

# ANALISA PEMANFAATAN DAN PERMASALAHAN HUTANG LUAR NEGERI INDONESIA TAHUN 2013-2017

Fenny Hermawati  
Unversitas Brawijaya | Fennyhermawati@gmail.com

**Abstrak** : Meningkatnya hutang luar negeri baik sektor pemerintah maupun swasta menimbulkan beban yang sangat berat terhadap APBN. Hal ini karena beban pembayaran hutang luar negeri yang berupa pembayaran bunga dan cicilan pokok dihitung dengan dollar sedang penerimaan dengan rupiah dan tergantung pada sektor non tradable ditambah dengan depresiasi rupiah yang tajam terhadap dollar. Selain itu hutang luar negeri yang besar menunjukkan ketergantungan yang besar terhadap dana eksternal. Sampai saat ini hutang luar negeri masih menjadi polemik bagi bangsa Indonesia. Di satu pihak hutang luar negeri bermanfaat untuk menutup defisit APBN. Di lain pihak hutang luar negeri menjadi beban yang berat bagi APBN yaitu kewajiban pembayaran cicilan pokok beserta bunganya untuk setiap tahunnya.

**Keywords** : Hutang luar negeri, Modal, APBN

## Pendahuluan

Persoalan hutang luar negeri akhir-akhir ini semakin diperburuk dengan adanya krisis moneter di Asia Tenggara dan khususnya di Indonesia. Depresiasi Rupiah atau melemahnya nilai tukar rupiah terhadap Dollar yang cukup tajam mulai pertengahan Juli 2012 menyebabkan APBN kita defisit dan memaksa pemerintah untuk meninjau ulang khususnya pada proyek-proyek yang dibiayai dengan hutang luar negeri.

Depresiasi rupiah yang mencapai lebih dari 80 % menyebabkan keseluruhan perhitungan keseimbangan perekonomian terhadap kewajiban luar negeri menjadi tidak seimbang. Hal ini ditunjukkan baik oleh rasio hutang luar negeri terhadap PDB yang melonjak hingga mencapai sekitar 135 %. Rasio hutang luar negeri terhadap ekspor mendekati 300 %. Indikator diatas mirip dengan kondisi negara Amerika Latin (Meksiko, Brazil, Argentina) pada periode 2012-an pada saat krisis hutang luar negeri melanda kawasan tersebut.

Dengan melihat anggaran pemerintah (APBN) yang defisit dan juga semakin beratnya beban pemerintah dalam membayar cicilan dan

beban bunga pinjaman yang semakin besar maka masih perlukah bangsa Indonesia menambah hutang luar negeri untuk menutup defisit APBN ? Dengan melihat kondisi ekonomi Indonesia saat ini maka kita pasti akan menjawab bahwa hutang luar negeri sudah seharusnya dikurangi dan jawaban tersebut adalah benar dan rasional. Namun secara riil dan kenyataan kita tidak bisa begitu saja menghentikan atau mengurangi hutang luar negeri karena bagaimanapun kita masih dan terpaksa memerlukan tambahan hutang luar negeri.

Terdapat beberapa alasan mengapa bangsa Indonesia masih memerlukan tambahan pinjaman luar negeri. Pertama, neraca pembayaran kita masih defisit dan salah satu cara menutup defisit tersebut adalah dengan hutang luar negeri. Kedua, pinjaman luar negeri merupakan pelengkap pembiayaan pembangunan dalam APBN. Ketiga, lemahnya struktur ekspor bangsa Indonesia. Keempat, karena iklim investasi dan ekonomi dalam negeri yang tidak sehat akibat krisis moneter.

Keempat hal itulah yang merupakan alasan-alasan mengapa bangsa Indonesia sampai saat ini masih memerlukan pinjaman luar negeri. Tetapi pemerintah telah berupaya untuk terus meningkatkan penerimaan dalam negeri sehingga paling tidak kita bisa mengurangi penambahan pinjaman luar negeri kita. Pada anggaran 2013/2015 pada sisi pembiayaan, pemerintah mempunyai komitmen untuk berusaha mulai mengurangi posisi pinjaman luar negeri. Penarikan pinjaman baru diharapkan setara dengan 3,5 dari PDP. Pemerintah juga akan mengupayakan penurunan amortisasi pinjaman melalui penjadwalan ulang pembayaran pokok pinjaman luar negeri menjadi sebesar 0,9 % dari PDP.

Sebagai salah satu langkah untuk mengendalikan laju permintaan domestik dalam rangka pemeliharaan kestabilan ekonomi makro, pada tahun 1991 pemerintah membentuk tim PKLN (Pinjaman Komersial Luar Negeri) yang bertugas melakukan pengendalian terhadap utang luar negeri swasta dan ternyata kebijakan tersebut berjalan dengan baik karena dengan terbentuknya tim tersebut hutang luar negeri swasta menurun. Tetapi selain kita berusaha membatasi jumlah pinjaman yang masuk, kita juga harus mempunyai manajemen pengalokasian peminjaman luar negeri yang baik. Hal ini bertujuan agar pinjaman luar negeri Indonesia bisa digunakan dengan efisien sebagai dana pembangunan. Karena kita tidak menyadari bahwa hutang luar negeri

Indonesia sudah mencapai \$ 148.4 miliar sampai tahun 2013 tanpa ada hasil yang menonjol dari bantuan tersebut.

Keadaan ini yang menyebabkan Bank Dunia sangat khawatir dengan kondisi Indonesia. Bank Dunia sudah memberi peringatan agar Indonesia berhati-hati dalam mengelola hutang luar negeri sehingga penggunaannya bisa efisien mengingat jumlahnya yang semakin besar. Bank Dunia dan negara-negara donor bukan hanya khawatir masalah pengembalian tetapi juga masalah penggunaan hutang tersebut. Sebab mereka tahu bahwa Indonesia adalah negara dengan angka korupsi terbesar di dunia yang menyebabkan laju pertumbuhan terhambat. Masalah ini memerlukan pemecahan dari masyarakat dan pemerintah yang baik dan bersih.

Dengan masuknya Indonesia sebagai negara dengan pendapatan menengah, posisi Indonesia untuk mendapat pinjaman lunak akan semakin sulit. Masuknya negara-negara miskin baru kedalam daftar penerima bantuan luar negeri dari Bank Dunia, akses Indonesia untuk mendapat bantuan lunak menjadi sangat terbatas. Karena itu mungkin sudah semestinya kita berfikir lain. Karena sudah berada pada posisi pendapatan menengah, langkah untuk mengurangi beban hutang luar negeri sudah mulai dilakukan. Keberanian dan kesanggupan megambil langkah ini akan bisa membuat perbaikan manajemen ekonomi makro kita. Khususnya dalam menekan kebocoran yang menurut perkiraan mencapai sekitar 30 %.

(Soemitro, 1993)

Berdasarkan pada pendapat Rostow tentang tahap-tahap pertumbuhan ekonomi bahwa suatu negara bisa tinggal landas (take off) jika tidak tergantung lagi pada hutang luar negeri dalam anggaran belanja, investasi dari ekonomi keseluruhan. Dengan bertambahnya hutang luar negeri dalam anggaran belanja yang semakin besar, akan semakin lama kita mencapainya. Dengan demikian pemerintah saat ini merumuskan kebijakan pengurangan bantuan luar negeri, memperbaiki efisiensi ekonomi dan juga menciptakan pembentukan modal domestik melalui pemanfaatan tabungan serta meningkatkan penerimaan dalam negeri.

Untuk hutang luar negeri Indonesia yang besar sampai saat ini, memang memerlukan usaha yang keras untuk mengembalikan baik dari pemerintah sendiri maupun darai pihak swasta, karena kalau tidak akan menjadi beban pembangunan. Yang paling penting dilakukan

adalah bahwa kita harus menganggap bahwa hutang luar negeri hanya sebagai pelengkap pembiayaan pembangunan dan bukan sebagai sumber pembiayaan.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah manfaat hutang luar negeri bagi pembangunan nasional?
2. Masalah-masalah apa yang ditimbulkan dengan adanya hutang luar negeri?
3. Bagaimana perkembangan hutang luar negeri Indonesia?
4. Apakah bangsa Indonesia masih memerlukan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan?

## **Tinjauan Pustaka**

### **1. Pembangunan Nasional**

Sedangkan hakekat pembangunan nasional Indonesia seperti yang tertuang dalam GBHN secara garis besar menyatakan bahwa hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya. Ini berarti bahwa pembangunan harus dilaksanakan diseluruh bidang lahiriah dan rohaniah dan dilaksanakan secara terpadu, terarah dan terencana.

tujuan pembangunan nasional adalah dengan melaksanakan pembangunan sektor ekonomi adalah suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk meningkat atau dapat diartikan sebagai suatu modernisasi dan perombakan struktur ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa pembangunan adalah suatu proses yang menyebabkan terjadinya pertumbuhan ekonomi.

Kegiatan pembangunan yang utama adalah pembangunan ekonomi yang dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Bagi negara sedang berkembang pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses dimana DGP riil atau pendapatan per kapita meningkat. Dalam rangka melaksanakan pembangunan ekonomi dibutuhkan dana yang besar jumlahnya. Dan dana ini dapat dipenuhi dari dalam negeri dan luar negeri. Sumber pembiayaan pembangunan dari dalam negeri berasal dari tabungan pemerintah. Sedangkan sumber pembiayaan dari luar negeri berupa pinjaman luar negeri (bantuan luar negeri) yang diterima pemerintah dan disebut Official Development Assistance (ODA), PMA, kredit ekspor.

## **2. Bantuan Luar Negeri (ODA)**

Bantuan luar negeri terdiri dari bantuan proyek dimana penggunaan dana sudah ditentukan sebelumnya, bantuan program dimana penerima dapat menentukan sendiri penggunaannya dan hibah (grant). ODA merupakan salah satu bentuk pengalihan dana dari negara-negara maju sebagai negara donor kepada negara berkembang sebagai penerima. ODA memiliki berbagai syarat tertentu sebagai bentuk pengolahan dana dari negara donor kepada negara penerima yang justru membedakan dengan bentuk pinjaman yang lain.

## **3. Penanaman Modal Asing (PMA)**

Sumber dana pinjaman dari luar negeri dalam bentuk penanaman modal asing biasanya terdiri dari :

### **a. Penanaman modal langsung**

Penanaman modal langsung merupakan arus pinjaman atau pembelian hak kepemilikan perusahaan asing dimana penanam modal mempunyai kekuasaan yang besar untuk mengendalikan perusahaan di luar negeri. Penanaman modal dalam bentuk ini, biasanya perusahaan multinasional.

### **b. Penanaman modal portofolio**

Penanaman modal portofolio merupakan penanaman modal dalam bentuk pemilikan surat-surat pinjaman jangka panjang perusahaan dalam negeri dan terbatas pada penyediaan modal saja.

## **4. Kredit Ekspor**

Kredit ekspor adalah pinjaman jangka pendek dalam bentuk penundaan pembayaran ataupun pembayaran secara mencicil bagi pembelian barang-barang impor.

### **a. Motivasi Negara Donor**

Negara-negara donor memberikan bantuan pertama-tama karena memang untuk kepentingan politik, strategi dan ekonomi mereka. Walaupun mungkin beberapa bantuan tersebut didorong oleh alasan moral dan kemanusiaan untuk membantu, tetapi tidak ada bukti yang menunjukkan kalau negara donor memberikan bantuan tanpa mengharap balasan sebagai imbalan. Oleh karena itu, kita dapat membagi motif bantuan luar negeri negara donor dalam dua kategori yaitu motivasi politik dan motivasi ekonomi. (Todaro, 1994).

b. Motivasi Politik

Motivasi politik merupakan motivasi yang paling penting dan tidak perlu diragukan lagi bagi negara-negara pemberi bantuan terutama negara donor yang besar seperti Amerika Serikat. Keadaan ini terlihat misalnya bantuan pangan dan kerjasama ekonomi Amerika Serikat yang merupakan bagian integral dan sangat berhubungan dengan kebijakan luar negerinya dibawah rencana Marshall (Marshall Plan) yang membantu pembangunan kembali Eropa Barat dan Jepang setelah Perang Dunia II merupakan contoh motivasi politik untuk mencegah ekspansi ideologi komunis.

Usaha-usaha tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa cara yang paling efektif untuk membendung ekspansi komunisme adalah dengan menciptakan pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan dan kesuksesan bantuan ini akhirnya mendorong Amerika Serikat dan negara-negara Barat lain untuk membantu negara-negara berkembang.

Motivasi politik ini pada perkembangannya tidak hanya dianut oleh Amerika Serikat dan negara donor yang lain tetapi juga oleh lembaga-lembaga donor seperti Bank Dunia dan IMF. Lembaga-lembaga donor seperti Bank Dunia dan IMF membawa misi global yang dapat menyelesaikan berbagai masalah khususnya masalah yang berhubungan dengan keuangan. Bahkan dalam perkembangannya saat ini Bank Dunia bukan hanya ikut menyelesaikan masalah keuangan suatu negara tetapi juga ikut campur urusan dalam negeri penerima bantuan dan bahkan ikut membuat kebijakan dengan mengatasnamakan persoalan ekonomi.

c. Motivasi Ekonomi

Motivasi ini berhubungan dengan sumber keuangan negara donor dan negara penerima bantuan. Sumber keuangan dari luar dapat melengkapi sumber daya keuangan di bidang devisa dan tabungan yang merupakan analisa “ dua kesenjangan “ bantuan luar negeri. Argumen pokok dari model ini adalah sebagian besar negara berkembang dihadapkan pada masalah kekurangan tabungan dalam negeri untuk memenuhi kesempatan investasi yang ada, atau kekurangan devisa untuk membiayai kebutuhan impor barang-barang modal dan barang-barang setengah jadi. (Todaro,1994)

Implikasi dari hasil tersebut adalah bahwa salah satu dari kesenjangan tersebut akan lebih "dominan" atau menjadi "hambatan" bagi suatu negara berkembang dalam waktu tertentu. Sebagai contoh kesenjangan tabungan yang lebih dominan berarti bahwa negara tersebut beroperasi pada tingkat kapasitas penuh dan tidak menggunakan semua pendapatan devisanya. Sebaliknya apabila sebagian besar negara berkembang dianggap masuk kedalam kategori dimana kekurangan devisa menjadi faktor yang menghambat maka negara ini mempunyai kelebihan sumber-sumber produktif dan semua pendapatan devisa yang ada digunakan untuk impor.

Oleh karena itu bantuan luar negeri dapat memainkan peranan penting dalam usaha negara yang bersangkutan dalam mengatasi kekurangan devisa. Sehingga kebutuhan investasi yang digunakan untuk memenuhi anggaran pembangunan seperti yang tercantum dalam APBN yang pada awalnya dibiayai dengan tabungan pemerintah dapat ditambahkan dengan bantuan luar negeri apabila tabungan pemerintah tidak mencukupi. Selain itu bantuan luar negeri juga dapat mempercepat proses pembangunan karena selama ini bantuan luar negeri memberikan kontribusi yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi. Ini biasanya dijumpai pada bantuan-bantuan yang bersifat mengikat.

Untuk bantuan teknis pembangunan, bantuan ini akan meningkatkan permintaan akan impor barang dan jasa dari negara donor. Dengan kita membeli barang dan jasa akan sangat menguntungkan negara donor. Hal ini karena biasanya barang dan jasa tersebut dijual dengan harga yang mahal. Memang hampir dapat dipastikan bahwa setiap pinjaman luar negeri berhubungan dengan kepentingan pemberi. Indonesia adalah negara yang memiliki keunggulan tenaga kerja yang besar sehingga Indonesia merupakan pasar dari berbagai komoditi. Oleh karena itu Indonesia adalah lokasi pemilihan dari berbagai kegiatan ekonomi, termasuk pemberian pinjaman luar negeri. Namun yang paling penting kita harus bisa menggunakan bantuan tersebut secara bijaksana dan produktif karena biasanya negara-negara donor memberikan syarat-syarat tertentu dan bahkan ikut campur urusan dalam negeri negara penerima bantuan.

## **5. Latar Belakang Negara Sedang Berkembang Menerima Bantuan**

Negara-negara sedang berkembang berkeinginan untuk menerima bantuan luar negeri bahkan dalam bentuk bantuan kurang lunak. Hal ini karena negara sedang berkembang memerlukan bantuan luar negeri sebagai pendorong bagi proses pembangunan. Hutang luar negeri digunakan sebagai pelengkap dana dari dalam negeri yang defisit. Jadi alasan ekonomi negara berkembang menerima bantuan luar negeri adalah karena hutang luar negeri diperlukan negara sedang berkembang untuk meningkatkan pembangunan ekonominya.

Motivasi lain negara sedang berkembang menerima bantuan luar negeri yaitu menyangkut masalah politik dan moral. Di beberapa negara bantuan luar negeri dipandang sebagai pemberi dukungan politik kepada negara pemberi bantuan dan ideologinya. Dengan demikian, bantuan luar negeri mengambil bentuk bukan sebagai transfer sumber keuangan, melainkan merupakan bantuan militer.

Yang selanjutnya yaitu motivasi moral. Latar belakang negara donor untuk memberi bantuan adalah apakah karena rasa tanggungjawab kemanusiaan negara kaya terhadap negara miskin agar lebih sejahtera atau karena hutang budi karena negara kaya melakukan penjajahan terhadap negara miskin. Apapun alasannya, negara berkembang menganggap kalau negara kaya memberi bantuan kepada negara miskin adalah sudah menjadi hal yang wajar.

Banyak ekonom ataupun pendukung bantuan luar negeri yang berpendapat bahwa sudah seharusnya negara kaya berkewajiban membantu pembangunan negara sedang berkembang agar lebih maju. Seperti yang dikemukakan oleh Todaro, bahwa negara maju atau kaya merasa berhutang budi karena eksploitasi di masa penjajahan dulu. Oleh karena itu negara maju atau kaya merasa mempunyai kewajiban untuk membantu pembangunan ekonomi dan sosial negara-negara sedang berkembang. (Todaro, 1994)

## **6. Latar Belakang Hutang Luar Negeri Indonesia**

Bangsa Indonesia yang merupakan salah satu dari negara sedang berkembang, hutang luar negeri mempunyai peran penting terhadap pembangunan ekonomi. Tahun 1966 adalah masa peralihan kekuasaan pemerintah Orde Baru. Pada waktu itu perekonomian Indonesia dalam kondisi sangat terpuruk..Hal ini ditandai dengan adanya tingkat inflasi yang mencapai 650 % per tahun sedangkan hutang luar negeri yang harus dibayar berjumlah 2,2 milyar US \$.

Untuk pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan rakyat kepada pemerintah berdasarkan TAP XIII/MPRS/1966 yang meliputi pengendalian inflasi, rehabilitasi sarana perekonomian dan peningkatan ekspor memerlukan dana yang besar. Sedangkan pada saat itu pemerintah tidak bisa melaksanakan ekspor barang dan jasa karena untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri saja belum mencukupi.

Untuk mengatasi kesulitan tersebut maka pada tahun 1966 pemerintah telah mengambil kebijaksanaan untuk mengadakan pendekatan luar negeri. Maksud dari kebijaksanaan ini adalah mengadakan penjadwalan ulang hutang-hutang luar negeri lama dan kedua mengusahakan hutang baru dari luar negeri untuk menutup defisit anggaran serta yang ketiga yaitu untuk mencari penanam modal asing ke Indonesia.

Sebagai realisasi kebijakan tersebut, atas prakarsa pemerintah Jepang dalam bulan September 1966 diadakan pertemuan multilateral yang pertama di Tokyo yang kemudian dikenal dengan Tokyo Club. Pertemuan itu dihadiri oleh wakil-wakil dari negara kreditor di luar negara blok Komunis. Pertemuan ini membicarakan masalah ekonomi dan keuangan serta masalah hutang luar negeri yang dihadapi Indonesia.

Pertemuan kedua yang diadakan pemerintah Indonesia dengan negara-negara kreditor setelah Tokyo Club adalah Paris Meeting. Dalam pertemuan ini dicapai kesepakatan yaitu rescheduling pembayaran hutang lama. Atas prakarsa pemerintah Belanda maka pada bulan Februari 1967 Paris Meeting dilanjutkan dengan pertemuan di Den Haag, untuk membicarakan hutang baru yang diperlukan Indonesia.

Pemerintah telah menentukan kriteria pokok berkaitan dengan hutang luar negeri dan disesuaikan dengan GBHN, yaitu :

Bantuan luar negeri tidak boleh dikaitkan dengan ikatan politik.

Syarat pembangunan harus dalam batas-batas kemampuan untuk membayar kembali.

Penggunaan bantuan luar negeri harus untuk pembiayaan proyek-proyek yang produktif dan bermanfaat.

Pertemuan di Den Haag ini kemudian dikenal sebagai Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI) yang merupakan sidang IGGI pertama yang dihadiri 11 anggota yaitu Australia, USA, Belgia, Belanda, Indonesia, Inggris, Italia, Jerman Barat, Jepang, Perancis dan Kanada. Sedangkan negara-negara diluar anggota yang hadir sebagai peninjau yaitu Austria, Den Mark, Norwegia, Selandia Baru, dan Swiss. Lembaga-lembaga internasional yang hadir dan mempunyai peran yang besar dalam pelaksanaan pemberian utang luar negeri kepada Indonesia sampai sekarang yaitu Internasional Monetary Fund (IMF), Bank Dunia (World Bank), Asian Development Bank (ADB), United Nations Development Program (UNDP). Lembaga internasional selaku peninjau yaitu Organization of Economic Cooperation and Development (OECD).

Forum IGGI ini selama Indonesia membangun merupakan kesempatan bagi pemerintah Indonesia untuk menjelaskan program pelaksanaan pembangunan untuk masa mendatang serta hasil-hasil yang telah dicapai sebelumnya. Forum IGGI diadakan setiap tahun di Den Haag. Bantuan dalam rangka IGGI dimaksudkan sebagai pelengkap untuk dana pembangunan Indonesia, yang pada dasarnya dana pembangunan tersebut harus bersumber pada kemampuan dana dalam negeri.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam GBHN (TAP MPR-RI NO II/MPR/1993) antara lain dinyatakan :

"Sumber dana luar negeri dimanfaatkan sebaik-baiknya bagi pembangunan nasional dan sebagai wahana alih teknologi yang efektif. Penanaman modal asing terus didorong bagi kegiatan ekspor dan kegiatan pembangunan yang belum mampu

ditanggulangi dengan modal dan kemampuan teknologi dalam negeri melalui pengembangan iklim yang menarik, prosedur yang sederhana, pelayanan yang lancar, sarana dan prasarana ekonomi yang menunjang serta peraturan yang konsisten sehingga memberi jaminan kepastian berusaha dan keamanan investasi. Bantuan luar negeri dan pinjaman luar negeri dimanfaatkan sepanjang tidak ada ikatan politik, tidak memperhatikan perekonomian, dan digunakan untuk membiayai perekonomian dan digunakan untuk membiayai kegiatan yang produktif sesuai dengan prioritas dan yang memberikan dampak yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat". (TAP MPR-RI NO II/MPR/1993)

## 7. Dasar Hukum APBN

## 8. Pengertian Keuangan Negara

Keuangan secara umum dapat diartikan sebagai segala sesuatu mengenai pembayaran uang. Pembayaran mempunyai dua sisi yaitu pengumpulan dana dan pembiayaan. Oleh karena itu ada ahli yang menyatakan bahwa inti persoalan keuangan negara adalah mengenai pembiayaan atau pembelanjaan kegiatan negara. Jadi keuangan negara adalah ilmu atau sistem mengenai pengeluaran dan penerimaan negara. Dalam jangka waktu yang pendek mungkin persoalannya berhubungan dengan APBN, tetapi untuk jangka panjang lebih dari itu.

Keuangan negara secara materi dibatasi dua hal, yaitu lalu lintas pembayaran luar negeri dan pasar uang dan modal. Sedangkan materi-materi yang disajikan dalam keuangan negara meliputi :

1. Penerimaan Negara
2. Pengeluaran Negara
3. Subsidi Umum
4. Hubungan keuangan pusat dan daerah
5. Kebijakan-kebijakan.

Sedangkan dalam APBN, materi-materi yang akan ditangani selama satu tahun terdiri dari :

1. Pengumpulan penerimaan dalam negeri yang berupa :
  - a. Penerimaan dari minyak bumi dan gas alam
  - b. Penerimaan di luar minyak, yang terdiri atas :

1. Pajak penghasilan
  2. Pajak pertambahan nilai
  3. Bea masuk
  4. Cukai
  5. Pajak ekspor
  6. Pajak bumi dan bangunan
  7. Pajak lainnya
  8. Penerimaan bukan pajak
2. Penarikan penerimaan pembangunan atau sisi pengeluaran. Pada sisi pengeluaran pembelanjaan disalurkan untuk, :
- a. Pengeluaran rutin
    1. Belanja pegawai
    2. Belanja barang
    3. Subsidi daerah otonomi
    4. Bunga dan cicilan hutang
    5. Pengeluaran lainnya
  - a. Pengeluaran pembangunan yang terdiri dari pembiayaan rupiah dan bantuan proyek.
9. Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan gambaran kebijaksanaan pemerintah yang tercermin dalam angka-angka. Angka-angka tersebut berupa besarnya pengeluaran serta rencana pemasukan penerimaan (pendapatan) negara untuk menutupi pengeluaran negara. (Achir Azmy, 1989). Jadi anggaran merupakan petunjuk bagi pemerintah untuk melaksanakan keuangan negara.

Materi yang terkandung dalam anggaran bertujuan untuk menggambarkan kebijaksanaan yang akan dilaksanakan pemerintah untuk mencapai tujuan negara. Untuk mencapai tujuan tersebut, dalam anggaran dimasukkan dalam kelompok pengeluaran-pengeluaran yang bersifat rutin dan pengeluaran-pengeluaran pembangunan. Dan hubungannya dengan keuangan negara, anggaran negara merupakan alat untuk melaksanakan kepengurusan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang dilaksanakan oleh perusahaan negara maupun badan usaha lainnya.

Format anggaran adalah berbentuk undang-undang, artinya dokumen tersebut harus disetujui DPR dan disusun oleh pemerintah dan diundangkan. Anggaran kita adalah tahunan maksudnya ditetapkan untuk satu tahun dinas. Isi dari anggaran tersebut adalah usul-usul pengeluaran dan pendapatan untuk menutup pengeluaran tersebut. Anggaran kita sebenarnya tidak lepas per tahun tetap dikaitkan dengan pelita yang sedang dilaksanakan untuk mencapai tujuan yaitu kesejahteraan.

## **Metode Penelitian**

### **1. Metode Analisis Data**

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode diskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang bermaksud memberikan gambaran variabel yang ada tanpa menggunakan uji statistik. Metode diskriptif kualitatif dimaksudkan untuk memberikan diskripsi, gambaran secara sistematis aktual dan faktual tentang hutang luar negeri Indonesia serta manfaat dan masalahnya terhadap APBN berdasarkan data yang ada. Dengan metode penelitian ini diharapkan penelitian dapat dilakukan secara lebih mendalam sehingga konsep dapat dipahami dengan lebih jelas dan spesifik.

### **2. Jenis Data dan Sumber Data**

Data-data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yaitu data yang sudah diolah menjadi laporan dari sumber yang berkompeten dan sudah diterbitkan dan merupakan data time series (berkala) tahunan. Berdasarkan tujuan dari penelitian ini, maka pengambilan data dilakukan pada sumber-sumber yang relevan dalam periode waktu 2013-2017.

Penelitian ini menggunakan data sekunder dari Laporan Tahunan Bank Indonesia dari berbagai edisi, Biro Pusat Statistik, dan Pemerintah atau dari Departemen Keuangan dan Badan Analisa Keuangan dan Moneter serta dari jurnal dan buku-buku literatur lain.. Selain itu , peneliti juga menggunakan dan melakukan penelitian studi kepustakaan yang berguna untuk memahami dasar teori yang mendukung analisa dari literatur yang ada.

### 3. Pengolahan dan Alat Analisa Data

#### a. Pengolahan Data

Data sekunder yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder tersebut diolah dan dianalisa dengan menggunakan metode analisa diskriptif (discriptive method) yang menguraikan sifat tentang suatu keadaan dan disini adalah keadaan hutang luar negeri Indonesia. Jadi tidak diperlukan adanya kesimpulan yang mendetail, namun hanya mengumpulkan fakta-faktanya saja. Dengan analisa diskriptif yang dilakukan secara kualitatif ini berguna untuk menggambarkan obyek penelitian yang sebenarnya atau paling tidak mendekati kebenaran.

#### b. Alat Analisa

Alat analisa diskriptif kualitatif dalam penelitian ini menggunakan pendekatan metode perbandingan antar variabel-variabel ekonomi yang relevan dengan menggunakan alat bantu tabulasi untuk menganalisa data yang diperoleh. Adapun variabel ekonomi yang akan dianalisa pada penelitian ini adalah semua variabel terukur yang digunakan dalam analisa rasio diatas. Hal ini adalah untuk menjelaskan keadaan dan kelayakan hutang luar negeri Indonesia yang selama ini dijadikan sumber pembiayaan pembangunan.

### Pembahasan

#### Perkembangan Hutang Luar Negeri Indonesia

Jumlah hutang luar negeri Indonesia dari tahun 2010 sampai tahun 2017 terus mengalami peningkatan. Jika pada akhir tahun 2010 pinjaman hanya sebesar \$ 62,8 miliar, maka pada akhir tahun 2011 jumlah hutang telah meningkat sebesar 125 %, sehingga jumlahnya mencapai \$ 141,7 miliar. Peningkatan tersebut terjadi pada hutang pemerintah sebesar 66 % yaitu dari \$ 45,1 miliar menjadi \$ 74,9 miliar dan hutang swasta sebesar 277 % yaitu dari 17,7 % miliar menjadi \$ 66,8 miliar. (Tabel 4.1)

Tabel 4.1  
Posisi Htang Luar Negeri Indonesia  
Tahun 2010 – 2017 (Dalam jutaan USD)

Tahun	Pemerintah	Swasta	Total
2010	52.461	28.131	80.592
2011	58.616	37.884	96.500
2012	59.588	48.244	107.832
2013	55.303	54.868	110.171
2014	53.865	82.223	136.088
2015	67.328	83.588	150.886
2016	75.862	72.235	148.097
2017	74.916	66.777	141.693

Sumber : Bank Indonesia, diolah

Peningkatan paling tajam hutang pemerintah terjadi pada akhir tahun 2017 yaitu dari \$ 53,9 miliar pada akhir tahun 2016 menjadi \$ 67,3 miliar atau meningkat sebesar 25 %. Peningkatan tersebut terutama disebabkan oleh adanya kucuran dana dari IMF sehubungan dengan keikutsertaan pemerintah Indonesia dalam program IMF untuk mempercepat pemulihan ekonomi. Sedangkan peningkatan jumlah hutang swasta terlihat dari tahun 2015 sampai dengan 2016 yaitu dari \$ 28.1 miliar menjadi \$ 82.2 miliar atau meningkat sebesar 364 % dan mengalami sedikit peningkatan pada tahun 2017 menjadi sebesar \$ 83.6 miliar. Peningkatan tersebut karena adanya arus dana masuk untuk membiayai investasi.

Sejak terjadinya krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 2016, posisi hutang luar negeri Indonesia menunjukkan kecenderungan yang semakin menurun. Jika pada akhir tahun 2017 posisi hutang Indonesia mencapai \$150.9 miliar, maka tahun 2011 sebesar \$ 139,1 miliar. Dari jumlah tersebut posisi hutang luar negeri pemerintah masih tetap mendominasi, yaitu sebesar \$ 72.2 miliar atau sebesar 51,9 % dari total hutang luar negeri Indonesia. Dilihat dari struktur valuta, hutang luar negeri Indonesia masih didominasi hutang dalam valuta USD. (Tabel 4.2). Pada tahun 2001 hutang luar negeri Indonesia dalam valuta USD sebesar \$ 90.927 juta atau sekitar 65,3 % diikuti hutang dalam valuta JPY, SDR dan DEM masing-masing

sebesar \$ 27.866 juta atau 20 %, \$ 10.405 juta atau sebesar 7,5 % dan \$ 2.251 juta atau 1,6 %

### **Manfaat Hutang Luar Negeri Indonesia**

Jumlah hutang luar negeri Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Peningkatan jumlah hutang luar negeri yang cukup signifikan berlangsung sampai dengan pertengahan tahun 1997. Besarnya arus modal asing khususnya hutang luar negeri telah memberikan sumbangan yang positif dalam pembangunan ekonomi. Hal tersebut tercermin dari perkembangan indikator makro ekonomi sejak tahun 1993 sampai tahun 1997 antara lain tingkat pertumbuhan PDB rata-rata sebesar 7 %, neraca pembayaran yang selalu surplus dan cadangan devisa yang cukup untuk membiayai impor selama 4 sampai 6 bulan. Sementara itu, dilihat dari sisi fiskal, hutang luar negeri merupakan komponen penting dalam APBN yang penerimaannya dapat menambah kemampuan pemerintah dalam menyediakan dan investasi sehingga mampu mendorong kegiatan produksi dan penciptaan kesempatan kerja.

Hutang luar negeri masih merupakan kebutuhan bagi bangsa Indonesia sebagai negara berkembang untuk pembiayaan program-program pembangunan karena tabungan pemerintah tidak mencukupi. Hutang luar negeri dapat digunakan untuk menutup saving-investment gap yaitu kesenjangan antara tabungan dalam negeri dan dana investasi yang dibutuhkan. Hutang luar negeri juga dibutuhkan untuk menutup foreign exchange gap yaitu kesenjangan antara kebutuhan valuta asing yang ditargetkan dengan devisa yang diperoleh dari penerimaan ekspor. Dalam hal ini hutang luar negeri bermanfaat untuk menutup defisit transaksi berjalan.

Hutang luar negeri yang diperoleh bangsa Indonesia juga mencerminkan kepercayaan pelaku ekonomi terhadap perekonomian Indonesia. Dengan memperoleh hutang luar negeri, akan bisa mengembalikan kepercayaan pelaku ekonomi untuk menanamkan kembali investasi di Indonesia dan juga bisa memperkuat cadangan devisa. Hutang luar negeri bisa digunakan untuk melakukan transformasi perekonomian. Dengan pengelolaan yang baik, dana yang berasal dari hutang luar negeri bisa digunakan untuk memulihkan

kondisi ekonomi Indonesia yang lumpuh sehingga bangsa Indonesia bisa cepat keluar dari krisis. Ditinjau dari sektor ekonomi, hutang yang diterima sektor swasta digunakan pada sektor industri pengolahan. Masih dominannya pembiayaan untuk sektor industri pengolahan menunjukkan bahwa sektor yang berkaitan dengan hasil yang berguna untuk ekspor merupakan bidang usaha yang masih bisa beroperasi. Selanjutnya pemanfaatan pinjaman luar negeri swasta menurut sektor ekonomi dapat dilihat pada tabel berikut.

## **Penutup**

### **a.Simpulan**

Berdasarkan hasil analisis dalam pembahasan yang dikemukakan sebelumnya, maka penelitan ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. PDRB Sektor Industri Manufaktur (PDRB\_IND) berpengaruh positif dan signifikan terhadap Penyerapan Tenaga Kerja di Propinsi Jawa Timur. Hasil ini dibuktikan dengan nilai signifikansi sebesar 0,029 lebih kecil dari tingkat signifikansi yang disyaratkan yaitu sebesar 0,05, sedangkan koefisien regresi menunjukkan pengaruh sebesar 0,010 dan t hitung 2,415. Oleh karena itu hipotesis pertama menyatakan PDRB Sektor Industri Manufaktur berpengaruh positif dan signifikan terhadap Penyerapan Tenaga Kerja diterima.

### **b. Saran**

Hutang luar negeri memang memberikan manfaat bagi APBN. Hutang luar negeri juga menimbulkan masalah-masalah yang membutuhkan usaha untuk menyelesaikan yang berupa kebijakan-kebijakan pemerintah selain juga dukungan dari pihak lain.

Kebijakan yang bisa dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut antar lain :

1. Pemerintah Indonesia harus bisa memahami mengenai masalah yang berhubungan dengan hutang luar negeri. Tentang jenis bantuan yang diterima, syarat-syarat pelunasannya, jangka waktu pelunasan serta alokasi dana tersebut digunakan untuk apa. Masalah yang tidak kalah penting adalah keputusan tentang apakah Indonesia masih harus menerima bantuan luar negeri atau tidak mengingat kondisi ekonomi Indonesia seperti sekarang. Dengan

adanya pertimbangan tersebut kita akan mengetahui tujuan kita melakukan pinjaman. Bantuan yang kita terima harus bersyarat lunak tidak mengikat, tingkat bunga harus serendah mungkin dan jangka waktu pengembalian harus cukup lama serta pengalokasian yang tepat dana yang berasal dari luar negeri. Karena dengan begitu hutang luar negeri bisa dimanfaatkan secara maksimal sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan yang bersal dari luar negeri yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Sistem birokrasi yang transparan masih dibutuhkan agar kebijakan ini bisa efisien

2. Di bidang ekspor dan impor, pemerintah harus bisa meningkatkan kualitas maupun kuantitas ekspor karena ekspor merupakan sumber devisa yang paling utama. Selain itu juga perlu memperluas negara tujuan ekspor kita. Masing-masing impor Indonesia dari tahun ke tahun masih menunjukkan pertumbuhan yang besar, diharapkan agar pemerintah bisa menekan peningkatan impor serendah mungkin sehingga bisa menghemat devisa.
3. Adanya perumusan kebijakan pengurangan hutang luar negeri, dengan cara menghimpun dana dari dalam negeri sebagai dana pembangunan. Dana tersebut bisa berupa pemanfaatan tabungan masyarakat maupun pendapatan yang lain seperti pajak. Pembiayaan pembangunan dari hutang luar negeri tidak membawa hasil yang maksimal bahkan menjadi beban bagi pembangunan, sehingga hutang luar negeri tidak lagi menjadi sumber pembiayaan pembangunan dalam APBN tapi hanya sebagai pelengkap seperti yang tertuang dalam GBHN.
4. Pengawasan devisa yang tegas, harus diterapkan karena selama ini sering terjadi pelarian devisa keluar negeri dalam jumlah yang tidak sedikit. Pelarian modal yang dapat meningkatkan hutang luar negeri ini yang harus ditekan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Jhingan, M.L, Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan, PT Grafindo Persada, Jakarta, 1993
- , Laporan Tahunan Bank Indonesia, Berbagai Edisi
- Sadono Sukirnao, Ekonomi Pembangunan : proses, Masalah dan Dasar Kebijakan, BPFE, Yogyakarta, 1985
- Didik,J Rachbini, Risiko Pembangunan Yang Dibimbih Utang, PT Grasindo, Jakarta, 1995
- , Pedoman Penyusunan Neraca Pembayaran Indonesia dan Perdagangan Internasional, Departemen Keuangan RI dan Badan Analisa Keuangan dan Moneter
- A, Tony Prasetiantono, Apa Lagi Yang Mau Kita Dapat Dari CGI, Kompas Rabu 7 Nopember, 2001
- Ishander, Beberapa Aspek Sumber-Sumber Luar Negeri : Implikasinya Di Dalam Strategi Pembangunan dan Kebijakan Ekonomi, Ilmu dan Budaya, Edisi X / Juli 2000, Th XXI
- , Pasar Keuangan Di Indonesia, Bank Indonesia Urusan Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter, 1998
- Helma Oesman, Upaya Penyelesaian Masalah Pinjaman Luar Negeri Indonesia, Ilmu dan Budaya, Edisi X / Juli 2000 TH XXI
- INDEF, Prospek Ekonomi Indonesia 2002, VISI Vol III No 1 April-Juni 2002
- Djohan Mashudi, Pengaruh Pendapatan Nasional Inflasi, dan Nilai Tukar (Rp//US\$) Terhadap Beban Hutang Luar Negeri Indonesia, Iktisadia, Jurnal Ekonomi, Vol 1 No 1, Nopember 2001
- Wahid Salim, Pengembalian Utang dan Dana Pembangunan, Prisma 3 Maret 1994, Jakarta
- Farid Prawiranegara, Recovery Ekonomi Tanpa IMF, Visi Vol 1 No 1 April-Juni 2002
- A.D, Uphadi, Waspadai Utang Luar Negeri Swasta, BERNAS, Kamis Pon 21 Agustus 1997
- Sri Mulyani Indrawati, CGI dan Dilema Hutang Luar Negeri, LPEM-UI
- , Profil Pinjaman Luar Negeri Indonesia dan Permasalahannya, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, Bank Indonesia, 2001

