

ISSN: 1410-8089

Jurnal

KEUANGAN DAN PERBANKAN

PROGRAM STUDI
KEUANGAN DAN PERBANKAN
UNIVERSITAS MERDEKA MALANG

Volume IX, Nomor 1, Januari 2005

- Motivation for International Business Operation In Asia Pacific Region
- Kontribusi Jaringan Terhadap Kinerja Industri Kecil di Jawa Timur
- Layanan E-Banking untuk Perdagangan antar Agent
- Kontradiksi Pengaruh Fixed Asset dalam Penjaminan Hutang dan Biaya Pengurang Pajak: Teori dan Bukti
- Kebijakan Privatisasi dan Pengaruhnya Bagi Perekonomian Nasional

Terakreditasi SK Dirjen DIKTI Nomor : 39/DIKTI/Kep/2004

JURNAL
KEUANGAN DAN PERBANKAN
UNIVERSITAS MERDEKA MALANG

Diterbitkan oleh
PROGRAM STUDI KEUANGAN DAN PERBANKAN
UNIVERSITAS MERDEKA

Jurnal Keuangan dan Perbankan telah terakreditasi
sebagai Jurnal Majalah Ilmiah berdasarkan
Sk. Dirjen Dikti Nomor : 39/DIKTI/Kep/2004, tanggal
10 Nopember 2004

Ketua Penyunting :
Sari Yuniarti

Wakil Ketua Penyunting :
Alfatih Sikki

Penyunting Pelaksana :
Soma Puspita
Totok Subianto
Erni Susana
Yusaq Tomo

Penyunting Ahli
Wilson Sitinjak (Guru Besar FE-Unmer Malang)
Chandra Susetyo (Praktisi Perbankan)
A. Tutut Subadio (Ka. Lemlit Unmer Malang)

Mitra Bestari :
Supramono (Pasca Sarjana Univ. Kristen Satya Wacana Salatiga)
Supriyanto (Fakultas Ekonomi Univ. Negeri Malang)

Staf Administrasi :
Abdul Kadir
Agus Santoso

Alamat Penyunting dan Tata Usaha Gedung D-III Keuangan dan Perbankan
Universitas Merdeka Malang, Jl. Terusan Dieng 57 Telp. (0341) 568395 Psw 544 Malang
Email:Jurkeubank@Yahoo.Com.

Jurnal Keuangan dan Perbankan Universitas Merdeka Malang diterbitkan oleh
Program Studi Keuangan dan Perbankan dan diterbitkan sejak tahun 1997 dengan nama
Jurnal Nalar dan pada tahun 1998 diubah menjadi Jurnal Keuangan dan Perbankan

Jurnal ini diterbitkan di bawah pembinaan : Sih Hanto (Ketua Program Studi); Sunardi
(Sekretaris Program Studi); Eko Aristanto dan Lita Dwipasari.

Sejak memperoleh status terakreditasi dari Dirjen DIKTI frekwensi terbit tiap tahun 3
kali, yaitu bulan Januari, Mei dan September

**JURNAL KEUANGAN DAN PERBANKAN
PROGRAM STUDI KEUANGAN DAN PERBANKAN
UNIVERSITAS MERDEKA MALANG
TAHUN: IX, NOMOR 1, JANUARI 2005**

DAFTAR ISI

- Soenarmi* Keunggulan Melalui Pengembangan Service, 1
- Syarif H.* Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Prestasi Kerja Staf Pengajar di Universitas Merdeka Malang, 14
- Pramayanti M.* Motivation for International Business Operation In Asia Pasific Region, 27
- N. Retig Adnyana* Kontribusi Jaringan Terhadap Kinerja Industri Kecil di Jawa Timur, 43
- Dwi Suhartini* Pengaruh Desentralisasi Terhadap Hubungan antara Ketidakpastian Lingkungan dengan Karakteristik Sistem Akuntansi Manajemen pada PT. Schering-Plough Indonesia Tbk di Pasuruan, 57
- Hero Priono* Pengaruh Kepemimpinan Kualitas dan Sistem Pengukuran Perbaikan Kualitas terhadap Kinerja Manajer pada PT Semen Gresik (persero) Tbk di Gresik, 67
- Abdul Latif Z.* Kausalitas antara Beban Kerja dan Kelelahan Emosional, 85
- Fikri Amrullah* Layanan *E-Banking* untuk Perdagangan antar Agent, 100
- Reikman A.* Kontradiksi Pengaruh *Fixed Asset* dalam Penjaminan Hutang dan Biaya Pengurangan Pajak: Teori dan Bukti, 110

- Supriyanto* Kebijakan Privatisasi dan Pengaruh bagi Perekonomian Nasional, 125
- Masriah* Inflasi dan Nilai Kurs sebagai Indikator Stabilitas Makro Ekonomi, 136
- Supramono* Testing the Implication of Accrued Earnings and
Arnold Kaudin Growth to Future Profitability in Indonesia, 149
- Teguh Soedarto* Pengaruh Motivasi Kerja, Kemampuan Individu, Pola Kepemimpinan dan Budaya Organisasi terhadap Prestasi Kerja, 158
- Sardju* Pengaruh Upah terhadap Produktivitas Kerja Karyawan, 185
- MD Soetedja* Beberapa Faktor yang Berpengaruh dalam Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia untuk Mewujudkan Kinerja TNI-AD yang Profesional, Efektif, Efisien dan Modern, 200
- Endang Setyowati* Pengaruh Analisa Cost Volume Profit sebagai Alat Bantu dalam Menentukan Laba Perusahaan, 211
- Wahidmurni* Hubungan Kausal antara Tingkat Pendidikan, Pengalaman Pelatihan, Pemahaman terhadap Tugas dan Kinerja Manajer dengan Keberhasilan Usaha Koperasi di Kota Malang, 223
- Priyono* Analisis tentang Kebijakan Utang Luar Negeri Indonesia, 236
- Budi Widayanto* Pasar Modal dan Perannya dalam Pembangunan Ekonomi, 251
- Farhan Ghozali* Revitalisasi Sistem Ekonomi yang Islami di Indonesia, 263

Kata Pengantar

Puji syukur kami ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, bahwa *Jurnal Keuangan dan Perbankan* pada edisi Tahun IX, Nomor 1, Januari 2005 telah terbit kembali dan memperoleh status terakreditasi melalui *SK Dirjen DIKTI Nomor 39/DIKTI/Kep/2004 tanggal 10 Nopember 2004*. Dengan demikian maka jurnal ini akan menambah deretan jurnal ilmiah di tanah air yang telah mendapatkan status terakreditasi.

Dalam terbitan edisi perdana, setelah mendapatkan status terakreditasi *Jurnal Keuangan dan Perbankan* telah mengalami banyak perubahan demi lebih meningkatkan isi, teknis maupun penampilan dari jurnal ini. Dari sisi frekuensi terbitan jurnal ini terbit tiga kali setahun, yaitu bulan Januari, Mei, dan September. Sedangkan untuk desain sampul juga mengalami perubahan.

Dewan penyunting mengundang kalangan akademisi (dosen) maupun kalangan praktisi, khususnya dalam lingkup keuangan dan perbankan untuk berpartisipasi dalam jurnal ini. Dewan penyunting juga mengucapkan terima kasih pada pimpinan Universitas Merdeka Malang, utamanya program studi Keuangan dan Perbankan yang telah membantu usaha dan perjuangan untuk memperoleh status terakreditasi.

Mudah-mudahan status terakreditasi ini akan memberikan banyak sumbangan pada pengembangan ilmu pengetahuan.

Ketua Penyunting
Jurnal Keuangan dan Perbankan

Analisis tentang Kebijakan Utang Luar Negeri Indonesia

Priyono

Abstrak: Upaya pelaksanaan pembangunan dinegara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia menjadikan utang luar negeri sebagai komponen penting dalam proses pembangunan. Krisis ekonomi yang berkepanjangan telah menjadikan Indonesia terperosok dalam persoalan beban utang luar negeri. Krisis ekonomi juga menjadikan kondisi keuangan memburuk secara drastis sebagai akibat kebijakan *bail-out* (penalangan) perbankan senilai Rp. 657 trilyun. Kondisi tersebut mengharuskan pemerintah melakukan berbagai kebijakan ekonomi sebagai kompensasi untuk mengembalikan kesehatan APBN-nya. *Paris Club* adalah salah satu instrumen yang dapat membantu persoalan utang luar negeri Indonesia. Analisis utang luar negeri akan dapat merefleksikan keberhasilan atau kegagalan didalam pengelolaan utang.

Kata kunci: analisis utang, Indonesia, keberhasilan atau kegagalan.

Menurut Meir dan Baldwin, salah satu ciri dari negara yang sedang berkembang adalah kekurangan modal, baik ditinjau dari segi permintaan akan modal maupun dari segi penawaran akan modal (H. Siagian, 1989: 93). Utang luar negeri adalah salah satu alternatif yang dapat dilakukan oleh suatu negara untuk mengatasi kesulitan modal. Perbincangan perlu tidaknya Indonesia mencari pinjaman luar negeri bagi pembangunan tampaknya tidak cocok lagi dimasa kini. Kebijakan pintu terbuka dan mengalirnya modal asing memberikan bukti nyata persoalan tersebut.

Persoalan utang luar negeri Indonesia saat ini mencuat kembali ke permukaan bukan hanya menyangkut persoalan politik semata-mata, tetapi juga menyangkut persoalan-persoalan lain. Persoalan lain yang dimaksud antara lain semakin meningkatnya jumlah beban utang Indonesia saat ini. Tabungan pemerintah yang diharapkan mampu mengurangi beban utang luar negeri, sejak krisis berlangsung tidak mampu lagi berperan untuk mengurangi beban utang.

Saat ini data tentang jumlah total utang luar negeri Indonesia, baik u-
Priyono adalah Mahasiswa Program Doktor (S-3) PPS-Universitas Negeri Malang, Jurusan Pendidikan Ekonomi

tang pemerintah maupun utang swasta dalam kurun waktu tahun 1999 sampai tahun 2001 terlihat dalam tabel 1.

Tabel 1 Posisi Pinjaman Luar Negeri (US \$ juta)

	1999	2000	2001					
			Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun
Pemerintah	75.862	74.916	74.226	73.955	72.335	72.555	73.025	72.042
Swasta	72.235	66.777	65.987	66.463	66.542	67.181	67.186	66.729
Total	148.097	141.693	140.213	140.418	138.877	139.736	140.211	138.771

Sumber (Bank Indonesia)

Berdasarkan data yang terdapat pada tabel 1 diatas, jumlah beban utang luar negeri Indonesia sangat fantastis. Kondisi tersebut harus segera dicari jalan keluarnya atau strategi pemecahannya. Sementara ini beban utang pemerintah dijadwalkan kembali melalui forum *Paris Club*. Masalahnya bagaimana dengan beban utang swasta yang jumlahnya tidak jauh bereda dengan utang pemerintah?

ANALISIS SEBAB KENAIKAN UTANG LUAR NEGERI INDONESIA

Analisis tentang sebab-sebab kenaikan utang luar negeri dapat dikelompokkan menjadi tiga faktor, yaitu: faktor internal (domestik), faktor eksternal dan faktor pengaruh perubahan nilai tukar mata uang dunia (Achmad, 1991: 13).

Faktor-faktor Domestik

Dalam kerangka analisa ekonomi makro kita kenal sistem persamaan pendapatan nasional sebagai berikut:

$$Y = C + I + G + X - M \text{ dan } Y = C + S + T$$

dengan pengertian:

Y = produk domestik bruto

C = konsumsi

I = investasi domestik bruto

G = pengeluaran pemerintah

X = ekspor

M = import

S = tabungan dalam negeri

T = pajak

Dari persamaan diatas selanjutnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

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

Dengan demikian, maka defisit neraca berjalan (M-X) atau perubahan dalam kewajiban luar negeri netto, mempunyai dua pasangan domestik yaitu:

(1) Defisit anggaran = $G - T$

(2) Kekurangan tabungan swasta relatif terhadap investasi = $I - S$

Apabila dilihat dari faktor domestik ini jelas, bahwa faktor penyebab naiknya hutang luar negeri adalah defisit anggaran pemerintah, yaitu kelebihan pengeluaran pembangunan atas tabungan pemerintah. Sedang tabungan pemerintah diperoleh dari selisih antara penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan pengeluaran rutin. Prinsip dinamis SPBN mengisyaratkan bahwa tabungan pemerintah diharapkan akan terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun.

Upaya untuk menaikkan tabungan pemerintah dapat dilakukan melalui pengendalian jumlah pengeluaran rutin pemerintah. Pengeluaran rutin pemerintah yang berkaitan dengan pembayaran cicilan utang dan bunga pinjaman amat sulit untuk dikendalikan. Hal ini sepanjang kita ingin dianggap negara pengutang yang baik. Sedangkan pengeluaran rutin yang berkaitan dengan gaji pegawai memungkinkan untuk tidak ditambah (gaji tidak naik) dengan alasan klasik pemerintah Orde Baru, yaitu keuangan pemerintah belum memungkinkan menaikkan gaji pegawai negeri. Di era reformasi saat ini tidak ada jalan lain untuk mengurangi beban pinjaman, kecuali melalui penjadwalan ulang utang luar negeri. Langkah ini dilakukan melalui perundingan dengan negara-negara dalam forum *Paris Club*.

Kebijakan anggaran berimbang dalam arti sesungguhnya merupakan langkah yang perlu dimulai guna mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri. Anggaran berimbang seperti yang diterapkan selama pemerintahan Orde Baru, sebenarnya adalah sistem anggaran yang defisit. Keseimbangan itu dibuat dengan cara ditutup dari pinjaman luar negeri, dan berlangsung terus-menerus selama lebih kurang 32 tahun.

Faktor Eksternal

Neraca pembayaran dapat menunjukkan keterkaitan antara perubahan-perubahan hutang luar negeri dengan investasi portofolio dan keputusan-keputusan untuk melakukan pengeluaran dalam suatu perekonomian (Mubariq Ahmad, 1990: 16).

Defisit neraca pembayaran dapat dibiayai dengan pengurangan aktiva luar negeri yang dimiliki suatu negara, atau dengan penambahan kewajiban luar negerinya.

Secara garis besar jabaran yang berkaitan dengan defisit neraca berjalan, hutang luar negeri dan aktiva luar negeri suatu negara adalah sebagai berikut:

Defisit Neraca Berjalan

- Perubahan Aktiva Luar Negeri.
- Perubahan Passiva Luar Negeri Netto

Dengan mengidentifikasi komponen-komponen perubahan aktiva dan passiva luar negeri netto, kita memperoleh hubungan sebagai berikut: Perubahan cadangan devisa resmi, perubahan cadangan devisa bank-bank komersial, pelarian modal, penambahan modal masuk jangka panjang, penambahan jumlah hutang luar negeri.

Bertolak dari rumusan di atas, sebab-sebab eksternal kenaikan hutang luar negeri dapat dikelompokkan dalam variabel-variabel sebagai berikut:

Pertambahan hutang luar negeri:

- (Defisit) neraca berjalan – aliran modal masuk jangka panjang)
- (Pertambahan Cadangan Devisa Resmi + Pertambahan Cadangan Devisa Bank Komersial)

Dengan melihat persamaan di atas kenaikan hutang luar negeri dapat disebabkan tiga hal, yaitu:

- Bagian dari defisit neraca berjalan yang tidak dibiayai dengan arus modal masuk yang berjangka panjang. Dalam persoalan ini diasumsikan, bahwa defisit neraca berjalan dibiayai terutama dengan arus modal berjangka panjang yang tidak berbentuk hutang. Kemudian sisanya baru dengan pinjaman luar negeri.
- Penggunaan pinjaman luar negeri untuk menambah cadangan devisa yang dimiliki bank oleh otoritas moneter maupun bank-bank umum.
- Pelarian modal swasta yang mencakup seluruh kehilangan devisa dari system moneter.

PERUBAHAN-PERUBAHAN NILAI TUKAR ANTAR MATA-UANG DUNIA

Perubahan pada nilai tukar antar mata uang dunia mempunyai pengaruh langsung terhadap jumlah stock hutang dan kewajiban hutang luar negeri Indonesia. Pengaruh tersebut terjadi karena adanya fluktuasi nilai tukar antar mata uang yang dipakai untuk menyatakan hutang luar negeri Indonesia.

Selama pemerintahan Orde Baru sistem pencatatan nilai mata uang kita menganut sistem mengambang terkendali (*management floating*). Berdasarkan sistem ini nilai rupiah dibiarkan berfluktuasi dalam rentang kendali yang telah ditentukan, nilai rupiah dijaga tidak keluar dalam rentang kendali tersebut. Sistem ini tampaknya cukup jitu dalam menjaga kestabilan nilai rupiah dan sangat membantu kehidupan dunia usaha didalam merancang investasi.

Bersamaan dengan datangnya krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak awal tahun 1997, tampaknya sistem mengambang terkendali tidak bisa dipertahankan. Hal ini disebabkan kondisi fundamental ekonomi makro kita kurang baik.

Bersamaan dengan dilepasnya pita pengaman (rentang kendali) nilai rupiah terhadap dollar AS, maka nilai rupiah terjun bebas tidak terkendali. Nilai rupiah yang awalnya sekitar Rp. 2.700,00 per 1 dollar AS menjadi sekitar Rp 12.000,00 per 1 dollar AS. Perubahan ini dapat dibayangkan dampaknya terhadap utang luar negeri dalam dollar AS.

Berdasarkan uraian di atas, tampaknya perubahan nilai tukar yang tidak terkendali itulah sebagai penyebab utama naiknya beban utang luar negeri Indonesia. Menurut Dorodjatun K (*Kompas*, 12 Februari 2002) utang luar negeri pemerintah merupakan pinjaman yang dilakukan untuk menutup defisit dan sudah dilakukan selama 30 tahun lebih. Itu terutama dilakukan untuk membiayai pembangunan infrastruktur yang membutuhkan dana dalam jumlah yang sangat besar.

Sementara utang dalam negeri dipakai untuk membiayai krisis yang melanda perbankan nasional sejak tahun 1997, yang menyebabkan pemerintah mengeluarkan surat utang untuk membiayai program penjaminan, termasuk Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), program penyehatan dan rekapitalisasi perbankan serta program pembiayaan kredit program.

ANALISA TENTANG *DEBT SERVICE RATIO* (DSR)

Berbicara tentang bantuan luar negeri pada dasarnya bisa dilihat dari dua sudut pandang, yaitu kepentingan *negara penerima dan kepentingan negara donornya*.

Di negara-negara industri yang sangat berorientasi pada produksi dan efisiensi biasanya tidak sepenuhnya bisa memanfaatkan kapasitas produksi bebasnya, karena permintaan masyarakatnya. Dengan demikian barang-barang modal yang telah berhasil diproduksi harus dialirkan ke negara-negara sedang berkembang dalam bentuk bantuan luar negeri. Ini berarti bahwa bantuan luar negeri bisa juga berarti penyelesaian bagi suatu masalah *over production* dan surplus ekspor.

Pada satu sisi, bantuan luar negeri diyakini akan mengikuti pola teori-tis model Harrold-Domar dimana pemanfaatannya untuk investasi akan mengembangkan kapasitas produksi sistem ekonomi di negara penerima (Rachbini, 1991: 62). Dikalangan ahli lain berpendapat bahwa bantuan luar negeri merupakan cara penyelesaian dari kekurangan modal di negara yang sedang berkembang, yang biasanya sebagai sumber utama kemiskinan.

Debt Service Ratio (DSR) adalah angka yang menunjukkan perbandingan besarnya pembayaran pinjaman (cicilan hutang dan bunga) terhadap nilai ekspor (Siregar, 1990: 29). Sebagai akibat meningkatnya nilai pinjaman luar negeri, DSR negara-negara sedang berkembang meningkat sekitar dua kali lipat pada tahun 1986 dibanding dengan awal tahun 1970.

Secara rasional dengan terjadinya depresiasi rupiah, mestinya kemampuan ekspor kita akan semakin meningkat. Hal ini terjadi karena barang-barang kita dipandang dari luar negeri menjadi barang murah. Dalam realitanya kenaikan ekspor ini tidak terjadi, karena peristiwa ini terjadi bersamaan dengan terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan. Banyak perusahaan, utamanya dunia perbankan yang bangkrut (tak beroperasi lagi).

Negara-negara dengan angka DSR tinggi tidak otomatis adalah negara-negara yang terlilit pinjaman. Demikian sebaliknya negara-negara yang terlilit pinjaman tidak seluruhnya mempunyai angka DSR tinggi. Masalahnya angka DSR itu perlu dikaitkan dengan kemampuan ekspor dari negara-negara yang bersangkutan.

PARIS CLUB SEBAGAI PENCERMINAN KEGAGALAN MENGELOLA UTANG LUAR NEGERI

Awal bulan April 2002 Indonesia kembali harus berjuang dalam pertemuan Paris Club untuk ketiga kalinya sejak krisis ekonomi melanda kita. Lebih dari 30 tahun Indonesia menjadi anak manis yang selalu tepat janji membayar utangnya ke dunia internasional, bahkan sebelum krisis ekonomi berlangsung Indonesia sempat melunasi pembayaran utangnya.

Forum Paris Club adalah kelompok negara-negara kreditor yang ingin membantu Indonesia di dalam memecahkan persoalan utang luar negeri akibat salah kelola. Proses pemecahan ini dilakukan dengan cara penjadwalan utang yang telah jatuh tempo.

Terdapat empat prinsip yang dipegang oleh para kreditor dalam menyelenggarakan Paris Club (*Kompas*, 8 April 2002). Keempat prinsip yang dimaksud adalah: *Pertama*, adalah indikasi terjadinya gagal bayar (*Imminent default*) dilihat dari kondisi neraca pembayaran. Paris Club memang ditujukan bagi negara pengutang yang mengalami kesulitan neraca pembayaran. Diagnosa tentang kondisi neraca pembayaran ini dilakukan oleh Dana Moneter Internasional (IMF) yang akan menentukan kalkulasi besarnya *financing gap* negara pengutang untuk dipelajari oleh negara kreditor.

Prinsip kedua, Paris Club merupakan pertolongan jangka pendek karena kesulitan negara pembayaran biasanya bersifat jangka pendek. Dengan demikian penjadwalan utang biasanya dibatasi untuk jangka waktu satu tahun untuk periode konsolidasi dan waktu jatuh tempo maksimum 10 tahun. Tujuan pembatasan yang cenderung bersifat jangka pendek untuk memberikan kreditor kemampuan mengontrol kebijakan negara pengutang agar mengikuti rambu-rambu kebijakan yang ditetapkan.

Sejak tahun 1985 Paris Club memperkenankan persetujuan penjadwalan utang yang mencakup beberapa tahun dan pada tahun 1988 Paris Club juga menambahkan kemungkinan pemberian penghapusan utang dan penentuan suku bunga yang sangat rendah serta jangka waktu yang lebih panjang.

Prinsip ketiga, dari mekanisme Paris Club adanya persyaratan negara pengutang harus tunduk pada rambu-rambu kebijakan ekonomi yang ditentukan dan disusun bersama IMF. Adanya penjadwalan utang yang bersifat multi tahunan seperti yang diminta Indonesia, menyebabkan peranan IMF dalam bidang pengawasan kebijakan menjadi semakin penting, artinya pemerintah telah melakukan kebijakan yang dijanjikan.

Prinsip keempat, dalam Paris Club adalah nondiskriminasi, yaitu pembagian beban yang adil di antara para kreditor, baik dari lembaga multilateral maupun yang nonmultilateral. Implikasi dari prinsip yang keempat ini, Indonesia harus melakukan penjadwalan utang pada pihak swasta termasuk pada pihak pemegang *yankee bond* yang diterbitkan oleh Bank Indonesia. Syarat yang keempat ini agak sulit dipenuhi oleh pemerintah kita, mengingat pemegang obligasi luar negeri sangat beragam.

Fungsi pemerintah di meja perundingan Paris Club adalah berusaha keras agar prinsip-prinsip yang mempersulit dan berlawanan dengan tujuan memperbaiki kepercayaan investor dan viabilitas kredit Indonesia dapat dikecualikan/dihindari. Satu hal yang patut untuk diperhatikan adalah, sekalipun kita berhasil dalam forum Paris III, tetapi langkah-langkah lebih setelah persetujuan itu dicapai harus dilakukan. Langkah-langkah yang dimaksud antara lain: (1) perbaikan dalam manajemen birokrasi pemerintah harus dilakukan (pemberantasan KKN); (2) kerja keras dengan semangat persatuan guna mempercepat krisis multidimensi; dan (3) kurang ketergantungan utang luar negeri dalam proses pembangunan di masa depan.

KONSENSUS WASHINGTON, MASIHKAH PENTING?

"Konsensus ini hanya didasarkan pada asumsi bahwa pertumbuhan bisa dicapai dengan privatisasi dan deregulasi. Di Indonesia, ini sudah terbukti gagal. Jadi, kita tidak perlu lagi menjadikan konsensus itu sebagai pedoman".

Konsensus Washington, bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, gagal menjadi resep jitu untuk pemulihan ekonomi. Namun, negara maju, atas nama globalisasi, terus memaksa negara berkembang untuk mengadopsinya. Masih perlukah Indonesia menerapkannya?

Konsensus ini, tidak lain merupakan sebuah paket program untuk memulihkan perekonomian. Resep ini, pada intinya, didasarkan pada kepercayaan bahwa pertumbuhan ekonomi hanya bisa dicapai dengan liberalisasi dan menciptakan pasar bebas.

Dalam konsensus ini, privatisasi, liberalisasi, dan stabilitas makro diyakini sebagai unsur yang bisa menarik investasi. Investasi inilah yang nantinya akan menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya memulihkan perekonomian.

Ada 10 langkah baku yang walaupun terbukti selalu gagal terus diterapkan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia yang meng-

adopsinya melalui *letter of intent* (LOI) dengan Dana Moneter Internasional (IMF). Dari 10 langkah itu, tiga diantaranya merupakan bagian dari kebijakan makro. Yaitu, disiplin anggaran, liberalisasi suku bunga, dan kebijakan nilai tukar berbasis pasar. Sedangkan tujuh langkah lain merupakan bagian dari kebijakan struktural. Yaitu privatisasi, deregulasi, liberalisasi impor, liberalisasi investasi asing langsung, reformasi perpajakan, penjaminan hak kepemilikan, dan redistribusi dana-dana publik pada sektor pendidikan serta kesehatan.

Paket pemulihan ekonomi tersebut disebut "*Washington Consensus*" (Konsensus Washington) karena konsepnya dibicarakan di Washington Dc, tempat lembaga-lembaga keuangan dunia seperti IMF dan Bank Dunia bermarkas. Menurut pencetusnya, Jhon Williamson, konsensus ini pada mulanya diterapkan untuk negara-negara di Amerika Latin yang dilanda krisis ekonomi. IMF dan Bank Dunia kemudian menjadikan konsensus ini sebagai resep bagi negara-negara lain yang mengalami nasib serupa. Antara lain di Indonesia, Filipina, Korea Selatan, Malaysia, dan Thailand.

Tetapi, dalam perjalanannya, tidak ada satupun negara yang terbukti sukses menerapkan paket ini karena memang resepnya tidak cocok. Hanya negara-negara yang lari dari konsensus itulah yang kemudian terbukti berhasil memulihkan perekonomian. Antara lain, Malaysia dan Korea Selatan. Sementara, negara-negara seperti Indonesia yang patuh kepada IMF terbukti malah semakin dibebani krisis yang semakin parah hingga menjadi krisis multidimensional.

Kegagalan demi kegagalan itulah yang dikemudian memicu perlawanan dari berbagai kalangan yang dikemudian tergabung dalam Kelompok Anti globalisasi. Mereka menyebut konsensus ini sebagai gerakan neoliberalisme atau, meminjam istilah George Soros, fundamentalisme.

Nasib Indonesia

Indonesia, menerapkan langkah-langkah ini pada program pemulihan ekonomi, melalui kerja sama dengan IMF. Walaupun di hari kemudian diketahui bahwa program ini gagal, pemerintah dibawah Megawati Soekarnoputri, secara terang-terangan masih menerapkannya.

Ini salah satunya tampak dari kebijakan perdagangan internasional yang tidak mampu membendung ketentuan-ketentuan Organisasi perdagangan Dunia (WTO). Misalnya, menghapuskan bea masuk dan subsidi pertanian. Dalam hak kebijakan nilai tukar Indonesia sejak dibimbing IMF, sudah

menerapkan kebijakan yang berbasis pasar. Yaitu, mengganti sistem *fixed rate* (rate tetap) dengan *floating rate* (kurs mengambang).

Satu hal yang paling kentara dan terbilang *controversial* dalam memprivatisasi sebagian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Meskipun banyak menuai kritik, kebijakan ini tetap dipertahankan oleh pemerintah Megawati. Namun, usai pemilu presiden beberapa waktu lalu yang membawa kemenangan bagi Susilo Bambang Yudoyono (SBY), privatisasi terhadap BUMN ditunda.

Williamson sendiri, percaya bahwa Indonesia masih bisa menerapkan konsensus tersebut. Sebab, pada performa makro ekonomi di dalam negeri cukup mendukung. Sehingga, hanya tinggal hambatan-hambatan yang harus dihilangkan. "Korupsi dan sistem perbankan yang buruk menjadi faktor paling menghambat bagi Indonesia untuk menerapkan konsensus ini" kata Williamson, dalam percakapannya dengan media di Berlin, Jerman, beberapa waktu lalu.

Indonesia, lanjut Williamson, juga masih bisa menerapkan konsensus ini dengan syarat pemerintah mampu mengidentifikasi kekuatan-kekuatan lokal. Dengan kata lain, konsensus ini tidak bisa diterapkan seutuhnya di Indonesia, yang memiliki karakteristik ekonomi khusus.

Sangsi Berhasil

Beberapa kalangan di dalam negeri menyangsikan Williamson. Binny Buchori, *Executive Secretary International NGO Forum for Indonesian Development* (Infid) berpendapat bahwa konsensus ini tidak cocok diterapkan di Indonesia. Alasannya, paket deregulasi, privatisasi justru semakin membuat Indonesia kehilangan sumber daya untuk membiayai pembangunan maupun untuk subsidi.

"Konsensus ini hanya didasarkan pada asumsi bahwa pertumbuhan bisa dicapai dengan privatisasi dan deregulasi. Di Indonesia, ini sudah terbukti gagal. Jadi, kita tidak perlu lagi menjadikan konsensus itu sebagai pedoman," kata Binny. Bahkan, akibat penerapan konsensus tersebut, Indonesia malah kehilangan investasi asing langsung (*foreign direct investment/FD*) dan justru pelarian modal yang terjadi. "Prinsip melepas semuanya ke pasar sudah terbukti tidak berhasil".

Untuk ke depan, Binny mengusulkan akan pemerintahan SBY tidak mencoba menerapkan kembali konsensus tersebut dalam pemulihan ekono-

mi. Program pembangunan nasional (Propenas) juga harus direvisi dan mengembalikan kepada kebijakan yang berorientasi kepentingan rakyat.

Setelah lepas dari IMF, saat ini Indonesia masih menjalani program *post program monitoring (PPM)*, yang tidak lain merupakan program di bawah IMF. Dalam program ini, masih terdapat program-program IMF yang berbasis konsensus tersebut.

“Kalau perlu SBY jangan menerapkan sisa-sisa IMF. Sudah saatnya Indonesia memiliki kebijakan ekonomi yang membela rakyat. Kini saatnya untuk menentukan nasib bangsa secara mandiri.” Tegas Binny.

KUNCI TETAP DITANGAN SENDIRI

Sebuah dialog internasional digelar di Berlin, Jerman, beberapa waktu lalu, untuk mencari alternatif program ekonomi lain selain Konsensus Washington. Kementerian Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan Jerman bekerja sama dengan *The Development Policy Forum of In Went (Capacity Building International, Germany)* mensponsori dialog tersebut untuk mendapatkan kesepakatan mengenai penerapan konsensus ini dan mencari formulasi untuk reformasi ekonomi di negara-negara berkembang.

Tujuan besarnya, melihat kemungkinan apakah melalui konsensus ini pembangunan ekonomi bisa dipacu, sehingga negara-negara berkembang dapat menutupi utang-utangnya.

Sebanyak 81 peserta terdiri atas kalangan akademisi, birokrat, anggota kabinet, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan berbagai elemen masyarakat lain dari berbagai negara hadir dalam dialog tersebut.

Dialog pun digelar, perdebatan demi perdebatan meluncur tiada henti selama dua hari. Namun, formulasi bagi reformasi ekonomi tidak berhasil dicari. Pertemuan hanya menyepakati bahwa konsensus itu masih harus dilengkapi dengan berbagai kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara.

Negara-negara yang menerapkannya harus menerapkan batas waktu, hingga kapan resep itu bisa dipakai. Tanpa ada kebijakan dan penetapan batas hingga kapan resep itu bisa dipakai. Tanpa ada kebijakan dan penetapan batas waktu yang tepat pembangunan ekonomi berdasarkan konsensus itu tidak akan berjalan.

Masalah batas waktu ini penting karena setiap negara tidak bisa melaksanakan program ekonomi dalam waktu yang sama dengan negara lain. Disini berkaitan erat dengan kemampuan negara itu sendiri. Sebagian besar

peserta dialog sepakat bahwa reformasi ekonomi tidak perlu dilakukan secepat-cepatnya. Diperlukan tahapan-tahapan tertentu untuk mencapai sebuah titik keberhasilan.

Lukas Menkhoff, guru besar ilmu ekonomi pada *School of Economics and Management University Hanover*, Jerman, menyatakan bahwa kegagalan konsensus Washington adalah karena konsep ini terlalu bernafsu meliberalisasi sektor keuangan, bukan justru mengembangkannya.

Dalam pandangannya, jika sektor-sektor keuangan berpotensi untuk dikembangkan, maka tidak perlu terburu-terburu bagi pemerintah di negara itu untuk meliberalisasi sektor tersebut.

“Yang terjadi selama ini adalah konsensus tersebut terlalu bernafsu meliberalisasi keuangan, tidak memfokuskan pada pengembangannya”. Karena itu, Makro Skreb, mantan gubernur bank sentral Kroasia yang kini menjadi anggota badan independen pengevaluasi IMF, menyatakan negara-negara berkembang boleh saja meliberalisasi sektor-sektor ekonominya. Namun, dengan sejumlah syarat.

“Yaitu, jangan mencoba mencapai tingkat yang tidak mungkin dicapai. Jangan melakukan liberalisasi sebelum memiliki data yang akurat dan sistem keuangan stabil. Jangan pernah mencoba mengontrol aliran modal secara penuh. Terakhir, jangan lupa bahwa setiap negara berkembang tetap berkeinginan menjadi seperti barat dengan meliberalisasikan ekonomi, maka tindakan itu harus dilakukan secara bertahap dan memperhatikan betul setiap perkembangannya.

Jika kemudian arah perkembangannya justru memburuk, maka pemerintah jangan ragu-ragu untuk kembali mengontrolnya. “Satu hal yang penting lainnya adalah pemerintah harus memiliki *contingency plan*”.

Mathew Martin, *Director Debt Relief International*, Inggris, menekankan bahwa proses evaluasi juga harus dilakukan oleh negara itu sendiri, bukan pihak lain. Misalnya, setiap negara mengimplementasikan dan mendesain strategi penyelesaian utang, menganalisis investasi asing, dan memberikan pelatihan kepada warganya sendiri.

Formulasi Lokal

Pencetus konsensus Washington, John Williamson, berpendapat Indonesia bisa menerapkan konsensus tersebut dengan syarat pemerintah bisa membuat formulasi berdasarkan karakteristik sendiri. Sebagai contoh, Indonesia menurutnya mencoba untuk memperbaharui sistem perpajakan dengan

cara mengurangi margin dan memperluas basis pajak. Cara ini dinilai tidak akan berhasil karena persoalan pajak di Indonesia bukan masalah bagaimana memperbesar pendapatan pajak, tetapi adalah kesadaran wajib pajak untuk memenuhi kewajiban.

Dinegara-negara maju, reformasi perpajakan dengan memperluas basis pajak bisa berhasil. Tetapi di negara-negara berkembang, cara ini belum tentu berhasil karena ada persoalan dari wajib pajaknya itu sendiri.

“Inilah yang dimaksud dengan memperhatikan karakteristik di lokal dalam negeri”. Karena itu, jika Indonesia ke depan akan menerapkan konsensus Washington secara utuh, maka diperlukan aturan atau dukungan perundang-undangan dari pemerintah. Tanpa ini, liberalisasi ekonomi atau langkah apa pun yang didasarkan pada Washington Consensus tidak akan berhasil.

Dengan kata lain, ketergantungan kepada IMF maupun Bank Dunia harus dikurangi. Disinilah peran mandiri pemerintah, warga, dan semua unsur di dalam negara itu menjadi lebih penting dibanding dengan lembaga-lembaga donor.

Dapat disimpulkan pula, keberhasilan program pemulihan ekonomi suatu negara ditentukan oleh kemampuan dan tindakan tetap negara itu sendiri, bukan semata-mata oleh Konsensus Washington atau program pemulihan ekonomi dari lembaga keuangan internasional.

PROYEK COST RECOVERY

Saat ini pemerintah Indonesia, dalam hal ini Bappenas sedang menyiapkan suatu proyek guna mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri. Proyek tersebut disebut *Proyek Cost Recovery* (*Kompas*, 9 April 2002). Yang dimaksud dengan *proyek cost recovery* adalah suatu proyek yang tidak dibiayai dari APBN, melainkan dari pinjaman luar negeri yang pengembaliannya akan diambilkan dari hasil proyek itu sendiri (*cost recovery*). Proyek ini merupakan salah satu strategi khusus untuk mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri.

Atas dasar semua itu, proyek yang didanai melalui pinjaman luar negeri ini harus benar-benar prospektif, sedangkan pengelolaannya harus benar-benar profesional. Adapun proyek-proyek yang bisa didanai melalui kegiatan ini antara lain, jalan tol, proyek pembangunan *double track* (rel ganda) dan proyek industri lainnya.

Berdasarkan pada besarnya tanggung jawab pengelolaan proyek semacam ini, maka pimpinan utamanya sebaiknya dihindari dari kalangan birokrasi. Sebab kalangan birokrasi pada umumnya *telah terkontaminasi dengan pola perilaku yang korup*. Ambil pimpinan utamanya dari kalangan eksekutif Indonesia yang benar-benar telah mampu dan berhasil mengelola bisnisnya. Selama orde baru proyek-proyek pemerintah merupakan ajang bagi-bagi rejeki yang penuh dengan nuansa KKN.

Strategi khusus pengurangan ketergantungan pada pinjaman luar negeri ini akan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repe ta) 2003. Dengan berjalannya proyek dengan pola ini akan dapat menghindari berbagai penyimpangan di dalam pelaksanaannya. Kita harus dan berani untuk mencoba berperilaku baik di dalam memulai penciptaan pemerintahan yang bersih. Hasil survei yang dilakukan oleh lembaga independen internasional Indonesia masuk negara terkorup di Asia, dengan nilai 9,92 (*Jawa Pos*, 11 Maret 2002). Berdasarkan pada realita itu, di era reformasi ini yang penting dan sangat mendasar adalah *penciptaan pemerintahan yang bersih*.

KESIMPULAN

Bagi pemerintah Indonesia problem utang luar negeri merupakan refleksi kegagalan dalam pengelolaannya. Berbagai analisis tentang utang luar negeri Indonesia memberikan bukti dan kenyataan tersebut, khususnya analisis tentang depresiasi rupiah sejak krisis ekonomi berlangsung.

Paris Club adalah forum negara-negara kreditor yang berusaha untuk membantu memecahkan kesulitan utang luar negeri Indonesia saat ini. Terdapat empat prinsip yang dipegang oleh negara-negara yang bergantung pada Paris Club untuk merealisasikan program bantuannya. Pemerintah Indonesia melalui Bappenas telah menyiapkan suatu proyek yang dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan terhadap bantuan luar negeri. Proyek tersebut diberi nama proyek *cost recovery*. Agar proyek tersebut dapat mencapai sasaran yang diinginkan perlu adanya seleksi yang ketat. Sedangkan dalam pelaksanaannya harus benar-benar profesional. Oleh sebab itu, pimpinan utama dalam proyek ini sebaiknya tidak berasal dari birokrat, tetapi berasal dari para eksekutif yang benar-benar berhasil dalam mengelola bisnisnya.

DAFTAR RUJUKAN

- Achmad, M. 1988. Utang Luar Negeri Indonesia periode 1967-1988 Sebab-Sebab Kenaikan. *Prisma*, XXI (9).
- Inpasihardjo, K. 6 April, 2002. Bappenas Siapkan Proyek Cost Recovery. *Kompas*, hl. 1.
- Jawa Pos. 11 Maret, 2002.
- Mulyani, S. I. 8 April 2002. Makna Paris Club III: Menengah Pembagian Beban. *Kompas*, hlm. 1.
- Prasetyantono, AT. 10 April, 2002. Renegoisasi Utang di Paris Club III. *Kompas*, hal. 15.
- Rachbini, D. J. 1991. Konsekuensi Utang Luar Negeri. *Prisma*, XXI (9).
- Supriyanto. 2001. *Kapita Selekta Permasalahan Ekonomi Indonesia*. Malang: FE-UM.
- Siregar, M. 1990. *Pinjaman Luar Negeri dan Pembiayaan di Indonesia*. Jakarta: FE-UI.
- Siagian. 1992. *Pembangunan Ekonomi Dalam Cita-Cita*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.