

# Utang Luar Negeri Indonesia: Implikasi dan Manfaat dalam Pembangunan Nasional

Oleh : H. Soeharsono Sagir

## Pendahuluan

Pendanaan Pembangunan Nasional dalam PJPT I (1969/70 - 1993/94) dalam APBN menunjukkan, bahwa negara kita belum berhasil menggali sumber dana pembangunan dari dalam negeri (tabungan pemerintah), terjadi peningkatan ketergantungan sumber dana pembangunan dari utang luar negeri dalam Pelita IV secara mencolok; sebagai dampak kemerosotan harga minyak bumi, sedang dilain pihak penerimaan nonmigas (Pajak) belum dapat menjadi andalan. Baru dalam pelaksanaan Pelita V, terjadi pergeseran peranan pajak, penerimaan nonmigas yang cukup besar, hingga ketergantungan pada sumber bantuan luar negeri menurun secara bertahap.

Melihat performance penyediaan dana pembangunan dalam PJPT I, dan memproyeksikan pendanaan dalam PJPT II, yang akan lebih banyak membutuhkan pendanaan pembangunan identik dengan kebutuhan dana yang terus meningkat, sedangkan dilain pihak beban pembayaran utang luar negeri jatuh tempo semakin besar, maka tidak ada jalan lain selain upaya memacu penerimaan pajak sebagai sumber utama pendanaan pembangunan dalam

PJPT II; sehingga dalam PJPT II tidak termasuk perangkap utang atau gali lubang, tutup lubang. Mampu memenuhi kewajiban membayar utang jatuh tempo, tetapi selain pihak untuk kelanjutan pembangunan, diperlukan utang luar negeri yang semakin besar.

## Pengadaan Dana Pembangunan Nasional

Pengadaan dana pembangunan nasional dapat dikerahkan dari sumber dalam negeri dan luar negeri (internal dan external source).

## Pendanaan Dalam Negeri

Pendanaan dalam negeri pembiayaan pembangunan, bersumber pada:

- a. FISKAL atau APBN, tabungan pemerintah (Surplus Anggaran Rutin)
- b. Tabungan masyarakat (Private Saving) yang bersumber pada:

- Tabungan konsumen/RTK ( $Y - C = S$ )
- Tabungan perusahaan/RTP (Retained Profit, Laba Usaha yang tidak dibagikan)

Tabungan Konsumen dapat disalurkan sebagai sumber dana:

1. Melalui Bank dalam bentuk: Giro, Tabungan dan Deposito Berjangka;

---

Dr. H. Soeharsono Sagir, adalah Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Pajajaran Bandung.

merupakan sumber dana perbankan untuk menciptakan Kredit (Investasi dan Modal Kerja) atau disebut juga sebagai sumber Pananaman Modal Dalam Negeri (PMDN).

2. Melalui pembelian obligasi negara/perusahaan, sertifikat bank/ Bank Indonesia; sumber pembiayaan investasi dalam negeri.
3. Melalui pembelian Saham perusahaan Go Public, dapat merupakan sumber pendanaan sektor swasta (PMDN).
- c. Pembiayaan Defisit (Deficit Spending)

Pembiayaan pembangunan melalui penarikan "uang muka" Bank Sentral atau "mencetak uang," yang berdampak Inflasi; lawan defisit spending = Balanced Budget; "artificial balance budget" oleh karena defisit anggaran belanja ditutup/dipenuhi dari pinjaman luar negeri.

#### *Pendanaan Luar Negeri*

- a. G to G; dana pinjaman resmi pemerintah

pada pemerintah, atau pemerintah kepada lembaga/badan keuangan internasional

- b. G to P; dan pinjaman pemerintah pada sektor swasta di luar negeri; misalnya penjualan obligasi negara.
- c. P to P; dana pinjaman atau offshore loan/comercial loan, suku bunga didasarkan pada tingkat suku bunga LIBOR/SIBOR.
- d. Direct Investment (PMA) atau Risk Bearing Capital, masuknya Investasi Asing (PMA) secara langsung.
- e. Joint Venture (Perusahaan Patungan) antara penanam modal asing (PMA) dan pengusaha nasional (PMDN).

#### **Pendanaan Pembangunan APBN PJPT I dari Utang Luar Negeri**

Realisasi pendanaan pembangunan dalam PJPT I dalam APBN, dapat dilihat dalam Tabel 1, sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Realisasi Pendanaan Pembangunan APBN Dalam PJPT I**  
**(dalam milyar Rupiah)**

Sumber	Pelita I	Pelita II	Pelita III	Pelita IV	Pelita V
1. Tabungan Pemerintah	569	5.832	23.740	21.946	52.216
2. Utang L.N.*)	709	3.316	10.406	28.952	50.381
3. Total	1.278	9.148	34.146	50.898	102.597
4. pCt Sumberdana					
- Dalam negeri	44,5	63,7	69,5	43,1	50,9
- Utang L.N.	55,5	36,3	30,5	56,9	49,1
5. Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Total Dana Pembangunan PJPT I			198.067	100 pCt	
- Tabungan Pemerintah			104.303	52,7 pCt	
- Tabungan Luar Negeri			93.764	47,3 pCt	

Sumber : Nota Keuangan Negara / RAPBN 1995/96; diolah kembali.

\*) - Pos Penerimaan Pembangunan APBN.

- Defisit Belanja Pembangunan.

Dari *tabel 1*, terlihat bahwa investasi pembangunan yang bersumber dalam negeri (tabungan pemerintah), yang digariskan GBHN, bahwa pembangunan harus mampu dibiayai dari sumber dalam negeri, sedang sumber dari luar negeri sebagai pelengkap, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam PJPT I, terlihat kemampuan pendanaan yang berhasil digali dari dalam negeri dalam Pelita I s/d III; terjadi bukan hanya peningkatan dana investasi dari Pelita II dibanding Pelita I dan Pelita III dibanding Pelita II, dengan ketergantungan pada utang yang menurun dalam pCt, walaupun absolut meningkat.
2. Pelaksanaan Pelita IV, walaupun terjadi peningkatan pendanaan investasi, tetapi pendanaan terbesar berasal dari bantuan luar negeri (utang) yang menunjukkan pCt lebih besar dari 56 pCt, dengan kata lain sumber dana dari luar negeri tidak lagi merupakan pelengkap, sesuai dengan ketentuan atau arahan GBHN.
3. Nilai investasi pemerintah selama PJPT I, menunjukkan bahwa pendanaan pembangunan PJPT I, bersumber dana dalam negeri (internal) dan luar negeri (external, pinjaman) berbanding angka 52,7 : 47,3pCt.
4. Melihat perkembangan harga minyak yang tidak menguntungkan sejak Pelita IV, maka dalam PJPT II, pemerintah harus berupaya agar tidak menggantungkan pada sumber migas maupun dari sumber bantuan luar negeri; terutama penerimaan pajak, sebagai sumber utama tabungan pemerintah.

## Implikasi Utang Luar Negeri PJPT I, beban PJPT II

Utang resmi/pemerintah selama PJPT I yang bersifat jangka panjang, bunga rendah dan memperoleh grace period, bebas dari kewajiban angsuran dan bunga, ternyata tidak dapat dinikmati sesuai dengan apa yang diharapkan, terutama sebagai dampak Yendaka atau kemerosotan nilai tukar US\$ terhadap Yen, sedang dilain pihak nilai tukar Rupiah merosot terhadap US\$.

Jika pada tahun 1985, Indonesia memperoleh utang lunak dari Jepang senilai US\$ 1 milyar (Yen 252,5 milyar), sebagai dampak Yendaka maka nilai nominal utang pada Jepang pada bulan April 1995 telah membengkak menjadi  $(252,5/79,75) \times (1 \text{ milyar} = \text{US\$ } 3,16 \text{ milyar}$  atau dalam nilai rupiah = Rp 1.100 milyar (1985), nominal tahun 1995 =  $3,16 \text{ milyar} \times \text{Rp } 2.230 = \text{Rp } 7.046,8 \text{ milyar}$ .

Oleh karena pada umumnya utang luar negeri sudah saatnya jatuh tempo dan harus kita bayar angsuran plus bunga (debt service) dalam PJPT II, dampaknya terlihat dari semakin besarnya kewajiban membayar utang, baik dalam beban belanja rutin APBN maupun dalam Neraca Pembayaran yang terlihat dalam pos neraca Jasa (untuk beban bunga) maupun dalam Transaksi Modal (beban angsuran pokok).

Gambaran perkembangan debt service yang menjadi beban belanja rutin APBN, dapat dilihat dalam tabel 2, baik dalam realisasi Pelita V maupun angka APBN 1994/1995 dan 1995/1996 (Pelita VI) yang menunjukkan beban maupun jumlah yang semakin besar dengan pCt rata-rata diatas 40 pCt dari belanja rutin.

**Tabel 2.**  
**Perkembangan Debt. Service, beban Belanja Rutin Pelita V dan VI**  
**(dalam milyar Rupiah)**

Pengeluaran	Pelita V					Pelita VI	
	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95 (APBN)	1995/96 (APBN)
Rutin	24.331	29.998	30.228	34.031	38.799	42.350,8	47.240,7
Debt Service*]	11.790	13.145	13.434	15.217	17.287**]	17.652,8	17.896,1
pCt Debt Service	42,45	43,82	44,44	44,71	44,20	41,7	37,9
Bantuan LN	9.429	9.905	10.409	10.716	10.372	10.012	11.759
Debt Service	- 11.790	- 13.145	- 13.434	- 15.217	- 17.287	- 17.652,3	- 17.896,1
BLN [net]	- 2.379	- 3.240	- 3.025	- 4.501	- 6.915	- 7.640,3	- 6.137,1

Sumber : Nota Keuangan Negara / RAPBN 1995/96; diolah kembali

\*] Bunga dan Cicilan Utang LN.

\*\*] Angka APBN Rp. 16.426.milyar; dampak depresiasi Rupiah.

Sebagai dampak Yendaka, maka realisasi debt service 1994/1995 maupun 1995/1996, tidak mungkin sebesar perkiraan APBN (butir 5, Pelita VI), hingga beban debt service dalam belanja rutin akan lebih tinggi.

Karena utang luar negeri untuk pembiayaan investasi pembangunan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah (sebagian besar soft loan) tetapi juga oleh sektor swasta (offshore loan, berjangka pendek dan suku bunga tinggi), maka Debt Service Ratio (DSR) atau nisbah antara kewajiban membayar angsuran utang pokok plus bunga jatuh tempo dengan nilai total ekspor yang menjadi beban makro-nasional, tidak hanya dihitung dari Debt Service resmi/pemerintah tetapi harus digabung dengan Debt Service Swasta.

Dalam tabel 3, dapat dilihat perkembangan depresiasi US\$ terhadap valuta negara lain ( negara donor Indonesia/IGGI-CGI), yang menunjukkan pula

depresiasi Rupiah baik terhadap US\$ maupun Yen. Sebagai dampak depresiasi US\$ terhadap negara donor maka Debt Service yang menjadi beban belanja rutin (Tabel 2) maupun Neraca Pembayaran (Neraca Jasa/bunga dan Transaksi Modal/angsuran pokok) akan terus meningkat.

Tabel 4, menunjukkan perkembangan Debt Service Total ekspor dan tingkat DSR Indonesia selama delapan tahun (1986-1994); tanpa kemampuan untuk menggalakkan ekspor nonmigas yang sesuai dengan kenaikan Debt Service; angka DSR akan tetap menunjukkan lampu merah (>30 pCt).

Tabel 5, menunjukkan posisi utang luar negeri Indonesia baik utang resmi/pemerintah maupun utang swasta.

Tabel 6, menunjukkan pCt posisi utang luar negeri Indonesia pada negara anggota IGGI/CGI, dengan jumlah utang terbesar dalam pCt pada Jepang.

Tabel 3.

**Perkembangan nilai tukar US \$ terhadap Valuta lain dan Rupiah;  
Yen Jepang terhadap Rupiah**

Akhir Maret [ 1 ]	Pound Inggris [ 2 ]	Franc Perancis [ 3 ]	Yen Jepang [ 4 ]	Mark Jerman [ 5 ]	Gulden Belanda [ 6 ]	Rupiah Indonesia [ 7 ]	1 Yen/ Rupiah [ 8 ]
1984/85	0,8045	9,4270	252,50	3,0930	3,4820	1.100	4,36
1985/86	0,6733	7,1325	179,60	2,3175	2,6130	1.130	6,29
1986/87	0,6231	6,0130	145,80	1,8051	2,0380	1.645*]	11,28
1987/88	0,5320	5,6250	125,40	1,6593	1,8630	1.710	13,63
1988/89	0,5921	6,3945	132,05	1,8927	2,1350	1.750	13,25
1989/90	0,6087	5,6980	157,20	1,6944	1,9080	1.870	11,90
1990/91	0,5672	5,8160	141,00	1,7170	1,9339	1.947	13,80
1991/92	0,5750	5,5675	133,20	1,6427	1,8489	2.017	15,14
1992/93	0,6795	5,9090	104,00	1,7365	1,9426	2.115	19,65
1993/94	0,6699	5,7400	98,00	1,6736	1,8850	2.175	23,50
1994/95							
8 Maret 1995/96	0,6295	4,9481	88,75	1,4610	1,5432	2.230	24,65
20 April**] Depresiasi dalam pCt			79,95			2.235	26,00
	21,7	47,5	64,85	52,7	55,7	102,7	465,3

Sumber : Laporan Tahunan Bank Indonesia 1994/95, RAPBN 1995/96 Kompas, 9 Maret 1995

\*] Pasca Devaluasi Rupiah 12 Sept. 1986

\*\*] data terakhir; Kompas 21 April 1995

**Keterangan :**

Kolom [ 2 ] s/d [ 6 ], depresiasi US terhadap Valuta lain

Kolom [ 7 ] dan [ 8 ], depresiasi Rupiah terhadap US \$ dan Yen.

**Utang Luar Negeri Indonesia, dampak YENDAKA :**

1. 1984/85	US\$ 1 Milyar = Yen 252,5 milyar	= Rp. 1.100	milyar
2. 1994/95	= $[252 / 88,75] \times 1$ milyar	= US \$ 2,845	milyar
3. 1994/95, dalam nilai Rupiah	= 2,845 x 2.230 milyar	= Rp. 6.344,35	milyar

**Tabel 4.**  
**Perkembangan Debt Service, Total Ekspor dan DSR**  
**(1986 - 1994, dalam milyar US \$ dan pCt)**

Tahun	Debt Service		Total Ekspor	DSR		Total Hutang Bank Dunia **]	
	Resmi*]	Bank Dunia		Resmi	Bank Dunia	[kumulatif]	
	(1)	(2)		(4)	(5)	(6)	
1986	4,694	5,99	16,04	29,24	37,3	40,07	-
1987	5,679	7,00	18,92	30,00	37,0	49,74	9,67
1988	6,965	8,64	21,47	32,42	40,2	51,42	1,68
1989	6,845	9,05	25,58	26,74	35,4	53,49	2,07
1990	6,645	9,70	31,20	21,30	31,1	67,01	13,52
1991	7,112	10,78	33,03	21,53	32,6	76,11	9,10
1992	8,415	11,71	36,50	23,05	32,1	84,39	8,28
1993	8,762	11,85	37,21	22,98	31,8	90,00 +]	5,61
1994							
++]	8,762	12,50	39,20	22,34	31,9	96,00	6,00

Sumber : H. Soeharsono Sagir, Kuliah Ekonomi Indonesia 1994/1995.

\*] Debt Service Pemerintah (beban APBN).

\*\*] World Debt Tables, World Bank 1994.

+ ] Angka perkiraan H. Soeharsono Sagir.

Keterangan kolom :

- [ 1 ] angsuran pokok plus bunga yang menjadi beban Fiskal
- [ 2 ] angsuran utang fiskal plus utang swasta [offshore loan]
- [ 3 ] nilai ekspor komoditi migas dan nonmigas
- [ 4 ] DSR resmi / utang fiskal = [ 1 ] : [ 3 ] x 100 pCt.
- [ 5 ] DSR Bank Dunia [hutang fiskal plus swasta] = [ 2 ] : [ 3 ] x 100 pCt.
- [ 6 ] Total hutang resmi / fiskal dan Swasta, kumulatif.

**Tabel 5.**  
**Hutang Luar Negeri Resmi / Pemerintah**  
**[ per 30 Juni 1994, dalam US \$ ]**

Jenis Hutang	Nilai	Juta	Milyar
1. Hutang Bilateral	22.263.211.977	22.263,212	22,26
2. Hutang Multilateral	18.584.264.630	18.584,265	18,58
3. Hutang Komersial	2.904.078.949	2.904,079	2,90
4. Leasing	1.368.912.554	1.368,912	1,37
5. Obligasi	99.000.000	99,000	0,01
6. Pinjaman lama (orde lama)	875.305.369	875,305	0,87
<b>J u m l a h</b>	<b>59.463.173.399</b>	<b>59.463,173</b>	<b>59,46</b>

Sumber :  
 Menkeu, RAKER Komisi VII DPR - RI.  
 KOMPAS, 16 Sept. 1994

Catatan :  
 Total hutang luar Negeri US \$ 89,3 milyar 100 pCt  
 1. Pemerintah US \$ 59,4 milyar 66,5 pCt  
 2. Swasta US \$ 29,9 milyar 33,5 pCt

**Tabel 6**  
**Persentasi Hutang Luar Negeri Indonesia, Menurut Negara Sumber / Asal Hutang.**

Sumber/ Negara	pCt	Posisi 1994 *] [ dalam milyar US \$ ]
96 milyar		
<b>I. Bilateral</b>	<b><u>58,9</u></b>	<b><u>56,54</u></b>
1. Jepang	40,4 pCt	38,78
2. Amerika Serikat	5,3 pCt	5,08
3. Jerman (Barat)	4,2 pCt	4,03
4. Perancis	3,6 pCt	3,46
5. Belanda	2,4 pCt	2,30
6. Inggris	1,4 pCt	1,34
7. Austria	0,9 pCt	0,86
8. Australia, Canada dll	0,7 pCt	0,67
<b>II. Multilateral</b>	<b><u>41,1</u></b>	<b><u>39,46</u></b>
1. IBRD - World Bank	20,0	19,20
2. ADB (Asian Dev. Bank)	10,5	10,08
3. IDA	0,8	0,77
4. Lembaga Keuangan Internasional lainnya	9,8	9,41

Sumber: KOMPAS, 29 Maret 1995

\*]Perkiraan Tabel 4, H. Soeharsono Sagir.

Dari tabel 3 s/d 6, dampak Yendaka, Debt Service, Total, ekspor, DSR, Akumulasi utang dan besarnya pCt utang pada Jepang, dapat diajukan kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebagai dampak Yendaka (64,85pCt), sedang utang Indonesia terbesar pada Jepang (40,4 pCt); akan memberatkan posisi Neraca Pembayaran Indonesia maupun beban belanja rutin APBN dalam Pelita VI, apalagi jika Yendaka terus berlanjut.
2. Utang pada Inggris, Perancis, Jerman dan Belanda - walaupun uangnya appreciated terhadap US\$ - tidak terlalu berdampak berat bagi Indonesia, mengingat pCt pinjaman Indonesia

kecil/tidak berarti (lihat tabel 6)

3. Mengingat utang resmi, merupakan utang jangka panjang dengan suku bunga rendah; berbeda dengan utang swasta berjangka pendek, suku bunga komersial, maka beban DSR akan menjadi berat, jika total ekspor nonmigas tidak berhasil digalakkan, minimal empat kali angka Debt Service (Tabel 4, Kolom 3 dan 5).
4. Tanpa keberhasilan penggalakan ekspor nonmigas, yang berimbang dengan kenaikan Debt Service (dampak Yendaka) negara kita akan menghadapi masa "kritis" dalam APBN maupun Neraca Pembayaran selama Pelita VI.

## **Alternatif Pendanaan Pembangunan dalam PJPT II**

Bahwa manfaat utang luar negeri selama PJPT I, saya kira tidak seorangpun dapat menyangkalnya; terbukti dari performance yang dicapai dalam pertumbuhan ekonomi, perubahan struktur ekonomi dan terpuji sebagai salah satu negara berkembang yang berhasil dalam pertumbuhan ekonomi diatas rata-rata negara berkembang lainnya (World Bank Report, Sept. 1993 : Salah satu dari delapan negara "high performance economics in Asia, dalam tiga dasawarsa). Tetapi mengingat dampak Yendaka yang merugikan kepentingan negara kita yang mungkin masih berlanjut; sedang dilain fihak perkembangan harga minyak yang tidak menentu (uncertainty tinggi); nilai utang luar negeri kumulatif yang makin besar, Debt Service tinggi dan DSR sulit ditekan, selama nilai ekspor belum berhasil digalakkan, maka perlu kebijaksanaan alternatif pendanaan dalam Pelita VI dan selanjutnya dalam PJPT II.

Alternatif pendanaan tersebut, dapat digali dari sumber alam negeri melalui : penggalakan penerimaan nonmigas (pajak) dalam APBN, baik intensifikasi maupun ekstensifikasi; menjadikan pajak sebagai sumber utama penerimaan dalam negeri, sedang sumber non budgetair dapat digali dari penjualan saham (Go Public) BUMN, dan penggalakan sektor swasta (PMDN) melalui Go Public, tidak lagi mencari sumber pendanaan swasta dari kredit perbankan. Sumber dana luar negeri, digali dari direct investment (PMA), penjualan saham keluar negeri (Go International) dan

patungan (Joint venture antara PMDN dan PMA).

Jika pendanaan pembangunan dalam PJPT II, tetap berpola pada hutang luar negeri (pemerintah maupun swasta); dikhawatirkan akan terjadi kritis moneter, sebagai dampak Yendaka yang berlanjut. Dalam PJPT II Indonesia akan masuk dalam kelompok "debt trap" atau "gali lobang, tutup lobang", jika pola pendanaan pembangunan masih tetap dipertahankan seperti dalam PJPT I.

### **Catatan Akhir**

Dari apa yang telah dikaji dimuka, maka dapat kiranya sebagai catatan akhir, diajukan kesimpulan sebagai berikut:

1. Implikasi pendanaan pembangunan melalui utang luar negeri selama PJPT I; ternyata bermanfaat dalam mencapai pertumbuhan dan perubahan struktur ekonomi yang terpuji.
2. Dampak Yendaka dan perkembangan harga minyak yang tidak menentu telah berakibat besarnya Debt Service dan tekanan DSR yang semula tidak diperhitungkan.
3. Dalam PJPT II diperlukan adanya perubahan pola pendanaan dengan lebih menitik beratkan pada sumber dalam negeri (pajak) dan direct investment, penjualan saham (go international).
4. Tanpa perubahan dalam pola pendanaan pembangunan, dalam PJPT II Indonesia akan masuk dalam kelompok negara yang menghadapi "Debt Trap" atau kredit bermasalah (gali lobang, tutup lobang).