

Peranan Pinjaman Luar Negeri Dalam Mengatasi Defisit Anggaran Negara

Henny Juliani

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang,
Semarang, Central Java 50275E-mail : Correspondent Author:
hennyjuliani.fhundip@gmail.com

Abstract

This study was conducted to determine the role of foreign loans in overcoming the budget deficit. The approach method used is normative juridical and specifications of the research is descriptive analytical research and the results are analyzed qualitatively. The results of the study indicate that foreign loans as an alternative in overcoming the budget deficit must be managed properly so that the community can feel the benefits, in addition, government have to carefully calculate the capability to repay foreign loans that have been received. Foreign loans cannot be used as the main source of financing in overcoming the budget deficit.

Keywords: Foreign Loans; Budget Deficit

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui peranan pinjaman luar negeri dalam mengatasi defisit anggaran. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan spesifikasi penelitian deskriptif analitis serta hasilnya dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pinjaman luar negeri sebagai alternatif dalam mengatasi defisit anggaran harus dikelola dengan benar sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya, di samping itu juga diperhitungkan secara cermat kemampuan untuk membayar kembali pinjaman luar negeri yang telah diterima. Pinjaman luar negeri tidak dapat dijadikan sebagai sumber pembiayaan yang utama dalam mengatasi defisit anggaran .

Kata kunci: Pinjaman Luar Negeri; Defisit Anggaran

A. Pendahuluan

Kementerian Keuangan mencatat total utang pemerintah pusat per April 2021 melonjak menjadi Rp 6.527,29 triliun. Angka tersebut naik Rp 82,22 triliun dibandingkan dengan akhir bulan sebelumnya yang sebesar Rp 6.445,07 triliun. Rasio utang pemerintahpun sudah mencapai 41,18% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), sedangkan menurut Undang-Undang Keuangan Negara, rasio maksimal utang pemerintah sebesar 60% dari PDB. Menanggapi hal itu ekonom

Center of Reform on Economics (CORE) Yusuf Rendy menyatakan bahwa lonjakan utang pemerintah pusat sebagai tanda lampu kuning. Pemerintah harus hati-hati melihat rasio yang sudah melebihi 40%¹.

Melihat realita besarnya utang pemerintah tersebut, tidak dipungkiri salah satu penyebabnya adalah karena terjadinya pandemi Covid-19 yang telah menimbulkan korban bagi masyarakat Indonesia sejak diumumkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Maret 2020. Hal tersebut menimbulkan dampak tidak hanya bagi kesehatan masyarakat, tetapi juga berdampak pada sektor-sektor yang lain. Terbukti pandemi Covid-19 memberi dampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Oleh karena itu pemerintah melakukan upaya penyelamatan kesehatan masyarakat dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak.

Berdasarkan Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara meliputi hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman. Hak-hak tersebut selanjutnya akan dimanfaatkan untuk kegiatan penyelenggaraan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga. Kewajiban-kewajiban negara tersebut adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kamus Hukum Administrasi Negara dikenal dengan istilah “*bestuurszorg*”, yaitu tugas pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum². Tugas-tugas Presiden tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 dan 34 UUD NRI 45 yang menjadi dasar pelaksanaan tugas konstitusional negara/pemerintah.

Penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak belum mampu memenuhi belanja negara yang digunakan dalam pelaksanaan *bestuurszorg*, oleh karena itu diperlukan sumber pembiayaan sebagai alternatif untuk menutup defisit anggaran negara. Beberapa sumber pembiayaan yang penting saat ini adalah pembiayaan utang yang berupa Surat Berharga Negara (neto) dan Pinjaman (neto).

¹ *Detik Finance*, Minggu 06 Juni 2021 19.01 WIB

² C.S.T. Kansil dkk, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta. Jala Permata, 2009), hlm 50

Pinjaman terdiri dari pinjaman luar negeri yang dilakukan secara bilateral, multilateral, komersial, maupun *suppliers*, serta pinjaman dalam negeri. Pembiayaan lainnya berupa pembiayaan investasi, pemberian pinjaman, kewajiban penjaminan, dan pembiayaan lainnya.

Menurut Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, utang pada dasarnya adalah salah satu alternatif yang dilakukan karena berbagai alasan yang rasional. Dalam alasan-alasan yang rasional itu ada muatan urgensi dan ada pula muatan ekspansi. Muatan urgensi tersebut maksudnya adalah utang mungkin dipilih sebagai sumber pembiayaan karena derajat urgensi kebutuhan yang membutuhkan penyelesaian segera. Sedangkan muatan ekspansi berarti utang dianggap sebagai alternatif pembiayaan yang melalui berbagai perhitungan teknis dan ekonomis dianggap dapat memberikan keuntungan³.

Muhammad Djafar Saidi menyatakan bahwa, pada hakikatnya utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam arti utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan di masa depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah⁴.

Utang negara sebagai suatu kebijakan fiskal (*fiscal policy*) harus dikelola dengan benar. Hasil utang negara harus dimanfaatkan dan dikendalikan secara benar sehingga dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, karena hasil utang negara ini memainkan peranan yang sangat penting baik sebagai alternatif sumber dana pada saat terjadinya pinjaman maupun pada saat harus dilakukan pelunasan terhadap utang tersebut agar tidak menjadi beban yang berkepanjangan terutama bagi generasi mendatang. Oleh karena itu untuk mengetahui sejauh mana kebijakan utang luar negeri pemerintah dimanfaatkan dalam menutup defisit anggaran negara, maka

³ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) hlm 101

⁴ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2013), hlm 33

diperlukan penelitian dengan judul: “Peranan Pinjaman Luar Negeri dalam Mengatasi Defisit Anggaran.”

2. Metoda Penelitian

Penelitian ini mengkaji masalah dari sudut pandang hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena masalah yang akan diteliti berhubungan erat dengan *law in books*, artinya pengungkapan permasalahan yang diteliti berpegang pada ketentuan yang normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yang selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif.

Kebijakan Utang sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Utang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar Pemerintah Pusat dan/atau kewajiban Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah. Selanjutnya pada Pasal 38 ayat (1) dinyatakan bahwa dalam pengelolaan utang tersebut Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN. Kemudian ayat (4) menyatakan bahwa Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, yang mengganti PP Nomor 2 Tahun 2006. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 10 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pinjaman Luar Negeri adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Pinjaman luar negeri merupakan alternatif pembiayaan melalui utang yang merupakan hak negara untuk menutup defisit anggaran. Hal tersebut

tentunya harus tertuang dalam undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai suatu instrumen kebijakan fiskal. M. Suparmoko menyatakan bahwa kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan yang penting guna meningkatkan pendapatan nasional dalam perekonomian, mengatur redistribusi pendapatan dan kekayaan serta mempertahankan kesempatan kerja penuh (*full employment*). Pendeknya kebijakan fiskal adalah kebijakan yang penting untuk mencapai kestabilan ekonomi. Apabila kita berbicara mengenai kebijakan fiskal pemerintah maka kita biasanya berhubungan dengan masalah penerimaan negara, pengeluaran negara, pinjaman negara beserta pengelolaannya⁵.

Menurut Gilarso sebagaimana dikutip oleh Ayief Fathurrahman, kebijakan fiskal pada dasarnya merupakan kebijakan yang mengatur tentang penerimaan dan pengeluaran negara. Penerimaan dari negara bersumber dari pajak, penerimaan bukan pajak dan bahkan penerimaan yang berasal pinjaman/bantuan dari luar negeri sebelum masa reformasi dikategorikan sebagai penerimaan negara. Dengan demikian kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah dalam mengelola keuangan negara sedemikian rupa sehingga dapat menunjang perekonomian nasional: produksi, konsumsi, investasi, kesempatan kerja, dan kestabilan harga. Artinya keuangan negara tidak hanya penting untuk membiayai tugas rutin pemerintah saja, tetapi juga sebagai “sarana” untuk mewujudkan sasaran pembangunan: pertumbuhan ekonomi, kestabilan dan pemerataan pendapatan⁶.

Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri menyatakan bahwa kebijaksanaan fiskal adalah kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) uang oleh pemerintah. Macam kebijaksanaan fiskal yang ditetapkan pemerintah tergantung dari keadaan, apakah dalam keadaan inflasi, deflasi, atau keadaan normal. Realisasi kebijaksanaan fiskal ini merupakan kebijaksanaan anggaran. Tujuan daripada kebijaksanaan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap, artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa

⁵ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: BPFE, 1987), hlm 250-251

⁶ Ayief Fathurrahman, *Kebijakan Fiskal Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam: Studi Kasus dalam Mengentaskan Kemiskinan*, Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, Volume 13, Nomor 1, April 2012, hlm 72-82

adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di lain pihak⁷.

Pada tahun 1936 Keynes menerbitkan bukunya yang terkenal dengan “*The General Theory of Employment Interest and Money*” (Teori Umum tentang Kesempatan Kerja, Bunga dan Uang). Buku inilah yang merupakan dasar dari perkembangan teori tentang kebijakan fiskal. Sejak itulah maka peranan pemerintah dalam perekonomian semakin menonjol. Sesungguhnya kebijakan fiskal mencakup semua tindakan atau usaha untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui pengawasan pemerintah terhadap sumber-sumber ekonomi dengan menggunakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumberdaya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan-perusahaan. Dasar pemikiran dalam kebijakan fiskal adalah bahwa pemerintah tidak dapat disamakan dengan individu dalam pengaruh dari tindakan masing-masing terhadap masyarakat sebagai keseluruhan. Umumnya para individu akan mengurangi pengeluaran apabila penerimaannya menurun, sedangkan pemerintah tidak harus berbuat demikian, karena apabila pemerintah mengurangi pengeluarannya, maka tindakan ini justru akan lebih menyusahkan atau memperberat jalannya perekonomian karena menurunnya pengeluaran pemerintah akan berarti menurunnya pendapatan masyarakat sebagai obyek pajak dan selanjutnya justru memperkecil penerimaan pemerintah lagi. Di samping itu juga disadari bahwa dalam masa depresi banyak dana masyarakat (swasta) yang menganggur, sehingga peningkatan dalam pengeluaran pemerintah tidak akan mengurangi investasi sektor swasta lewat kenaikan tingkat bunga⁸.

Menurut Muhammad Djafar Saidi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kadangkala disebut sebagai Anggaran negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk dalam jangka waktu satu tahun⁹. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa APBN merupakan rencana tahunan pemerintahan negara berupa rencana penerimaan (pendapatan)

⁷ *Op cit*, hlm 23

⁸ M. Suparmoko, *Op cit*, hlm 256-257

⁹ *Op cit*, hlm 55.

dan rencana pengeluaran (belanja) yang dibuat oleh Presiden dan disetujui DPR, yang digunakan sebagai petunjuk (*blueprint*) dalam pengelolaan keuangan negara.

b. Solusi Mengatasi Defisit Anggaran

Menurut Sriyana sebagaimana dikutip oleh Agustina Suryani, konsekuensi dari penerapan kebijakan fiskal ekspansif. Peningkatan pengeluaran pemerintah tidak diikuti meningkatnya sumber pajak sebagai sumber utama keuangan pemerintah akan mengakibatkan defisit anggaran¹⁰.

Venti Eka Satya mengutip pendapat Hyman David N bahwa: defisit anggaran negara adalah selisih antara penerimaan negara dan pengeluarannya yang cenderung negatif, artinya bahwa pengeluaran negara lebih besar dari penerimaannya. Para ahli ekonomi cenderung menghitung defisit anggaran negara itu bukan dari angka absolut, tetapi mengukur dari rasio defisit anggaran negara terhadap PDB. Apabila kita menghitung defisit anggaran negara sebagai persentase dari PDB, maka akan mendapat gambaran berapa persen suatu negara dapat menghimpun dana untuk menutup defisit tersebut (Hyman David N). Defisit merupakan suatu kondisi di mana APBN mengalami ketimpangan antara jumlah anggaran belanja pembangunan dan pendapatan (penerimaan negara). Hal demikian terjadi disebabkan tabungan pemerintah tidak mampu memenuhi jumlah anggaran belanja pembangunan. Terdapat beberapa penyebab terjadinya defisit anggaran menurut Barro sebagaimana dikutip oleh Venti Eka Satya, yang pertama adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi, kedua adalah untuk pemerataan pendapatan masyarakat. Penyebab ketiga adalah melemahnya nilai tukar, keempat besarnya pengeluaran akibat krisis ekonomi. Selain itu realisasi keuangan yang menyimpang dari rencana serta pengeluaran karena inflasi juga merupakan pemicu defisit anggaran ini¹¹.

Joko Waluyo mengemukakan 3 mekanisme pembiayaan defisit anggaran, sebagai berikut¹²:

¹⁰ Agustina Suryani, *JOM Fekon*, Vol. 4 No.1 (Februari) 2017, hlm 271

¹¹ Venti Eka Satya Analisis Kebijakan Pengelolaan Utang Negara, *Jurnal Kajian Vol. 20 No. 1* Maret 2015 hlm 61

¹² Joko Waluyo, Pengaruh Pembiayaan Defisit Anggaran terhadap Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi, *Kinerja, Volume 10, No.1, Th. 2006*: Hlm 4

- a. Mekanisme pembiayaan yang pertama, yaitu pencetakan uang. Pencetakan uang baru akan memberikan penerimaan kepada pemerintah karena adanya selisih nilai nominal dan nilai riil dari uang, *seignorage*. Mekanisme pembiayaan ini mempunyai keterbatasan, karena penambahan uang beredar yang terlalu besar akan menyebabkan terjadinya inflasi dan merupakan suatu bentuk pajak bagi pemegang *cash balance (inflation tax)*. Di negara-negara sedang berkembang yang memiliki masalah keseimbangan internal biasanya pencetakan uang sebagai sumber utama inflasi. Sehingga kebijakan fiskal disarankan untuk mengendalikan defisit anggaran sedangkan kebijakan moneter membiayai defisit dengan kebijakan pasif (Gunardi, 2000: 17-18). Hal ini menuntut kebijakan moneter yang lebih independen.
- b. Mekanisme pembiayaan yang kedua yaitu dengan melakukan utang ke luar negeri. Utang luar negeri dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan defisit anggaran dengan catatan tidak berlaku secara permanen. Utang luar negeri sebagai sumber pembiayaan anggaran memiliki beberapa keterbatasan antara lain: adanya beban pengembalian di masa depan sehingga pemerintah dituntut untuk mengalokasikan utang guna mendanai proyek-proyek yang produktif, adanya unsur spekulatif terhadap nilai tukar apabila tidak ada kontrol devisa yang kuat, menyebabkan pengaruh *inflationary* jika tidak ada tindakan sterilisasi terhadap utang luar negeri.
- c. Mekanisme yang ketiga yaitu dengan melakukan utang ke dalam negeri atau penerbitan obligasi negara. Kebijakan ini mensyaratkan suatu pasar modal yang baik dan adanya kemungkinan berkembangnya *secondary market* untuk pasar obligasi negara yang diterbitkan.

Menurut M. Suparmoko, apabila suatu negara memerlukan kapital dari luar negeri dan kemudian dapat memperolehnya melalui pinjaman-pinjaman luar negeri, maka masalahnya tidaklah berhenti sampai di sini, tetapi harus dipikirkan lebih lanjut bagaimana mengelola pinjaman yang telah diterima itu. Hal tersebut perlu dipikirkan masak-masak. Meskipun secara teknis telah sempurna di dalam mengendalikan pinjaman negara, pencapaian tujuan pembangunan akan sia-sia kecuali jika negara itu secara finansial benar-benar kuat, yaitu dengan pendapatan nasionalnya mampu memikul beban yang berupa pembayaran bunga pinjaman

dan cicilan utang (*debt service*), karena pinjaman luar negeri itu selalu disertai dengan kebutuhan devisa untuk melakukan pembayaran. Pembayaran kembali pinjaman beserta bunganya merupakan pengeluaran devisa yang utama bagi banyak negara sedang berkembang¹³.

Menurut Pasal 1 angka 18 PP Nomor 10 Tahun 2011, Pinjaman Tunai adalah Pinjaman Luar Negeri dalam bentuk devisa dan/atau rupiah yang digunakan untuk pembiayaan defisit APBN dan pengelolaan portofolio utang. Selanjutnya menurut angka 19, Pinjaman Kegiatan adalah Pinjaman Luar Negeri yang digunakan untuk membiayai kegiatan tertentu.

Dengan demikian maka menurut Pasal 5 PP Nomor 10 Tahun 2011, Pinjaman Luar Negeri menurut jenisnya terdiri atas: a. Pinjaman Tunai; dan b. Pinjaman Kegiatan. Selanjutnya menurut Pasal 6, Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 bersumber dari: a. Kreditor Multilateral; b. Kreditor Bilateral; c. Kreditor Swasta Asing; dan d. Lembaga Penjamin Kredit Ekspor.

Menurut Pasal 7 ayat (1) Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk: a. membiayai defisit APBN; b. membiayai kegiatan prioritas Kementerian/Lembaga; c. mengelola portofolio utang; d. diteruspinjamkan kepada Pemerintah Daerah; e. diteruspinjamkan kepada BUMN; dan/atau f. dihibahkan kepada Pemerintah Daerah.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Pinjaman Luar Negeri Indonesia Dilihat dari Pendekatan Historis-Politis

Melalui pendekatan historis-politis, maka pinjaman luar negeri Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 23 Agustus 1949-2 November 1949 diputuskan bahwa Belanda mengakui kedaulatan Indonesia melalui penyerahan kedaulatan, namun dengan “biaya mahal”. Indonesia harus menanggung utang yang diwariskan oleh pemerintah Hindia Belanda sebesar 4,3 miliar gulden. Bagi negara yang baru merdeka jumlah tersebut sangatlah besar. Pada tahun 1956 dilakukan pembatalan hutang Hindia Belanda yang diwariskan

¹³ M. Suparmoko, *Op Cit*, hlm 251

ke Indonesia, namun Indonesia harus tetap membayar utang kepada pihak ketiga sebesar 420 juta gulden. Pembatalan tersebut mengakibatkan utang Indonesia kepada Belanda menjadi lunas, namun selama lebih kurang 6 tahun (1949-1956), Indonesia telah mencicil utang warisannya tersebut kepada Belanda¹⁴.

- b. Sejak tahun 1950 hingga awal 1956, utang Indonesia dilakukan terhadap negara-negara yang tergabung dalam blok Barat atau kapitalis, antara lain: Amerika Serikat, Belanda, Inggris, Perancis, Kanada, dan Australia.
- c. Sejak hadirnya Kabinet Ali-Roem-Idham, yang menjalankan tugas sejak tanggal 26 Maret 1956, maka persoalan utang Hindia Belanda yang dihibahkan ke Indonesia melalui KMB dipersoalkan dan masuk ke dalam program pemerintah untuk dibatalkan. Pembatalan putusan KMB itu mempengaruhi pinjaman negara dari blok Barat. Akhirnya Pemerintah Indonesia menerima pinjaman luar negeri dari Uni Sovyet sebesar 6,5 juta dollar. Sejak saat itu hingga peristiwa 1965, Indonesia lebih banyak menerima utang dari negara-negara blok Timur atau sosialis, antara lain dari Uni Sovyet, Jerman Timur, Yugoslavia, Cina, dan Kuba.
- d. Sejak pemerintahan Soeharto pada tahun 1966, utang luar negeri Indonesia diperoleh melalui sejumlah “lembaga donor internasional” yang lebih berciri sebagai negara-negara industri maju yang kapitalistik. “Negara-negara donor” tersebut selanjutnya dikenal dengan nama IGGI (*Inter Governmental Group on Indonesia*) yang didirikan pada tahun 1967, berperan sebagai konsorsium negara-negara yang bersedia memberikan “bantuan”/pinjaman kepada pembangunan ekonomi Indonesia. Konsorsium IGGI itu beranggotakan 13 negara yaitu Australia, Belgia, Kanada, Jerman Barat, Perancis, Italia, Jepang, Belanda, Selandia Baru, Inggris, Amerika Serikat, Swiss, serta Indonesia. Selain itu juga berbagai organisasi internasional seperti Bank Dunia, *International Monetary Funds* (IMF), *United Nation Development Program* (UNDP) dan *Asian Development Bank* (ADB). Masih ditambah lagi negara-negara Austria, Denmark, Norwegia, dan Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) sebagai peninjau¹⁵.

¹⁴ G. Moedjanto, *Membangun di Tengah Pusaran Hutang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm 15

¹⁵ Ryadi Gunawan, *Ibid*, hlm 5-7

e. Pada Maret 1992, Pemerintah Indonesia mengumumkan bahwa dana bantuan IGGI akan ditolak jika organisasi tersebut masih diketuai Belanda. Keputusan ini terjadi setelah ketua IGGI Jan Pronk mengecam tindakan Indonesia terhadap pembunuhan para pengunjuk rasa di Timor Timur pada tahun 1991 karena dianggap telah mencampuri urusan dalam negeri Indonesia. Pada tanggal 25 Maret 1992 IGGI dinyatakan tidak berfungsi lagi oleh Pemerintah Indonesia dan selanjutnya dibentuk konsorsium *Consultative Group on Indonesia* (CGI) dengan syarat tanpa Belanda di dalamnya. CGI didirikan oleh Bank Dunia atas permintaan Pemerintah Indonesia dan lembaga-lembaga Internasional yang sebagian besar merupakan mantan anggota IGGI. Keanggotaan CGI adalah Amerika Serikat, Australia, Belgia, Jepang, Jerman, Inggris, Italia, Kanada, Perancis, Selandia Baru, dan Swiss. Pada tahun 2007 Pemerintah Indonesia memutuskan untuk membubarkan lembaga pemberi pinjaman CGI, dan selanjutnya pinjaman luar negeri Indonesia dilakukan melalui hubungan bilateral atau multilateral.

Utang/pinjaman luar negeri yang dilakukan Pemerintah Indonesia tidak dipungkiri memberi beban bagi negara dalam pengelolaan kebijakan fiskal terutama berkaitan dengan pembayaran cicilan pokok beserta bunganya dan juga berdampak langsung bagi kesejahteraan masyarakat. Beban pinjaman luar negeri tersebut dapat berupa beban langsung maupun beban tidak langsung.

Beban langsung dari utang atau pinjaman luar negeri sudah merupakan suatu hal yang jelas. Selama jangka waktu tertentu, beban uang langsung dapat diukur dengan suatu jumlah pembayaran tertentu dalam bentuk uang baik dalam hal pembayaran bunga maupun cicilan utang terhadap negara kreditur. Sedangkan beban riil langsung yang diderita negara peminjam berupa kerugian dalam bentuk kesejahteraan ekonomi yang hilang karena adanya pembayaran-pembayaran dalam bentuk uang tadi. Untuk lebih jelasnya hilangnya kesejahteraan ekonomi ini dapat diukur dengan besarnya guna (*utility*) yang hilang dari negara tersebut sebagai akibat dari berbagai pembayaran.

Beban tidak langsung dari suatu pinjaman luar negeri apakah itu dalam bentuk uang ataupun dalam bentuk riil timbul karena adanya pengaruh-pengaruh yang terjadi dalam bidang produksi dan konsumsi melalui pemungutan pajak yang diperlukan untuk melakukan pembayaran-pembayaran bunga dan cicilan utang serta

melalui kegiatan-kegiatan pengeluaran negara untuk meningkatkan produksi dengan dana hasil pinjaman tersebut¹⁶.

Beban pinjaman luar negeri terasa semakin berat setelah pandemi Covid-19 melanda Indonesia, karena pinjaman luar negeri selain digunakan untuk membiayai pembangunan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat terutama yang terdampak pandemi Covid-19.

Penanganan pandemi Covid-19 melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sangat diperlukan karena pandemi Covid-19 telah berdampak bagi kesehatan, perekonomian, sosial, dan lain-lain yang pada akhirnya menggerus kesejahteraan rakyat, sehingga diperlukan respon kebijakan keuangan negara untuk meningkatkan belanja mitigasi risiko kesehatan, melindungi masyarakat, dan menjaga aktivitas usaha.

2. Pengelolaan Pinjaman Luar Negeri dan Kemampuan Membayar Pinjaman (*Debt Service Capacity*)

Menurut M. Suparmoko, umumnya tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di lain pihak. Dengan kata lain tujuan kebijakan fiskal adalah pendapatan nasional riil terus meningkat pada laju yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dan tersedianya faktor-faktor produksi dengan tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum. Kestabilan ekonomi tidak berarti kestabilan harga untuk semua sektor perekonomian, karena perubahan harga relatif sangat diperlukan bagi penyesuaian dalam perubahan teknologi, preferensi konsumen dan tersedianya faktor produksi, agar penggunaan optimum dari semua sumber daya ekonomi dapat terealisasi¹⁷.

Tujuan kebijakan fiskal tersebut diwujudkan dan diimplementasikan melalui kebijakan anggaran sebagai instrumen penggerak keuangan negara. Melalui anggaran negara (APBN) akan dapat diketahui rencana-rencana keuangan negara yang disusun berkaitan dengan pendapatan dan belanja negara. Akan diketahui pula apakah anggaran negara tersebut mengalami surplus atau defisit.

¹⁶ M. Suparmoko, *Op Cit*, hlm 248-249

¹⁷ M. Suparmoko, *Ibid* hlm 260

Menurut Pasal 3 UU Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021, Anggaran Pendapatan Negara Tahun Anggaran 2021 direncanakan sebesar Rp1.743.648.547.327.000,00 (satu kuadriliun tujuh ratus empat puluh tiga triliun enam ratus empat puluh delapan miliar lima ratus empat puluh tujuh juta tiga ratus dua puluh tujuh ribu rupiah), yang diperoleh dari sumber: a. Penerimaan Perpajakan; b. PNBPN; dan c. Penerimaan Hibah.

Selanjutnya Pasal 7 menyatakan bahwa Anggaran Belanja Negara Tahun Anggaran 2021 direncanakan sebesar Rp2.750.028.018.431.000,00 (dua kuadriliun tujuh ratus lima puluh triliun dua puluh delapan miliar delapan belas juta empat ratus tiga puluh satu ribu rupiah), yang terdiri atas: a. anggaran Belanja Pemerintah Pusat; dan b. anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Pasal 22 ayat (1) menjelaskan bahwa jumlah anggaran Pendapatan Negara Tahun Anggaran 2021, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, lebih kecil dari pada jumlah anggaran Belanja Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 sehingga dalam Tahun Anggaran 2021 terdapat defisit anggaran sebesar Rp1.006.379.471.104.000,00 (satu kuadriliun enam triliun tiga ratus tujuh puluh sembilan miliar empat ratus tujuh puluh satu juta seratus empat ribu rupiah) yang akan dibiayai dari Pembiayaan Anggaran. Selanjutnya ayat (2) menyatakan bahwa pembiayaan Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebesar Rp1.006.379.471.104.000,00 (satu kuadriliun enam triliun tiga ratus tujuh puluh sembilan miliar empat ratus tujuh puluh satu juta seratus empat ribu rupiah), terdiri atas: a. pembiayaan utang sebesar Rp1.177.350.880.761.000,00 (satu kuadriliun seratus tujuh puluh tujuh triliun tiga ratus lima puluh miliar delapan ratus delapan puluh juta tujuh ratus enam puluh satu ribu rupiah); b. pembiayaan investasi sebesar negatif Rp184.459.515.221.000,00 (seratus delapan puluh empat triliun empat ratus lima puluh sembilan miliar lima ratus lima belas juta dua ratus dua puluh satu ribu rupiah); c. pemberian pinjaman sebesar Rp448.056.564.000,00 (empat- ratus empat puluh delapan miliar lima puluh enam juta lima ratus enam puluh empat ribu rupiah); d. kewajiban penjaminan sebesar negatif Rp2.715.736.000.000,00 (dua triliun tujuh ratus lima belas miliar tujuh ratus tiga puluh enam juta rupiah); dan e. pembiayaan lainnya sebesar Rp15.755.785.000.000,00 (lima belas triliun tujuh ratus lima puluh lima miliar tujuh ratus delapan puluh lima juta rupiah).

Postur APBN tahun 2021 tersebut menunjukkan bahwa APBN tahun 2021 defisit dan salah satu alternatif dalam menutup defisit anggaran adalah melalui pinjaman luar negeri. Menurut Pasal 1 angka 36 UU Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021, Pinjaman Luar Negeri Neto adalah semua pembiayaan yang berasal dari penarikan pinjaman luar negeri yang terdiri atas pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan dikurangi dengan pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri.

Radytia Hendra Pratama menyatakan bahwa alasan pemerintah masih menggunakan pinjaman luar negeri tersebut adalah¹⁸:

- a). Ketersediaan dana. Terdapat banyak negara maupun lembaga asing yang memberikan pinjaman serta jenis pembiayaan yang lebih bervariasi. Hal ini memungkinkan pemerintah untuk memilih pinjaman yang paling menguntungkan dengan risiko terendah.
- b) Pinjaman luar negeri biasanya berbentuk valuta asing, yang dapat digunakan untuk impor dan stabilitas neraca pembayaran.
- c) Pinjaman luar negeri pada umumnya memiliki *maturity* (jangka waktu pengembalian utang) yang cukup panjang.

Menurut Munawar sebagaimana dikutip Raditya Hendra Pratama, secara umum pinjaman luar negeri mempunyai karakteristik sebagai berikut¹⁹:

- a) Keberadaannya hanya sebagai pelengkap, dan bukan merupakan sumber utama pembiayaan.
- b) Diupayakan persyaratan selunak mungkin, sehingga beban yang ditimbulkan tidak terlalu memberatkan.
- c) Pengadaannya tidak disertai dengan ikatan politik.
- d) Pengadaannya harus dikaitkan dengan kemampuan pemerintah untuk membayar kembali.

Sedangkan menurut Soedjaswikno dalam Raditya Hendra Pratama, menyatakan karakteristik pinjaman luar negeri adalah²⁰:

- a) Penerimaan negara dalam bentuk devisa maupun devisa yang dirupiahkan.

¹⁸ Raditya Hendra Pratama, *Perbandingan Risiko Portofolio Utang Pemerintah Indonesia dalam Pembiayaan Defisit*, Jurnal Manajemen Keuangan Publik Vol.1, No.2, (2017), Hlm. 14

¹⁹ *Ibid*, hlm 15

²⁰ *Loc cit*

- b) Diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri dengan kewajiban membayar kembali.
- c) Memiliki persyaratan dan perikatan dalam proses pengadaannya. Dengan demikian dapat dipahami bahwa pinjaman luar negeri memiliki kewajiban pengembalian dan persyaratan dalam proses pengadaannya, sehingga tidak dapat dijadikan sebagai sumber pembiayaan yang utama.

Menurut Munawar dalam Radytia Hendra Pratama, pinjaman luar negeri di Indonesia secara umum dikelompokkan berdasar syarat pengembalian yaitu²¹:

- a) Pinjaman lunak (*Soft Loan*) adalah pinjaman yang masa pengembaliannya sekitar 25 tahun atau lebih, termasuk *grace period* 7 tahun atau lebih dengan tingkat bunga yang rendah yaitu maksimal 3,5% per tahun.
- b) Fasilitas Kredit Ekspor (*Credit Export Facilities/FKE*) adalah pinjaman berupa kredit yang berasal dari negara pengekspor dengan jaminan dari pemerintahnya. Persyaratan yang diajukan, yaitu dengan persyaratan yang lebih mahal dari pinjaman lunak namun biasanya lebih ringan dari pinjaman komersial. dengan masa pengembalian antara delapan sampai sepuluh tahun. FKE bersifat *tied-loan* yaitu sebagian besar kredit yang diberikan digunakan untuk mengimpor barang dari negara pemberi kredit.

Sebagaimana diketahui bahwa pinjaman luar negeri merupakan suatu beban yang harus ditanggung tidak hanya oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia saat ini tetapi juga generasi mendatang. Oleh karena itu pinjaman luar negeri harus dikelola dengan benar sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya, di samping itu juga diperhitungkan secara cermat kemampuan untuk membayar kembali pinjaman luar negeri yang telah diterima. Pinjaman luar negeri tidak dapat dijadikan sebagai sumber pembiayaan yang utama dalam mengatasi defisit anggaran.

Beban pinjaman luar negeri ini dapat diukur dengan melihat proporsi dari penerimaan devisa pada “*current account*” dalam Neraca Pembayaran Internasional yang berasal dari ekspor barang-barang dan jasa-jasa yang diserap oleh seluruh “*debt service*” yang berupa bunga dan cicilan utang²².

²¹ *Loc cit*

²² M. Suparmoko, *Op cit*, hlm 251

Jika rasio antara penerimaan ekspor dan “*debt service*” menjadi semakin kecil atau *debt service ratio* semakin besar, maka berarti bahwa beban dari pinjaman luar negeri itu menjadi semakin berat dan serius. Sebenarnya ada dua indikator utama mengenai pinjaman menurut Bank Dunia. Apabila kita mengukur kapasitas suatu negara guna melakukan pembayaran dalam valuta asing, alat pengukur yang dipakai adalah “*debt service ratio*”, yaitu jumlah pembayaran bunga dan cicilan pokok pinjaman jangka panjang dibagi dengan ekspor barang-barang dan jasa. Namun makna dari indikator ini tidak mudah dimengerti, sebab ada negara yang mempunyai sedikit kesulitan dengan rasio setinggi 40% atau lebih, tetapi ada juga negara yang justru mengalami kesulitan yang cukup berat walaupun DSRnya hanya kurang dari 10%. Paradoks ini dapat dijelaskan dengan melihat kemudahan suatu negara debitur mendapatkan pinjaman dari negara kreditur. Selama ada keyakinan dari para investor mengenai perkembangan ekonomi di suatu negara, pembayaran kembali pokok pinjaman akan mudah sekali teratasi.

Apabila kita ingin mengukur kemampuan suatu negara dalam menciptakan sumber-sumber riil untuk membiayai impor dan “*debt service*”, perbandingan antara pembayaran bunga dengan GNP sering dipakai untuk menggambarkan beban pinjaman (“*debt service*”) atas kapasitas produksi suatu perekonomian.

Selanjutnya M. Suparmoko menegaskan bahwa peranan pinjaman luar negeri itu adalah sebagai pelengkap dari dana yang berasal dari dalam negeri guna mempercepat proses pembangunan ekonomi. Bagaimana kita dapat meminimumkan beban pinjaman tersebut, sehingga pinjaman yang ditarik itu dapat benar-benar dimanfaatkan untuk menggiatkan dan mendorong pembangunan ekonomi di negara-negara sedang berkembang. Untuk meminimumkan beban pinjaman, periode pembayaran terhadap bunga dan cicilan utang harus dipertimbangkan masak-masak pada permulaan atau sebelum terjadinya transaksi pinjaman tersebut²³.

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan ketentuan tentang penanganan defisit anggaran seperti yang diatur dalam Pasal 12 ayat (3) yang berbunyi: “Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-Undang tentang APBN.”

²³ *Loc cit*

Selanjutnya dalam Penjelasannya disebutkan bahwa defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto. Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari Produk Domestik Bruto. Namun Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menyimpangi ketentuan normatif tersebut karena Presiden menggunakan kewenangan diskresi.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Sebagai konsekuensi maka pemerintah diberi wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki pemerintah tersebut menimbulkan hak dan kewajiban yang melekat dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Sebagai perwujudannya pemerintah juga diberikan hak kebebasan bertindak (diskresi) dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menghadapi suatu persoalan konkret agar segera diperoleh penyelesaiannya²⁴.

Pasal 28 Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menyatakan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku maka terdapat beberapa ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan keuangan negara, antara lain bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal 12 ayat (3) beserta penjelasannya dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan penyebaran Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan berdasarkan Perppu ini.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pinjaman luar negeri memberikan peranan dalam mengatasi defisit anggaran negara, yang akan digunakan untuk membiayai belanja negara bagi Pemerintah Pusat maupun transfer ke Daerah dan Desa, dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Namun pinjaman luar negeri harus dilakukan secara hati-hati dan dikelola dengan benar

²⁴ Henny Juliani, *Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, e-journal, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8043>

sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan agar manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh rakyat. Kemampuan negara membayar pinjaman (*debt service capacity*) harus benar-benar diperhitungkan agar tidak memberi beban yang berlebihan bagi rakyat dan generasi mendatang. Pinjaman luar negeri merupakan alternatif dalam mengatasi defisit anggaran, yang digunakan sebagai pelengkap saja dari dana yang berasal dari dalam negeri guna mempercepat proses pembangunan ekonomi.

Daftar Pustaka

- Basri, Yuzwar Zainul dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003)
- Kansil, C.S.T. dkk, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta. Jala Permata, 2009)
- Saidi, Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013)
- Suparmoko, M., *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: BPFE, 1987)
- Moedjanto, G., *Membangun di Tengah Pusaran Hutang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-undang
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah
- Fathurrahman, Ayief, Kebijakan Fiskal Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam: Studi Kasus dalam Mengentaskan Kemiskinan, *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Volume 13, Nomor 1, April 2012
- Juliani, Henny, *Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, e-journal, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8043>
- Pratama, Raditya Hendra, Perbandingan Risiko Portofolio Utang Pemerintah Indonesia dalam Pembiayaan Defisit, *Jurnal Manajemen Keuangan Publik Vol.1, No.2*, (2017)
- Satya, Venti Eka Analisis, Kebijakan Pengelolaan Utang Negara, *Jurnal Kajian Vol. 20 No. 1 Maret 2015*,

- Suryani, Agustina, Analisis Pengaruh Pinjaman Luar Negeri, Surat Utang Negara, Penerimaan Pajak dan Inflasi terhadap Defisit Anggaran di Indonesia Sebelum dan Sesudah Tahun 2000, *JOM Fekon*, Vol. 4 No.1 (Februari) 2017
- Waluyo, Joko, Pengaruh Pembiayaan Defisit Anggaran terhadap Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi, *Kinerja*, Volume 10, No.1, Th. 2006