



## ALTERNATIF KEBIJAKAN PENGENTASAN UTANG LUAR NEGERI

Rafika Sari\*)

Abstrak

*Semakin membengkaknya utang luar negeri (ULN) Indonesia menyebabkan semakin besar defisit perdagangan Indonesia. ULN Indonesia per April 2014 mencapai USD276,6 miliar atau sekitar Rp3.300 triliun yang bersumber dari ULN publik sebesar USD131 miliar dan ULN swasta sebesar USD145,6 miliar, tumbuh 7,6 persen jika dibandingkan dengan April 2013. Rasio pembayaran utang Indonesia pada kuartal pertama (Q1) 2014 sudah mencapai 46,31 persen, melampaui ambang batas berdasarkan kesepakatan internasional sebesar 44 persen. Pemerintah dan Bank Indonesia perlu segera mengambil kebijakan dalam pengentasan utang luar negeri seperti pembatasan pinjaman baru, peningkatan penerimaan pajak, sinergi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan pengelolaan utang.*

### Pendahuluan

Menjelang Pemilu Presiden (Pilpres), isu di bidang ekonomi yang diangkat oleh calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) baik pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) maupun pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (Prabowo-Hatta) dalam agenda dan programnya akan menjadi pedoman bagi banyak pihak khususnya pelaku bisnis untuk menentukan arah investasi di masa mendatang. Salah satu visi misi yang sama-sama dicanangkan oleh kedua pasangan capres dalam pilpres tahun 2014 adalah tekad mengurangi utang luar negeri.

Pembangunan ekonomi diperlukan bagi negara berkembang, termasuk Indonesia, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkecil kesenjangan ekonomi dari negara lain. Namun demikian, keterbatasan

sumber daya modal memaksa suatu negara mendatangkan aliran modal dari luar negeri berupa pinjaman untuk membiayai pembangunan yang cukup besar.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2014 menyepakati belanja negara sebesar Rp1.842 triliun, naik 6,7 persen dari APBN 2013 sebesar Rp1.726 triliun. Belanja negara tersebut lebih besar dari pada penerimaan negara yang ditetapkan Rp1.667 triliun pada APBN Tahun 2014. Akibatnya pemerintah dihadapkan oleh defisit anggaran yang memaksa pertumbuhan ekonomi tahun 2014 harus direvisi dari 6,4 persen menjadi kisaran 5,1-5,5 persen. Besarnya defisit anggaran tahun 2014 salah satunya dipicu oleh lonjakan subsidi energi dan listrik. Terkurusnya uang negara untuk lonjakan subsidi ini membuat pemerintah pada pilihan, yakni

\*) Peneliti Muda Kebijakan Publik pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI, E-mail: fikapanjaitan@yahoo.com



mengandalkan utang sebagai salah satu cara untuk menutup defisit anggaran.

### Kondisi Utang Luar Negeri

Utang merupakan bagian integral dari kebijakan fiskal dalam kerangka kebijakan pengelolaan ekonomi dan merupakan konsekuensi dari postur APBN yang mengalami defisit anggaran. Menurut Bank Indonesia, Utang Luar Negeri (ULN) Indonesia terdiri dari ULN publik (pemerintah dan bank sentral) serta ULN swasta. ULN pemerintah adalah utang yang dimiliki oleh pemerintah pusat, terdiri dari utang bilateral, multilateral, fasilitas kredit ekspor, komersial, *leasing*, serta surat berharga yang diterbitkan di luar negeri dan dalam negeri yang dimiliki oleh bukan penduduk. ULN Bank Sentral adalah utang yang dimiliki oleh Bank Indonesia dalam rangka mendukung neraca pembayaran dan cadangan devisa. Sedangkan ULN swasta adalah ULN penduduk (selain pemerintah dan bank sentral) kepada bukan penduduk (bank dan bukan bank) dalam valuta asing dan atau rupiah berdasarkan perjanjian utang (*loan agreement*) atau perjanjian lainnya, simpanan, dan kewajiban lainnya.

Pertumbuhan ULN sektor industri pengolahan tercatat sebesar 14,2 persen lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya. Pertumbuhan ULN sektor pertambangan sebesar 12,1 persen lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya.

Dilihat dari jenis peminjamnya, sebagian besar kelompok peminjam swasta adalah utang swasta nonbank. Sementara utang swasta bank hanya sebesar 18 persen dari total ULN Swasta. Sedangkan menurut kelompok peminjam publik, 94 persen dari ULN Publik merupakan utang pemerintah, dan sisanya 6 persen merupakan utang bank sentral.

Apabila dilihat dari jangka waktu pinjaman, ULN Indonesia masih didominasi oleh utang jangka panjang, yaitu 83 persen dari total ULN atau sebesar USD229,7 miliar, terdiri dari USD124,6 miliar sektor publik dan USD105,1 miliar sektor swasta. Dari setiap sektor tersebut, diketahui bahwa 95 persen ULN sektor publik merupakan utang jangka panjang dan ULN sektor swasta berjangka panjang sebesar 72 persen.

Tanpa adanya pengelolaan yang baik, semakin besar ULN Indonesia akan menimbulkan masalah *maturity mismatch* yakni ketika proyek jangka panjang banyak

Tabel 1. Posisi ULN Menurut Kelompok Peminjam (USD miliar)

	2009	2010	2011	2012	2013	Apr 2014	
<b>Total ULN</b>	172,9	202,4	225,4	252,4	265,2	276,6	100%
<b>ULN Publik</b>	99,3	118,6	118,6	126,1	123,6	131,0	47%
<b>1. Pemerintah</b>	90,9	106,9	112,4	116,2	114,3	122,6	
<b>2. Bank Indonesia</b>	8,4	11,7	6,2	9,9	9,3	8,4	
<b>ULN Swasta</b>	73,6	83,8	106,7	126,2	142,0	145,6	53%
<b>1. Bank</b>	9,5	14,4	18,5	23,0	24,0	25,5	
<b>2. Bukan Bank</b>	64,1	69,4	82,2	103,2	118,0	120,1	

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Utang Luar Negeri Indonesia, Juni 2014.

Berdasarkan Tabel 1 di atas diketahui bahwa ULN Indonesia per April 2014 mencapai USD276,6 miliar atau sekitar Rp3.300 triliun, tumbuh 7,6 persen jika dibandingkan dengan April 2013. ULN sektor swasta per April 2014 mencapai 53 persen dari total ULN atau sebesar USD145,6 miliar. ULN sektor swasta melampaui ULN sektor publik yang hanya 47 persen dari total ULN atau sebesar USD131 miliar. Kondisi lebih tingginya nilai ULN sektor swasta dibandingkan sektor publik telah terjadi sejak akhir tahun 2012 dan dalam empat tahun terakhir, besarnya utang swasta meningkat dua kali lipat. Kenaikan ULN sektor swasta per April 2014 tidak terlepas dari perkembangan ULN di beberapa sektor utama, yakni sektor industri pengolahan dan sektor pertambangan.

didanai ULN berjangka pendek. Menurut Barsky et. al (1986) kenaikan ULN untuk membiayai pengeluaran pemerintah hanya menaikkan pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek. Dalam jangka panjang, bagaimana pun akan berdampak signifikan akibat adanya desakan keluar (*crowding out*), keadaan di mana terjadi *over-heated* dalam perekonomian yang menyebabkan investasi swasta berkurang yang pada akhirnya akan menurunkan Produk Domestik Bruto (PDB). Sementara Kelompok neo-Klasik mengatakan bahwa defisit anggaran pemerintah yang dibiayai oleh ULN akan meningkatkan konsumsi, sementara pembayaran pokok utang dan cicilannya dalam jangka panjang akan membebankan

kenaikan pajak untuk generasi berikutnya. Oleh karena itu, pembengkakan ULN berjangka pendek saat ini harus diwaspadai kenaikannya terjadi ketika pertumbuhan ekonomi Indonesia rendah.

Membengkaknya ULN akan mendorong pembengkakan rasio pembayaran utang Indonesia (*debt to service ratio*/DSR). DSR adalah jumlah pembayaran bunga dan cicilan pokok ULN jangka panjang dibagi jumlah penerimaan ekspor. DSR Indonesia selama periode tahun 2013-2014 berada di kisaran 45-47 persen. Sementara DSR pada kuartal pertama (Q1) tahun 2014 sudah mencapai 46,31 persen. Angka ini sudah melampaui ambang batas yang harus diwaspadai berdasarkan kesepakatan internasional, yaitu sebesar 44 persen. DSR akan mempengaruhi tingkat kepercayaan asing terhadap kemampuan Indonesia dalam membayar utang. Pembengkakan DSR saat ini disebabkan karena semakin banyak utang yang disalurkan untuk kegiatan domestik, bukan untuk kegiatan berbasis ekspor yang dapat menambah devisa negara.

## Alternatif Kebijakan Pengentasan Utang Luar Negeri

Dari Tabel 2 di atas diketahui bahwa rasio utang terhadap PDB pada kuartal pertama (Q1) tahun 2014 tercatat 32,3 persen, meningkat dari periode yang sama (Q1) tahun 2013 sebesar 29,01 persen. Untuk menekan semakin membengkaknya ULN Indonesia, maka diperlukan peran pemerintah dan Bank Indonesia melalui beberapa alternatif kebijakan sebagai berikut:

### 1. Pembatasan Pinjaman Baru

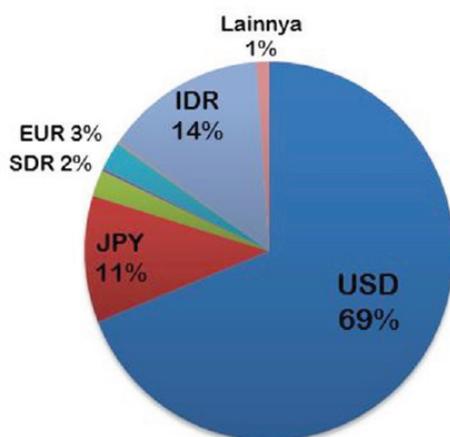
Dalam jangka pendek ULN sangat membantu Indonesia dalam upaya menutup defisit APBN, akibat pembiayaan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan yang besar. Laju pertumbuhan ekonomi dipacu sesuai dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun dalam jangka panjang, ULN dapat menimbulkan persoalan ekonomi di Indonesia. Oleh karena itu, perlu dilakukan kebijakan pembatasan pinjaman baru, yaitu

Tabel 2. Indikator Beban Utang Indonesia (%)

	Q1 2013	Q2 2013	Q3 2013	Q4 2013	Q1 Y2014
<b>Rasio pembayaran utang</b>	38,09	39,53	43,38	43,38	46,31
<b>Rasio utang terhadap PDB</b>	29,01	29,57	30,37	30,37	32,30
<b>Rasio utang terhadap ekspor</b>	119,02	121,87	122,50	122,5	128,41

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Utang Luar Negeri Indonesia, Juni 2014.

ULN Indonesia juga tidak terlepas dari gejolak nilai tukar mata uang asing, di mana sebagian besar nilai ULN Indonesia didenominasikan ke dalam mata uang dolar Amerika (USD) yang mencapai 69 persen dari total ULN atau sebesar USD190,5 miliar, seperti terlihat pada Gambar 1. Kondisi tersebut menyebabkan beban utang yang harus dibayar Indonesia pas saat jatuh tempo membengkak pada saat rupiah mengalami depresiasi.



Gambar 1. ULN Menurut Jenis Mata Uang per April 2014 (USD miliar)

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Utang Luar Negeri Indonesia, Juni 2014

hanya diperbolehkan untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang produktif, seperti pembangunan infrastruktur serta pengembangan pendidikan, dan kesehatan. Pembatasan tersebut dilakukan untuk mengurangi pinjaman yang bersifat program/hanya menghasilkan produk kebijakan, sehingga *output* pinjaman baru diharapkan dapat berpotensi memberikan *multiplier effect* yang tinggi di masa mendatang dan meningkatkan devisa negara. Di samping itu, perlu diberlakukan ketentuan terhadap pinjaman baru yang mengatur suku bunga yang lebih murah, masa pinjaman (*tenor*) lebih panjang, serta tidak ada persyaratan yang memberatkan pemerintah.

Selain pembatasan sifat pinjaman, perlu pembatasan terhadap utang yang bersumber dari multilateral dan bilateral. Walaupun utang yang berasal dari multilateral dan bilateral tergolong murah, namun kerugian ekonomi yang ditimbulkan lebih besar karena persyaratan yang banyak mengikat dan yang tidak berhubungan dengan utang serta sering sekali digunakan oleh kelompok tertentu sebagai alat guna

mempertahankan kekuasaannya. Adapun ULN publik yang bersifat multilateral dan bilateral per April 2014 mencapai 41 persen dari total ULN publik atau sebesar USD53,7 miliar.

## 2. Peningkatan Penerimaan Pajak (*tax ratio*)

Target terhapusnya semua ULN Indonesia dirasakan cukup sulit dicapai apabila tidak didukung oleh upaya keras terhadap peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak. Peningkatan pendapatan negara dari sektor pajak dapat mengurangi ketergantungan ULN Indonesia. Adapun *tax ratio* Indonesia saat ini hanya sebesar 12-13 persen terhadap rasio PDB, jauh di bawah Filipina dan negara tetangga lainnya. Menurut Tony Prasetyantono, sebagai negara *emerging market*, idealnya *tax ratio* Indonesia mampu berada di angka 17-20 persen terhadap rasio PDB. Untuk itu, diperlukan pengembangan inovasi pendukung seperti inovasi dalam instrumen perpajakan, skema insentif-disinsentif dalam investasi, serta peningkatan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia untuk mendukung kebijakan di bidang perpajakan.

## 3. Sinergi BUMN

Salah satu alternatif mengurangi ULN adalah dengan menggandeng BUMN dalam pengadaan infrastruktur tanpa mengandalkan investasi asing atau pinjaman dari luar negeri. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan memaksimalkan sumber daya dalam negeri yang dimiliki oleh BUMN, sehingga akan dapat meningkatkan kontribusi pajak dan deviden BUMN terhadap penerimaan negara. Untuk itu, diperlukan penataan kembali kinerja BUMN sehingga BUMN Indonesia dapat berkontribusi terhadap pembiayaan pembangunan negara.

## 4. Pengelolaan Utang

Beberapa alternatif yang dapat dilakukan untuk mengurangi beban ULN adalah sebagai berikut: *Pertama*, penundaan pembayaran angsuran pokok utang (*debt rescheduling*) dengan menjadwalkan kembali jatuh tempo pembayaran utang dan bunga. *Kedua*, pengalihan kewajiban membayar angsuran pokok utang menjadi kewajiban melaksanakan suatu program/proyek tertentu seperti misalnya yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat serta pemeliharaan lingkungan (*debt swap*). *Terakhir* adalah pembebasan atas seluruh atau sebagian utang (*hair cut*).

## Penutup

Bank Indonesia memandang bahwa perkembangan ULN sampai April 2014 masih cukup sehat dalam menopang ketahanan sektor eksternal. Namun demikian, semakin besarnya ULN perlu diwaspadai untuk menghindari munculnya resiko stabilitas makroekonomi.

Pertumbuhan ULN yang didominasi oleh sektor swasta sangat cepat, sementara kegiatan ekspor kurang memberikan kontribusi terhadap neraca perdagangan. Oleh karena itu, Bank Indonesia dan pemerintah diharapkan dapat bekerja sama dalam menerapkan langkah strategis untuk memantau perkembangan ULN khususnya sektor swasta, dan mengantisipasi faktor pendorong peningkatan ULN swasta. Sejauh ini belum ada pengaturan terhadap batasan ULN sektor swasta, dan upaya yang dilakukan oleh Bank Indonesia masih dalam kapasitas menghimbau sektor swasta untuk lebih berhati-hati dalam melakukan pinjaman baru.

Siapa pun presiden terpilih memiliki tantangan yang berat untuk mengatasi persoalan ULN dan diperlukan komitmen yang kuat untuk membangun kepercayaan masyarakat internasional dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif terutama pada kegiatan berbasis ekspor demi menambah devisa. Peran DPR sebagai wakil rakyat sangat diharapkan melalui kewenangannya dalam menentukan dan menyetujui pinjaman dari luar negeri agar bantuan pinjaman yang diterima oleh Indonesia tidak lagi menjadi bumerang bagi bangsa kita.

## Referensi

- Bank Indonesia, *Statistik Utang Luar Negeri Indonesia*, June 2014.
- “Fiskal 2014 Menjadi Tumbal: Saat ini Bukan Saat Pemberian Stimulus Fiskal”, *Kompas*, 19 Juni 2014, hal. 17.
- “Pasar Uang: Tekad Mengurangi Utang Luar Negeri”, *Kompas*, 19 Juni 2014, hal.17.
- “Rupiah Tembus Rp.12.000: Pasar Menunggu Hasil Pemilu Presiden”, *Kompas*, 19 Juni 2014, hal.20.
- “Tapering Off Berlanjut, Rupiah Terus Tertekan”, *Koran Tempo*, 19 Juni 2014, hal. 18
- “Utang Luar Negeri Melambat”, *Republika*, 19 Juni 2014, hal. 13
- “Utang Mebengkok, Rupiah Terkapar”, *Neraca*, 19 Juni 2014, hal. 1.
- Fery Firmansyah, “Utang Luar Negeri: Waspada! Pembengkakan Rasio Pembayaran Utang”, *Koran Tempo*, 18 Juni 2014, hal. 18.
- Satya Festiani, dkk, “Debat Capres Harusnya Bahas Utang Luar Negeri”, *Republika*, 17 Juni 2014, hal.8.
- Yuyun Pirngadi, “Kebijakan Fiskal Terpenjara”, *Media Indonesia*, hal.7.