

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi suatu negara di satu sisi memerlukan dana yang relatif besar. Sementara di sisi lain, usaha pengerahan 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
- 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

Sumber: Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia BI

Dapat dilihat pada kedua tabel diatas yaitu penerimaan Negara dan pengeluaran 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).

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teoritis

1. Teori APBN

Anggaran ialah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu; yang biasanya adalah satu tahun (Suparmoko, 2000, 47). Dalam UUD 1945 Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setelah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23 ayat 1 UUD 1945).

Di negara demokrasi seperti Indonesia yang memiliki kedaulatan adalah rakyat, implementasi kedaulatan tersebut dapat terlihat dalam peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dimana rakyatlah yang menentukan hidupnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya yang tercermin dalam APBN. Jadi hakekat pendapatan publik dan pembelanjaan. APBN adalah konstitusional yang mana suatu bangsa menguasai pemberian hak atas pendapatan publik dan pembelanjaan tidak dimulai dari fakta yang anggota dari bangsa tersebut menyokong pembayaran. Ini benar didasari pada satu ide *loftier*, ide dari satu daulat, jadi hakekat pendapatan publik dan pembelanjaan APBN adalah kedaulatan (Tisnawan, 2005).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran 1 Januari - 31 Desember (Prasetya, 2008).

a. Asumsi APBN

Dalam penyusunan APBN, pemerintah menggunakan 7 indikator perekonomian makro, yaitu (Prasetya, 2008):

1. Produk Domestik Bruto (PDB) dalam rupiah
2. Pertumbuhan ekonomi tahunan (%)
3. Inflasi (%)
4. Nilai tukar rupiah per USD
5. Suku bunga SBI 3 bulan (%)
6. Harga minyak Indonesia (USD/barel)
7. Produksi minyak Indonesia (barel/hari)

b. Struktur dan susunan APBN

Dalam anggaran ada dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran (Suparmoko, 2000, 48) :

- A. Pendapatan Negara dan Hibah
 - 1) Penerimaan Pajak
 - 2) Penerimaan Bukan Pajak (PNBK)
- B. Belanja Negara
 - Belanja pemerintah pusat
 - 1) Pengeluaran Rutin
 - 2) Pengeluaran Pembangunan
 - Anggaran Belanja untuk Daerah
 - 1) Dana perimbangan

2) Dana otonomi khusus dan penyeimbang

C. Keseimbangan Primer Perbedaan Statistik

D. Surplus/ Defisit Anggaran

E. Pembiayaan

1) Pembiayaan dalam negeri

- Perbankan Dalam Negeri
- Non-Perbankan dalam negeri

- Privatisasi
- Penjualan aset program restruk perbankan
- Penjualan obligasi pemerintah

2) Pembiayaan Luar Negeri (Neto)

- Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)
 - Pinjaman program
 - Pinjaman proyek
- Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri

c. Fungsi dan Peran APBN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk dalam fungsi perenanaan dari administrasi negara. Fungsi administrasi negara yang lain disamping fungsi perencanaan adalah fungsi pelaksanaan dan fungsi pengawasan. Anggaran penerimaan rutin atau anggaran dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin membentuk tabungan pemerintah. Tabungan pemerintah dialokasikan ke dalam dana pembangunan yang berupa bantuan luar negeri (Suparmoko, 2000, 71;72).

APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara

umum. APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam APBN. Surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya (Prasetya, 2008).

Melalui APBN dapat dianalisis seberapa jauh peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian nasional.

1. APBN sebagai alat mobilisasi dana investasi

Sumber dana investasi berasal dari tabungan (saving). Sumber dana investasi swasta (perusahaan) berasal dari tabungan masyarakat yang terhimpun pada lembaga keuangan bank. Sedangkan sumber dana investasi pemerintah berasal dari tabungan pemerintah. Tabungan pemerintah terbentuk dari sisa penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin.

2. APBN sebagai Alat Stabilisasi Ekonomi

Pemerintah menentukan beberapa kebijaksanaan di bidang anggaran belanja dengan tujuan mempertahankan stabilitas proses pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Tindakan-tindakan ini dapat diringkas sebagai berikut :

- Anggaran belanja dipertahankan agar seimbang dalam arti bahwa pengeluaran total tidak melebihi penerimaan total.
- Tabungan pemerintah diusahakan meningkat dari waktu ke waktu dengan tujuan agar mampu menghilangkan ketergantungan terhadap bantuan luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan.
- Basis perpajakan diusahakan diperluas secara berangsur-angsur dengan cara mengintensifkan penaksiran pajak dan prosedur pengumpulannya.

- Prioritas harus diberikan kepada pengeluaran-pengeluaran produktif pembangunan, sedang pengeluaran-pengeluaran rutin dibatasi. Subsidi kepada perusahaan-perusahaan negara dibatasi.
- Kebijaksanaan anggaran diarahkan pada sasaran untuk mendorong pemanfaatan secara maksimal sumber-sumber dalam negeri (Anne Booth dan Peter McCawley, 1990, Prasetya, 2008)

d. Prinsip Anggaran Defisit

Anggaran defisit ditentukan :

- a. Pinjaman Luar Negeri tidak dicatat sebagai sumber penerimaan melainkan sebagai sumber pembiayaan.
- b. Defisit anggaran ditutup dengan sumber pembiayaan dalam negeri + sumber pembiayaan luar negeri (bersih).

Jika belanja pemerintah lebih besar dari penerimaan, maka hal ini dinamakan dengan *defisit anggaran*. Akumulasi defisit anggaran dari tahun ke tahun dinamakan dengan utang pemerintah (*government debt*). Saat pemerintah mengalami defisit anggaran, tabungan nasional menurun, suku bunga naik, dan investasi berkurang. Karena investasi penting bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang, maka defisit anggaran pemerintah menghambat laju pertumbuhan ekonomi (Mankiw, 2003:102).

2. Teori Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman Luar Negeri adalah sejumlah dana yang diperoleh dari negara lain (bilateral) atau (multilateral) yang tercermin dalam neraca pembayaran untuk

kegiatan investasi, menutup saving-investment gap dan foreign exchange gap yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (Depkeu, 2009).

Hutang luar negeri dibedakan menjadi 2, yaitu (Suparmoko, 1984, 155-156)

1. *Reproductive Debt* adalah hutang yang dijamin seluruhnya dengan kekayaan negara berhutang atas dasar nilai yang sama besarnya. Pembayaran bunga dan cicilan pokok hutang biasanya diambilkan dari pendapatan yang berasal dari kekayaan negara atau hasil usaha negara tersebut dan biasanya hutang tadi harus dibayar paling lama sepanjang umur dari barang-barang atau kekayaan yang dipakai sebagai jaminan.
2. *Dead Weigght Debt* adalah hutang yang tanpa disertai dengan jaminan kekayaan. Pembayaran bunga dan cicilan hutang harus diambilkan dari sumber penerimaan negara yang lain, yang pada umumnya berasal dari pajak. Tidak ada ketentuan lamanya hutang karena memang tidak ada kekayaan yang dikaitkan padanya.

Menurut SKB No. 185/KMK.03/1995 dan Nomor KEP.031/ KET/5/1995 antara Menteri Keuangan dan Ketua Bappenas : Pinjaman Luar Negeri adalah penerimaan negara baik dalam bentuk devisa, dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau jasa yang diperoleh dari pemberian Pinjaman Luar Negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Persyaratan Pinjaman Luar Negeri bersifat ekonomis maupun non ekonomis. Persyaratan ekonomis antara lain: bunga, tenggang waktu pembayaran, masa pembayaran kembali, *commitment fee*, denda/penalty, *TOR Project, feasibility study, project owner, contracts, local cost*, tender, skema pembiayaan dll.

Sedangkan yang bersifat non ekonomis misalnya persyaratan yang menjunjung HAM, perburuhan dan perbaikan lingkungan (Depkeu, 2009).

Pinjaman Luar Negeri harus mampu menaikkan pendapatan nasional di masa yang akan datang karena memang ada tambahan dana mungkin dalam bentuk meningkatnya pengeluaran pemerintah dan atau investasi swasta (Suparmoko, 2000, 274).

Krisis utang menunjukkan adanya ketidakmampuan debitur untuk melakukan pembayaran bunga dan pokok utang sesuai jadwal. Ada 5 faktor yang mengawali kondisi krisis tersebut yakni (Dornbusch ,1993; Suhud, 2004, 4):

- a. Tidak adanya upaya menjadwalkan ulang utang dan meningkatnya tingkat bunga riil akan semakin meningkatkan kebutuhan dana, yang mana ketidakseimbangan antara kebutuhan dana segar dan suplai kredit akan menimbulkan kesenjangan;
- b. Terganggunya *Non Interest Current Account* karena memburuknya perekonomian secara makro;
- c. Naiknya inflasi dunia mendorong peningkatan suku bunga nominal;
- d. Pada kondisi tingkat bunga dan *Non Interest Current Account* yang tetap, kreditor akan memutuskan bahwa jumlah utang sudah sangat besar sehingga mulai membatasi tambahan utang baru;
- e. Aktivitas industri di negara-negara maju mempengaruhi permintaan ekspor di Negara berkembang, resesi menyebabkan turunnya permintaan dan harga komoditi sehingga mempengaruhi kemampuan *debt service* negara debitur.

a. Permintaan dan Penawaran Pinjaman Luar Negeri

Negara-negara berkembang terlalu miskin modal untuk mengolah segenap investasi yang tersedia, sehingga mereka harus berhutang dari negara lain. Sebaliknya negara-negara kaya modal telah mengolah seluruh peluang investasi produktif yang tersedia, sedangkan tingkat tabungan nasionalnya begitu besar (P.Krugman, 1999: 441).

Penawaran dana pinjaman berasal dari tabungan nasional (S). Sedangkan permintaan atas dana pinjaman tersebut bersumber dari investasi domestik (I) dan investasi luar negeri neto (*netforeign investment*). Tingkatan penawaran dan permintaan akan dana pinjaman itu ditentukan oleh suku bunga riil. Semakin tinggi suku bunga riilnya, masyarakat akan lebih bersemangat untuk menabung uangnya dan, sehingga, meningkatkan penawaran dana-dana pinjaman. Suku bunga yang lebih tinggi juga mendorong peminjaman untuk membiayai proyek-proyek permodalan menjadi lebih mahal: sehingga, menurunkan investasi dan juga akan menurunkan kuantitas permintaan dana pinjaman (Mankiw, 2003, 237-238).

Kegagalan dari tabungan dalam negeri guna menghadapi kebutuhan investasi, serta kegagalan penerimaan negara dari sumber di dalam negeri dalam melayani pengeluaran negara, menyebabkan peranan pinjaman negara menjadi meningkat (Suparmoko, 2000, 272).

Jika pemerintah menambah pengeluaran domestik dengan meningkatkan belanja pemerintah. Kenaikan dalam G mengurangi tabungan nasional, karena $S = Y - C - G$. Dengan tingkat bunga riil dunia yang tidak berubah, investasi akan tetap

sama. Karena itu, tabungan menjadi lebih kecil dari pada investasi, dan sebagian investasi harus dibiayai dengan meminjam dari luar negeri (Mankiw, 2007, 121). Peningkatan Pinjaman Luar Negeri Indonesia dapat ditinjau dari dua sisi (Mubariq Ahmad, Supriyanto, 1999, 65) :

1. Dari aspek domestik, yang disebabkan oleh defisit anggaran belanja pemerintah dan kekurangan tabungan swasta (*saving gap*).
2. Dari sisi keseimbangan eksternal (aspek luar negeri), kenaikan utang disebabkan oleh bagian dari defisit neraca berjalan (*current account*) yang tidak dibiayai oleh arus modal masuk berjangka panjang, penambahan cadangan pada devisa, dan pelarian modal.

b. Pinjaman Luar Negeri bagi Pembangunan

Pinjaman Luar Negeri bagi negara berkembang diperlukan sesuai dengan teori pembangunan dan teori pertumbuhan yaitu untuk melakukan industrialisasi dan mempercepat laju pertumbuhan. Pembahasan tentang Pinjaman Luar Negeri dapat dijelaskan dengan kerangka teori bahwa defisit pembiayaan investasi swasta terjadi karena tabungan lebih kecil dari investasi ($I - S = \text{resource gap}$), dan defisit perdagangan disebabkan karena ekspor lebih kecil dari impornya ($X - M = \text{trade gap}$). Disamping itu masih ada defisit investasi dalam anggaran pemerintah karena penerimaan pemerintah dari pajak < dari pengeluaran pemerintah ($T - G = \text{fiscal gap}$) (Damajanti, 2001).

Hubungan antara defisit investasi swasta, defisit anggaran pemerintah, dan defisit perdagangan dapat dijelaskan sebagai berikut: Pendapatan nasional (Y) dari sisi pengeluaran merupakan penjumlahan dari pengeluaran konsumsi swasta (C),

pengeluaran Investasi swasta (I), Pengeluaran Pemerintah (G) dan Ekspor bersih (X-M) atau:

$$Y = C + I + G + X - M \dots\dots\dots(1)$$

Pendapatan nasional (Y) dari sisi alokasi penggunaan merupakan penjumlahan dari Konsumsi masyarakat (C), Tabungan (S) dan Pajak (T) atau:

$$Y = C+S+T\dots\dots\dots (2)$$

Dari persamaan (1) dan (2) akan menghasilkan persamaan identitas defisit, yaitu bahwa defisit perdagangan (X-M) sama dengan defisit penerimaan dan pengeluaran pemerintah (T-G) ditambah defisit tabungan dan investasi swasta (S-I) atau:

$$(X-M) = (T-G) + (S-I) \dots\dots\dots (3)$$

Untuk persamaan (3) bisa saja terjadi hubungan kausal dalam arti jika terjadi ketidakseimbangan internal yakni pada sektor pemerintah atau sektor swasta, akan mengganggu keseimbangan eksternal yakni pada sektor perdagangan. Jika diasumsikan bahwa ekspor dan impor mencakup barang dan jasa, maka pengertian defisit perdagangan akan lebih diarahkan pada defisit dalam transaksi berjalan. Dengan kerangka *Two Gap Model* di atas tersirat bahwa bila suatu negara berada dalam keadaan di mana neraca transaksi berjalan mengalami ketidakseimbangan, maka dibutuhkan aliran modal masuk (*capital inflows*). Namun, jika suatu Negara yang menghadapi masalah defisit neraca transaksi berjalan dan menggunakan aliran modal masuk sebagai jalan keluarnya, maka seharusnya negara tersebut juga menyiapkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk menurunkan defisit tersebut (Abdulhaq, 2000).

Semakin banyak restriksi dan kontrol, akan semakin sulit bagi suatu negara untuk menurunkan defisit. Jika suatu negara sudah melakukan *tight money policy*, menerapkan kebijaksanaan fiskal dan melakukan kontrol atas tarif dan impor, tetapi masih mengalami defisit neraca pembayaran, maka akan semakin sulit mengatasinya (Sodersten, 1980; Abdulhaq, 2000).

c. Kapasitas Pembayaran Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman Luar Negeri memiliki atau menghadapi beberapa rintangan atau pembatasan. Batasan umum adalah mengenai kapasitas negara peminjam tersebut untuk membayar kembali pinjaman dan bunganya di masa yang akan datang. Di negara-negara sedang berkembang, oleh karena lambannya pertumbuhan ekspor hasil-hasil produksi primer, penerimaan devisa dari hasil ekspor itu dipergunakan untuk mengimpor barang-barang yang perlu bagi pembangunan ekonominya dan hanya jumlah tertentu yang dipakai untuk membayar kembali pinjaman dan bunganya (Suparmoko, 2000, 277).

Pembayaran cicilan utang beserta bunga atas pinjaman luar negeri merupakan beban APBN yang memberatkan pada tahun-tahun fiskal mendatang (Suparmoko, 2000, 282).

3. Debt Service Ratio (DSR)

Debt Service Ratio (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. Rasio angsuran Pinjaman Luar

Negeri terhadap ekspor ini menggambarkan kemampuan suatu negara dalam melunasi Pinjaman Luar Negeri (Munawir, 2004).

Debt Service Ratio (DSR) merupakan rasio pembayaran cicilan dan bunga Pinjaman Luar Negeri terhadap pendapatan ekspor. *Debt Service Ratio* (DSR) merupakan indikator yang dapat memberikan gambaran berapa besar penerimaan hasil ekspor yang diperlukan untuk dapat memenuhi pembayaran kewajiban pinjaman atau dapat juga diartikan seberapa rentan beban pembayaran pinjaman terhadap berbagai kemungkinan gejolak (*shocks*) yang dapat mempengaruhi penerimaan hasil ekspor. Adanya peningkatan penarikan pinjaman, peningkatan dalam rasio ini lebih banyak diakibatkan oleh depresiasi nilai tukar (BI, 2008, 71).

Ada 2 faktor yang mengakibatkan penurunan rasio ini yaitu penguatan nilai tukar dan inflasi (Munawir, 2004, 18) :

Rumus :

$$DSR = \frac{Dt}{Xnt} \cdot 100\% \quad \text{atau} \quad DSR = \frac{Dt}{Xbt} \cdot 100\%$$

Keterangan :

Dt = Bunga & Cicilan hutang

Xnt = ekspor neto (bersih), setelah dikurangi impor migas

Xbt = ekspor bruto (kotor)

Karena yang menanggung beban hutang pemerintah dan swasta maka ada empat versi perhitungan DSR :

- 1) DSR pemerintah terhadap ekspor bruto

- 2) DSR pemerintah (pemerintah + swasta) terhadap ekspor bruto
- 3) DSR pemerintah terhadap ekspor neto
- 4) DSR Indonesia (pemerintah + swasta) terhadap ekspor neto

4. Teori Ekspor

Ekspor adalah kegiatan yang menyangkut produksi barang dan jasa yang diproduksi di suatu batas negara tetapi untuk dikonsumsi oleh konsumen di luar batas negara tersebut. Secara sistematis, dasar pemikiran mengenai ekspor dapat dirumuskan di dalam persamaan-persamaan berikut (Sawitri, 2002) :

- a. Ekspor dapat dilihat sebagai sisa atau residu dari Total Produksi Nasional (P_t) setelah dikurangi dengan kebutuhan total untuk konsumsi dalam negeri (C_d).

$$X_t = P_t - C_d \dots\dots\dots (1)$$

Dengan demikian ekspor (X_t) akan lebih tepat bila disebut sebagai sisa yang dapat diekspor atau *exportable surplus*. Model ekspor ini hanya berlaku bila :

$$P_t > C_d$$

$$P_t \neq C_d$$

Bila ketentuan-ketentuan tersebut diatas tidak dipenuhi, maka akan tidak ada lagi *eksportable surplus*.

- b. Ekspor ditujukan untuk memenuhi kebutuhan konsumen luar negeri ($C_f =$ foreign consumption), yaitu :

$$X = a + bC_f$$

Dengan batasan $0 < b < 1$

Dimana :

X = Ekspor

a = Base ekspor

b = dC / dY dinegara pembeli

Cf = konsumsi luar negeri

c. Ekspor terjadi karena adanya perbedaan harga yang potensial dari pembeli di luar negeri terhadap harga-harga yang terjadi di dalam negeri, yaitu :

$$X = a + b P_x/PI$$

Dengan batasan: $0 < b < 1$
 $P_x > PI$

Dimana :

X = Ekspor

a = Base ekspor

b = Elastisitas harga terhadap ekspor

P_x = Indeks harga-harga barang ekspor di luar negeri

PI = Indeks harga-harga umum di dalam negeri.

Fungsi Permintaan Ekspor

Permintaan pada suatu barang merupakan fungsi dari tingkat harga barang tertentu (P_i), tingkat barang yang lain (barang substitusi atau barang komplementer) serta tingkat pendapatan (Sawitri, 2002) :

Dapat disingkat menjadi :

$$Q_d = f (P_i, P_s, P_k, Y)$$

Keterangan :

Q_d = Permintaan barang

P_i = Harga barang tertentu

P_s = Harga barang substitusi

P_k = Harga barang komplementer

Y = Tingkat pendapatan

Karena terlalu banyaknya barang substitusi dan barang komplementer, maka disederhanakan menjadi :

$$Q_d = f(P_i, Y)$$

Analog dengan fungsi permintaan di atas, untuk barang ekspor dapat diberlakukan sama dengan barang tertentu seperti dimaksud pada rumusan di atas, sehingga bentuk fungsi untuk permintaan barang ekspor sebagai berikut :

$$Q_d = f(P_i, Y)$$

Keterangan :

Q_d = Permintaan ekspor

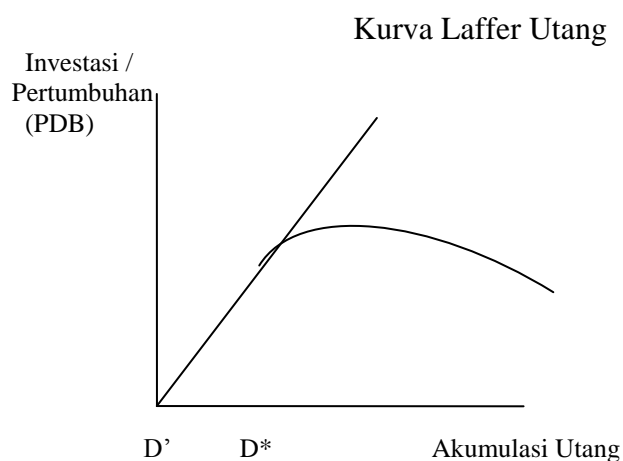
P_x = Harga barang ekspor

Y = Tingkat pendapatan

5. Kurva Laffer

Elbadawi, et.al. (1997) dalam studinya telah membuktikan bahwa akumulasi utang luar negeri yang terjadi karena meningkatnya kebutuhan untuk melunasi utang-utang yang lalu akan berdampak negatif terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi setelah melampaui batas tertentu.

Gambar 2.1



Pada Gambar 2.1 menunjukkan hubungan antara investasi dan pertumbuhan pendapatan serta akumulasi utang, pada semua titik sebelah kiri D' setiap kenaikan utang akan menghasilkan investasi baru dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto. Pada titik D' , baik investasi dan pertumbuhan PDB mulai meningkat namun dengan laju yang lebih rendah hingga mencapai puncaknya pada titik D^* dimana keduanya mulai menurun pada setiap kenaikan utang. Titik D^* dengan sendirinya menjadi titik batas dimana akumulasi utang mempunyai pengaruh negatif terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi (Suhud, 2004, 4).

Pada awal perkembangan suatu negara memang wajar bila dibutuhkan dana yang sangat besar bagi investasi dan pertumbuhan ekonominya, jika tabungan dalam negeri belum mencukupi maka cara yang termudah untuk membiayai investasi adalah melalui utang luar negeri. Berpijak dari Kurva Laffer Elbadawi (Gambar 1), utang luar negeri akan berdampak positif bagi investasi dan pertumbuhan ekonomi hingga situasi tertentu. Utang luar negeri akan menimbulkan masalah jika dana tersebut tidak diinvestasikan pada kegiatan produktif yang menghasilkan tingkat pengembalian devisa yang tinggi untuk menutupi pembayaran bunga (Suhud, 2004, 4).

6. Teori Debt Overhang

Teori ketergantungan utang (*debt overhang theory*), pada tingkat akumulasi utang yang besar ternyata utang tersebut justru akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi akan menjadi lebih rendah. Hal ini dikarenakan dalam jangka panjang utang akan lebih besar dari kemampuan membayar negara debitur, biaya dari

bunga utang diperkirakan akan mendesak investasi domestik dan asing dan akhirnya menghambat pertumbuhan. (Pattilo: 2002)

Debt overhang hipotesis menunjukkan bahwa utang akumulasi bertindak sebagai pajak di masa depan output; mengecilkan produktif rencana investasi sektor swasta dan usaha penyesuaian di pihak pemerintah. Jadi, bahkan setelah beberapa perbaikan dalam produksi ekonomi, dapat menyimpulkan pembayaran utang yang lebih tinggi, karena utang luar negeri bertindak seperti pajak di masa depan produksi dan ekspor (Alioglu, Erbil, Arbil, Salman, 2004).

"*debt overhang*" teori yang menunjukkan bahwa jika ada beberapa kemungkinan bahwa, di masa depan, utang akan lebih besar dari pada kemampuan pembayaran negara, diharapkan biaya jasa utang akan membuat lebih jauh dalam negeri dan penanaman modal asing dan sehingga membahayakan pertumbuhan.

Sachs (1986) dan Kenen (1990) berpendapat bahwa *overhang* utang luar negeri memainkan peran penting dalam utang banyak negara. Jadi *debt overhang* adalah salah satu alasan utama untuk memperlambat pertumbuhan ekonomi di dalam hutang negara. Selain itu, bagaimana *debt overhang* menghambat investasi swasta tergantung pada bagaimana pemerintah diharapkan untuk meningkatkan sumber daya yang dibutuhkan untuk membiayai layanan utang luar negeri dan apakah swasta dan dilengkapi dengan investasi sektor publik. Jika suatu negara pada dasarnya menggunakan meminjam modal asing untuk produksi, bukan konsumsi (impor), dapat menghasilkan lebih banyak barang (ekspor) dan pendapatan (mata uang asing) di masa depan. Jadi ini pendapatan yang

memungkinkan mereka untuk memenuhi kewajiban utang mereka dan pembelian impor lebih mudah di masa depan (Alioglu, Erbil, Arbil, Salman, 2004).

Afxentiou dan Serletis (1996) berpendapat bahwa jika pinjaman luar negeri yang dikonversi menjadi modal dan input lain yang diperlukan, pembangunan akan terjadi. Di sisi lain, jika peminjam negara sumber daya atau limbah mereka konsumsi, maka ekonomi pembangunan dilakukan negatif.

B. Tinjauan Empiris

Penelitian Pattillo dan kawan-kawan menemukan dukungan empiris untuk dampak nonlinear utang luar negeri pada pertumbuhan ekonomi: tingkat rendah, utang memiliki dampak positif pada pertumbuhan ekonomi, tetapi di atas batas tertentu atau titik balik, utang tambahan mulai memiliki dampak negatif pada pertumbuhan (*utang Kurva Laffer*). Jenis analisis ini muncul sangat relevan bagi perdebatan kebijakan saat ini menilai, misalnya, kesinambungan utang eksternal di negara berkembang.

Konsisten dengan studi sebelumnya yang disebutkan di atas, dalam penelitian terbaru tahun 2004 menunjukkan bahwa dampak dari utang luar negeri pada pertumbuhan ekonomi sangat berbeda di tingkat rendah dan tinggi tingkat utang. Pada utang tingkat tinggi, ada dampak negatif yang besar: rata-rata, hasilnya menunjukkan bahwa penggandaan utang dari setiap awal tingkat utang pada atau di atas ambang batas akan mengurangi pertumbuhan per kapita sekitar 1 persen titik. Pada tingkat rendah, efek positif tetapi umumnya sering tidak signifikan. Situasi utang eksternal negara-negara berkembang telah menjadi perhatian khusus

dalam konteks krisis keuangan ketika prospek untuk default kewajiban eksternal menjadi jelas.

Penelitian ini menggunakan analisis regresi ganda untuk menguji apakah utang dan pertumbuhan per kapita terkait. Analisis menggunakan 3-tahun rata-rata 93 panel data untuk negara-negara berkembang selama periode 196.998. Patillo menerapkan metodologi empat estimasi untuk menguji kekokohan: (1) kuadrat biasa; (2) instrumental variabel dengan menggunakan nilai lag sebagai instrumen untuk mengoreksi potensial endogeneity utang, investasi, pendidikan, keterbukaan, dan keseimbangan fiskal; (3) efek tetap untuk mengendalikan khusus negara tanpa diketahui faktor-faktor, seperti kualitas kelembagaan dan sejarah; dan (4) sistem-GMM (metode umum saat) untuk mengoreksi dan untuk endogeneity bias diperkenalkan oleh variabel pendapatan tertinggal di hadapan efek tetap.

Jadi, hasil penelitian ini mengkonfirmasi teoretis utang klaim yang berlebihan kemungkinan akan membatasi pertumbuhan tidak hanya dengan menurunkan berapa banyak yang dihabiskan untuk kegiatan investasi tetapi juga oleh mereka mendistorsi alokasi (misalnya, terhadap proyek-proyek dengan horizon jangka pendek meskipun kurang efisien) dan mungkin mengubah insentif bagi para pembuat kebijakan untuk menyediakan lingkungan kebijakan yang sehat.

(Catherine Pattillo, Helene Poirson dan Luca Ricci, Juni 2002-2004, Hutang Luar Negeri dan Pertumbuhan, Volume 39, nomor 2).

Menurut taufan (2009) Permintaan akan pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh negara-negara berkembang berdasarkan teori dapat dibagi dalam dua komponen. Komponen Pertama, ialah permintaan yang betul-betul dilandasi oleh perhitungan yang matang dan jelas mengenai proyek-proyek yang akan dibiayai. Proyek-proyek ini secara jelas terkait dengan proses peningkatan kapasitas produksi nasional. Dengan kata lain, proyek-proyek yang dibiayai hutang luar negeri ini jelas akan menimbulkan kapasitas pembayaran kembali (*repayment capacity*) hutang luar negeri yang telah digunakan untuk mebiayainya.

Komponen Kedua, ialah permintaan pinjaman luar negeri yang ditentukan oleh faktor-faktor acak di dalam negara-negara berkembang, hal ini banyak berkaitan dengan perilaku elit kekuasaan di negara-negara sedang berkembang, yaitu perilaku yang bersifat korup dan mengandung unsur penyalahgunaan kekuasaan dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi nasional, terutama sumber-sumber keuangan internasional yang merupakan pinjaman luar negeri. Proyek-proyek dibiayai oleh pinjaman luar negeri yang didasarkan atas faktor-faktor acak ini banyak yang tidak punya kaitan dengan peningkatan kapasitas produk riil sehingga tidak menimbulkan kapasitas pembayaran kembali pinjaman luar negeri yang telah diterima. Kendati pun ada yang punya kaitan dengan peningkatan kapasitas produksi nasional, skala pinjaman atau skala proyek yang dibiayai jauh melebihi keperluan yang realistis sehingga *rate of return* dana pinjaman berada jauh di bawah biaya peminjaman dan nilai proyek yang dibiayai sudah terkandung pula komponen-komponen yang bersifat manipulatif.

Pendekatan yang digunakan yaitu teori *loan pusher* dan *repayment capacity*. kolaborasi antara pihak yang *loan pusher* dengan pejabat-pejabat pemerintahan telah mengakibatkan terjadinya manipulasi nilai proyek yang dibiayai dari pinjaman. Metodologi ekonometrik yang digunakan adalah *vector autogressive methodology* (VAR methodology), melakukan penaksiran mengenai kapasitas pembayaran kembali (*repayment capacity*) negara-negara yang dicakup dalam penelitiannya terhadap hutang luar negeri yang telah digunakan oleh negara-negara ini. Penaksiran didasarkan atas tiga variabel, yaitu: Neraca perdagangan, Tingkat pertumbuhan produk domestik, dan Rasio antara investasi dengan produk domestik. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tidak ada satu negara pun dia antara negara-negara yang ditelitinya memiliki *repayment capacity* untuk membayar hutang luar negerinya secara tuntas, negara-negara yang dicakup dalam penelitiannya terhadap hutang luar negeri yang telah digunakan oleh negara-negara ini, ini bermakna juga bahwa nilai *sustainable foreign debt* berada jauh di bawah nilai *actual foreign debt*.

(Muhammad Taufan, 2009, Menimbang Kapasitas Pembayaran Kembali (Repayment Capacity) Utang Luar Negeri Negara-Negara Berkembang. Multiply.com.)

III. METODOLOGI PENELITIAN

A. Metode Memperoleh Data

1. Penelitian Lapangan

Penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan data-data secara langsung dari instansi yang berhubungan dengan penelitian ini, dalam hal ini adalah Bank Indonesia.

a. Dokumentasi, yaitu pengumpulan data dengan cara mencatat dokumen-dokumen atau arsip-arsip yang terdapat pada kantor atau lokasi penelitian sebagai pelengkap data yang telah dikumpulkan.

2. Penelitian Kepustakaan

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan data-data teoritis dengan membaca dan mempelajari buku-buku, jurnal, serta bacaan lain yang berhubungan dengan topik ini.

B. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penulisan proposal ini adalah data sekunder yang diperoleh dari Laporan Bank Indonesia, Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, serta laporan rutin lainnya yang dipublikasikan secara resmi oleh Bank Indonesia dan sumber lainnya yang relevan. Data yang digunakan adalah jenis

data rangkai waktu (time series) yaitu meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), jumlah Pinjaman Luar Negeri Indonesia, jumlah pembayaran pokok dan bunga Pinjaman Luar Negeri, *Debt Service Ratio* (DSR), dan jumlah ekspor non migas Indonesia disusun dalam bentuk data tahunan dalam periode waktu tahun 1998 hingga tahun 2008. Selain itu juga digunakan buku – buku bacaan referensi yang dapat menunjang penulisan ini.

C. Alat Analisis

Analisis digunakan adalah analisis tabel yaitu analisis penelitian yang bertujuan untuk membuat deskripsi dan gambaran atau paparan secara sistematis mengenai fakta-fakta yang ada. Hal ini dilakukan dengan cara membahas permasalahan dengan menganalisa data yang ada melalui penelitian guna mencari pemecahan terhadap permasalahan yang ada.

D. Gambaran Umum

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran Negara yang diharapkan dalam jangka waktu satu tahun (Suparmoko, 2000). Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang- undang.

Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) yang merupakan gambaran bagaimana pemerintah dalam mengelola penyelenggaraan Negara, dalam prakteknya tidak pernah seimbang. APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun

pendapatan negara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-undang tentang APBN (UU-RI nomor 17 tahun 2003 pasal 12)

Anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun

Sebelum diberlakukannya UU No. 17 tahun 2003 dalam APBN, Belanja Negara dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (*dual budgeting*). Pengeluaran rutin didefinisikan sebagai pengeluaran untuk keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Sementara pengeluaran pembangunan didefinisikan sebagai pengeluaran yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun non fisik, yang dilaksanakan dalam periode tertentu.

Belanja pembangunan adalah pengeluaran berkaitan dengan proyek-proyek yang meliputi belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (infrastruktur), dan belanja modal fisik maupun non fisik lainnya. Sementara itu, belanja penunjang yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri dari gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya.

Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan. Setelah diberlakukannya UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek praktek yang berlaku secara internasional. Menurut *GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001*, sistem penganggaran belanja negara secara implicit menggunakan system *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya.

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja modal, (iv) pembayaran bunga utang, (v) subsidi, (vi) hibah, (vii) bantuan sosial, dan (viii) belanja lain-lain. Sedangkan belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (i) dana perimbangan, dan (ii) dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja maka secara otomatis tidak ada lagi

pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

Dibawah ini adalah data jumlah pengeluaran pemerintah dalam APBN sebelum dan sesudah diberlakukannya UU No.17 tahun 2003.

2. Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman Luar Negeri sekarang memiliki kontribusi yang cukup penting dalam kegiatan perekonomian Indonesia karena dapat secara langsung menambah tersedianya dana investasi yang dibutuhkan untuk mempercepat proses pembangunan nasional, meskipun sifatnya hanya sebagai pelengkap. Sebelum dilanda krisis perekonomian, jumlah Pinjaman Luar Negeri Indonesia terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Kita merasa bangga karena arus masuknya pinjaman ini kita artikan sebagai indikator semakin membaiknya prospek perekonomian Indonesia di mata kreditur dan investor asing.

Pada saat krisis keuangan pada tahun 1997 di Indonesia telah memberikan pelajaran yang sangat berharga. Dana asing yang masuk dalam bentuk Pinjaman Luar Negeri (PLN) yang sebelum tahun 1997 turut mendukung pembangunan ekonomi Indonesia telah berubah menjadi penyebab krisis yang berkepanjangan. Semua ini disebabkan karena kelonggaran dalam peraturan untuk memperoleh Pinjaman Luar Negeri yang dapat memicu pemberian Pinjaman Luar Negeri oleh kreditur asing tanpa disertai dengan prinsip kehati-hatian dan pengelolaan keuangan perusahaan secara tepat guna sehingga dampaknya adalah semakin luasnya arus masuk Pinjaman Luar Negeri ke Indonesia.

Pinjaman Luar Negeri dipandang dari sudut kepentingan pembangunan hanya dianggap sebagai pelengkap, sebagaimana yang tercantum dalam ketetapan MPR-RI NoIV/MPR/1978 :

“ Pembangunan nasional memerlukan investasi dalam jumlah yang besar, yang pelaksanaannya harus berlandaskan kemampuan sendiri, sedangkan bantuan luar negeri merupakan pelengkap. Oleh karena itu diperlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk mengerahkan dana-dana investasi yang bersumber pada tabungan masyarakat, tabungan pemerintah serta penerimaan devisa yang berasal dari ekspor dan jasa-jasa. Pengerahan dana dari dana investasi tersebut harus ditingkatkan dengan cepat sehingga peanan bantuan luar negeri yang merupakan pelengkap tersebut semakin berkurang dan pada akhirnya mampu membiayai sendiri seluruh pembangunan. “

Namun dilihat dari kumulatif perkembangan Pinjaman Luar Negeri dari tahun ke tahun dapatlah disimpulkan bahwasannya peranan Pinjaman Luar Negeri adalah sebagai pelengkap yang utama dalam pembiayaan pembangunan Indonesia.

Pinjaman Luar Negeri adalah semua pinjaman yang menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap pihak luar negeri baik dalam valuta asing maupun dalam Rupiah. Termasuk dalam pengertian Pinjaman Luar Negeri adalah pinjaman dalam negeri yang menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap pihak luar negeri. Dilihat dari kewajiban pengembaliannya, Pinjaman Luar Negeri dapat dibedakan menjadi bentuk pemberian (*grant*) dan Pinjaman Luar Negeri (*loan*). Kedua bentuk ini meskipun berbeda dalam hal syarat-syarat pengembaliannya, tetapi memiliki keterkaitan yang erat antara bentuk pemberian pinjaman.

Berdasarkan jenisnya, Pinjaman Luar Negeri dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) jenis pinjaman, yaitu :

1. Pinjaman Resmi (*Official development Funds /ODF*)

Memiliki ciri utama yaitu rata-rata menerapkan bunga yang ringan/ lunak bagi peminjam, oleh karena itu didasarkan pada tujuan untuk membantu pembangunan di negara-negara berkembang. Pinjaman resmi ini meliputi seluruh pinjaman yang disalurkan oleh lembaga-lembaga kreditur internasional, seperti Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund / IMF*), Bank Dunia (*World Bank*), Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ ADB*), Bank Pembangunan Afrika (*African Development Bank*) dan Bank Pembangunan Antar Amerika (*Inter American Development Bank*).

2. Kredit Ekspor (*Export Credit*)

Pada dasarnya sama dengan pinjaman resmi, hal yang membedakannya adalah bahwa Pinjaman Luar Negeri melalui sumber ini berasal dari pihak perbankan dan lembaga keuangan swasta yang dijamin oleh pemerintah di negara yang menjadi donor tersebut. Oleh karena itu, Pinjaman Luar Negeri seperti ini sering disebut sebagai pinjaman setengah resmi. Biasanya, dana yang bersumber dari pinjaman jenis ini disalurkan melalui mekanisme bank ekspor dan impor negara donor.

3. Pinjaman Swasta (*Private Flow*)

Pemberian pinjaman yang didasarkan atas pertimbangan komersial. Pinjaman ini berasal dari bank-bank dan lembaga keuangan swasta. Pinjaman ini hampir mirip dengan kredit ekspor. Namun, yang membedakannya kredit ekspor lebih ditekankan pada pembangunan negara berkembang yang muaranya ditujukan juga untuk mendorong peningkatan ekspor.

Pinjaman Luar Negeri adalah sejumlah dana yang diperoleh dari negara lain (bilateral) atau (multilateral) yang tercermin dalam neraca pembayaran untuk kegiatan investasi, menutup saving-investment gap dan foreign exchange gap yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

Pinjaman Luar Negeri Indonesia lebih didominasi oleh utang swasta. Secara umum Pinjaman Luar Negeri dibagi 3 jenis :

1. Bantuan Program

Bertujuan menunjang neraca pembayaran dan anggaran pembangunan. Bantuan dalam bentuk devisa ini akan menunjang neraca pembayaran dalam usaha memenuhi kebutuhan impor, sedangkan nilai lawan rupiahnya dimasukkan dalam kas negara. Pencairan pinjaman tergantung dari pemenuhan persyaratan yang tertuang dalam *policy matrix* yang biasanya merupakan program reformasi dibidang tertentu.

2. Bantuan Proyek

Dapat berbentuk hibah atau pinjaman dan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan proyek pembangunan baik dalam rangka rehabilitasi, pengadaan barang/peralatan dan jasa, perluasan ataupun pengembangan proyek baru. Pencairan pinjaman sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan proyek (sesuai umur proyek, pada umumnya berkisar 3-10 tahun). Pelaksanaan kebutuhan disesuaikan kesepakatan dalam *Loan Agreement*: mengikuti procurement guideline pihak lender atau Keppres 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa instansi Pemerintah Mensyaratkan adanya *No Objection Letter (NOL)* untuk rencana penarikan

3. Bantuan Teknis

Seluruh Pinjaman Luar Negeri yang diberikan negara/lembaga pemberi bantuan dalam bentuk jasa keahlian dan fasilitas pelatihan dengan tujuan untuk mempercepat proses alih teknologi dan ketrampilan. Umumnya dalam bentuk hibah.

3. Debt Service Ratio

Debt Service Ratio atau daya kemampuan pemenuhan kewajiban Pinjaman Luar Negeri. Hal ini terutama dimanfaatkan oleh negara-negara kreditur dalam mempertimbangkan pemberian Pinjaman Luar Negeri, khususnya pinjaman yang diberikan kepada negara-negara yang sedang berkembang. *Debt service Ratio* perlu, sebab pengalaman menunjukkan jumlah negara yang sedang berkembang yang pernah mengalami ketidakmampuan memenuhi kewajiban membayar bunga dan angsuran pinjaman kepada negara lain dapat dikatakan cukup banyak. DSR yang terlalu tinggi di sejumlah negara, mencerminkan betapa kawasan itu terjerat pinjaman dan tak mampu menikmati penghasilan dari ekspornya.

4. Ekspor

Pengutamaan Ekspor bagi Indonesia sudah digalakkan sejak tahun 1983. Sejak saat itu, ekspor menjadi perhatian dalam memacu pertumbuhan ekonomi seiring dengan berubahnya strategi industrialisasi-dari penekanan pada industri substitusi impor ke industri promosi ekspor. Konsumen dalam negeri membeli barang impor atau konsumen luar negeri membeli barang domestik, menjadi sesuatu yang

sangat lazim. Persaingan sangat tajam antarberbagai produk. Selain harga, kualitas atau mutu barang menjadi faktor penentu daya saing suatu produk.

Dalam tahun 2000 secara keseluruhan neraca pembayaran Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup menggembirakan. Hal ini ditandai dengan semakin membaiknya kinerja ekspor non migas dan meningkatnya penerimaan ekspor migas sehubungan dengan tingginya harga minyak di pasar internasional. Ekspor adalah proses transportasi barang atau komoditas dari suatu negara ke negara lain secara legal, umumnya dalam proses perdagangan. Proses ekspor pada umumnya adalah tindakan untuk mengeluarkan barang atau komoditas dari dalam negeri untuk memasukannya ke negara lain. Ekspor barang secara besar umumnya membutuhkan campur tangan dari bea cukai di negara pengirim maupun penerima. Ekspor adalah bagian penting dari perdagangan internasional, lawannya adalah impor.

Berdasarkan stratifikasinya, komoditas ekspor terdiri dari :

- 1) Ekspor barang primer (mentah), ekspor produk primer yang terdiri dari pertanian dan pertambangan.
- 2) Ekspor produk industri manufaktur, menghasilkan barang-barang fisik (goods).
- 3) Produk industri jasa-jasa (services)

Ekspor non migas semakin berperan dalam perekonomian Indonesia menggantikan posisi ekspor minyak dan gas, yang secara mengesankan sangat menguntungkan perekonomian nasional. Perkembangan ini mendorong keberhasilan perekonomian Indonesia dalam mempertahankan pertumbuhan

ekonomi dalam beberapa tahun terakhir, dan memberikan pengaruh yang positif bagi perkembangan neraca pembayaran Indonesia. Pemerintah terus berupaya meningkatkan devisa Negara terutama melalui ekspor, untuk itu berbagai kebijakan deregulasi telah banyak dilaksanakan. Pokok kebijakan di bidang ekspor, diarahkan untuk terus dapat meningkatkan devisa dengan cara memperluas hasil ekspor, baik dengan meningkatkan keragaman komoditi ekspor, maupun memperluas negara tujuan ekspor, dan yang lebih penting, meningkatkan standar mutu produk dalam negeri, sehingga dapat bersaing di pasar dunia.

IV. PEMBAHASAN

A. Analisis dan Pembahasan

Pinjaman Luar Negeri secara faktual merupakan kebutuhan bagi pembiayaan pembangunan dan salah satu sumber pembiayaan yang cukup penting untuk membantu mengatasi permasalahan terbatasnya ketersediaan dana, meskipun secara normatif harus ditempatkan sebagai sumber tambahan.

Pinjaman Luar Negeri adalah pinjaman dalam negeri yang menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap pihak luar negeri. Pemerintah Indonesia mengharapkan keberadaan pinjaman tersebut dapat memberikan manfaat besar dalam menyediakan investasi serta menutup defisit anggaran sehingga mampu mendorong kegiatan produksi dan penciptaan lapangan pekerjaan yang pada akhirnya mampu membantu melaksanakan pembangunan yang telah di programkan. Meskipun secara kuantitas Pinjaman Luar Negeri cenderung menurun perannya dan diupayakan dapat dikurangi, namun ternyata masih tetap memiliki arti penting dalam menutup kekurangan pembiayaan khususnya dengan masih terbatasnya sumber pembiayaan dari dalam negeri. Di bawah ini adalah data Pinjaman Luar Negeri Indonesia dalam juta USD tahun 1998-2008.

Tabel 4.1 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

Pada tabel 4.1 diatas memperlihatkan jumlah Pinjaman Luar Negeri Indonesia dari tahun 1998 hingga tahun 2008 mengalami kenaikan dan penurunan. Rata-rata dari Pinjaman Luar Negeri pemerintah dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2008 adalah US\$ 77,502 juta. Pada tahun 1998 sampai dengan tahun 2002 nilai Pinjaman Luar Negeri pemerintah masih dibawah nilai rata-rata. Tahun 2003 sampai dengan tahun 2005 nilai Pinjaman Luar Negeri diatas rata-rata lalu menurun pada tahun 2006 dan meningkat lagi tahun 2007 sampai tahun 2008. pertumbuhan Pinjaman Luar Negeri pemerintah yang paling besar yaitu pada tahun 1999 sebesar 12,6% setelah itu mengalami penurunan di tahun 2000 sebesar -1,2%. Kembali mengalami peningkatan di tahun 2003 sebesar 9,4% dan tahun 2007 sebesar 6,33% lalu di tahun 2008 juga mengalami peningkatan sebesar 9,5%.

Rata-rata Pinjaman Luar Negeri swasta dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2008 adalah US\$ 60,590 juta. Pinjaman Luar Negeri swasta pada tahun 1998 sampai dengan tahun 2001 jumlahnya diatas rata-rata, lalu menurun pada tahun

2002 sampai dengan tahun 2008. Pertumbuhan Pinjaman Luar Negeri swasta mengalami penurunan di tahun 1999 sebesar -13,5% sampai dengan tahun 2003 masih terjadi penurunan jumlah Pinjaman Luar Negeri swasta yaitu sebesar -5,19%. Pada tahun 2004 Pinjaman luar negeri swasta naik sebesar 1,04% lalu mengalami penurunan kembali sampai dengan tahun 2005 yaitu sebesar -6,84%. Pada tahun 2006 sampai dengan tahun 2008 pinjaman luar negeri swasta mengalami kenaikan hingga sebesar 3,46%.

Jumlah Pinjaman Luar Negeri secara keseluruhan didominasi oleh Pinjaman Luar Negeri pemerintah. Rata-rata jumlah Pinjaman Luar Negeri secara keseluruhan adalah sebesar US\$ 138,092 juta. Pada tahun 1998 sampai dengan tahun 2000 jumlahnya di atas rata-rata dan pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2007 jumlahnya menurun dibawah rata-rata lalu pada tahun 2008 naik kembali diatas rata-rata. Pertumbuhan jumlah Pinjaman Luar Negeri pada tahun 1999 menurun sebesar -1,84% dan terus menurun sampai dengan tahun 2002 yaitu sebesar -1,3%. Pada tahun 2003 jumlah Pinjaman Luar Negeri mengalami kenaikan sebesar 3,08% lalu pada tahun 2005 kembali turun sebesar -4,65% begitu juga tahun 2006 turun sebesar -6,81%. Kenaikan jumlah Pinjaman Luar Negeri terjadi pada tahun 2007 dan 2008 yaitu sebesar 6,13% dan 6,46%.

Meskipun berbagai kebijakan telah diambil oleh pemerintah dalam rangka mengurangi beban Pinjaman Luar Negeri serta usaha pengendaliannya, namun dalam kenyataannya masih sulit untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara efektif. Penyebab kurang efektifnya usaha pengendalian Pinjaman Luar Negeri ini disebabkan oleh faktor interen (faktor yang ditimbulkan dari dalam negeri) dan

faktor eksteren (faktor yang berasal dari luar negeri) yang kadang-kadang sulit diprediksi.

Faktor interen yang menjadi sumber utama yang mempengaruhi pertumbuhan Pinjaman Luar Negeri adalah defisit anggaran pemerintah yang dibiayai oleh pemasukan modal dari luar melalui instrumen Pinjaman Luar Negeri. Pinjaman Luar Negeri inilah yang sebenarnya di dalam sistem anggaran berimbang pemerintah dipergunakan untuk menutup selisih antara pendapatan dan pengeluaran pemerintah.

Sedangkan faktor eksteren yang paling dominan mempengaruhi pertumbuhan Pinjaman Luar Negeri adalah sensitivitas komponen Pinjaman Luar Negeri terhadap fluktuasi nilai tukar internasional. Misalnya, Fluktuasi nilai tukar dolar Amerika Serikat terhadap Yen Jepang, DM Jerman, dan FF_r Perancis, dengan sendirinya akan meningkatkan posisi Pinjaman Luar Negeri. Hal ini disebabkan oleh sebagian besar Pinjaman Luar Negeri dalam bentuk mata uang tersebut (*biased currency*). Faktor yang paling berpengaruh dengan fluktuasi nilai tukar dunia adalah terjadinya apresiasi (kenaikan nilai mata uang yen Jepang terhadap dolar Amerika Serikat Yenkada). Terjadinya apresiasi ini secara teoritis akan meningkatkan posisi Pinjaman Luar Negeri Indonesia. Peningkatan ini terjadi karena sebagian besar pinjaman pemerintah menggunakan mata uang yen yang pada akhir 2008 nilai tukarnya terhadap dolar Amerika Serikat (AS) meningkat tajam. Ini terjadi karena proses *de-leveraging* yaitu perubahan peran mata uang yen. Mata uang yen semula banyak dipinjam karena bunganya sangat rendah untuk ditanamkan dalam mata uang lain, terutama dolar Australia yang bunganya

jauh lebih tinggi. Fenomena yang sering dikenal sebagai *yen carry trade* tersebut tiba-tiba berbalik sehingga yen, tanpa sebab yang jelas, menjadi sangat menguat terhadap dolar. Faktor lainnya adalah menguatnya mata uang dolar AS terhadap rupiah. Jika pada akhir 2007 nilai tukar dolar AS terhadap rupiah sebesar Rp9.419, pada akhir 2008 nilai tukar dolar AS meningkat tajam menjadi Rp10.950. Peningkatan nilai tukar mata uang dolar AS ini serta-merta mengakibatkan kenaikan jumlah Pinjaman Luar Negeri dalam rupiah.

Penggunaan yang tidak terarah dan pengawasan yang kurang ketat terhadap penerimaan Pinjaman Luar Negeri pemerintah serta komposisi pinjaman yang sebagian berjangka pendek telah mengakibatkan penerimaan jumlah pinjaman yang jauh melebihi kemampuan membayar kembali. Kemampuan Pemerintah dalam memenuhi kewajiban pembayaran cicilan pokok dan bunga serta kewajiban lain semestinya senantiasa diperhatikan oleh para pengelola pinjaman dalam upaya mengendalikan keinginan besar menghimpun pinjaman dari luar negeri.

B. Kemampuan Pembayaran Pinjaman Luar Negeri

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 menghasilkan laba untuk dipergunakan nantinya sebagai pembayaran kembali atas pinjaman tersebut.

Biaya utama yang berhubungan dengan Pinjaman Luar Negeri dan akumulasi dari besarnya Pinjaman Luar Negeri adalah *debt service*; pinjaman pokok dan akumulasi bunga, yang menggambarkan biaya tetap kontrak dari pendapatan negara, tabungan dan cadangan devisa. Apabila pinjaman meningkat atau akumulasi suku bunga pinjaman naik, maka *debt service*, yang harus dibayar dalam mata uang asing, juga meningkat. Ini menunjukkan bahwa *debt service* hanya dapat dibayarkan dengan pendapatan ekspor; sehingga apabila ekspor menurun atau harga barang-barang ekspor turun, atau tingkat bunga naik secara signifikan, dan melebihi kapasitas ekspor, negara mulai mengalami kesulitan dalam membayar pinjaman.

Terkait dengan kemampuan membayar Pinjaman Luar Negeri, harus diperhatikan rasio pembayaran cicilan pokok dan bunga pinjaman terhadap total ekspor atau rasio pembayaran pinjaman (*debt service ratio*).

Tabel 4.2 Pembayaran Pokok Dan Bunga Pinjaman Luar Negeri (Juta USD) dan Debt Service Ratio (%) Tahun 1998 -2008

Tahun	Pemerintah	Swasta	Jumlah	DSR (%)
1998	5,905	19,781	25,686	59.0
1999	5,8	30,931	36,731	57.0
2000	5,313	23,861	29,174	41.1
2001	7,048	15,558	22,606	41.4
2002	7,374	13,608	20,982	33.1
2003	6,45	12,45	18,9	32.0
2004	9,032	13,398	22,43	27.1
2005	7,234	17,129	24,363	17.3
2006	17,056	21,878	38,934	24,8
2007	9,188	27,464	36,652	19,4
2008	9,355	35,708	45,063	18,4

Sumber: Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia BI

Dapat kita lihat pada tabel 4.2 diatas jumlah pembayaran pokok dan bunga Pinjaman Luar Negeri serta nilai *debt service ratio* (DSR) dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2008. Rata-rata jumlah pembayaran pinjaman pemerintah yaitu US\$ 8,159 juta. Pada tahun 1998 sampai dengan tahun 2003 jumlah pembayaran pinjaman pemerintah dibawah nilai rata-rata dan pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2008 jumlahnya diatas rata-rata. Pertumbuhan jumlah pembayaran pinjaman pemerintah pada tahun 2000 mengalami penurunan sebesar -8,39% dan pada tahun 2001 mengalami kenaikan sebesar 32,65%. Tahun 2003 pertumbuhannya kembali turun dan pada tahun 2004 naik mencapai 40,03%. Kenaikan drastis terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar 135,77% kemudian pada tahun 2007 kembali turun sebesar -46,13%.

Rata-rata pada jumlah pembayaran pinjaman swasta yaitu sebesar US\$ 21,069 juta. Pada tahun 1998 jumlah pembayaran pinjaman swasta dibawah nilai rata-rata lalu naik pada tahun 1999 sampai tahun 2000 menjadi diatas rata-rata. Kemudian kembali turun di tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 dan naik pada tahun 2006 sampai tahun 2008 diatas rata-rata. Pertumbuhan yang tinggi pada pembayaran pinjaman swasta terjadi pada tahun 1999 yaitu sebesar 56,36% yang kemudian turun pada tahun 2000 sekitar -22,85%. Pada tahun 2004 pertumbuhannya kembali naik sampai dengan tahun 2008 yang mencapai 30,01%.

Jumlah keseluruhan pembayaran pokok dan bunga pinjaman rata-ratanya adalah sebesar US\$ 29,229 juta. Terjadi kenaikan jumlah pembayaran pokok dan bunga pinjaman pemerintah dan swasta pada tahun 1999 dan 2000 diatas rata-rata kemudian kenaikan juga terjadi pada tahun 2006 sampai dengan tahun 2008.

Pertumbuhan jumlah pembayaran pinjaman naik pada tahun 1999 yaitu sebesar 43% lalu menurun di tahun 2000 sampai dengan tahun 2003. Pertumbuhannya kembali meningkat di tahun 2004 sampai tahun 2006 mencapai 59,8%. Pada tahun 2007 turun sebesar -5,86% dan naik kembali pada tahun 2008 sebesar 22,94%.

Salah satu cara mengukur apakah beban Pinjaman Luar Negeri masih wajar atau tidak bagi suatu negara adalah dengan angka *Debt Service Ratio* (DSR). DSR adalah perbandingan antara nilai pembayaran pinjaman (pokok dan bunga) dengan nilai ekspor barang dan jasa dalam waktu satu tahun, dinyatakan dalam persen. Ukuran psikologis yang aman menurut sebagian ekonom adalah 20%. Pada tahun 1998, 1999, dan 2000 DSR Indonesia yang mencakup semua pinjaman pemerintah dan swasta adalah 59%, 57%, dan 41,1%, dengan begitu dapat dikatakan angka DSR Indonesia aman. Perhatikan juga bahwa peningkatan DSR pada 2001 terutama terjadi karena penurunan ekspor yang mencapai 33%. Pada 2002 dan 2003 ekspor juga masih rendah nilainya sehingga angka DSR masih tinggi diatas 20 %. Untuk tahun 2002, dengan perkiraan beban total pembayaran pinjaman swasta dan pemerintah mencapai US\$ 20,982 juta dan total ekspor US\$ 46,307 juta, maka DSR mencapai 33,1%.

Angka DSR didapat dengan cara perhitungan sebagai berikut :

$$DSR = \frac{\text{pembayaran pokok} + \text{bunga}}{\text{nilai ekspor}} \times 100\%$$

Karena kedua variabel perhitungannya diukur dalam US\$, maka DSR tidak terlalu sensitif terhadap perubahan nilai tukar seperti rasio pinjaman. Jadi

peningkatan tajam DSR tersebut benar-benar mencerminkan menurunnya kemampuan Indonesia dalam membayar Pinjaman Luar Negeri. Besarnya angka DSR ini secara implisit menunjukkan semakin tidak berartinya peranan ekspor dalam menunjang pembangunan di Indonesia.

Angka DSR mulai mengalami penurunan pada tahun 2004 yaitu sebesar 27,1% walaupun masih diatas 20% yang merupakan batas dalam criteria gawat. Pada tahun 2005 angka DSR membaik menjadi 17,3% dan naik kembali pada tahun 2006 yaitu menjadi 24,8% dengan pembayaran pinjaman swasta dan pemerintah mencapai US\$ 38,934 juta dan total ekspor US\$ 80.578 juta. Kemudian pada tahun 2007-2008 angka DSR kembali turun menjadi 19,4% dan 18,4% menunjukkan bahwa kemampuan pembayaran Pinjaman Luar Negeri baik karena angka DSR yang dibawah batas criteria gawat yaitu 20%, namun masih berada pada batas marginal. Artinya sedikit kenaikan pada beban pinjaman atau penurunan nilai ekspor barang dan jasa maka angka DSR kembali menjadi tidak aman.

Namun, melihat rencana pembayaran pinjaman pemerintah pada tahun 2008, maka tekanan dari sisi pembilang diharapkan terkendali. Yang perlu dicermati adalah porsi pembayaran Pinjaman Luar Negeri swasta setiap tahunnya juga besar, waktu jatuh temponya lebih pendek dan rata-rata berbunga lebih tinggi. Pihak swasta juga memiliki keleluasaan untuk mempercepat pembayaran Pinjaman Luar Negerinya pada tahun tertentu, yang jika dilakukan secara hampir bersamaan (terkait dengan prediksi kondisi eksternal) akan memberi tekanan pada DSR.

Para ekonom sering membandingkan pembayaran bunga dan cicilan pokok Pinjaman Luar Negeri dengan hasil ekspor, atau yang sering disebut dengan *debt service ratio* (DSR). Sekarang ini, ekspor Indonesia sudah lebih dari US\$ 100 juta, bahkan setelah terjadi penurunan ekspor akibat krisis global. Sementara itu, cicilan Pinjaman Luar Negeri serta pembayaran bunganya sudah berada jauh di bawah 20% ekspor. Ini berarti Indonesia tidak berada dalam lampu merah jika dilihat dari sisi neraca pembayaran.

Salah satu ukuran yang sering dikemukakan pengamat ekonomi tentang kondisi perekonomian nasional adalah nilai ekspor. Keadaan perekonomian dianggap bermasalah bila nilai ekspor memburuk. Sebaliknya bila nilai ekspor besar atau mengalami peningkatan, maka keadaan perekonomian nasional dianggap baik. Ekspor non migas semakin berperan dalam perekonomian Indonesia menggantikan posisi ekspor minyak dan gas, yang secara mengesankan sangat menguntungkan perekonomian nasional. Perkembangan ini mendorong keberhasilan perekonomian Indonesia dalam mempertahankan pertumbuhan ekonomi dalam beberapa tahun terakhir, dan memberikan pengaruh yang positif bagi perkembangan neraca pembayaran Indonesia. Di bawah ini tabel jumlah ekspor non migas Indonesia tahun 1998 sampai dengan tahun 2008.

Tabel 4.3 Jumlah Ekspor Non Migas Indonesia (Juta USD) Tahun 1998-2008.

Tahun	Ekspor non migas	Pertumbuhan (%)
1998	42,951	-3.6
1999	40,987	-4.6
2000	50,341	22.8
2001	44,805	-11
2002	46,307	3.4
2003	48,020	3.7
2004	54,482	11.5
2005	66.753	22,5
2006	80.578	20,7
2007	93.142	15,6
2008	100,885	16

Sumber: Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia BI

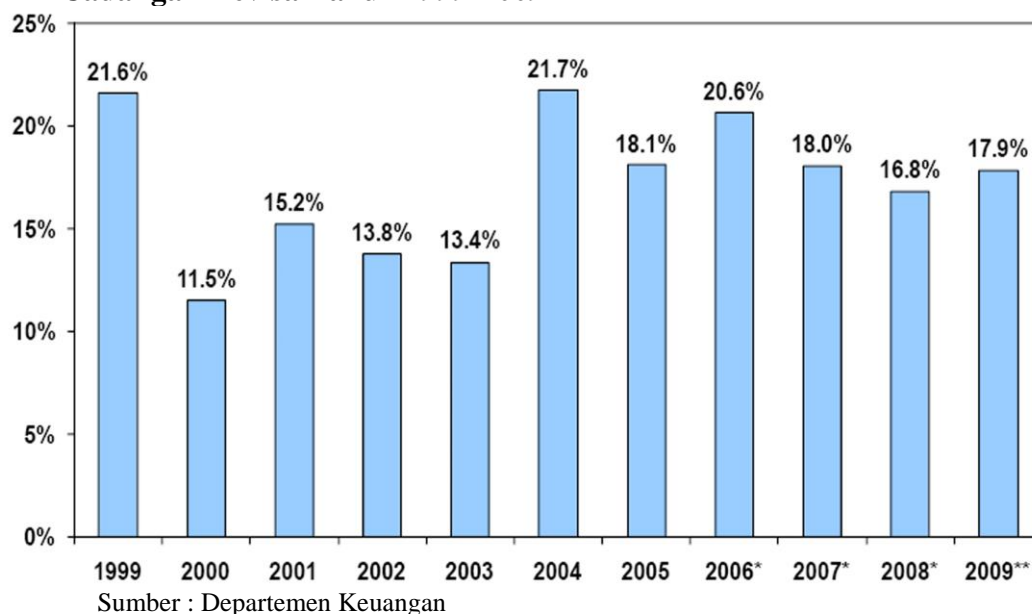
Dalam tahun 2000 secara keseluruhan neraca pembayaran Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup menggemirakan. Hal ini ditandai dengan semakin membaiknya kinerja ekspor nonmigas dan meningkatnya penerimaan ekspor migas sehubungan dengan tingginya harga minyak di pasar internasional. Secara kumulatif, nilai ekspor Indonesia ekspor nonmigas mencapai US\$ 50,341 juta atau meningkat 22,8 persen. Tetapi terjadi penurunan ekspor non migas pada tahun 2001 walaupun hanya sedikit penurunan tetapi menyebabkan pertumbuhan ekspor non miga menjadi -11 persen.

Kemudian pada tahun tahun berikutnya yaitu tahun 2002-2004 mengalami peningkatan secara perlahan dari US\$ 46,307- US\$ 48,020-US\$ 54,482 juta dan peningkatan yang cukup tinggi pada tahun 2005 yaitu menjadi US\$ 66.753 juta atau 22,5 persen. Tahun 2006 dan 2007 kembali mengalami penurunan yaitu 20,7 – 15,6 persen. Pada tahun 2008 ekspor non migas mengalami kenaikan menjadi US\$ 100,885 juta atau 16 persen. Secara year on year jumlah ekspor selalu mengalami kenaikan. Perkembangan ekspor non migas di Indonesia dari tahun ke

tahun makin berperan dalam perekonomian, menggantikan posisi ekspor migas dan menjadi andalan dalam pemasukan devisa negara.

Pembayaran Pinjaman Luar Negeri dapat pula dilihat beberapa indikator salah satunya dengan cadangan devisa. Cadangan devisa itu merupakan akumulasi dari surplus neraca pembayaran selama ini. Cadangan devisa bisa dikatakan sebagai uang kas dalam denominasi mata uang asing. Oleh karena Indonesia menganut sistem devisa bebas, maka pemilik cadangan devisa itu sendiri adalah berbagai pihak di Indonesia. Ada rasio yang membandingkan cadangan devisa dengan pembayaran Pinjaman Luar Negeri selama satu tahun. Dibawah ini adalah rasio pembayaran kewajiban pinjaman terhadap cadangan devisa tahun 1999-2009.

4.1. Grafik Rasio Pembayaran Kewajiban Pinjaman Luar Negeri terhadap Cadangan Devisa Tahun 1999-2009



Secara umum penurunan rasio sejak 2004 ini menunjukkan kemampuan yang semakin baik untuk membayar Pinjaman Luar Negeri dalam jangka pendek. Artinya, secara teoritis, Indonesia memiliki devisa yang lebih dari cukup untuk

membayar kewajiban Pinjaman Luar Negeri pada tahun bersangkutan. Rasio ini membaik secara sangat signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Namun perlu dicatat bahwa jenis rasio ini memang sangat fluktuatif, membaik dan memburuk secara cepat.

Pembayaran Pinjaman Luar Negeri tidak hanya dengan menggunakan hasil devisa negara tetapi pembayaran bunga juga menggunakan penerimaan negara dalam APBN. Indonesia masih belum lepas dari belitan Pinjaman Luar Negeri yang selama puluhan tahun membuat perekonomian nasional tersandera. Volume Pinjaman Luar Negeri kita masih berada di "*alarming level*". Seandainya Pinjaman Luar Negeri itu jatuh tempo seluruhnya sekarang ini, semua pendapatan pajak tahun 2008 pun tidak akan cukup untuk melunasinya. Faktanya bahwa pembayaran Pinjaman Luar Negeri menjadi pengeluaran terbesar dibandingkan pos-pos yang lain di dalam APBN.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun

Sebelum diberlakukannya UU No. 17 tahun 2003 dalam APBN, Belanja Negara dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (*dual budgeting*). Pengeluaran rutin didefinisikan sebagai pengeluaran untuk keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Sementara pengeluaran pembangunan didefinisikan sebagai pengeluaran

yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun non fisik, yang dilaksanakan dalam periode tertentu.

Belanja pembangunan adalah pengeluaran berkaitan dengan proyek-proyek yang meliputi belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (infrastruktur), dan belanja modal fisik maupun non fisik lainnya. Sementara itu, belanja penunjang yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri dari gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya.

Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan. Setelah diberlakukannya UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek praktek yang berlaku secara internasional. Menurut *GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001*, sistem penganggaran belanja negara secara implicit menggunakan system *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya.

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja modal, (iv) pembayaran bunga utang, (v) subsidi, (vi) hibah, (vii) bantuan sosial, dan (viii) belanja lain-lain. Sedangkan belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (i) dana perimbangan, dan (ii)

dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja maka secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

Dibawah ini adalah data jumlah pengeluaran pemerintah dalam APBN sebelum dan sesudah diberlakukannya UU No.17 tahun 2003.

Tabel 4.4 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
- 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

Sumber : Statistik Ekonomi Indonesia BI

Dapat dilihat pada tabel 4.4 diatas yang paling mendominasi pengeluaran rutin negara pada tahun 1999 - 2000 yang pertama adalah subsidi yaitu sebesar 42%

dan 38 %, yang kedua adalah pembayaran bunga pinjaman yaitu sebesar 27% dan 30 %, yang ketiga adalah belanja pegawai yaitu sebesar 20% dan 18%. Bahkan pada tahun 2001,2002 dan 2003 pembayaran bunga pinjaman naik menjadi urutan pertama dalam anggaran pengeluaran rutin negara, kemudian urutan kedua yaitu subsidi dan urutan ketiga belanja pegawai. Pada tahun 2004, 2005 dan 2006 pembayaran bunga pinjaman kembali ke urutan kedua dan pada tahun 2007 sampai dengan tahun 2008 turun menjadi urutan ketiga dalam anggaran pengeluaran rutin. Walaupun pembayaran bunga pinjaman pada tahun 2007 dan 2008 mengalami penurunan tetapi pos pembayaran bunga pinjaman dalam pengeluaran rutin tetap di atas jumlah pos belanja modal yang termasuk dalam pengeluaran pembangunan. Dalam hal ini membuktikan bahwa pembayaran bunga pinjaman memberatkan Anggaran Belanja Negara.

Pada tabel 4.4 diatas dapat kita lihat bahwa posisi pembayaran bunga pinjaman pada tahun 1999 sebesar 27 % dari dari jumlah pengeluaran rutin, dari nilai tersebut didapat 52% pinjaman dalam negeri dan 48 % pinjaman luar negeri. Tahun 2000,2001 dan 2002 meningkat menjadi 31%, 40% dan 47% dari jumlah pengeluaran rutin. Pembayaran bunga pinjaman baik dalam negeri maupun luar negeri pada saat itu sudah menekan struktur APBN karena jumlah pembayarannya di dalam kelompok pengeluaran anggaran rutin sudah jauh di atas gaji pegawai negeri yang jumlahnya empat juta orang. Bila kita lihat belanja pegawai dalam pengeluaran rutin pada tahun 1999,2000,2001,dan 2002 yaitu sebesar 20%, 18%, 17%, dan 21%. Jika diperluas, masih terdapat 16 juta orang lagi yang hidupnya bergantung pada pegawai negeri, yang pendapatnya sulit ditingkatkan selama kita terus mendapat tekanan pembayaran cicilan pinjaman. Program - program

kesejahteraan rakyat seperti pendidikan, kesehatan dan penciptaan lapangan kerja tidak bisa dibiayai secara maksimal karena APBN menanggung beban cicilan pinjaman pokok dan bunga yang mencekik leher.

Pada tabel 4.4 tahun-tahun berikutnya pembayaran bunga pinjaman dalam pengeluaran rutin mengalami penurunan seperti pada tahun 2003 dan 2004 turun sekitar 34% yaitu 26%, sampai 18% pada tahun 2005. Tetapi posisi pembayaran bunga pinjaman luar negeri tidak mengalami penurunan yaitu 31% pada tahun 2003, 32% pada tahun 2004 dan 37% pada tahun 2005 dari total pembayaran bunga pinjaman dalam pengeluaran rutin. Selanjutnya posisi pembayaran bunga pinjaman dalam pengeluaran rutin semakin menurun yaitu 17% pada tahun 2006, 15% pada tahun 2007 sampai 12% pada tahun 2008.

Pinjaman Luar Negeri mengandung pengertian bahwa pihak yang meminjam harus membayar kembali. Pinjaman Luar Negeri sebagai setiap bentuk arus modal masuk kenegara berkembang menurut para ahli ekonomi memenuhi dua kriteria :

1. Tujuan si pemilik dana (kreditur) dalam memberikannya tidak bersifat komersial
2. Mengandung syarat-syarat konsesional (*concessional terms*) bunganya lebih rendah dari tingkat bunga yang umum berlaku di pasar dan masa pengembalian serta masa tenggangnya (*grace period*) lebih lama dari pinjaman komersil pada umumnya.

Tetapi secara ekstrim Pinjaman Luar Negeri diartikan sebagai suatu jebakan ekonomi negara-negara kreditur yang dianggap manipulator dan hanya pura-pura

murah hati. Negara-negara yang lugu menerima Pinjaman Luar Negeri dan kemudian terseret dalam hubungan ketergantungan (*interdependence*) pada negara-negara pemberi pinjaman. Ketergantungan ini semakin parah jika Negara-negara berkembang tersebut tidak dapat membayar kembali pinjaman tersebut. Pinjaman Luar Negeri sebagai sumber pembiayaan APBN yang harus dibayar kembali baik dalam bentuk rupiah maupun valuta asing pada saat jatuh tempo. Dilihat dari jangka waktu pinjaman (maturity) pinjaman luar negeri dibagi menjadi : pinjaman jangka pendek yaitu pinjaman dengan jangka waktu jatuh tempo satu tahun, pinjaman jangka menengah merupakan pinjaman dengan jangka waktu jatuh tempo 5-15 tahun, pinjaman jangka panjang yaitu pinjaman yang jangka waktu jatuh temponya lebih dari 15 tahun.

Setiap tahun memang ada laporan dari Bank Indonesia atau Depkeu tentang posisi Pinjaman Luar Negeri Indonesia, tetapi tidak pernah ada laporan tentang alokasi penggunaan Pinjaman Luar Negeri tersebut. Informasi resmi yang disampaikan ke rakyat biasanya hanya untuk membiayai APBN atau menutup defisit APBN. Menurut bentuk pinjaman yang diterima maka dapat dibagi menjadi pinjaman program dan pinjaman proyek. Pinjaman program biasanya berupa devisa kredit, pinjaman pangan, dan non pangan sebagai penerimaan pembangunan, selain digunakan untuk menghasilkan dana rupiah untuk menutup kekurangan bahan pangan dan non pangan di dalam negeri juga diperlukan untuk membiayai proyek-proyek sektoral maupun regional. Sedangkan pinjaman proyek yaitu pinjaman yang menjadi penerimaan pembangunan, termasuk didalamnya bantuan teknik yaitu bantuan berupa tenaga ahli yang didatangkan dari luar negeri dan pengiriman tenaga-tenaga Indonesia keluar negeri, melalui beasiswa, seminar dan

sebagainya. Dibawah ini data mengenai perkembangan pembiayaan melalui Pinjaman Luar Negeri tahun 1999 sampai dengan tahun 2008.

4.5 Tabel Perkembangan Pembiayaan Melalui Pinjaman Tahun 1998 – 2008 (triliun rupiah).

Tahun	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pembiayaan Pinjaman Luar Negeri (neto)	21	29.4	10.2	10.3	6.6	0.5	-28	-10	-27	-24	-18
Penarikan Pinjaman Luar Negeri, bruto	51	49.6	17.8	26.2	18.9	20.4	18.4	26.8	26.1	34.1	45
Pinjaman Program	24.9	25.2	0.8	6.4	7.2	1.8	5.1	12.3	13.6	19.6	30.1
Pinjaman Proyek	26.1	24.4	17	19.7	11.7	18.6	13.4	14.6	12.5	14.5	14.9
Pembayaran Cicilan Pokok	-30	-20	-7.6	-16	-12	-20	-47	-37	-53	-58	-63

Sumber : Departemen Keuangan

Dari tabel 4.5 diatas dijelaskan jumlah pembiayaan melalui Pinjaman Luar Negeri tetapi tidak pernah ada rincian penggunaan Pinjaman Luar Negeri tersebut. Pada tabel diatas terlihat bahwa pembiayaan melalui Pinjaman Luar Negeri neto negatif sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2008 dikarenakan pembayaran cicilan pokok meningkat sehingga penarikan pinjaman bruto tidak cukup untuk menutupi pembayaran cicilan pokok pinjaman.

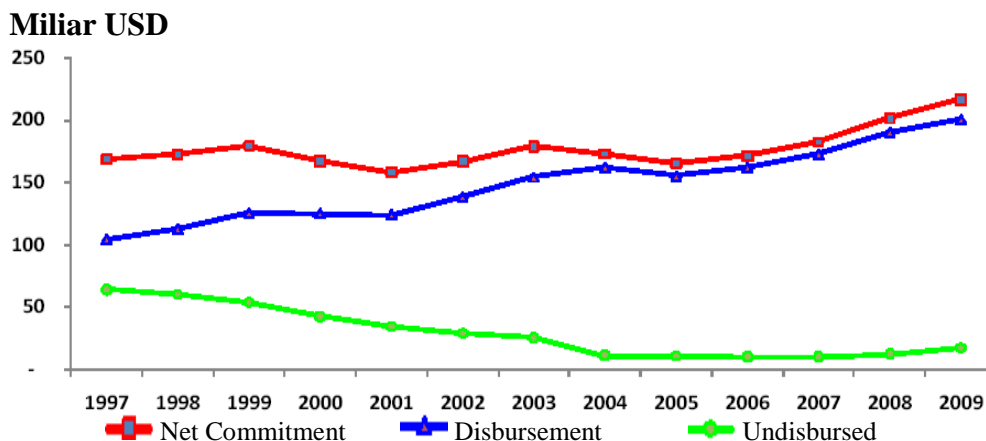
Pinjaman Luar Negeri adalah untuk menimbulkan daya beli untuk memperoleh sumber-sumber dan barang-barang dari luar negeri, maka yang penting untuk diketahui ialah pinjaman neto yang masuk yaitu setelah dipotong cicilan dan bunga Pinjaman Luar Negeri pada saat sesuatu Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk membiayai impor. Cicilan dan bunga Pinjaman Luar Negeri ini tentulah yang menyangkut Pinjaman Luar Negeri pada periode sebelumnya yang cicilan dan bunganya jatuh tempo pada saat sesuatu Pinjaman Luar Negeri yang baru sedang masuk. Dapat dilihat bahwa Pinjaman Luar Negeri hanya dapat dialokasikan untuk membayar cicilan pokok pinjaman bahkan untuk pembiayaan

cicilan pokok pun kurang sehingga Pinjaman Luar Negeri neto menjadi minus di tahun 2004 sampai dengan tahun 2008.

Menurut Bank Indonesia pemerintah jelas menganut prinsip pinjaman harus dibayar. Jika Indonesia menunggak pembayaran pinjaman, atau lebih buruk lagi masuk kategori *default*, maka peringkat kemampuan pengelolaan pinjaman kita akan jatuh. Hal ini akan membuat jatuh nilai obligasi global bernilai miliaran dolar yang telah dipasarkan pemerintah.

Pemerintah mengelola pinjaman dengan sebuah pedoman agar Indonesia tetap mudah mendapatkan pinjaman baru di masa depan. Prinsipnya bukan bagaimana supaya beban pinjaman terus turun hingga titik nol sehingga kita bebas menggunakan seluruh pendapatan di APBN untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam negeri, tetapi lebih untuk menjaga agar pinjaman tetap lancar dan kreditor terus percaya pada kemampuan kita. Oleh sebab itu Pinjaman Luar Negeri 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. Berikut grafik pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri sesuai dengan kategori pemanfaatannya dari tahun 1997 sampai dengan tahun 2009.

4.2. Grafik Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri Indonesia Tahun 1997-2009



Ada tiga kategori dalam pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri yaitu: *net commitment* (jumlah pinjaman yang disepakati atau Pinjaman Luar Negeri yang dapat ditarik), *disbursement* (jumlah pinjaman yang dicairkan), dan *undisbursed loan* (sisa pinjaman yang tidak/belum dimanfaatkan). Dapat kita lihat pada grafik 4.2 pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri semakin efisien ditunjukkan dengan *undisbursed loan* yang semakin turun. 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. Dari grafik tersebut terlihat Pinjaman Luar Negeri sudah dimanfaatkan untuk investasi pada sektor-sektor yang menghasilkan tingkat pengembalian devisa yang tinggi, tetapi tidak pernah ada rinciannya.

Negara peminjam membayar pinjaman kepada satu pihak kreditur dengan pinjaman baru dari pihak lainnya. Seringkali pula, mereka membayar pinjaman kepada kreditur yang sama dengan pinjaman baru lagi, dengan persyaratan baru pula. Fenomena semacam inilah yang secara umum terjadi pada keuangan pemerintah Indonesia dalam beberapa dekade terakhir. Cara ini cukup beresiko

karena bila tidak berhati-hati akan dapat menggerogoti hasil ekspor yaitu dengan adanya keharusan untuk membayar cicilan pokok pinjaman ditambah bunganya. Selain itu bila tidak dapat terbayar, pinjaman akan semakin menumpuk dan suatu saat akan mengakibatkan kebangkrutan negara, yaitu di mana banyak pinjaman jangka pendeknya telah jatuh tempo namun tidak dapat dilunasi, sehingga mengacaukan perekonomiannya.

Pembayaran Pinjaman Luar Negeri akan terus menyita pajak rakyat dan menyumbat aliran dana untuk program-program kesejahteraan rakyat.

Pembayaran beban utang pemerintah sudah terlampau besar dan memberatkan APBN, kondisi itu telah amat mempersempit ruang fiskal, sehingga "peran langsung" pemerintah untuk menggairahkan perekonomian menjadi semakin kecil, pemerintah menjadi semakin tidak mampu memberi pelayanan umum yang memadai bagi rakyat kebanyakan, sementara itu, stok utang pemerintah hampir mustahil berkurang. Karena kewajiban membayar pinjaman, sudah pasti anggaran untuk program-program pembangunan berkurang, dana untuk meningkatkan kualitas hidup rakyat miskin juga berkurang.

Beban Pembayaran kembali Pinjaman Luar Negeri diakui memang berat oleh pemerintah, namun masih bisa dikelola secara berhati-hati, dengan kesinambungan fiskal sebagai konsep kuncinya. Salah satu penalarannya, peningkatan beban pinjaman akan diimbangi oleh naiknya pendapatan pemerintah, yang diharapkan lebih cepat. Jika bisa direalisasikan, nominal pembayaran beban pinjaman memang naik, namun porsinya terhadap penerimaan pemerintah akan menurun. Argumen lain diberikan dalam kaitan antara stok

pinjaman pemerintah dengan pendapatan nasional, pengeluaran yang meningkat tidak akan menjadi masalah jika pendapatan meningkat lebih cepat (dilihat dari sisi pemerintah saja maupun perekonomian nasional secara keseluruhan).

V. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan data dan analisa pada bab sebelumnya, dan analisa terhadap permasalahan yang ada, maka dapat ditarik kesimpulan dalam tulisan ini adalah Pinjaman Luar Negeri Indonesia dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2008 semakin meningkat, tetapi peningkatannya juga dibarengi dengan peningkatan hasil ekspor yang dapat dilihat dengan angka DSR yang semakin baik, rasio pembayaran pinjaman terhadap devisa yang semakin baik, dan juga dilihat dari pemanfaatan pinjaman luar negeri. Jadi dapat disimpulkan bahwa kemampuan pembayaran Pinjaman Luar Negeri Indonesia semakin baik. Indonesia dapat membayar kembali Pinjaman Luar Negerinya dengan hasil ekspor, hasil devisa, juga dengan penerimaan Negara dalam APBN. Indonesia menganut prinsip pinjaman harus dibayar karena, jika Indonesia menunggak pembayaran pinjaman, atau lebih buruk lagi masuk kategori default, maka peringkat kemampuan pengelolaan pinjaman kita akan jatuh dan pihak luar tidak akan memberikan pinjaman baru.

B. Saran

Dengan melihat semua akibat yang akan muncul, sudah semestinya pemerintah merubah paradigma pinjaman dan mencari alternatif solusinya. Pemerintah

seharusnya dapat meningkatkan kemampuan nasional agar dapat berdiri sendiri, sehingga Pinjaman Luar Negeri secara berangsur-angsur dapat dikurangi.

Pinjaman Luar Negeri harus dimanfaatkan sesuai dengan arah dan kepentingan pembangunan nasional. Pinjaman Luar Negeri harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk menunjang kegiatan pembangunan nasional yang berfungsi untuk mempercepat dan memperlancar pelaksanaan pembangunan. Sudah saatnya pemerintah melakukan pembangunan dengan hasil keringat sendiri. Artinya, jika upaya penghapusan atau pembekuan pembayaran pinjaman berhasil dilakukan, pemerintah harus melakukan program-program pembangunan melalui dana yang diperoleh dari pendapatan negara sendiri melalui APBN (pajak). Apabila Pinjaman Luar Negeri sama dengan nol, maka penerimaan pajak (migas dan non-migas) dalam APBN memang harus ditingkatkan.