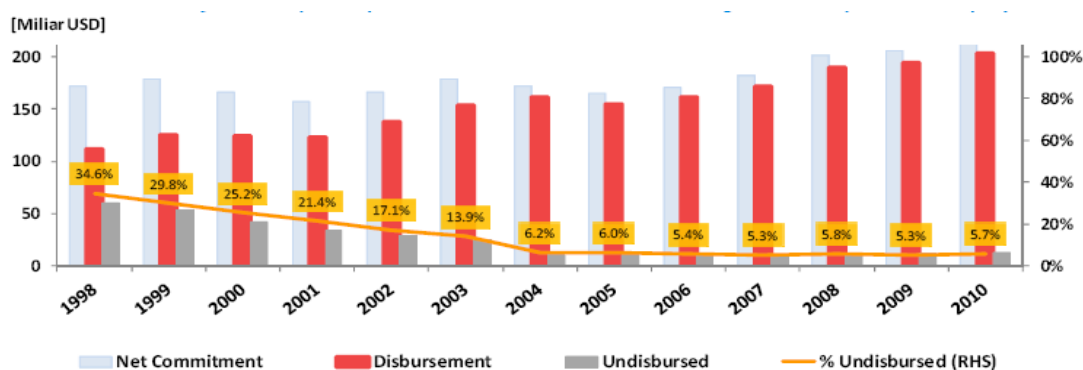
- Amortisasi SU-007 telah dilakukan sejak 2007
- Amortisasi SU-002 dan SU-004 dimulai sejak tahun 2010

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri 1998 – 30 September 2010

- Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri semakin efisien ditunjukkan dengan *undisbursed loan* (sisa pinjaman yang tidak/belum dimanfaatkan) yang semakin turun
- Perbaikan kinerja karena penerapan *readiness criteria* dan monitoring & evaluasi pelaksanaan proyek

Grafik 1
Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri 1998 – 30 September 2010



Tahun	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Net Commitment	171.8	178.4	166.4	157.3	166.2	178.4	172.2	164.5	170.7	181.7	201.1	205.5	216.2
Disbursement	112.3	125.3	124.5	123.6	137.7	153.5	161.6	154.6	161.4	172.1	189.6	194.7	203.9
Undisbursed	59.5	53.1	42.0	33.7	28.5	24.8	10.6	9.9	9.3	9.7	11.6	10.8	12.4

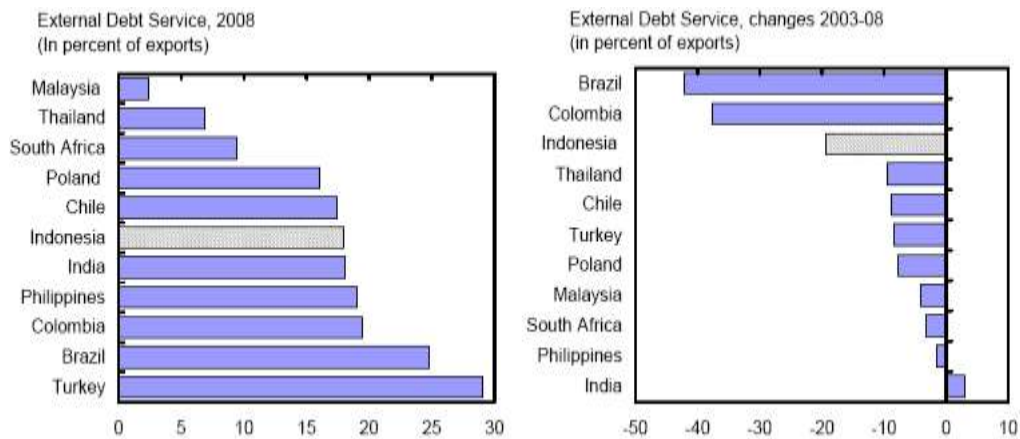
Net commitment = jumlah pinjaman yang disepakati; *disbursement* = jumlah pinjaman yang dicairkan.

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

External Debt Service 2008 dan Perubahannya 2003-2008

External Debt Service ratio Indonesia termasuk moderat dengan penurunan tercepat/terbesar setelah Brazil dan Columbia.

Grafik 2
External Debt Service 2008 dan Perubahannya 2003-2008

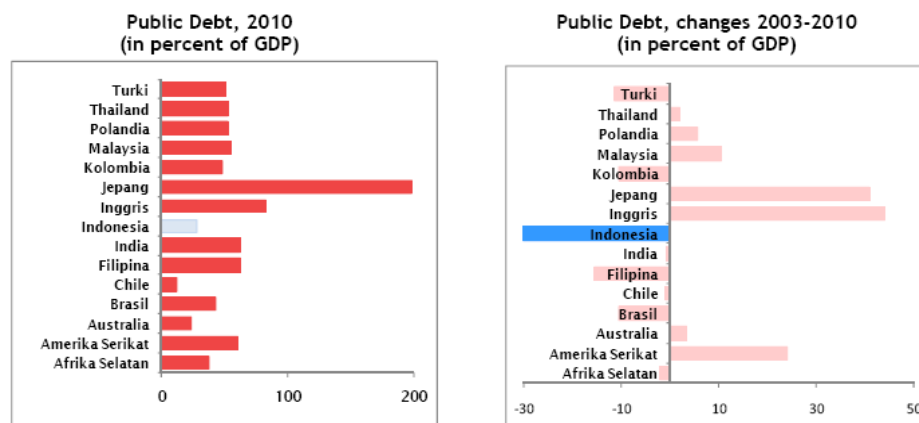


Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Sekalipun utang Indonesia mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, tetapi ternyata *debt to GDP ratio* menunjukkan trend penurunan. Ini artinya bahwa Indonesia memiliki pertumbuhan GDP yang berkualitas karena besarnya peningkatan GDP lebih bagus dibanding peningkatan utang.

Debt to GDP ratio Indonesia relatif rendah dengan pengurangan yang tercepat/terbesar dibandingkan dengan negara lain termasuk negara maju, sebagaimana nampak dalam tabel berikut ini :

Tabel 6
Rasio Utang thd PDB di berbagai Negara 2010 dan Perubahannya 2003-2010



Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Tambahan utang 2004 – 2008 menghasilkan tambahan PDB yang jauh lebih besar, sehingga rasio utang menurun tajam dari 57% akhir 2004 dan diproyeksikan menjadi sekitar 32% akhir 2009 (realisasi 28% akhir 2009). Atau lebih baik dari sebelum krisis 1997 sebesar 38%.

Kini, setelah 14 tahun berada dalam peringkat *non investment grade*, maka pada tanggal 14 Desember 2011 Indonesia berhasil memperoleh kembali peringkat *investment grade* dari salah satu lembaga pemeringkat Internasional.

C. PENUTUP

Persoalan utang luar negeri sampai saat ini tetap hangat menjadi pembicaraan di negara kita. Bagaimana tidak, adanya banyak dugaan praktek korupsi mewarnai APBN, banyaknya jumlah penduduk miskin, makin meningkatnya DSR diatas kewajaran (25%, saat ini DSR 40% sebelum tahun 2003), pengangguran yang masih tinggi dan tidak dapat diremehkan adalah melemahnya nilai rupiah terhadap dollar AS (tidak dibahas dalam makalah ini).

Adanya pakar berpendapat bahwa utang luar negeri Indonesia belum dapat dilunasi sampai puluhan tahun, karena negara Indonesia termasuk ke dalam predikat penghutang paling besar. Padahal apabila melihat aset sumber daya alam kita termasuk kaya, namun belum dapat diolah, sehingga belum mampu menarik minat investor asing untuk ikut mengelolanya. Selain itu saat ini masih banyak faktor yang menghambat perkembangan perekonomian kita antara lain faktor keamanan, sehingga investor banyak lari ke negara lain, faktor biaya tinggi yang disebabkan bertele-telenya urusan birokrasi dan masih banyak lagi.

Meskipun demikian, ada hal yang menggembirakan, yaitu terdapat perbaikan rating terutama sejak 2005, dan terakhir (12 Maret 2010) perbaikan peringkat oleh S & P dari BB- menjadi BB meskipun di tengah krisis global yang sampai saat ini masih dirasakan di beberapa negara.

Namun kita hendaknya terus berupaya untuk dapat mengurangi hutang hingga akhirnya tidak membebani anggaran dan nantinya kesejahteraan masyarakat meningkat, kemiskinan berkurang dan menurunnya tingkat pengangguran. Kita hanya dapat berharap agar para teknokrat ekonom DPR dapat betul-betul merealisasikan harapan masyarakat tersebut.

DAFTAR RUJUKAN

- Bahagijo Sugeng (ed), *Globalisasi Menghempas Indonesia*, LP3 ES, Jakarta, 2006.
Djamin Zulkarnain, *Sumber Luar Negeri Bagi Pembangunan Indonesia*, UI Press 1995.
Jamadu Alexios, *Jebakan Utang Luar Negeri*, dalam Kompas 12 Oktober 2000
J. Rachbini Didik, *Ekonomi Politik Utang*, dalam Kompas, 4 Juli 2001.
-----, *Ekonomi Politik Utang*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2001.
Kamsari, *Bayar Utang Itu Gampang*, Dalam Info Bisnis, Edisi, 96 September 2001.
Nopirin dan Anggito Abimanyu, *Pergeseran Nilai Tukar Dan Pengaruhnya Terhadap Utang Luar Negeri Indonesia*, Damal Prisma 2 Februari 1987
Saryadi Harry, *Pemerintah Harus Lebih Serius Jajaki "debt to nature swap"* dalam Kompas, 5 November 2001.
Suparmoko, *Keuangan Negara (Dalam teori dan praktek, Edisi :5)*, BPFE, Yogyakarta. 2000.
Taufiq, *Mengapa Indonesia Harus Melanjutkan Momentum Pertumbuhan?*, Marketeers, Edisi Desember, 2011.
Tubagus Feridhanusetyawan, *Info Barometer Kredibilitas Pemerintah*, dalam Info Bisnis, edisi 91 April.
Wahid Salim, *Pembangunan*, dalam Prisma 3 Maret 1994.
Winata S Taufik, *APBN Kerasukan Setan*, dalam Pilar Bisnis, no.11 Juni 2001.