

Hutang Luar Negeri Pemicu Krisis Ekonomi Indonesia

Anwar Na'im

The multidimensional crisis in Indonesia today, is a real reflection of the government policy engineering, which fully relies on the foreign debt. This kind of crisis, therefore, can be seen as the implication of the implementation of the wrong economic policies as occurring in many developing countries.

Pendahuluan

Perpindahan dari era Orde Lama menjadi Orde Baru sekaligus terjadi perubahan kebijakan. Kebijakan Orde Baru yang menonjolkan kebijakan pembangunan karena terbatasnya persediaan anggaran dan untuk menopang kebijakan tersebut pemerintah harus pinjam ke luar negeri.

Sistem ekonomi pada awal Orde Baru sebenarnya dilakukan bukan berdasarkan sistem mekanisme pasar yang sehat dan betul-betul terbuka. Unsur perencanaan negara yang bersifat terpusat cukup menonjol sehingga pilihan-pilihan industri tidak berjalan berdasarkan signal-signal pasar, yang obyektif—rasional. Pola korporatisme (dan berlanjut menjadi kronisme) ikut menentukan dinamika perkembangan wajah dunia usaha dan ekonomi di Indonesia.

Ekonomi perencanaan tersentralisasi yang berkombinasi dengan jeratan

kelompok kepentingan di lingkaran pusat kekuasaan dan elite pemerintahan telah menjadi pola (*Patern*) utama dari desain kebijakan ekonomi. pola industri substitusi impor sangat menonjol sehingga efisiensinya tidak terwujud dengan baik dan optimal, seperti terlihat pada masalah inefisiensi beragam industri BUMN pada saat ini.

Dengan pola korporatisme ini, peluang ekonomi yang tersedia lebih mudah diakses bahkan sengaja ditujukan pada lingkaran kecil kelompok pengusaha, yang terkait erat dengan penguasa negara—dalam hal ini pemerintah Orde Baru. Ketiadaan aturan hukum ekonomi—seperti hukum persaingan—dan absennya kontrol wakil rakyat terhadap perburuan rente ekonomi telah menyebabkan terjadinya masalah keadilan publik dan distorsi luar biasa di dalam industri dan dunia usaha umumnya.

Kebijakan hutang luar negeri, yang dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, dengan ratusan bahkan ribuan proyek yang terlibat di dalamnya pasti tidak terhindarkan sebagai sasaran perburuan rente ekonomi. Jadi, pembuat disain kebijakan ekonomi bagaikan menciptakan mobil dengan "pedal gas" yang dapat dipacu dengan cepat. Perumpamaan itu dapat dilihat terlihat dari rekayasa pertumbuhan ekonomi yang cepat berbasis hutang luar negeri dan dilanjutkan dengan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan untuk mengejar "setoran" hutang.

Namun demikian, teknokrat para pembuat rancangan kebijakan ekonomi tadi lupa membangun sistem "rem" pengendali yang baik. Itu terlihat dari keacuhan untuk menciptakan institusi non ekonomi pendukungnya, peraturan yang mendukung keadilan ekonomi, dan sistem kontrol anggaran publik yang sehat, dari departemen atau dari industri yang menjadi instrumen penguasa telah menyebabkan rem pengendali rancangan sistem tersebut tidak pakem atau bahkan jebol sama sekali.

Akhirnya ekonomi Indonesia betul-betul masuk perangkap hutang yang menggiring ke jurang krisis moneter dan kemudian menular ke dalam seluruh sistem ekonomi, yang sebenarnya ringkih. Krisis multi-dimensi lanjutannya telah menyebabkan ongkos sosial-politik yang tinggi. Bahkan biaya kemanusiaan yang terjadi juga sangat luar biasa mahal dan terpaksa harus dibayar oleh bangsa ini, yang tidak mungkin tertutup dengan nilai tambah dari pertumbuhan yang tercipta selama ini.

Ekonomi pasar yang semu dilaksanakan dengan warna yang kuat dan sangat menonjol dalam proses pertumbuhan ekonomi pada masa itu. Oleh karena itu, tidak terhindarkan intervensi negara dalam berbagai bidang ekonomi. Hal ini utamanya terlihat dalam rancangan serta implementasi

APBN, yang syarat dengan ketergantungan terhadap hutang luar negeri tersebut.

Faktor hutang luar negeri dalam rancangan pembangunan ekonomi tersebut telah menyebabkan dampak negatif tidak hanya dari sisi teknis kemampuan membayar kembali, *negative outflow* dan *debt service ratio* yang melampaui batas wajar. Dampak desain kebijakan hutang luar negeri tersebut telah menyodok aspek-aspek nonekonomi, terutama kerusakan birokrasi, iklim usaha, perburuan rente, inefisiensi, dan sebagainya. Kerusakan aspek non ekonomi ini, baik kelembagaan dan perilaku aktor-aktor ekonomi, jauh lebih besar biaya sosialnya daripada kerusakan aspek ekonomi itu sendiri.

Batas merah dari DSR sebesar 20 persen sudah dilanggar sejak lama sehingga beban pembayaran hutang luar negeri ini telah menjadi penyakit laten bagi perekonomian nasional. Bahkan persoalan hutang luar negeri itu sendiri telah menjadi isu ekonomi politik yang dirasakan sebagai api di dalam sekam. Kritik sama sekali tidak dihargai bahkan cenderung lemah karena DPR mandul. Kerapuhan kebijakan hutang ini ditutupi dengan jargon politik "Hutang hanya bersifat komplementer". Sementara itu, teknokrat dan ekonom afilatifnya sibuk menjustifikasi bahwa hutang luar negeri masih dapat dianggap sebagai persoalan publik yang dapat dikelola (*manageable*).

Distorsi-distorsi ekonomi terjadi karena diawali dengan semangat etatisme yang kuat dan diikuti berbagai gangguan kelompok kepentingan yang besar pula. Hal itu berlangsung selama periode pembangunan ekonomi serba negara sampai akhir 1970-an dan berlanjut pada awal 1980-an. Namun, sistem ekonomi yang bersifat etatisme ini tidak bertahan lama karena sumber daya pembangunan yang melimpah khususnya dari sumber daya

alam minyak dan non minyak serta hutang luar negeri semakin terbatas, bahkan dari waktu-ke waktu terus berkurang.

Pemborosan demi pemborosan satu per satu terlihat semakin gamblang, terutama ketika terjadi korupsi Pertamina pada masa kepemimpinan Ibnu Sutowo. Namun, kasusnya ditutupi dan tidak pernah bisa terbuka karena terkait dengan kepentingan penguasa, yang telah memanfaatkan BUMN ini sebagai "sapi perah". Sejak itu tidak ada lagi kasus-kasus korupsi yang betul-betul ditangani dengan baik. Kerusakan institusi dan perilaku aktor negara ini telah mejadi benih yang kuat untuk menular ke dalam institusi swasta, yang menempel langsung di samping negara. Sistem yang tercipta akhirnya tidak terhindarkan menjadi normal dan bersifat anomali sehingga rentan krisis.

Di sinilah kemudian terjadi kegagalan negara (*state failure*) dalam memainkan perannya di dalam sistem ekonomi politik yang sehat. Kelemahan dalam membangun sistem ekonomi politik yang baik akhirnya menular ke kalangan swasta sehingga dunia usaha pun dipenuhi distorsi, perburuan rente, dan inefisiensi. Kegagalan kebijakan deregulasi sektor keuangan, yang bertujuan untuk memacu arus masuk modal asing ke Indonesia, dapat ditelusuri dari logika dan nalar berpikir seperti ini.

Pada awal 1980-an kemudian terlihat gejala-gejala perlambatan pertumbuhan karena masa bonansa ekspor minyak mulai menyusut. Injeksi modal yang dilakukan tidak produktif sehingga harus terus ditopang dengan hutang luar negeri. Karena pemborosan yang terjadi, maka nilai tambah yang tercipta tidak mengarah pada produktivitas modal yang telah diinjeksikan. Ekonomi Indonesia terus haus terhadap tambahan modal dan hutang luar negeri, seperti terlihat pada angka ICOR yang tinggi.

Bahkan pada pertengahan 1980-an itu

pertumbuhan hutang luar negeri terus berlangsung dan justru semakin besar. Ini menunjukkan bahwa Indonesia sudah semakin terjerat dalam perangkap hutang (*debt trap*). Gejala ini berlangsung sejalan dengan semakin besarnya pelarian modal negatif ke luar negeri karena pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang sudah lebih besar dari jumlah hutang baru yang diterima.

Transaksi hutang luar negeri pemerintah telah menjadi bencana bagi perekonomian nasional ketika terbukti dari akumulasi yang besar dari pembayaran cicilan pokok dan bunganya. Aliran modal ke luar melalui transaksi hutang ini telah menyebabkan kehilangan kesempatan investasi (*Opportunity lost*) sehingga daya dorong fiskal secara langsung dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Kebanyakan penerimaan pemerintah dari pajak masuk ke dalam pengeluaran rutin, yang kebanyakan dipakai untuk membayar hutang luar negeri.

Sejak tahun 1980 sampai tahun 1999 pemerintah secara kumulatif sudah membayar cicilan pokok kepada Bank Dunia dan kreditor lainnya tidak kurang dari 76,6 miliar dolar AS, tidak termasuk cicilan bunga. Sedangkan cicilan kumulatif bunga yang telah dibayarkan selama periode tersebut mencapai 48,4 miliar dolar AS. Secara total selama 2 dekade tersebut terdapat aliran dana ke luar untuk cicilan pokok dan pembayaran bunga yang besar sekitar 125,0 miliar dolar AS (lihat Tabel 1).

Dari fakta historis ini, kebijakan hutang luar negeri, yang secara normatif dimaksudkan untuk membantu negara miskin dan negara sedang berkembang, ternyata menjadi malapetaka ekonomi dan kemanusiaan. Sumber daya ekonomi di negara miskin terkuras ke luar melalui pelaksanaan kebijakan yang salah tadi. Kebijakan hutang luar negeri di Indonesia akhirnya

memang menjadi catatan sejarah ekonomi yang buruk dan sekaligus dapat dicatat sebagai suatu kecelakaan sejarah.

Sampai pada kejadian ini pemerintah tetap merasa santai seolah-olah tidak terjadi apapun dan tidak ada upaya yang signifikan untuk mengurangi hutang luar negeri. Tidak ada perubahan kebijakan yang mengantisipasi dengan cepat permasalahan hutang luar negeri ini sehingga persoalannya terus menumpuk tanpa penyelesaian. Rutinitas perencanaan fiskal terus dijalankan tanpa makna yang berarti untuk mengurangi ketergantungan terhadap hutang luar negeri tersebut.

Pada saat inilah muncul kesadaran awal untuk mendorong ekspor nonmigas sebagai pengganti ekspor migas. Kesadaran tersebut diwujudkan dalam kebijakan deregulasi dan penyesuaian struktur ekonomi (*deregulation an structural adjustment*) pada pertengahan 1980-an. Namun, struktur ekonomi dan proses kebijakan publik yang dilakukan masih tetap didominasi oleh aktor negara. Swasta diikutsertakan setelah sumber-sumber ekonomi di tangan negara berkurang drastis karena pemborosan-pemborosan.

Sampai akhri 1980-an akhirnya pemerintah secara liberal melakukan deregulasi untuk memberikan tempat yang besar bagi swasta berkiprah di dalam ekonomi. Kebijakan liberalisasi yang ekstrim dibandingkan dengan kebijakan etatisme sebelumnya dilakukan melalui kebijakan Pakto 88. Semangat ini dimulai dari liberalisasi sektor keuangan dan perbankan, tetapi dasar dari sistem ekonomi-politik yang ada masih primitif di mana negara tetap berperan besar melakukan intervensi melalui jaringan kelompok kepentingan yang ada.

Namun, seperti telah diketahui semuanya, liberalisasi sektor keuangan dan perbankan mendahului liberalisasi sektor riil tidak berhasil menciptakan institusi

keuangan swasta yang sehat karena fondasi makro dan ekonomi politiknya tidak bagus. Sektor riil kondisinya sangat memprihatinkan karena praktek perburuan rente, monopoli, dan berbagai praktek lainnya yang menyebabkan dunia usaha tidak efisien. Jadi, kebijakan liberalisasi sektor keuangan dan perbankan tidak mempunyai pijakan yang kuat karena kondisi sektor riil yang sebenarnya tidak sehat.¹

Lalu dari mana perbankan mengestraksi pendapatan jika tidak dari dunia usaha yang sehat dan menghasilkan nilai tambah serta keuntungan yang wajar? Distorsi ini akhirnya dijawab oleh perbankan sendiri dengan bergerak ke sektor-sektor yang tidak produktif, tetapi spekulatif untuk mengejar keuntungan yang besar. Langkah seperti ini hanya bersifat jangka pendek, tetapi sangat besar merugikan kondisi makro dalam jangka panjang.

Gerak kolektif dunia perbankan seperti ini sama dengan menggali lubang kubur sendiri karena di sektor-sektor yang spekulatif tersebut akan terjadi *overinvestment*, yang dapat menggiring perekonomian masuk jurang. Ternyata proses seperti ini terjadi juga sehingga kinerja perbankan yang tergiring ke sektor yang spekulatif ini terpuruk lebih dahulu. Ini kemudian menghasilkan efek domino sangat kuat terhadap perbankan yang sehat sekalipun serta dampak negatif terhadap sistem moneter dan ekonomi keseluruhan.

Di lingkungan perbankan, tanggapan atas kebijakan liberalisasi yang datang dari pemerintah adalah peningkatan persaingan yang tidak sehat. Bank-bank menawarkan suku bunga yang tidak wajar dan hadiah-hadiah gila-gilaan, yang di luar batas ke-

¹D.J. Rachbini (c), "Politik Deregulasi dan Agenda Kebijakan Ekonom" (Jakarta: Infobank, 1994), p. 7 - 38.

mampuannya sendiri untuk hidup. Proses persaingan ini adalah persaingan bunuh diri, yang kemudian menggiring perbankan masuk lebih dalam ke sektor-sektor spekulatif, yang bersifat *bubble* (terutama *property*, pasar uang, dan sebagainya).

Akhirnya sektor produktif riil terpaksa ditinggalkan sehingga perekonomian tumbuh tidak sehat, keropos, dan besar, tetapi kosong seperti balon (*bubble economy*). Kredit mengucur tidak pada sektor produktif riil. Akibatnya, kesinambungan dan napas perbankan menjadi lebih pendek karena "disusui" secara tidak wajar oleh sektor spekulatif tadi. Distorsi ini sebenarnya telah menjadi bom waktu, yang kemudian terbukti dari krisis ini.

Krisis hutang luar negeri sendiri sudah terlihat sejak tahun 1986 ketika hutang yang harus dibayarkan sudah melebihi hutang yang diterima. Pada masa itu terjadi transfer negatif keluar sehingga tidak ada lagi injeksi positif dari hutang luar negeri bagi perekonomian. Dalam keadaan seperti ini hutang luar negeri telah menjadi beban perekonomian, bukan memberi dampak injeksi positif terhadap perekonomian.

Beban peninggalan hutang luar negeri ini sudah diperhitungkan menjadi agenda dan pekerjaan rumah maha besar, yang pelik dan pasti memusingkan bagi pemerintahan baru sekarang ini. Itu pasti tidak akan selesai pembenahannya dalam periode 5-10 tahun, kecuali ada terobosan-terobosan yang berani melalui diplomasi ekonomi. Beban hutang luar negeri tersebut telah begitu besar sebagai proses akumulasi dari distorsi yang begitu panjang. Apalagi pemerintah anti dan enggan

terhadap kontrol publik sehingga proses distorsi tersebut dipercepat dan diperkuat dari dalam sistem itu sendiri.

Jika salah langkah menangani manajemen hutang luar negeri ini, pemerintah baru akan menghadapi krisis lanjutan, yang memang potensial terbawa sejak lama. Berbagai hasil penelitian telah memperlihatkan bukti-bukti bahwa negara berkembang seperti Indonesia tidak lagi mempunyai kemampuan membayar kembali bahkan dalam kondisi sebelum krisis sekalipun. Apalagi dalam keadaan krisis ini, kondisi kemampuan untuk membayar kembali telah sirna. Namun, tidak ada keberanian untuk mengibarkan bendera putih *moratorium* sehingga beban hutang tersebut terus mencekik rakyat.

Setidak-tidaknya faktor hutang luar negeri ini telah terbukti menjadi faktor penyebab krisis dan tetap potensial sebagai pemicu krisis di masa-masa berikutnya. Posisinya pada saat ini telah menjadi faktor pengganggu anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) karena pembayaran hutang pokok dan hutang bunga telah sejak lama lebih besar dari penerimaannya.

Hutang luar negeri pemerintah saja pada tahun 1998 tercatat tidak kurang dari 54,1 miliar dolar AS. Krisis hutang ini telah terjadi sejak pertengahan 1980-an, tetapi tertunda sementara karena akrobat kebijakan moneter (devaluasi terus menerus) dan dukungan potensi dan jaminan eksploitasi sumber daya alam (minyak bumi, hutan, dan ekspor bidang

Tabel 1
Hubungan antara negara yang Berhutang dengan
Penebangan dan Kerusakan Hutan

| No | Negara yang Berhutang/US \$ | Ranking tebang menurut WRI/Myers | Hutan Asli yang rusak (%) | |
|-----|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------|----|
| 1. | Brasil (11,5) | 1. | Brasil/Brasil | 23 |
| 2. | Meksiko (112) | 2. | India/Indonesia | 30 |
| 3. | Argentina (65) | 3. | Indonesia /Myanmar | 51 |
| 4. | India (60) | 4. | Kolombia/Meksiko | 58 |
| 5. | Indonesia (53) | 5. | Myanmar/Kolombia | 63 |
| 6. | Cina (54) | 6. | Meksiko/Thailand | 83 |
| 7. | Korea Selatan (44) | 7. | Cote d'ivore/Malaysia | 48 |
| 8. | Nigeria (31) | 8. | Sudan/India | 90 |
| 9. | Venezuela (30) | 9. | USA/Nigeria | 61 |
| 10. | Filipina (29) | 10. | Nigeria/Zaire | 20 |
| 11. | Algeria (28) | 11. | Thailand/New Guinea | 15 |
| 12. | Thailand (240) | 12. | Zaire/Vietnam | 77 |
| 13. | Chile (22) | 13. | Ekuador | 26 |
| 14. | Peru (20,7) | 14. | Peru/USA | 82 |
| 15. | Maroko (20,5) | 15. | Malaysia/Ekuador | 42 |
| 16. | AS (20) | 16. | Venezuela/Filipina | 80 |
| 17. | Malaysia (19,5) | 17. | Paraguay/Cote d'ivore | 90 |
| 18. | Pakistan (18) | 18. | Filipina/Kamerun | 25 |
| 19. | Kolombia (16,5) | 19. | Kamerun/Venezuela | 16 |
| 20. | Cote d'ivore (14,5) | 20. | Vietnam/Madagaskar | 61 |
| 21. | Akuador (12,5) | 21. | Madagaskar/Bolivia | 22 |
| 22. | Vietnam (11,6) | | | |
| 23. | Bangladesh (10,7) | | | |
| 24. | Sudan | | | |

Sumber: Susan George, *The Debt Boomerang: How Third World Debt Harms US All*, Westview Press, 1992, page 10 – 11.

Tabel 2
Negara yang Berhutang dan Tingkat Perubahan Penebangan Hutan Negara yang Berhutang

| Negara yang Berhutang Rangkings Tebang | Perubahan Penebangan Hutan 1970 – 1989 (%) |
|--|--|
| Brasil (1/1) | +245 |
| Meksiko (6/4) | +15 |
| India (2/8) | +54 |
| Indonesia (3/2) | +82 |
| Nigeria (10/9) | +29 |
| Venezuela (16/19) | +36 |
| Filipina (18/16) | -41 |
| Thailand (11/16) | +76 |
| Peru (14/13) | +21 |
| Amerika Serikat | -28 |
| Malaysia (16/7) | +65 |
| Kolombia (4/5) | +41 |
| Cote d'ivore (5/-) | -34 |
| Ekuador (13/5) | +36 |
| Vietnam (20/21) | +94 |

Sumber : Susan George, *The Debt Boomerang: How Third World Debt Harms US All*, Westview Press, 1992, page 10 – 11.

agrobisnis). Proses akumulasi hutang ini terjadi melalui perilaku birokrasi sebagai *empire builders* (tabel 1 dan 2).

Sedangkan hutang luar negeri swasta telah membengkak menjadi tidak kurang dari 77,4 miliar dolar AS. Hanya dalam waktu yang singkat (5-6 tahun), hutang swasta meningkat hampir 10 kali lipat karena bersandar pada prinsip pasar bebas dengan anggapan tanpa campur tangan pemerintah. Proses ini merupakan perilaku lanjutan dari kebiasaan berburu rente ekonomi ketika bertransaksi dengan pemerintah sebelumnya.

Beban pembayaran keduanya kemudian mengalami *mismatch* dengan pasokan valuta asing, yang dimiliki pemerintah maupun swasta Indonesia. Krisis semakin dalam karena tidak mungkin lagi mempertahankan kepercayaan luar negeri dengan tumpukan hutang yang menggunung.

Dengan demikian, secara total hutang luar negeri tersebut (pemerintah dan swasta) telah mencapai 145,0 miliar dolar AS. Publik ternyata tidak terlalu terkejut dengan jumlah hutang luar negeri, yang begitu besar. Jumlah itu dikonversikan ke dalam mata uang rupiah telah mencapai dari 1 ziliun rupiah (tidak lagi triliun), suatu angka yang hampir sama besar dengan angka produksi domestik bruto nasional (96 persen).

Sebenarnya dampak negatif dari mekanisme kebijakan hutang luar negeri seperti ini telah terjadi secara global, tetapi para pengambil keputusan ekonomi di Indonesia tidak belajar daripadanya. Pada dekade 1980-an telah terjadi transfer negatif dari negara-negara berkembang di belahan bumi selatan (peminjam) ke negara-negara maju di utara (kreditur) hampir setengah triliun dolar AS. Bukti-bukti empiris secara global seperti ini (termasuk fakta-fakta yang gamblang di Indonesia) menunjukkan bahwa ada yang salah dalam sistem,

mekanisme, dan kebijakan hutang luar negeri tersebut (*something wrong with the system, mechanism, and policy*). Jawaban dari masalah ini tidak lain adalah persoalan rancangan konseptual dan kelembagaan pelaksanaannya di lapangan.

Aliran modal luar negeri dari lembaga multilateral dan negara maju (donor) ke negara berkembang (*creditor*) dibedakan atas pemberian atau bantuan karitas penuh (*grant*) dan pinjaman atau hutang (*Loan*). Tentu saja berbeda satu sama lain, terutama aspek implikasi yang berbeda karena yang kedua menjadi beban dan yang pertama tidak. Implikasi beban hutang adalah persoalan serius terkait dengan kinerja pemerintah dan birokrasi yang melaksanakannya. persoalannya pun bergulir pada aspek kelembagaan tentang bagaimana mengelola dan membayar kembali cicilan pokok dan bunga dari transaksi hutang yang telah dilakukan pemerintah.

Persoalan pokok adalah jenis bantuan kedua atau hutang, yang jumlahnya sangat besar. Bantuan dalam bentuk hibah (*grant*) jumlahnya sedikit, jauh lebih kecil dan sangat jarang diberikan. Bantuan hanya datang untuk hal khusus, seperti bencana alam, pendidikan, lingkungan hidup, dan aktivitas khusus lainnya.

Hutang luar negeri (*loan*) yang diterima negara-negara berkembang dibedakan atas dana pembangunan resmi (*official Development Fund*), kredit ekspor, dan pinjaman swasta. Sedangkan pinjaman luar negeri Pemerintah Indonesia dibedakan atas pinjaman dari CGI (dulu IGGI) dan non-CGI. Pinjaman CGI yang berasal dari donor multilateral, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan UNDP (*United Nations of Development Program*). Pinjaman CGI yang berasal dari donor bilateral CGI, seperti USA, Belanda, Jepang, Inggris, Perancis, Jerman, Austria, Kanada,

dan Italia. Pinjaman di luar CGI meliputi pinjaman multilateral di luar CGI, pinjaman bilateral luar CGI, pinjaman dari lembaga keuangan, dan obligasi.

Sejak ini, peranan Bank Dunia dan Jepang cukup besar, terutama dilihat dari jumlah hutang yang telah dikucurkan. Lembaga atau negara lain yang ikut berperan setelah Jepang dan Bank Dunia tersebut, antara lain: ADB, Jerman dan Amerika Serikat (Tabel 3). Namun, pengaruh kebijakannya terhadap Indonesia lebih dominan berasal dari birokrat-birokrat Bank Dunia melalui forum IGGI, yang kemudian dibubarkan dan diganti CGI.

Persyaratan pinjaman luar negeri bervariasi, mulai dari masa pengembalian (4 tahun atau lebih), masa bebas bunga (3

tahun atau lebih), dan suku bunga (0 sampai 9,5 persen). Bank Dunia bersama Jepang merupakan donor utama untuk Indonesia. Setiap usulan pinjaman kepada Bank Dunia dinilai bertahap secara teknis (bukan kelayakan kelembagaan dan ekonomi politik), yaitu misi pendahuluan (*Pre-appraisal mission*), misi Penilaian (*appraisal mission*), laporan penilaian (*appraisal report*), dan perundingan pinjaman (di Washington DC). Perjanjian pinjaman (*loan agreement*) ditandatangani oleh wakil-wakil Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia. Pinjaman akan efektif dan penarikan dana dilakukan beberapa waktu setelah itu.

Semua proses ini sangat teknikal tanpa sentuhan dimensi ekonomi politik yang memadai. Akibatnya, rutinitas hutang

Tabel 3
Jumlah Gabungan Utang Luar Negeri
Pemerintah dan Swasta di Indonesia (US\$ Milliar)

| Uraian | Donor | Jumlah | Porsi (%) |
|---------------------------|-------|--------|-----------|
| 1. Utang Pemerintah Pusat | | 63,0 | 43,45 |
| a. Jepang | 26,6 | | |
| b. Bank Dunia | 12,3 | | |
| c. ADB | 7,5 | | |
| d. Jerman | 3,5 | | |
| e. USA | 2,8 | | |
| f. Lainnya | 10,0 | | |
| 2. Sektor Swasta | | 62,0 | 42,75 |
| 3. Lainnya | | 20,0 | 13,80 |
| a. IMF | 10,3 | | |
| b. Lainnya | 9,7 | | |
| Total (96% terhadap PDB) | | 145,0 | 100,0 |

Sumber: Bank Dunia, 2000

dan kompleksitas pelaksanaannya di tingkat birokrasi dibiarkan melenceng jauh dan menyebabkan distorsi yang meluas.

Pinjaman dari Bank Dunia digunakan untuk membiayai komponen devisa dari biaya proyek sehingga dana untuk biaya lokal (seperti pembebasan tanah, biaya administratif, dan pajak) harus disediakan pemerintah Indonesia. Sejak tahun 1986 Bank Dunia memberikan pinjaman sektor (*sector loan*) dan pinjaman khusus (*structural adjustment loan*) untuk membantu restrukturisasi ekonomi di Indonesia.

Pinjaman yang tergolong terakhir ini dilakukan dengan maksud agar ekonomi Indonesia semakin terbuka dan produktif dalam investasi dan ekspor sehingga mempunyai kemampuan untuk membayar hutang luar negeri. Namun, dalam kenyataannya, teori *Paradoks Fischer* benar-benar terbukti karena tekanan akumulasi gabungan hutang pemerintah dan swasta tidak dapat diimbangi dengan gabungan pertumbuhan ekspor migas dan nonmigas.

Liberalisasi tersebut begitu gegabah sehingga perbankan begitu rapuh, pinjaman swasta membengkak (sebagai akibat langsung dari liberalisasi tersebut), ekspor nonmigas tidak dapat mengimbangi impor barang modal dan bahan baku, juga defisit neraca transaksi berjalan terus meningkat. Kondisi nilai tukar masih mengalami tekanan sehingga tetap "*overvalue*". Inflasi dan ekonomi yang memanas tidak dapat diimbangi dengan depresiasi rupiah yang terkendali. Akhirnya, tekanan ekonomi dari berbagai sisi itu menyebabkan perekonomian Indonesia tergelincir dalam krisis.

Catatan khusus untuk masalah terakhir ini adalah kenyataan bahwa rancangan liberalisasi ekonomi Indonesia sejak 1986 terkait langsung dengan hutang luar negeri. Puncak liberalisasi berlebihan sektor keuangan dan perbankan adalah Pakto 88,

yang merupakan persyaratan CGI untuk pemerintah Indonesia agar mengikuti skenario liberalisasi ekstrem ala ekonom "*mainstream*". Bantuan tidak dikucurkan jika kebijakan yang telah ditetapkan tidak dilaksanakan. Namun, kebijakan liberalisasi yang berlebihan ini menyebabkan ekonomi Indonesia runtuh. Liberalisasi hutang luar negeri dan arus modal lainnya menyebabkan beban ekonomi yang berat. Tekanan pembayaran hutang menyebabkan kepercayaan runtuh dan memicu pelarian modal. Akhirnya, ekonomi Indonesia betul-betul hancur karena kebijakan liberalisasi berlebihan, yang diwajibkan Bank Dunia tersebut.

Para pengambil keputusan bidang ekonomi secara langsung dan tidak langsung terus-menerus didikte oleh Bank Dunia dan anggota IGGI dan CGI lainnya. Selain teknokrat ekonom, lembaga multi-lateral ini sebetulnya sangat terkait erat dengan rancangan kebijakan liberalisasi, yang gagal menghadapi krisis ini.

Hutang luar negeri pemerintah tanpa dikaitkan dengan persiapan kelembagaan, mekanisme, dan proses sosial politik yang memayunginya akan menimbulkan distorsi berkelanjutan dan menimbulkan kegagalan dalam mengimplementasikannya di lapangan. Mengapa? Hutang luar negeri ini berada dalam domain pemerintah (publik) dan dalam genggamannya birokrasi, yang menjadi transmisi dalam mengantar proyek-proyek pembangunan di masyarakat.

Kebijakan ekonomi dan institusi politik terkait erat satu sama lain. Mustahil distorsi ekonomi publik dapat dikurangi tanpa reformasi kelembagaan politik dan pemerintahan. Namun, yang terjadi dalam proses kebijakan hutang luar negeri dan kebijakan ekonomi adalah campur tangan (intervensi) atau ulur tangan (nasihat) luar negeri di bidang politik "*dicurigai*" (dipolitisasi) dapat melamahkan harga diri

dan kemandirian penguasa, walaupun hal itu dapat mengurangi distorsi ekonomi dan ketidakadilan sosial bagi masyarakat.

Meskipun syarat-syarat pembayaran bantuan luar negeri telah diusahakan berada dalam batas-batas kemampuan untuk membayar kembali, namun kenyataan menunjukkan pemerintah harus terus membuat hutang baru untuk dapat membayar angsuran cicilan pokok dan bunga hutang. Bantuan hutang luar negeri untuk kasus di Indonesia gagal untuk meningkatkan (*menstimulasi*) pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Kondisi ekstrim pada saat krisis ekonomi menunjukkan bahwa hutang luar negeri menjadi "mutlak" diperlukan untuk mengeluarkan Indonesia dari pertumbuhan ekonomi yang negatif (kontraksi) ke kondisi stagnan (pertumbuhan nol), kemudian menuju pertumbuhan ekonomi yang positif. Pemulihan ekonomi berjalan sangat terlambat dibandingkan negara-negara tetangga, yang bersama-sama mengalami krisis dan juga relatif terikat dengan hutang luar negeri. Bahkan pada masa krisis ekonomi, yang memuncak, Indonesia mundur ke belakang dan kembali memerlukan bantuan luar negeri untuk kebutuhan yang mendasar (*basic need*) pangan agar rakyat tidak kelaparan, juga obat-obatan untuk mengurangi kemunduran tingkat kesehatan dan gizi masyarakat, terutama balita. Inilah yang kemudian diwujudkan dalam program paling mendasar atau primer (sebagai hak dasar ekonomi warga negara) melalui Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*).

Penggunaan bantuan luar negeri *normatif* seharusnya digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek yang produktif dan bermanfaat atas dasar inspirasi dari program *Marshal Plan*. Akan tetapi, persoalannya pertama, yang dihadapi dalam kenyataan, adalah bahwa sirkulasi

uang dari transaksi hutang tersebut kembali ke negara donor melalui kontrak dengan pengusaha berasal dari negara pemberi hutang, bantuan teknis konsultan, dan prasyarat-prasyarat lainnya. Untuk kasus bantuan Jepang, menurut Prog. Murai dari Sophia University, tidak kurang dari 70 persen dari aliran hutang tersebut kembali ke negara asalnya. Yang tertinggal di negara penerima adalah wujud fisik dan non fisik proyek-proyek, yang tidak efisien dan bocor dalam proses lingkaran mekanisme keuangan publik.

Persoalan kedua, bantuan luar negeri merupakan bisnis tanpa resiko dan pasti menghasilkan keuntungan (bahkan di atas normal) bagi pengusaha dari negara pemberi pinjaman. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari persyaratan, yang diciptakan oleh negara donor terhadap negara penerima hutang dan telah menyebabkan uang kembali ke negara asalnya. Mafia-mafia pengusaha di sekitar birokrat asing juga besar jumlahnya, yang mempunyai telinga tajam dan menempel di dinding-dinding kantor Bank Dunia, Departemen Ekonomi dan Luar Negeri negara-negara Donor.

Persoalan ketiga adalah bantuan luar negeri cenderung diiringi oleh pemborosan pembiayaan pembangunan. Untuk menumbuhkan ekonomi sebesar 1 persen diperlukan peningkatan modal sekitar 4 – 5 persen. Ini adalah masalah inefisiensi sesuai angka ICOR. Hal ini terjadi karena buruknya birokrasi dan aspek kelembagaan ekonomi politik.

Pihak donor secara moral ikut bertanggung jawab atas kegagalan bantuan luar negeri ini. Mengapa demikian? Selama ini telah terjadi pilihan yang "keliru" antara proyek yang produktif dengan proyek yang tidak produktif. Proses alokasi dan mekanisme seleksi pemanfaatan sumber dana berasal dari hutang luar negeri ini

tidak berjalan dengan baik. Semuanya ini akibat ketidak-beresan sistem pasar yang berkembang distortif.

Pada sisi lain, pihak donor selalu terlibat dengan cermat dan mengawasi (*wachtdog*) setiap tahapan proses bantuan luar negeri dari awal hingga akhir (*evaluation*). Namun, hasilnya tetap tidak memadai karena kerangka dasar kelembagaan pendukung transaksi hutang luar negeri sangat lemah. Selain itu, pihak donor sebagai *suppliers* tidak lepas dari kepentingan mendapat manfaat dalam implementasinya, terutama para birokrat asing dan pengusaha yang melingkarinya.

Hal keempat, pihak donor yang berasal dari negara-negara maju seharusnya mengetahui persoalan kelembagaan non pasar di negara-negara berkembang, misalnya masalah penegakan hukum pasar dan birokrasi. Logika ini didasarkan pada pengalaman sejarah negara dan bangsanya sendiri, yang telah berusia ratusan tahun, serta proses modernisasi ekonomi dalam setiap masa yang panjang. Setiap proses pengembangan ekonomi fiskal, dan hutang luar negeri, terutama aktivitas dalam lingkup ekonomi publi, selayaknya diikuti dengan pembangunan kelembagaan yang memadai, termasuk perbaikan kelembagaan hukum ekonomi dan birokrasi.

Namun, birokrat-birokrat Bank Dunia menutup mata terhadap kenyataan ini, "seolah-olah tidak hendak tahu". Kebijakan hutang yang dilaksanakan melalui sistem dan mekanisme keuangan publik akan gagal tanpa kelembagaan yang kuat. Pihak donor juga tidak berinisiatif mendorong transparansi ekonomi publik dalam kasus hutang ini sehingga menutup mata terhadap penyimpangan proyek-proyek hutang luar negeri. Lebih jauh, donor tidak memberikan pemahaman dan pensosialisasian secara transparan (lugas) dan benar kepada masyarakat Indonesia

melalui bantuan-bantuan programnya.

Yang naif, birokrat asing dan donor di masa lalu sangat memuji kekuatan dan kekokohan fundamental ekonomi Indonesia berikut prospek pertumbuhan ekonominya, yang begitu cerah. Laporan dan hasil kajian ahli-ahli Bank Dunia kebanyakan, kalau tidak dikatakan hampir semua, memuji prestasi ekonomi Indonesia, yang seolah-olah tanpa kelemahan. Bahkan itu dilakukannya sampai beberapa bulan sebelum krisis. Analisis makro dipermukaan seperti ini terbukti menyesatkan pengusaha, pemerintah sendiri (dalam hal ini otoritas moneter), serta masyarakat luas. Akhirnya, krisis yang dapat tiba-tiba menghancurkan prestasi ekonomi yang telah dicapainya.

Sistem, rancangan strategi pembangunan, dan kebijakan ekonomi Indonesia dibanggakan di dunia internasional sebagai model negara berkembang, yang sukses di bawah "bimbingan" Bank Dunia. Penilaian dan pujian seperti itu akhirnya memang tidak terbukti karena tidak ada analisis ekonomi politik yang kritis. Ekonomi dinilai hanya digerakkan oleh faktor-faktor modal, tenaga kerja, sumber daya alam, dan teknologi. Yang berperan sebagai mesin pertumbuhan ekonomi hanyalah kegiatan investasi, pengeluaran pemerintah, konsumsi masyarakat, dan kegiatan perdagangan antar negara. Jika faktor-faktor ini baik, maka ekonomi dianggap baik. Inilah yang memandu pengusaha dan masyarakat luas dan memberi inspirasi dalam tindakan dan keputusan ekonomi sehari-hari.

Kelima, birokrat asing dan para analisis lupa bahwa kelembagaan berperan penting sebagai kerangka fondasi ekonomi. Kelemahan fondasi ini pada gilirannya merusak indikator-indikator ekonomi tersebut jika tidak dikembangkan secara proporsional. Contoh kasus penyangga

kelembagaan dalam implementasi hutang luar negeri telah mengakibatkan distorsi yang meluas tidak hanya pada birokrasi dan sektor fiskal, tetapi keseluruhan kelembagaan ini kemudian menjalar ke seluruh sistem ekonomi (publik maupun swasta). Inilah sesungguhnya pusat kelemahan sistem ekonomi, yakni faktor kelembagaannya (distorsi di sektor publik dan pasar).

Krisis ekonomi telah membukakan mata negara-negara berkembang tentang kepentingan pihak donor dan para birokratnya, yang sebenarnya alpa mempertimbangkan aspek kelembagaan dan (sengaja) membiarkan distorsi kelembagaan dalam pelaksanaan hutang luar negeri tersebut. Bahkan para birokrat tersebut menikmati rente ekonomi dari pelaksanaan hutang luar negeri, yang tidak efisien ini.

Sebenarnya sudah sangat sulit untuk menghindari perangkap hutang, yang telah lama menjerat perekonomian Indonesia. Bahkan krisis ekonomi karena faktor ganda hutang pemerintah dan swasta bersama faktor-faktor lainnya telah menyebabkan krisis berkepanjangan dan mendalam, yang dialami bersama saat ini. Krisis permulaan sebenarnya telah terjadi beberapa kali ketika rupiah terpaksa didevaluasi karena tekanan defisit neraca transaksi berjalan. Krisis awal ini tidak berlanjut memuncak dan terus tertunda, tetapi persoalan-persoalan struktur ekonomi terus berakumulasi. Dan yang utama untuk dicermati adalah akar masalah, yang tidak dipecahkan, yakni *Fischer Paradoks*. Akumulasi ekspor tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan hutang (pemerintah dan swasta), selain beban impor bahan baku industri dan barang modal yang berat. Impor jasa juga berpengaruh negatif terhadap pertambahan defisit transaksi berjalan, yang semakin besar dari tahun ke tahun.

Cara ekstrem dengan tidak membayar

sama sekali hutang-hutang (*odious debt*) tersebut memang sangat sulit dilakukan. Namun, langkah-langkah jangka pendek dan jangka panjang perlu dilakukan untuk menghindari pengulangan siklus krisis lanjutan di masa yang akan datang.

Dalam jangka pendek, menghindari dan mengatasi perangkap bantuan luar negeri yang berkepanjangan dapat dilakukan dengan cara merekstrukturalisasi hutang luar negeri dan memperbaiki *debt services ratio* (DSR). Lebih lanjut, pemerintah dapat menghapus sebagian bantuan luar negeri (*loan*) secara selektif untuk proyek-proyek yang sebenarnya tidak layak, tidak efisien, dan tidak bermanfaat. Cara yang terakhir ini dapat dilakukan dengan diplomasi terhadap negara donor, sekaligus sebagai pertanggung-jawaban politik terhadap rakyat.

Cara menghindari perangkap dalam jangka menengah adalah mengkaji pilihan investasi dengan dasar keuntungan koparatif, melakukan deregulasi yang intensif guna memperbaiki kinerja pasar dan kelembagaan nonpasar, serta melakukan inovasi SWAP tanpa konfrontasi (diplomasi ekonomi). Bahkan jangan menutup kemungkinan cara *moratorium* seperti yang pernah dilakukan Mexico dengan negara Amerika Latin lainnya karena pertimbangan politik bahwa beban yang ditanggung rakyat sudah begitu besar dan menyiksa. ●

Daftar Pustaka

- Chandler, Lester V., *The Economics of Money and Banking*, 3rd edition, Harper & Brothers, 1959.
- Djojohadikusumo, Sumitro, *Ekonomi Umum I*.
- Dornbusch, R and St Fisher, *Macro Economics*, New York: Mc Graw -n Hill, 1994.

Ikhsan, M. "Reformasi Industri dan Pembangunan Ekonomi" *Journal Demokrasi dan HAM*, September – November 2000, 1(2), hal. 30-58, Jakarta.

Rachbini, D.J 1991."Konsekuensi Hutang Luar Negeri". *Prisma*, No. 9, September 1991, Jakarta.

Ramli, R." Hutang Luar Negeri Indonesia, Kontraksi dan Beban Ekonomi". *Prisma* No. 9, September 1991, Jakarta.

Thomas, Rollin G., *Dur Monetary Banking and Monetary System*, Kinokuniya Asian Edition, 3rd Ed., 1959.

