

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi suatu negara di satu sisi memerlukan dana yang relatif besar. Sementara di sisi lain, usaha pengalangan dana untuk membiayai pembangunan tersebut menghadapi kendala. Pokok persoalannya adalah adanya kesulitan dalam pembentukan modal baik yang bersumber dari penerimaan pemerintah yang berasal dari ekspor barang ke luar negeri maupun dari masyarakat melalui instrumen pajak dan instrumen lembaga-lembaga keuangan. Oleh sebab itu diperlukan Pinjaman Luar Negeri untuk membiayai pembangunan di Indonesia. Sebagai negara berkembang yang sedang membangun, yang memiliki ciri-ciri dan persoalan ekonomi, politik, sosial, dan budaya yang hampir sama dengan negara-negara berkembang lainnya, Indonesia sendiri tidak terlepas dari masalah Pinjaman Luar Negeri.

Pinjaman Luar Negeri, adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau dalam bentuk jasa yang diperoleh dari pemberi Pinjaman Luar Negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Pinjaman Luar Negeri yang diterima pemerintah, dimaksudkan sebagai pelengkap pembiayaan pembangunan, disamping sumber pembiayaan yang berasal dari dalam negeri berupa hasil perdagangan luar negeri, penerimaan pajak dan tabungan baik tabungan masyarakat dan sektor swasta.

Pinjaman luar negeri pemerintah dibutuhkan untuk membiayai defisit anggaran. Di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Di bawah ini adalah data Penerimaan Negara dalam APBN Indonesia tahun 1999 sampai dengan tahun 2008.

**Tabel 1.1 Jumlah Penerimaan Negara dalam APBN (Miliar Rp) Tahun**

## 1999 - 2008

Tahun	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APBN											
* Pendapatan Negara dan Hibah	-	187,819	205,335	301,078	298,527	341,396	403,367	495,224	637,987	707,806	981,609
- Penerimaan Dalam Negeri	-	187,819	205,335	300,600	298,527	340,928	403,105	493,919	636,153	706,108	979,305
^ Penerimaan Perpajakan	-	125,952	115,913	185,541	210,087	242,048	280,559	347,031	409,203	490,989	658,701
* Pajak Dalam Negeri	-	120,916	108,884	175,974	199,512	230,933	267,817	331,792	395,972	470,052	622,359
- PPH	-	72,729	57,073	94,576	101,873	115,016	119,515	175,541	208,833	238,431	327,498
^ Non Migas	-	59,683	38,422	71,474	84,404	96,053	96,568	140,398	165,645	194,431	250,479
^ Migas	-	13,046	18,652	23,102	17,469	18,963	22,974	35,143	43,188	44,001	77,019
- PPN	-	33,087	35,232	55,957	65,153	77,082	102,573	101,296	123,036	154,527	209,647
- PBB	-	3,504	3,525	5,246	6,228	8,762	11,767	16,217	20,859	23,724	25,354
- BPHTB	-	604	931	1,417	1,600	2,144	2,918	3,432	3,184	5,953	5,573
- Cukai	-	10,381	11,287	17,394	23,189	26,277	29,173	33,256	37,772	44,680	51,252
- Pajak Lainnya	-	611	837	1,384	1,469	1,654	1,872	2,050	2,287	2,738	3,034
* Pajak Perdagangan Internasional	-	5,036	7,028	9,567	10,575	11,115	12,742	15,239	13,231	20,937	36,342
- Bea Masuk	-	4,177	6,697	9,026	10,344	10,885	12,444	14,921	12,140	16,699	22,764
- Pajak Ekspor	-	859	331	541	231	230	298	318	1,091	4,237	13,578
^ Penerimaan Bukan Pajak	-	61,867	89,422	115,059	88,440	98,880	122,546	146,888	226,950	215,120	320,605
- Penerimaan Sumber Daya Alam	-	45,435	76,290	85,672	64,755	67,510	91,543	110,467	167,474	132,893	224,463
^ Minyak Bumi	-	38,024	50,953	58,950	47,686	42,969	63,060	72,822	125,145	93,605	169,022
^ Gas Alam	-	7,411	15,708	22,091	12,325	18,533	22,199	30,940	32,941	31,179	42,595
^ Sumber Daya Alam Lainnya	-	-	-	4,631	4,744	6,008	6,284	6,705	9,388	8,109	12,846
- Bagi Laba BUMN	-	5,430	4,018	8,837	9,760	12,617	9,818	12,835	22,973	23,223	29,088
- Surplus Bank Indonesia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,669	-
- Pendapatan Layanan Umum	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,734
- PNBP lainnya	-	11,002	9,114	20,550	13,925	18,754	21,185	23,586	36,503	45,335	63,319
- Hibah	-	-	-	478	-	468	262	1,305	1,834	1,698	2,304

Sumber: Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia BI

Total penerimaan adalah penerimaan dalam Negeri ditambah dengan hibah; sedangkan total pengeluaran adalah pengeluaran rutin ditambah dengan pengeluaran pembangunan.

Anggaran pemerintah yang menunjukkan defisit menunjukkan bahwa kekurangan dana pembangunan (pengeluaran pemerintah) ditutup dengan Pinjaman Luar Negeri (penerimaan pembangunan). Dibawah ini adalah data Pengeluaran Negara dalam APBN pada tahun 1999-2008.

**Tabel 1.2 Jumlah Pengeluaran Negara dalam APBN (Miliar Rp) Tahun 1999-2008**

Pengeluaran	Tahun										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belanja Negara	-	231,878	221,467	341,565	322,180	376,505	427,187	511,619	666,212	757,650	985,731
^ Belanja Pemerintah Pusat	-	201,942	188,392	260,510	223,976	256,191	297,464	361,155	440,032	504,387	693,356

Sumber: Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia BI

- Pengeluaran Rutin	-	156,755	162,577	218,920	186,651	186,944	236,014	-	-	-	-
* Belanja Pegawai	-	32,719	29,613	38,710	39,480	47,661	52,743	54,254	73,252	90,425	112,830
* Belanja Barang	-	10,765	9,605	9,930	12,777	14,991	15,518	29,172	47,182	54,511	55,964
* Belanja Modal	-	-	-	-	-	-	-	32,889	54,952	64,289	72,773
* Pembayaran Bunga Utang	-	42,909	50,068	87,140	87,667	65,351	62,486	65,200	79,083	79,806	88,430
- Utang Dalam Negeri	-	22,230	31,238	-	62,261	46,356	39,689	-	-	54,079	59,887
- Utang Luar Negeri	-	20,679	18,830	-	25,406	18,995	22,797	-	-	25,727	28,543
- Tambahan Bunga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
* Subsidi	-	65,916	62,745	77,450	43,627	43,899	91,529	120,765	107,432	150,215	275,291
- Subsidi BBM	-	40,923	53,810	-	-	30,038	69,025	104,445	64,212	83,792	139,107
- Subsidi Non BBM	-	24,993	8,936	-	-	13,861	22,504	16,320	43,220	66,422	136,185
* Bantuan Sosial	-	-	-	5,690	3,100	15,042	13,738	33,972	37,423	15,385	30,328
* Pengeluaran rutin lainnya	-	4,446	10,546	-	-	-	-	24,903	40,709	49,756	57,741
- Pengeluaran Pembangunan	-	45,187	25,815	41,590	37,325	69,247	61,450	-	-	-	-
* Pembiayaan Pembangunan Rupiah	-	20,804	8,845	21,370	25,608	50,345	48,018	-	-	-	-
* Pembiayaan Proyek	-	24,383	16,970	20,220	11,717	18,902	13,432	-	-	-	-
^ Anggaran Belanja untuk Daerah	-	29,936	33,075	81,055	98,204	120,314	129,723	150,464	226,180	253,263	292,433
- Dana Perimbangan	-	29,936	33,075	81,055	94,656	111,070	122,868	143,221	222,131	243,967	278,715
* Dana Bagi Hasil	-	3,993	4,268	20,008	24,884	31,369	36,700	49,692	64,900	62,942	78,420
* Dana Alokasi Umum	-	25,943	28,807	60,346	69,159	76,978	82,131	88,765	145,664	164,787	179,507
* Dana Alokasi Khusus	-	-	-	701	613	2,723	4,037	4,764	11,566	16,238	20,787
- Dana otonomi khusus dan penyeimbangan	-	-	-	-	3,548	9,244	6,855	7,243	4,049	9,296	13,719

Dapat dilihat pada kedua tabel diatas yaitu penerimaan Negara dan pengeluran Negara dalam APBN selalu mengalami defisit. Pada tahun 1999 total penerimaan negara yaitu 187,819 miliar rupiah dan total pengeluaran negara adalah 231,878 miliar rupiah jadi defisit sebesar 44,059 miliar rupiah. Pada tahun berikutnya APBN juga mengalami defisit sebesar 16,132 miliar rupiah pada tahun 2000, pada tahun 2001 sebesar 40,487 miliar rupiah, berikutnya sebesar 23,653 miliar rupiah pada tahun 2002 dan pada tahun 2003 defisit APBN sebesar 35,109 miliar rupiah. Pada tahun 2004 dan 2005 defisit mengalami penurunan sebesar 23,820 dan 16,395 miliar rupiah. Defisit APBN meningkat kembali pada tahun 2006 sebesar 28,225 miliar rupiah.

Defisit APBN yang paling tinggi terjadi pada tahun 2007 yaitu sebesar 49,844 miliar rupiah. Pada tahun 2008 defisit APBN menurun drastis menjadi 4,122 miliar rupiah, pada tahun 2008 merupakan defisit yang paling rendah dari tahun-tahun sebelumnya

Suatu anggaran pemerintah yang defisit terjadi apabila terdapat kesenjangan antara tabungan pemerintah dengan pengeluaran pembangunan, dimana pengeluaran pembangunan lebih besar dari pada tabungan pemerintah yang tersedia. Karena kebutuhan akan dana bagi pengeluaran pembangunan yang selalu besar dan terus meningkat pula setiap tahunnya, maka untuk menutup kekurangannya pemerintah menggunakan Pinjaman Luar Negeri. Akibatnya penerimaan pembangunan yang merupakan Pinjaman Luar Negeri pemerintah juga semakin meningkat terus setiap tahunnya. Dibawah ini adalah data jumlah Pinjaman Luar Negeri Indonesia tahun 1998 sampai tahun 2008.

**Tabel 1.3 Jumlah Pinjaman Luar Negeri Indonesia ( Juta USD) Tahun 1998 - 2008**

Tahun	Pemerintah	Swasta	Jumlah
1998	67,329	83,557	150,886
1999	75,863	72,235	148,098
2000	74,917	66,777	141,694
2001	71,377	61,696	133,073
2002	74,661	56,682	131,343
2003	81,666	53,735	135,401
2004	82,725	54,299	137,024
2005	80,072	50,580	130,652
2006	75,809	52,927	128,736
2007	80,609	56,032	136,640
2008	87,500	57,974	145,474

Sumber: Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia BI

Seperti yang terlihat dalam tabel 1.1 jumlah Pinjaman Luar Negeri Indonesia selalu meningkat dari tahun ke tahun. Jumlah Pinjaman Luar Negeri pada tahun 1998 berjumlah US\$150,886 juta merupakan jumlah terbesar karena pada saat itu pemulihan krisis pada tahun sebelumnya. Pinjaman Luar Negeri setelah tahun 1998 mengalami penurunan sampai pada tahun 2003 mengalami peningkatan kembali dari US\$ 131,343 juta tahun 2002 menjadi US\$ 135,401 juta pada tahun 2003. Tahun 2004 juga mengalami peningkatan menjadi US\$ 137,024 juta dan turun pada tahun 2005 dan 2006 sampai US\$128,736 juta. Pinjaman Luar

Negeri juga mengalami kenaikan pada tahun 2007 -2008 sebesar US\$136,640 - US\$145,474 juta.

Kebijakan yang ditempuh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan defisit APBN masih tetap dibutuhkan pinjaman, baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri.

Konsekuensinya jumlah seluruh kebutuhan pembiayaan, baik untuk menutup defisit anggaran maupun untuk memenuhi kewajiban pembayaran pokok pinjaman dalam negeri dan luar negeri yang jatuh tempo mengalami peningkatan yang signifikan. Hal ini disebabkan oleh membengkaknya jumlah kewajiban pembayaran pokok pinjaman, baik pinjaman dalam negeri maupun luar negeri, sebagai akibat telah jatuh tempo. Pinjaman Luar Negeri pemerintah yang sangat besar yang menyiratkan bahwa rasio pembayaran bunga dan cicilan pinjaman luar negeri terhadap penerimaan ekspor (*debt service ratio*) masih tinggi.

Indonesia pernah mengalami situasi apa yang disebut *Fisher Paradox* dalam hubungannya dengan Pinjaman Luar Negerinya, yaitu situasi semakin banyak cicilan Pinjaman Luar Negeri dilakukan semakin besar akumulasi Pinjaman Luar Negerinya. Ini disebabkan cicilan plus bunga Pinjaman Luar Negeri secara substansial dibiayai oleh pinjaman baru. Oleh karena nilai cicilan plus bunga Pinjaman Luar Negeri lebih besar dari nilai pinjaman baru, maka terjadilah apa yang disebut *net transfer* sumber-sumber keuangan dari Indonesia ke pihak-pihak kreditor asing. Situasi *Fisher Paradox* dapat ditunjukkan misalnya dengan membandingkan nilai kumulatif pertambahan Pinjaman Luar Negeri sektor pemerintah (jangka menengah dan panjang).

Di Indonesia Pinjaman Luar Negeri bukan lagi sebagai pelengkap dalam pembangunan tetapi sudah menjadi sumber utama dalam proses pembangunan. Jadi Pinjaman Luar Negeri Indonesia semakin hari semakin bertambah banyak, tetapi kemampuan pemerintah membayar pinjaman semakin lemah. Salah satu ukuran yang banyak digunakan oleh para ahli ekonomi

untuk mengukur kemampuan membayar pinjaman suatu Negara adalah apa yang disebut angka *debt service ratio* (DSR). DSR adalah nisbah antara kewajiban membayar bunga dan cicilan pinjaman luar negeri dengan devisa. Ambang batas aman angka DSR lazimnya menurut para ahli ekonomi adalah 20%, lebih dari itu, pinjaman sudah dianggap mengundang cukup banyak kerawanan.

Sumber-sumber dana untuk membayar pinjaman ada dua, yakni dari pinjaman baru dan dari hasil ekspor. Besarnya pembayaran Pinjaman Luar Negeri (cicilan pinjaman pokok + bunga) yang dilakukan pemerintah tergantung pada penerimaan negara dari hasil ekspor. Hal ini karena pembayaran Pinjaman Luar Negeri diambil dari hasil ekspor yang diterima negara tersebut setiap tahun. Pada umumnya bagian dari ekspor yang digunakan untuk pembayaran pinjaman luar negeri berkisar antara 15-17 persen, dan persentase ini disebut *Debt Service Ratio* (DSR).

Paradoks Pinjaman Luar Negeri muncul ketika peningkatan pinjaman tidak diikuti kemampuan membayar kembali (*repayment capacity*). Ketidakmampuan ini terjadi karena Pinjaman Luar Negeri telah mengalami distorsi baik dilihat dari proses maupun angkanya. Dari sisi proses, Pinjaman Luar Negeri dilakukan bukan atas dasar pertimbangan ekonomi melainkan non-ekonomi dari para elite kekuasaan. Sedangkan dari sisi angka, Pinjaman Luar Negeri telah mengalami kebocoran sebagai konsekuensi dari kondisi negara sedang berkembang yang secara kelembagaan lembek (*soft country*).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah pada penelitian ini, peneliti dapat menarik satu permasalahan yakni jumlah Pinjaman Luar Negeri di Indonesia semakin meningkat tetapi kemampuan untuk membayar kembali pinjaman tersebut melemah.

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah pada penelitian ini, peneliti memiliki tujuan untuk mengetahui apakah Indonesia memiliki kemampuan untuk membayar kembali Pinjaman Luar Negeri periode tahun 1998-2008.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Pengertian Pinjaman Luar Negeri merupakan bagian atau salah satu komponen dari Dana Luar Negeri. Dana Luar Negeri adalah semua dana yang diterima oleh pemerintah Indonesia dalam rangka pembiayaan pembangunan dalam APBN, baik yang dibayar kembali dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk itu maupun yang tidak perlu dibayar kembali ( Bahar, 2009).

Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) yang merupakan gambaran bagaimana pemerintah dalam mengelola penyelenggaraan Negara, dalam prakteknya tidak pernah seimbang. Suatu anggaran pemerintah yang defisit terjadi apabila terdapat kesenjangan antara tabungan pemerintah dengan pengeluaran pembangunan, dimana pengeluaran pembangunan lebih besar dari pada tabungan pemerintah yang tersedia. Karena kebutuhan akan dana bagi pengeluaran pembangunan yang selalu besar dan terus meningkat pula setiap tahunnya, maka untuk menutup kekurangannya pemerintah menggunakan Pinjaman Luar Negeri ( Suparmoko, 2000).

Pinjaman Luar Negeri mengandung pengertian bahwa pihak yang meminjam harus membayar kembali. Pinjaman Luar Negeri dapat berupa bantuan resmi Government to Government (G to G) maupun yang dilakukan oleh pihak swasta. Pinjaman Luar Negeri adalah setiap penerimaan negara, baik dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang/peralatan ataupun dalam bentuk jasa termasuk tenaga ahli yang diperoleh dari negara-negara asing, lembaga-lembaga keuangan internasional atau asing dan dari badan-badan internasional lainnya yang harus dibayar kembali dengan persyaratan

tertentu. Pinjaman Luar Negeri sebagai sumber pembiayaan APBN yang harus dibayar kembali baik dalam bentuk rupiah maupun valuta asing pada saat jatuh tempo (Bahar, 2009). Pinjaman menjadi beban dalam jangka panjang sehingga dibutuhkan devisa dalam jumlah besar untuk menjamin bahwa bunga dan cicilan pinjaman tersebut dapat dibayar.

Pinjaman Luar Negeri sebagai unsur pelengkap dana pembangunan dapat diterima sepanjang tidak ada ikatan politik, syarat-syaratnya tidak memberatkan dan dalam batas kemampuan untuk membayar kembali serta penggunaannya ditujukan untuk proyek yang diberi prioritas, produktif dan bermanfaat bagi masyarakat dan negara ( Bab III, butir B, 11/19 Tap MPR No. II/MPR/1988 ). Jumlah dan syarat pinjaman harusnya disesuaikan dengan kemampuan pemerintah membayar kembali dan tidak akan menimbulkan beban yang terlalu memberatkan neraca pembayaran dalam APBN. Kebijakan ini sesungguhnya merupakan usaha menjaga batas aman Pinjaman Luar Negeri dengan indikator antara lain *Debt Service Ratio* (DSR). Debt Service Ratio yaitu suatu perbandingan antara jumlah pinjaman dengan bunga pada suatu periode yang sama dan hasil ekspor pada periode yang sama pula (Bahar, 2009).

Ukuran Pinjaman Luar negeri sustainable atau tidak diukur dengan *Debt Service Ratio* (DSR). Juga disebutkan patokannya yang sudah merupakan lampu merah, yaitu kalau sudah menyentuh angka 20 persen. Ketika angka ini sudah jauh dilampau, ukurannya diubah menjadi berapa persen dari GDP. Jelas angkanya menurun drastis dan lalu dikatakan bahwa pinjaman luar negeri masih *sustainable*.

Pinjaman merupakan bagian dari Kebijakan Fiskal (APBN) yang menjadi bagian dari Kebijakan Pengelolaan Ekonomi secara keseluruhan. Pinjaman adalah konsekuensi dari postur APBN (yang mengalami defisit), dimana Penerimaan Negara lebih kecil daripada Belanja Negara. Pembiayaan APBN melalui pinjaman merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang lazim dilakukan oleh suatu negara:

- Pinjaman merupakan instrument utama pembiayaan APBN untuk menutup defisit APBN, dan untuk membayar kembali pinjaman yang jatuh tempo (*debt refinancing*);
- *Refinancing* dilakukan dengan *terms* dan *conditions* (biaya dan resiko) pinjaman baru yang lebih baik (Depkeu).

Dari sisi permintaan, pinjaman dapat dilakukan manakala imbal hasil (*rate of return*) dari pinjaman lebih besar dari biaya pinjaman (*cost of borrowing*). Pinjaman Luar Negeri dapat dilakukan jika digunakan untuk membiayai proyek yang telah diperhitungkan secara matang dan dapat memberikan manfaat yang besar bagi perekonomian nasional.

Pinjaman Luar Negeri akan menimbulkan masalah jika dana tersebut tidak diinvestasikan secara produktif untuk kegiatan-kegiatan yang menghasilkan tingkat pengembalian devisa yang tinggi untuk menutupi pembayaran bunga (Weiss, 1995; Damajanti, 2001).

Transaksi pinjam meminjam dana menguntungkan kedua belah pihak, pemberi dan penerima pinjaman. Penerima pinjaman untung karena bisa memperoleh dana yang dibutuhkan untuk mengolah peluang investasi, sedangkan pemberi pinjaman untung karena memperoleh hasil yang lebih banyak atas dana mereka. Namun dalam kenyataan, banyak yang menggunakan pinjaman bagi investasi yang secara ekonomis tidak menguntungkan, atau bahkan untuk mengimpor barang konsumsi yang jelas tidak ada menghasilkan laba untuk dipergunakan nantinya sebagai pembayaran kembali atas pinjaman itu (Krugman, 2005, 454).

Keuntungan potensial dari penarikan dan pemberian pinjaman internasional tidak akan terwujud, kecuali jika pemberi pinjaman percaya pinjamannya itu akan dibayar kembali. Pinjaman dikatakan macet (*default*) ketika penerima pinjaman tidak mampu membayar kembali pinjamannya sesuai kontrak. Para pemberi Pinjaman Luar Negeri tidak saja menahan pinjaman baru jika mereka menduga akan terjadinya kemacetan, namun mereka

juga akan segera menuntut negara peminjam mempercepat pembayaran pinjaman terdahulu secara penuh (krugman, 2005).