

UTANG UNTUK RAKYAT

Hudiyanto

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Abstract

Indonesia is the famous country that has a large amount of foreign debt. Until year 2000, Indonesia has the foreign debt about US\$ 140 milliard, and it is more than psychological threshold (US\$ 100 milliard). Some economists said that when the country has foreign debt more than US\$ 100 milliard, so the country is in the "debt trap" condition. Fisher also said that if the country has the new foreign debt per year less than debt repayment per year, so the country is in "debt crisis" condition. This article will discuss about how Indonesia can exit from the debt crisis or debt trap? Did the foreign debt use for Indonesian people?

Key words: foreign debt, debt trap, debt crisis

PENDAHULUAN

Utang luar negeri muncul karena dana dari dalam negeri tidak mampu untuk membiayai proyek yang bisa meningkatkan produk nasional. Dalam kondisi semacam ini maka pemerintah bisa mengelola secara langsung dengan melakukan utang kepada pihak donor baik lembaga maupun negara lain. Kalau bisa mendapatkan secara gratis (hibah, *grant*), tentu lebih baik. Namun, kalau tidak bisa maka dicari

bantuan (utang) luar negeri (*foreign aid*).

Bantuan yang diincar tentu saja bantuan yang bersyarat lunak (*soft loan*), tetapi kalau tidak ada maka mau tak mau berupa bantuan yang bersyarat berat (*hard loan*). Walaupun tidak didapatkan maka alternatif lain adalah dengan mendorong pihak swasta untuk menggarap proyeknya lewat utang komersial (*commercial loan*). Atau cara lain yang sama adalah dengan

mengundang investor luar negeri untuk menanamkan modalnya dalam perusahaan berupa Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA). Artinya, utang apapun sebenarnya mempunyai fungsi yang sama.

PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAN UTANG LUAR NEGERI

Kebutuhan akan pembiayaan luar negeri, baik dari penanaman modal asing maupun utang luar negeri didasarkan atas adanya apa yang disebut dengan problem dua jurang (*two gap problems*). Jurang yang pertama adalah jurang tabungan (*saving gap*). Negara sedang berkembang dengan pendapatannya yang rendah menyebabkan tingkat tabungan dalam masyarakat menjadi rendah, tetapi di pihak lain rendahnya kehidupan justru mengharuskan terjadinya investasi secara besar-besaran. Dengan demikian muncul jurang yang menganga antara kebutuhan akan investasi dengan tersedianya dana (dari tabungan), sehingga mendorong munculnya utang luar negeri sebagai solusinya.

Jurang kedua adalah jurang devisa (*foreign exchange gap*). Negara-negara miskin di satu pihak membutuhkan devisa yang amat besar untuk membiayai impor terutama barang-barang modal (mesin-mesin

dan teknologi) dan bahan-baku yang belum tersedia di dalam negeri agar bisa menggerakkan industri di dalam negeri sehingga kebutuhan akan barang dan jasa bisa terpenuhi. Tetapi di sisi yang lain negara-negara miskin mempunyai devisa yang amat terbatas karena ekspor negara-negara tersebut terutama hanya mengandalkan barang-barang pertanian dengan dasar tukar (*terms of trade*) yang cenderung terus menerus menurun. Karena adanya kesenjangan atau jurang devisa inilah maka pembeayaan dari luar negeri baik dari utang maupun investasi asing menjadi amat mendesak.

Pembiayaan Jangka Pendek

Pembiayaan dari luar negeri pada dasarnya dibedakan dalam pembeayaan untuk tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang. Defisit eksternal yang bersifat sementara akan diatasi dengan pembeayaan jangka pendek. Penyeimbangan jangka pendek ini bisa dilakukan antara lain dengan (1) penggunaan cadangan devisa secara langsung; (2) pemindahan jangka pendek dari bank swasta internasional dan (3) peminjaman dana komersial jangka pendek dari Bank Sentral dari luar negeri (4) penarikan oleh Bank Sentral fasilitas yang disediakan oleh Dana Moneter Internasional (IMF).

Bantuan Pembangunan Resmi

Bantuan pembangunan bisa dilakukan secara resmi antar dua negara (*government to government, G to G*). Bantuan pembangunan resmi bisa merupakan hibah, bisa juga merupakan pinjaman. Dalam hal pinjaman tinggi rendahnya tingkat bantuan yang terkandung dalam pinjaman ditentukan oleh tiga unsur yaitu (1) *interest rate* atau tingkat bunga yang diberlakukan; (2) masa tenggang (*gestation period*), yaitu saat pinjaman direalisasi sampai saat cicilan pertama harus dilakukan dan (3) masa pelunasan (*amortization*) yaitu total masa yang diperlukan untuk pelunasan utang.

Semakin tinggi-tingkat bunga, semakin pendek masa tenggang dan semakin pendek masa amortisasi menunjukkan bahwa utang aluar negeri semakin kecil unsur bantuannya atau disebut sebagai *hard loan*. Sebaliknya semakin rendah tingkat bunga, semakin panjang masa tenggang dan semakin panjang masa amortisasi menunjukkan unsur bantuan semakin besar dalam utang itu, atau disebut sebagai utang bersyarat lunak (*soft loan*). Di samping itu tingkat kemudahan suatu utang juga ditentukan oleh seberapa banyak persyaratan (konsesi) yang diminta oleh negara donor.

Berikut ini diberikan gambaran dari tingkat kemudahan atau kelu-

nakan bentuk bantuan luar negeri, disusun dari yang paling lunak ke yang paling kurang lunak (Sicatt, 1991):

- (1) Hibah (*grant*) uang senilai US\$ 1 juta, tanpa ikatan dalam cara penggunaannya.
- (2) Hibah beras senilai US\$ 1 juta suatu negara yang penjualannya digunakan untuk membiayai proyek tertentu di negara penerima hibah.
- (3) Pinjaman (*loan*) sebesar US\$ 1 juta yang penggunaannya terbatas untuk membeli barang dan jasa konsultasi dari perusahaan negara pemberi pinjaman. Lama pinjaman 20 tahun dengan *gestation period* 1 tahun, bunga 1 persen.
- (4) Pinjaman sebesar US\$ 1 juta dengan bunga 3 persen per tahun untuk membeli barang-barang dari negara pemberi pinjaman dengan amortisasi 10 tahun.
- (5) Pinjaman sebesar US\$ 1 juta dengan bunga 1 persen di bawah suku bunga yang berlaku di pasar komersial, lama pinjaman 8 tahun.

Lima contoh di atas menunjukkan urutan tingkat kemudahan dari satu bantuan. Bantuan dalam bentuk hibah tak bersyarat (nomor 1) merupakan alternatif pembeayaan yang paling menguntungkan. Keti-

daan syarat atau ikatan ini yang bisa menghindarkan dari transfer neto sumberdaya. Namun jenis hibah ini jarang dilakukan, kecuali pada situasi khusus (bencana alam dan situasi khusus yang lain). Dalam alternatif 4, sebaliknya ada syarat untuk membeli barang dan jasa dari negara yang memberikan uang pinjaman. Bila keharusan itu amat kuat maka akan terjadi apa yang disebut dengan "pengalihan sumber neto" yang justru akan menguntungkan pihak donor dan sebaliknya merugikan penerima.

Bantuan Bilateral dan Multilateral

Dilihat dari pihak yang terlibat, bantuan bisa bersifat bilateral dan multilateral. Bentuk bilateral bisa diberikan dari suatu pemerintahan kepada pemerintahan yang lain. Bantuan bilateral banyak dilakukan mengingat bagi negara donor bantuan ini sering dikaitkan dengan kepentingan lain dari negara donor tersebut berkaitan dengan kebijakan politik dan keamanan dari masing masing negara.

Beberapa sebab munculnya bantuan-bantuan bilateral bisa terjadi sebagai berikut: (a) karena adanya hubungan historis antara keduanya, misalnya bantuan dari Inggris, Perancis, Amerika Serikat kepada bekas koloninya di masa lalu; (b) negara tersebut ingin mengembang-

kan program secara besar-besaran seperti dilakukan oleh Amerika Serikat; (c) bentuk bantuan bilateral dianggap cukup luwes, memungkinkan dilakukannya percobaan program baru dengan lebih mudah; (d) bentuk bantuan ini bisa disesuaikan dengan situasi negara pemberi (donor) di mana bantuan bisa diharapkan mengalir kembali berupa pembelian barang dan jasa dari negara donor.

Amerika Serikat, misalnya, menyalurkan dana lewat *Agency of International Development (AID)*, dan kemudian di masing masing negara dibentuk perwakilan USAI. Sedangkan Jepang melaksanakan lewat *OECD (Overseas Economic Cooperation Fund)* dan *JICA (Japan International Cooperation Agency)*. Sementara itu bantuan multilateral bila bantuan diberikan oleh negara atau donor lebih dari satu negara. Beberapa contoh bisa disebutkan bantuan lewat *UNDP (United Nations Development Program)* serta bantuan yang diberikan oleh badan dan lembaga khusus PBB yang lain seperti bank Dunia (*World Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (*Asia Development Bank*).

KECENDERUNGAN AKUMULASI UTANG LUAR NEGERI

Ketidakmampuan menyediakan dana secara mandiri menjadikan bantuan atau utang luar negeri

sebagai primadona bagi negara negara miskin dalam menggerakkan perekonomiannya termasuk yang dilakukan oleh Indonesia. Berbagai program pembangunan negara-negara sedang berkembang secara penuh dibiayai oleh utang luar negeri, terutama yang berasal dari negara negara maju, menjadikan sejumlah negara menjadi pengutang besar (*highly indebted countries*).

Namun demikian persoalan yang kemudian dihadapi oleh negara-negara pengutang besar itu adalah bahwa utang pada akhirnya semakin menumpuk (terakumulasi) tetapi tidak disertai dengan kemampuan dalam menciptakan sumber sumber pengembaliananya. Bahkan cicilan utang dan bunga dari utang luar negeri yang harus dibayar setiap tahunnya amat memberatkan, karena bahkan jauh lebih tinggi dari pada penerimaan dari utang baru setiap tahunnya. Yang kemudian muncul adalah apa yang kemudian dikenal dengan paradoks utang luar negeri sebagaimana dikemukakan oleh Fischer:

Each dollar of debt still becomes bigger than dollar and if the over indebtedness with which we started was great enough, the liquidation of debts cannot keep up

with the fall of prices, which is causes. In that case, the liquidation defeats itself. While it diminished the number of dollar owed, it may not do so as fast as it increases the value of each dollar owed. Then the very effort of individuals to lessen their burden of debts increases it ... Then we have the great paradox: the more debtors pay, the more they owe.

Negara-negara pengutang besar terpaksa mengalami *net transfer* sebagai akibat dari timbulnya *negative inflow* sumber-sumber keuangan. Fischer menyebutkan terjadinya paradoks yang dialami oleh negara negara yang mengalami krisis utang (*debt crisis*), di mana utang baru yang dibuat oleh pemerintahnya setiap tahun lebih kecil dibandingkan dengan jumlah cicilan yang harus dibayar tiap tahunnya. Semakin banyak pengutang membayar cicilan, semakin banyak utang baru diperlukan. Dengan kata lain utang baru hanyalah sekedar (itupun tidak cukup!) untuk membayar bunga dan cicilan utang luar negerinya. Gambaran itu bisa dilihat dari tabel berikut untuk kasus Indonesia.

Tabel 1. Kewajiban Membayar Utang Luar Negeri dan Utang Luar Negeri yang Dibuat Setiap tahun (US\$ Juta)

Tahun	Utang Baru	Pembayaran Cicilan dan Bunga
1992/1993	11.098	12.984
1993/1994	10.752	16.712
1994/1995	10.983	17.970
1995/1996	11.759	18.215
1996/1997	12.412	20.227
1997/1998	13.026	19.571
1998/1999	114.586	66.236
1999/2000	77.400	84.811

Dari tabel di atas nampak bahwa utang baru yang direalisasikan oleh pemerintah dari tahun ke tahun semakin besar tetapi jumlah cicilan yang harus dibayarkan setiap tahunnya ternyata lebih besar lagi.

Negara-negara pengutang besar terpaksa mengalami *net transfer* sebagai akibat dari timbulnya *negative inflow* sumber-sumber keuangan. Fischer menyebutkan terjadinya paradoks yang dialami oleh negara-negara yang mengalami krisis utang (*debt crisis*), di mana utang baru yang dibuat oleh pemerintahnya setiap tahun lebih kecil dibandingkan dengan jumlah cicilan yang harus dibayar tiap tahunnya. Semakin banyak pengutang membayar cicilan, semakin banyak utang baru diperlukan. Dengan kata lain utang baru oleh pemerintah dari tahun ke tahun semakin besar tetapi jumlah cicilan yang harus dibayarkan setiap tahunnya ternyata lebih besar lagi.

KEBANDELAN DALAM MANAJEMEN UTANG

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia dipicu oleh krisis devisa yang tidak mencukupi untuk membayar utang. Pemerintah menunjuk utang swasta yang tidak terkendali menjadi penyebab semuanya. Pada dasarnya, utang luar negeri pemerintah dan swasta mempunyai konsekuensi yang sama terhadap perekonomian. Kalau pemerintah memperingatkan swasta untuk selalu berhati-hati mengelola utang luar negeri, hal yang sama sebenarnya juga dituntut dari pemerintah. Dalam kenyataan, bukan hanya swasta yang bandel atas berbagai peringatan berkaitan dengan utang luar negeri, melainkan pemerintah nampak juga telah bandel.

Soal Ambang Psikologis Meksiko

Dari sisi kuantitas, ada rambu-rambu berupa ambang Meksiko yang

menunjukkan kebangkrutan negeri itu setelah mencapai angka US\$ 100 miliar, dan Indonesia sudah melewati rambu itu. Hal ini bisa dicatat dalam tahun 1995 adalah kebandelan Indonesia atas peringatan "ambang psikologis Meksiko". Ambang psikologis Meksiko sering dijadikan ukuran batas atas bagi utang yang diterima oleh suatu negara. Angka ini merujuk kepada ambruknya ekonomi Meksiko pada saat utang luar negerinya mencapai angka US\$ 100 miliar. Pada waktu itu Meksiko terpaksa *ngemplang* atas utang-utangnya. Karena itulah orang mengingatkan agar angka utang itu dijadikan "lampu merah". Bahkan, sekali lagi, Prof Sumitro menggarisbawahi bahwa kekhawatiran atas ambang itu bukan sesuatu yang mengada-ada, melainkan harus dicermati dengan serius.

Dari Bank Indonesia didapat penjelasan bahwa sampai saat menjelang komitmen CGI tahun 1995, utang luar negeri Indonesia (pemerintah) telah mencapai \$94,4 miliar. Ditambah dengan komitmen CGI untuk mengucurkan utang US\$ 5,36 miliar dan dengan utang swasta yang kita tak tahu jumlahnya, maka ambang psikologis itu pasti sudah dilampaui tahun 1995 lalu. Namun, inilah kebandelan yang kedua, batas yang menjadi momok dalam manajemen utang di banyak negara itu ternyata dilampaui dengan biasa-

biasa saja. Tidak ada kekhawatiran akan terjadi sesuatu alias Indonesia memang bandel.

Dalam kenyataan memang ekonomi Indonesia ini tidak seburuk Meksiko sebagaimana diperlihatkan dalam indikator makro yang lain seperti inflasi, tingkat pengangguran (terbuka), tingkat produksi, struktur utang yang jangka panjang dan lainnya. Bahkan, tahun sebelumnya Indonesia termasuk dalam negara di kawasan Asia Timur yang mencegangkan pertumbuhan ekonominya, bersama empat "Macan Asia" (Hongkong, Taiwan, Korea Selatan, Singapura), dan empat Macan Kecil Asia (Malaysia, RRC, Thailand dan Indonesia). Namun, tetaplah dicatat bahwa ekonomi Indonesia memang bandel dalam mempertimbangkan ambang psikologis.

Karena krisis yang berkaitan dengan pinjaman dari AS di negara-negara miskin itu, maka kemudian pembuat kebijakan di AS mencoba memecahkan persoalannya. James Brady bersama dengan Ronald Reagan mengusulkan langkah pemecahannya. Langkah yang kemudian dikenal dengan *Baker Plan* (Rencana Baker) ini adalah berupa tindakan memperpanjang masa pengambilan utang oleh negara-negara miskin. Dengan memperpanjang tuntutan pembayaran kembali utang itu diharapkan negara-negara pengutang bisa "bernapas" untuk memper-

baiki perekonomiannya. Namun *Baker Plan* ini tidak bisa dilaksanakan.

Karena kegagalan *Baker Plan* itu kemudian muncul inisiatif dari Menteri Keuangan berikutnya, Nicholas Brady (Maret 1989) dengan usahanya yang baru. Brady menyatakan bahwa untuk mengatasi masalah krisis utang, maka suatu "operasi" harus dilakukan dengan memotong (mengikhlaskan) sebagian utang dari negara-negara miskin. Pertimbangannya adalah bahwa negara-negara pengutang yang tidak akan mampu membayar kembali utang-utang komersialnya. Bahkan andaikata diberikan waktu pembayaran yang lebih lama. Terdapat paling tidak 39 negara yang dipertimbangkan akan dimasukkan dalam program *Brady Plan*. Tetapi dilakukan evaluasi atas kemajuan perekonomiannya, maka tinggal sejumlah negara yang masuk dalam program, antara lain Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Meksiko, Filipina dan Venezuela. Namun, program penghapusan sebagian utang negara miskin itu nampaknya juga tidak berlanjut.

Indonesia sendiri meskipun mempunyai utang yang tidak sedikit, tetapi tidak pernah masuk dalam hitungan. Hal ini karena pengolahan utang luar negeri yang dianggap baik. Tetapi, pemerintah Indonesia nampaknya yakin bahwa

cara Meksiko itu tidak perlu dilakukan. Penderitaan rakyat akibat besarnya beban bunga dan cicilan yang menimbulkan krisis nampaknya belum cukup meyakinkan pemerintah untuk minta belas kasihan dari dunia.

Persoalan *Debt Service Ratio*

Dari sisi likuiditas dengan menggunakan rambu *DSR (Debt Service Ratio)*, sejak delapan tahun terakhir juga sudah melampaui angka 30. Namun, seperti halnya dengan swasta, pemerintah terus saja menerabas rambu tersebut, meskipun selalu diingatkan oleh hampir semua ekonom. *Debt Service Ratio (DSR)* adalah ukuran umum yang sering dipakai untuk menimbang kemampuan suatu negara dalam menanggung beban utang. Ukuran ini menunjukkan beban utang yang harus dibayar dibandingkan dengan ekspor yang bisa dilakukan oleh suatu negara. Apabila peningkatan utang LN tidak diimbangi dengan meningkatnya kemampuan ekspor maka *DSR* akan meningkat. Masalah *DSR* yang sudah melampaui ambang bahaya yang tidak disepakati sudah diperingatkan oleh berbagai kalangan dalam tahun-tahun terakhir, karena angka 30 adalah angka yang dianggap sebagai bahaya.

Adanya ukuran baru menunjukkan konsep *DSR* kurang tetap dan terlalu longgar karena pembagi-

nya adalah nilai ekspor. Sedangkan pembagi yang lebih realistis adalah ekspor netto, yaitu nilai ekspor minus impor (Tim FE UGM, 1995). Dengan konsep baru tentulah angka DSR akan jauh lebih tinggi mengingat ekspor netto kita yang relatif kecil tercermin dalam neraca perdagangan, atau bahkan ada kecenderungan negatif yang membesar dalam hitungan transaksi berjalan.

Namun, untuk saat ini tak perlu dengan ukuran yang lebih realistik itu, karena dengan ukuran DSR konvensional saja ternyata angkanya sudah tinggi. Akan tetapi, ekonomi Indonesia nampaknya ekonomi bandel, karena dalam keadaan seperti itu toh Indonesia tetap tenang-tenang saja.

MENGAPA UTANG MENJADI MASALAH?

Dalam awal tulisan ini telah dikemukakan bagaimana utang itu amat mendesak bagi negara negara miskin karena adanya "problem dua jurang" (*two gaps problem*). Masalahnya kemudian adalah, mengapa pada akhirnya utang luar negeri telah menjerumuskan negeri ini dalam krisis yang berkepanjangan? Krisis ekonomi atau krisis utang sebenarnya tidak akan timbul sekiranya utang digunakan untuk aktifitas produktif sebagaimana niat semula.

Namun demikian mengingat perkembangan industrialisasi sendiri sering diwarnai dengan mentalitas perburuan rente ekonomi (*rent seeking society*), yaitu mentalitas dagang (bukan sebaliknya mentalitas yang menekuni industri agar efisien dan tangguh). Hal ini akhirnya memunculkan kinerja ekspor yang tidak baik. Cicilan utang yang seharusnya bisa dilakukan dengan devisa yang didapatkan dari ekspor pada akhirnya tidak bisa dilakukan dengan baik, menyebabkan perburuan dollar semakin meningkat.

Utang luar negeri sering digunakan untuk tujuan yang "bohong-bohongan", sehingga industri yang ada tidak mampu bersaing dengan produk dari impor. Impor semakin meningkat dan sebaliknya ekspor tidak mudah digenjut. Kebutuhan dollar untuk membayar utang luar negeri berpacu lebih cepat, sementara dari sisi lain *supply* dollar tidak memadai karena tidak adanya peningkatan pendapatan dari ekspor. Sebagai akibatnya, nilai rupiah semakin terpuruk.

Dengan kata lain bisa dikatakan bahwa terjadinya akumulasi utang luar negeri terjadi tanpa diikuti dengan kemampuan untuk membayar kembali (*repayment capacity*) atas utang yang telah dibuat. Proyek-proyek yang dibiayai oleh utang luar negeri sering tidak mempunyai justifikasi ekonomi

(Arief, 1995). Pembiayaan proyek dilakukan dengan utang luar negeri tidak berkaitan dengan pertimbangan ekonomi melainkan pertimbangan subyektif elit kekuasaan. Akibatnya adalah lemahnya kaitan antara pinjaman yang diterima dengan peningkatan kapasitas mengembalikan kembali utang. Kepentingan ekonomi dari elit kekuasaan lebih menentukan dibandingkan dengan kepentingan ekonomi nasional.

Perilaku para elit kekuasaan di negara negara sedang berkembang seringkali korup dan mengandung unsur penyalahgunaan kekuasaan dalam mengelola sumber sumber keuangan internasional yang merupakan pinjaman dari luar negeri. Proyek yang dihasilkan dari pertimbangan tersebut adalah proyek yang tidak mempunyai kaitan dengan peningkatan kapasitas produksi riil sehingga tidak menimbulkan kapasitas pembayaran kembali secara mandiri. Ketiadaan kapasitas pengembalian inilah yang merupakan awal dari krisis.

UTANG UNTUK RAKYAT

Sampai saat ini secara akumulasi Indonesia telah berhutang sebesar US\$ 140 milyar lebih utang luar negeri milik swasta dan pemerintah, yang masing-masing mengambil porsi yang kira-kira sama. Akibat dari kewajiban itu,

perburuan dolar AS tentu makin kuat. Bukan saja perburuan oleh swasta juga oleh pemerintah. Dalam pertemuan Paris Club perburuan oleh pemerintah sedikit bisa ditunda (hanya penundaan) dengan penjadwalan kembali pembayaran utang untuk masa yang sebenarnya relatif pendek.

Dalam kaitan ini para konglomerat telah mengatakan tidak akan minta pengalihan pembayaran utang kepada rakyat. Benar, swasta menjamin untuk membayar kembali utang tanpa melibatkan rakyat, seperti pemerintah tidak mungkin memrasukkan pos penerimaan "gotong royong" dalam RAPBN. Namun dalam sistem neraca pembayaran, peningkatan utang luar negeri berarti meningkatkan pembayaran cicilan. Selanjutnya ini akan menyebabkan kecenderungan *net transfer* negatif yang tidak bisa dibiayai dengan rekening transaksi berjalan mengingat transaksi berjalan yang kecil (dan bahkan negatif). Konsekuensinya, dalam pemerintah mencari devisa lewat utang luar negeri.

Utang luar negeri pemerintah akan meningkatkan cicilan utang dan bunga dalam RAPBN yang merupakan komponen dari anggota rutin. Peningkatan anggaran rutin berarti menurunkan anggaran pembangunan dalam APBN. Penurunan kemampuan membangun

tidak lain berarti menurunkan aktivitas pembangunan bagi rakyat. Fischer menyebutkan terjadinya paradoks yang dialami oleh negara negara yang mengalami krisis utang luar negeri (*debt crisis*), di mana utang baru yang dibuat oleh pemerintah negara itu setiap tahunnya lebih kecil dibandingkan dengan jumlah cicilan dan pembayaran bunga yang setiap tahun harus dibayarkan atas utang utang luar negerinya. Atau dengan kata lain utang baru hanyalah sekedar untuk membayar bunga dan cicilan utang luar negerinya.

Di samping utang harus ditanggung oleh rakyat lewat beban APBN, beban itu juga akan tampak pada investasi yang bisa dilakukan oleh pemerintah. Karena aliran modal masuk (penerimaan pembangunan atau utang baru, Rp 32,2 triliun) lebih kecil dari aliran keluar (cicilan dan bunga piutang kepada luar negeri, Rp 39,7 triliun), berarti terdapat aliran investasi ke luar negeri dari modal di Indonesia.

Tentu para konglomerat benar ketika mengatakan bahwa swasta sama sekali tidak akan lepas tangan dengan meminta rakyat menalangi utang mereka. Hal yang sama tentu dikatakan oleh pemerintah bahwa pemerintah sama sekali tidak akan membebani rakyat dengan ikut menanggung utang. Tidak akan ada

pos penerimaan dalam RAPBN berupa "gotong royong" untuk membayar utang maupun mekanisme lain yang langsung menyentuh rakyat. Besarnya utang swasta, jelas, menjadi penyebab. Namun "kebandelatan" pemerintah dalam melanggar "norma-norma" utang selama ini jelas ikut menggerogoti devisa yang akumulasinya menyebabkan depresiasi rupiah atas dolar AS. Bagaimanapun 200 juta orang lebih yang harus menalangnya.

SOLUSI PENJUALAN BUMN

Berbagai perbincangan mengenai utang luar negeri berikut kekhawatiran dalam membayar kembali selalu muncul. Apabila dilihat dari nilai cicilan utang dan bunga per tahun yang kira-kira sama dengan utang luar negeri yang baru, menimbulkan kesan utang luar negeri ibarat upaya menggali lubang yang lain. Apabila ditambah dengan Yendaka yang cenderung memperbesar nilai utang luar negeri yang mesti dibayar ketimbang meningkatnya ekspor Indonesia, menambah keprihatinan atas struktur APBN. Atas semua persoalan itu, pemerintah berkali-kali menegaskan bahwa saat inipun, kalau mau, Indonesia bisa menutup semua utang luar negeri sekaligus. Caranya dengan menjual BUMN yang mempunyai aset yang cukup besar.

Menjual aset BUMN untuk menutup utang LN memang ditemukan nalar (*reasoning*)-nya sepanjang perkembangan BUMN itu memang berlangsung seiring dengan perkembangan utang, dalam arti utang LN selama ini memang dikelola dengan cukup rapi sehingga kinerjanya tercermin dalam peningkatan aset BUMN. Dalam hal semacam ini, maka solusi tetap masih dalam kerangka konvensional. Namun, kalau tidak, antara lain bisa berarti membiayai ketidakefisienan dengan aset negara, dan akan menunjukkan solusi yang tidak konvensional.

Sejauh mana Indonesia telah efisien dalam membelanjakan setiap dolar AS yang diterima, itulah yang selalu membuat untuk koreksi diri. Semua ini sebenarnya mengacu kepada kaidah umum: sepanjang utang digunakan dengan produktif, utang berapa pun tidaklah menjadi masalah.

Upaya untuk menutup utang LN dengan aset BUMN itu kini mulai dijalankan. Menkeu menegaskan bahwa pemerintah mempercepat pembayaran (*prepayment*) utang luar negeri kepada Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia yang bunganya di atas 10 persen. Sumber uangnya adalah dari penjualan saham dua BUMN, yaitu PT Tambang dan PT Telkom. Demikian pula penjualan

aset BPPN maupun BUMN kepada investor asing, seperti PT TELKOM, BCA dan Semen Gresik.

KEJUTAN EKSTERNAL SEBAGAI SOLUSI

Utang luar negeri masih selalu dianggap satu-satu jalan untuk bisa membangun, yang tanpa itu kita serasa tak mampu. Sejumlah pengamat sebenarnya memberikap alternatif pengganti utang luar negeri dengan penanaman modal asing, sesuatu yang tidak akan membebani anggaran negara. Hal ini dimungkinkan mengingat pembiayaan jenis itu dalam tiga tahun terakhir cukup pesat. Penanaman modal langsung yang memang sekarang lebih diberi keleluasaan, merupakan langkah substitusi utang yang tidak membebani APBN. Namun selama masih ada donor yang mau, nampaknya kita akan tetap mencoba mendapatkan pinjaman luar negeri.

Namun demikian dari "sejarah" sebenarnya bisa dilihat bahwa arah dan strategi pembangunan di Indonesia sebenarnya juga dipengaruhi oleh kejutan eksternal (*external shocks*) yang sesuai terjadi. Karena itu benar-benar telah membuat Indonesia kecut, tetapi akhirnya menyadarkan bahwa Indonesia sebenarnya mampu melakukan

sesuatu yang sebelumnya dianggap tak mungkin dan sering memberikan arahan pembangunan yang lebih baik atau membawa berkah tersembunyi (*blessing in disguise*). Kebangunan ekonomi Indonesia tahun 1970-an tak bisa dilepaskan dari kejutan eksternal. Tanpa diduga, ada perang Arab-Israel yang melambungkan harga minyak akibat embargo dari OPEC. Bagi Indonesia, hal ini justru merupakan "rejeeki nomplok" (*oil bonanza*) yang membuat pertumbuhan ekonomi Indonesia amat mengesankan. Berbagai prasarana ekonomi dan sosial bisa dibangun akibat dari kejutan eksternal itu.

Lalu apakah Indonesia sekarang sedang menunggu kejutan berikutnya? Terlalu berani jika bangsa Indonesia hanya berdoa (mengharap) agar tiba-tiba, entah karena apa, misalnya, banyak donor yang tidak lagi mampu atau mau memberi utang pada Indonesia. Terlalu ngeri untuk dibayangkan terjadi. Tetapi, sebenarnya terlalu penakut untuk menghindari dari kemungkinan-kemungkinan itu. Sejarah telah mengajarkan kepada Indonesia, bahwa Indonesia mampu mengatasi masalah kritis, kalau *toh* hal itu harus terjadi. Kejutan eksternal seringkali, meskipun amat pahit, ternyata amat berguna.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Sritua. (1999). "Utang Luar Negeri dan Investasi Asing: Mitos dan Fakta", *Jurnal WACANA*, VIII.
- Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia*, berbagai edisi.
- LIPI. (2001). "Indonesia Menapak Abad 21", *Kajian Ekonomi*, LIPI, Jakarta.
- Sicatt, Gerardo P & HW Arndt. (1991). *Ilmu Ekonomi Untuk Konteks Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Todaro, Michael P. (1988). *Economic Development in the Third World*, Longman New York.
- Winters, Jeffrey. (1999). "Kejahatan utang Luar Negeri", *Jurnal WACANA*, VIII.