

ANALISIS KOMPARATIF INDIKATOR PENERAPAN UTANG LUAR NEGERI INDONESIA DITINJAU DARI PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

Rokhmat Subagiyo, Ahmad Budiman

IAIN Tulungagung

Email: mat97.eca@gmail.com, abudiman507@gmail.com

Abstract : *Efforts made by the Indonesian government to meet the budget deficit by issuing stimulus policy packages from within the country and abroad. An overseas stimulus package is financing through foreign debt. Indonesia has been practicing foreign debt since before the pre-independence period, the Soekarno government regime, Suharto until the Jokowi regime. The amount of foreign debt until October 2018, USD 310.839 billion. If the state does not have the ability to repay debt, the country's economy will be disrupted. The amount of installments on loan principal and interest has an impact on the burden of the state budget, which will be borne by the community through tax collection. This study aims to compare indicators of the application of foreign debt based on Islamic economic perspectives and the results of field research. This study uses a type of qualitative approach to explain the phenomena that occur. The results of the study show that there are deviations between indicators of foreign debt based on economic perspectives and field research.*

Keywords : *Foreign Debt, Islamic Economy, APBN*

Abstrak : *Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk memenuhi defisit anggaran dengan mengeluarkan paket kebijakan stimulus dari dalam negeri dan luar negeri. Paket stimulus dari luar negeri adalah pembiayaan melalui utang luar negeri. Indonesia sudah melakukan praktek utang luar negeri sejak sebelum masa pra kemerdekaan, rezim pemerintahan Soekarno, Soeharto sampai rezim Jokowi. Jumlah utang luar negeri sampai Oktober 2018, USD 310.839 miliar. Jika negara tidak mempunyai kemampuan membayar utang, berakibat ekonomi negara terganggu. Besaran angsuran atas pokok pinjaman dan bunga berdampak pada beban APBN, yang akan ditanggung terhadap masyarakat melalui penarikan pajak. Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan indikator penerapan utang luar negeri berdasarkan perspektif ekonomi Islam dan hasil penelitian lapangan. Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan kualitatif untuk menjelaskan fenomena yang terjadi. Hasil penelitian memperlihatkan terjadi penyimpangan antara indikator utang luar negeri berdasar perspektif ekonomi dan penelitian lapangan.*

Kata kunci : *Utang Luar Negeri, Ekonomi Islam, APBN*

A. PENDAHULUAN

Kondisi ekonomi sebuah negara yang kurang baik membutuhkan perbaikan dalam rangka pembangunan yang berkesinambungan. Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia mempunyai hambatan untuk mencapai kemakmuran atau kesejahteraan nasional. Penyebabnya adalah pengeluaran lebih besar daripada penerimaan atau terjadi defisit anggaran. Pemerintah Indonesia berupaya menanggulangi defisit anggaran dengan melakukan paket kebijakan seperti paket kebijakan stimulus dari dalam negeri (domestik) dan luar negeri. Antara lain dengan cara ekstensifikasi dan intensifikasi pajak. Selain pajak, pemerintah

Indonesia sejak orde lama sampai rejim Jokowi menerapkan kebijakan utang luar negeri dan investasi asing¹.

Definisi utang dalam bahasa Indonesia sama dengan pinjaman. Padanan dalam bahasa arab adalah *ad dayn* yaitu sesuatu yang berada dalam tanggung jawab orang lain. *Dayn* dikatakan juga sebagai dengan *wasfu al-dzimmah* (sesuatu yang mesti dilunasi atau diselesaikan) sehingga hutang negara adalah milik rakyat dan digunakan untuk keperluan rakyat². Hutang Luar Negeri (LN) dipakai untuk menutup selisih antara tabungan dan nilai investasi (*gap saving*) baik yang dilakukan pemerintah dan pihak swasta. 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 tertentu³.

Praktek utang piutang sering dilakukan oleh orang, perusahaan dan negara dalam memenuhi kebutuhan bisnis yaitu menambah modal usaha dan kebutuhan konsumtif. Dalam tata kelola sebuah negara, sebuah kelaziman berutang. Negara melakukan utang untuk menambah dana atau modal pembangunan nasionalnya. Indonesia memiliki sejarah panjang berkaitan dengan utang dari pihak luar, baik secara bilateral ataupun multilateral melalui lembaga keuangan internasional dan regional.

Indonesia mengenal utang luar negeri sudah lama, dimulai sejak masa penjajahan yakni warisan utang dari peninggalan pemerintah Belanda. Setelah merdeka, telah terjadi penambahan utang luar negeri tiap tahun. Hal ini berlaku sejak pemerintahan Soekarno, Soeharto, B.J Habibie, Gus Dur, Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jokowi. Masa-masa kemerdekaan, Indonesia memiliki utang sebanyak 2 miliar dolar Rupiah. Utang luar negeri pemerintah Indonesia pada 1997 sebesar US 53.865 miliar. Pada 2001 menjadi USD 69.404 M, kemudian tahun 2002 meningkat menjadi USD 74.723 Miliar. Utang luar negeri menurun pada 2006 menjadi USD 75.816 M. Terdapat gejala peningkatan nilai utang luar negeri pada 2015 dengan total USD 310.722 Miliar. Sampai per Oktober 2018, utang luar negeri sebesar USD 376.839M atau setara dengan 5000 triliun rupiah dengan asumsi kurs per dolar Rp. 14.000,00⁴.

Ekonomi negara akan terganggu ketika tidak memiliki kemampuan membayar utang luar negeri. Persoalan ini berdampak pada pembangunan ekonomi Indonesia, yang sebagian besar didapatkan dari utang luar negeri yang tidak sesuai peruntukannya. Kondisi seperti ini mengakibatkan ada beberapa ahli ekonomi pembangunan yang mengkritik.

Kewajiban untuk mengangsur cicilan dan bunga utang pada pemerintah, berimplikasi semakin beratnya beban APBN dan arus modal yang keluar negeri dengan tidak diikuti jumlah ekspor. Investasi pemerintah semakin tertekan akibat besaran jumlah cicilan dan bunga yang harus dibayarkan. Efek lainnya antara lain beralihnya alokasi dana untuk kesejahteraan rakyat. Kewajiban membayar utang luar negeri pemerintah berakibat pada masyarakat untuk

¹DediJunaedi, "Hubungan Antara Utang Luar Negeri Dengan Perekonomian Dan Kemiskinan: Komparasi Antarezim Pemerintahan," in *Simposium Nasional Keuangan Negara*, Vol. 1, 2018), hlm. 563–587

²Faishol Luthfi, "Hutang Luar Negeri Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Islam," *EQUILIBRIUM: Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol.6 No.2, 2018, hlm. 166–184

³"Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah," 2011, hlm. 1–62

⁴Bank Indonesia, *Posisi Utang Luar Negeri Menurut Kelompok Peminjam, SULNI -Februari-2019* (Jakarta, 2019), <https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/external-debt/Pages/SULNI-February-2019.aspx>.

menanggung beban pembayaran cicilan dengan cara menarik pajak. Selain itu, nilai tukar rupiah yang semakin merosot berdampak pada daya beli masyarakat semakin menurun, saat jatuh tempo untuk membayar utang luar negeri dalam mata uang asing oleh pemerintah.

Tulisan ini membandingkan indikator penerapan utang luar negeri Indonesia menurut perspektif ekonomi Islam dan hasil penelitian lapangan. Tujuan awal utang hanya sebagai dana atau modal pelengkap untuk membiayai pembangunan ekonomi yang bergeser sebagai dana utama menutupi defisit anggaran. Dengan demikian, beban utang plus bungayang terusbertambah akan terus memberatkan beban rakyat dan kesejahteraan sulit dicapai. Ketika kesulitan membayar utang biasanya pemerintah akan membayar utang dengan utang baru. Dalam tinjauan ekonomi Syariah, utang luar negeri pemerintah dimasukkan pada golongan riba nasi'ah, yakni riba dalam transaksi utang piutang yang mensyaratkan adanya penambahan jumlah utang dan waktu utang.⁵

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan jenis penelitian *library research* (Studi Kepustakaan). Studi Pustaka adalah serangkaian aktivitas yang berhubungan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian. Peneliti mengumpulkan data dan menganalisis buku-buku ataupun sumber bacaan yang sesuai dengan penelitian tentang kebijakan indikator penerapan utang luar negeri Indonesia secara komprehensif

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Utang Luar Negeri

Secara bahasa, utang adalah uang yang dipinjam dari orang lain dan kewajiban membayar kembali apa yang sudah diterima⁶. Utang negara adalah bentuk dari pinjaman yang diperuntukkan oleh pemerintah. Transaksi utang piutang ini akan terlaksana, saat pendapatan negara terbatas dan tidak mencukupi untuk anggaran pembangunan⁷. Maksudnya dana yang diterima oleh negara tidak mampu memenuhi kebutuhan pengeluaran negara atau jumlah stok uang negara terbatas atau minim.

Ruang lingkup kebijakan keuangan negara terdapat dua jenis utang yakni utang negara/pemerintah dan utang swasta. Utang pemerintah merupakan jenis utang yang dilakukan oleh pihak pemerintah/negara baik pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Dan utang swasta merupakan jenis utang yang dilakukan oleh pihak swasta, baik individu ataupun perusahaan.

Utang luar negeri atau disebut juga sebagai pinjaman luar negeri, menurut antara Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas, pinjaman luar negeri merupakan penerimaan negara baik dalam bentuk devisa, dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau jasa yang diperoleh dari pemberian pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali

⁵Muhammad Umer Chapra, *Sistem Moneter Islam*, ed. Ikhwani Abidin B, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), hlm. 22

⁶"Utang," n.d., <https://kbbi.web.id/utang>.

⁷Winda Afriyeni, "Perspektif Ekonomi Islam Terhadap Utang Luar Negeri Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia," *Jurnal Kajian Ekoomi Islam*, 2016, hlm. 4

dengan persyaratan tertentu⁸.

Pengkategorian utang negara berdasar kelompok ada tiga (3)⁹, antara lain: (1) *reproductive debt* dan *dead weight debt*. *Reproductive debt* adalah utang yang dijamin seluruhnya dengan kekayaan Negara berutang atas dasar nilai yang sama besarnya. Sedangkan *dead weight debt* adalah utang yang tanpa disertai jaminan kekayaan; (2) pinjaman sukarela dan pinjaman paksa dan (3) pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri. Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga sebagai penduduk negara itu sendiri. Sementara itu, pinjaman luar negeri merupakan pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga negara lain.

Secara teoritik, utang luar negeri harus disesuaikan dengan *state debt capacity* atau kapasitas negara itu untuk membayar utang-utang tersebut. Denison dan Hackbart, *state debt capacity is the establishment of policies and procedures that will limit debt issuance to the state's established limits*¹⁰. Maksudnya, utang luar negeri yang sehat adalah utang luar negeri yang masih berada dalam jangkauan negara untuk membayar baik cicilan ataupun bunganya. Apabila jumlah utang luar negeri lebih besar, akan membuat negara kesulitan dalam pembayaran dan lebih jauh lagi berdampak negatif pada perekonomian negara itu.

Paparan sebelumnya diambil kesimpulan bahwa utang luar negeri pemerintah adalah pinjaman yang dipunyai oleh pemerintah pusat yang terdiri atas utang bilateral, multilateral, fasilitas kredit ekspor, komersial, *leasing* dan Surat Berharga Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). SUN meliputi Obligasi Negara berjangka dengan waktu lebih dari 12 bulan dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang memiliki jangka waktu maksimal 12 bulan. Sedangkan SBSN berupa SBSN jangka panjang (Jarah *Fixed Rate/IFR*) dan global Sukuk.

Terdapat dua (2) motif utang luar negeri menurut Setiawan (2011)¹¹, yaitu: (1) kurangnya tabungan dalam negeri (*saving investment gap*), yaitu Kekurangan tabungan ini tidak lain karena rendahnya tingkat pendapatan penduduk, di samping itu juga karena sistem keuangan yang belum memadai dan (2) kurangnya kemampuan untuk menghasilkan devisa (*foreign exchange gap*), yaitu untuk melakukan transaksi perdagangan internasional diperlukan devisa, sementara itu kemampuan dalam menghasilkan devisa masih rendah.

2. Resiko Utang Luar Negeri

Resiko adalah tingkat kerugian yang bisa muncul yang disebabkan sebuah situasi dan mengakibatkan kerugian. Pengelolaan utang menimbulkan resiko yang tidak mudah untuk menghindarinya, biasanya disebabkan oleh lebih besarnya biaya aktual daripada biaya perkiraan. Resiko ini dinamakan pula dengan ketidakpastian *return* yang akan diterima oleh investor atas aset yang miliknya. Pada manajemen *debt portfolio*, sesungguhnya resiko merupakan potensi kerugian yang terjadi dalam batas toleransi oleh pembuat kebijakan dalam

⁸“SKB No. 185/KMK.03/1995 Dan No KEP.031/KET/5/1995” (n.d.), http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/03/1995-skb_menkeu_bappenas_phlnKMK185.pdf.

⁹M Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*, 4th ed., (Yogyakarta: BPFE, 1996), hlm. 242

¹⁰Dwight V. Denison, Dan, and Merl Hackbart, “*State Debt Capacity and Debt Limits: Theory and Practice*”. *Public Financial Management*, ed. Howard A. Frank, (Florida: Taylor and Francis Group, 2006), hlm. 320

¹¹Luthfi, “Hutang Luar Negeri Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Islam.”, hlm. 168

membuat formulasi *portfolio* yang optimal yaitu portofolio yang memberikan risiko paling kecil pada oleh tingkat *return* yang diharapkan atau yang memberikan *return* paling tinggi pada tingkat risiko tertentu¹².

Dalam pelaksanaan strategi pinjaman luar negeri tersebut, pemerintah menemukan berbagai permasalahan utang terutama karena adanya beberapa risiko seperti dibawah ini: (1) *Fiscal Sustainability Risk*, yaitu resiko terhadap kebijakan fiskal, ini dikhawatirkan utang Indonesia yang besar dapat memberatkan beban APBN sehingga memperburuk kondisi perekonomian; (2) *Refinancing Risk*, yaitu resiko berhubungan dengan proses *refinancing* utang. Risiko yang paling dominan dalam hal ini adalah risiko karena terjadinya pergerakan nilai tukar, sepanjang penyusunan APBN di Indonesia selalu terjadi defisit maka utang yang jatuh tempo harus dibiayai dengan penerbitan utang baru; (3) *Market Risk*, yaitu resiko yang bergantung pada komposisi utang, di Indonesia, besarnya utang dalam mata uang asing sebanyak 48% dan (4) *Operational Risk*, yakni resiko yang disebabkan tentang operasional yang mampu menurunkan kepercayaan investor dan berdampak pada naiknya *cost of borrowing*.

3. Pandangan Islam Terhadap Utang Luar Negeri

Ahli Ekonomi Islam membagi dua (2) pendapat mengenai utang luar negeri, yakni (1) melarang negara-negara Islam untuk melakukan pembiayaan defisit (pengeluaran lebih besar daripada pendapatan) yang berarti melarang adanya utang, ini dilakukan oleh fase pemerintahan awal Islam dan (2) memperbolehkan negara-negara Islam menerapkan anggaran defisit untuk menambah kekurangan modal dengan cara berutang, dilakukan pada negara-negara modern¹³.

Pandangan Ekonom Islam modern yang sepakat dengan konsep anggaran defisit, antara lain:

- a. Pendapat Mannan, negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern (sistem anggaran defisit), yakni menutupi kekurangan anggaran dengan merombak sistem kebijakan fiskal (dari intensifikasi dan ekstensifikasi serta *tax amnesty*), cara berutang kepada lembaga keuangan internasional maupun perbankan dalam negeri¹⁴. Secara tradisional ada tiga sumber pinjaman antara lain: bank sentral, bank umum dan obligasi dari masyarakat. Dengan syarat, utang tanpa adanya tekanan dari kreditor, tanpa pembebanan bunga (*riba*).
- b. Pendapat Chapra sepakat dengan pendapat Mannan, tetapi ada modifikasi. Chapra mengatakan bahwa untuk menutup defisit anggaran dengan penerimaan pajak, dengan cara mereformasi sistem perpajakan dan program pengeluaran negara, tidak melalau kebijakan moneter dan melakukan pinjaman dari pihak luar¹⁵. Beliau lebih sepakat dengan meningkatkan besaran pajak dan meniadakan pinjaman. Karena pinjaman menambah beban anggaran Negara dengan adanya bunga atau *riba*.

¹²Eka Budiyanti dan Lisnawati, "Analisis Faktor Fundamental Ekonomi Yang Mempengaruhi Risiko Pinjaman Luar Negeri Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol.1 No.1, 2010, hlm. 129–152

¹³Muhajirin, "Konsep Hutang Negara Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam," *Al Mashlahah Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 2016, hlm. 349

¹⁴MA Mannan, *Islamic Economic: Theory and Practice*, Islamic and Research and Training Institute Islamic Development Bank (Jeddah: Saudi Arabiah, 1985), hlm. 236

¹⁵Muhammad Umer Chapra, *Sistem Moneter ...*, hlm. 370

c. Zallum mendukung anggaran defisit, solusi yang mirip dengan Chapra, yaitu dengan cara penguasaan BUMN dan pajak. Anggaran negara (APBN) sekarang dinilai terlalu berat dan besar karena tanggungjawab dan pos-pos pengeluaran yang harus disubsidi negara. Sumber-sumber pendapatan negara yang tradisional seperti, *ghanimah*, *fa'i*, *jizyah*, *'usyr* dan *khumus*¹⁶, terkadang tidak mampu menutup pos-pos pengeluaran. Dengan demikian negara bertanggungjawab mengupayakan menutup kas negara dari *baitul maal*, baik kondisi ada maupun tidak ada. Kewajiban ini berpindah kepada kaum muslimin ketika *baitul maalkosong*¹⁷. Utang luar negeri dan lembaga keuangan internasional dilarang oleh hukum syara', karena selalu terikat pada riba dan syarat-syarat tertentu. Hukum riba menurut syara haram, sedangkan persyaratan tertentu yang membersamai utang, dianggap menyerahkan kekuasaan pada negara-negara lembaga-lembaga donor atas kaum muslimin.

Dari uraian pendapat diatas, bisa diambil kesimpulan sebagai solusi/alternatif untuk menutup defisit anggaran pada APBN, antara lain: (1) meminjam dari negara-negara asing ataupun lembaga keuangan internasional; (2) penguasaan oleh negara atas sebagian harta milik umum seperti minyak bumi, gas alam maupun barang tambang dan (3) menetapkan pajak (*dharibah*) kepada umat atau rakyatnya.

Solusi yang pertama, menurut Zallum jelas tidak diperbolehkan. Negara atau pemerintah memilih alternatif yang kedua, yaitu menguasai sebagian harta milik umum, seperti tambang minyak bumi, gas, barang tambang. Apabila alternatif kedua tidak memadai, maka negara/pemimpin memungut pajak (*dharibah*) pada rakyatnya. Jadi pemerintah modern menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai acuan menyusun APBN, dengan menganut prinsip anggaran defisit. Ada tiga cara untuk memenuhi kekurangan pos-pos penerimaan, yaitu: melakukan utang secara islami, penguasaan sebagian harta milik umum dan menerapkan *dharibah* (pajak).

4. Solusi Terhadap Utang Luar Negeri

Apabila ada seseorang atau lembaga atau institusi negara kesulitan mengembalikan utang, maka disarankan untuk memberikan tambahan waktu atau *resechedul* sampai debitur mampu memenuhi kewajibannya. Mencegah akibat buruk dari utang luar negeri yakni riba, solusi dari jeratan utang luar negeri, antara lain:

- a. Konsep Musyarakah (*Syirkah*), merupakan penggabungan dana dari dua pihak atau lebih yang bertujuan mendapatkan laba. Pemerintah Indonesia berbagi modal dengan perbankan syariah dalam sebuah aset riil untuk memperoleh pembagian laba yang didapatkan. Dengan konsep ini, keadilan akan terwujud. Jika kerugian yang didapatkan dalam sebuah kegiatan proyek atau program, maka kerugian tersebut juga akan ditanggung bersama. Namun, jika mendapatkan keuntungan juga akan dibagi bersama.
- b. Konsep Bagi Hasil (*Mudharabah*), adalah pemerintah Indonesia menawarkan proposal kerjasama sebuah proyek kepada perbankan syariah atau sejenisnya dengan pola bagi hasil. Pihak bank akan memberikan modal 100% untuk dikelola mitra kerjanya (pemerintah Indonesia), dengan *aqad* berdasarkan porsi yang sudah ditetapkan di awal perjanjian

¹⁶ Junaidi Lbs, "Pajak Sebagai Sumber Pendapatan Negara (Analisis Sejarah Penentuan Kadar Pajak Di Masa Umar Bin Khattab Menurut Abu Yusuf Dalam Kitab Al-Kharaj)," *Al-Intaj : Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol.2 No.1, 2016, hlm. 11-20

¹⁷ Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan Di Negeri Khilafah*, ed. Ahmad S dkk, Terjemahan, (Bogor: Al-Azhar Press, 2004), hlm. 82

(nisbah), misalnya 67% untuk pemilik modal, 33% untuk pelaksana proyek (pemerintah Indonesia).

- c. Konsep-Konsep Jual Beli, merupakan transaksi perdagangan yang dilaksanakan untuk mendapatkan laba tanpa ada yang dianiaya ataupun dirugikan terhadap kedua belah pihak.

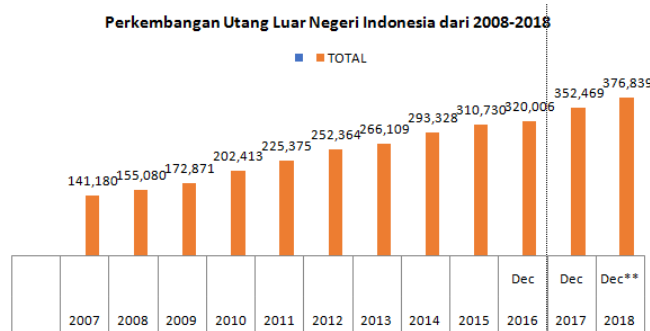
Solusi yang dipaparkan merupakan cara untuk menghindari pemerintah Indonesia agar terjebak dalam utang yang mengandung unsur riba dalam melaksanakan pembangunan ekonomi.

5. Analisis

a. Kondisi Eksisting Utang Luar Negeri Indonesia

Utang luar negeri Indoensia terus berkembang pada tahun 2008-2018. Gambar 1 bisa dilihat secara total nominal selama 10 tahun, tahun 2008 \$141,181 miliar berubah menjadi \$376,839 miliar pada tahun 2018.

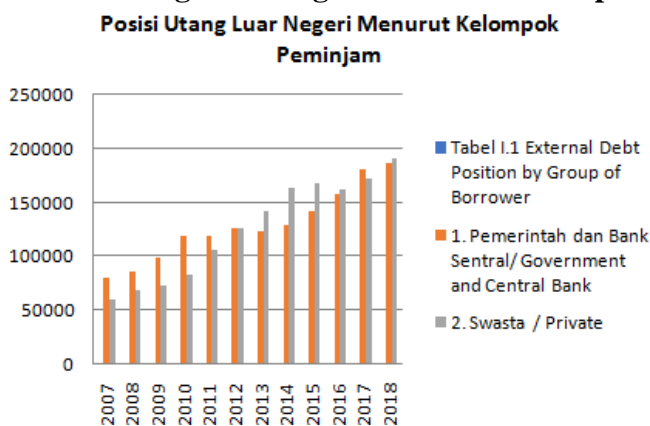
Gambar 1. Perkembangan Utang Luar Negeri Indonesia dari 2008-2018



Sumber: berbagai data yang diolah¹⁸

Pada gambar di bawah ini disajikan komposisi utang luar negeri menurut kelompok pemegang, baik dari pemerintah ataupun kelompok swasta.

Gambar 2. Posisi Utang Luar Negeri Menurut Kelompok Pemegang



Sumber: berbagai data yang diolah

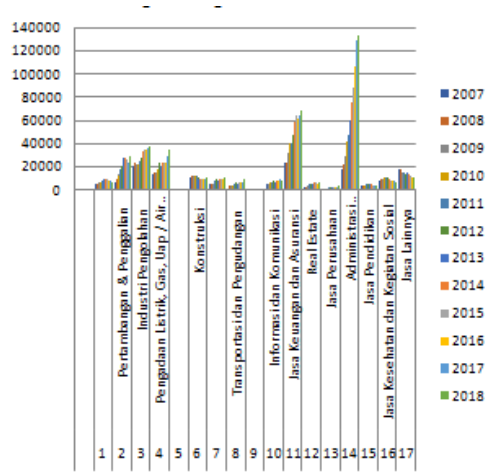
Tahun 2018 utang luar negeri swasta mengalami pertumbuhan menjadi 10,1%, daripada bulan sebelumnya 7,7%; yaitu bertambah sebesar US 7,1 miliar yang disebabkan oleh neto pembelian surat utang korporasi oleh investor asing. Utang Luar Negeri (ULN) swasta mayoritas dipunyai oleh sector jasa keuangan dan asuransi dan asuransi, sektor

¹⁸“Utang Luar Negeri Indonesia Tetap Terkendali,” 2018, <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/Utang-Luar-Negeri-Indonesia-Januari-2019-Tetap-Terkendali.aspx>.

industri pengolahan, sektor pengadaan listrik, gas, uap/air panas (LGA), serta sektor pertambangan dan penggalian. Pangsa ULN di keempat sektor tersebut terhadap total ULN swasta mencapai 73,9%, sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan pangsa pada bulan sebelumnya (72,9%)¹⁹.

Gambar 3 memaparkan perkembangan utang luar negeri berdasarkan sector ekonomi yang mulai tahun 2008 sampai 2018.

Gambar 3. Posisi Utang Luar Negeri Menurut Sektor Ekonomi



Sumber: berbagai data yang diolah

Gambar di atas, terlihat bahwa pada 2018, sebagian besar hutang luar negeri baik dari pemerintah ataupun swasta terfokus pada sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan. Tren ini menyebabkan kekhawatiran tentang kemampuan pemerintah dalam mengatur utang. Sebagai negara agraris, Indonesia seharusnya mempertimbangkan potensi sector riil seperti pertanian, perikanan, pariwisata.

Deskripsi pergerakan utang luar negeri berdasarkan asal negara kreditor atau pemberi pinjaman dipaparkan tabel 1 berikut ini:

Tabel 1. Perkembangan Utang Luar Negeri Berdasarkan Asal Negara Kreditor

	2014				2018												
	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Juli	Agus	Sep	Ok	Nov	Des	Jan	Feb			
Amerika Serikat	11,413	11,217	11,316	12,479	12,429	12,793	12,812	12,493	12,272	12,412	12,424	12,351	12,343	12,312	12,291	12,274	12,254
Australia	1,321	1,344	1,347	1,272	1,343	1,375	1,229	1,217	1,242	1,249	1,274	1,273	1,272	1,249	1,245	1,241	1,238
Berlinda	412	419	422	472	516	471	476	463	484	483	429	429	449	423	421	421	418
Belanda	11,715	11,811	11,819	11,717	11,625	11,619	11,613	11,471	1,717	1,775	1,643	1,617	1,626	1,597	1,591	1,581	1,571
Belgia	119	129	139	154	151	156	156	156	155	155	154	154	154	154	154	154	154
Denmark	1,725	1,714	1,713	1,721	1,711	1,710	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711	1,711
Jepang	5,491	4,550	3,254	3,191	4,027	4,203	4,514	4,340	4,224	4,014	3,942	4,043	3,957	3,942	4,011	3,942	3,917
Jerman	21,482	21,287	21,224	21,554	21,554	21,524	21,281	21,977	21,889	21,515	21,512	21,549	21,511	21,249	21,111	21,011	20,911
Korea Selatan	2,225	2,419	2,119	2,125	2,115	2,140	2,120	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111
Perancis	5,747	4,222	4,589	4,331	4,511	4,443	4,461	4,459	4,323	4,454	4,459	4,442	4,456	4,422	4,415	4,408	4,401
Rusia	3,964	2,032	2,249	2,356	2,619	2,621	2,615	2,511	2,493	2,442	2,494	2,515	2,495	2,372	2,311	2,211	2,111
Singapura	11,454	11,711	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717	11,717
Spanyol	313	411	413	471	471	471	471	471	471	471	471	471	471	471	471	471	471
Swedia	1,214	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111
Taiwan	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111	7,111
Thailand	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111	2,111
USA	4,911	4,712	4,617	4,613	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611	4,611
UK	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111	1,111
Other	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111
Total	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111

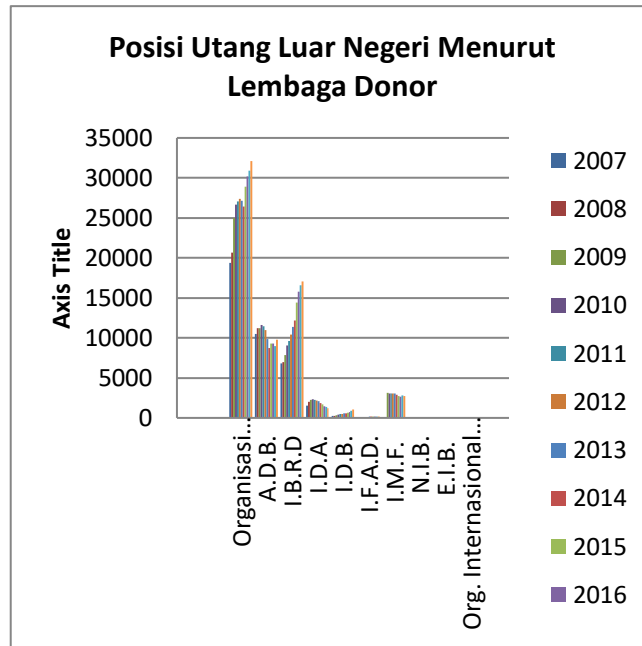
¹⁹“Utang Luar Negeri Indonesia Tetap Terkendali,” 2018, <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/Utang-Luar-Negeri-Indonesia-Januari-2019-Tetap-Terkendali.aspx>.

Sumber: SULNI, volume XIIDesember 2018

Dari tabel 1, terlihat kreditor atau negara yang memberikan pinjaman paling banyak antara lain Jepang, Singapura dan Tiongkok. Pemerintah Indonesia harus mampu mengelola utang yang didapatkan agar mereka tidak ada kesempatan untuk mengendalikan Indonesia.

Gambar 4. disajikankomposisi utang luar negeri berdasarkan pemberian besaran utang luar negeri yang berasal dari lembaga keuangan internasional pada negara Indonesia dari tahun 2008 sampai akhir tahun 2018.

Gambar 4. Komposisi Utang Luar Negeri Berdasarkan Asal Lembaga Keuangan Internasional

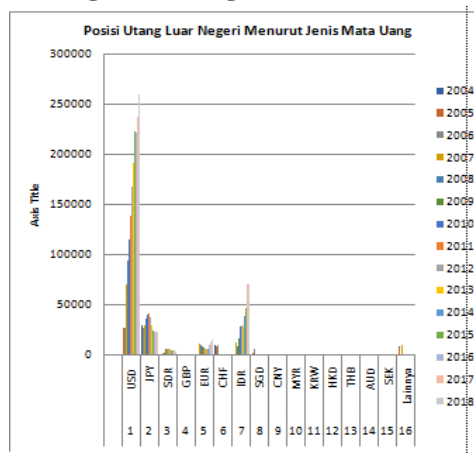


Sumber: SULNI, volume XIIDesember 2018

Lembaga keuangan internasional yang sering memberikan utang luar negeri di Indonesia yaitu: pada akhir desember 2018 berturut-turut antara lain: IBRD sebesar USD 17, 081 miliar, ADB sebesar USD 9,779 miliar dan IMF sebesar USD, 2,75 miliar. Sedangkan yang paling kecil adalah NIB.

Besaran utang luar negeri Indonesia menurut jenis mata uang asing atau valas, bisa dilihat pada gambar 5 dari tahun 2008 sampai 2018. Berikut besarnya:

Gambar 5. Komposisi Utang Luar Negeri Berdasarkan Jenis Mata Uang Asing



Sumber: SULNI, volume XIIDesember 2018

Pada gambar 5, bisa dilihat bahwa utang luar negeri dalam bentuk mata uang asing paling banyak pada akhir desember 2018 yakni: IDR (rupiah) sebesar USD 70, 367 miliar, dolar Amerika Serikat yaitu 258, 938 miliar; Yen sebesar USD 22,979 miliar dan Euro sebanyak USD 15, 541 miliar.

b. Penerapan Indikator Utang Luar Negeri Menurut Hasil Penelitian Lapangan

Ukuran utang luar negeri ini menurut oleh Atmadja yaitu *debt service ratio* (jumlah pembayaran bunga dan cicilan pokok utang luar negeri jangka panjang di bagi dengan jumlah penerimaan ekspor)²⁰. Apabila perbandingan jumlah ekspor yang diterima dan *debt service* menurun, artinya adalah beban utang luar negeri semakin berat dan serius.

Berbeda dengan ukuran utang luar negeri yang dipergunakan di atas, Saleh menggunakan empat (4) indikator, antara lain: (1) DSR (*Debt Service Ratio*), yaitu perbandingan antara pembayaran bunga dan cicilan hutang terhadap penerimaan ekspor bersih; (2) DER (*Debt Export Ratio*), yaitu perbandingan antara total hutang luar negeri terhadap penerimaan ekspor bersih; (3) DER (*Debt Export Ratio*), adalah perbandingan antara total hutang luar negeri terhadap penerimaan ekspor bersih dan (4) DGNP (*Debt to GNP Ratio*), yaitu adalah perbandingan antara total hutang luar negeri (kumulatif) terhadap produk nasional bruto²¹.

Sedangkan menurut Basri (2004)²², dengan memakai *three model*, indikator pengukuran utang luar negeri adalah sebagai berikut:

$$Dt = (I - s)t + (G - T)t + DSt + NFLt + Rt - NOLT$$

Dt = Utang pada tahun ke T

(I-s) = Kesenjangan tabungan investasi

(G-T) = Defisit anggaran pemerintan periode ke t

NFLt = Arus masuk modal bersih jangka pendek seperti *capital fisher* dan lain-lain pada tahun ke-q

Rt = Cadangan otoritas moneter tahun -1

NOLT = Arus masuk modal bersih swasta awal tahun-1

Persamaan di atas menunjukkan bahwa utang luar negeri bisa dipakai untuk pembiayaan anggaran defisit berjalan, pemenuhan utang luar negeri, cadangan otomatis moneter dan kebutuhan modal serta pergerakan arus modal jangka pendek.

c. Dampak Penerapan Indikator Utang Luar Negeri Menurut Hasil Penelitian

Prinsip hutang menurut Huda²³ yang mengutip Beik antara lain:

1. Sebagai alternatif terakhir, saat mengalami kemacetan dalam berusaha yang halal. Terdapat unsur terpaksa dan bukan kebiasaan. Dalam konteks kenegaraan, perlu dilihat apa termasuk *darurat* atau justru sebagai kebiasaan.

²⁰Jurusan Ekonomi Akuntansi et al., "Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia: Perkembangan Dan Dampaknya (Adwin Surya Atmadja) Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia : Perkembangan Dan Dampaknya," *Akuntansi dan Keuangan*, 2000, hlm. 94

²¹Samsubar Saleh, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pinjaman Luar Negeri Serta Imbasnya Terhadap APBN," *Unisia*, 2016, hlm. 346

²²Joko Waluyo, "Dampak Pembiayaan Defisit Anggaran Dengan Utang Luar Negeri Terhadap Inflasi Dan Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Indonesia Tahun 1970-2003," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 2018, hlm. 28

²³Nurul Huda, *Keuangan Publik Islami, Pendekatan Teoritis Dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 236

2. Tidak diperbolehkan berutang melebihi kemampuan bayarnya atau disebut dengan *ghalabatid dayn* (terlilit) hutang²⁴, karena menyebabkan dampak negatif yaitu *qahrir rijal* atau gampang dikuasai pihak lain. Dalam konteks negara harus dilihat apakah selama ini sudah sesuai dengan kemampuan bangsa.
3. Apabila tetap melakukan transaksi utang, harus ada itikad baik untuk mengembalikannya. Konteks ekonomi makro, berhubungan erat antar negara. Jika tidak sanggup memenuhi kewajibannya, ada usaha *rescheduling* utang. Menurut Drajad H. Wibowo mengatakan bahwa 70% manfaat hutang kembali ke kreditur.

Paparan yang telah dikemukakan di atas, ada korelasi antara indikator utang luar negeri dengan prinsip utang dalam Islam, yaitu pemerintah Indonesia wajib berhati-hati dan tidak boleh melakukan utang di luar kemampuannya. Hal ini akan berdampak pada batas aman dan indikator-indikator utang luar negeri tetap terjaga.

Negara-negara kreditor besar yaitu Jepang, Singapura dan Tiongkok berpotensi mengendalikan Indonesia, apabila utang tidak diatur dengan baik dan Indonesia berada dalam *ghalabatid dayn*.

d. KESIMPULAN

Kesimpulannya bahwa terdapat disparitas atau perbedaan penerapan indikator utang luar negeri yg berimplikasi kepada tindakan menutup defisit anggaran dengan menerima pinjaman utang luar negeri yang mengandung unsur bunga atau riba, yang akan membebani pos pengeluaran pemerintah. Serta akan mengurangi tingkat kesejahteraan rakyat.

e. DAFTAR PUSTAKA

- _____. 2011. "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah".
- Adwin Surya Atmadja. 2000. *Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia: Perkembangan Dan Dampaknya*. Akuntansi dan Keuangan: Universitas Kristen Petra
- Afriyeni, Winda. 2016. "Perspektif Ekonomi Islam Terhadap Utang Luar Negeri Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia." *Jurnal Kajian Ekoomi Islam*
- Bank Indonesia. *Posisi Utang Luar Negeri Menurut Kelompok Peminjam. SULNI -Februari-2019*. Jakarta, 2019. <https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/external-debt/Pages/SULNI-February-2019.aspx>.
- Budiyanti, Eka, Lisnawati. 2010. "Analisis Faktor Fundamental Ekonomi yang Mempengaruhi Risiko Pinjaman Luar Negeri Indonesia". *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Vol.1 No.1*
- Chapra, Muhammad Umer. 2000. *Sistem Moneter Islam*. Jakarta: Gema Insani Press
- Denison, Dwight V., Merl Hackbart. 2006. "State Debt Capacity and Debt Limits: Theory and Practice". Florida: Taylor and Francis Group,
- Huda, Nurul. 2016. *Keuangan Publik Islami, Pendekatan Teoritis Dan Sejarah*. Jakarta: Kencana
- Junaedi, dedi. 2018. "Hubungan Antara Utang Luar Negeri dengan Perekonomian dan Kemiskinan: Komparasi Antar Enzim Pemerintah". In *Simposium Nasional*

²⁴Moh Agus Nugroho, "Esensi Hutang Dalam Keuangan Rumah Tangga Yang Islami," *Al-Intaj : Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol.5 No. 1,2019, hlm. 30-43

Keuangan Negara

- Lbs, Junaidi. 2016. "Pajak Sebagai Sumber Pendapatan Negara (Analisis Sejarah Penentuan Kadar Pajak Di Masa Umar Bin Khattab Menurut Abu Yusuf Dalam Kitab Al-Kharaj)." *Al-Intaj : Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol.2 No.1
- Luthfi, Faishol. 2018. "Hutang Luar Negeri Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Islam." *EQUILIBRIUM: Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol.6 No.2
- Mannan, MA. 1985. *Islamic Economic: Theory and Practice, Islamic and Research and Tranning Institute Islamic Development Bank*. Jeddah: Saudi Arabia
- Muhajirin. 2016. "Konsep Hutang Negara Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam." *Al Mashlahah Hukum dan Pranata Sosial Islam*
- Nugroho, Moh Agus. 2019. "Esensi Hutang Dalam Keuangan Rumah Tangga Yang ISLAMI." *Al-Intaj : Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol.5 No.1
- Saleh, Samsubar. 2016. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pinjaman Luar Negeri Serta Imbasnya Terhadap APBN." *Unisia*
- Suparmoko, M. 1996. *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE
- Waluyo, Joko. 2018. "Dampak Pembiayaan Defisit Anggaran dengan Utang Luar Negeri Terhadap Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Indonesia Tahun 1970-2003." *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*
- Zallum, Abdul Qadim. 2004. *Sistem Keuangan Di Negeri Khilafah*. Bogor: Al-Azhar Press
- "SKB No. 185/KMK.03/1995 Dan No KEP.031/KET/5/1995" (n.d.). http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/03/1995-skb_menkeu_bappenas_phlnKMK185.pdf.
- "Utang," n.d. <https://kbbi.web.id/utang>.
- "Utang Luar Negeri Indonesia Tetap Terkendali," 2018. <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/Utang-Luar-Negeri-Indonesia-Januari-2019-Tetap-Terkendali.aspx>.