

Dapatkah Bantuan Luar Negeri Mendorong Pertumbuhan Ekonomi ?

Nano Prawoto
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
nanoprawoto@yahoo.com

Foreign debts made by least and less-developed countries, including Indonesia, have different impacts, either positively or negatively, on the economic growth of the countries. This is caused by various factors, such as economic structure, political economy, economic policy, wrong targets, mismanagement, interests of donor countries, and state intervention.

Keywords: foreign debts, impacts, economic growth, least and less-developed countries.

Pendahuluan

Kebangkitan pasar modal internasional dan stagflasi ekonomi pada era 1970-an, membuat bank-bank komersial Amerika, Eropa, dan Jepang memberikan pinjaman langsung kepada negara-negara berkembang. Pinjaman itu diberikan untuk membiayai proyek-proyek arahan negara dan strategi substitusi impor (pengembangan industri untuk melayani pasar domestik). Pinjaman penuh resiko itu disebarluaskan sebagai bantuan dari bank-bank negara-negara maju. Mereka menyebutkan bahwa negara-negara tidak akan bankrut menerima bantuan dengan suku bunga sangat rendah di tengah hiperinflasi tahun 1970-an, yang berarti suku bunga riil bukan hanya sekedar rendah, tetapi bahkan menjadi negatif. negara-negara yang tidak mau meminjam dengan kondisi tersebut, tentu saja akan dianggap bodoh karena menyia-nyiakan kesempatan. Akan tetapi di akhir dekade 1970-an, bantuan itu mulai menjadi petaka yang menyengsarakan negara-negara

peminjam di kemudian hari. Pada tahun 1979, *Federal Reserve*, untuk meniadakan hiperinflasi dunia dan mengembalikan pertumbuhan ekonomi membuat kebijakan menaikkan suku bunga. Keputusan tersebut menceburkan dunia ke dalam resesi yang parah. Negara-negara berkembang yang telah mendapat bantuan, tiba-tiba terbebani utang yang sangat besar karena meningkatnya suku bunga riil. Pendapatan luar negeri mereka menjadi turun karena dana digunakan untuk membayar utang yang semula mereka rasakan sebagai bantuan luar negeri. Bahkan, untuk menutupi utangnya, pemerintah mendatangkan utang baru dengan bunga yang semakin tinggi dan utang yang semakin besar, makin banyak uang yang melayang hanya untuk membayar utang pemerintah (Stiglitz, 2003, ditulis kembali oleh *Merza Gamal*, 2006)

Kajian Pustaka

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, pinjaman luar negeri merupakan hal

yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka pembiayaan pembangunan. Kebutuhan pembiayaan pembangunan demikian besar tetapi sumber dana dalam negeri masih relatif terbatas. Pinjaman luar negeri tersebut digunakan untuk menutupi selisih tabungan dalam negeri dengan investasi dan menutup kebutuhan devisa akibat selisih tabungan ekspor dan impor. Adanya pinjaman luar negeri memungkinkan pemerintah untuk meningkatkan pengeluaran lebih tinggi dari yang dapat dilakukan. Jika pinjaman tersebut dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya maka pinjaman tersebut akan memberikan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya jika tidak dialokasikan dan dikelola secara tepat, pinjaman luar negeri akan menimbulkan masalah terhadap manajemen ekonomi makro dalam bentuk beban pembayaran utang yang sangat tinggi.

Kebutuhan dana dalam pembangunan ekonomi pada umumnya berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Dana dari luar negeri dapat berupa penanaman modal asing (PMA) maupun berupa utang luar negeri. Kebutuhan akan modal asing dan utang luar negeri itu didasarkan atas adanya apa yang disebut dengan problem dua jurang (*two gap problem*), yang disebut model Chenery and Strout (1966). Problem tersebut adalah pertama, Jurang saving (*saving gap*). Negara sedang berkembang dengan pendapatannya yang rendah menyebabkan saving masyarakat rendah. Tetapi pada sisi lain negara tersebut membutuhkan pembangunan ekonominya yang tinggi dengan investasi yang besar-besaran. Sehingga ada gap antara kebutuhan tabungan sebagai sumber pendanaan dengan kebutuhan untuk investasi. Dengan demikian pada posisi seperti itu memang pembiayaan yang dibutuhkan dalam proses pembangunan

ekonomi negara berkembang, baik utang luar negeri maupun pembiayaan dari modal asing sangat diperlukan. Kedua, Jurang devisa (*foreign exchange gap*). Kebutuhan devisa untuk mengimpor sebagai barang modal untuk menggerakkan industri dalam negeri di negara sedang berkembang sangat tinggi, dilain pihak devisa negara terbatas karena ekspor pada umumnya masih relatif rendah. Dengan demikian untuk menutup kebutuhan devisa itu diperlukan adanya utang maupun penanaman modal asing (*William Easterly, 2003*).

Sebenarnya pinjaman luar negeri negara-negara miskin dan berkembang termasuk Indonesia memang sudah lama memperlihatkan tanda-tanda yang sangat mengkhawatirkan. Hal tersebut tercermin dari posisi pinjaman yang besar dan cenderung meningkat dari tahun ke tahun serta besarnya indikator beban pinjaman yang bahkan telah melampaui batas *warning indicator internasional*. Di Indonesia terjadi fenomena pergeseran struktur pinjaman luar negeri yang ditandai dengan meningkatnya pinjaman luar negeri pemerintah yang bersifat komersial, baik di pasar internasional maupun domestik, serta utang swasta secara signifikan. Pergeseran peranan pinjaman luar negeri pun telah terjadi, dari semula yang bersifat sebagai pelengkap dan bersifat sementara menjadi peranan sebagai sumber utama dalam pembiayaan pembangunan. Fenomena pergeseran struktur dan peranan pinjaman luar negeri tersebut berakibat pada tingginya tingkat akumulasi stok utang saat ini dan semakin beratnya beban cicilan pokok dan bunga (*debt service*) yang dipikul oleh masyarakat Indonesia. Sebagai akibatnya, banyak pihak berpikir bahwa Pemerintah Indonesia sebaiknya tidak perlu menambah utang baru dan bahkan dari sisi ekstrem berpendapat, kita tidak perlu berutang lagi

seperti dulu karena utang hanya menambah beban dan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian yang menjadi pertanyaan adalah apakah bantuan luar negeri atau utang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi atau justru sebaliknya, apakah utang hanya merupakan penghambat bagi pertumbuhan ekonomi?

Suatu negara dapat menjadi tergantung kepada utang luar negeri tidak terlepas dari persoalan ekonomi politik yang ada dalam perkembangan pembangunan negara itu. Dilihat dari sisi teoritis utang luar negeri sektor pemerintah bisa terjadi karena adanya tarikan dan dorongan. Teori yang mendasarkan kepada tarikan disebut dengan teori tarikan utang (*loan pull theory*) dan teori yang mendasarkan diri pada dorongan disebut dengan teori dorongan utang (*loan push theory*). Dengan menggunakan teori tarikan utang luar negeri, permintaan akan utang luar negeri terjadi karena memang ada permintaan yang dilakukan oleh pemerintah negara pengutang. Dalam hal ini ada dua kategori kemungkinan mengapa ada tarikan untuk berutang, yaitu (a) adanya permintaan akan utang luar negeri yang dilandasi oleh alasan ekonomi yang matang dan jelas terkait dengan proses peningkatan kapasitas produksi nasional, (b) adanya permintaan utang dari negara-negara berkembang tanpa dilandasi oleh perhitungan ekonomi (efisiensi) melainkan oleh faktor-faktor acak. Faktor random ini erat kaitannya dengan perilaku para elit kekuasaan di negara sedang berkembang yaitu perilaku korup, tidak bertanggungjawab dalam memanfaatkan utang luar negeri.

Dalam kategori kedua yang tidak melalui pertimbangan ekonomis sebenarnya juga termasuk didalamnya permintaan utang luar negeri yang terutama dimaksudkan untuk mempertahankan nilai tukar yang

tinggi sehingga impor barang konsumsi meningkat, serta dimaksudkan dengan mempertahankan cadangan devisa. Dua hal ini juga dimasukkan dalam kategori random yang tidak secara langsung berkait dengan peningkatan kapasitas produksi. Selain karena memang diminta oleh negara-negara sedang berkembang, peneliti seperti Mandel mengemukakan bahwa mengalirnya utang luar negeri dari negara-negara maju ke negara sedang berkembang bukan hanya karena permintaan negara pengutang, namun lebih dari itu merupakan desakan dari negara-negara yang mempunyai surplus petro dollar. Karena terdapat surplus dollar, maka surplus itu dengan berbagai cara dialirkan ke negara-negara sedang berkembang agar tidak menjadi dana yang menganggur di negara-negara maju.

Dari teori tarikan dan dorongan ini, akhirnya utang mengalir deras ke negara-negara sedang berkembang. Kalau dorongan dan tarikan itu rasional yang bisa meningkatkan kapasitas produksi nasional tentu merupakan hal yang ideal. Ada kebutuhan, ada pasokan. Namun yang sering terjadi adalah bahwa desakan dari negara-negara maju untuk mengalirkan kelebihan dana bertemu dengan tarikan permintaan yang tidak dilandasi oleh pertimbangan ekonomi, melainkan hanya untuk kepentingan para elit kekuasaan untuk mengeruk sebanyak mungkin keuntungan pribadi dan golongan.

Karena jalinan kepentingan itu maka banyak proyek di negara sedang berkembang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara ekonomis. Kolaborasi antara kreditor yang menyalurkan dananya yang menganggur dengan pejabat pemerintah yang mempunyai interes pribadi terjadi sehingga obyektivitas kelayakan proyek bisa dipertanyakan kerana tidak mempunyai justifikasi ekonomi. Kolaborasi antara kreditor yang ambisius (*loan pusher*) dengan pejabat

pemerintah pada akhirnya juga menyebabkan terjadinya pembengkakan nilai proyek (*mark-up*) yang dibiayai dengan pinjaman luar negeri. Kita Ingat kasus Balongan, Paiton dan kasus lainnya.

Perilaku elit kekuasaan dalam berutang itu pada akhirnya juga nampak pada bagaimana pengelolaan utang luar negeri penuh dengan rekayasa atas batas-batas yang secara umum dipakai sebagai acuan. Beberapa ambang bahaya yang selalu diperingatkan misalnya yang berkaitan dengan (a) *debt service ratio* (DSR), (b) dan ambang psikologis Mexico. *Debt service ratio* adalah ukuran umum yang sering dipakai untuk menimbang kemampuan suatu negara dalam menanggung beban utang. Ukuran ini menunjukkan beban utang yang harus dibayarkan dibandingkan dengan ekspor yang bisa dilakukan oleh suatu negara apabila peningkatan utang luar negeri tidak diimbangi dengan meningkatnya kemampuan ekspor maka DSR akan meningkat, sebaliknya bila peningkatan utang luar negeri diimbangi dengan kemampuan meningkatkan ekspor maka DSR akan menurun. *Debt Service Ratio* di Indonesia pada ambang batas, sebenarnya sudah terjadi sejak tahun 1984 dengan DSR sebesar 22%, jika menggunakan kriteria Bank Dunia tentu tahun itu Indonesia sudah memasuki wilayah utang yang berbahaya. Data tersebut tampaknya dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang signifikan, walaupun sejak tahun 2000 mengalami penurunan kembali.

Pembahasan

Bank Dunia menetapkan bahwa suatu negara dikategorikan sebagai negara pengutang berat (*severly indebted country*) jika negara yang bersangkutan memiliki *debt to GDP ratio* di atas 80 persen dan *debt to*

export ratio lebih besar dari 220 persen. Meskipun demikian, berbicara mengenai indikator, hal yang penting untuk diperhatikan adalah, bahwa *warning indicator* tersebut pada dasarnya bukan merupakan standar absolut dan kurang pas apabila dilihat dari sisi besaran nominalnya saja. Sebagai contoh, pada tahun 1997 *debt to export ratio* dan *debt to GDP ratio* masing-masing sebesar 207,3 persen dan 62,2 persen. Apabila dilihat dari rasio tersebut, Indonesia bukanlah tergolong *severly indebted country*. Akan tetapi, kedua indikator tersebut, bersamaan dengan kriteria lainnya, misalnya Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita-menyebabkan Indonesia masih termasuk dalam negara pendapatan menengah pengutang berat (*severly indebted middle-income country*). Di samping itu, Pemerintah Indonesia sendiri telah menetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 bahwa jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan daerah dibatasi tidak melebihi 60 persen dari PDB. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada indikator yang standar dalam hal ini. Yang lebih penting adalah memahami implikasi dari rasio tersebut ketimbang melihatnya dari nilai nominalnya saja.

Ukuran kedua yang dipakai adalah ambang Mexico. Ambang psikologis Mexico sering dijadikan ukuran lain untuk menentukan batas atas bagi utang yang diterima. Angka ini merujuk pada ambuknya ekonomi Mexico pada saat akumulasi utang luar negeri mencapai angka \$ 100 Miliar. Pada titik itulah Meksiko mengalami kehancuran dan terpaksa mengeplang atas utang-utangnya. Dengan demikian orang mengingatkan agar angka utang itu dijadikan batas kritis. Pada tahun 1994 akumulasi utang luar negeri Indonesia baik pemerintah maupun swasta telah mencapai \$ 101 miliar. Namun, inilah bandelnya batas yang menjadi

Tabel 1 : Indikator Ambang Batas Utang Luar Negeri Indonesia, Tahun 1996-2003

Indikator	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Kriteria Bank Dunia
DSR									
-Pemerintah	15,4	11,1	10,2	9,9	7,2	10,6	10,9	9,1	
-Swasta	20,5	33,4	47,7	46,9	33,9	30,8	22,2	24,7	
-Total	35,9	44,5	57,9	56,8	41,1	41,4	33,1	33,8	20
Rasio total utang terhadap ekspor	188,7	207,3	261,8	252,1	191,0	200,7	193,9	191,1	130- 220
Rasio total utang terhadap PDB	48,9	62,2	146,3	105,0	93,8	91,1	75,9	64,0	50 - 80

Sumber: diolah dari data/laporan Bank Indonesia

momok dalam manajemen utang dibanyak negara itu ternyata dilalui dengan biasa-biasa saja yang tidak ada kekawatiran sama sekali.

Perilaku utang yang berlebihan tersebut merupakan fenomena yang terjadi beberapa negara miskin di Asia, Amerika Latin, dan Afrika. Belitan utang yang demikian menyebabkan banyak negara mengalami kesulitan keuangannya. Beberapa upaya telah dilakukan oleh negara maju dalam upaya meringankan beban utang, seperti misalnya Mexico dengan program *Baker Plan* yaitu berupa tindakan memperpanjang masa pengembalian utang oleh negara miskin. Dengan memperpanjang tuntutan pembayaran kembali utang itu diharapkan negara-negara pengutang bisa bernafas untuk memperbaiki perekonomiannya. Namun rencana tersebut tidak dapat dilaksanakan seperti rencana. Dengan melihat kegagalan rencana *Baker Plan* tersebut kemudian menteri keuangan AS berikutnya, Nicholas Brady tahun 1989 menyatakan bahwa untuk mengatasi masalah krisis utang dilakukan operasi dengan memotong sebagian utang negara-negara miskin. Program tersebut diikuti oleh

39 negara yang dipertimbangkan dalam program Brady Plan. Tetapi setelah dilakukan evaluasi atas kemajuan perekonomian maka sejumlah negara yang masuk dalam tersebut antara lain, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Filipina, dan Venezuela (*Hudiyanto, 2002*).

Studi di negara miskin dan berkembang di Afrika, menunjukkan bahwa bantuan luar negeri mempunyai pengaruh yang signifikan pada peningkatan pendapatan masyarakat. Rata-rata bantuan luar negeri mempunyai andil rata-rata sampai 12,5 % dari *gross domestic product*-nya. Disamping itu bantuan luar negeri secara potensial memainkan peranan kunci untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di negara sedang berkembang di Afrika (*Pallage and Robe, 2001*). Terdapat dua referensi hasil studi pada bantuan luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi. Studi *pertama*, bahwa bantuan luar negeri dan masuknya modal asing cukup dan perlu dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi dinegara miskin dan berkembang. Mereka mengklaim bahwa terdapat hubungan positif antara bantuan luar negeri dan pertumbuhan ekonomi, karena bantuan luar negeri

melengkapi sumber daya domestik dan juga sebagai suplemen dari tabungan nasional. Sehingga bantuan luar negeri dapat menutup jurang devisa (*foreign exchange gap*). Selain itu juga menyediakan akses terhadap teknologi modern, managerial skill, dan juga diikuti dengan akses pasar luar negeri (Chenery and Strout, 1966 ; Papanek, 1973 ; Gulati, 1975 ; Gupta, 1975 ; Over, 1975 ; Levy, 1988 ; Islam, 1992). (*Hatemi-j And M Irandoust, 2005*).

Studi *kedua* menyatakan, bahwa bantuan dan modal asing mempunyai pengaruh signifikan dan negatif pada pertumbuhan ekonomi pada negara penerima. Menurut studi tersebut bantuan luar negeri dikonsumsi secara penuh dan sebagai pengganti daripada sebagai pelengkap pada sumber daya dalam negeri. Kemudian bantuan luar negeri mempunyai peran terhadap impor teknologi yang tidak sesuai, mendistorsi distribusi pendapatan domestik, dan mendorong adanya ketidakefisienan dan korupsi pemerintah di negara-negara sedang berkembang (Griffin, 1970; Griffin and Enos, 1970; Weisskoff, 1972a, b; Boone, 1994; 1996; Easterly, 1999).

Pada bagian lain, seri studi selanjutnya berargumen bahwa hubungan negatif antara bantuan luar negeri dan pertumbuhan ekonomi sebagai *outcome* dari faktor kebijakan ekonomi, intervensi negara, siklus bisnis, stabilitas aliran dana pada negara-negara penerima. Singh (1985) mempertimbangkan aktivitas regulasi pemerintah dan dia memberi konklusi bahwa intervensi negara pada ekonomi akan mempunyai pengaruh yang negatif pada pertumbuhan ekonomi dan secara statistik hubungan bantuan luar negeri dengan pertumbuhan ekonomi tidak signifikan. Burnside dan Dollar (2000), menemukan bahwa hubungan antara bantuan luar negeri dengan pertumbuhan ekonomi tergantung apakah

penerima sedang menggaungkan kebijakan ekonominya. Lensink dan Morrissey (2000), menganalisis bahwa terdapat ketidakpastian pengaruh bantuan pada pertumbuhan ekonomi pada negara sedang berkembang. Mereka menemukan bahwa dampak dari bantuan pada pertumbuhan sebagai fungsi dari tingkat dan stabilitas aliran bantuan itu sendiri.

Akhirnya, Pallage dan Robe (2001) menerangkan secara empiris, bahwa regulasi bantuan luar negeri negara sedang berkembang, ternyata mayoritas negara penerima bantuan sebagai sumber utama pendapatan yang mudah menguap, artinya terdapat problem serius jika bantuan luar negeri digerakkan tidak terarah maka menyebabkan pendapatan disposabel hilang dan berdampak pada pertumbuhan yang negatif. Literatur empiris lain yang menghubungkan antara bantuan luar negeri, pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, dapat dilihat pada Hansen and Tarp (2000), Burnside and Dollar (2000), dan Easterly (2003). Empiris yang baru seperti Chatterjee, Sakoulis, dan Turnovsky (2003), dan Chatterjee dan Turnovsky (2004) yang telah mengembangkan keseimbangan umum pertumbuhan (*growth framework*). Hasil studi mereka menunjukkan bahwa ada hubungan atau tidak bantuan luar negeri pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan tergantung dari karakteristik struktur ekonomi negara penerima bantuan (*Chatterjee and Turnovsky, 2006*).

Persoalan yang kemudian muncul pada negara-negara yang berutang besar (*highly indebted countries*) adalah bahwa utang yang semakin banyak dari tahun ke tahun menyebabkan negara tersebut menjadi tidak mampu menciptakan sumber-sumber pengembaliannya, sehingga cicilan utang dan bunga yang harus dibayarkan setiap tahunnya sangat amat memberatkan.

Dapatkan Bantuan Luar Negeri Mendorong Pertumbuhan Ekonomi?; Nano Prawoto

Tabel 2 : Perbandingan Penarikan Utang dan Pembayaran Cicilan Pokok dan Bunga di Indonesia, Tahun 1993 – 2004

Sumber : APBN dan PAN – Depkeu, diolah

Tahun Anggaran	Penarikan Pinjaman/Utang Luar Negeri (Tribun Rp)	Pembayaran Cicilan Pokok dan Bunga Utang Luar Negeri (Tribun Rp)	Total Utang (Juta US\$)
1993/1994	10,7	15,5	26,2
1994/1995	10,8	15,7	26,5
1995/1996	10,9	15,8	26,7
1996/1997	11,0	15,9	26,9
1997/1998	11,1	16,0	27,1
1998/1999	11,2	16,1	27,3
1999/2000	11,3	16,2	27,5
2000/2001	11,4	16,3	27,7
2001/2002	11,5	16,4	27,9
2002/2003	11,6	16,5	28,1
2003/2004	11,7	16,6	28,3
2004/2005	11,8	16,7	28,5

Demikian Utang Negeri (Tribun Rp) penculnya Utang Luar Negeri (Tribun Rp) yang pada akhirnya akan meng-

paradoks utang yang sebagaimana dikemu- (Tribun Rp) yang pada akhirnya akan meng-

kakan **Biaya Fisik Proyek** neto **Total Parkok** ha **Bunga** **Dang** nan itu sendiri. Data pada

pengutang terpaksa mengalami *negatif net* tabel 2, menunjukkan paradoks utang di In-

1993/1994 sebagai akibat dari timbulnya *negatif* donesia, bahwa penarikan utang baru sudah

1994/1995 sumber-sumber keuangan yang. Lebih cukup dalam lebih kecil jika dibanding

1995/1996 Fisher mengemukakan terjadinya dengan pembayaran cicilan pokok dan

1996/1997 paradoks yang dialami negara-negara yang bunga pinjaman 133.005

1997/1998 mengalami krisis utang luar negeri (da- Negara-negara yang mengalami *negatif*

1998/1999) 24,9 utang baru yang dibuat oleh *net-transfer* 54,52 15,88

1999/2000 pemerintah negara itu setiap tahunnya lebih 20,50 40,78 61,28

2000 kecil dibandingkan dengan jumlah cicilan 18,88 36,45 55,33

2001 dan bunga yang harus dibayarkan oleh 28,95 44,83 73,78

2002 negara atas utang luar negerinya. Sehingga 18,86 37,66 56,52

2003 beban cicilan dan bunga utang yang harus 23,25 39,35 62,60

2004 dibayarkan tersebut sangat mengganggu 24,88 41,74 66,62

2005 sistem keuangan (APBN) dalam negeri Akibatnya adalah utang luar negeri tidak

negara pengutang. Di Indonesia beban begitu berkorelasi dengan peningkatan

cicilan dan bunga utang menjadi beban pada kapasitas produksi nasional yang akhirnya

anggaran rutin pemerintah dalam APBN, kemampuan membayar utang (*repayment*

capacity) rendah. Perilaku elit kekuasaan di negara sedang berkembang sering korup dan selalu mengandung unsur penyalahgunaan kekuasaan dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan internasional yang merupakan pinjaman luar negeri. Ketidakkampuan pengembalian utang luar negeri itu yang akhirnya menimbulkan bencana ekonomi yaitu krisis ekonomi di negara tersebut, seperti halnya di Indonesia.

Keadaan seperti di atas memunculkan kritik yang dilakukan oleh beberapa ahli ekonomi pembangunan. Bauer dan Friedman mengkritik utang luar negeri sebagai cara membangun yang justru tidak mendorong pembangunan. Mereka berpendapat, bahwa pembangunan bisa dilakukan tanpa harus dengan melakukan utang luar negeri. Kritikan tersebut dipahami bahwa utang luar negeri sering hanya menjadi ajang perebutan diantara para birokrat sehingga sering terjadi friksi diantara mereka. Kritik lain adalah tujuan utang luar negeri untuk melakukan demokratisasi tidak pernah terlaksana, bahkan sebaliknya secara implisit utang luar negeri telah mengembangkan sosialisme mengingat konsekuensi dari pemberian utang adalah adanya sentralisasi dan pengawasan ketat dari pemerintah dan lembaga donor.

Permasalahan lain yang sangat krusial adalah tingginya beban cicilan dan bunga utang dalam permasalahan pinjaman luar negeri. Untuk itu diperlukan langkah penyelesaian pinjaman luar negeri Indonesia secara cepat dan fundamental. Selama ini penyelesaian yang sudah dilakukan oleh pemerintah meliputi beberapa item yaitu penjadwalan kembali utang melalui Paris Club I, II, dan III serta London Club untuk pinjaman luar negeri pemerintah serta *Jakarta Initiative*, *INDRA*, *Tim Penyelesaian Utang Luar Negeri Swasta*, *Inter-bank Debt Exchange*

Offer I dan II, serta *Trade Maintenance Policy* untuk program restrukturisasi pada pinjaman luar negeri swasta.

Program-program untuk meringankan utang negara-negara miskin tersebut tampaknya tidak berlaku untuk Indonesia. Sebenarnya Indonesia dari sisi jumlah utang luar negerinya tergolong negara pengutang besar, namun yang selama ini Indonesia disebut sebagai "*The good boy*" oleh negara-negara donor atau lembaga kreditor lainnya, maka program semacam itu kurang mendapat perhatian oleh pemerintah orde baru waktu itu. Barangkali dengan alasan harga diri bangsa dan sebagainya, Indonesia tidak pernah meminta pemotongan hutang oleh negara donor.

Penutup

Dari studi literatur di atas, menunjukkan bahwa utang luar negeri yang dilakukan oleh negara-negara miskin dan berkembang termasuk Indonesia, mempunyai pengaruh yang bervariasi, ada yang mempunyai pengaruh positif dan signifikan dan juga ada yang berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi negara-negara tersebut. Sehingga dapat diartikan bahwa utang luar negeri sebagian dapat mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara sebagian yang lain justru menghambat pertumbuhan ekonomi. Pengaruh ketidakpastian tersebut muncul karena banyak faktor lain yang mempengaruhi antara lain struktur ekonomi, ekonomi politik, kebijakan ekonomi yang salah, sasaran penggunaan utang yang salah arah, manajemen utang yang tidak baik, kepentingan negara donor, intervensi negara, siklus bisnis, stabilitas aliran dana pada negara-negara penerima dan sebagainya.

Penyelesaian masalah utang dapat dilakukan dengan upaya penjadwalan utang

melalui Paris Club bagi kebanyakan pihak dipandang hanya untuk menyelesaikan masalah dalam jangka pendek karena hanya dapat mengatasi masalah arus kas (*cash flow treatment*) dan tidak mencakup pengurangan stok utang (*stock treatment*). Ditambah lagi dengan dihentikannya program Dana Moneter Internasional (IMF) oleh pemerintah Indonesia, maka kesempatan untuk menjadwalkan kembali kewajiban pinjaman yang jatuh tempo melalui forum Paris Club menjadi tidak mungkin. Dengan demikian tekanan terhadap APBN untuk beban pembayaran utang pada tahun-tahun mendatang tetap masih tinggi. Oleh karena itu, alternatif solusi lain, seperti pemotongan utang (*debt haircut*), pertukaran utang dengan program pembangunan (*debt swap*) dan konversi utang (*debt conversion*) seperti penanggulangan kemiskinan, kesenjangan, lingkungan hidup, pendidikan, demokrasi dan lainnya yang sangat diperlukan Indonesia, yang tentu semua itu diperlukan negosiasi yang tidak mudah.

Dengan demikian, pembangunan yang berkelanjutan dinegara-negara berkembang hanya dapat dicapai jika sumber-sumber dimobilisasi dan ditransformasikan secara efisien menjadi kegiatan produktif yang tepat sasaran. Penciptaan sumber-sumber domestik sebagai alternatif dana pembangunan, juga sumber asing yang bersifat tidak mempunyai kewajiban mengembalikan seperti *foreign direct investment* (FDI), meningkatkan tabungan nasional dan menanamkan modal secara produktif pada sektor-sektor unggulan dan prioritas yang menjadikan tertutupnya *saving gap* dan *foreign exchange gap* yang biasanya melanda negara-negara berkembang dalam pembangunan ekonomi sekarang. ●

Daftar Pustaka

- Anonim, 1996, *Membangun Ditengah Pusaran Hutang*, Interfidie, Yogyakarta:Pustaka Pelajara.
- Anonim, 2006, *Cato Handbook for Congress, Policy Recommendations for The 108th Congress*, Washington DC:Cato Institute.
- Anonim, 2003, *Perekonomian Indonesia Tahun 2003*; Prospek dan Kebijakan, Jakarta: BAPPENAS.
- Chatterjee and Turnovsky, (2006), *Foreign Aid and Economic Growth : The Role of Flexible Labor Supply*, Journal of Development Economics XX 2006 XXX-XXX, Elsevier, 1-27.
- Didik J. Rachbini, (1995), *Resiko Pembangunan yang Dibimbing Utang*, Jakarta: Grasindo.
- Didik Susetyo dkk, (1977), *Kinerja Ekonomi Indonesia Selama PJP I*, Bandung: Penerbit Program Pasca Sarjana UNPAD.
- Easterly William, (2003), *Can Foreign Aid Buy Growth*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 17. Number 3 Summer.
- Hatemi J.,and Irandoust, (2005), *Foreign Aid Economic Growth : New Evidence From Panel Cointegrasi*, Journal of Economic Development, Vol. 30, Number 1, June, 71-80.
- Hudiyanto, (2002), *Ekonomi Politik, Ilmu Ekonomi & Studi Pembangunan*, Yogyakarta: FE UMY.

UNISIA, Vol. XXXII No. 72 Desember 2009

Mirza Gamal, (2006), *Bantuan yang Menyengsarakan*, Makalah, Tidak dipublikasikan.

Pallage, S. and MA. Robe, (2001), *Foreign Aid and The Business Cycles*, Review of International Economics 9.

