

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

Rokhmat Subagyo, Ahmad Budiman

IAIN Tulungagung

Email: [mat97.eca@gmail.com](mailto:mat97.eca@gmail.com), [abudiman507@gmail.com](mailto: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 berdasarkan 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 asing<sup>1</sup>.

Definsi 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 rakyat<sup>2</sup>. 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 tertentu<sup>3</sup>.

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 pertambahan 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 gejolak pertambahan 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 trilun rupiah dengan asumsi kurs per dolar Rp. 14.000,00<sup>4</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup>Faishol Luthfi, “Hutang Luar Negeri Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Islam,” *EQUILIBRIUM: Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol.6 No.2, 2018, hlm. 166–184

<sup>3</sup>“Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah,” 2011, hlm. 1–62

<sup>4</sup>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>.

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 terus bertambah 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.<sup>5</sup>

## 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 diterima<sup>6</sup>. 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 pembangunan<sup>7</sup>. 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 inividu 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

---

<sup>5</sup>Muhammad Umer Chapra, *Sistem Moneter Islam*, ed. Ikhwan Abidin B, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), hlm. 22

<sup>6</sup>“Utang,” n.d., <https://kbbi.web.id/utang>.

<sup>7</sup>Winda Afriyenis, “Perspektif Ekonomi Islam Terhadap Utang Luar Negeri Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia,” *Jurnal Kajian Ekonomi Islam*, 2016, hlm. 4

dengan persyaratan tertentu<sup>8</sup>.

Pengkategorian utang negara berdasar kelompok ada tiga (3)<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>. 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 (Ijarah *Fixed Rate/IFR*) dan global Sukuk.

Terdapat dua (2) motif utang luar negeri menurut Setiawan (2011)<sup>11</sup>, 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 milikinya. Pada manajemen *debt portfolio*, sesungguhnya resiko merupakan potensi kerugian yang terjadi dalam batas toleransi oleh pembuat kebijakan dalam

---

<sup>8</sup>“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\\_phlnKM185.pdf](http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/03/1995-skb_menkeu_bappenas_phlnKM185.pdf).

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

<sup>10</sup>Dwight 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

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

membuat formulasi *portfolio* yang optimal yaitu portofolio yang memberikan risiko paling kecil pada tingkat *return* yang diharapkan atau yang memberikan *return* paling tinggi pada tingkat risiko tertentu<sup>12</sup>.

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 modern<sup>13</sup>.

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

- Pendapat Mannan, negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern (sistem anggaran defisit), yakni menutupi kekurangan anggaran dengan merombak sistem kebijakan fiskal (dari intesifikasi dan ekstensifikasi serta *tax amnesty*), cara berutang kepada lembaga keuangan internasional maupun perbankan dalam negeri<sup>14</sup>. 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).
- 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 melalui kebijakan moneter dan melakukan pinjaman dari pihak luar<sup>15</sup>. Beliau lebih sepakat dengan meningkatkan besaran pajak dan meniadakan pinjaman. Karena pinjaman menambah beban anggaran Negara dengan adanya bunga atau riba.

<sup>12</sup>Eka 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

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

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

<sup>15</sup>Muhammad 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*<sup>16</sup>, 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 maal kosong*<sup>17</sup>. 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 bersama-sama dengan 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 *rechedule* 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

---

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> 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 dianaya 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.

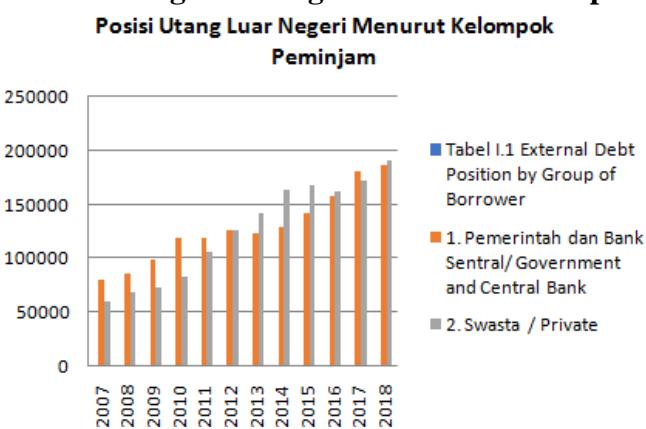
**Gambar 1. Perkembangan Utang Luar Negeri Indonesia dari 2008-2018**



Sumber: berbagai data yang diolah<sup>18</sup>

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

**Gambar 2. Posisi Utang Luar Negeri Menurut Kelompok Peminjam**



Sumber: berbagai data yang diolah

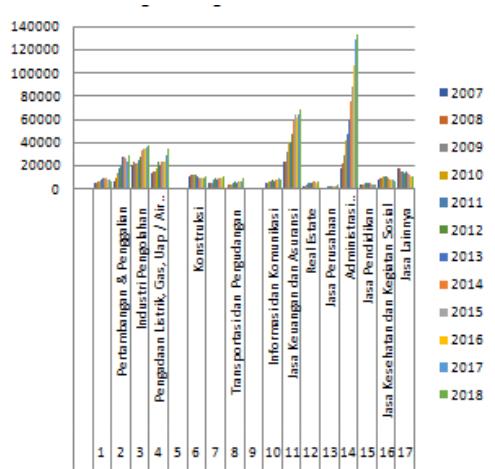
Tahun 2018 utang luar negeri swasta mengalami pertumbuhan menjadi 10,1%, daripada bulan sebelumnya 7,7%; yaitu bertambah sebesar US 7,1 miliar yang disebabkan oleh neto pembelian surat utang korporasi oleh investor asing. Utang Luar Negeri (ULN) swasta mayoritas dipunyai oleh sector jasa keuangan dan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

<sup>18</sup>“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%)<sup>19</sup>.

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 sector 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**

	2018											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Angola	1,62	1,21	1,31	1,23	1,23	1,20	1,52	1,49	1,72	1,41	1,44	1,50
Barbados	1,23	1,24	1,47	1,21	1,20	1,15	1,28	1,20	1,24	1,24	1,24	1,24
Burkina	12	19	52	47	94	47	45	43	44	40	43	44
Belanda Belanda	1,76	1,01	1,44	1,71	1,62	1,49	1,81	1,69	1,71	1,75	1,61	1,59
Belgia Belgia	18	19	43	54	59	55	58	58	55	49	49	49
Brunei	1,75	1,04	2,20	1,27	0,74	0,74	0,61	0,61	1,24	0,15	1,21	1,24
Brunei Darussalam	5,89	4,91	1,24	2,49	4,82	4,10	4,81	4,90	4,24	4,04	2,95	4,03
Brunei Darussalam	34,82	31,87	34,24	24,94	29,75	31,05	34,31	24,97	24,95	21,12	20,84	21,81
Brunei Darussalam	1,25	2,49	3,78	1,62	3,45	2,49	4,01	2,44	4,03	4,05	4,07	4,01
Brunei Darussalam	3,47	4,22	1,59	4,91	4,71	4,40	4,61	4,69	4,52	4,64	4,69	4,62
Brunei Darussalam	3,64	3,03	2,24	2,99	3,63	2,03	2,46	3,39	2,85	2,42	3,59	2,67
Brunei Darussalam	10,49	9,49	9,31	8,88	9,19	9,73	10,49	9,21	9,71	9,11	9,40	9,43
Brunei Darussalam	31	46	42	45	47	44	49	45	45	45	47	43
Brunei Darussalam	1,24	1,44	1,40	1,59	1,73	1,10	1,72	1,72	1,73	1,09	1,71	1,61
Timor Leste	7,09	6,69	9,96	15,48	15,62	9,59	15,11	9,36	16,16	9,09	16,22	9,04
Brunei Darussalam	2,48	3,25	2,44	2,51	2,64	2,49	2,66	2,42	2,49	2,44	2,61	2,43
Brunei Darussalam	4,13	4,72	3,17	3,12	1,93	2,07	2,69	2,09	2,03	2,02	2,01	2,03
Brunei Darussalam	1,19	1,76	1,20	1,61	1,54	1,03	1,78	1,24	1,95	1,19	1,79	1,15
Brunei Darussalam	40	4,03	5,24	3,44	162	151	151	152	155	76	72	74
Brunei Darussalam	15	51	35	21	31	30	35	34	33	24	42	45

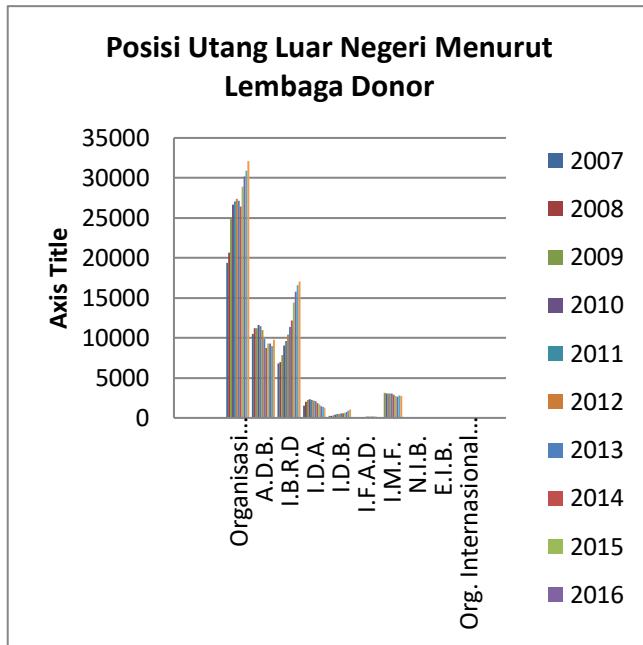
<sup>19</sup>“Utang Luar Negeri Indonesia Tetap Terkendali,” 2018, <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/Utang-Luar-Negeri-Indonesia-Januari-2019-Tetap-Terkendali.aspx>.

Sumber: SULNI, volume XIIIDesember 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. disajikan komposisi utang luar negeri berdasarkan pemberian besar 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**

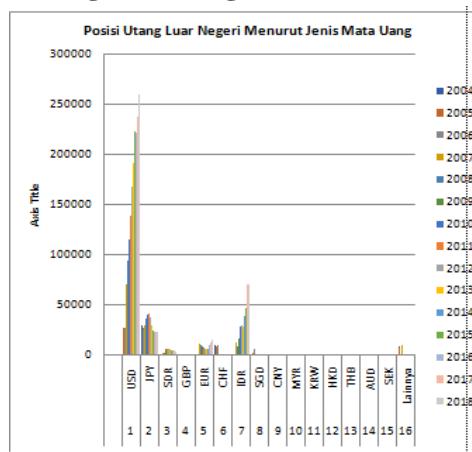


Sumber: SULNI, volume XIIIDesember 2018

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)<sup>20</sup>. 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 bruto<sup>21</sup>.

Sedangkan menurut Basri (2004)<sup>22</sup>, 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 Huda<sup>23</sup> 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.

---

<sup>20</sup>Jurusan 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

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

<sup>22</sup>Joko 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

<sup>23</sup>Nurul 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) hutang<sup>24</sup>, 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 inikator-indikator utang luar negeri tetap terjaga.

Negara-negara kreditor besar yaitu Jepang, Singapura dan Tiongkok berpeluang mengendalikan Indonesia, apabila utan 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
- Afriyenis, Winda. 2016. "Perspektif Ekonomi Islam Terhadap Utang Luar Negeri Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia." *Jurnal Kajian Ekonomi 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*

<sup>24</sup>Moh 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](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>.