INFO Singkat
EKONOMI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
Vol. VII, No. 08/II/P3DI/April/2015
Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis

KEBIJAKAN INDONESIA ATAS UTANG LUAR NEGERI DARI LEMBAGA KEUANGAN GLOBAL

Nidya Waras Sayekti*)

Abstrak

Dalam pembukaan peringatan KTT Asia Afrika ke-60, Presiden Joko Widodo ingin mengubah pandangan negara-negara Asia-Afrika khususnya Indonesia pada ketergantungan pendanaan dari World Bank, International Monetary Fund *(IMF), dan* Asian Development Bank *(ADB). Namun demikian, pernyataan tersebut tidak sesuai dengan kondisi utang luar negeri (ULN) Indonesia yang pada Februari 2015 tercatat sebesar 298,9 miliar dolar AS atau naik 9,4 persen (yoy) dibandingkan tahun sebelumnya. Organisasi internasional yang menjadi kontributor terbesar adalah* International Bank for Reconstruction and Development *(IBRD)* – World Bank *yaitu 12,2 miliar dolar AS. Jumlah tersebut terus meningkat dibandingkan jumlah utang yang berasal dari ADB dan IMF yang cenderung menurun. Oleh karena itu, pemerintah kiranya perlu mengkaji kembali kebijakan ULN dan mengurangi ketergantungan ULN dari ketiga lembaga tersebut dengan pendanaan secara bilateral dan mengandalkan sumber-sumber domestik yang dikelola secara mandiri. DPR perlu melakukan pengawasan terhadap realisasi pencairan ULN serta pengelolaannya, dan bersama pemerintah perlu membahas lebih lanjut kebijakan-kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut.*

Pendahuluan

Dalam pidato pembukaan peringatan Konferensi Asia-Afrika ke-60, 22 April 2015, Presiden Joko Widodo ingin mengubah pandangan negara-negara Asia-Afrika khususnya Indonesia pada ketergantungan terhadap Bank Dunia, *International Monetary Fund* (IMF), dan *Asian Development Bank* (ADB). Tatanan perekonomian global memang sejak lama terdistorsi oleh dominasi beberapa lembaga keuangan global hingga menimbulkan ketidakadilan ekonomi. Indonesia sebagai kekuatan ekonomi baru yang sedang bangkit, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di muka bumi, sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, siap memainkan peran global sebagai kekuatan positif bagi perdamaian dan kesejahteraan.

Pernyataan tersebut mendapat apresiasi dari Ecky Awal Mucharam, Anggota Komisi XI DPR RI. Menurutnya negara-negara Asia-Afrika memiliki kutub ekonomi sendiri, bukan hanya berpatron pada lembaga keuangan yang sudah ada selama ini seperti Bank Dunia, IMF, atau ADB. Namun diharapkan pemerintah konsisten dengan perkataannya dan mencerminkan hal tersebut dalam kebijakannya.

Hal senada juga disampaikan Ina Primiana, ekonom Universitas Padjajaran. Selama ini

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

Info Singkat
© 2009, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI
www.dpr.go.id
ISSN 2088-2351

banyak negara dunia ketiga yang terlena oleh pinjaman lunak dari lembaga ekonomi dunia yang didominasi negara maju sehingga kebijakan yang dianut negara tersebut rentan untuk diintervensi. Dalam konteks ini, Indonesia sebenarnya dapat mencontoh Malaysia dan Tiongkok yang sudah bisa berdikari. Apalagi sumber daya yang dimiliki Indonesia, baik alam dan manusia, jauh lebih baik. Hanya pengelolaan dan pemanfaatan sumber dayanya kurang optimal selama ini.

Di sisi lain, Agustinus Mangasa Sipahutar, ekonom *Management and Economics Development Studies*, menyampaikan bahwa Indonesia merupakan negara yang menganut perekonomian terbuka dan ternyata Indonesia masih menjadi ”negara kecil”. Tiongkok dan Korea Selatan membuka diri untuk menjadi negara maju dan mereka tidak terlepas dari ketiga lembaga keuangan tersebut.

Utang Luar Negeri (ULN)

Konsep dan terminologi ULN menurut *IMF's External Debt Statistics: Guide for compilers and Users* (2003) dan peraturan perundangan, didefinisikan sebagai utang penduduk (*resident*) yang berdomisili di suatu wilayah teritori ekonomi kepada bukan penduduk (*non-resident*). ULN Indonesia terdiri atas ULN pemerintah, bank sentral dan swasta.

ULN pemerintah adalah utang yang dimiliki oleh pemerintah pusat, terdiri dari utang bilateral, multilateral, fasilitas kredit ekspor, komersial, leasing dan Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan di luar negeri dan dalam negeri yang dimiliki oleh bukan penduduk. ULN bank sentral adalah utang yang dimiliki oleh Bank Indonesia (BI), yang diperuntukkan dalam rangka mendukung neraca pembayaran dan cadangan devisa. ULN swasta adalah utang luar negeri penduduk kepada bukan penduduk dalam valuta asing dan atau rupiah berdasarkan perjanjian utang (*loan agreement*) atau perjanjian lainnya, kas dan simpanan milik bukan penduduk, dan kewajiban lainnya kepada bukan penduduk.

Berdasarkan Data BI (Tabel 1), ULN Indonesia pada Februari 2015 tercatat sebesar 298,9 miliar dolar AS atau naik 9,4 persen (yoy) jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. ULN tersebut terdiri dari ULN sektor publik sebesar 134,8 miliar dolar AS (45,1 persen dari total ULN) dan ULN sektor swasta sebesar 164,1 miliar dolar AS (54,9 persen dari total ULN).

Tabel 2. Posisi ULN Menurut Kreditor (Juta Dolar AS)

Keterangan	2011	2012	2013	2014	2015
	Dec	Dec	Dec	Dec	Feb
Negara Pemberi Pinjaman	140,477	153,555	163,028	176,482	176,834
Organisasi Internasional	27,033	27,413	27,126	26,434	26,191
Lainnya	57,865	71,396	75,861	90,068	95,863
TOTAL (1+2+3)	225,375	252,364	266,015	292,983	298,888

Sumber: Bank Indonesia, April 2015.

Sedangkan apabila dilihat dari sisi kreditor (Tabel 2), ULN Indonesia per Februari 2015 yang berasal dari negara peminjam berjumlah 176,8 miliar dolar AS (59,2 persen dari total ULN), organisasi internasional berjumlah 26,2 miliar dolar AS (8,8 persen dari total ULN) dan kreditor lainnya (pihak bukan penduduk yang memiliki surat berharga domestik) sebesar 95,9 miliar dolar AS (32 persen dari total ULN).

Negara kreditor terbesar Indonesia adalah Singapura sebesar 59,9 miliar dolar AS atau 33 persen dari total ULN bilateral. Sedangkan organisasi internasional yang menjadi kontributor terbesar utang Indonesia adalah *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) – *World Bank* yaitu 12,2 miliar dolar AS atau 46,6 persen dari total ULN organisasi internasional. Jumlah utang dari bank dunia tersebut terus meningkat dari tahun ke tahun dibandingkan jumlah utang yang berasal dari ADB dan IMF yang cenderung menurun.

Kebijakan ULN Indonesia

BI memandang perkembangan ULN masih cukup sehat meskipun kondisi ini perlu terus diwaspadai risikonya terhadap perekonomian. BI akan tetap memantau perkembangan ULN ke depan, khususnya sektor swasta. Hal

Tabel 1. Posisi ULN Menurut Kelompok Peminjam (Juta Dolar AS)

Keterangan	2011	2012	2013	2014	2015
	Dec	Dec	Dec	Dec	Feb
Pemerintah dan Bank Sentral	118,642	126,119	123,548	129,736	134,755
1.1 Pemerintah	112,427	116,187	114,294	123,806	129,275
1.2 Bank Sentral	6,215	9,932	9,255	5,930	5,481
Swasta	106,732	126,245	142,466	163,248	164,133
2.1 Bank	18,466	23,018	24,431	31,689	31,147
2.2 Bukan Bank	88,266	103,228	118,035	131,558	132,985
TOTAL (1+2)	225,375	252,364	266,015	292,983	298,888

Sumber: Bank Indonesia, April 2015.

tersebut dimaksudkan agar ULN dapat berperan secara optimal dalam mendukung pembiayaan pembangunan tanpa menimbulkan risiko yang dapat mempengaruhi stabilitas makroekonomi.

Yenny Sucipto, Sekjen Sekretaris Nasional (Seknas) Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), menilai pernyataan Jokowi dalam pembukaan KAA tidak sesuai dengan implementasi yang dilakukan pemerintah Indonesia tahun 2015 ini. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) tahun 2015 telah ada penarikan utang sebesar Rp42,9 triliun dari target pembiayaan ULN sekitar Rp279 triliun, dengan beban pembayaran utang mencapai Rp155,7 triliun. Oleh karena itu, sebaiknya pemerintah tidak lagi melakukan penarikan utang ke lembaga pembiayaan internasional di tahun depan.

Kebijakan ULN telah menjadi warisan sejarah kebijakan ekonomi Indonesia yang terbukti menjadi titik kelemahan paling krusial selama ini. Beban langsung dari ULN 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 pihak kreditor. 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.

Utang yang diharapkan dapat digunakan sebagai instrumen untuk menjawab ketertinggalan pembangunan ekonomi di tingkat domestik. Disisi lain utang dapat memberikan problem yang berkepanjangan karena implikasi dari ketentuan dan aturan yang patut dipatuhi di tingkat struktural sebagai konsekuansi logis dari utang yang diluncurkan. Bahkan indikasi Indonesia sudah masuk dalam *debt trap*, yakni keterjebakan dalam utang yang melahirkan banyak konsekuensi secara ekonomi maupun politik hingga mewujudkan *cultural gap*. Ketergantungan Indonesia terhadap ULN membuka jalan kepentingan kekuatan pendukung neoliberalisme internasional untuk masuk secara masif di Indonesia.

Ketergantungan terhadap ketiga lembaga donor Bank Dunia, IMF, dan ADB telah memberikan dampak yang berkepanjangan bagi bangsa Indonesia. Lemahnya posisi tawar dengan lembaga tersebut harus diperbaiki dan menguntungkan bagi tiap pihak. Pemerintah bisa menaikkan posisi tawar dengan lembaga-lembaga peminjam keuangan dan memilih kredit yang biaya bunganya paling murah serta tingkat intervensi kebijakan politik dan ekonominya paling minimal.

Sebagai contoh Bank Dunia yang memiliki kebijakan mempengaruhi kebijakan politik dan ekonomi suatu negara atau *Structural Adjustment Program* (SAP). Tugas Bank Dunia di Indonesia, diantaranya yaitu: (1) memimpin *Forum Consultative Group meeting on Indonesia* (CGI) untuk "membantu" pembangunan di Indonesia dengan cara memberikan pinjaman uang serta bantuan teknik untuk menciptakan aturan-aturan pasar dan aktivitas ekonomi liberal; (2) menyediakan hutang dalam jumlah besar dengan mendorong pemerintah Indonesia untuk melakukan privatisasi dan kebijakan yang memihak pada perusahaan-perusahaan besar.

Dana hutang yang diberikan kepada Indonesia tersebut justru menjadi alat bagi Bank Dunia untuk memasarkan barang dan jasa dari negara-negara pemegang saham utama (Amerika, Inggris, dan Jepang) kepada Indonesia. Selain itu, adanya syarat pencairan hutang bagi pemerintah Indonesia dalam bentuk perubahan kebijakan, seperti: swastanisasi/privatisasi BUMN dan lembaga-lembaga pendidikan; deregulasi dan pembukaan peluang bagi investor asing untuk memasuki semua sektor; pengurangan subsidi kebutuhan pokok; kenaikan tarif telepon, pos, dan bahan bakar minyak.

Indonesia mengalami kerugian dalam bidang ekonomi dan politik dengan menerima pinjaman dari Bank Dunia. Bentuk kerugian ekonominya antara lain kehilangan hasil dari pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan transnational partner Bank Dunia, dan pendapatan yang diperoleh Indonesia akhirnya untuk pembayaran hutang dan dinikmati oleh negara donor. Sedangkan bentuk kerugian dalam bidang politik yaitu keterikatan pada hutang membuat pemerintah menjadi sangat bergantung kepada Bank Dunia dan memengaruhi keputusan-keputusan politik yang dibuat pemerintah. Pemerintah harus berkali-kali membuat reformasi hukum yang sesuai dengan kepentingan Bank Dunia.

Indonesia sebaiknya tidak terlena menerima tawaran pinjaman dari lembaga pembiayaan internasional atau negara-negara besar yang berada dibalik lembaga tersebut yang pada akhirnya membuat negeri ini terjebak pada pola gali lubang tutup lubang untuk menutup defisit anggarannya. Opsi kerja sama pendanaan secara bilateral dapat menjadi solusi bagi Indonesia. Melalui pendanaan secara bilateral, Indonesia dapat berada pada posisi tawar yang sama. Dengan sumber daya alam dan bonus demografi yang dimilikinya, Indonesia memiliki kekuatan negosiasi yang dapat ditawarkan kepada negara kreditor. Selain itu, manfaat lain dari pendanaan secara bilateral ini, dapat mengurangi intervensi asing terhadap kebijakan-kebijakan politik,

ekonomi dan sosial yang diambil oleh Pemerintah Indonesia.

Penutup

Pernyataan Presiden Joko Widodo dalam peringatan KTT Asia Afrika untuk lepas dari ketergantungan Bank Dunia, IMF, dan ADB merupakan keinginan Indonesia untuk berdikari dalam mewujudkan kedaulatan ekonomi. Secara makro, kondisi jumlah tabungan nasional yang tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan investasi dan program-program pembangunan (saving gap investment), ULN telah menjadi keniscayaan dunia ekonomi modern pascaperang Dunia II.

Kebijakan ULN bagi Indonesia, telah dilakukan sejak tahun 1970. Pada dasarnya pembiayaan melalui ULN wajar dilakukan oleh negara yang sedang berkembang, yang perlu diperhatikan pemerintah adalah ULN hendaknya digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek infrastruktur dan proyek yang produktif serta bermanfaat. Di samping itu, kebijakan ULN diupayakan tidak membuka intervensi asing yang akan memberatkan perekonomian nasional dan mengganggu kedaulatan bangsa.

Pemerintah kiranya perlu mengkaji kembali kebijakan penarikan ULN dan mengurangi ketergantungan ULN. Indonesia masih menghadapi dan harus mengatasi berbagai tantangan yang memerlukan dukungan pendanaan dengan mengandalkan sumber-sumber domestik dan dikelola secara mandiri. DPR juga perlu melakukan pengawasan terhadap realisasi pencairan ULN serta pengelolaannya, dan bersama pemerintah perlu membahas lebih lanjut terkait kebijakan ULN.

Referensi

"RI Serukan Bentuk Kekuatan Baru", Media Indonesia, 23 April 2015.

"Memaknai Pencampakan Bank Dunia, IMF, ADB di pidato Jokowi", http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/617594-memaknai-pencampakan-bank-dunia--imf--adb-di-pidato-jokowi, diakses 23 April 2015.

"Berjuang Menghindari Jebakan Hutang Melalui Pengelolaan APBN Yang sarat Beban", http://download.portalgaruda.org/article.php?article=121115&val=1307&title=BERJUANG%20MENGHINDARI%20JEBAKAN%20HUTANG%20MELALUI%20PENGELOLAAN%20APBN%20YANG%20SARAT%20BEBAN, diakses 23 April 2015.

"Statistik Utang Luar Negeri Indonesia", http://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/external-debt/Documents/SULNI%20APRIL%202015.pdf, diakses 23 April 2015.

"Jokowi Tak Konsisten Perihal Utang Luar Negeri", http://sp.beritasatu.com/nasional/jokowi-tak-konsisten-perihal-utang-luar-negeri/85163, diakses 24 April 2015.

"Tak Mau Berutang ke IMF dan Bank Dunia, Masih Ada Sumber Lain?", http://www.tempo.co/read/news/2015/04/23/087660182/Tak-Mau-Berutang-ke-IMF-dan-Bank-Dunia-Masih-Ada-Sumber-Lain, diakses 24 April 2015.

"Peran Bank Dunia dalam Kemunduran Perekonomian Indonesia", https://dinasulaeman.wordpress.com/2009/12/30/peran-bank-dunia-dalam-kemunduran-perekonomian-indonesia/, diakses 29 April 2015.

Ponny Anggoro, Why Does World Bank Control Indonesia, dimuat di jurnal Global Justice Update, Volume VI, 1st Edition, May 2008, http://www.globaljust.org/index.php?option=com_content&task=view&id=187&Itemid=133.