

UTANG

Tanggung Jawab Bank Dunia

Bantuan (aliran modal) luar negeri dari lembaga multilateral dan negara maju ("donor") ke negara berkembang ("debitur") dibedakan atas: a) pemberian atau bantuan karitas penuh ("*grant*"), dan b) pinjaman atau utang ("*loan*"). Tentu saja berbeda satu sama lain, terutama aspek implikasi yang berbeda karena yang kedua menjadi beban dan yang pertama tidak. Implikasi beban utang adalah persoalan serius terkait dengan kinerja pemerintah dan birokrasi yang melaksanakannya. Persoalannya pun bergulir pada aspek kelembagaan tentang bagaimana mengelola dan membayar kembali cicilan pokok dan bunga dari transaksi utang yang telah dilakukan pemerintah.

Persoalan pokok yang krusial terletak pada jenis bantuan kedua atau utang, yang jumlahnya pada saat ini sangat besar dan merupakan implikasi langsung dari akumulasi dalam masa yang lama. Sedangkan, bantuan dalam bentuk hibah ("*grant*") jumlahnya sangat sedikit, jauh lebih kecil dan sangat jarang diberikan. Bantuan hanya datang untuk hal khusus, seperti bencana alam, pendidikan, lingkungan hidup, demokratisasi dan aktivitas khusus lainnya.

Utang luar negeri ("*loan*") yang diterima negara-negara berkembang dibedakan atas dana pembangunan resmi ("*Official Development Fund*"), kredit ekspor, dan pinjaman swasta. Sedangkan pinjaman luar negeri Pemerintah Indonesia dibedakan atas pinjaman dari CGI (dulu IGGI) dan non CGI. Pinjaman CGI yang berasal dari donor multilateral, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan UNDP ("*United Nations of Development Program*"). Pinjaman CGI yang berasal dari donor bilateral CGI, seperti dari USA, Belanda, Jepang, Inggris, Perancis, Jerman, Australia, Kanada, dan Italia. Pinjaman di luar CGI meliputi pinjaman multilateral di luar CGI, pinjaman bilateral di luar CGI, pinjaman dari lembaga keuangan, dan obligasi.

Sejauh ini, peranan Bank Dunia dan Jepang cukup besar, terutama dilihat dari jumlah utang yang telah dikucurkan. Lembaga atau negara lain yang ikut berperan setelah Jepang dan Bank Dunia tersebut, antara lain: ADB, Jerman dan Amerika Serikat (Tabel 1). Tetapi pengaruh kebijakannya terhadap Indonesia lebih dominan berasal dari birokrat-birokrat Bank Dunia melalui forum IGGI, yang kemudian dibubarkan dan diganti CGI.

Oleh : Prof. Dr. Ir. Didiek J. Rachbini *)



*) Guru Besar Fakultas Ekonomim Universitas Mercu Buana,
Dosen Tamu MMA - IPB

Tabel 1. Jumlah Gabungan Utang Luar Negeri Pemerintah & Swasta (US\$ Milyar)

Uraian	Porsi		
	Donor	Jumlah (US\$ Milyar)	Jumlah (%)
Utang Pemerintah Pusat		63,0	43,45
	Jepang	26,6	
	Bank Dunia	12,3	
	ADB	7,5	
	Jerman	3,5	
	USA	2,8	
	Lainnya	10,0	
Sektor Swasta		62,0	42,75
Lainnya		20,0	13,80
	IMF	10,3	
	Lainnya	9,7	
TOTAL (96 Persen terhadap PDB)		145,0	100,0

Sumber: Bank Dunia, 2000

Persyaratan pinjaman luar negeri bervariasi, mulai dari masa pengembalian antara masa 4 (empat) tahun atau lebih serta masa bebas bunga sekitar 3 (tiga) tahun atau bahkan lebih. Tingkat suku bunga yang dikenakan berkisar antara 0 sampai 9,5 persen. Bank Dunia bersama Jepang merupakan donor yang utama untuk Indonesia. Setiap usulan pinjaman kepada Bank Dunia dinilai bertahap secara teknis (bukan kelayakan kelembagaan dan ekonomi politik), yaitu misi pendahuluan (“*pre-appraisal mission*”), misi penilaian (“*appraisal mission*”), laporan penilaian (“*appraisal report*”), dan perundingan pinjaman (di Washington DC). Perjanjian pinjaman (*loan agreement*) ditandatangani oleh wakil-wakil Bank Dunia dan pemerintah Indonesia. Pinjaman akan efektif dan penarikan dana dilakukan beberapa waktu setelah itu.

Semua proses ini sangat bersifat teknis tanpa sentuhan dimensi ekonomi politik yang memadai. Akibatnya, rutinitas pelaksanaan kebijakan utang luar negeri dan kompleksitasnya di lapangan serta di tingkat birokrasi dibiarkan melenceng jauh dan menyebabkan distorsi yang meluas.

Pinjaman dari Bank Dunia digunakan untuk membiayai komponen devisa dari biaya proyek sehingga dana untuk biaya lokal (seperti pembebasan tanah, biaya administratif dan pajak) harus disediakan pemerintah Indonesia. Sejak tahun 1986 Bank Dunia memberikan pinjaman sektor (“*sector loan*”) dan pinjaman khusus (“*structural adjustment loan*”) untuk membantu restrukturisasi ekonomi di Indonesia.

**PINJAMAN DARI BANK DUNIA DIGU-
NAKAN UNTUK MEMBIAYAI KOMPONEN
DEVISA DARI BIAYA PROYEK SEHINGGA
DANA UNTUK BIAYA LOKAL (SEPERTI
PEMBEBASAN TANAH, BIAYA ADMINIS-
TRATIF DAN PAJAK) HARUS DISEDIAKAN
PEMERINTAH INDONESIA. SEJAK TAHUN
1986 BANK DUNIA MEMBERIKAN
PINJAMAN SEKTOR (“SECTOR LOAN”)
DAN PINJAMAN KHUSUS (“STRUCTURAL
ADJUSTMENT LOAN”) UNTUK MEM-
BANTU RESTRUKTURISASI EKONOMI DI
INDONESIA. PINJAMAN YANG TERGO-
LONG TERAKHIR INI DILAKUKAN
DENGAN MAKSUD AGAR EKONOMI INDO-
NESIA SEMAKIN TERBUKA DAN PRO-
DUKTIF DALAM INVESTASI DAN EKSPOR
SEHINGGA MEMPUYAI KEMAMPUAN
UNTUK MEMBAYAR UTANG LUAR
NEGERI. NAMUN DALAM KENYA-
TAANNYA, TEORI PARADOKS FISCHER
BENAR-BENAR TERBUKTI KARENA
TEKANAN AKUMULASI GABUNGAN
UTANG PEMERINTAH DAN SWASTA
TIDAK DAPAT DIIMBANGI DENGAN
GABUNGAN PERTUMBUHAN EKSPOR
MIGAS DAN NONMIGAS. LIBERALISASI
TERSEBUT BEGITU SEMBRONO
SEHINGGA PERBANKAN BEGITU RAPUH,
PINJAMAN SWASTA MEMBENGKAK
(SEBAGAI AKIBAT LANGSUNG DARI
LIBERALISASI TERSEBUT), EKSPOR
NONMIGAS TIDAK DAPAT MENGIMBANGI
IMPOR BARANG MODAL DAN BAHAN
BAKU, JUGA DEFISIT NERACA TRAN-
SAKSI BERJALAN TERUS MENINGKAT.
KONDISI NILAI TUKAR MASIH MENGA-
LAMI TEKANAN SEHINGGA TETAP
“OVERVALUE”. INFLASI DAN EKONOMI
YANG MEMANAS TIDAK DAPAT
DIIMBANGI DENGAN DEPRESIASI RUPIAH
YANG TERKENDALI. AKHIRNYA,
TEKANAN EKONOMI DARI BERBAGAI SISI
ITU MENYEBABKAN PEREKONOMIAN IN-
DONESIA TERGELINCIR DALAM KRISIS.**

Pinjaman yang tergolong terakhir ini dilakukan dengan maksud agar ekonomi Indonesia semakin terbuka dan produktif dalam investasi dan ekspor sehingga mempunyai kemampuan untuk membayar utang luar negeri. Namun dalam kenyataannya, Teori Paradoks Fischer benar-benar terbukti karena tekanan akumulasi gabungan utang pemerintah dan swasta tidak dapat diimbangi dengan gabungan pertumbuhan ekspor migas dan nonmigas. Liberalisasi tersebut begitu sembrono sehingga perbankan begitu rapuh, pinjaman swasta membengkak (sebagai akibat langsung dari liberalisasi tersebut), ekspor nonmigas tidak dapat mengimbangi impor barang modal dan bahan baku, juga defisit neraca transaksi berjalan terus meningkat. Kondisi nilai tukar masih mengalami tekanan sehingga tetap “overvalue”. Inflasi dan ekonomi yang memanas tidak dapat diimbangi dengan depresiasi rupiah yang terkendali. Akhirnya, tekanan ekonomi dari berbagai sisi itu menyebabkan perekonomian Indonesia tergelincir dalam krisis.

Catatan khusus untuk masalah terakhir ini adalah kenyataan bahwa rancangan liberalisasi ekonomi Indonesia sejak 1986 terkait langsung dengan utang luar negeri. Puncak liberalisasi berlebihan sektor keuangan dan perbankan adalah Pakto 88, yang tidak lepas dari persyaratan CGI untuk pemerintah Indonesia agar mengikuti skenario liberalisasi ekstrim ala ekonom “mainstream”. Bantuan tidak dikucurkan jika kebijakan yang telah ditetapkan tidak dilaksanakan.

Para pengambil keputusan bidang ekonomi secara langsung dan tidak langsung terus-menerus didikte oleh Bank Dunia dan anggota IGGI atau CGI lainnya. Selain teknokrat ekonom, lembaga multilateral ini sebetulnya sangat terkait erat dengan rancangan kebijakan liberalisasi ekonomi Indonesia, yang gagal menghadapi krisis ini.

Utang luar negeri pemerintah tanpa dikaitkan dengan persiapan kelembagan, mekanisme dan proses sosial politik yang memayunginya akan menimbulkan distorsi berkelanjutan dan menimbulkan kegagalan dalam mengimplemetasikannya di lapangan. Mengapa ? Utang luar negeri ini berada dalam domain pemerintah (publik) dan dalam genggaman birokrasi, yang menjadi transmisi

dalam mengantarkan proyek-proyek pembangunan di masyarakat.

Kebijakan ekonomi dan institusi politik terkait erat satu sama lain. Mustahil distorsi ekonomi publik dapat dikurangi tanpa reformasi kelembagaan politik dan pemerintahan. Namun yang terjadi dalam proses kebijakan utang luar negeri dan kebijakan ekonomi adalah campur tangan (intervensi) atau ulur tangan (nasihat) luar negeri di bidang politik “dicurigai” (dipolitisasi) dapat melemahkan harga diri dan kemandirian penguasa, walaupun hal itu dapat mengurangi distorsi ekonomi dan ketidakadilan sosial bagi masyarakat, misalnya pada kasus *Letters of Intent* (LoI).

Meskipun syarat-syarat pembayaran bantuan luar negeri telah diusahakan berada dalam batas-batas kemampuan untuk membayar kembali, namun kenyataan menunjukkan pemerintah untuk dapat membayar angsuran cicilan pokok dan bunga utang sehingga harus terus membuat utang baru. Bahkan bantuan luar negeri untuk kasus di Indonesia bukan hanya gagal untuk meningkatkan (menstimulasi) atau membiayai sebagian upaya pertumbuhan ekonomi, melainkan sudah merupakan suatu keharusan untuk bisa menumbuhkan ekonomi, meskipun laju pertumbuhan ekonominya sudah semakin menurun.

Kondisi ekstrim pada saat krisis ekonomi bahkan menunjukkan bahwa utang luar negeri menjadi “mutlak” diperlukan untuk mengeluarkan Indonesia dari pertumbuhan ekonomi yang negatif (kontraksi) ke kondisi stagnan (pertumbuhan nol), kemudian menuju pertumbuhan ekonomi yang positif. Pemulihan ekonomi berjalan sangat terlambat dibandingkan negara-negara tetangga, yang bersama-sama mengalami krisis dan juga relatif terikat dengan utang luar negeri. Bahkan pada masa krisis ekonomi, yang memuncak, Indonesia mundur ke belakang dan kembali memerlukan bantuan luar negeri untuk kebutuhan yang mendasar (“*basic need*”) pangan agar rakyat tidak kelaparan, juga obat-obatan untuk mengurangi kemunduran tingkat kesehatan dan gizi masyarakat, terutama balita. Inilah yang kemudian diwujudkan dalam program paling mendasar atau primer (sebagai hak dasar ekonomi warga negara) melalui Jaring Pengaman Sosial (“*Social Safety Net*”).

Penggunaan bantuan luar negeri secara normatif digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek yang produktif dan bermanfaat atas dasar inspirasi dari program Marshall Plan. Tetapi persoalannya pertama, yang dihadapi dalam kenyataan, adalah bahwa sirkulasi uang dari transaksi utang tersebut kembali ke negara donor melalui kontrak dengan pengusaha berasal dari negara pemberi utang, bantuan teknis konsultan, dan prasyarat-prasyarat lainnya, yang menguntungkan negara donor. Untuk kasus bantuan Jepang, menurut Prof. Murai dari Sophia University, tidak kurang dari 70 persen dari aliran uang utang tersebut kembali ke negara asalnya. Yang tertinggal di negara penerima adalah wujud fisik dan nonfisik proyek-proyeknya, yang tidak efisien dan bocor dalam proses lingkaran mekanisme keuangan publik.

Persoalan kedua, bantuan luar negeri merupakan peluang bisnis tanpa resiko dan pasti menghasilkan keuntungan (bahkan di atas normal) bagi pengusaha dari negara pemberi pinjaman. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari persyaratan, yang diciptakan oleh negara donor terhadap negara kreditor dan telah menyebabkan uang kembali ke negara asalnya. Mafia-mafia pengusaha di sekitar birokrat asing juga besar jumlahnya, yang mempunyai telinga tajam dan menempel di dinding-dinding kantor Bank Dunia, Departemen Ekonomi dan Luar Negeri negara donor.

Persoalan ketiga adalah bantuan luar negeri cenderung diiringi oleh pemborosan pembiayaan pembangunan. Untuk menumbuhkan ekonomi sebesar 1 persen diperlukan peningkatan modal sekitar 4-5 persen. Ini adalah masalah inefisiensi sesuai angka ICOR. Hal ini terjadi karena buruknya birokrasi dan aspek kelembagaan ekonomi politik. Pihak donor juga ikut bertanggung-jawab atas kegagalan bantuan luar negeri ini. Mengapa demikian? Selama ini telah terjadi pilihan yang “keliru” antara proyek yang produktif dengan proyek yang tidak produktif. Proses alokasi dan mekanisme seleksi pemanfaatan sumber daya berasal dari utang luar negeri ini tidak berjalan dengan baik. Semuanya ini akibat ketidakberesan sistem pasar yang berkembang distortif.

Pada sisi lain, pihak donor selalu terlibat dengan cermat dan mengawasi (“*wachtdog*”) setiap tahapan proses

bantuan luar negeri dari awal hingga akhir (*evaluation*). Tetapi hasilnya tetap tidak memadai karena kerna-gka dasar kelembagaan pendukung transaksi utang luar negeri sangat lemah. Selain itu, pihak donor sebagai “supplier” tidak lepas dari kepentingan mendapat manfaat dalam implementasinya, terutama para birokrat asing dan pengusaha yang melingkarinya.

Hal keempat, pihak donor yang berasal dari negara-negara maju seharusnya mengetahui persoalan kelembagaan nonpasar di negara-negara berkembang seperti ini, seperti masalah penegakan hukum pasar dan birokrasi. Logika ini didasarkan pada pengalaman sejarah negara dan bangsanya sendiri, yang telah berusia ratusan tahun, serta proses modernisasi ekonomi dalam masa yang panjang.

Setiap proses pengembangan ekonomi, fiskal dan utang luar negeri, terutama aktivitas dalam lingkup ekonomi publik, selayaknya diikuti dengan pembangunan kelembagaan yang memadai untuk itu, termasuk perbaikan kelembagaan hukum ekonomi dan birokrasi.

Namun birokrat-birokrat Bank Dunia menutup mata terhadap kenyataan ini, “seolah-olah tidak hendak tahu” bahwa utang yang dilaksanakan melalui sistem dan mekanisme keuangan publik akan gagal tanpa kelembagaan yang kuat.

Pihak donor juga tidak berinisiatif mendorong transparansi ekonomi publik dalam kasus utang ini sehingga menutup mata terhadap penyimpangan proyek-proyek utang luar negeri. Lebih jauh, donor tidak memberikan pemahaman dan pensosialisasian secara transparan (lugas) dan benar kepada masyarakat Indonesia melalui bantuan-bantuan programnya.

Yang naif, birokrat asing dan donor di masa lalu sangat memuji kekuatan dan kekokohan fundamental ekonomi Indonesia berikut prospek pertumbuhan ekonominya, yang begitu cerah. Laporan dan hasil kajian ahli-ahli Bank Dunia kebanyakan, kalau tidak dikatakan hampir semua, memuji prestasi ekonomi Indonesia, yang seolah-olah tanpa kelemahan.

Bahkan itu dilakukannya sampai beberapa bulan sebelum krisis. Analisis makro di permukaan seperti ini terbukti menyesatkan pengusaha, pemerintah sendiri (dalam hal ini otoritas moneter), serta masyarakat luas. Akhirnya, krisis yang datang tiba-tiba menghancurkan prestasi ekonomi yang telah dicapainya.

Sistem, rancangan strategi pembangunan dan kebijakan ekonomi Indonesia dibanggakan di dunia internasional sebagai model negara berkembang, yang sukses di bawah “bimbingan” Bank Dunia. Penilaian dan pujian seperti itu akhirnya memang tidak terbukti karena tidak ada analisis ekonomi politik yang kritis dengan hanya berpandangan bahwa ekonomi digerakkan oleh faktor-faktor modal, tenaga kerja, sumberdaya alam dan teknologi.

Yang berperan sebagai mesin pertumbuhan ekonomi hanyalah kegiatan investasi, pengeluaran pemerintah, konsumsi masyarakat, dan kegiatan perdagangan antar negara. Jika faktor-faktor itu baik, maka ekonomi dianggap baik. Inilah yang memandu pengusaha dan masyarakat luas dan memberi inspirasi dalam tindakan dan keputusan ekonomi sehari-hari.

Kelima, birokrat asing dan para analisnya lupa bahwa kelembagaan berperanan penting sebagai kerangka fondasi yang penting, yang pada gilirannya merusak indikator-indikator ekonomi tersebut jika tidak dikembangkan secara proporsional.

Contoh kasus penyangga kelembagaan dalam implementasi utang luar negeri telah mengakibatkan distorsi yang meluas tidak hanya pada birokrasi dan sektor fiskal, tetapi kerapuhan kelembagaan ini kemudian menjalar ke seluruh sistem ekonomi (publik maupun swasta). Inilah sesungguhnya pusat kelemahan sistem ekonomi, yakni faktor kelembagaannya (distorsi di sektor publik dan pasar).

Krisis ekonomi telah membukakan mata negara-negara berkembang tentang kepentingan pihak donor dan para birokratnya, yang sebenarnya alpa mempertimbangkan aspek kelembagaan dan (sengaja) membiarkan distorsi kelembagaan dalam pelaksanaan utang luar negeri tersebut. Bahkan para birokrat tersebut menikmati rente ekonomi dari pelaksanaan utang luar negeri, yang tidak efisien ini.

Sebenarnya sudah sangat sulit untuk menghindari perangkap utang, yang telah lama menjerat perekonomian Indonesia. Bahkan krisis ekonomi karena faktor ganda utang pemerintah dan swasta bersama faktor-faktor lainnya telah menyebabkan krisis mendalam, yang dialami bersama saat ini. Krisis permulaan sebenarnya telah terjadi beberapa kali ketika rupiah terpaksa didevaluasi karena tekanan defisit neraca transaksi berjalan.

Krisis awal ini tidak berlanjut memuncak dan terus tertunda, tetapi persoalan-persoalan struktur ekonomi terus berakumulasi. Dan yang utama untuk dicermati adalah akar masalahnya, yang tidak dipecahkan, yakni: Fischer Paradoks.

Akumulasi ekspor tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan utang (pemerintah dan swasta), selain beban impor bahan baku industri dan barang modal yang berat. Impor jasa juga berpengaruh negatif terhadap penambahan defisit transaksi berjalan, yang semakin besar dari tahun ke tahun.

Cara ekstrim dengan tidak membayar sama sekali utang-utang najis (*"odious debt"*) tersebut memang sangat sulit dilakukan. Tetapi langkah-langkah jangka pendek dan

jangka panjang perlu dilakukan untuk menghindari pengulangan siklus krisis lanjutan di masa yang akan datang.

Dalam jangka pendek, menghindari dan mengatasi perangkap bantuan luar negeri yang berkepanjangan dapat dilakukan dengan cara merestrukturisasi utang luar negeri dan memperbaiki *Debt Services Ratio* (DSR). Lebih jauh, pemerintah dapat menghapus sebagian bantuan luar negeri (*loan*) secara selektif untuk proyek-proyek yang sebenarnya tidak layak, tidak efisien dan tidak bermanfaat. Cara yang terakhir ini dapat dilakukan dengan diplomasi terhadap negara donor, sekaligus sebagai pertanggungjawaban politik terhadap rakyat.

Cara menghindari perangkap dalam jangka menengah adalah mengkaji pilihan investasi dengan dasar keuntungan komparatif, melakukan deregulasi yang intensif guna memperbaiki kinerja pasar dan kelembagaan nonpasar, serta melakukan inovasi SWAP tanpa konfrontasi (diplomasi ekonomi). Bahkan jangan menutup kemungkinan cara moratorium seperti yang pernah dilakukan Mexico dan negara Amerika Latin lainnya karena pertimbangan politik bahwa beban yang ditanggung rakyat sudah begitu berat dan menyiksa.

Kunjungi : Homepage Digital Library MMA-IPB

di : www.digilib.mma.ipb.ac.id

