



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENERIMA TAWARAN PENGALIHAN UTANG
DALAM BIDANG LINGKUNGAN DARI JERMAN PADA TAHUN 2006**

SKRIPSI

**ASRINING TYAS
0606096950**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
DEPOK
DESEMBER 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENERIMA TAWARAN
PENGALIHAN UTANG DALAM BIDANG LINGKUNGAN
DARI JERMAN PADA TAHUN 2006**

SKRIPSI

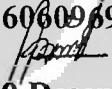
Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar Sarjana

**ASRINING TYAS
0606096950**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
DEPOK
DESEMBER 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Asrining Tyas
NPM : 0606096950
Tanda Tangan : 
Tanggal : 29 Desember 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Asrining Tyas
NPM : 0606096950
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Skripsi :

“Kebijakan Indonesia dalam Menerima Tawaran Pengalihan Utang dalam Bidang Lingkungan dari Jerman pada Tahun 2006”

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : DR. Makmur Keliat (.....)

Penguji : Bantarto Bandoro, MA (.....)

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, M.Sc., MS., Ph.D (.....)

Sekretaris Sidang : Aninda Tirtawinata, S.Sos, M.Litt (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 29 Desember 2010

KATA PENGANTAR

Indonesia adalah sebuah negara berkembang yang diprediksi dapat menyundul masuk ke deretan negara-negara maju dalam jangka waktu dua puluh tahun ke depan. Untuk mewujudkan hal tersebut Indonesia harus memperkuat segala sektor, tidak terkecuali sektor ekonomi. Akan tetapi, melihat bahwa dalam dekade terakhir Indonesia masih belum sepenuhnya pulih dalam imbas pasca krisis ekonomi, bahkan beban ekonomi semakin bertambah berat dengan rasio utang luar negeri yang semakin tinggi; maka terdapat urgensi yang besar untuk mencari alternatif restrukturisasi utang luar negeri tersebut. Opsi yang tersedia mulai dari penghapusan utang, penjadwalan ulang utang, hingga pengalihan utang.

Skripsi ini dirancang untuk turut menjadi bagian dalam kajian akademis yang meneliti bagaimana Indonesia harus bersikap dalam menghadapi masalah utang luar negeri yang klasik, namun mengancam. Maksud tersebut dimanifestasikan melalui perumusan permasalahan dalam penelitian ini untuk meneliti faktor determinan apa yang mempengaruhi keputusan Indonesia untuk menerima tawaran pengalihan utang di bidang lingkungan yang ditawarkan oleh Jerman pada tahun 2006 silam. Secara lebih spesifik, melihat bagaimana karakteristik *debt swap* yang 'rumit' dan jumlah keringanan utang yang didapatkan relatif tidak besar dalam membantu upaya pelepasan Indonesia dari jeratan utang.

Penelitian ini mengkonfirmasi ketiadaan mekanisme utang di level multilateral yang membuat Indonesia mencari jalan lain lewat negosiasi bilateral dalam upaya meringankan beban utang luar negerinya. Selain itu penelitian ini juga berperan penting dalam mengkomparasikan berbagai opsi alternatif restrukturisasi utang dan merasionalisasi keputusan Indonesia yang memilih opsi pengalihan utang, khususnya dalam bidang lingkungan. Hal ini diteliti dengan pisau analisa untung-rugi yang didasarkan pada teori pilihan rasional yang dikemukakan oleh Graham T. Allison.

Peneliti mengharapkan skripsi ini berguna bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang membahas dan menganalisa kajian mengenai utang luar negeri, lebih jauh lagi dalam memahami faktor-faktor penentu dalam diambilnya suatu

kebijakan restrukturisasi utang luar negeri sebagai sebuah bagian yang signifikan dalam studi ekonomi internasional secara komprehensif. Skripsi ini diharapkan pula menjadi bagian dari sumbangsih penulis terhadap proses *sharing* pengetahuan dan ilmu dalam lingkungan departemen ilmu hubungan internasional.

Penulis meminta maaf atas segala kekurangan yang terdapat dalam penelitian yang menjadi bagian tidak terelakan dari ketidaksempurnaan penulis sebagai seorang individu. Pada akhirnya, skripsi ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi, meskipun kecil, kepada negara tercinta Indonesia. Semoga di masa depan tercipta sebuah Indonesia yang lebih baik.

Depok, 29 Desember 2010



Asrining Tyas

UCAPAN TERIMA KASIH

Kampus ini memang kampus perjuangan, untuk memasukinya perjuangan tiada henti. Semasa menuntut ilmu pun harus dilalui dengan berjuang, dan menuju pintu akhirnya pun penuh dengan perjuangan. Tapi hidup memang hambar jika dilalui mulus tanpa halangan, dan keberadaan kerikil-kerikil yang menjadi penghalang justru mempermanis buah yang kita petik kemudian.

Hal itulah yang saya rasakan saat menuntaskan skripsi ini, sebagai karya pamungkas di akhir perjalanan saya menuntut ilmu diperguruan tinggi. Dengan selesainya skripsi ini, saya mengucapkan syukur yang teramat kepada Allah SWT yang mengizinkan saya bernafas hingga hari ini, mengkaruniai saya dengan berbagai nikmat hingga saya, mampu menyelesaikan skripsi ini pada akhirnya.

Tentu saja, hal ini tidak lepas dari bimbingan Bapak Makmur Keliat, pembimbing saya yang dengan penuh kesabaran senantiasa menuntun saya yang penuh dengan kesederhaan pola pikir ini, untuk melangkah menuju tingkatan sains yang lebih tinggi. Beliau lah yang tak hentinya memberikan kritik dan saran yang sangat membangun hingga skripsi saya menjadi sebuah *puzzle* yang utuh pada akhirnya.

Tak lupa saya haturkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada pembimbing dan dosen tercinta, mas Bantarto Bandoro yang memberikan saya dorongan semangat untuk segera menyelesaikan penelitian ini. Memberikan tidak hanya senyuman, tetapi juga berbagai saran yang memacu saya untuk terus memperbaiki diri menjadi insan yang lebih baik di masa yang akan datang.

Keberhasilan saya menuntaskan perjuangan saya tidak akan dapat dicapai tanpa dukungan Departemen Ilmu Hubungan Internasional UI. Mas Andi Widjajanto selaku kepala program S1 Reguler, Mbak Aninda Tirtawinata selaku Sekretaris Jurusan, dan terutama kepada Mbak Almh. Nurani Chandrawati, seseorang yang sangat berpengaruh dalam perkembangan mental dan intelektual saya, selalu mempercayai saya, dari beliau lah saya belajar banyak sekali hal. Saya bangga dapat menjadi anak didik pengajar-pengajar terbaik Indonesia ini.

Tentu perjalanan saya selama kurang lebih empat tahun dikampus perjuangan ini juga ditemani oleh teman-teman yang paling berarti bagi saya. Keluarga besar HI 2006 yang telah bersama-sama dengan saya melangkah, tertatih

di hulu dan berlari kemudian. Secara khusus saya menyebut Rakhmat Syarip, Ridwan Kurniawan, Pradono Anindito dan Willy Limiady, yang telah sepenuh hati menemani, dengan sabar menjawab pertanyaan, menjadi teman diskusi dan rekan bertukar wawasan. Tapi kalian semua, sangat berarti dan istimewa di hati.

Keluarga dekat yang ingin selalu saya dekap erat adalah keluarga besar *English Debating Society* (EDS UI) yang telah memberi begitu banyak warna dalam kegembiraan, serta menjadi pelipur lara dalam tiap kepedihan. Dyota Mahottama Marsudi, yang telah mengajarkan senyum dan menorehkan tangis, serta memberikan banyak hal berarti yang tidak akan saya lupakan seumur hidup. Freida Siregar yang pernah menjadi sahabat yang menyenangkan untuk dipeluk. Ahmad Naufal Dai, sebagai *teammate* yang selalu menepuk bahu saya saat saya merasa sendirian, serta Mahardhika Sadjad, Kartika Anindya, Anisa Menur Maulani, Ahdiat Permana, Ekky Gompas Simanjuntak, Bobby Andika Ruitang, maupun *debater* non-EDS UI seperti Adithya Lesmana serta Abdurrahman Alfarizi yang telah memberikan semangat dan dorongan kepada saya. Bagi saya, terdapat begitu banyak *debater* lain yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu tapi tidak mengurangi apresiasi terhadap saya bagi mereka.

Saya juga mengucapkan terima kasih banyak atas dukungan yang telah diberikan oleh rekan-rekan Duta Muda ASEAN-Indonesia, terutama Lidya Indira Putri serta Muchdlir 'Johar' Zuhariy yang selalu menjadi kawan seperjuangan. Tidak lupa saya mengucapkan terima kasih karena keberadaan rekan-rekan dari keluarga besar Abang-None Jakarta 2009 bagi di tingkat DKI maupun di Jakarta Pusat, terutama abang Andika Pradipta, serta pemuda-pemudi hebat dan inspirasional yang saya temui dalam *Young Leaders for Indonesia* seperti I Ketut Adi Putra serta Steven Lie.

Pada akhirnya, perjuangan ini saya hadiahkan tidak lain untuk kedua orang tua saya: Papa Sasmoyo S. Boesari dan Mama Sri Wulan, yang selalu saya cintai dengan seluruh hati dan jiwa raga saya. Dimana saya merasa aman dan tentram dalam dekapan mereka, orang-orang ingin saya berikan yang terbaik bagi mereka. Yang selalu ingin saya bahagiakan dan saya buat bangga, karena tetesan keringat mereka adalah demi putra-putrinya. Semoga saya pun bisa menjadi panutan yang

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Asrining Tyas
NPM : 0606096950
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kebijakan Indonesia dalam Menerima Tawaran Pengalihan Utang dalam Bidang Lingkungan dari Jerman pada Tahun 2006

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Depok
Pada Tanggal: 29 Desember 2010
Yang menyatakan



(Asrining Tyas)

ABSTRAK

Nama : Asrining Tyas

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul :

Kebijakan Indonesia dalam Menerima Tawaran Pengalihan Utang dalam Bidang Lingkungan dari Jerman pada Tahun 2006

Dilatarbelakangi oleh beban utang luar negeri yang semakin memberatkan kondisi ekonomi Indonesia secara makro, muncul urgensi untuk melakukan restrukturisasi dan negosiasi utang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa kebijakan Indonesia dalam menerima tawaran pengalihan utang dalam bidang lingkungan (*debt-for-nature-swap*) yang ditawarkan Jerman pada tahun 2006. Analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa ketiadaan mekanisme di level multilateral telah membuat Indonesia beralih kepada negosiasi bilateral. Ketiadaan rezim utang internasional juga membuat Indonesia harus memanfaatkan prinsip dan aturan yang terdapat dalam institusi seperti IMF dan Bank Dunia, atau forum seperti Paris Club, dalam upaya meringankan beban utang luar negeri. Penelitian ini juga berisi perbandingan antara pilihan-pilihan alternatif restrukturisasi utang seperti penghapusan utang (*debt-cancellation*), penjadwalan ulang dan penjadwalan kembali utang (*debt rescheduling*), serta pengalihan utang, khususnya terhadap proyek-proyek di bidang lingkungan (*debt-for-nature-swap*) untuk melihat opsi mana yang paling signifikan mengurangi beban utang tanpa mempengaruhi peringkat utang Indonesia dengan menggunakan teori pilihan rasional (*rational choice theory*).

Kata Kunci: utang luar negeri, lingkungan, Indonesia, pengalihan utang, Jerman, pilihan rasional

ABSTRACT

Name : Asrining Tyas
Study Program : International Relations
Title

Indonesia's Foreign Policy in Accepting Debt-for-Nature Swap Offered by Germany in 2006

Seeing the condition that public debt is heavily burdening Indonesia's macroeconomics, the urgency to conduct restructurization and negotiation with creditors about current debt is arising. The aim of this research is analyzing Indonesia's foreign policy in accepting debt-for-nature-swap offered by Germany in 2006. Based on the analysis, the absence of multilateral debt mechanism has forced Indonesia to maximize the conditionality and principal existed in international institution (e.g. IMF and World Bank), or international forum (e.g. Paris Club), in order to solve foreign debt problem. This research also compares alternative choices among debt-cancellation, debt rescheduling, and debt-for-nature-swap to weigh which one the most significant to solve debt problem without compromising Indonesia's credit rank; using rational choice theory.

Key words: foreign debt, environment, Indonesia, debt swap, Germany, rational choice

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	ix
ABSTRAK.....	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvi
BAB 1 Pendahuluan.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.1.1 Tawaran Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia	6
1.1.2 <i>Debt Swap</i> : Alternatif Restrukturisasi Utang yang Diterima	9
1.2 Perumusan Permasalahan.....	11
1.3 Tinjauan Pustaka.....	11
1.4 Kerangka Teori	15
1.5 Operasionalisasi Konsep.....	26
1.6 Asumsi Penelitian.....	26
1.7 Hipotesis Penelitian.....	26
1.8 Metodologi.....	27
1.8.1 Metodologi Penelitian	27
1.8.2 Teknik Pengumpulan Data	27
1.9 Model Analisa	28
1.10 Sistematika Penulisan.....	28
BAB 2 Kebijakan Pengalihan Utang yang Ditawarkan Jerman kepada Indonesia Tahun 2006	30
2.1 Munculnya Wacana <i>Debt Swap</i> bagi Utang Luar Negeri Indonesia	30

2.2	Perjanjian Bilateral Pengalihan Utang Luar Negeri Indonesia dengan Negara Kreditor	36
2.3	Kebijakan Pengalihan Utang antara Indonesia dan Jerman	39
2.3.1	Berbagai Opsi Pengalihan Utang yang Tersedia	39
2.3.2	Pengalihan Utang yang Terjadi antara Indonesia dan Jerman	47
2.3.2.1	Prasyarat Kebijakan Pengalihan Utang di Bidang Lingkungan antara Indonesia dan Jerman	50
2.3.2.2	Mekanisme Kebijakan Pengalihan Utang di Bidang Lingkungan antara Indonesia dan Jerman	54
2.3.3	Program yang Terdapat dalam Kebijakan Pengalihan Utang di Bidang Lingkungan antara Indonesia dan Jerman	58
2.3.3.1	<i>Strengthening the Development of National Parks in the Fragile Ecosystem</i>	59
2.3.3.2	<i>Financial Assistance for Environmental Investments for Micro and Small</i>	68
BAB 3 Mekanisme Manajemen Utang Internasional dan Proses Negosiasi Utang Luar Negeri Indonesia		75
3.1	Mekanisme Manajemen Utang di Tingkat Internasional	75
3.1.1	<i>International Monetary Fund (IMF)</i>	76
3.1.1.1	Penjelasan Umum Mengenai IMF	76
3.1.1.2	Peraturan dalam IMF	78
3.1.1.3	Indonesia dalam IMF	80
3.1.2	Paris Club	83
3.1.2.1	Penjelasan Umum mengenai Paris Club	83
3.1.2.2	Peraturan dalam Paris Club	85
3.1.2.3	Indonesia dalam Paris Club	98
3.1.3	Bank Dunia	102
3.1.3.1	Penjelasan Umum mengenai Bank Dunia	102
3.1.3.2	Peraturan dalam Bank Dunia	104
3.2	Analisa Proses Negosiasi Utang Luar Negeri Indonesia	105
3.2.1	Ketiadaan Mekanisme Multilateral Khusus Isu Utang	105

3.2.2	Ketiadaan Rezim Utang Internasional	108
BAB 4	Pilihan Rasional dalam Restrukturisasi Utang Luar Negeri	
	Indonesia	117
4.1.	Penghapusan Utang (<i>Debt Cancellation</i>)	117
4.1.1.	Faktor-Faktor yang Menghambat Penghapusan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia	124
4.1.2.	Faktor-Faktor yang Mendorong Penghapusan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia	126
4.2.	Penjadwalan Ulang/Penundaan Utang (<i>Debt Rescheduling / Debt Moratorium</i>)	126
4.2.1.	Faktor-Faktor yang Menghambat Penjadwalan Ulang/Penundaan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia	129
4.2.2.	Faktor-Faktor yang Mendorong Penjadwalan Ulang/Penundaan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia	137
4.3.	Pengalihan Utang (<i>Debt Swap</i>)	138
4.3.1.	Faktor-Faktor yang Menghambat Pengalihan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia	140
4.3.2.	Faktor-Faktor yang Menghambat Pengalihan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia	142
4.4.	Indikator Restrukturisasi Utang	144
4.4.1.	Jumlah Utang yang Dikurangi	144
4.4.2.	Peringkat Utang Indonesia	146
4.4.3	Analisa Pilihan Rasional dalam Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia	155
BAB 5	Kesimpulan	159
	Daftar Pustaka	168

DAFTAR GAMBAR

Tabel 1.1	Indikator Beban Tahun 1997-2001	3
Tabel 1.2	Selisih antara Jumlah Penambahan Utang Baru dengan Pembayaran Cicilan Pokok Utang dan Bunga	4
Grafik 1.1	Rasio Utang terhadap GDP	5
Tabel 2.1	Pengurangan Utang Indonesia Melalui Skema Pengalihan Utang	37
Diagram 2.1	Diagram Aliran Dana Pengalihan Utang <i>Debt-for-Nature- Swaps</i> di Peru	57
Skema 2.1	Mekanisme Pengajuan Pinjaman	71
Tabel 3.1	Perbandingan Paris Club I dan II	101
Tabel 3.2	Definisi SILIC dan Kondisi Indonesia	110
Tabel 3.3	GDP per Kapita dari <i>Highly Indebted Poor Countries</i> (HIPC) yang Mendapat Penghapusan Utang	114
Tabel 4.1	Proporsi Utang Luar Negeri Indonesia Tahun 2001-2010 Berdasarkan Kreditor	125
Grafik 4.1	Perkembangan Rasio Utang Indonesia terhadap PDB, 2000- 2009	130
Tabel 4.2	Pengurangan Utang melalui Skema <i>Debt Swap</i> dengan Jerman 2000-2009	139
Tabel 4.3	Perkembangan Peringkat Utang Indonesia 1999-2009	147
Tabel 4.4	Simbol dan Makna Peringkat Utang	148
Tabel 4.5	Proporsi Utang Pemerintah Berdasarkan Mata Uang, 2001- 2010	151
Tabel 4.6	Peringkat Utang Indonesia berdasarkan Standard & Poor's ...	153
Grafik 4.2	Fluktuasi Peringkat Utang Indonesia 1997-2010	154
Tabel 5.1	Perbandingan Pilihan Rasional Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia	165

DAFTAR SINGKATAN

ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AIDS	<i>Acquired Immune Deficiency Syndrome</i>
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASEAN	<i>Association of Southeast Asia Nations</i>
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i>
AS	Amerika Serikat
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BI	Bank Indonesia
BLN	Bantuan Luar Negeri
BPPC	Badan Pengatur Perdagangan Cengkeh
BPPN	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BSM	Bank Syariah Mandiri
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CGI	<i>Consultative Group for Indonesia</i>
CFI	<i>Conservation International Foundation</i>
CRC	<i>Country Risk Classification</i>
Dephut	Departemen Kehutanan (Dephut)
Depkeu	Departemen Keuangan
DER	<i>Debt to Export Ratio</i>
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DNS/DfNS	<i>Debt-for-Nature-Swap</i>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DSR	<i>Debt to Service Ratio</i>
EFF	<i>Extended Fund Facility</i>
ESAF	<i>Enhanced Structural Adjustment Fund</i>
FCA	<i>Forest Conservation Agreement</i>
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
GFC	<i>German Financial Cooperation</i>
HAM	Hak Asasi Manusia
HIPC	<i>Highly Indebted Poor Countries</i>

HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
IDA	<i>International Development Association</i>
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
IDUL	Instalasi Daur Ulang Limbah
IGGI	<i>Intergovernmental Group on Indonesia</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
INDRA	<i>Indonesian Debt Restructuring Agency</i>
INFID	<i>International NGO Forum on Indonesian Development</i>
IPAL	Instalasi Pengolahan Air limbah
IPLP	Instalasi Pengolahan Limbah Padat
IPPU	Instalasi Pengendalian Pencemaran Udara
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
Kehati	(yayasan) Keanekaragaman Hayati Indonesia
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
KLH	Kementerian Lingkungan Hidup
KTT	Konferensi Tingkat Tinggi
LDC	<i>Less Developed Country</i>
LoI	<i>Letter of Intent</i>
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MDG	<i>Millenium Development Goals</i>
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NPV	<i>Nett Present Value</i>
NRM	<i>Natural Resources Management Program</i>
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OPEC	<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAM	Perusahaan Air Minum
PBB	Perserikatan Bangsa Bangsa
PDB	Produk Domestik Bruto
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PHKA	Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam

PISA	<i>Purchasing and Installment Sales Agreement</i>
PKPE	Paket Kebijakan Pemulihan Ekonomi
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>
RI	Republik Indonesia
RRC	Republik Rakyat Cina
SAF	<i>Structural Adjustment Facility</i>
SAP	<i>Structural Adjustment Program</i>
SBA	<i>Stand By Arrangements</i>
SBI	Sertifikat Bank Indonesia
SBN	Surat Berharga Negara
SEQIP	<i>Science Education Quality Improvement Project</i>
SILIC	<i>Severely Indebted Low Income Country</i>
S&P	<i>Standard and Poors's</i>
TBC	Tuberculosis
TFCA	<i>Tropical Forest Conservation Act</i>
TN	Taman Nasional
TPULNS	Tim Penyelesaian Utang Luar Negeri Swasta
TRHS	<i>The Tropical Rainforest Heritage of Sumatera</i>
UKM	Usaha Kecil dan Menengah
ULN	Utang Luar Negeri
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific & Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
Valas	Valuta Asing
WHC	<i>World Heritage Commission</i>
WWF	<i>World Wild Fund</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai negara berkembang yang fokus kepada pembangunan namun memiliki keterbatasan sumber dana, pinjaman luar negeri menjadi solusi yang rasional bagi suatu negara, termasuk Indonesia. Utang luar negeri sudah menjadi bagian dari ekonomi Indonesia sejak tahun 1970-an. Namun demikian, masalah utang luar negeri tidak pernah menjadi masalah besar bagi Indonesia karena Indonesia dapat menikmati pertumbuhan ekonomi yang tinggi sampai tahun 1996¹. Utang luar negeri pada periode tersebut digunakan oleh Indonesia untuk membangun sehingga jumlah utang luar negeri yang semakin meningkat tidak pernah dipermasalahkan, sampai krisis melanda Indonesia².

Fenomena utang luar negeri ini semakin muncul ke permukaan setelah krisis mulai melanda perekonomian Indonesia di pertengahan tahun 1997. Krisis ekonomi yang melanda negara-negara ASEAN ini dimulai di Thailand pada tanggal 2 Juli 1997 dimana nilai Bath turun 18% terhadap US\$ dalam satu hari, melanda Filipina pada tanggal 11 Juli, Malaysia pada tanggal 14 Juli dan menyerang Indonesia pada tanggal 21 Juli 1997. Meski krisis ekonomi dimulai dari Thailand namun dampak terbesar dari krisis justru terjadi di Indonesia. Dilihat dari beberapa indikator ekonomi seperti laju pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, jatuhnya nilai mata uang maupun jumlah pengangguran, Indonesia adalah negara yang paling terpuruk dari terjadinya krisis tersebut. Sebagai gambaran dari rendahnya kondisi ekonomi Indonesia pada tahun 1998, jika dibandingkan dengan negara lain maka Indonesia mengalami penurunan ekonomi sebesar -13,7%, Malaysia -7%, Philippina -0,5%, Thailand -7% dan Korea Selatan - 5,5%. Krisis ini telah membuat ekonomi Indonesia ambruk, bahkan telah berkembang menjadi masalah sosial dan politik dan mampu membongkar rezim Orde Baru yang sudah berkuasa di Indonesia selama 32 tahun³.

¹ Anwar Nasution, *Makalah Pendanaan bagi Pembangunan*, (Ditjen HELN-Deplu: Jakarta, 2002)

² Sri Adiningsih, *Masalah Utang Luar Negeri Indonesia dan Solusi penyelesaiannya*, dalam <http://www.cides.or.id> diakses pada 4 februari 2010 pk. 22.38 WIB

³ *Loc.cit.*

Melemahnya nilai tukar rupiah menyebabkan kewajiban pembayaran utang dalam rupiah menjadi meningkat sangat tajam, sementara ketersediaan dana luar negeri semakin terbatas. Bagi pemerintah, kondisi ini mengakibatkan pengelolaan anggaran menjadi semakin sulit. Sementara bagi sektor swasta, melemahnya nilai tukar rupiah mengakibatkan sektor ini harus menyediakan rupiah lebih besar untuk pembelian valuta asing dalam rangka pembayaran kembali utang luar negerinya. Adanya permintaan valuta asing yang sangat besar ini disinyalir oleh banyak pihak justru kembali memberikan tekanan terhadap nilai tukar rupiah. Lebih jauh lagi, krisis juga telah mengakibatkan kesulitan *cash flow* bagi sektor swasta, dan berdampak pada pengurangan karyawan serta penutupan usaha⁴.

Posisi utang luar negeri dari tahun ke tahun semakin memberatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sampai akhir Januari 2001, utang luar negeri Indonesia telah mencapai sekitar US\$ 140,2 milyar, terdiri dari utang pemerintah US\$ 74,2 milyar dan utang swasta US\$ 66 milyar. Per akhir Desember 2001, posisi utang luar negeri Indonesia menunjukkan angka sebesar US\$ 131.24 milyar. Dari jumlah ini US\$ 71.4 milyar (sekitar 54.4 %) adalah utang pemerintah, US\$ 59.84 milyar (sekitar 45,6 %) adalah utang swasta⁵.

Dalam satu dekade terakhir utang luar negeri Indonesia ditandai dengan berbagai fenomena. Pertama, terdapat kecenderungan meningkatnya jumlah dan beban utang luar negeri. Utang luar negeri Indonesia di akhir tahun 1996 tercatat sebesar US\$ 110,2 milyar atau mencapai 48,5 % dari *Gross Domestic Product* (GDP) dengan *Debt to Export Ratio* (DER) dan *Debt to Service Ratio* (DSR) mencapai 188,7 % dan 35,9 %. Jumlah tersebut meningkat hampir dua kali jumlah utang luar negeri akhir tahun 1990 sebesar US\$ 62,8 milyar atau meningkat sekitar 43,0 %. Utang luar negeri Indonesia kemudian terus meningkat menjadi US\$ 148,1 milyar pada tahun 1999 meskipun berkurang menjadi sebesar US\$ 137,6 milyar pada akhir bulan Agustus 2001. Seiring dengan kecenderungan bertambahnya utang luar negeri Indonesia, beban utang juga semakin meningkat dan bahkan pada masa krisis mencapai puncaknya pada akhir tahun 1998 sebesar

⁴ Anwar Nasution, *Opcit.*

⁵ *Ibid.* Hlm 34

146,3 % dari GDP dengan DER dan DSR masing-masing⁶ sebesar 261,8 % dan 57,9 %⁷. Namun pada akhir 2001 rasio utang terhadap GDP dan DSR sedikit mengalami perbaikan masing menjadi 92,9 % dan 39,4 %, sementara sebaliknya DER justru meningkat menjadi 193,2%⁸. (lihat tabel 1.1)

Tabel 1.1.

Indikator Beban Utang (dalam persen)

Indikator	1997	1998	1999	2000	2001	Kriteria Bank Dunia
DSR	44,5	57,9	56,8	41,1	39,4	20,0
Rasio Total Utang terhadap Ekspor	207,3	261,8	251,1	191,0	194,5	130-220
Rasio Total Utang terhadap GDP	62,2	146,3	105,0	88,9	88,0	50-80

Angka perkiraan berdasarkan asumsi BoP per 09 Januari 2002 & posisi ULN per Desember 2001
(Sumber: Anwar Nasution, 2001)

Kedua, telah terjadi pergeseran pada struktur utang luar negeri Indonesia yang ditandai dengan meningkatnya utang luar negeri Pemerintah yang bersifat komersial dan semakin besarnya proporsi utang luar negeri swasta. Pergeseran utang pemerintah dari semula yang lebih mengutamakan utang bersyarat lunak atau konsesional (*Government to Government*) baik secara bilateral maupun multilateral dalam kerangka IGGI/CGI beralih ke utang yang bersifat komersial dan kreditor swasta internasional, sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan dana pembangunan dan semakin terbatasnya utang bersyarat lunak. Sementara itu, peningkatan jumlah utang swasta secara signifikan seiring dengan peningkatan peran sektor swasta dalam perekonomian Indonesia dan langkah-langkah deregulasi di berbagai bidang yang telah ditempuh Pemerintah sejak awal tahun 1980-an.

Ketiga, telah terjadi pergeseran peranan utang luar negeri dalam pembangunan nasional. Jika semula utang luar negeri ditujukan sebagai pelengkap terhadap dana domestik, pada akhirnya utang luar negeri menjadi sumber dana utama bagi pembangunan. Kondisi akan sangat riskan mengingat dua hal:

⁶ Angka ULN Indonesia per 31 Agustus 2001.

⁷ Menurut World Bank, rasio total utang terhadap PDB maksimum sebesar 80 % dengan DSR 20 %. Sebagai perbandingan, rasio total utang terhadap PDB Meksiko & Philipina pada masa krisis mencapai 62,0 %.

⁸ Indikator akhir tahun 2000, dan sebagai perbandingan Debt to GDP dan Debt to Export tahun 2000 Argentina sebagai salah satu negara *Indebted country*" mencapai 52,7 % dan 399,9 %.

pertama, sumber dana utang luar negeri sangat tentatif dan menempatkan Indonesia dalam posisi tawar yang lebih rendah sehingga melemahkan posisi politik. Kedua, utang luar negeri menggunakan mata uang asing yang nilainya fluktuatif dan sulit dijamin dengan cadangan devisa Indonesia yang nilainya relatif rendah. Padahal, pembangunan sebagai hal yang esensial bagi negara berkembang harusnya menempatkan pemberdayaan ekonomi domestik sebagai fondasi untuk meningkatkan kapasitas ekonomi dalam negeri dan menghindari ketergantungan dari dunia luar⁹.

Untuk membayar cicilan pokok utang dan bunga, pemerintah harus mengusahakan utang baru, yang jumlahnya tidak pernah mencukupi untuk membayar kewajiban utang pada setiap tahun anggaran berjalan. Pada 2001, jumlah penambahan utang baru hanya sebesar US\$ 5.511, sementara jumlah pembayaran cicilan pokok utang dan bunga mencapai US\$ 7.157, sehingga terdapat selisih negatif sebesar US\$ -1.646. Selama periode 2001-2008, selisih negatif tersebut cenderung meningkat pada setiap tahun, hingga mencapai US\$ -4.949 pada 2008, seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.2 di bawah ini.

Tabel 1.2

Selisih antara Jumlah Penambahan Utang Baru dengan Pembayaran Cicilan Pokok Utang dan Bunga (dalam juta USD)

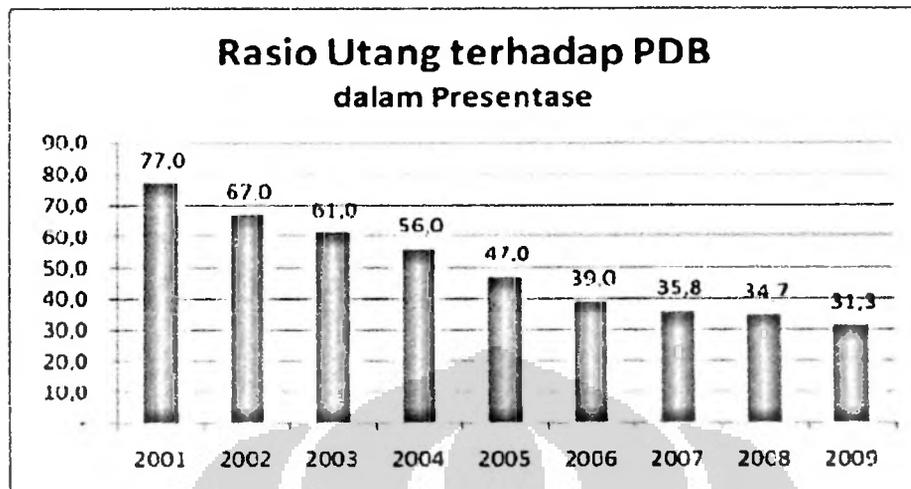
Keterangan	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Penambahan Utang Baru	5.511	5.646	5.224	2.602	5.538	3.661	4.009	3.892
Pokok Utang	4.245	4.567	4.955	5.222	5.626	5.787	6.322	6.569
Bunga	2.912	2.782	2.656	2.495	1.339	2.280	2.298	2.272
Jumlah	7.157	7.349	7.611	7.717	6.965	8.067	8.620	8.841
Selisih	(1.646)	(1.703)	(2.387)	(5.115)	(1.427)	(4.406)	(4.611)	(4.949)

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Departemen Keuangan RI

Memang rasio utang terhadap produk domestik bruto (PDB), yang mengindikasikan peningkatan kemampuan Indonesia dalam membayar utang, cenderung menurun pada setiap tahunnya. Pada 2001 rasio utang terhadap PDB masih sebesar 77,0% turun menjadi 34,7% pada 2008, dan pada 2009 turun lagi menjadi 31,3 %, seperti yang ditunjukkan pada grafik 1.1 di bawah ini.

⁹ Anwar Nasution, *Opcit*, hlm. 123-124

Grafik 1.1.



Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Departemen Keuangan RI

Oleh karena itu, perlu berbagai upaya dilakukan untuk menyelesaikan masalah utang luar negeri yang tergolong struktural dan telah dilakukan oleh Pemerintah. Penyelesaian masalah utang luar negeri swasta misalnya, telah dilakukan melalui forum "*Jakarta Initiative*", *Indonesian Debt Restructuring Agency* (INDRA), pembentukan Tim Penyelesaian Utang Luar Negeri Swasta (TPULNS) dan *Frankfurt Agreement*¹⁰. Namun demikian kompleksitas masalah utang luar negeri Indonesia serta kondisi sosial ekonomi dan politik domestik yang kurang kondusif menjadi kendala dalam proses penyelesaian utang luar negeri Indonesia secara menyeluruh. Untuk itu diperlukan alternatif kebijakan yang dapat memberikan solusi terhadap penyelesaian permasalahan utang luar negeri pemerintah tersebut.

¹⁰ Kesepakatan Frankfurt pada bulan Juni 1998 mencakup penyelesaian utang antar bank, *trade finance*, dan utang swasta. Dalam kaitannya dengan utang antar bank, pemerintah telah melakukan *rescheduling* (penjadwalan kembali) utang tersebut melalui program *Exchange Offer* I dan II, sementara penyelesaian masalah perdagangan internasional dilakukan melalui program *Trade Maintenance Facility* (TMF). Akan tetapi, penyelesaian utang luar negeri tersebut menekankan pada utang luar negeri swasta dan berada diluar kerangka penelitian ini. Untuk lebih detail mengenai restrukturisasi utang swasta, lihat: Sanuri, "Pinjaman Luar Negeri Pemerintah: (Loan Agreement hingga Restrukturisasi)" diakses dari <http://ptlnkompak.150m.com/Artikel/PINJAMANLUARNEGERI.pdf> pada 23 April 2010 pukul 21.37

1.1.1. Tawaran Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia

Pemberian bantuan negara-negara maju (G8) kepada negara berkembang lewat mekanisme pengaturan utang adalah hal yang sudah biasa. Pembicaraan ini sudah dimulai sejak munculnya konsep MDG (*Millenium Development Goals*) di dalam konferensi internasional dunia. Hasilnya berupa mekanisme bantuan semacam penghapusan utang secara penuh (*debt cancelation*), pengalihan utang (*debt swap*) hingga moratorium utang (*debt moratorium*) dari negara kreditor.¹¹ Munculnya mekanisme restrukturisasi utang ini didasarkan pada argumentasi moral untuk membantu negara miskin atau sedang dalam kondisi buruk. Contohnya adalah inisiasi HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*). Negara-negara di Afrika seperti Uganda, Mozambik, Nigeria, Tanzania, dan Madagaskar telah menerima bantuan semacam ini dan mampu meningkatkan kapasitas diri mereka untuk meningkatkan kebutuhan dasar negara seperti kesehatan (kaitannya dengan penanggulangan AIDS) hingga menurunnya angka kematian karena kemiskinan.¹² Bahkan, dikatakan bahwa dalam empat tahun, sepuluh negara Afrika telah mampu meningkatkan pengeluaran negara sebesar 40% di bidang pendidikan dan 70% di bidang kesehatan karena mekanisme restrukturisasi utang ini.¹³ Hal tersebut menunjukkan bahwa mekanisme pengaturan dan restrukturisasi utang ini adalah hal yang bisa dilakukan dan banyak negara yang telah menerima mekanisme restrukturisasi utang ini. Argumentasi moral yang diajukan oleh beberapa aktivis penghapusan utang dan juga disetujui oleh beberapa negara maju ini akhirnya telah menjadi “tren”: sebuah norma moral baru yang muncul dan didorong oleh mekanisme MDGs.

Hal ini pulalah yang mendorong penawaran utang dari Bank Dunia melalui pinjaman konsesional yang bersumber dari *International Development Association* (IDA) dengan bunga nol persen berjangka 35 tahun yang biasanya diberikan kepada negara-negara dengan tingkat kemiskinan sangat tinggi,

¹¹ Gumisai Mutume, “New Urgency for Cancelling Africa’s Debt” dari *Africa Renewal*, Vol.19 #1 (April 2005), page 5 diakses dari www.un.org/AR pada tanggal 29 September 2008 pukul 22.54 WIB

¹² “the G8 and Debt Cancellation-the facts” diakses dari www.jubiledebtcampaign.org.uk/The20G820and20debt20cancellation209620the20facts+823.twl.htm, “Madagascar Receives Some Debt Cancelation” diakses dari www.jubiledebtcampaign.org.uk/Madagascar20receives20some20debt20cancellation+165.twl.htm pada tanggal pada tanggal 29 September 2008 pukul 22.57 WIB

¹³ Log.cit

termasuk Indonesia. Sayangnya, tim Ekonomi Pemerintah Megawati melalui Menko Ekonomi menolak menerima utang 0% ini karena keengganan mengakui bahwa Indonesia sebagai negara miskin karena dianggap mampu mengganggu citra dan peringkat utang Indonesia¹⁴.

Tidak hanya itu, pemerintah telah beberapa kali menolak beberapa opsi penghapusan dan penjadwalan pembayaran utang. Ketika pada bulan Desember 2004 yang lalu Indonesia dilanda bencana tsunami yang mematikan, inilah titik nadir kondisi perekonomian Indonesia. Berdasarkan penilaian yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia, Bank Dunia, ADB serta rekan-rekan pembangunan lainnya, total kerusakan sebagai akibat dari tsunami tersebut diperkirakan sebesar AS\$4,5-\$5 juta milyar.¹⁵ Kebijakan *open sky* dan *open door*¹⁶ pun diimplementasikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk wilayah Aceh, dimana Presiden telah membuka Aceh secara total pada dunia luar, baik militer maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)¹⁷ membuktikan bahwa pemerintah tidak mampu menangani masalah ini sendirian.

Dalam suasana yang rumit tersebut, Paris Club menawarkan bantuan berupa *rescheduling* atau penjadwalan kembali utang; dalam arti Paris Club melakukan penundaan atas pembayaran utang dengan pertimbangan tertentu¹⁸. Terkait bencana tsunami yang melanda negara-negara kawasan Samudera Hindia, termasuk Indonesia, Paris Club segera mengambil sejumlah inisiatif. Ini tercermin dalam pertemuan anggota-anggota Paris Club kurang dari dua minggu setelah bencana terjadi. Dalam pertemuan yang berlangsung di Paris tanggal 12 Januari diambil sejumlah keputusan. Yang pertama adalah menyetujui lobi yang

¹⁴ Ivan A Hadar, *CGI dan Utang Kita*, dalam Kompas, edisi 20 Januari 2005. diakses dari <http://www.kompas.com> pada tanggal 5 Januari 2010 ok. 22.53

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Yang dimaksud dengan kebijakan *open sky* dan *open door* adalah kondisi dimana Indonesia kala itu membuka pintu seluas-luasnya kepada negara-negara lain yang ingin membantu proses rekonstruksi Aceh. Dengan adanya kebijakan ini, maka perbatasan teritorial formal yang seharusnya dilewati dengan mekanisme birokratis ditiadakan untuk sementara waktu. Kebijakan ini berlaku baik bagi sarana transportasi darat, laut, maupun udara. *Open sky* menunjuk kepada kebijakan *open door* yang dilakukan terhadap pesawat asing yang ingin memberikan bantuan berupa suplai makanan, obat-obatan, dan fasilitas lainnya. Untuk lebih lengkapnya, lihat Dr.Dino Patti Djalal, *Harus Bisa! Seni Memimpin a la SBY*, (Jakarta:Globe Media Group,2008), hlm.2-8

¹⁷ *Ibid*, hlm.33

¹⁸ Paris Club pertama kali menjalankan aktivitas ini di tahun 1956 dengan melakukan penjadwalan kembali utang pemerintah Argentina. Sejak itu, Paris Club atau grup ad hoc-nya telah mencapai 403 perjanjian dengan 85 negara, termasuk Indonesia.

dilakukan beberapa negara untuk melakukan moratorium utang. Meski demikian, berapa besarnya dan bagaimana mekanismenya belum disepakati karena masih menunggu laporan dari IMF. Moratorium ini ditanggapi positif setidaknya oleh tiga negara, yaitu Indonesia, Sri Lanka, dan Seychelles.

Keputusan berapa besar moratorium yang diterima Indonesia disepakati pada tanggal 9 Maret 2005. Pertemuan kedua ini diketuai oleh Jean-Pierre Jouyet, *Chairman* dari Paris Club, sementara Indonesia diwakili oleh Menteri Keuangan Jusuf Anwar. Adapun negara-negara yang terlibat adalah Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Korea Selatan, Belanda, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Inggris, sementara Amerika Serikat berperan sebagai pemantau¹⁹. Paris Club menyepakati bahwa mereka tidak akan meminta pembayaran utang selama satu tahun hingga 31 Desember 2005. Pembayaran utang ini akan dicicil selama lima tahun ke depan dengan masa tenggang (tidak bayar cicilan pokok dan bunga) selama satu tahun. Besarnya utang yang dimoratorium adalah sebesar US \$ 2,7 milyar²⁰.

Akan tetapi, dengan alasan-alasan tertentu, akhirnya pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya memilih untuk pasif dalam masalah tawaran moratorium. Dengan usaha yang sengaja tidak dimaksimalkan, Indonesia mendapat moratorium selama tiga bulan, yaitu dari Januari-Maret 2005 sebesar US\$ 700 juta, jauh dari potensi moratorium yang bisa didapatkan Indonesia sebesar 50% - 66,7% dari *Nett Present Value* utangnya²¹. Moratorium yang mestinya akan meringankan beban utang dan bunga utang yang harus dibayar tiap tahun ini ditolak karena dianggap akan menyulitkan Indonesia dalam mendapatkan kepercayaan investor luar negeri, karena menunjukkan bahwa Indonesia miskin dan tidak prospektif dalam penanaman modal.

Kesempatan besar lain yang dimiliki Indonesia untuk menghapus sebagian utangnya tidak dimanfaatkan Susilo Bambang Yudhoyono ketika ia menjabat

¹⁹, www.clubdeparis.org, pada tanggal 3 Oktober 2008 pukul 7: 30 WIB

²⁰ "Paris Club Tunda Cicilan Utang Indonesia Satu Tahun", diakses dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2005/03/12/brk.20050312-11.id.html> pada tanggal 3 Oktober 2008 pukul 7:55

²¹ Siswono Yudo Husodo, *Tsunami dan Utang Negara* terbit dalam Kompas, edisi 5 Februari 2005, diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0502/05/opini/1541876.htm> pada tanggal 24 November 2008 pk. 20.35

sebagai Presiden pada tahun 2005²² melalui diplomasi ekonominya yang tidak maksimal. Dalam sidang CGI 19-20 Januari 2005, pemerintah Indonesia lagi-lagi menolak tawaran ekstra dari Paris Club untuk melakukan moratorium dan pemotongan utang Indonesia, yang mana kurang lebih 30% utang luar negeri Indonesia adalah utang najis²³. Padahal, sulit dipahami bahwa Indonesia yang oleh Bank Dunia dikategorikan sebagai *Severely Indebted Low Income Country* (SILIC) ini, tak butuh penghapusan utang.

1.1.2. *Debt Swap*: Alternatif Restrukturisasi Utang yang Diterima

Debt swap adalah salah satu mekanisme pengurangan utang yang secara umum dapat diartikan sebagai pertukaran utang luar negeri dengan ekuitas atau dana dalam mata uang lokal untuk pembiayaan proyek dan atau program pemerintah²⁴. Jika sebelumnya Pemerintah Indonesia selalu menolak mekanisme restrukturisasi utang adalah suatu anomali ketika muncul *debt swap* sebagai salah satu cara dalam pengelolaan utang luar negeri Indonesia, dan sudah dilakukan, salah satunya dalam kasus restrukturisasi utang bilateral antara Pemerintah Jerman dan Indonesia.

Debt Swap yang dilakukan oleh Pemerintah Jerman dan Indonesia adalah kasus pengalihan utang paling memiliki keunikan diantara perjanjian lainnya. Jerman, baik sebagai negara independen maupun sebagai anggota Paris Club, memberikan pinjaman utang dalam jumlah sangat besar kepada Indonesia. Dalam hal utang bilateral Jerman menempati posisi kedua terbesar setelah Jepang dengan jumlah 4.7% atau 3.1 milyar USD atau Rp 37 triliun²⁵. Sejak pertama kali

²² Lebih lanjut, lihat: Ivan A Hadar, *CGI dan Utang Kita*, dalam Kompas, edisi 20 Januari 2005. diakses dari <http://www.kompas.com> pada tanggal 5 Januari 2010 pk. 22.53

²³ Utang najis disebut juga *odious debt*, menunjuk kepada utang yang dipinjam bukan untuk kebutuhan ataupun kepentingan negara, melainkan untuk memperkuat legitimasi suatu rezim pemerintahan serta menekan rakyat yang berusaha melawan rezim tersebut. Utang ini adalah najis bagi seluruh penduduk negara itu, dimana utang ini bukanlah tidak menjadi tanggung jawab negara, tapi menjadi tanggung jawab rezim yang bersangkutan. Utang ini harusnya dikategorisasikan sebagai utang pribadi yang seharusnya ikut runtuh, seiring dengan runtuhnya rezim otoriter yang dimaksud. Konsep ini diperkenalkan oleh Alexander Nahum Sack pada tahun 1927 ini, dan dianggap relevan dengan utang luar negeri yang dipikul Indonesia

²⁴ Kusumaningtuti, S.S, *Menjawab Tantangan Implementasi Debt Swap Utang Luar Negeri Pemerintah*, Presentation Material, Bank Indonesia, 2004.

²⁵ Mudjito AK, *Pertaruhan Debt Swap untuk Pendidikan*, edisi 18 April 2006, diakses dari <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=141462> pada tanggal 12 September 2009 pukul 01.04 WIB

disepakati tahun 2002 hingga 2008, dalam kurun waktu enam tahun Pemerintah Jerman telah lima kali menyepakati perjanjian pengalihan utang terhadap Indonesia²⁶. Program *debt swap* pertama yakni pertukaran utang untuk program pendidikan ditandatangani 3 Desember 2002 sebesar 25,564 juta euro. *Debt swap* kedua berupa penukaran utang untuk program pendidikan ditandatangani pada 8 November 2004, senilai 23 juta euro. *Debt swap* ketiga, untuk program lingkungan hidup ditandatangani pada 2 Oktober 2002 dan baru dieksekusi pada tahun 2006. Kemudian pada 19 Desember 2006 ditandatangani *debt swap* keempat dimana pemerintah diwajibkan merehabilitasi dan merekonstruksi 213 sekolah SD/MI, SMP/MTs yang tersebar di Jawa Tengah dan Yogyakarta pasca Gempa. Terakhir adalah penandatanganan perjanjian *debt swap* pada Juni 2008 yang menyepakati dilaksanakannya program *debt swap* bernilai 25 juta euro yang akan dimanfaatkan untuk memberantas tiga jenis penyakit, yakni HIV/AIDS, malaria dan TBC.

Untuk pertama kalinya, Indonesia mencoba opsi *debt swap* yang ditawarkan Jerman pada awal tahun 2002, dengan mengkonversi utang luar negerinya kepada proyek-proyek tertentu, bahkan melanjutkannya hingga mencapai lima tahap pengalihan utang yang meliputi berbagai bidang. Padahal, secara kuantitas, pola *debt swap* yang ditawarkan Jerman ini tidak terlalu mengurangi beban utang luar negeri karena hanya 0,04 persen dari total kewajiban, dan kurang dari 1% dari total utang yang dijadwalkan kembali. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai latar belakang penerimaan Indonesia terhadap tawaran pengalihan utang dari pemerintah Jerman. Secara lebih spesifik, penelitian ini akan membahas mengenai *debt swap* ketiga, menitikberatkan pada sisi diplomasi restrukturisasi utang dibidang lingkungan, mengingat terdapat korelasi antara beban utang luar negeri Indonesia, dengan kondisi lingkungannya, yang akan dielaborasi lebih lanjut di bab selanjutnya.

²⁶ ____, *RI-Jerman Sepakati Debt Swap Utang Dengan Program Kesehatan*, edisi 23 juni 2008 diakses dari <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=7&id=1033> pada tanggal 15 Agustus 2009 pukul 1.00 WIB

1.2. Rumusan Permasalahan

Dari paparan di atas, dapat dilihat bahwa mekanisme *debt swap* adalah sebuah anomali dalam sejarah restrukturisasi baban utang luar negeri Indonesia, terutama dengan melihat dua tren: Pertama, Indonesia selalu berusaha menghindari mekanisme keringanan utang yang ditawarkan ; dan kedua, jumlah utang yang dialihkan melalui program *debt swap* ini relatif kecil jika dibandingkan dengan total keseluruhan utang Indonesia. Oleh karenanya, penelitian ini akan berusaha melihat: **“Faktor-faktor apa yang mendasari keputusan Indonesia untuk menerima pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang ditawarkan Jerman tahun 2006?”**

1.3. Tinjauan Pustaka

Penelitian ilmiah mengenai utang luar negeri terkait dengan isu konversi utang sudah pernah dibuat sebelumnya oleh mahasiswa Hubungan Internasional Universitas Indonesia, yakni Gita Loka Murti. Gita membuat skripsi yang berjudul “Penawaran Pengalihan Utang Indonesia oleh Jerman pada Tahun 2000” Dalam skripsi tersebut, Gita berusaha menjelaskan faktor apa yang menyebabkan Jerman memberikan tawaran pengalihan utang secara umum kepada Indonesia. Pada kesimpulannya, Gita mengemukakan bahwa pertimbangan Jerman untuk memberikan tawaran pengalihan utang tersebut didasarkan kepada kepentingan nasional Jerman sebagai faktor internal, serta kondisi objektif Indonesia dan adanya prinsip dan peraturan dalam Paris Club sebagai faktor eksternal.

Adapun yang membedakan antara penelitian penulis dengan penelitian yang dibuat oleh Gita terletak pada aktor, isu dan waktu yang diambil. Penelitian yang dibuat oleh penulis akan menganalisa mengenai faktor apa yang mendasari keputusan Indonesia terkait konversi utang dalam bidang lingkungan yang disepakati pada tahun 2006. Walaupun demikian, penelitian Gita dapat menjadi dasar bagi penelitian penulis yakni mengenai latar belakang ditawarkannya konversi utang luar negeri tersebut yang sedikit banyak akan mempengaruhi keputusan Indonesia terhadap proses restrukturisasi utang luar negeri Indonesia.

Ketika membicarakan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan Indonesia untuk menerima tawaran konversi utang dalam bidang

lingkungan, penulis merasa perlu untuk melihat terlebih dahulu bagaimana orientasi kebijakan luar negeri Jerman kepada Indonesia secara umum yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Tinjauan ini penting untuk mengetahui bagaimanakah sisi historis hubungan luar negeri Jerman dan Indonesia dan bagaimanakah kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Jerman kemudian diimplementasikan dalam beberapa kasus, terutama yang berhubungan dengan isu ekonomi.

Menurut Damien Kingsbury, dalam era globalisasi, orientasi kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif kemudian menunjukkan prioritasasi dalam beberapa bidang, terutama dalam bidang ekonomi. Oleh karena itu, meskipun politik luar negeri Indonesia tetap ditujukan untuk menjaga kekuatan wilayah Indonesia, persatuan bangsa serta stabilitas nasional, namun politik luar negeri Indonesia perlu terus diabdikan untuk menunjang kesejahteraan umum dan pemulihan total ekonomi nasional. Dalam hal ini, hubungan Indonesia dengan negara-negara donor Barat menjadi dekat mengingat negara-negara Barat memiliki kekuatan ekonomi yang kuat dan merupakan mitra yang strategis dalam perdagangan dan investasi²⁷. Kebijakan luar negeri di bidang ekonomi ini perlu dilakukan dalam bidang politik maupun ekonomi, tanpa mengabaikan stabilitas keamanan, sosial dan budaya yang diarahkan untuk menunjang prioritas pembangunan nasional dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sedangkan di sisi lain, menurut George Koopmann, pemerintahan baru Jerman di bawah Koalisi Partai Sosial Demokrat dan Partai Hijau (Gruene) menganggap penting perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia, khususnya kondisi pemerintah pasca-reformasi yang mengedepankan perbaikan demokratisasi, masalah hak-hak asasi manusia dan lingkungan²⁸. Komitmen Jerman untuk menjembatani kesenjangan kondisi ekonomi dunia kemudian diimplementasikan dalam kebijakan luar negerinya yang berorientasi kepada *global welfare*²⁹. Oleh karena itulah Jerman melakukan kegiatan perdagangan dengan negara maju dan pemberian pinjaman biasa kepada negara-negara

²⁷ Damien Kingsbury, *The Politics of Indonesia*, 2nd edition. Oxford University Press, 2002. hlm. 36-38

²⁸ George Koopmann. *German Foreign Economic Policy in the Age of Globalisation*. HWWA-Diskussionspapier. (HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung: Hamburg, 2002)

²⁹ Ibid.

berkembang secara berimbang. Insentif ekonomi yang diberikan Jerman adalah dalam bentuk keringanan utang (*debt relief*) kepada negara-negara yang mengalami musibah atau bencana alam skala besar; atau negara miskin di dunia yang terlilit utang amat besar (*HIPC-Highly Indebted Poor Countries*). 95% dari pemberian keringanan utang tersebut berupa penghapusan utang dan hanya 5% sisanya adalah proyek pengalihan utang. Masuk ke dalam ranah yang lebih spesifik, Jermanlah yang pertama kali menggagas munculnya konsep *debt relief* bagi negara-negara berkembang.

Alfred Herhausen menyatakan bahwa jika suatu negara memiliki jumlah utang yang sangat besar, maka hal tersebut akan membahayakan kemampuan negara tersebut untuk memulihkan kondisinya yang pada akhirnya akan juga merugikan negara kreditor³⁰. Seringkali terjadi, negara debitor yang dihadapkan pada kewajiban untuk membayar utang yang besar terpaksa mengalihkan sumber daya yang dapat digunakan untuk pemulihan ekonominya kepada pembayaran utang. Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan besarnya utang, kreditor dapat membantu debitor dengan memberikan pinjaman baru atau pengurangan utang. Herhausen juga berpendapat bahwa pengurangan utang akan menguntungkan kreditor dengan meningkatkan insentif bagi debitor untuk memperbaiki kondisi dalam negerinya, melalui peningkatan kepercayaan investor dalam dan luar negeri yang pada akhirnya juga akan menguntungkan kreditor. Hal inilah yang biasanya menjadi pertimbangan negara pemberi utang untuk menawarkan restrukturisasi utang, termasuk didalamnya tawaran *debt cancellation*, *debt moratorium*, dan *debt swap*. Dimana opsi-opsi tersebut adalah opsi yang sempat muncul dalam alternatif restrukturisasi utang luar negeri Indonesia.

Dalam kasus pinjaman bilateral Jerman dan Indonesia, dimana terdapat kepentingan nasional Jerman untuk meringankan beban utang Indonesia. Jerman melihat Indonesia sebagai pasar yang potensial dan lahan investasi yang menguntungkan. Jerman pun menganggap Indonesia sebagai negara mitra

³⁰ Dr. Alfred Herhausen, "New Ways in Approaching the Debt Crisis" dalam Bodanowics-Binderst, *Solving the Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*, (NY: Harper and Row, 1989) hlm 41-48

prioritas, dimana Indonesia memegang posisi yang penting tidak hanya secara ekonomi, tapi juga politik, sosial, dan ekologis³¹.

Literatur yang membahas gagasan konversi utang secara lebih spesifik adalah Thomas Lovejoy dan mnegarahkannya kepada faktor lingkungan, dan melahirkan sebuah mekanisme finansial yang dikenal dengan *Debt for Nature Swap*. Pengalihan utang dibidang lingkungan ini merupakan salah satu peralatan finansial untuk memobilisasi pendanaan domestik demi mendukung kegiatan konservasi atau dapat dikatakan sebagai penghapusan utang luar negeri dengan cara menukarnya dengan komitmen untuk memobilisasi sumberdaya keuangan domestik untuk mendukung kegiatan pelestarian alam³². Pengalihan utang di bidang lingkungan yang dilakukan secara bilateral ini, dilakukan antara dua pemerintah dimana negara kreditor menghapuskan utang bilateral dengan pertukaran berupa komitmen lingkungan negara pengutang. Pada saat terjadi krisis dan jumlah utang negara Amerika Latin membengkak, ditambah lagi dengan berkurangnya kemampuan negara-negara ini untuk melestarikan lingkungan karena keterbatasan anggaran, muncul program ini sebagai solusi bagi kedua permasalahan³³.

Meliputi aspek yang sama namun dengan cara pandang yang berbeda, Dana R. Visser³⁴, melihat contoh kasus di Argentina dan Bolivia, dimana mekanisme konversi utang luar negeri untuk lingkungan hidup tidak berpengaruh terhadap pengembangan kebijakan lingkungan yang sesuai dengan manajemen pengelolaan sumber daya alam yang demokratis, dan tidak menjawab masalah kualitas hidup masyarakat lokal. Pengalihan utang untuk proyek lingkungan hanya bentuk kekuatan politik kreditor dan dominasi ekonomi terhadap negara debitor termasuk pengembangan model komersialisasi seluruh aspek kehidupan. Pengalihan utang untuk proyek lingkungan mengharuskan negara debitor

³¹ Kepentingan Jerman terhadap Indonesia secara umum dapat dikategorisasikan menjadi dua hal: (1) *general interest*, yakni kepentingan ekonomi, dan (2) *specific interest*, berupaka keinginan Jerman untuk terus memiliki hubungan ekonomi dan politik yang baik dengan Indonesia agar dapat menunjang dan meningkatkan kerjasama ekonomi dan politik antara kedua negara. Elaborasi lebih lanjut lihat Gita Loka Murti, *Penawaran Pengalihan Utang Indonesia oleh Jerman pada tahun 2000*. (Skripsi Mahasiswa S1 Reguler Departemen Ilmu hubungan Internasional Universitas Indonesia, 2002)

³² Dana R. Visser, Guillermo A. Mendoza. 1994. "Debt-for-Nature Swaps in Latin America." *Journal of Forestry* 92(6):13-14

³³ Ibid. hlm. 15

³⁴ Ibid. Hlm. 16

mengalokasikan sumberdaya keuangan ke dalam proyek-proyek konservasi tanpa partisipasi masyarakat. Kedaulatan masyarakat lokal atau keadaan sosial di dalam “kawasan konservasi” tidak menjadi pertimbangan. Proyek-proyek didesain hanya untuk riest dan eksploitasi sumber daya alam ketimbang konservasi yang sebenarnya. Dalam hal pengalihan utang untuk proyek lingkungan tidak menggambarkan masuknya uang baru ke dalam negeri, namun hanya semata-mata ilusi pengurangan utang luar negeri dan penanggulangan krisis lingkungan hidup. Pengalihan utang untuk proyek lingkungan tidak mempertimbangkan kedaulatan negara debitor dalam memutuskan proyek mana yang akan didanai. Hal ini kemudian dinilai tidak demokratis dan membuat partisipasi masyarakat lokal menjadi terbatas di tingkat pengambilan keputusan

Dari tinjauan pustaka di atas dapat dilihat bahwa hubungan bilateral Jerman dan Indonesia selama ini erat baik dalam bidang politik maupun ekonomi. Posisi Jerman yang signifikan bagi Indonesia dan sebaliknya, tentu mempengaruhi keputusan Indonesia dalam dinamika hubungannya dengan Jerman. Selain itu, utang luar negeri sebagai salah satu objek hubungan luar negeri antara kedua negara pun memiliki peranan yang signifikan. Berbagai literatur menyatakan bahwa kebijakan restrukturisasi utang memang sesuatu yang wajar dan penting untuk mencari alternatif keringanan utang bagi kedua negara. Meski demikian, analisa dampak positif dan negatif dari pengalihan utang dalam bidang lingkungan ini diyakini menjadi pertimbangan yang mempengaruhi keputusan Indonesia. Berbagai sumber-sumber di atas akhirnya semakin memperkuat asumsi penulis akan adanya analisa kepentingan Indonesia tercermin dalam keputusan untuk menerima tawaran pengalihan utang dalam bidang lingkungan pada tahun 2006 yang diajukan Jerman ini. Hal inilah yang akan diteliti lebih lanjut oleh penulis dalam penelitian ini.

1.4. Kerangka Teori

Dalam melihat alasan Indonesia menerima pengalihan utang dibidang lingkungan yang ditawarkan Jerman ini, terdapat dua konsep besar yang perlu dipahami sebagai awal penelitian ini. Konsep-konsep tersebut adalah konsep pinjaman/utang luar negeri dan konsep pilihan rasional.

Adapun bantuan luar negeri didefinisikan sebagai aliran modal yang: (a) tidak didorong oleh tujuan pencarian keuntungan, dan (b) diberikan kepada negara penerima atau dipinjamkan dengan syarat yang lebih ringan daripada yang berlaku dalam pasar internasional.³⁵ Dari definisi di atas, maka ada dua bentuk bantuan luar negeri, yaitu pemberian/hibah (*grant*) dan pinjaman luar negeri (*loan*) yang diberikan oleh negara-negara maju ataupun oleh organisasi internasional yang khusus didirikan untuk memberikan aliran modal seperti itu, seperti Paris Club, Bank Dunia, *International Monetary Fund* (IMF), *Asian Development Bank* (ADB), dsb.³⁶

Paris Club mendefinisikan utang luar negeri sebagai dana yang dipinjamkan kepada entitas publik dan swasta yang berkedudukan di suatu negara oleh entitas publik atau swasta negara lain. Walau demikian, untuk keperluan praktis, semua utang yang menggunakan mata uang asing dianggap sebagai utang luar negeri³⁷. Dari segi persyaratan pinjaman, pinjaman luar negeri terdiri atas:

- Pinjaman lunak (*consessional loan*)

Merupakan pinjaman yang berasal dari lembaga multilateral maupun negara bilateral yang dananya berasal dari iuran anggota (untuk multilateral) atau dari anggaran negara yang bersangkutan (untuk bilateral) dan ditujukan untuk meningkatkan pembangunan. Oleh karena itu, tingkat bunganya rendah (maksimum 3,5%), jangka waktu pengembalian 25 tahun atau lebih dan masa tenggang (*grace period*) cukup panjang (sekurang-kurangnya 7 tahun). Selain itu biasanya pinjaman lunak mengandung hibah (*grant element*) sekurang-kurangnya 35% dari total pinjaman. ODA (*official development assistance*) termasuk dalam jenis pinjaman ini. Definisi ODA dirumuskan sebagai bantuan pembangunan yang secara resmi terdiri dari dana yang disediakan oleh pemerintah atas persyaratan konsesional terutama untuk meningkatkan perkembangan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara yang sedang berkembang³⁸.

³⁵ *Ibid*, hlm. 19

³⁶ *Ibid*

³⁷ <http://clubdeparis.org/en/presentation.php?BATCH=BO2WPO2> yang diakses pada tanggal 17 maret 2010, pukul 18.30

³⁸ Zulkarnain Djamin, *Sumber Luar Negeri Bagi pembangunan Indonesia, Sejak IGGI hingga CGI serta Permasalahannya*, (Jakarta: UIP, 1995), hal: 5

- Pinjaman setengah lunak (*semi-concessional loan*)

Pinjaman setengah lunak merupakan pinjaman yang memiliki persyaratan pinjaman yang sebagian lunak dan sebagian lagi komersil. Bentuk pinjaman yang termasuk kategori ini adalah fasilitas kredit ekspor dan *Purchasing and Installment Sales Agreement (PISA)*.

- Pinjaman Komersial (*commercial loan*)

Pinjaman komersial merupakan pinjaman yang bersumber dari Bank/Lembaga Keuangan dengan persyaratan (seperti tingkat bunga) yang berlaku di pasar internasional pada umumnya.

Selain dari segi persyaratan pinjaman, pinjaman luar negeri juga dapat digolongkan berdasarkan sumber dana pinjaman, sebagai berikut³⁹:

- Pinjaman dari lembaga internasional (multilateral)

Pinjaman ini berasal dari badan-badan internasional seperti Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Pada dasarnya pinjaman ini bersyarat ringan atau campuran

- Pinjaman bilateral, biasanya berasal dari negara-negara kreditor

Seperti halnya pinjaman multilateral, pinjaman ini biasanya berupa pinjaman lunak atau campuran.

Sedangkan dari segi status penerima pinjaman, pinjaman luar negeri terdiri atas⁴⁰:

- Pinjaman pemerintah (utang publik). Peminjaman yang dilakukan oleh pemerintah atau institusi yang diberi wewenang oleh pemerintah. Pinjaman swasta yang dijamin oleh pemerintah juga termasuk dalam kategori ini.
- Pinjaman swasta (utang swasta). Peminjaman yang dilakukan oleh institusi-institusi swasta.

Tulisan ini akan lebih memusatkan perhatian pada pinjaman/utang luar negeri yang berupa pinjaman lunak, berjenis bilateral dan dipinjam oleh pemerintah karena pengalihan utang luar negeri Indonesia oleh Jerman adalah jenis utang luar negeri bilateral dan berbentuk ODA.

³⁹ *Ibid.* hlm 6

⁴⁰ *Ibid.*

Konsep selanjutnya adalah konsep pilihan rasional (*rational choice*). Secara umum, konsep pilihan rasional ini percaya bahwa manusia, ataupun negara jika menganalisa unit yang lebih besar, adalah entitas rasional yang akan bertindak secara purposif dan intensional⁴¹. Tindakan manusia itu, dipandu oleh preferensi yang hierarkis sifatnya dan juga bersifat rasional, dalam arti 1) dalam memilih tindakan, aktor membuat kalkulasi keuntungan (*utilities*) dan preferensi, 2) aktor juga menghitung setiap *cost* tindakan yang diambil, dan 3) aktor berupaya memaksimalkan keuntungan dalam pilihan tertentu.⁴²

Rasional diartikan sebagai kekonsistenan untuk mencari kondisi yang paling menguntungkan dari berbagai batasan-batasan yang ada, dengan berasumsi bahwa manusia bersifat pragmatis; berorientasi tujuan dan beraktifitas karena diarahkan oleh sebuah tujuan tertentu. Tujuan tersebut dirumuskan secara rasional, yaitu perumusan dan perhitungan yang menguntungkan baik secara ekonomis, politis atau yang lain dan perumusan ini dilaksanakan secara konsisten. Konsisten disini diartikan sebagai kekonsistenan secara prinsipil untuk memilih pilihan yang menguntungkan secara optimal.

Pada dasarnya, dengan menggunakan basis pilihan rasional, pembuat keputusan, termasuk didalamnya negara, akan mengambil sebuah keputusan dari berbagai alternatif yang ada, dan bertindak berdasarkan keuntungan-keuntungan tertentu, khususnya keuntungan ekonomis yang strategis. Dengan kata lain, alasan dari pengambilan keputusan itu adalah karena konsekuensi logis dari alternatif itu adalah konsekuensi yang paling menguntungkan dilihat dari nilai pembuat keputusan yang telah diurutkan sebelumnya. Akhirnya kondisi paling menguntungkan yang dilihat dari berbagai batasan dan limitasi yang ada ini akan secara konsisten dilakukan oleh pembuat keputusan, karena pembuat keputusan itu rasional.

Unit analisa dari teori ini adalah aksi kebijakan pemerintah yang dilihat sebagai sebuah pilihan. Dalam hal ini, pemerintahan dan negara dilihat sebagai satu unit tunggal yang *rigid* dan rasional yang akan mendasarkan pembuatan

⁴¹ John Scott, *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*, (Sage Publications, 2000) halaman 2

⁴² Hubertus ubur, "Masalah trafficking anak untuk menjadi pekerja rumah tangga: penjelasan teori fungsionalis dan teori pilihan rasional," *atma nan jaya*, tahun XX no.2 juli-des 2005

pilihan berdasarkan rasionalitasnya. Kebijakan dari pemerintah yang dianggap tunggal tersebut muncul sebagai respon atas masalah yang ada : ancaman dan kesempatan yang ada mendorong negara untuk bertindak dan merumuskan kebijakan.

Dalam menjelaskan mengenai *outcome* (hasil) dari proses perumusan kebijakan luar negeri, ada tiga pendekatan yang dapat digunakan, menurut Graham T. Allison. Ketiga pendekatan tersebut adalah: (a) *rational-actor model*, (b) *organizational-process model* dan (c) *bureaucratic-politics model*.⁴³ Adapun penelitian ini akan fokus pada pendekatan yang pertama karena pendekatan ini yang paling cocok untuk menganalisa kebijakan yang bersifat terpusat, dimana negara berada dalam kondisi krisis, dan kebijakan dibuat oleh pemerintah yang *high-level*.⁴⁴

Rasionalitas itu sendiri merujuk kepada sebuah pilihan yang konsisten dan *value-maximizing* di antara berbagai batasan.⁴⁵ Sementara itu, asumsi utama dari pendekatan *rational choice* adalah bahwa yang mengambil keputusan adalah sebuah negara secara uniter (melalui pemerintahnya). Kebijakan yang dihasilkannya pun merupakan solusi yang telah diperhitungkan (*calculated solution*) untuk mengatasi sebuah masalah strategis tertentu.⁴⁶ Dalam setiap kebijakan itu pula, dapat terlihat tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah negara tersebut dan bagaimana kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang beralasan (*reasonable*), untuk mencapai tujuan nasional.⁴⁷ Sebagai tambahan, Harsanyi mencatat bahwa perbuatan seseorang yang rasional dapat dijelaskan dari tujuan yang ingin dicapainya.⁴⁸

Model *rational-actor* ini, dalam analisisnya, memberikan kesempatan bagi analis untuk “duduk di kursi” pembuat kebijakan (pemerintah) pada saat kebijakan tersebut dibuat. Peneliti akan menjadi pembuat kebijakan itu sendiri, menganalisa secara rasional pilihan mana yang paling menguntungkan dan

⁴³ James E. Dougherty dan Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (4th ed.), (New York: Longman, 1997), hlm. 465

⁴⁴ Graham T. Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston : Little, Brown Company, 1971), hlm. 9

⁴⁵ *Ibid.* hlm.30

⁴⁶ *Ibid.*, hlm.13

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ John Harsanyi, “Some Social Science Implications of a New Approach to Game Theory” dalam Graham T. Allison, *Ibid*

memberikan pemahaman subyektif mengenai suatu kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh pemerintah. Adapun konsepsi-konsepsi dasar dari *rational-actor model* adalah⁴⁹:

1. **Tujuan:** Tujuan yang ingin dicapai melalui sebuah kebijakan luar negeri tertentu menjadi poin pertimbangan yang sangat penting dalam perumusan kebijakan luar negeri karena kebijakan luar negeri pada dasarnya merupakan *means* (cara) untuk mencapai tujuan/kepentingan nasional (*national interest*). Alternatif dan konsekuensi dari setiap pengambilan alternatif juga akan diurut berdasarkan alternatif dan konsekuensi mana yang akan lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan/kepentingan nasional tersebut.

Definisi kepentingan nasional yang digunakan di sini adalah yang diberikan oleh Joseph Frankel. Frankel mendefinisikan kepentingan nasional (*national interest*) sebagai tujuan umum dan berkelanjutan yang memicu aksi Negara (*the general and continuing ends for which the nation acts*). Konsep ini juga bisa dipandang secara sederhana sebagai apa-apa yang penting bagi Negara dan memicu upaya untuk mencapainya. Frankel menyebutkan ada beberapa kriteria sehingga sebuah tujuan bisa dipandang sebagai tujuan nasional, yaitu sifatnya yang nonspesifik, ada tingkat kontinuitas tertentu, dan memiliki hubungan dengan aksi politik. Sifat nonspesifik ditunjukkan dengan sifat dari tujuan tersebut yang berada dalam tataran abstraksi, sehingga tidak secara langsung merujuk pada aksi pencapaian. Sebagai contoh, restrukturisasi utang adalah merupakan kepentingan Negara untuk menjaga kapasitas ekonomi teritorial, dimana melakukan pengalihan utang dalam bidang lingkungan dipandang sebagai cara mencapainya. Sifat kontinyu, sementara itu, merujuk pada sifat kepentingan itu yang bertahan untuk jangka waktu tertentu, dan memiliki hubungan dengan aksi politik bisa terjadi dalam wujud memicu aksi politik, pembentukannya dipengaruhi aksi politik, dan lain-lain⁵⁰.

Di sisi lain, K. J. Holsti memandang kepentingan nasional suatu Negara, berdasarkan *sense of urgency*-nya, bisa diklasifikasikan menjadi tiga. Ini

⁴⁹ Graham T. Allison, *op cit* hlm. 29-30

⁵⁰ Disarikan dari Joseph Frankel, *International Relations In A Changing World, New Edition* (Oxford: Oxford University Press, 1988), hal. 93

dilakukan berdasarkan pandangan bahwa kepentingan yang satu seringkali dirasakan lebih penting dari yang lain dan bahwa pemerintah seringkali berusaha mengejar banyak kepentingan secara simultan. Yang pertama adalah *core objectives*. Bentuk kepentingan nasional ini sifatnya vital bagi Negara dimana jika tidak ada akan mengancam kelangsungan atau keberadaan Negara secara keseluruhan. Secara ekonomi, *core objectives* terjadi dalam bentuk pencapaian kesejahteraan bagi warga negara dalam wujud pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk didalamnya pengusahaan keringanan utang. Klasifikasi kedua adalah *middle-range objectives*, yang memiliki tingkat urgensi menengah dan tidak secara langsung mengarah pada kebutuhan dasar masyarakat. Di sini tidak ada nilai yang terlalu fundamental untuk dipertaruhkan, selain juga kegagalan dalam mencapainya tidak akan berimplikasi pada bencana. Kepentingan yang masuk kategori ini misalnya menciptakan citra positif di tingkat internasional dan membentuk institusi untuk dominasi regional. Kategori ketiga, *long-term goal*, sebuah bentuk yang sangat abstrak sehingga bisa dikatakan tidak terbatas. Kategori ini (sering dipandang sebagai kepentingan jangka panjang) berada dalam ranah pilihan daripada kebutuhan. Contoh *interest* dalam kategori ini adalah penciptaan tata dunia baru.⁵¹

Dalam konteks Indonesia, akumulasi utang-utang pembangunan sejak era orde lama hingga saat ini, ditambah lagi dengan adanya krisis ekonomi tahun 1997, telah menjadi pemicu peningkatan rasio utang luar negeri Indonesia. Melihat sebagian besar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) justru dialokasikan untuk pembayaran utang, serta melihat bahwa proses pembangunan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat terganggu akibat rasio utang yang besar, hal tersebut kemudian menghasilkan kepentingan baru bagi pemerintah Indonesia, yaitu kebutuhan untuk merestrukturisasi utang luar negeri Indonesia. Restrukturisasi utang dipandang sebagai kepentingan nasional karena memenuhi tiga kriteria yang disebutkan oleh Frankel. Kepentingan ini sifatnya nonspesifik, dimana ia merupakan awal dalam mengambil tindakan berikutnya (sehingga kepentingan dapat terwujud). Kedua, rekonstruksi ini memiliki tingkat kontinuitas dimana ia bisa berlangsung dalam kisaran waktu tertentu, sehingga bukan proses

⁵¹ Disarikan dari K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis, 5th Edition* (New Jersey: Prentice Hall, 1988), hal. 122-135

yang instan terjadi. Ketiga, karena kepentingan ini memicu aksi politik selanjutnya. Ini terwujud misalnya dalam munculnya tekanan dari elemen-elemen masyarakat agar pemerintah bertindak lebih cepat, atau sesuai konteks bahasan skripsi, berujung pada keputusan untuk menerima tawaran pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang diberikan oleh Pemerintah Jerman.

Sementara itu dalam konteks *sense of urgency*, kepentingan untuk merestrukturisasi utang-utang ini bisa digolongkan ke dalam *core objectives*, mengingat sifatnya yang mengarah langsung pada penciptaan perbaikan kondisi ekonomi negara yang diharapkan berimbas pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, restrukturisasi utang bisa dipandang sebagai kepentingan jangka pendek pemerintah.

Sebenarnya, kepentingan untuk melakukan restrukturisasi utang juga bisa berdampak secara menengah dan jangka panjang. Proses negosiasi utang bukanlah hal yang instan, harus terjadi secara kontinyu dan dalam jangka waktu tertentu. Karena itulah, penulis melakukan pembatasan dimana restrukturisasi utang yang dimaksud hanya akan melihat kasus pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang diberikan oleh Pemerintah Jerman pada tahun 2006.

2. **Alternatif:** Pemerintah akan memilih di antara berbagai alternatif yang tersedia dalam sebuah situasi tertentu. Tidak akan hanya ada satu pilihan dalam perumusan kebijakan. Dalam penelitian ini, penulis mengidentifikasi tiga pilihan yang muncul untuk proses restrukturisasi utang Indonesia, yakni *debt forgiveness* atau pembatalan sejumlah utang luar negeri Indonesia, *debt moratorium* (penundaan jatuh tempo pembayaran utang luar negeri Indonesia), dan *debt swap* (pengalihan utang kepada proyek-proyek tertentu), yang secara lebih spesifik diarahkan kepada bidang lingkungan.

Menurut Aleksius Jemadu, diplomasi ekonomi dalam upaya restrukturisasi utang luar negeri harus mengedepankan kepentingan nasional. Kepentingan nasional dalam bidang ekonomi ini dapat tercapai jika Indonesia secara aktif melakukan upaya-upaya terkait dengan utang, yaitu⁵²:

1. Penghapusan utang luar negeri (*debt cancellation*)

⁵² Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Graha Ilmu, 2008), hlm 273

2. Penjadwalan ulang utang luar negeri (*debt rescheduling*)
3. Pengalihan utang luar negeri (*debt swap/conversion*)

Karena upaya-upaya tersebut, semua bertujuan untuk mencapai peningkatan ekonomi secara umum, serta membantu proses restrukturisasi utang secara khusus, maka dalam penelitian ini, upaya-upaya tersebut akan dijadikan sebagai alternatif pilihan yang akan dianalisa secara rasional.

3. **Konsekuensi:** Dalam setiap kebijakan yang diambil akan ada konsekuensi yang mengikutinya. Konsekuensi yang mengandung risiko paling kecil serta mengarah pada tujuan nasional akan lebih besar kemungkinannya untuk dipilih.

Dalam menganalisa opsi-opsi dalam upaya melakukan restrukturisasi utang, terutama bagi negara berkembang seperti Indonesia, menurut Sri Hartati Samhadi harus ditelaah dua hal utama⁵³: (1) sejauh mana visibilitas dari berbagai alternatif yang ada, dan (2) seberapa besar signifikansi opsi tersebut dalam bidang ekonomi di masa sekarang dan masa mendatang.

Jika diimplementasikan dalam skripsi ini, maka visibilitas akan dilihat dari *syarat serta aturan* dalam setiap pilihan, dalam hal ini prinsip-prinsip yang terkandung di dalam institusi utang terkait. Harus dilihat apakah prinsip utang yang ada sejalan atau justru berlawanan dengan tujuan restrukturisasi utang, serta apakah aturan yang ada mengakomodasi atau justru membatasi pilihan-pilihan yang dipertimbangkan. Hal ini kemudian dibandingkan dengan teori rezim dari Antony J. Dolman untuk melihat apakah aturan yang ada merupakan rezim yang tepat untuk mengatasi isu utang luar negeri. Dolman mendefinisikan rezim sebagai peraturan dan persetujuan administratif, bersama dengan sekumpulan institusi, formal maupun informal, untuk implementasi dan penegakan peraturan dan persetujuan tersebut⁵⁴. Rezim internasional terdiri dari peraturan yang disetujui bersama oleh sejumlah negara untuk mengatur masalah yang menjadi perhatian bersama. Rezim internasional dapat berwujud dalam berbagai bentuk:

⁵³ Sri Hartati Samhadi, "Perlu Keberanian Memutus Ketergantungan Utang", *Kompas*, Jumat, 3 Juli 2009, diakses dari <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/07/03/05213771/perlu.keberanian.memutus.ketergantungan> 9 Mei 2010 pukul 05:21 WIB

⁵⁴ Antony J. Dolman, *Resources, Regimes, World Order*, (NY: Fergamon Press Office, 1981) hal 9-15

rezim tersebut dapat terbentuk melalui persetujuan formal antar negara atau dapat berupa persetujuan-persetujuan yang implisit, rezim juga dapat sangat sentralistik atau desentralistik; serta stabil atau tidak stabil⁵⁵. Jika suatu rezim ditetapkan berdasarkan kepentingan bersama, dengan kontribusi dan peran yang dimainkan oleh seluruh anggota rezim secara seimbang, serta dibangun dan ditaati oleh setiap anggota tanpa kecuali sehingga mandatnya berasal dari negara-negara anggota tersebut dan memiliki kekuatan untuk memaksakan hal yang sudah disepakati kepada anggota dengan suatu mekanisme “*enforcement*” yang berkharisma, maka rezim tersebut mendekati bentuk rezim ideal⁵⁶.

Sedangkan seberapa besar signifikansi opsi-opsi restrukturisasi tersebut dalam bidang ekonomi di masa sekarang dan masa mendatang dapat dianalisa dengan konsep *creditworthiness*, dimana kondisi ideal restrukturisasi utang adalah saat *creditworthiness* negara debitor meningkat⁵⁷. *Creditworthiness* adalah kondisi dimana debitor pantas diberikan pinjaman dan mampu membayar pinjaman tersebut atau kemampuan untuk membayar utang luar negeri yang baru dengan tingkat bunga pasar selama jangka panjang⁵⁸. Perhitungan *creditworthiness* menjadi penting karena aspek ini mampu melihat kapasitas dan sustainabilitas ekonomi dimasa datang. *Creditworthiness* ini mencakup indikator-indikator makroekonomi, seperti jumlah utang luar negeri, DSR, total stok utang dibandingkan dengan jumlah ekspor, pendapatan per kapita, dan lain sebagainya⁵⁹. Karena tujuan utama dari kebijakan restrukturisasi utang adalah keringanan beban utang luar negeri Indonesia, maka dampak dalam bidang ekonomi untuk masa sekarang yang akan dianalisa dipersempit sebagai *jumlah utang yang dapat berkurang*, karena jumlah inilah yang menentukan berat tidaknya beban utang

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ James D Robinson III dan Andrew H. Bartels, “Comprehensive Approaches for Solving the Debt Crisis”, dalam Christine A dan Bogdanowicz-Bindert, *Solving the Global Debt Crisis: Strategies and Controversies by Ky Stakeholders*, (New York: Harper and Row, 1989), hlm 179-204

⁵⁸ “IDA eligibility, Terms and Graduation Policies” *International Development Association*, Janury 2001, hal 3

⁵⁹ Contoh pertimbangan *creditworthiness* adalah utang/GDP, DSR, tingkat bunga/ekspor, skala ekonomi (*economic scale*) suatu negara, sumber daya manusia (*human capital*), sumber daya alam (*resources endowment*), potensi pertumbuhan ekonomi, serta kapasitas pembayaran utang untuk jangka menengah dan panjang. Jika utang/GDP, DSR, jumlah utang dan lain-lain tinggi maka *creditworthiness* rendah, dan sebagainya. Dikutip dari “IDA Eligibility, Terms and Graduation Policies”, *ibid*.

luar negeri suatu negara. Sedangkan dampak dalam bidang ekonomi untuk masa mendatang akan melihat bagaimana dampaknya bagi *peringkat utang* Indonesia, karena kontinuitas pinjaman luar negeri akan ditentukan dari peringkat utang suatu negara. Kedua hal ini penting karena dua variabel itulah yang paling esensial dalam menentukan kondisi neraca pembayaran, baik sekarang maupun di masa depan⁶⁰, sebagai akibat dari diimplementasikannya pilihan-pilihan yang ada.

Bagi Indonesia, setidaknya terdapat dua faktor utama untuk memilih opsi restrukturisasi utang luar negeri mana yang akan diambil. Pertama, seberapa mungkin mekanisme yang ada mampu membantu proses restrukturisasi utang luar negeri Indonesia. Dengan kata lain, semakin mudah suatu alternatif dapat dilaksanakan, maka semakin besar kemungkinan opsi tersebut diambil oleh pemerintah. Kedua, seberapa besar jumlah utang yang direstrukturisasi menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan. Semakin besar jumlah keringanan yang didapatkan, semakin besar kemungkinan opsi tersebut diambil oleh Pemerintah. Hal yang turut menjadi pertimbangan juga apakah opsi yang diambil menimbulkan dampak positif/negatif bagi perekonomian. Jika opsi tersebut memberi pengaruh positif terhadap peningkatan ekonomi, maka kemungkinan opsi restrukturisasi tersebut diambil juga semakin besar. Sedangkan semakin besar kerugian yang harus ditanggung (*economic cost*) maka opsi tersebut akan semakin tidak mungkin untuk diambil.

4. **Pilihan:** Pilihan rasional, secara sederhana merupakan proses memilih alternatif yang mana konsekuensinya paling sesuai dengan rasional pembuat kebijakan; mampu mengakomodasi kepentingan sebanyak mungkin dengan tingkat ketercapaian yang tinggi.

Dari hasil perbandingan tingkat visibilitas alternatif yang ada serta seberapa besar signifikansi opsi tersebut dalam bidang ekonomi, maka akan dilihat opsi mana yang paling menguntungkan untuk diambil. Kerangka pemikiran pilihan rasional tersebut di atas akan digunakan untuk menganalisa alasan diterimanya tawaran pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang diberikan Jerman kepada Indonesia.

⁶⁰ Ibid.

Dari paparan kerangka teori tersebut diatas, dalam pembahasan dan analisa skripsi ini, maka penulis akan membandingkan opsi-opsi rasional yang terkait dengan proses restrukturisasi utang luar negeri Indonesia, yaitu: a) penghapusan utang, b) penjadwalan kembali atau penundaan utang, dan c) pengalihan utang, secara lebih spesifik pengalihan utang dibidang lingkungan untuk melihat opsi mana yang paling menguntungkan untuk dipilih.

1.5. Operasionalisasi Konsep

Variabel Independen	Indikator
Ketiadaan mekanisme multilateral internasional dalam utang luar negeri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Karakteristik institusi utang luar negeri: IMF, Paris Club dan Bank Dunia 2. Prinsip dan aturan dalam institusi utang luar negeri
Negosiasi bilateral dalam utang luar negeri Indonesia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah beban utang luar negeri Indonesia yang berkurang 2. Fluktuasi peringkat utang Indonesia
Variabel Dependen	Indikator
Kebijakan Indonesia terkait restrukturisasi utang luar negeri	Kebijakan luar negeri Indonesia yang menerima tawaran pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang diberikan oleh Jerman pada tahun 2006

1.6. Asumsi Penelitian

Dalam penelitian ini, asumsi yang dipakai adalah bahwa negara merupakan aktor rasional yang bertindak berdasarkan *cost and benefit analysis*.

1.7 Hipotesis Penelitian

- Ketidadaan mekanisme multilateral yang sesuai menyebabkan negosiasi restrukturisasi utang secara bilateral adalah opsi yang paling sesuai untuk dilakukan oleh Indonesia.
- Pengalihan utang dalam bidang lingkungan adalah pilihan yang paling rasional karena dapat mengurangi jumlah beban utang luar negeri dan

tidak berpengaruh negatif terhadap peringkat utang Indonesia dibandingkan dengan opsi *debt cancellation* dan *debt rescheduling*.

1.8. Metodologi

1.8.1 Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metodologi penelitian dengan pendekatan kuantitatif. Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia di bidang ekonomi sehingga penerima proposal pengalihan utang yang diberikan oleh Pemerintah Jerman pada tahun 2006. Dengan demikian penelitian ini bersifat eksplanatif dimana penelitian ini berusaha untuk menjelaskan mengenai hubungan mengenai kebijakan luar negeri, kepentingan nasional, serta faktor internal maupun eksternal yang mungkin berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri Indonesia dalam menyikapi utang luar negerinya kepada Jerman. Dengan mengikuti hakikat dari penelitian kuantitatif, maka penelitian ini menggunakan teori untuk menjelaskan variabel-variabel yang akan digunakan dalam penelitian. Teori pada penelitian kuantitatif merupakan susunan variabel-variabel yang saling berhubungan, definisi-definisi, dan proposisi yang berguna untuk memerlihatkan pandangan atas suatu peristiwa dengan adanya suatu hubungan yang spesifik antara variabel yang digunakan untuk menjelaskan suatu fenomena⁶¹. Berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini hanya meneliti fenomena pada kurun waktu tertentu, yakni dari *Debt-for-Nature-Swap* yang disepakati pada tahun 2006 antara Indonesia dan Jerman. Hal ini bertujuan agar penelitian ini menjadi kajian yang valid dan relevan.

1.8.2 Teknik Pengumpulan Data

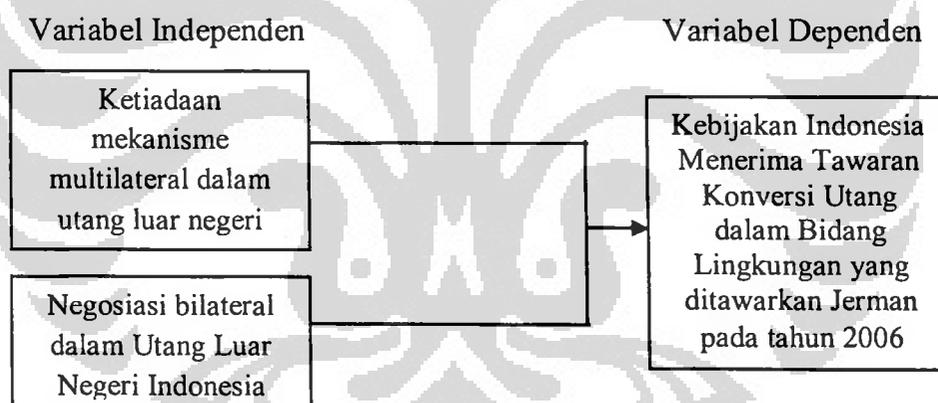
Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data kuantitatif yang didapatkan melalui beberapa cara. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan adalah studi kepustakaan dan dokumentasi serta wawancara. Studi kepustakaan dalam penelitian ini akan didasari oleh tulisan-tulisan yang terdapat pada buku, jurnal ilmiah ataupun artikel yang berkaitan dengan topik penelitian.

⁶¹ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, (California: SAGE Publications, Inc., 1994), hal. 82

Peneliti juga melakukan studi dokumen dalam penelitian ini dengan menggunakan dokumen-dokumen resmi yang terbagi atas dokumen internal dan dokumen eksternal.⁶² Dokumen internal dapat diperoleh dari situs resmi ataupun kantor instansi berbagai Kementerian Republik Indonesia berkaitan dengan kebijakan luar negerinya untuk menjelaskan sikap pemerintah Indonesia terhadap pemberian kebijakan pengalihan utang yang diberikan Jerman. Sementara itu, dokumen eksternal dalam penelitian ini berasal dari media cetak seperti surat kabar, majalah, atau jurnal ilmiah, yang membahas mengenai isu yang berkaitan dengan topik penelitian.

Sedangkan wawancara dilakukan dengan narasumber yang mempunyai kaitan dengan topik skripsi ini, yakni pejabat dari Kementerian Luar Negeri serta Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

1.9. Model Analisa



1.10 Sistematika Penulisan

Skripsi ini dirancang untuk disusun dalam lima bab. Rincian dari pembabakan yang akan dilakukan adalah sebagai berikut.

Bab 1 : Memberikan penjelasan mengenai elemen-elemen dasar penelitian yang tersusun atas latar belakang masalah, rumusan permasalahan, kerangka teori, dan metodologi penelitian.

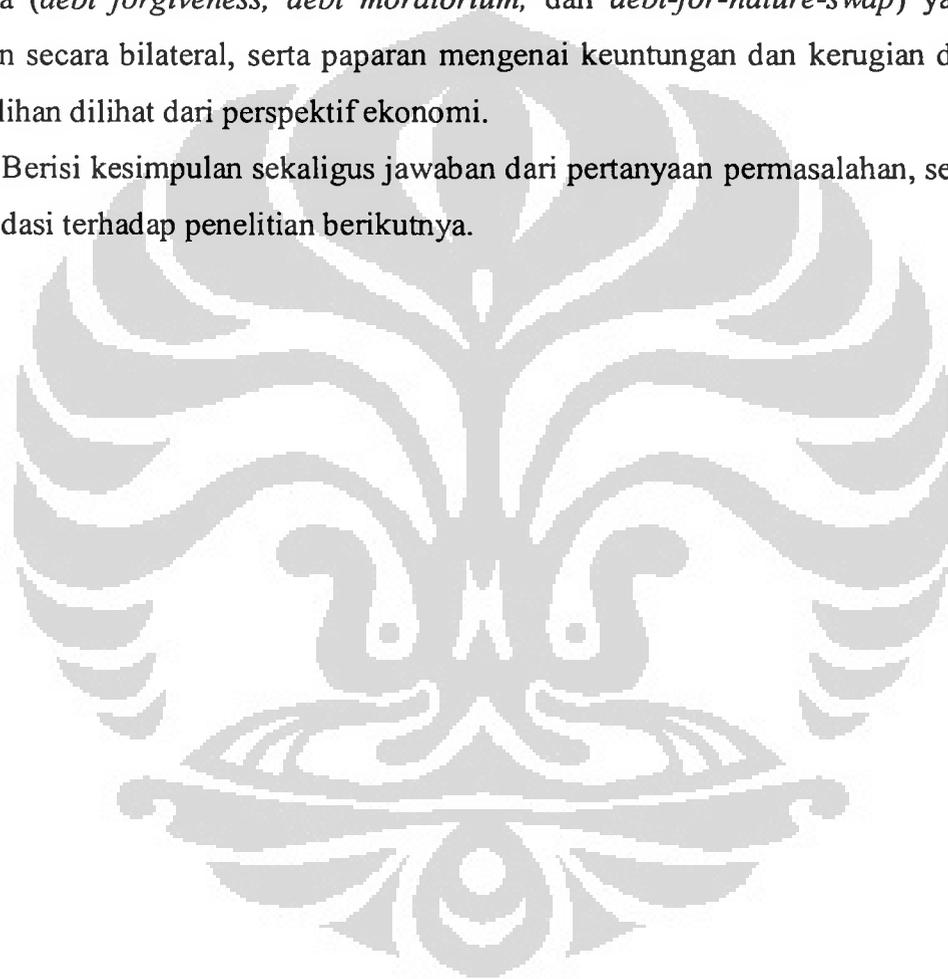
⁶² Dr. Lexy J. Moleong, M. A., *Metodologi Penelitian Kualitatif, 17th ed.*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002), hlm 163.

Bab 2 : Memberikan pemaparan mengenai aspek-aspek kebijakan Indonesia terkait dengan tawaran konversi utang dalam bidang lingkungan yang ditawarkan Jerman pada tahun 2006.

Bab 3 : Mengelaborasi dan melihat karakteristik mekanisme utang dan rezim internasional yang terkait utang, dengan melihat prinsip dan aturan serta posisi Indonesia dalam proses negosiasi yang terjadi.

Bab 4 : Menganalisa berbagai pilihan alternatif restrukturisasi utang luar negeri Indonesia (*debt forgiveness*, *debt moratorium*, dan *debt-for-nature-swap*) yang dilakukan secara bilateral, serta paparan mengenai keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan dilihat dari perspektif ekonomi.

Bab 5 : Berisi kesimpulan sekaligus jawaban dari pertanyaan permasalahan, serta rekomendasi terhadap penelitian berikutnya.



BAB 2

KEBIJAKAN PENGALIHAN UTANG YANG DITAWARKAN JERMAN KEPADA INDONESIA TAHUN 2006

Dalam bab ini akan dibahas mengenai elemen-elemen yang terdapat dalam kebijakan pengalihan utang yang terjadi antara Indonesia dan Jerman. Secara mendetail bab ini akan memberikan penjelasan mengenai faktor-faktor yang memicu kemunculan *debt-for-nature-swap* sebagai kebijakan, kemudian akan dilihat proses sejak wacana tersebut dikembangkan dan berakhir sebagai sebuah kebijakan. Pada akhirnya, bab ini melihat bagaimana implementasi kebijakan tersebut di tingkat yang lebih mikro dengan melihat proyek-proyek lingkungan yang telah disepakati.

2.1. Munculnya Wacana *Debt Swap* bagi Utang Luar Negeri Indonesia

Dalam sebuah proses pembuatan kebijakan, terdapat konteks dan latar belakang masalah yang harus dipahami hingga diputuskan bahwa penting untuk menelurkan suatu kebijakan. Hal yang sama juga terjadi pada kebijakan pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang disepakati Indonesia dan Jerman. Dalam hal ini, posisi utang luar negeri Indonesia yang sangat mengkhawatirkan, terutama setelah krisis ekonomi tahun 1998 menjadi pemicu utama dibutuhkan diversifikasi alternatif restrukturisasi utang luar negeri Indonesia. Untuk menanggulangi krisis tersebut, telah dilakukan pemberian pinjaman baru dan penjadwalan utang yang telah jatuh tempo. Namun, upaya tersebut masih belum cukup untuk mengatasi masalah yang terjadi, mengingat negara-negara tersebut tidak lagi mempunyai cukup sumber daya untuk membayar beban utangnya sehingga diperlukan diversifikasi alternatif lain untuk mengatasi krisis dan memunculkan gagasan pengalihan utang.

Pengalihan utang atau *debt-swap* adalah wacana yang dikemukakan untuk menanggulangi masalah utang dengan cara menjual utang tersebut di pasar sekunder. Menurut Rodney B. Wagner, bank kreditor menjual utang, membatalkan/mengurangi utang dan melakukan *swap* karena mereka tidak

memiliki kepentingan jangka panjang di negara debitor⁶³. Karena ingin memperkecil resiko sumber daya bank tersebut terbuang percuma, mereka memilih melakukan langkah yang dianggap lebih praktis, yakni menjual, membatalkan/mengurangi, dan melakukan *swap* terhadap utang debitornya. Dengan menjual utang tersebut dipasar sekunder, bank kreditor masih memperoleh kesempatan mendapatkan pembayaran utang dalam bentuk *hard currency* meskipun tidak dilakukan langsung oleh debitor, melainkan oleh investor yang berkepentingan untuk membeli utang debitor⁶⁴. Bagi kreditor, lebih baik mendapat kecil dari yang diharapkan daripada tidak sama sekali.

Konversi utang dalam bidang lingkungan ini adalah sebuah mekanisme keuangan yang telah memungkinkan negara-negara sedang berkembang mengurangi utang luar negerinya sekaligus meningkatkan dukungan terhadap kegiatan konservasi baik melalui peningkatan perlindungan terhadap keanekaragaman hayati maupun peningkatan pendanaan untuk kegiatan konservasi seperti pengelolaan taman nasional, penelitian dan bantuan lainnya bagi masyarakat.

Konversi utang dalam bidang lingkungan ini adalah jalan yang cukup moderat dalam menyelesaikan masalah beban utang dan kerusakan lingkungan hidup. Negara debitor tetap membayar utangnya, walaupun tidak secara langsung ke negara kreditor, tetapi untuk membiayai proyek-proyek lingkungan hidup di dalam negerinya, yang sebenarnya menunjukkan kemampuannya dalam membayar cicilan utang. Di satu sisi kreditor bisa tetap mendapatkan pembayaran cicilan utang meskipun lebih sedikit (daripada tidak sama sekali), sedangkan di sisi lain dapat menunjukkan komitmen yang kuat dalam mengurangi kerusakan lingkungan hidup dan beban utang negara sedang berkembang. Selain itu, jika dilihat dari sisi ekonomi, jauh menguntungkan mendapatkan dana segar sekarang, walaupun jumlahnya telah jauh turun daripada menunggu pembayaran yang tidak jelas kapan akan dilakukan.

⁶³ Rodney B. Wagner, "The LDC Debt problem" dalam Christine A. Bigdanowicz-Bindert, *Solving the Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*. (NY: Harper and row, 1989) hlm. 36

⁶⁴ Mekanisme ini disebut pengalihan utang tiga pihak, akan dielaborasi lebih lanjut dalam sub-bab selanjutnya.

Konversi utang dalam bidang lingkungan ini juga dapat didefinisikan sebagai “pembatalan” utang luar negeri dengan cara menukarkannya dengan suatu komitmen dari negara debitor untuk memobilisasi sumber daya keuangan domestik untuk lingkungan. Pengalihan utang dibidang lingkungan ini merupakan salah satu peralatan finansial untuk memobilisasi pendanaan domestik demi mendukung kegiatan konservasi. Proses ini adalah penghapusan utang luar negeri dengan cara menukarnya dengan komitmen untuk memobilisasi sumber daya keuangan domestik untuk mendukung kegiatan pelestarian alam ⁶⁵.

Dengan kata lain, konversi utang di bidang lingkungan ini merupakan mekanisme pendanaan potensial untuk pengelolaan kawasan konservasi. Opsi ini tidak hanya dapat mengurangi beban utang negara, namun juga dapat berperan memperkuat ekonomi karena secara makro dapat mengurangi tekanan terhadap *foreign exchange*. Dengan konversi utang yang berupa mata uang asing (*hard currency*) kedalam mata uang lokal (*local currency*), proses ini menghemat devisa dan mendorong prioritas investasi. Sebagai tambahan, konversi utang dalam bidang lingkungan ini juga mengurangi kecenderungan eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam.

Indonesia melihat hal ini sebagai suatu opsi yang menjanjikan, apalagi melihat bahwa pengalihan utang yang pertama kali dilakukan oleh Chile dalam bentuk *debt-for-equity-swaps* dapat dikatakan sukses. Hal ini makin dimungkinkan dengan diperkenalkannya *Houston Terms* pada bulan September 1990, berupa pengalihan utang bilateral dengan negara kreditor pada persetujuan penjadwalan utang oleh negara kreditor Paris Club⁶⁶. Klausul pengalihan utang yang terdapat dalam mekanisme tersebutlah yang memungkinkan debitor Paris Club untuk melaksanakan konversi utang secara suka rela dan berbasis bilateral.

Untuk menjajaki secara lebih rinci lingkup penerapan pengalihan utang sebagai upaya restrukturisasi utang, dan secara lebih khusus potensi pengalihan utang dibidang lingkungan, termasuk mengumpulkan lebih banyak keterangan mengenai cara kerja dan sebagainya, Departemen Kehutanan dan Perkebunan

⁶⁵ Reed Merrill dan Elfian Effendi, *Prospek Debt-For-Nature Swaps Di Indonesia*, diambil dari laporan lokakarya tentang Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana Debt-For-Nature Swaps untuk Pengurangan Beban Utang Negara, Jakarta, 17 Desember 1998.

⁶⁶ Melisa Moye, “Overview of Debt Conversion”, *Debt relief International*, Agustus 2000, hlm 17

(Dephutbun) melalui kerjasama dengan *The Nature Conservancy*, *Natural Resources Management Program (NRM Program)* dan Bank Dunia menyelenggarakan Lokakarya Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana *Debt-for-Nature Swaps* untuk Pengurangan Beban Utang Negara di Jakarta pada tanggal 17 Desember 1998 untuk melihat kemungkinan penerapan DNS di Indonesia. Diharapkan bahwa anggota panel lokakarya ini yang terdiri dari ahli perbankan, ahli ekonomi dan staf ahli maupun pejabat-pejabat pemerintahan negara-negara asing dan Indonesia dapat memberikan rekomendasi-rekomendasi yang akan dapat ditindak-lanjuti untuk penerapan DNS dan prakarsa lain yang sejenis.

Dalam pembahasannya, hasil dari lokakarya ini dan beberapa kajian lanjutan yang mengikuti setelahnya menyimpulkan bahwa pengalihan utang, khususnya dalam bidang lingkungan sangat mungkin untuk dilakukan dan berdampak positif bagi sector ekonomi dan lingkungan. Namun dalam perlakuannya, kajian pengalihan utang meliputi dua jenis utang berbeda, yakni utang swasta dan utang publik (pemerintah). Dalam hal utang swasta, sejak krisis terjadi, Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan serangkaian tolok ukur yang didesain untuk memfasilitasi usaha-usaha restrukturisasi utang yang sedang dinegosiasikan secara kasus per kasus antara kreditor swasta dan debitor swasta. Pada tanggal 4 Juni 1998, Pemerintah Indonesia dan kreditor bank asing menyetujui “Kesepakatan Frankfurt”, dengan tolok ukur sebagai berikut⁶⁷:

- Skema pembayaran kembali utang antar bank selama 4 tahun
- Suatu pengaturan untuk mempertahankan fasilitas keuangan perdagangan pada bulan April 1998 sebesar \$ 4.5 milyar dolar AS.
- Diadakannya reformasi hukum, diantaranya undang-undang kepailitan dengan membentuk suatu pengadilan baru yang mengatur hal kepailitan dalam berbisnis bulan Agustus 1998.
- Suatu kerangka kerja untuk merestrukturisasi utang luar negeri korporat melalui pembentukan INDRA (*Indonesian Debt Restructuring Agency*) yang akan memperkenalkan suatu program untuk melindungi para debitor

⁶⁷ Sanuri, “Pinjaman Luar Negeri Pemerintah: (Loan Agreement hingga Restrukturisasi)” diakses dari <http://ptlnkompak.150m.com/Artikel/PINJAMANLUARNEGERI.pdf> pada 23 April 2010 pukul 21.37

dari resiko nilai tukar rupiah dan menjamin para kreditor dengan pembayaran kembali dalam mata uang dollar (sepanjang pembayaran dalam mata uang rupiah tetap dilakukan). Para debitor yang berpartisipasi dalam kerangka kerja INDRA harus sudah menyetujui kesepakatan restrukturisasi dengan persyaratan pembayaran kembali selama 8 tahun dengan *grace period* 3 tahun.

Terkait dengan INDRA, melalui pertemuan-pertemuan yang intensif antara Tim Penanggulangan Masalah Utang-Utang Perusahaan Swasta Indonesia disepakati suatu kerangka penjadwalan utang swasta Indonesia dengan butir-butir pokok kesepakatan adalah sebagai berikut⁶⁸:

- Utang swasta dijadwalkan untuk dibayarkan kembali dalam waktu (minimal) 8 tahun dengan *grace period* 3 tahun;
- Perusahaan-debitor membayar dalam rupiah setiap bulan kepada INDRA dan pelunasan kepada bank-kreditor setiap 3 bulan dalam valuta asing oleh INDRA;
- Pembelian valuta asing oleh perusahaan-debitor didasarkan pada nilai-tukar yang berlaku berdasarkan rata-rata 20 hari nilai-tukar pasar dimana masa pendaftaran ikut program INDRA adalah 3 Agustus 1998 s/d 30 Juni 1999;
- Nilai-tukar rupiah yang akhirnya dipergunakan untuk penjadwalan dipilih yang terendah selama masa 3 Agustus 1998 s/d 30 Juni 1999 tersebut dengan selalu disesuaikan terhadap tingkat inflasi Indonesia;
- Rupiah untuk membeli valuta asing dapat meminjam dari INDRA dengan suku bunga riil 5,5% diatas tingkat inflasi Indonesia; valuta-asing tersebut harus ditempatkan kembali pada INDRA dengan mendapatkan bunga maksimal 3,0% dari LIBOR.

Setelah itu, ditempuh upaya lanjutan dengan diluncurkannya Prakarsa Jakarta pada bulan September 1998. Dipercaya bahwa dalam penanggulangan utang swasta ini, jelas diperlukan pembenahan (*restructuring*) perusahaan secara menyeluruh, baik ini menyangkut aspek finansial maupun aspek manajemennya. Pada dasarnya sebelum suatu perusahaan-debitor masuk program INDRA,

⁶⁸ Loc.cit

perusahaan tersebut perlu melaksanakan restrukturisasi terlebih dahulu hingga memberikan keyakinan bagi bank-kreditor akan kesungguhan dan bermampuan yang riil dari perusahaan-debitor tersebut.

Dalam kaitan inilah diperlukan kehadiran Prakarsa Jakarta sebagai fasilitator. Negosiasi antara bank-kreditor dan perusahaan-debitor perlu didukung agar berjalan lancar dan efektif. Namun Prakarsa Jakarta tidak merupakan pihak yang ikut bernegosiasi, sebab negosiasi tetap bersifat bilateral. Prakarsa Jakarta dapat membantu dalam fasilitasi yang menyangkut ketentuan-ketentuan dibidang fiskal/pajak, akuntansi, pasar modal, tenaga ahli (konsultan) bagi perusahaan kecil dan menengah (UKM) serta hal-hal yang dipandang perlu. Dengan perkataan lain, Prakarsa Jakarta berfungsi untuk memfasilitasi *out-of court settlement* yang menghasilkan *win-win solution* bagi perusahaan-debitor maupun bank-kreditor. Dengan masuknya perusahaan debitor ke dalam INDRA, hal ini diharapkan dapat meringankan beban perusahaan-debitor dalam menyediakan valuta-asing serta kemampuan mengatur *cash flow* secara lebih realistis; terdapat kepastian pembayaran kembali bagi bank-kreditor; meringankan beban tekanan pada neraca pembayaran serta kemampuan yang lebih realistis untuk perencanaan makro bagi pemerintah. Bagi rakyat hal ini memunculkan kemungkinan yang lebih realistis untuk dapat bekerja kembali (keluar dari situasi PHK) serta menghidupi keluarganya secara lebih baik.

Akan tetapi, mekanisme perlakuan utang swasta ini jauh berbeda dengan utang pemerintah. Upaya pengalihan utang haruslah dilakukan secara bilateral dengan format *government-to-government*. Setelah pada bulan Juli 1998 Kongres Amerika Serikat mengeluarkan Undang-Undang Konservasi Hutan Tropis "*Tropical Forest Conservation Act*" yang menawarkan pengurangan utang bagi negara-negara yang berutang kepada Amerika Serikat, dengan cara menukarkan utang tersebut dengan sebuah komitmen membantu mendanai kegiatan konservasi hutan tropis, Indonesia mulai melihat pengalihan utang sebagai opsi serius. Sebagai negara berpendapatan menengah yang kaya akan hutan tropis, utang sejumlah \$ 677 juta dan \$ 611 juta dolar AS masing-masing dalam kerangka ODA dan PL-480 yang dimiliki Indonesia, sebenarnya cukup memungkinkan bagi Indonesia untuk menggunakan fasilitas tersebut dengan asumsi bahwa Indonesia

dapat memenuhi berbagai persyaratan yang telah tertuang dalam undang-undang tersebut.

Di bawah Perjanjian Paris Club, para anggota dapat melakukan pertukaran utang dengan Indonesia secara bilateral semua utang Bantuan Pembangunan Resmi (*Official Development Assistance – ODA*) dan hingga 20 persen utang Non-ODA⁶⁹, manapun yang lebih tinggi. Pemerintah Indonesia pun menunjukkan minat pada perjanjian bilateral yang menargetkan pada pengentasan kemiskinan, reboisasi, dan pembangunan infrastruktur jalan⁷⁰.

2.2. Perjanjian Bilateral Pengalihan Utang Luar Negeri Indonesia dengan Negara Kreditor

Hingga saat ini, Indonesia telah mengimplementasikan Memorandum of Understanding (MoU) dan mendapatkan penghapusan utang dengan tiga negara – Jerman, Italia, dan Amerika Serikat; serta melakukan pembicaraan dengan Inggris, untuk US\$ 71 juta perjanjian pengalihan utang untuk mendanai pembelian seribu bus umum di Jakarta, namun belum ada tindak lanjut riil dari pengalihan utang ini (Lihat Tabel 2.1). Indonesia juga sempat mengadakan pembicaraan dengan agen kredit ekspor Britania Raya (ECGD) tentang sebuah pengalihan utang-ekspor senilai £ 51 juta. Selain Inggris, Indonesia telah melakukan diskusi dengan Perancis dalam menjajaki pengalihan utang yang dapat dilakukan. Sementara itu, masih berupa wacana adalah kesepakatan dengan Belgia, dalam bentuk *Debt for aid* serta *Debt buy-backs*; dengan Belanda, dalam bentuk *Debt for Development and Environment*; dan dengan Swiss, dalam bentuk *Debt Reduction Facility*.⁷¹

⁶⁹ Per tanggal 31 Maret 2000. Tingkat Non-ODA yang disyaratkan untuk pengalihan utang tergantung pada kategori utang negara-negara debitor.

⁷⁰ Lihat siaran pers Kedutaan Besar Indonesia (22 Jan 2006), www.indonesian-embassy.de/en/news/2006/220106-swap.htm.

⁷¹ Inisiatif Jerman yang telah dilakukan dengan Indonesia untuk menerapkan pengalihan utang ini adalah sebagian refleksi dari hubungan investasi yang luas antara negara ini dengan Indonesia. Perjanjian Jaminan Investasi pada tahun 1953 telah menyuntikkan sekitar US\$ 10 milyar investasi ke Indonesia.

Tabel 2.1.

Pengurangan Utang Indonesia Melalui Skema Pengalihan Utang

Country	Debt Swap	Project		Cancellation	
		Title	Amount	Commitment	Realization
Germany	Debt Swap I	Learning Resources Centres	EUR 12.8	EUR 25.6	EUR 25.6
	Debt Swap II	Junior Education in Eastern Region of Indonesia	EUR 11.5	EUR 23.0	EUR 0.0
	Debt Swap IIIa	Financial Assistance for Environmental Investments of Micro and Small Enterprises	EUR 6.3	EUR 12.5	EUR 0.0
	Debt Swap IIIb	Strengthening the Development of National Parks in Fragile Ecosystem	EUR 12.5	EUR 25.0	EUR 0.0
	Debt Swap IV	School Recontruction & Rehabilitation in Earthquake Area in Yogyakarta and Central Java	EUR 10.0	EUR 20.0	EUR 0.0
	Debt Swap V	Debt2Health	EUR 25.0	EUR 50.0	EUR 10.0
Italy	Debt Swap I	Housing and Settlement	EUR 5.7	EUR 5.7	EUR 3.0
			USD 24.2	USD 24.2	USD 16.6
USA	Debt Development Swap	Tropical Forest Conservation Act/TFCA	USD 20.0	USD 22.0	USD 0.0
TOTAL				EUR 161.8	EUR 39.5
				USD 46.2	USD 16.6

Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi Januari 2010 hlm. 29

a. Italia

Pada Maret 2005 Pemerintah Italia menandatangani perjanjian pengalihan utang-untuk-pembangunan untuk menindaklanjuti MoU (Des 2003). Perjanjian tersebut membatalkan US\$ 24,2 juta utang Indonesia untuk dialihkan kepada pembangunan kembali proyek-proyek untuk daerah yang terkena dampak tsunami, dan € 5,7 juta kredit ekspor⁷². Sebuah tim gabungan yang terdiri dari Menko Perekonomian Indonesia dan Kedutaan Besar Italia di Jakarta akan mengelola perjanjian tersebut.

b. Amerika Serikat

Negosiasi program penghapusan utang *Debt for Nature Swap* (DNS) yang telah dilakukan sejak Juni 2007 antara pemerintah RI dengan pemerintah AS yang disebut *Debt for Nature Swap* (DNS) yang didasarkan pada Undang-undang Amerika Serikat *Tropical Forest Conservation Act* (TFCA) telah disepakati. Dalam program DNS-TFCA yang disepakati pemerintah Amerika Serikat akan

⁷² Lihat Siaran Pers (24/PR/II/2005) dari Kedutaan Besar Indonesia, Tokyo, Jepang (9 Maret 2005).

membatalkan utang pemerintah RI sebesar kurang lebih US\$ 19,6 juta. Dalam program ini dimungkinkan beberapa LSM untuk berkontribusi dalam program TFCA dengan menambahkan sejumlah uang sebesar 10% dari total utang yang akan dibatalkan. Terkait dengan itu *Conservation International Foundation*, sebuah LSM yang berbasis di Amerika Serikat dan Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (Kehati) yang merupakan LSM nasional telah bersedia menyumbang masing-masing US\$ 1 juta, dan kedua LSM tersebut disebut sebagai *swap partner*.

Satu hal yang unik dari program ini adalah pembayaran utang pemerintah RI ditransfer langsung ke rekening TFCA yang disebut *Trust Fund*. Dana dari *trust fund* ini akan menjadi dana yang siap untuk mendanai hibah kegiatan konservasi hutan tropik di Sumatera yang dilaksanakan oleh LSM dan masyarakat lokal. Keputusan mengenai hibah tersebut akan dilakukan oleh lembaga yang disebut *Oversight Committee* yang sehari-harinya dibantu oleh *Fund Administrator* yang berfungsi juga sebagai sekretariat program TFCA.

Kesepakatan DNS-TFCA akan terdiri dari 3 (tiga) buah perjanjian yang tidak terpisahkan, yaitu: *Debt Reduction Agreement* antara pemerintah RI dalam hal ini Departemen Keuangan dengan pemerintah AS; *Swap Fee Agreement* antara pemerintah AS dengan *swap partner*; dan *Forest Conservation Agreement* (FCA) antara pemerintah RI dalam hal ini Direktur Jenderal PHKA dengan *swap partner*.

Program DNS-TFCA tersebut pada dasarnya memfasilitasi upaya-upaya konservasi, proteksi, restorasi dan pemanfaatan berkelanjutan hutan tropis. Lokasi program pada 3 (tiga) wilayah di Sumatera, yaitu: Sumatera bagian utara dengan pusatnya pada Taman Nasional (TN) Batang Gadis, Sumatera bagian tengah dengan pusatnya di TN Bukit Tigapuluh, dan Sumatera bagian selatan dengan fokus di TN Way Kambas.

Dalam pelaksanaannya, pengelolaan dana dan program TFCA akan dilakukan oleh *Oversight Committee* yang berjumlah 7 (tujuh) orang, yaitu: 1 orang dari pemerintah RI, 1 orang dari pemerintah AS, 1 orang dari Conservation International, 1 orang dari Yayasan Kehati, dan 3 orang dari Lembaga

Independen. Telah disepakati pula sebagai administrator keuangan adalah Yayasan Kehati.

Penandatanganan perjanjian DNS-TFCA dilakukan di gedung Manggala Wanabakti Jakarta pada tanggal 30 Juni 2009. Pemerintah AS diwakili oleh Dubes AS (Cameron.R.Hume) untuk Indonesia, dan pemerintah RI diwakili oleh Direktur Jenderal Pengelolaan Utang Departemen Keuangan (Dr. Rahmat Waluyanto) dan disaksikan oleh Menteri Kehutanan (Dr. (H.C) H.M.S. Kaban.

c. Jerman

Kebijakan pengalihan utang dengan Jerman ini adalah perjanjian yang paling banyak dengan jumlah yang paling signifikan, meliputi banyak tahap dan berbagai sektor. Oleh karena itu, sub-bab selanjutnya akan secara khusus membahas tentang Kebijakan Pengalihan Utang Luar Negeri antara Indonesia dan Jerman.

2.3. Kebijakan Pengalihan Utang antara Indonesia dan Jerman

2.3.1. Berbagai Opsi Pengalihan Utang yang Tersedia

Berikut ini adalah detail garis besar berbagai tipe pengalihan utang, beserta kelebihan dan kekurangannya.

a) *Debt/equity swaps*

Utang yang dibeli di pasar sekunder atau melalui penjualan agen ekspor-kredit bilateral, dengan nilai diskon, kepada debitor untuk mata uang lokal. Ini dapat digunakan untuk membeli saham di investasi ekuitas, dengan gagasan menerima pendapatan di masa depan. Terutama untuk privatisasi aset publik, modal, rekening bagi mayoritas pengalihan utang dilakukan sampai saat ini. Baik Argentina dan Meksiko melakukan pengalihan utang-ekuitas sebagai mekanisme utama mereka untuk menjual aset. *Debt-for-equity* hanya layak jika negara debitor ingin menjual aset dan jika pasar sekunder untuk utang yang menarik (yaitu nilai sekarang dari utang berada di bawah nilai nominal, dan cukup untuk menjadi layak usaha).

Nilai positif yang didapatkan adalah diskon yang diperoleh di pasar sekunder adalah adanya akses terhadap uang tunai melalui penjualan aset, serta divestasi finansial yang tidak kompetitif menghabiskan aset publik. Sedangkan sisi negatif yang perlu dicermati adalah tidak adanya modal masuk, utang tidak dihilangkan melainkan hanya ditransfer ke obligasi lokal; serta terdapat resiko mentransfer dana investor luar negeri dalam bentuk dividen dan repatriasi modal

73

Lebih lanjut, jika mencatat inisiatif Pemerintah Indonesia untuk mendorong investasi asing maka hal ini dapat dimanfaatkan lebih efektif dengan mengidentifikasi aset yang sudah direncanakan untuk dijual dan memindahkannya ke program pengalihan ekuitas. Karena transaksi adalah pengaruh dari ketidakpunyaan uang, maka risiko korupsi yang melekat akan dihapus. Transparansi yang lebih besar diharapkan dapat mengurangi biaya transaksi dan sekaligus risiko investor. Hal ini dicerminkan dalam pertukaran utang-aset yang lebih kompetitif untuk negara debitor dengan meningkatkan nilai atau daya tarik dari aset. Studi kasus pernah terjadi di Argentina pada tahun 1990 ketika negara tersebut menjual EENTEL, perusahaan telepon negara dengan nilai \$ 214 juta, \$ 5030 juta utang pengalihan, dan \$ 5 milyar untuk perbaikan modal dijamin⁷⁴.

b) Debt buy-back

Merupakan pembelian kembali utang oleh negara debitor, biasanya oleh kreditor dan badan-badan bantuan mereka. Utang ini biasanya dibeli untuk diskon pada nilai nominal. Dalam hal ini, debitor tidak menerima dana baru, namun kewajiban utang dimasa depan berkurang.

Kelebihannya dari pengalihan utang ini adalah penurunan utang dengan cepat, terdapat eliminasi dari pembayaran utang yang *'overhang'*, sehingga terdapat kas untuk belanja dalam pelayanan sosial yang penting. Proses ini juga menghapuskan hambatan pembayaran utang terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan sisi negatifnya, program ini memungkinkan syarat-syarat melekat pada pembangunan pengeluaran masa depan, pendanaan yang diberikan untuk

⁷³ Penarikan dana pada dampak cadangan devisa, dalam pengaruh operasi sebagai sebuah pembelian kembali (*buyback*).

⁷⁴ Michael Bowe, *op cit*, p.134.

program-program yang tidak ditargetkan, serta kemungkinan bahwa pasar member penilaian negative pada hal ini dan berpengaruh pada peringkat negara dan kredibilitas investasi masa depan. Unit Pengurangan Utang Bank Dunia (IDA) telah menggunakan metode ini sebelumnya, terutama bagi negara-negara dengan pendapatan kecil. Swiss saat ini memiliki program untuk membeli kembali utang dalam bentuk konversi ekspor-kredit.

c) Debt-for-Nature-Swap

Cara ini melibatkan konversi utang luar negeri suatu negara dengan pertukaran untuk porsi belanja negara debitor (dalam mata uang lokal) yang disepakati untuk mengurangi utang dengan mengalihkannya untuk memerangi degradasi lingkungan negara debitor, sesuai dengan syarat-syarat yang disepakati. Pada dasarnya, pengembangan perekonomian pembayaran utang yang signifikan akan sangat bergantung pada sumber dana dari peningkatan pendapatan ekspor. Hal ini umumnya berasal dari peningkatan produksi primer dan industri, yang pada suatu saat nanti akan meningkatkan tekanan pada lingkungan dan DNS berperan untuk menanggapi fenomena ini. DNS pertama terjadi di Bolivia, Amerika Selatan pada tahun 1987. Sejak terjadi nilai pengalihan lebih dari US \$ 1 milyar di banyak negara dari Amerika Tengah dan Selatan, mekanisme ini juga muncul di negara-negara blok timur dan Asia⁷⁵. Anggota Paris Club sejauh ini memanfaatkan pengalihan alam bilateral termasuk Kanada, Finlandia, Jerman, Belanda, Swiss, dan Amerika Serikat. Keinginan pengalihan bilateral telah sedikit menyusut karena keprihatinan terhadap minat kreditor yang kurang tulus pada kelestarian lingkungan.⁷⁶ Namun, konsep ini tetap menjadi alat yang berguna untuk mendorong prioritas kebijakan pembangunan ekonomi serta membantu untuk menyorot isu-isu spesifik regional yang berpengaruh.⁷⁷

Kondisi untuk melaksanakan DNS meliputi:

⁷⁵ EcoFund, dana utang-untuk-lingkungan terbesar di dunia, mengelola pendapatan sekitar US \$ 30 juta per tahun untuk proyek-proyek di Eropa Tengah dan Timur. Georgia, sebuah negara berpenghasilan rendah saat ini menjajaki kelangsungan hidup utang-untuk pengalihan-lingkungan.

⁷⁶ Sebuah penambahan keprihatinan adalah sifat tidak efisien subsidi langsung yang mungkin timbul mengingat hubungan lemah antara keringanan utang dan pengalihan lingkungan. Karena itu tidak mengherankan jika preferensi telah kembali modal yang lebih konvensional.

⁷⁷ Untuk panduan bermanfaat tentang pengelolaan pengeluaran lingkungan lihat, OECD (2003).

- Ketersediaan oleh negara debitor (dan administrasi politik) ingin menyalurkan sebagian dana bantuan utang ke lingkungan,
- Ketersediaan kreditor untuk memiliki sebagian dari hasil utang digunakan terhadap kelestarian lingkungan,⁷⁸
- Keuangan untuk DNS haruslah pengeluaran tambahan, bukan substitusi atau alternatif kegiatan yang dimaksudkan,
- Keberadaan mekanisme efisien untuk mengatur dan mengelola dana,
- Ketersediaan sumber daya untuk memperkuat kapasitas LSM lokal yang mengelola dana dan program, serta
- Transparansi tentang operasi dan transaksi keuangan dari dana tersebut,

Kelebihan dari program ini adalah adanya lingkup signifikan untuk negara-negara dengan tingkat pendapatan rendah tetapi memiliki masalah lingkungan yang signifikan atau potensi pembangunan. Selain itu, DNS memiliki dampak minimal terhadap hasil inflasi dan anggaran, memungkinkan untuk kapasitas lebih besar untuk pengalihan volume yang lebih tinggi dari utang, menyediakan pendanaan jangka panjang untuk mengakomodasi program yang biasanya memiliki cakrawala waktu yang lama, serta merawat keanekaragaman hayati, rehabilitasi lingkungan dan adat masyarakat lokal terkait mata pencaharian

Sedangkan kelemahan yang mungkin muncul adalah penyalahgunaan dana untuk keperluan lain dari yang ditentukan⁷⁹ dan potensi pemerintah untuk mengganti dana dari pengalihan biaya lingkungan hidup yang dianggarkan. Terdapat pula kekhawatiran dalam jangka panjang, dana tersebut tidak memiliki perencanaan strategis yang efektif, sehingga menyebabkan inefisiensi yang mahal. Selain itu faktor politik dan ketidakstabilan ekonomi di negara-negara debitor

⁷⁸ Jika negara mengeluarkan pendapatan yang signifikan dari lingkungan (misalnya: penebangan, pertambangan) seperti yang ditargetkan dalam pengalihan utang, maka kemungkinan bahwa pengalihan akan signifikan untuk cukup mensubsidi kerugian royalti dan pendapatan lain dari kegiatan industri.

⁷⁹ Karena sifat 'kebaikan publik' dari sifat dasar lingkungan, seringkali itu adalah salah satu aset pertama untuk kehilangan anggaran fiskal selama periode pertumbuhan ekonomi yang rendah.

menimbulkan risiko besarnya biaya transaksi dan sulitnya perencanaan jangka panjang yang terkait dengan anggaran lingkungan.⁸⁰

d) *Debt for development*

Dapat dilakukan dengan dua pihak ataupun tiga pihak. Jika dilakukan secara bilateral, maka kreditor membatalkan utang yang telah dijanjikan kemudian mengalihkan dana debitor dalam mata uang lokal untuk digunakan pada proyek pembangunan. Jika dilakukan oleh pihak ketiga, maka sebuah organisasi membeli utang dari kreditor dengan harga diskon lalu melakukan negosiasi pendanaan proyek dengan debitor. Premis dasar di balik pengelolaan utang-untuk-pembangunan ini adalah pengurangan utang dengan harga diskon. Penurunan ini dibayar dengan janji oleh debitor untuk memfasilitasi dan membayar, dalam mata uang lokal, jumlah yang sebelumnya sudah disepakati untuk proyek pembangunan. Pengalihan pembangunan ini dapat mencakup program-program seperti lingkungan, kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur.

Kelebihan dari program bilateral adalah dimungkinkannya kreditor untuk mengalihkan utang untuk proyek pembangunan yang dipilih, tidak ada persyaratan untuk pembiayaan oleh kreditor dan kreditor dapat mempromosikan pengurangan sebagai bantuan yang diberikan. Sebagai contoh, jika ada utang \$ 100 yang akan dihapus, dengan pengalihan utang kreditor dapat menuntut penuh \$ 100 (nilai nominal utang) sebagai bantuan, meskipun pasar obligasi sekunder hanya menghargai utang sebesar \$ 30 sehubungan dengan status debitor⁸¹. Hal ini merupakan bantuan nyata bagi debitor atas tabungan yang didapatkan dari pengurangan pembayaran di masa depan dan peningkatan posisi keuangan secara keseluruhan. Sedangkan jika dilakukan melalui pihak ketiga, proyek dapat ditargetkan dengan mengandalkan pihak ketiga yang memiliki keahlian dalam bidang tertentu.

Sedangkan sisi negatif dari program ini adalah ketiadaan pemasukan kas, serta utang tidak dibatalkan, hanya berubah bentuk menjadi obligasi lokal,

⁸⁰ Devaluasi mata uang Zambia yang signifikan pada tahun 1989 mengancam akan mengikis diskon 80% tabungan yang dilakukan oleh WWF pada DNS. Dana dipaksa menghabiskan mata uang, pada apa yang disebut dengan program jangka panjang, dalam waktu 12-bulan.

⁸¹ Oleh karena itu, lembaga-lembaga bantuan dan donor dapat memperoleh angka bantuan jauh lebih besar dibandingkan dengan yang telah benar-benar telah dibayarkan.

sebagaimana yang terjadi di Bolivia karena pertukaran utang dengan proyek alam untuk *Beni Biosphere Reserve*.² Conversation International membeli utang dengan 15% dari harga nominal, kemudian menegosiasikan pendanaan dalam mata uang lokal, dari debitor dengan penawaran yang mendekati 38% dari nilai nominal yang akan digunakan dalam proyek lingkungan.

Program ini mencakup beberapa sektor, yakni:

d.1) Debt-for-health swap

Merupakan sebuah pertukaran pembangunan, di mana utang tersebut dialihkan dalam mata uang lokal, untuk melaksanakan program-program kesehatan. Mekanisme ini amat diminati di Afrika sebab digunakan untuk memberantas masalah kesehatan utama, termasuk AIDS. Sebagai contoh: Sekitar 20 persen dari populasi orang dewasa di Zambia telah positif terjangkit HIV, yang menyebabkan lebih dari 1 juta anak kehilangan kedua orang tuanya selain menjadikan rata-rata usia hidup di bawah 37 tahun. Pada tahun 1998, Paris Club melakukan pembayaran utang sebesar 69 persen dari total anggaran Zambia pada bidang pelayanan, termasuk layanan kesehatan. UNAIDS dalam beberapa tahun terakhir telah menganjurkan penggunaan pertukaran utang sebagai mekanisme yang sah dalam melawan AIDS.

Nilai positifnya, suntikan dana sekecil apapun dapat memberikan dampak yang signifikan pada negara yang tidak memiliki pelayanan kesehatan. Selain itu program ini juga menawarkan pijakan untuk memasukkan peraturan baru yang memprioritaskan isu-isu kesehatan dan menciptakan kesadaran global mengenai krisis kesehatan. Disamping itu, mekanisme ini juga menyediakan kesempatan langsung untuk mengalokasikan tabungan dari pelunasan utang ke area-area yang membutuhkan dana, dan dihadapkannya skema pendanaan berupa hibah yang memberikan pijakan untuk pembentukan skema pertukaran;

Sedangkan sisi negatif yang mungkin dirasakan adalah pertukaran utang yang tidak dapat menyelesaikan masalah yang ada secara komprehensif. Selain itu, banyak negara yang membutuhkan suntikan dana kesehatan, memiliki sejarah instabilitas politik yang mengurangi daya tarik negara tersebut di mata kreditor. Juga terdapat banyak negara-negara potensial yang kekurangan tenaga ahli untuk

memastikan adanya peraturan pendanaan yang ketat, transparansi, dan keterbukaan. Terakhir, diperlukan usaha yang besar untuk memobilisasi dukungan pemerintah lokal demi menjamin ketersediaan pelayanan kesehatan.

Pengalihan utang untuk proyek kesehatan ini sebelumnya pernah dilakukan Belanda, di tahun 1991, bersama dengan program pengembangan anak-anak binaan UNICEF. Proyek ini menargetkan perawatan kesehatan terutama untuk perempuan dan anak-anak di Jamaika. Uang sebesar \$4 juta disumbangkan dan dialokasikan kepada berbagai proyek selama 4 tahun.

d.2) *Debt-for-development swap*

Dalam pertukaran utang untuk pembangunan ini, utang dihapuskan dalam mata uang lokal untuk mengimplementasikan program-program pendidikan. Karena ikatan kuat antara investasi pendidikan dan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan dan produktivitas, diharapkan peningkatan standar pendidikan juga akan meningkatkan tingkat pengetahuan yang turut mempengaruhi peningkatan kesehatan dan standar pelayanan sosial. Peningkatan kesadaran sosial ini akhirnya meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan standar kehidupan bagi masyarakat miskin.

Akan tetapi, krisis pendidikan merupakan masalah yang signifikan di berbagai negara berkembang yang tidak dapat diselesaikan semata oleh pertukaran utang. Selain itu, pendidikan adalah proses yang lama dan membutuhkan komitmen jangka panjang. Kenyataan ini dapat mengurangi daya tarik sebuah negara di mata kreditor. Hal yang juga patut dijadikan pertimbangan adalah banyak negara potensial yang kekurangan tenaga ahli untuk memastikan adanya peraturan pendanaan yang ketat, transparansi, dan keterbukaan.

Studi kasus yang terjadi adalah antara Pakistan dengan Jerman yang bernegosiasi mengenai dua pertukaran utang untuk pendidikan. Pertukaran yang pertama bernilai 17,3 juta Euro dengan fokus pada pendidikan di provinsi Punjab. Pertukaran yang kedua, yang terdiri dari dua komponen, bernilai total 25,6 juta Euro. Untuk menjamin adanya peningkatan maksimal, pertukaran utang tersebut mendukung program pendidikan yang telah ada (*Reform of Basic Education*), yang menyediakan pendidikan dasar, pendidikan menengah pertama dan

memberikan bantuan khusus bagi kalangan perempuan. Tujuan dari pertukaran ini sejalan dengan program administratif nasional dan reformasi sektoral Pakistan dengan Menteri Pendidikan. Pembatalan utang terjadi setelah 50 persen anggaran telah dikeluarkan.

d.3) *Debt-for-child-swap*

Pertukaran pembangunan dimana utang dicabut dalam mata uang lokal untuk mengimplementasikan program yang menguntungkan anak-anak. Program semacam ini biasanya melibatkan beragam pelayanan, termasuk pembangunan panti asuhan, sekolah, serta perawatan kesehatan bayi. UNICEF telah menjadi pemimpin global dalam menjalankan pertukaran jenis ini. Kelebihan dari program ini adalah munculnya ikatan yang kuat antara kesehatan dan pertumbuhan ekonomi. Banyak negara Afrika yang terkena dampak krisis kesehatan, seperti AIDS, telah melihat sendiri usia rata-rata turun 10-20 tahun, menguras tenaga kerja yang ada dan yang akan datang. Namun disisi lain, pengetatan aturan pajak pada tahun-tahun belakangan ini membuat donasi menjadi pilihan yang kurang menarik bagi kreditor komersial seperti bank. Selain itu, program dengan isu ini mensyaratkan pelaksanaan jangka panjang. Jika dana tetap bertahan terhadap dolar atau mata uang lain yang setara, nilai uangnya akan mengalami devaluasi yang signifikan.

Sebagai studi kasus, di antara tahun 1985 dan 1995, UNICEF melakukan 21 pertukaran utang dengan total \$53 juta, dan menarik utang senilai \$199 juta (nilai nominal). Program ini berfokus pada perkembangan kesehatan anak dan ibu hamil dan didanai oleh pendanaan UNICEF dengan beberapa donasi. Pertukaran ini menghasilkan peningkatan total dengan rata-rata \$2 dana untuk setiap utang yang dicabut.

Dari berbagai opsi yang tersedia, Indonesia dan Jerman memanfaatkan keberagaman alternatif tersebut dalam proses pengalihan utang yang disepakati. Penjabaran pengalihan utang yang telah dilakukan Indonesia dan Jerman dapat dilihat pada sub-bab berikut ini.

2.3.2. Pengalihan utang yang Terjadi antara Indonesia dan Jerman

Pengalihan utang pertama antara Jerman dan Indonesia adalah sebuah pengalihan utang-untuk pembangunan (*development swap*) pada Desember 2000, yang berfokus pada pendidikan. *Debt swap* pertama senilai 25,6 juta euro diperuntukkan bagi peningkatan mutu pendidikan dasar yang dimulai pada tahun 2003 di 17 provinsi dan akan selesai pada tahun 2005. Dalam perjanjian tahap pertama ini, Indonesia berjanji untuk menghabiskan €12,8 juta untuk membangun dan melengkapi 511 pusat ilmiah pembelajaran guru dan Pusat Sumber Belajar yang dilengkapi dengan bahan pengajaran bagi Sekolah Dasar⁸².

Pengalihan kedua pada Oktober 2002 juga berfokus pada pendidikan dan melibatkan pembangunan sekolah baru di kawasan Indonesia timur. Klausula awal mengharuskan Indonesia untuk membelanjakan 50 persen dari dana sebelum Jerman secara resmi mengalihkan utang, klausul standar dalam pengalihan utang Jerman memastikan target terpenuhi. Untuk menjamin akuntabilitas, daya penambahan (*additionality*), dan memaksimalkan laba untuk Jerman, Indonesia juga harus memilih proyek-proyek baru dan masing-masing harus memiliki hubungan dengan proyek-proyek yang ada antara kedua negara. Oleh karena itu, program pendidikan secara langsung terkait dengan SEQIP, sebuah pendanaan pendidikan berkelanjutan Jerman dengan Departemen Nasional Indonesia.⁸³ Bank pembangunan Jerman (KfW), yang memiliki cabang di Jakarta, memonitor kemajuan pengalihan utang. Melalui *debt swap* kedua, Pemerintah Jerman menghapus utang sebesar 23 juta euro (sekitar US\$ 28,8 juta). Dalam perjanjian bilateral antara kedua negara, pemerintah Indonesia wajib menginvestasikan 50% dari jumlah tersebut bagi pembangunan 100 SLTP baru di 10 provinsi di wilayah Indonesia Timur dan daerah terpencil, dimulai awal tahun 2005 dan berakhir pada tahun 2008⁸⁴.

Perjanjian ketiga dilaksanakan Mei 2004 dengan nilai € 25 juta. Perjanjian tersebut merupakan sebuah *environment swap* atau pengalihan utang ke dalam bidang lingkungan yang menghabiskan biaya € 12,5 juta, berfokus pada

⁸² Mudjito AK, "Pertaruhan Debt Swap untuk Pendidikan," dalam <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=141462>. Edisi 18 April 2006, diakses pada 4 Sep 2009 pukul 19:08

⁸³ Lihat www.kfw.de/ untuk rincian lebih lanjut

⁸⁴ *Ibid*

pendanaan proyek-proyek konservasi alam selama beberapa tahun. Penekanan khusus diberikan pada pelestarian taman nasional dan upaya membantu usaha kecil dan menengah agar lebih ramah lingkungan⁸⁵. Program lingkungan yang dilakukan dengan basis konversi utang ini direncanakan pada tahun 2006, meliputi pelestarian alam (*Green Program*) yang dilakukan oleh Departemen Kehutanan dan penanggulangan pencemaran (*Brown Program*) oleh Kementerian Lingkungan Hidup⁸⁶. Berdasarkan perjanjian yang telah disepakati, nilai pinjaman yang akan dikonversi dengan program lingkungan hidup tersebut adalah sekitar 25 juta Euro. Dengan demikian pemerintah akan menyediakan dana 50 % dari nilai utang tersebut yaitu 12,5 juta Euro. Lebih rinci lagi, Departemen Kehutanan saat itu berpartisipasi sebanyak 6,25 juta Euro dan Kementerian Lingkungan Hidup sebesar 6,25 juta Euro selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2007 sampai dengan tahun 2011. Pada akhirnya terdapat penyesuaian, sehingga *brown program* yang didesain sebelumnya ditransformasikan menjadi program *Financial Assistance for Environmental Investments for Micro and Small Enterprises Project* yang bertujuan meningkatkan kapasitas Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang bergerak di bidang lingkungan hidup agar dapat mengelola sumber daya dan limbah sehingga tercapai efisiensi produksi.

Pengalihan utang tahap keempat ditujukan kepada proyek di daerah-daerah yang terkena dampak bencana alam yang dianggap sebagai kandidat yang baik untuk pengalihan utang-untuk pembangunan (*development swap*) yang disetujui Jerman pada awal 2005. Pembangunan proyek tersebut akan difokuskan terhadap sekolah-sekolah yang hancur akibat bencana gempa bumi dan tsunami yang melanda kawasan Jawa Tengah dan Yogyakarta. Komitmen penghapusan utang adalah 50% dari total jumlah yang disepakati sebesar 20 juta euro.

Terakhir adalah kesepakatan untuk melakukan pengalihan utang untuk program kesehatan (*Debt-to-Health*). Pada tahun 2008, pemerintah Indonesia dan

⁸⁵ Perjanjian ini diusulkan oleh beberapa organisasi konservasi Belanda (termasuk Wetlands International) dan didukung oleh Christina Union dan Demokrat Kristen, yang mempresentasikan kasus mereka ke forum khusus di Den Haag, menyerukan revisi anggaran pemerintah untuk mengakomodasi usulan tersebut.

⁸⁶ Press Release Kementerian Lingkungan Hidup dan Direktur Utama PT. Bank Syariah Mandiri pada Penandatanganan Perjanjian Kerjasama Antara Kementerian Negara Lingkungan Hidup dengan Perseroan Terbatas Bank Syariah Mandiri dalam Penyaluran pembiayaan Program Debt for Nature Swap untuk Investasi Lingkungan Kepada Usaha Mikro dan Kecil, Jakarta, 12 Juli 2007

Jerman sepakat melaksanakan program *debt swap* bernilai 25 juta euro yang akan dimanfaatkan untuk memberantas tiga jenis penyakit, yakni HIV/AIDS, malaria dan TBC. Mekanismenya adalah segera setelah pemerintah Indonesia membayar utang kepada pemerintah Jerman melalui *Global Fund* untuk melawan AIDS, TBC dan malaria, maka pemerintah Jerman akan mengurangi utang pemerintah Indonesia sebesar dua kali lipat, atau didapatkan potongan utang sebesar 50%. Fungsi *Debt2Health* adalah serupa dengan pengalihan utang, karena Jerman telah sepakat untuk menghapus utang Indonesia sebesar 50 juta Euro sedangkan Indonesia sepakat untuk menginvestasikan separuh dari jumlah tersebut untuk program-program kesehatan yang didukung *Global Fund*.

Dari kelima tahapan pengalihan tersebut, pengalihan utang dalam bidang lingkungan memiliki karakteristik yang khusus. Hal ini terkait dengan latar belakang Jerman dalam memberikan tawaran pengalihan utang dibidang lingkungan. Sebagai salah satu negara kreditor terbesar di dunia, pemerintah Jerman memberikan perhatian yang cukup besar terhadap kondisi perekonomian global, terutama negara-negara berkembang yang menjadi penerima bantuan ekonomi. Pemerintah Jerman yang diisi koalisi Partai Sosial Demokrat dan Partai Hijau ini menekankan kebijakan kerjasama pembangunan dengan negara berkembang dengan terfokus kepada kriteria sosial dan ekologis⁸⁷. Selain itu Jerman juga berinisiatif menanggulangi krisis utang internasional dengan memberikan lebih banyak pengurangan utang terhadap negara-negara miskin⁸⁸.

Pada tahun 1999, Jerman berusaha memperjuangkan pengalihan utang dalam KTT G8 di Jerman dan berujung pada disepakatinya pengurangan uang bagi negara-negara *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) secara substansial melalui kerangka *HIPC initiatives*⁸⁹ untuk utang multilateral, dan dalam kerangka

⁸⁷ Dieter Brand, "More Influence for Germany's Aid Ministry" *Development and Cooperation*, January 1999

⁸⁸ Ruth Brand dan Jens Marten, *Further than Ever from 0.7%*, dalam http://www.socwatch.org.uy/2000/eng/nationalreports/germany_eng.htm yang diakses pada 8 april 2010 pukul 18.14

⁸⁹ *HIPC Debt Initiative* bertujuan membawa beban utang luar negeri suatu negara pada level yang masih memungkinkan negara tersebut untuk membayar utang-utangnya, berdasarkan performa kebijakan yang memuaskan, demi menjaga agar beban utang dan beban pembayaran utang yang tinggi tidak akan memberi resiko kepada usaha-usaha reformasi dan penyesuaian struktural. Inisiatif ini dilakukan dengan cara mengurangi sebagian utang luar negeri negara-negara yang dapat digolongkan sebagai negara HIPC. Dikutip dari

Paris Club bagi utang bilateral. Bagi Jerman, beban utang yang tinggi merupakan hambatan bagi pembangunan negara-negara berkembang⁹⁰. Jerman akan memberikan pengampunan utang untuk utang-utang komersial negara-negara HIPC yang layak terhadap penjadwalan utang dengan catatan bahwa negara-negara berkembang harus menggunakan bantuan keuangan tersebut secara bertanggung jawab⁹¹. Negara-negara yang mendapat fasilitas pengurangan utang ini adalah negara mitra pemerintah Jerman yang menjadi prioritas kerjasama pembangunan dan ekonomi Jerman, negara mitra kerjasama pembangunan dan ekonomi, dan negara yang dianggap potensial menjadi mitra Jerman⁹².

Melihat komitmen Jerman terhadap pengurangan utang itulah kemudian muncul mekanisme *debt-for-nature-swap* sebagai sebuah elemen dari skema keringanan utang bagi negara-negara berkembang yang termasuk dalam *German Financial Cooperation* (GFC)⁹³. Bagi Jerman, konversi ini adalah bantuan finansial yang bermanfaat dalam jangka panjang dalam mengamankan ekosistem di negara-negara tersebut.

2.3.2.1 Prasyarat Kebijakan Pengalihan Utang di Bidang Lingkungan antara Indonesia dan Jerman⁹⁴

Dalam implementasinya, terdapat adalah langkah-langkah dasar untuk pengalihan utang bilateral yang melibatkan saran konsultatif dari LSM atau

<http://www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipacbr.htm> yang diakses pada tanggal 18 april 2010 pukul. 18.39

⁹⁰ Ramesh Jaura, "development-Germany: Government Launch debt Initiative" *Inter Press Service*, 3 Februari 1999, dalam http://www.debtchannel.org/themes/country/country_276_1.shtml yang diakses pada tanggal 24 Maret 2010 pukul 18.47

⁹¹ *Loc.cit*

⁹² Penggolongan tersebut dibuat menurut prioritas kerjasama pembangunan yang dimaksudkan sebagai orientasi bantuan dan tingkat intensitas kerjasama pembangunan Jerman. Dalam hal ini, Indonesia adalah negara mitra prioritas bagi Jerman. Indonesia sebagai negara mitra prioritas Jerman, salah satu penerima ODA terbesar Jerman, hubungan perdagangan dan investasi yang sangat kuat, membuat faktor ekonomi mendominasi hubungan Jerman dan Indonesia. Jerman memandang indonesia sebagai pasar yang besar dan potensial, lahan investasi yang menguntungkan serta mitra bisnis yang menunjang aktivitas ekonomi perusahaan-perusahaan Jerman walaupun Jerman juga memperhatikan faktor sosial, ekologi, dan politik. Dikutip dari *Federal ministry for Economic Cooperation and Development* (BMZ) "establishment of priorities in development cooperation" 16 juni 2000

⁹³ Matthias von Bechtolsheim, *Promotion of Developing Countries Debt for Nature Swaps in German Financial Co-operation*, dalam <http://www.cbd.int/doc/external/germany/germany-kfw-en.pdf> yang diakses pada tanggal 24 April 2010 pukul 20.19

⁹⁴ *Loc.cit*.

perusahaan swasta yang harus dipenuhi negara debitor sebelum melakukan perjanjian pengalihan utang dalam bidang lingkungan.

Langkah 1: Penerima (pemerintah) dan LSM pihak ketiga mengatur pertemuan dengan pejabat pemerintah debitor untuk menentukan tingkat kepentingan dan dukungan politik untuk DNS.

- Mempersiapkan bahan-bahan informasi dan presentasi tentang penjelasan mekanisme DNS, termasuk contoh-contoh pelaksanaan di negara-negara lain
- Mengatur rapat dengan Departemen Keuangan, lembaga manajemen utang nasional, Kementerian Lingkungan Hidup atau pejabat konservasi untuk mengidentifikasi potensi utang untuk proyek-proyek penerima konversi dan proyek yang mungkin menguntungkan.

Jika terdapat kepentingan dan dukungan politik bagi terlaksananya pengalihan utang dibidang lingkungan:

Langkah 2: LSM pihak ketiga menggunakan penilaian kelayakan teknis yang independen.

- Menilai faktor-faktor profil utang luar negeri, misalnya: kebijakan pemerintah debitor, konteks makroekonomi dan politik, sumber pendanaan potensial untuk pengalihan, keuangan dan masalah desain untuk pengalihan.
- Mengidentifikasi kreditor atau donor yang mungkin tertarik

Jika terdapat kelayakan teknis:

Langkah 3: LSM pihak ketiga dan pihak yang diuntungkan mengorganisir pertemuan dengan satu atau lebih pemerintah kreditor untuk melakukan verifikasi tingkat ketertarikan dari pengalihan utang.

- Mempersiapkan bahan-bahan informasi dan presentasi tentang penjelasan mekanisme DNS, termasuk contoh-contoh pelaksanaan di negara-negara lain
- Mengatur pertemuan dengan perwakilan Departemen Keuangan dan kerjasama pembangunan lokal (atase ekonomi, perwakilan badan kerjasama pembangunan) dan kantor-kantor pusat dari para kontak.

- Menyediakan pembiayaan proyek-proyek dan badan pelaksana yang memungkinkan

Jika terdapat kepentingan kreditor:

Langkah 4: Pemerintah kreditor mulai berbicara dan kemudian memasuki negosiasi formal dengan pemerintah debitor pada transaksi DNS.

- Pemerintah debitor menyajikan proposal untuk transaksi DNS, mungkin dibantu oleh LSM pihak ketiga. Pemerintah kreditor dan debitor memulai diskusi pada transaksi DNS.

Isu-isu yang didiskusikan dalam pengalihan utang meliputi, contohnya:

- Definisi dari mekanisme yang akan digunakan (prinsip atau pelayanan pengalihan utang)
- Jumlah utang yang mungkin untuk dikonversi
- Tingkat penebusan
- Pinjaman yang tersedia untuk penebusan atau negosiasi ulang
- Suku bunga dan jadwal pembayaran
- Penerima dana dan proyek yang akan didanai
- Struktur untuk menyalurkan hasil DNS
- Evaluasi pengawasan dan pengendalian hasil

Langkah 5: Pemerintah kreditor dan debitor (sering kali Departemen Keuangan) bernegosiasi istilah final dan masuk ke dalam perjanjian pengalihan utang (ini kadang-kadang kesepakatan dengan tiga pihak, termasuk penerima).

Langkah 6: Kreditor dan Debitor mengimplementasikan transaksi finansial

- Debitor menyimpan mata uang pembayaran lokal dalam sebuah bank yang telah diatur sebelumnya atau rekening keuangan yang dipercaya: pengaturan yang dibuat untuk pemerintah debitor untuk menyetor dana ke dalam rekening penerima dana konservasi yang ditunjuk dan dipercaya (pada rekening bank khusus).

Langkah 7: Kesepakatan pengawasan kreditor

Membuat komite pengawas untuk memantau pelaksanaan kesepakatan dan penggunaan dana, dapat berupa komite bilateral yang meliputi LSM lokal dan internasional, yang bertemu secara teratur untuk membuat keputusan investasi dan penggunaan dana dan ulasan dampak konservasi dari proyek yang didanai.

Dalam proses uji kelayakan Indonesia sebagai negara partner pelaksana pengalihan utang dibidang lingkungan, Indonesia harus melewati tahapan-tahapan tersebut di atas, untuk kemudian berlanjut kepada pembahasan mekanisme yang cocok dalam melakukan pengalihan utang dibidang lingkungan. Untuk itulah diadakan peninjauan sebelum dibuat kebijakan pengalihan utang bilateral dengan negara-negara kreditor. Hal yang perlu diberikan perhatian antara lain adalah isu institusional dan pengembangan kebijakan. Berdasarkan pengalaman di beberapa negara, departemen pemerintah yang terlibat dalam DNS untuk konversi utang publik adalah departemen-departemen dan bank sentral pemerintahan yang berhubungan dengan pengelolaan utang, perencanaan dan kebijakan makro ekonomi. Untuk kasus di Indonesia adalah Departemen Keuangan, Bappenas, dan Bank Indonesia. Kerjasama dari ketiga institusi ini harus dilakukan dengan departemen terkait lainnya seperti Departemen Kehutanan dan Perkebunan, dan Kementerian Negara Lingkungan Hidup untuk mengembangkan skala prioritas guna mengalokasikan dana untuk konversi utang. Untuk sektor kehutanan, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Konservasi Alam adalah direktorat yang paling layak memberikan arahan prioritas kegiatan konservasi dalam kerangka kerja DNS.

Jika dilihat secara umum, terdapat langkah-langkah prosedural umum yang perlu dilakukan untuk mengimplementasikan mekanisme konversi utang dalam bidang lingkungan tersebut. *Pertama*, jika melihat kerangka Paris Club terkait dengan prosedur keringanan utang, klausul mengenai pengalihan telah disetujui sebelumnya, maka kemudian, negosiasi terjadi terkait dengan sektor apa yang dapat dimasukkan kepada proyek *debt swap* tersebut, dalam hal ini adalah sektor lingkungan. *Kedua*, dengan basis persetujuan antar pemerintah, perjanjian konversi utang dilaksanakan antara pemerintah negara debitor dengan *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) atau Bank Pembangunan Jerman; konsep konversi utang yang disepakati biasanya berupa 100% penghapusan utang, dimana sebagai timbal balik, negara mitra harus menyediakan sejumlah dana dalam mata uang lokal untuk proyek-proyek yang telah didesain bersama sebelumnya. *Ketiga*, dalam proyek yang telah disepakati tersebut, program dan inisiatif yang lebih kecil dapat disusun dan dipersiapkan untuk melengkapi proyek

utama yang dibiayai oleh KfW Entwicklungsbank. *Keempat*, setelah melalui proses seleksi, perjanjian yang berbeda dibuat antara pemerintah negara debitor dengan KfW, biasanya meliputi hal-hal yang bersifat teknis, misalnya prosedur implementasi, pengawasan, dlsb. *Kelima* adalah implementasi dan pelaksanaan proyek yang telah disepakati tersebut⁹⁵.

Ukuran utama penawaran mekanisme konversi utang dibidang lingkungan ini adalah negara mitra tidak berkeberatan untuk menyediakan sejumlah dana untuk melaksanakan proyek pelestarian lingkungan, tingkat kesepadanan proyek yang disusun dengan hasil yang diharapkan, signifikansi keringanan utang bagi perbaikan kondisi ekonomi dan lingkungan negara debitor, adanya jaminan manajemen keuangan yang keuangan (terutama dengan memperhatikan risiko investasi dan tingkat kembalinya modal), serta jaminan adanya kerangka hukum, institusional dan sektoral yang jelas⁹⁶. Faktor-faktor di atas kemudian menjadi determinan *Initial Assessment of Debt-for-Nature-Swap Suitability* bagi Jerman. Indonesia telah melewati tahapan ini dan membuktikan komitmennya sehingga layak mendapatkan tawaran pengalihan utang dalam bidang lingkungan.

2.3.2.2 Mekanisme Kebijakan Pengalihan Utang di Bidang Lingkungan antara Indonesia dan Jerman

Berdasarkan cara penerapannya, pengalihan utang dapat dilakukan dengan dua tipe, yaitu pengalihan utang tiga pihak (tripartit) dan pengalihan utang dua pihak (bilateral). Pengalihan utang tripartit biasanya dapat digunakan untuk konversi utang publik dan swasta, sementara pengalihan utang bilateral dilakukan biasanya untuk utang publik⁹⁷.

Seperti namanya, pelaksanaan pengalihan utang tripartit melibatkan tiga pihak, yaitu kreditor, debitor, dan investor⁹⁸. Mekanisme pengalihan utang ini biasanya dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut: pertama: investor

⁹⁵ Reed Merrill dan Elfian Effendi, "Penilaian Kelayakan *Debt-for-Nature Swaps* di Indonesia" dalam Laporan Lokakarya Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana *Debt-for-Nature Swaps* untuk Pengurangan Beban Utang Negara, (Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia, 1998), hlm 7-10

⁹⁶ *Ibid.* Hlm 11-15

⁹⁷ Longgena Ginting, *Debt-for-Nature-swaps: Konservasi Utang untuk pembiayaan Konservasi: Siapa Sesungguhnya yang Diuntungkan? Policy Paper*. WALHI, 2000

⁹⁸ Investor disini adalah pihak yang membeli utang debitor. Biasanya berupa investor swasta atau organisasi-organisasi non profit seperti LSM, yayasan, institusi lingkungan, dsb

membeli utang dari kreditor dengan harga diskon, lalu investor bernegosiasi dengan pihak debitor. Dalam pelaksanaan pengalihan utang bilateral, mekanismenya dilakukan secara langsung antara debitor dan kreditor yang bersepakat tentang pengurangan sejumlah utang dengan jaminan komitmen konservasi dari pihak debitor.

a. Pengalihan Utang Tiga Pihak

Pengalihan utang tripartit ini sering disebut juga pengalihan utang tidak langsung atau pengalihan utang non-generik. Terdapat empat persyaratan utama yang harus dipenuhi sebelum pengalihan utang tripartit dilakukan⁹⁹. Pertama, utang negara debitor harus tersedia dengan harga diskon di pasar sekunder. Kedua, dana untuk membeli utang yang dijual di pasar sekunder tersebut harus dalam bentuk Dollar atau *hard currency* lainnya. Ketiga, negara debitor atau negara tepat debitor berada harus setuju untuk melaksanakan pengalihan utang yang biasanya akan berakibat pada pengurangan sebagian utang debitor. Pemerintah negara debitor juga harus setuju untuk mengkonversi utang tersebut dalam mata uang lokal dengan harga mendekati *face value* utangnya, atau harga yang setingkat lebih tinggi dari harga utang tersebut di pasar sekunder. Terakhir, proyek yang dibiayai pengalihan utang harus disetujui oleh pemerintah negara debitor dan rancangan proyek tersebut harus memenuhi aspek finansial¹⁰⁰.

Kebanyakan konversi utang dibidang lingkungan yang dilakukan oleh organisasi-organisasi konservasi adalah pengalihan utang secara tripartit yang melibatkan utang luar negeri komersial yang dimiliki oleh pemerintah. Tahap pertama dalam konversi utang dibidang lingkungan tripartit adalah investor konservasi membeli utang luar negeri pada harga diskon dari nilai utang orisinal dengan pendanaan yang diperoleh dari donor, baik dari pemerintah maupun dari sektor swasta, atau mengupayakan bantuan dari kreditor. Investor konservasi

⁹⁹ Innovative Development approach. "Recycling Old Debt for New Ventures: Debt for Nature and Debt-for-Development Swaps". No 4 Januari 1991 hlm 11

¹⁰⁰ Aspek finansial yang dimaksud adalah: (1) utang yang dikonversi harus setidaknya lebih besar dari 1 juta USD agar sumber daya yang dialokasikan untuk proyek tersebut efisien (2) Investor harus dapat merancang proyek yang meresap banyak dana dalam bentuk mata uang lokal dalam jangka waktu proyek berjalan yang singkat (biasanya tidak lebih dari 3 tahun) (3) Jika proyek tersebut lebih panjang dari 3 tahun, maka investor yang bersangkutan dapat merancang sebuah pengelolaan dana abadi dalam bentuk mata uang lokal untuk emmbiayai proyek tersebut dengan mempertibangkan kemungkinan terjadinya inflasi di engara debitor, waktu pengucuran dana operasional dari dana abadi tersebut, dan pembukuan yang baik untuk memenuhi akuntabilitas internasional.

kemudian bernegosiasi secara terpisah dengan pemerintah debitor untuk ‘pembatalan’ utang dan menggantikannya dengan sebuah komitmen untuk mendanai proyek konservasi, atau memberi perlindungan yang tinggi terhadap sebuah areal dengan nilai keanekaragaman hayati yang tinggi. Tahap selanjutnya, investor konservasi melaksanakan proyek dengan menggunakan dana mata uang lokal yang telah dialokasikan dari hasil transaksi konversi utang dibidang lingkungan. Biasanya, pemerintah debitor memantau pengeluaran yang berhubungan dengan konversi utang tadi untuk menyakinkan bahwa kesepakatan konservasi utang yang telah disetujui benar-benar dilaksanakan. Secara lebih spesifik, tahap-tahap yang harus dilalui sebelum pengimplementasian proyek hasil pengalihan utang tripartit adalah sebagai berikut:

- Investor melakukan negosiasi dengan debitor mengenai kerangka kerja pengalihan utang di negara debitor tersebut, seperti berapa besar dana yang dibayarkan kepada investor untuk membiayai proyek/program di negara debitor atau dana yang dialokasikan kepada organisasi non-pemerintah lokal sebagai mitra investor tersebut, untuk membiayai kegiatan yang sama dalam bentuk mata uang lokal yang tunai atau yang berbentuk saham, dan rancangan serta bentuk dan implementasi proyek atau program tersebut.
- Investor membeli utang debitor dari kreditor melalui pasar sekunder
- Kreditor mentransfer kepemilikan piutang kepada investor
- Investor menukar piutang tersebut dengan mata uang lokal dari bank sentral debitor sebagai pembayaran utang debitor, sesuai dengan perjanjian pendahuluan
- Investor mengalokasikan dana tersebut untuk membiayai proyek/program yang telah dirancang sebelumnya.

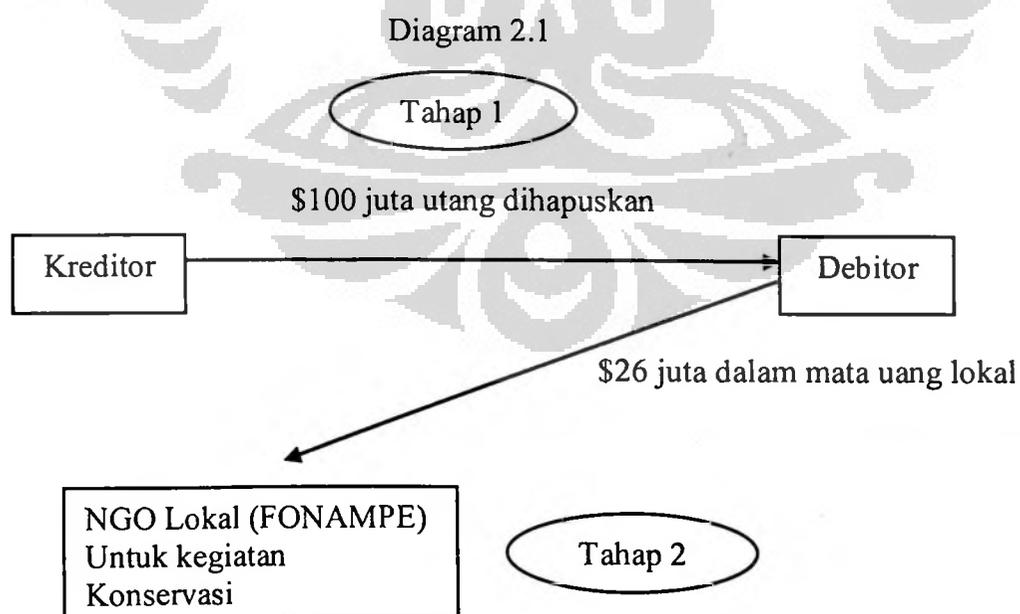
b. Pengalihan Utang Dua Pihak

Mekanisme pengalihan utang dua pihak ini dikenal pula dengan nama pengalihan utang generik, bilateral, dan pengalihan utang langsung. Jenis ini memiliki mekanisme yang lebih sederhana. Inisiatif dapat datang dari negara debitor ataupun debitor mengenai usulan pelaksanaannya. Pertama-tama,

negosiasi terjadi antara negara kreditor dengan negara debitor mengenai seberapa besar jumlah utang yang akan dikurangi atau dibatalkan yang kemudian ditukar dengan sejumlah dana tertentu untuk membiayai program atau proyek di negara debitor yang disetujui oleh pemerintah kreditor dengan mata uang lokal. Dana dalam mata uang lokal tersebut biasanya lebih kecil dari jumlah utang yang dibatalkan. Proyek atau program hasil pengalihan utang dapat dilaksanakan dengan bantuan organisasi non-pemerintah lokal untuk kegiatan konservasi.

Dalam skema DNS bilateral, pemerintah kreditor “membatalkan” utang negara debitor. Sebagai gantinya, pemerintah debitor menyisihkan dana untuk tujuan-tujuan yang telah disepakati bersama. Jumlah uang dalam mata uang lokal yang dihasilkan dari transaksi DNS ini merefleksikan suatu tingkat diskon dari nilai utang orisinil negara debitor. Tingkat diskon ini tergantung pada hasil negosiasi antara dua negara. Dalam beberapa kasus, pembayaran kembali dilakukan oleh negara debitor tanpa mendapatkan diskon (100% pembayaran kembali dalam mata uang lokal). Dukungan pelestarian yang dihasilkan pun dapat ditangani oleh lembaga akademis, organisasi pelestarian, dana perwalian pelestarian dan/atau Pemerintah berdasarkan konversinya.

Berikut diagram aliran dana pengalihan utang *Debt-for-nature-swaps* di Peru¹⁰¹:



¹⁰¹ *Ibid*, hlm 7

Dalam kasus pengalihan utang di Indonesia, pengalihan utang dua pihak-lah yang kemudian diputuskan menjadi basis program pengalihan utang dalam bidang lingkungan sebagaimana disepakati Indonesia dan Jerman. Dalam hal ini, penghapusan utang bersifat bilateral, meskipun dalam pelaksanaannya terdapat peranan pihak ketiga, namun hanya sebatas pelaksana program atau fasilitator.

2.3.3 Program yang Terdapat dalam Kebijakan Pengalihan Utang di Bidang Lingkungan antara Indonesia dan Jerman

Proyek-proyek yang meliputi mekanisme *Debt-for-Nature-Swap* ini pun bermacam-macam. Namun setidaknya dapat dikategorikan menjadi dua jenis, yakni¹⁰²:

- Proyek klasik (*classical programme*) yang bertujuan melengkapi fasilitas dan meningkatkan kualitas area ekologis yang dilindungi.
- Proyek tambahan (*supplementary measures*), yang terbagi menjadi dua pula, yaitu:
 - langsung, berupa pendanaan berkesinambungan bagi suatu area ekologi (misalnya: upah bagi polisi hutan), dan
 - tidak langsung, misalnya pelatihan staf, penggunaan jasa ahli, pencegahan dampak lingkungan, dan lain sebagainya). Dalam proyek ini, *debt-for-nature-swap* ditujukan sebagai pelengkap dan pendorong proyek pelestarian lingkungan dengan membantu menutupi berbagai pengeluaran, yang biasanya menjadi hambatan di banyak negara berkembang.

Dalam hal ketahanan institusional, dengan meningkatnya partisipasi berbagai pihak (jika dibandingkan dengan proyek konservasi konvensional yang hanya terfokus pada area tertentu), konversi utang dalam proyek lingkungan ini memiliki kecenderungan lebih tinggi untuk membuat dampak struktural karena menuntut koordinasi dan komitmen lintas aktor.

¹⁰² Aca Sugandhi, "Pemanfaatan Debt-for Nature Swaps untuk Konservasi di Indonesia", dalam Laporan Lokakarya Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana Debt-for-Nature Swaps untuk Pengurangan Beban Utang Negara, (Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia, 1998), hlm 25

2.3.3.1 *Strengthening the Development of National Parks in the Fragile Ecosystem*¹⁰³

Proposal Departemen Kehutanan untuk konversi utang dalam bidang lingkungan ini berupa program pengembangan taman nasional berjudul “*Strengthening the Development of National Parks in the Fragile Ecosystem*” di beberapa taman nasional, yakni dengan tujuan meningkatkan kapasitas Taman Nasional dalam pengelolaan hutan lindung di daerah-daerah yang rawan. Lokasi proyek tersebut adalah Taman Nasional Betung Kerihun, Taman Nasional Bukit Tiga Puluh, Taman Nasional Bukit Barisan Selatan, dan Taman Nasional Meru Betiri. Pemilihan lokasi ditentukan berdasarkan rekomendasi Komisi Warisan Dunia terhadap *The Tropical Rainforest Heritage of Sumatera* (TRHS) yang melihat adanya kecenderungan peningkatan tekanan pengelolaan pada kawasan tersebut. Oleh karena itu, program *Strengthening the Development of National Parks in the Fragile Ecosystem* pada taman-taman nasional tersebut kemudian mencakup dukungan pemberantasan *illegal logging*, proses penyelesaian perambahan hutan, pengendalian kebakaran hutan dan peredaran satwa liar, pemantapan kawasan, pengembangan kapasitas dan sarana prasarana pengelolaan, peningkatan kesadaran dan pengembangan pemanfaatan lestari sumber daya alam yang merupakan masalah-masalah pokok di area konservasi tersebut.

Berdasarkan perjanjian yang telah disepakati antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Federal Jerman, nilai pinjaman yang akan dikonversi dengan program tersebut adalah sekitar 25 juta Euro. Dengan demikian pemerintah akan menyediakan dana 50% dari nilai utang tersebut yaitu yang kemudian akan dialokasikan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) tahunan pada masing-masing Balai Taman Nasional selama lima tahun. Proyek ini kemudian disupervisi secara konsisten oleh auditor independen yang mempunyai reputasi internasional serta disepakati kedua belah pihak. Jika berdasarkan laporan audit, pelaksanaan kegiatan seluruhnya dianggap sesuai, maka pemerintah Jerman akan menghapus utang pemerintah Indonesia sebanyak 25 juta Euro.

Amending Agreement to the Consolidation Agreement tertanggal 2 Oktober 2002 dan ditandatangani pada tanggal 21 Oktober 2004 ini menjadi

¹⁰³ *Ibid.*

pelaksanaan proyek. Implementasi perjanjian kerjasama program pengembangan taman nasional yang merupakan turunan proyeksi konversi utang di bidang lingkungan tersebut kemudian ditandatangani secara resmi pada tanggal 2 Mei 2007 di Departemen Keuangan oleh Pemerintah Republik Indonesia diwakili oleh Rahmat Waluyanto selaku Direktur Jenderal Pengelolaan Utang Departemen Keuangan sebagai peminjam dan M. Arman Mallolongan, Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Departemen Kehutanan sebagai *executing agency*. Disamping itu, hadir pula Pemerintah Republik Federal Jerman yang diwakili oleh Wolfgang Kroh, sebagai anggota *Board Managing Directors of KfW* dan Manfred Kiefer, sebagai Direktur *KfW Office* Jakarta.

Pelaksanaan program penghapusan utang melalui skema *Debt for Nature Swap (DNS)* yang dimulai pada tahun 2007 dan telah memasuki tahun ketiga pada 2010 ini, dipayungi oleh Peraturan menteri no. P.8/Menhut-II/2010. Berlokasi di TN Gunung Leuser, TN Kerinci Seblat dan TN Bukit Barisan Selatan, nilai pinjaman yang akan dikonversi dengan program tersebut adalah sebesar 12,5 juta Euro, dengan ketentuan Pemerintah Indonesia menyediakan dana sebesar 50% dari nilai utang tersebut atau sebesar 6,25 juta Euro untuk kegiatan selama 5 tahun (2007-2011). Realisasi DNS sampai dengan tahun 2008 (tahun kedua) adalah sebesar Rp 26,5 milyar dari Rp 42 milyar pagu yang telah ditetapkan. Selanjutnya akan dilaksanakan proses program penghapusan utang pada sebesar USD.19,6 juta yang akan dilaksanakan dengan mekanisme *Trust Fund* dengan melibatkan lembaga sosial masyarakat (LSM) sebagai fasilitator program tersebut¹⁰⁴.

Secara lebih detail, implementasi dari kebijakan pengalihan utang tahap 1 antara Indonesia dan Jerman ini akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Latar Belakang Program

Sejak tahun 2004, ketika dilaksanakan pertemuan *World Heritage Commission (WHC)* di China, ditetapkanlah *Tropical Rainforest Heritage of Sumatera (TRHS)* sebagai warisan dunia. TRHS terdiri dari 3 taman nasional

¹⁰⁴ Peraturan Menteri kehutanan republic Indonesia Nomor : P.8/Menhut-II/2010 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan Tahun 2010-2014, disadur dari http://www.dephut.go.id/files/P08_2010.pdf pada tanggal 10 oktober 2010 pukul 16.26

yang berlokasi di kawasan Bukit Barisan, yang membentang dari Aceh hingga ke Bandar Lampung sepanjang dataran pulau Sumatera. Dimasukkannya ketiga taman nasional ini dalam daftar warisan dunia didasarkan pada tiga kriteria alam, yakni:

- Merupakan daerah yang paling penting dalam upaya melindungi keanekaragaman hayati, baik dalam bentuk daratan, maupun hutan, di pulau Sumatera
- Kawasan ini mengandung fenomena-fenomena alam yang sangat kaya, dengan tingkat keindahan yang luar biasa.
- Area merupakan tempat bagi berbagai habitat dan keanekaragaman alam yang sangat bervariasi. Jika dikuantifikasi, jenis tanaman dan pepohonan yang ada dalam taman nasional ini meliputi 50% dari keseluruhan jenis tumbuhan yang hidup di dataran Sumatera. Didalamnya juga adalah rumah bagi spesies fauna khusus yang sangat langka seperti Harimau Sumatera (*Panthera tigris Sumatrae*), Badak Sumatera (*Dicerorhinus Sumatraensis*), Gajah Sumatera (*Elephas Maximus Sumateranus*), dan Orang Utan Sumatera (*Pongo Abellii*).

Pada bulan Februari tahun 2006, IUCN-UNESCO yang melakukan misi pengawasan menemukan bahwa ketiga taman nasional ini menghadapi ancaman serius terkait dengan perluasan lahan pertanian dan perkebunan, pembalakan liar, pembangunan konstruksi jalan, perburuan, dan manajemen pengelolaan yang tidak efektif yang akhirnya memperburuk kondisi ekologis dan sumber kehidupan yang terdapat dalam ekosistem tersebut. Berdasarkan temuan ini, WHC merekomendasikan TRHS dimasukkan dalam Warisan Dunia yang Terancam.

Pada sesi ke-33 dari pertemuan WHC yang diselenggarakan di Lithuania pada tanggal 8-16 Juli 2006, rekomendasi untuk memasukkan TRHS dalam daftar semakin mendesak dan hal ini kemudian memaksa Pemerintah Indonesia untuk mengambil sebuah tindakan serius untuk mengatasi tren hilangnya nilai-nilai dan integritas terhadap kepemilikan sumber daya alam di Indonesia karena sangat penting untuk membuat suatu program yang mendukung manajemen taman nasional sebagai warisan dunia.

b. Tempat Berlangsungnya Proyek

Program ini akan dilangsungkan di *Tropical Rainforest Heritage of Sumatera* (TRHS) yang terdiri dari tiga taman nasional, yakni Taman Nasional Kerinci Seblat, Taman Nasional Gunung Leuser, dan Taman Nasional Bukit Barisan Selatan, yang dimasukkan dalam daftar warisan dunia nomor pada pertemuan WHC yang ke-28.

Masuknya Gunung Leuser sebagai Taman Nasional didasarkan pada Peraturan Menteri pertanian tanggal 6 Maret 1980 dan diperkuat oleh Peraturan Dirjen pertanian No.719/DJ/VI/80 tertanggal 7 Maret 1980. Berdasarkan kedua peraturan tersebut, Taman Nasional Gunung Leuser meliputi kawasan seluas 794,675 hektar dan menjadi salah satu dari lima taman nasional pertama yang dimiliki Indonesia. Peraturan ini diperbarui pada tahun 1984 oleh Peraturan Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam yang menyatakan kawasan Taman Nasional Gunung Leuser diperluas menjadi 862,975 hektar yang meliputi 4 Kabupaten, yakni Kabupaten Aceh Selatan, Aceh Tenggara, Langkat and Karo, dan meliputi dua provinsi, yakni Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (N.A.D) dan Sumatera Utara.

Sedangkan Taman Nasional Kerinci Seblat adalah taman nasional terbesar kedua di Indonesia. Taman nasional ini didirikan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No.901/Kpts-II/1999 tanggal 14 Oktober 1999 dengan total wilayah seluas 1,375,349,87 hektar. Termasuk dengan masuknya 14,160 hektar kawasan Hutan Sipurak pada tahun 2004, luas taman nasional ini meningkat jadi 1,389,509,87 hektar. Secara administratif, taman ini berlokasi di empat provinsi, yakni Jambi, Sumatera Barat, Bengkulu, dan Sumatera Utara; serta meliputi 9 kabupaten, yakni: Kerinci, Merangin, Bungo, Sawahlunto Sijunjung, Solok, Pesisir Selatan, Bengkulu utara, Rejang Lebong dan Musi Rawas.

Taman Nasional Bukit Barisan Selatan pertama kali didirikan sebagai taman nasional, berdasarkan peraturan menteri pertanian No.736/Mentan/X/1982 tertanggal 14 Oktober 1982. Keberadaan taman nasional ini diperkuat oleh peraturan Menteri Kehutanan No.281/Kpts-II/1992 pada 26 february 1992. Total area taman nasional Bukit Barisan Selatan adalah 356,800 hektar, dan berada di

dua provinsi yakni Lampung (Kabupaten Tanggamus dan Kabupaten Lampung Barat) serta Bengkulu (Kabupaten Bengkulu selatan).

Di tingkat nasional, Sekretaris Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam akan mendukung dan berkoordinasi sehubungan dengan implementasi program ini.

c. Tujuan Proyek

Secara umum, tujuan proyek ini adalah untuk memperkuat pembangunan Taman Nasional yang telah terdaftar dalam Situs Warisan Dunia sebagai Hutan Hujan Tropis Sumatera (TN Gunung Leuser, TN Kerinci Seblat, dan TN Bukit Barisan Selatan). Namun secara khusus, proyek ini bertujuan untuk:

- Mengurangi ancaman kehancuran pada properti dan nilai populasi dari spesies yang terancam punah atau sumber daya biologis lainnya, yang terdapat pada ekosistem utama dalam ketiga taman.
- Memperbaiki pembangunan dan pemberdayaan manajemen taman dalam mengkonservasikan properti Warisan Dunia.

d. Masalah yang Harus Diselesaikan

Status dari sumber daya dan ekosistem pada ketiga Taman Nasional (TN Gunung Leuser, TN Kerinci Seblat, dan TN Bukit Barisan Selatan) sebagai hutan hujan tropis Sumatera semakin terancam dengan adanya pelanggaran pertanian besar-besaran, penebangan hutan secara ilegal, perburuan liar, perbaikan jalan, maupun isu-isu kelembagaan dan pemerintahan. Proposal ini sebelumnya telah diuraikan melalui proses pendalaman isu dengan pihak-pihak kunci dari ketiga taman nasional serta konsultasi untuk mendapatkan konsensus dengan pihak terkait di berbagai tingkatan. Berdasarkan identifikasi dan analisis atas formulasi masalah, ditemukan bahwa permasalahan kunci yang terkait dengan isu properti terus-menerus terancam, terutama disebabkan oleh berbagai komponen seperti :

- **Penebangan hutan secara ilegal**, yang terus menjadi ancaman serius terhadap nilai dan integritas dari properti hutan, telah menyebar dan meningkat di taman. Penebangan liar di taman nasional yang telah berjalan

selama 2 tahun, amatlah beragam mulai dari operasi skala besar dengan proses penggergajian sampai pada operasi kecil.

- **Perburuan liar** di dalam taman nasional telah meningkat dan meluas, sekaligus melibatkan berbagai spesies hewan dan tumbuhan liar. Ketiga taman nasional menunjukkan bukti utama atas pelanggaran pertanian yang sedang terjadi. Pelanggaran untuk tujuan pertanian menjadi ancaman tunggal bagi taman-taman dengan properti warisan dunia.
- **Pembangunan jalan yang melalui kawasan taman nasional.** Ancaman yang diakibatkan dari adanya jalan ini tidak hanya berdampak pada kondisi hutan yang murni, tapi justru memberikan kesempatan bagi penebangan liar dan pelanggaran yang menembus kawasan lindung. Dalam konteks ini, seluruh jalan yang baru dibuat pada properti Warisan Dunia merupakan ancaman serius bagi integritas dan nilai taman. Seluruh taman menghadapi proposal untuk jalan baru, namun tidak ada yang lebih mengancam taman nasional lain jika dibandingkan dengan Taman Nasional Kerinci Sebelat yang dihadapkan dengan 34 proposal untuk membuat jalan menuju zona inti taman.

Lebih daripada itu, kurangnya kapasitas manajemen taman untuk mengkonservasikan properti Warisan Dunia di ketiga taman nasional belum juga mampu untuk mengatasi ancaman besar terhadap nilai dan integritas properti.

Kondisi ini disebabkan oleh :

- **Kurangnya pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan;** hal ini diindikasikan dengan kurangnya pembagian manfaat ekosistem hutan untuk kehidupan. Rendahnya rasa memiliki itu berujung pada buruknya perawatan hutan seperti Taman Nasional. Ketiga taman sebenarnya memiliki potensi pelayanan lingkungan yang memuaskan, selain potensi ekowisatanya. Sayangnya, ada beberapa faktor yang mencegah perkembangan turisme yang signifikan, di dalamnya tercakup perencanaan strategis turisme yang tidak memadai, infrastruktur taman yang kurang, dan sebagainya.
- **Keterbatasan kapasitas otoritas manajemen taman nasional.** Telah ada perencanaan manajemen bagi ketiga taman, seperti diamanatkan dalam

hukum Indonesia. Hanya saja, hal ini harus disesuaikan menjadi lebih ringkas dan dimengerti oleh karyawan untuk tujuan pengarahan dan pelatihan. Polisi hutan, staf administratif, serta teknisi telah dipekerjakan pada setiap taman, tetapi ada kebutuhan akan pelatihan tambahan agar dapat mencapai efektivitas yang lebih baik dalam mengelola taman. Selain itu, sistem pemantauan satwa liar yang akurat, yang digunakan untuk menetapkan pola populasi dan trend sebagai dasar bagi pengelolaan dan respon terhadap ancaman, masih dirasa kurang.

- **Batas taman nasional yang tidak jelas.** Hal ini menjadi isu yang relevan dan terkait, terutama dengan isu yang lain.
 - a. Tanggal akhir bagi batas taman yang belum selesai (terutama Taman Nasional Gunung Leuser dan Taman Nasional Bukit Barisan Selatan)
 - b. Rencana penetapan daerah yang belum dilaksanakan (terutama Taman Nasional Kerinci Sebelat)
 - c. Satu hal yang lebih genting, amat penting bahwa penetapan daerah disetujui sebagai hal yang mendesak supaya taman memiliki posisi defensif yang kuat.
 - d. Inspeksi dan pengelolaan tapal batas yang tidak efektif.
- **Kesadaran dan dukungan masyarakat yang rendah.** Keterlibatan dan kerjasama dari masyarakat lokal termasuk pemerintah daerah dalam pengelolaan taman sangat bervariasi, tetapi masih rendah. Dalam beberapa kasus tingkat dukungan masyarakat dan pemerintah setempat telah menurun karena manajemen telah menentang pembukaan jalan baru melintasi taman dan menunjukkan peningkatan efektivitas anti perburuan dan anti aktivitas penebangan. Kegagalan untuk memelihara hubungan dan komunikasi dengan masyarakat lokal dalam beberapa kasus menyebabkan kerjasama dan inisiatif pengelolaan yang kolaboratif dan partisipatif menjadi cacat.

e. Program yang Dilakukan

Untuk menangani masalah penebangan, pelanggaran-pelanggaran, perburuan liar, dan jalan-jalan maka sebuah program berkelanjutan ditempatkan

untuk mengendalikan pembalakan liar secara efektif, perambahan, perburuan liar dan pembangunan jalan di taman. Sampai saat ini terlihat adanya pengurangan persentase properti yang muncul karena ancaman ini. Reforestasi habitat berjalan dengan naik dan tidak ada pelanggaran baru dalam bentuk penebangan liar serta perburuan liar dalam properti taman nasional. Dalam hal infrastruktur, tidak ada pembangunan jalan baru di kawasan taman nasional.

Dalam hal manajemen, pengelolaan kolaboratif yang efektif ditempatkan untuk memastikan mekanisme koordinasi yang efektif dan manajemen yang partisipatif dalam taman nasional. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan peluang untuk manfaat yang berkelanjutan dari sumber daya taman

Dalam mengatasi masalah batas dan zonasi (penzonaan), semua batas-batas taman yang dipasang ditambahkan tanda Warisan Dunia. Tanggal batas taman selesai dan rencana zonasi taman diselesaikan, secara resmi diadopsi dan dikomunikasikan kepada pemerintah daerah dan pemangku kepentingan. Sedangkan masalah sumber daya diatasi dengan meningkatkan kemajuan dibuat dalam mengembangkan kapasitas untuk pengelolaan yang efektif termasuk sumber daya manusia dan infrastruktur.

Dalam upaya meningkatkan kesadaran dan dukungan pemangku kepentingan, para pemangku kepentingan diharapkan lebih peduli dan paham lebih baik tentang dampak negatif dari kerusakan sumber daya hutan. Mereka memiliki jaringan yang lebih baik dalam upaya mereka untuk melestarikan sumber daya hidup dan ekosistem di taman nasional.

f. Kestinambungan Proyek

Kestinambungan jangka panjang dari proyek sebagian besar akan bergantung pada tanggung jawab bersama dalam konservasi taman nasional antara Menteri Kehutanan, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten, LSM, dan masyarakat lokal yang berbatasan dengan taman nasional melalui suara pengelolaan taman nasional yang kolaboratif.

Proyek yang diusulkan dimasukkan ke dalam prioritas oleh Departemen Kehutanan karena hal tersebut sesuai dengan Perencanaan Strategis Nasional 2005-2009. Pemerintah pusat akan mendukung hal tersebut dengan

mengalokasikan anggaran manajemen tahunan (APBN) disokong dengan staf. Diberikan pula bantuan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD dari pengelolaan yang berkelanjutan dari produk non kayu di dalam taman, misalnya melalui pengembangan program ekowisata. Keberlanjutan proyek juga diharapkan dari kesinambungan program konservasi dan kebijakan. Untuk menjaga kesinambungan dari proyek ini akan diberikan dukungan berkelanjutan dan melakukan fasilitasi terhadap masyarakat lokal dan lembaga lokal. Aset yang diciptakan oleh proyek kemudian akan menjadi milik Pemerintah Indonesia (PHKA).

g. Resiko Proyek

Pelaksanaan proyek ini menghadapi risiko baik dari faktor internal dan eksternal termasuk:

- **Faktor internal:**

Kurangnya dukungan dan keterlambatan dukungan Departemen Keuangan untuk mengisi pos kosong dan fasilitas yang diperlukan dan akan menghambat kemajuan proyek. Kurangnya pengetahuan dan keterampilan dari personil taman untuk menjalankan proyek terutama terkait dengan prosedur administrasi proyek, laporan proyek, pemantauan dan evaluasi proyek juga dapat menjadi penghambat. Semua itu akan dikurangi dengan beberapa pendekatan seperti:

- a. Meningkatkan koordinasi antara taman nasional dan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA)
- b. Meningkatkan pendekatan untuk mendapatkan komitmen yang kuat dari PHKA untuk menunjuk teknisi ahli pada taman nasional tersebut
- c. Meningkatkan pendekatan dan sistem penghargaan.

- **Faktor eksternal:**

Risiko eksternal dalam proyek ini adalah kurangnya dukungan dan komitmen pihak terkait terhadap pelaksanaan proyek. Untuk meminimalisasi risiko itu, proses perencanaan akan dibahas dan dikonsultasikan dengan pemerintah daerah di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa melalui rapat koordinasi reguler dan dialog dalam rangka mendapatkan pemahaman umum

yang lebih baik tentang masalah dan kesempatan untuk melestarikan dan mengelola taman di tingkat lapangan.

Risiko lain yang berkaitan dengan konflik kepentingan antara manajemen taman nasional dan masyarakat lokal, terlibat dalam kegiatan ilegal yang mengganggu taman. Konflik-konflik dasar antara konservasi dan pembangunan, kepentingan pertambangan dan *logging*, perkembangan infrastruktur, pertumbuhan penduduk, ekspansi perkebunan, industri, dan pabrik kertas, dan seluruh isu yang mempengaruhi konflik kepentingan taman ini harus dinegosiasikan. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pendekatan yang intensif telah berhasil dalam mengurangi risiko melalui:

- a. Pendekatan dan komunikasi dengan pihak terkait untuk meningkatkan kesadaran konservasi keanekaragaman hayati habitat,
- b. Penegakan peraturan di dalam taman dan zona penyangga,
- c. Pembentukan program pemberdayaan yang melibatkan tailor atau berkonsultasi dengan masyarakat yang terkait pada proses perencanaan,
- d. Penguatan penegakan batas-batas taman. Pendekatan ini berarti menambah jumlah penjaga taman, bangunan pos penjaga dan peningkatan anggaran menyediakan untuk patroli dan penuntutan,
- e. Pemukiman Kembali dengan merelokasikan beberapa rumah tangga

2.3.3.2 Financial Assistance for Environmental Investments for Micro and Small Enterprises Project¹⁰⁵

Program ditujukan untuk investasi lingkungan kepada usaha mikro dan kecil. Penandatanganan perjanjian kerjasama ini adalah wujud optimalisasi pemanfaatan sumber dana dalam rangka melestarikan fungsi kualitas lingkungan hidup yang juga merupakan pelaksanaan program konversi utang dalam bidang lingkungan yang merupakan upaya meringankan beban utang luar negeri yang dilaksanakan oleh investor, dalam hal ini salah satunya Bank Komersial (atau Bank Pelaksana), dalam hal ini adalah Bank Syariah Mandiri¹⁰⁶.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Keterlibatan bank komersial sebagai lembaga keuangan pelaksana program konversi utang luar negeri dalam bidang lingkungan ini, menandai babak baru dalam penyelenggaraan program

Tujuan utama program konversi utang luar negeri dalam bidang lingkungan ini adalah untuk meningkatkan kualitas lingkungan di Indonesia melalui bantuan pendanaan bagi usaha mikro dan kecil (UMK) yang selama ini memiliki keterbatasan akses terhadap sumber pembiayaan perbankan bagi penerapan investasi atau teknologi berwawasan lingkungan, termasuk bagi pengembangan energi alternatif. Dana yang dialokasikan untuk program ini adalah setara dengan 68 milyar rupiah dalam jangka waktu 5 tahun (2006-2010).

KLH telah mengalokasikan dana sebesar 18 milyar rupiah untuk tahun anggaran 2007. Pada tahun 2007, Bank Pelaksana dan UMK akan dibantu oleh Tim Konsultan Teknis dalam memilih investasi yang tepat dan mempersiapkan proposal pembiayaan investasi lingkungan yang dapat diterima oleh perbankan. Dalam menyediakan pembiayaan program konversi utang luar negeri dalam bidang lingkungan, Bank Pelaksana juga berkontribusi melalui penyertaan dana pembiayaan komersialnya (*joint financing*) kepada UMK dengan mengikuti ketentuan perbankan. Penyertaan dana Bank Pelaksana sekurang-kurangnya 20% dari total pembiayaan, tergantung pada jenis proposal pembiayaan investasi lingkungan. Dengan demikian program DNS ini merupakan program pembiayaan komersial, bukan pinjaman cuma-cuma sehingga harus dikembalikan oleh nasabah. Namun demikian, tingkat suku bunga atau bagi hasil yang diterapkan relatif lebih rendah serta menjadi mekanisme penjaminan yang lebih menarik dibandingkan dengan pembiayaan komersial lainnya.

Perjanjian kerjasama ini ditandatangani pada 12 Juli 2007 oleh Deputi Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Pembinaan Sarana Teknis dan Peningkatan Kapasitas, Isa Karmisa Ardiputra dan Direktur Utama Bank Syariah Mandiri, Yuslam Fauzi dengan disaksikan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup, Rachmat Witoelar. Program konversi utang luar negeri yang telah disepakati oleh Jerman dan Indonesia melalui kesepakatan pengaturan (*separate arrangement agreement*) pada 3 Agustus 2006 ini direalisasikan dan ditandai dengan penandatanganan perjanjian kerjasama antara Kementerian Lingkungan Hidup dengan Bank Syariah Mandiri pada akhir tahun 2006 untuk meneruskan pinjaman dana DNS sebesar 5 Milyar rupiah.

pembiayaan bagi investasi lingkungan di Indonesia yang sebelumnya selalu mengandalkan kinerja badan/departemen/kementerian.

a. Target program

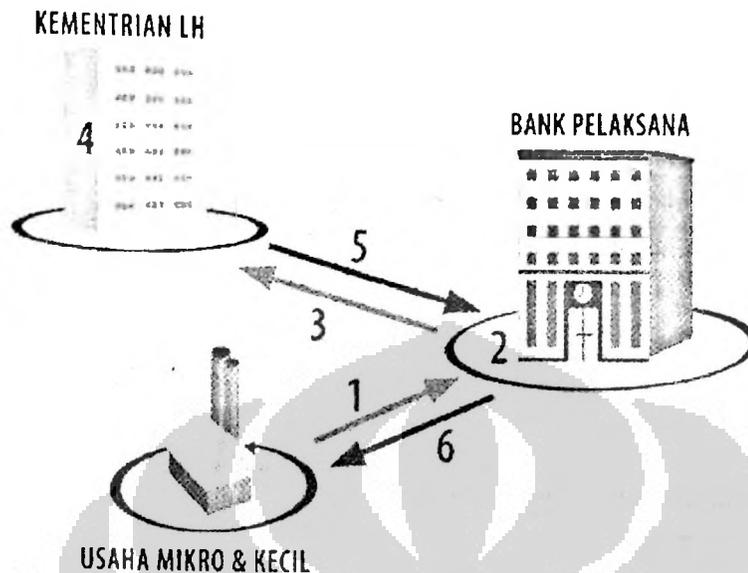
Salah satu permasalahan yang di hadapi usaha Mikro dan kecil (UKM) dalam pengelolaan lingkungan adalah tidak tersedianya dana untuk pengadaan peralatan pencegahan dan pengendalian pencemaran. Oleh karena itu pinjaman lunak ini diberikan untuk membantu usaha skala mikro dan kecil dalam hal-hal berikut ini:

- Investasi di bidang pencegahan dan pengendalian pencemaran;
- Meningkatkan efisiensi produksi;
- Bantuan teknis;
- Sertifikasi Sistem manajemen lingkungan;
- Modal kerja sebanyak-banyaknya 40%

b. Mekanisme pendanaan

Dana pinjaman ini bersifat bergulir (*Revolving Fund*), sehingga akan diterus pinjaman kembali kepada nasabah yang menerapkan upaya pencegahan dan pengendalian pencemaran lingkungan. Dana pinjaman ditujukan bagi usaha mikro dan kecil, UMK sentra dan/atau individu yang berbadan hukum (CV, PT, Koperasi, dll) yang potensial mencemari lingkungan. Dana ini dapat diberikan apabila UMK tersebut telah memenuhi kelayakan teknis yang ditentukan berdasarkan penilaian KLH dan kelayakan finansial yang ditentukan berdasarkan penilaian bank pelaksana. Dalam hal ini, maksimum pinjaman adalah 500 juta dengan sistem bagi hasil. Masa pengembalian pinjaman sekitar 3-7 tahun dengan masa tenggang waktu pembayaran pokok sekitar 0-1 tahun. Ketentuan pembagian bagi hasil dan pengembalian pokok sesuai dengan ketentuan intern bank pelaksana. Jika dilihat dalam skema, maka mekanisme pengajuan pinjaman tersebut akan terlihat seperti dibawah ini:

Skema 2.1 Mekanisme Pengajuan Pinjaman



Keterangan:

1. Pengajuan permohonan pinjaman dari UKM kepada bank pelaksana.
2. Penilaian aspek finansial oleh bank pelaksana.
3. Permohonan penilaian aspek teknis dari bank pelaksana kepada KLH.
4. Penilaian aspek teknis oleh KLH.
5. Penyampaian hasil penilaian teknis KLH kepada bank pelaksana.
6. Pencairan dana dari bank pelaksana kepada perusahaan pemohon

Yang termasuk dalam komponen investasi yang dapat dibiayai dalam program ini adalah:

- Peralatan pencegahan pencemaran (mesin produksi yang ramah lingkungan);
- Instalasi Pengolahan Air limbah (IPAL), Instalasi Pengendalian Pencemaran Udara (IPPU), Instalasi Pengolahan Limbah Padat (IPLP), Instalasi Daur Ulang Limbah (IDUL).
- Jasa konsultasi desain sistem dan konstruksi sipil, pencegahan dan pengendalian pencemaran, serta daur ulang;
- Lahan tapak IPAL/IPPU/IPLP/IDUL;
- Modal kerja yang berkaitan dengan investasi lingkungan;
- Sertifikasi sistem manajemen lingkungan; serta

- Pengganti bahan yang lebih ramah lingkungan.

Sedangkan komponen investasi yang tidak dapat di biayai adalah sebagai berikut:

- Biaya administrasi
- Pajak
- Modal kerja yang tidak terkait dengan investasi lingkungan
- Bangunan pabrik, gudang, kantor, kantin
- Kompensasi dan pembebasan lahan pabrik
- Biaya operasi dan pemeliharaan
- Alat transportasi
- *Power plan* atau genset
- Segala peralatan yang tidak ada kaitannya dengan masalah lingkungan.

c. Pelaksanaan proyek

Hingga saat ini, proyek yang berhasil diwujudkan berkat dana yang berasal dari pengalihan utang dalam bidang lingkungan ini cukup banyak. Misalnya pemerintah Kabupaten Tegal yang membangun dua instalasi pengolahan air limbah (IPAL) terpadu untuk menangani pencemaran akibat banyaknya industri tahu. Proyek fisik pembuatan IPAL bantuan dari Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) itu mencapai Rp 2,3 milyar yang dananya berasal dari DNS¹⁰⁷.

Selain itu juga terdapat proyek pengolahan limbah di Boyolali Jawa Tengah, dimana sumber energi biogas dialirkan dari bak yang berisi limbah cair sisa pembuatan tahu serta digunakan sebagai bahan bakar rumah tangga. Hal ini dimungkinkan dengan bantuan dana yang diberikan untuk pembuatan instalasi pengolahan air limbah biogas oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali¹⁰⁸. Proyek ini telah membantu ratusan warga untuk menikmati listrik dan bahan bakar gratis sekaligus memanfaatkan limbah tahu yang biasanya hanya dibuang dan berakibat

¹⁰⁷Kementerian LH Bantu Rp2,3 milyar, dalam Koran *Seputar Indonesia*, edisi Rabu, 16 April 2008, disadur dari http://www.programdns.com/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=20 pada tanggal 16 September 2010 pukul 17.18

¹⁰⁸Ampas Tahu jadi biogas, dalam http://www.programdns.com/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=19 yang diakses pada tanggal 16 September 2010 pukul 17.20

negatif bagi lingkungan. Penggunaan reaktor biogas memiliki kontribusi dalam upaya membangun Indonesia ramah lingkungan karena bahan bakar yang digunakan dalam reaktor biogas itu adalah bahan ramah lingkungan sehingga mendorong masyarakat untuk peduli dengan lingkungan.

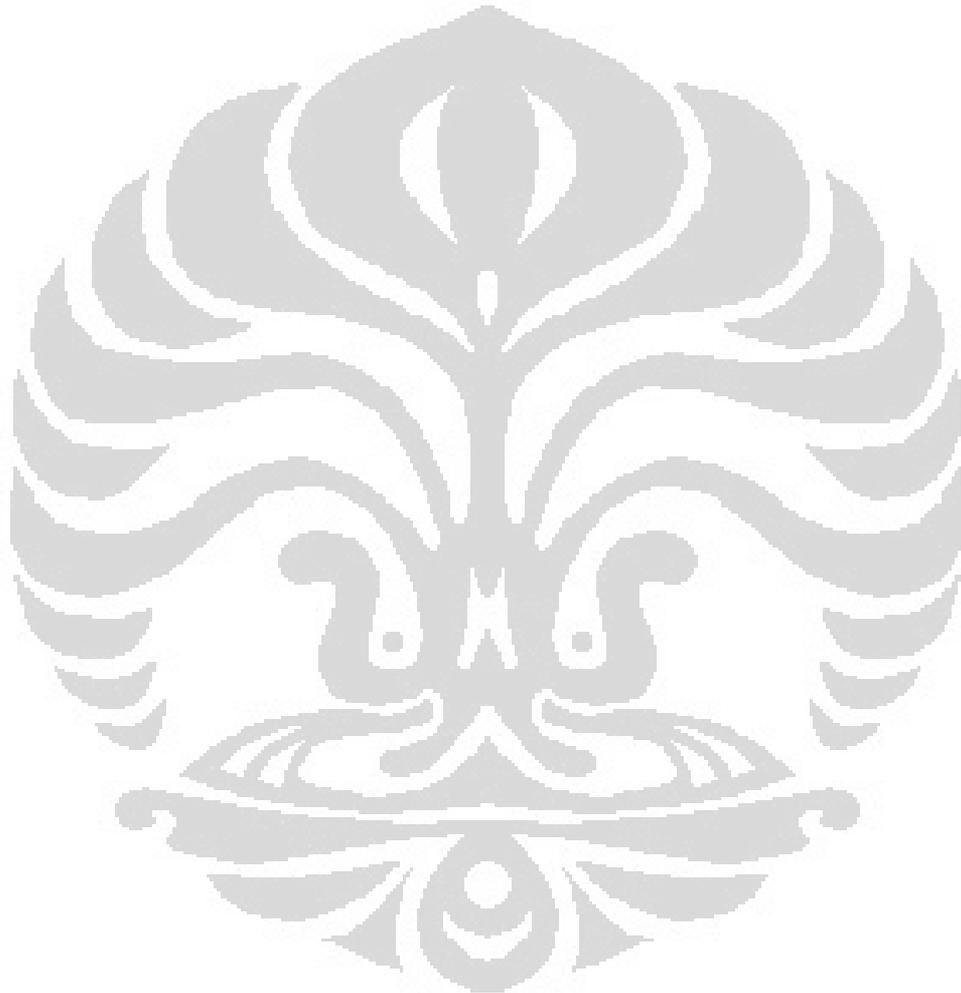
Proyek-proyek tersebut di atas dimungkinkan karena adanya pengelolaan Bank Syariah Mandiri (BSM) terhadap dana utang pemerintah Indonesia dari pemerintah Jerman sebesar Rp 22 milyar pada tahun 2007. Dalam upaya pengurangan limbah dan emisi karbon, Rp 10 milyar disalurkan untuk pembiayaan biogas dan Rp 12 milyar untuk pembiayaan daur ulang plastik dan besi¹⁰⁹. Secara umum, penyaluran dana bagi usaha kecil dan menengah ini berlangsung secara sukses, dengan peran serta pemerintah kota, maupun pihak ketiga.

Kesimpulan:

Dalam menghadapi peningkatan beban utang luar negeri, Indonesia telah melakukan beberapa inisiatif dalam upaya meringankan beban swasta. Akan tetapi, mengingat bahwa beban utang yang berbentuk utang publik (khususnya ODA) juga besar, maka perlu diupayakan mekanisme restrukturisasi utang untuk menanggulangi hal tersebut. Dengan melihat mekanisme, visibilitas, prasyarat dan kelebihan mekanisme pengalihan utang, Indonesia kemudian mengimplementasikannya dalam kerangka kebijakan ekonomi. Opsi pengalihan utang yang dilihat cukup prospektif membuat Indonesia mengadakan kesepakatan dengan beberapa negara seperti Italia, Amerika Serikat dan Jerman untuk menegosiasikan upaya keringanan utang melalui *debt swap*. Dari segi kuantitas utang yang berhasil dikurangi, pengalihan utang dengan Jerman merupakan perjanjian yang paling signifikan. Apalagi dengan fakta bahwa perjanjian pengalihan utang ini telah dilakukan hingga lima tahap dan meliputi sektor-sektor primer dan strategis, yakni sektor pendidikan, lingkungan, infrastruktur, dan kesehatan. Pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang disepakati Jerman

¹⁰⁹ BSM Kelola Utang dari Jerman Rp 22 Milyar, dalam harian *Republika*, edisi 14 Desember 2007, dalam http://www.programdns.com/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=18 yang diakses pada tanggal 16 September 2010 pukul 17.19

dan Indonesia adalah salah satu yang terbesar dan berhasil menghapuskan 50 juta Euro utang Indonesia. Hal ini dilakukan Indonesia dengan melaksanakan proyek lingkungan senilai 25 juta Euro yang terdiri dari upaya peningkatan kawasan konservasi taman nasional serta upaya minimalisasi limbah dari kegiatan usaha kecil dan menengah.



BAB 3

MEKANISME MANAJEMEN UTANG INTERNASIONAL DAN PROSES NEGOSIASI UTANG LUAR NEGERI INDONESIA

Dengan mengacu kepada tujuan penelitian untuk mengetahui berbagai alasan yang melatarbelakangi disepakatinya pengalihan utang antara Jerman dan Indonesia pada tahun 2006, maka bab ini akan mengulas mengenai mekanisme manajemen utang di tingkat Internasional dan bagaimana posisi Indonesia dalam berbagai forum internasional yang berhubungan dengan negosiasi dalam mendapatkan pinjaman maupun dalam proses restrukturisasi utang luar negerinya. Secara lebih detil akan dibahas faktor-faktor apa yang mempengaruhi posisi tawar Indonesia dalam proses negosiasi tersebut, rezim seperti apa yang menjadi kerangka negosiasi utang tersebut, serta kendala yang dihadapi dalam proses negosiasi utang luar negeri Indonesia dengan berbagai kreditor. Bab ini diharapkan akan memberikan gambaran mengenai posisi debitor-kreditor dalam sistem internasional.

3.1. Mekanisme Manajemen Utang di Tingkat Internasional

Saat ini mekanisme manajemen utang memiliki karakteristik institusional yang khusus. Dalam struktur mekanisme tersebut, terdapat *International Monetary Fund* (IMF), kemudian diikuti oleh Paris Club sebagai sebuah institusi *ad hoc* yang bertujuan mengumpulkan kreditor bilateral secara kasuistik; misalnya ketika negara debitor mengalami kesulitan dalam pembayaran utang luar negerinya. Aktor penting lainnya dalam sistem internasional yang berhubungan dengan manajemen utang luar negeri adalah Bank Dunia beserta bank pembangunan ditingkat regional atau sub-regional seperti Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) atau Bank Pembangunan Inter-Amerika (BID). Terdapat pula aktor lain yang berperan dalam manajemen utang dalam sektor bank swasta internasional, yakni London Club. Akan tetapi London Club tidak akan dibahas secara lebih spesifik dalam skripsi ini mengingat fokus dari penelitian ini adalah pinjaman ODA yang statusnya merupakan pinjaman pemerintah.

3.1.1. International Monetary Fund (IMF)

3.1.1.1. Penjelasan Umum mengenai IMF

International Monetary Fund (IMF) adalah lembaga sentral dari sistem moneter internasional, yaitu sistem pembayaran dan nilai tukar internasional diantara mata-mata uang nasional yang memungkinkannya dilaksanakannya kegiatan bisnis diantara negara-negara di dunia. IMF bertujuan mencegah krisis dalam sistem tersebut dengan mendorong negara-negara supaya melaksanakan kebijakan ekonomi yang baik. Seperti diindikasikan dalam namanya, IMF juga merupakan organisasi donor yang dapat dimanfaatkan oleh anggota yang memerlukan pembiayaan sementara untuk menyelesaikan masalah neraca pembayaran.

Jika dilihat dari akta pendiriannya, maka tujuan IMF adalah mempromosikan perluasan secara seimbang perdagangan dunia, stabilisasi nilai tukar, pencegahan devaluasi mata uang kompetitif, dan mengoreksi secara tertib persoalan neraca pembayaran suatu negara. Itulah sebabnya IMF terutama berkonsentrasi pada ekonomi makro suatu negara. Kegiatan IMF diantaranya adalah melakukan pemantauan perkembangan dan kebijakan ekonomi dan keuangan dari negara-negara anggotanya (berjumlah 184 negara), memberikan nasihat dan masukan kebijakan, memberi pinjaman kepada negara anggota untuk menghadapi masalah neraca pembayaran, dan menyediakan bantuan teknis dan pelatihan kepada pemerintah dan bank sentral negara anggotanya.

IMF dibentuk di Desa Bretton Woods, Amerika Serikat (AS) pada tahun 1944. IMF dibentuk atas prakarsa 44 negara dengan tujuan membangun kembali ekonomi dunia pasca periode Perang Dunia dan Masa Depresi. Kondisi ekonomi saat itu terlihat tidak kondusif dengan kecenderungan sejak pra Perang Dunia I dimana banyak negara mulai menerapkan kebijakan yang proteksionis, dilihat dari tingginya tarif impor di sejumlah negara. Bersama-sama dengan IMF dibentuk pula *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD, yang kemudian berubah menjadi Bank Dunia) dan lembaga perdagangan internasional (baru terwujud dalam *World Trade Organization*/WTO tahun 1994).

Pengambil keputusan tertinggi IMF berada di tangan Dewan Gubernur IMF, yang terdiri dari Gubernur IMF di seluruh dunia (Indonesia diwakili

Gubernur Bank Indonesia/ BI). Sementara itu, dalam operasi sehari-hari, pengambilan keputusan dilakukan oleh Dewan Direksi, yang terdiri dari 24 Direktur Eksekutif yang mewakili 184 anggota IMF. Dewan Direksi ini ada yang mewakili negaranya sendiri (seperti AS, Inggris, Perancis, Jepang, Jerman, Cina, Rusia, dan Arab Saudi) dan ada yang bergabung dalam konstituensi. Indonesia tergabung dalam konstituen Asia Tenggara dengan 12 negara lainnya dengan *share* suara wilayah ini sebesar 3,18%. Ini jelas sangat timpang dengan AS yang mewakili negaranya sendiri tapi memiliki 17,10% suara. Jadi, IMF tidak menerapkan sistem *one-vote-one-country*, tapi tergantung pada kepemilikan saham negara anggotanya¹¹⁰.

IMF mendefinisikan dirinya sebagai sebuah organisme yang berbasis kerjasama dan menangani isu-isu yang terkait dengan kebijakan finansial dan membantu menyeimbangkan kesulitan moneter, terutama bagi negara-negara yang memiliki masalah defisit keuangan pada sektor publik dan eksternal. Meski dalam institusi tersebut terdapat perwakilan 184 negara, akan tetapi proses pengambilan keputusan sepenuhnya ditentukan oleh negara kaya, yakni negara-negara yang memiliki kontribusi lebih besar dalam tubuh IMF¹¹¹. Saat ini, ke-184 anggota adalah partisipan dalam *Special Drawings Rights Department*. Dalam *Council of Governors*, yang merupakan lembaga tertinggi dalam institusi ini, Amerika Serikat memegang kendali atas 17,1% suara, sehingga memiliki hak “veto”, mengingat keputusan dibuat dengan mayoritas suara 85%. Secara umum, negara kreditor G-7 (dengan 5 anggotanya menguasai 39% suara), menguasai keputusan dari badan eksekutif.

IMF juga berperan memberikan jaminan kepada negara debitor untuk menerima sumber finansial yang diperlukan untuk proses eksekusi program penyesuaian serta untuk pembayaran kewajiban utang eksternalnya. Pinjaman IMF ini tidak berasal dari pasar modal, akan tetapi berdasarkan posisinya sebagai kreditor istimewa (*preferential creditor*), yang dijustifikasi oleh karakternya sebagai institusi moneter yang bersifat kooperatif. Dengan kata lain, jika terdapat

¹¹⁰ Disarikan dari situs www.imf.org pada tanggal 1 Desember 2007 pukul 7:05 dan Cyrillus Harinowo, *IMF: Penanganan Krisis dan Indonesia Pasca-IMF* (Jakarta: Gramedia, 2004), hal. 73-91

¹¹¹ Irene Knoke dan Pedro Morazan, *International Mechanisms of External Debt Management*, dalam *Creating Alternatives for Indonesia* (INFID: Jakarta), 2002 hlm. 190

anggotanya yang melanggar kontrak, maka posisi IMF akan jatuh dan kerugian akan dialami oleh seluruh anggota. IMF percaya bahwa sebagian dari pembangunan ekonomi sebuah negara harus dibiayai melalui sumber luar negeri meski diakui pula bahwa jika ada utang luar negeri yang tidak selesai, maka hal tersebut akan menjadi masalah struktural yang akan memperlambat terjadinya pertumbuhan. Dampak tersebut akan meningkatkan risiko finansial yang didapatkan dari pembayaran kuota negara anggota sehingga menurunkan inisiatif untuk meningkatkan pembayaran. Pada akhirnya, renegotiasi utang yang dilakukan oleh sebuah negara yang bermasalah akan berujung kepada komplain oleh negara anggota lainnya; walaupun dalam kenyataannya, situasi demikian tidak terjadi. Pengurangan utang bagi negara berpenghasilan rendah tidak berujung kepada tekanan apapun oleh negara berpenghasilan menengah.

Argumen lain yang menjadi alibi IMF dalam kasus renegotiasi utang, jika beberapa negara mendapatkan privilese, maka keseragaman perlakuan juga harus diberlakukan kepada semua negara yang terpengaruh dengan kebijakan tersebut. Meski demikian, IMF mengakui bahwa beberapa negara perlu perlakuan yang berbeda. Pengurangan utang akan menawarkan jalan yang berpotensi efektif untuk menyelesaikan masalah kebangkrutan jika memang diperlukan. Selain itu, IMF berargumen bahwa renegotiasi utang akan membuat kelonggaran terhadap kriteria penyesuaian ekonomi makro dan akan mengurangi kredibilitas dari saran-saran yang telah diberikan.

3.1.1.2. Peraturan dalam IMF

Secara umum, tidak ada aturan tertentu bagi sebuah negara untuk dapat bekerja sama dengan IMF. Akan tetapi, jika dilakukan kesepakatan atas paket bantuan sebesar US\$ 23 milyar, sebagaimana yang terjadi antara Indonesia, IMF, Bank Dunia, dan ADB pada tanggal 31 Oktober 1997 akibat krisis ekonomi yang terjadi, kerjasama tersebut mengharuskan kompensasi Indonesia mematuhi sejumlah aturan yang dirancang IMF untuk memulihkan ekonomi Indonesia. Rekomendasi IMF meliputi 4 hal, yaitu restrukturisasi perbankan, penghapusan monopoli, kartel, subsidi minyak, listrik, dan bahan makanan, serta dibukanya

akses yang lebih besar bagi perusahaan asing ke pasar Indonesia, juga privatisasi BUMN¹¹².

Ketika terjadi penandatanganan kesepakatan tahap selanjutnya pun, IMF tetap melampirkan poin-poin memorandum ekonomi sebagai konsekuensi bantuan yang diberikan. Dengan pendekatan yang disetujui IMF, persetujuan *Letter of Intent* (LOI) dilakukan secara kontinyu diantara kedua belah pihak selama beberapa periode pemerintahan. Dalam kebijakan fiskal misalnya, Indonesia diharuskan melakukan peningkatan pos pendapatan dan mengurangi pos pengeluaran untuk membayar cicilan utang dengan cara meningkatkan pajak, pembatalan beberapa proyek, dan pengurangan subsidi. Dilanjutkan juga upaya restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, pembatasan kredit, dan meningkatkan independensi BI dalam kerangka kebijakan makro. Sementara itu, untuk meningkatkan efisiensi dan gairah usaha dilakukan pengurangan tarif ekspor impor, pengurangan hambatan non-tarif impor beras dan gula, eliminasi BPPC sebagai badan monopoli cengkeh, pengurangan restriksi investasi asing, dan lain-lain.

Secara umum, jenis-jenis pinjaman yang berlaku dalam IMF ada beberapa jenis, yaitu¹¹³:

1. SBA - *standby arrangements*: pinjaman jangka pendek 1-2 tahun
2. EFF - *extended fund facility*: pinjaman jangka menengah 3 tahun dengan peninjauan sasaran setiap tahun.
3. SAF - *structural adjustment facility*: pinjaman jangka menengah dengan konsesi tertentu selama tiga tahun bagi negara-negara berpendapatan rendah.
4. ESAF - *enhanced structural adjustment fund*: mirip SAF, tapi berbeda cakupan dan rentang persyaratannya.

Untuk dapat meminjam sejumlah dana dari IMF, maka harus terlebih dahulu ditandatangani Nota Kesepakatan atau *Letter of Intent* (LoI) yang menetapkan syarat-syarat yang harus dilakukan oleh sebuah negara agar bisa

¹¹² Kees Van Dijk, *Op. Cit.*, hal. 82-83

¹¹³ Factsheet Down to Earth tentang Lembaga-lembaga Keuangan Internasional Nr 2, Maret 2000: Dana Moneter Internasional (IMF), dalam <http://dte.gn.apc.org/Aif2.htm> diakses pada tanggal 25 Agustus 2010 pukul 16.45

memperoleh pinjaman IMF. LoI didahului dengan negosiasi antara kementerian keuangan negara yang bersangkutan dan IMF. Dokumen tersebut biasanya ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan kepala bank sentral. LoI memuat kebijakan-kebijakan berskala besar yang harus diimplementasikan oleh pemerintah. Unsur-unsurnya sering mencakup, antara lain: sasaran anggaran berimbang, sasaran-sasaran pengadaan uang dan inflasi, kebijakan nilai tukar uang, keseimbangan perdagangan dan kebijakan perdagangan, reformasi hukum perburuhan, reformasi struktur PNS, privatisasi, dan perubahan perundang-undangan, walaupun terkadang memorandum tambahan disertakan pula pada LoI.

Dalam jangka pendek, umumnya IMF menekankan kebijakan-kebijakan berikut¹¹⁴:

1. Devaluasi nilai tukar uang, unifikasi dan penyiapan kontrol uang;
2. Liberalisasi harga: penyiapan subsidi dan kontrol;
3. Pengetatan anggaran.

Sedangkan dalam jangka panjang, umumnya IMF menekankan kebijakan-kebijakan berikut¹¹⁵:

1. Liberalisasi perdagangan, dengan mengurangi dan meniadakan kuota impor dan tarif;
2. Deregulasi sektor perbankan sebagai 'program penyesuaian sektor keuangan';
3. Privatisasi perusahaan-perusahaan milik negara;
4. Privatisasi lahan pertanian, mendorong agribisnis;
5. Reformasi pajak, dengan memperkenalkan/meningkatkan pajak tak langsung;
6. 'Mengelola kemiskinan' melalui penciptaan sasaran dana-dana sosial
7. 'Pemerintahan yang baik'.

3.1.1.3. Indonesia dalam IMF

Hubungan Indonesia-IMF dapat ditelaah baik dari isu substantif ekonomi yang mewarnai proses perundingan maupun dengan mengkaji proses negosiasi politik. Secara umum, dapat digambarkan bahwa pada awalnya hubungan

¹¹⁴ *Loc.cit.*

¹¹⁵ *Loc.cit*

Indonesia-IMF dapat dikatakan lancar, meskipun di akhir hubungan ini terdapat kemacetan (*deadlock*) dialog antara Indonesia dan IMF. Sebuah pola baku yang hadir dalam konteks ini ialah IMF menjadikan piutangnya sebagai sandera (*hostage*) dalam upaya stabilisasi politik domestik Indonesia¹¹⁶. Keberadaan IMF dianggap merupakan satu prasyarat utama pemulihan ekonomi Indonesia, khususnya atas upaya pengendalian kurs rupiah pada tingkat *manageable* dalam APBN. Presepsi IMF atas Indonesia merupakan rujukan utama pasar dalam menentukan tingkat kepercayaan (*confidence*) terhadap rupiah yang bergerak *free floating*. Selain instabilitas politik, merosotnya nilai rupiah-yang menyebabkan melambungnya defisit anggaran-merupakan *output* frontal dari kemacetan perundingan antara Indonesia dan IMF. Meski demikian, disadari bahwa terdapat peluang untuk memaksimalkan posisi tawar-menawar dan bekal *leverage* negosiasi Indonesia *vis-a-vis* IMF.

Dengan menganalisa dimensi politik negosiasi, berlandaskan kaidah baku perundingan internasional, dalam pola negosiasi Indonesia-IMF yakni timbulnya ketakseimbangan posisi dan peran antara para pihak yang berdialog. "Negosiasi internasional" oleh Moran dan Stripp (1991), misalnya, didefinisikan sebagai sebuah proses dimana dua atau lebih entitas mendiskusikan berbagai kepentingan, baik kepentingan yang sejalan maupun yang berlawanan, untuk mencapai sebuah kesepakatan demi kemanfaatan bersama¹¹⁷ (*a process in which two or more entities come together to discuss common and conflicting interests in order to reach an agreement of mutual benefit*). Namun, yang dialami dalam hal negosiasi RI-IMF selama ini ialah tidak tercerminnya dialog dalam mencapai "kemanfaatan bersama" (*mutual benefit*).

Alih-alih, yang terjadi adalah proses satu arah (*one flow direction*)¹¹⁸. Pihak pertama (IMF) mendiktekan agenda-agenda pelaksanaan reformasi struktural. Sedangkan pihak kedua (Indonesia) dituntut untuk selalu menuruti pihak pertama. Jika pihak kedua dipandang tak mampu memenuhi program kerja

¹¹⁶ Wawancara dengan Ben Perkasa Drajat, staf Kementerian Luar negeri pada Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri, pada tanggal 9 september 2010, lihat lampiran 2

¹¹⁷ R. T. Moran, dan W. G. Stripp. *Dynamics of Successful International Business Negotiations*. Houston, TX: Gulf Publishing. 1991 hlm 93

¹¹⁸ Wawancara dengan Ben Perkasa Drajat, staf Kementerian Luar negeri pada Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri, pada tanggal 9 september 2010, lihat lampiran 2.

dalam waktu yang terbatas, maka pihak pertama secara sepihak menerapkan sanksi penghentian komitmen negosiasi (dalam hal ini penundaan kucuran pinjaman) maupun dengan melakukan sabotase terhadap jalannya perundingan. Pada prinsipnya gaya negosiasi IMF seperti ini merupakan aplikasi dari pendekatan yang bersifat paternalistik dan cenderung bergulir satu arah.

Adapun gaya negosiasi yang dimainkan Indonesia kepada IMF selama ini adalah sebaliknya. Yakni pendekatan pengembangan konsensus (*konsensus building approach*)¹¹⁹. Ini pada dasarnya merupakan aplikasi dari gaya negosiasi yang dipraktekkan Indonesia sebelumnya dalam forum-forum internasional "reguler" seperti ASEAN, GNB, dan APEC. Sasarannya adalah harmonisasi dan keselarasan hasil perundingan dapat tercapai dalam format dialog yang saling menghargai eksistensi para pihak secara keseluruhan. Gaya negosiasi demikian merupakan variabel konstan yang tidak mengalami pergeseran karena pergantian rezim atau pemerintahan, maupun atas sasaran-sasaran kebijakan luar negeri yang ingin dicapai oleh pemerintah.

Selain perbedaan gaya negosiasi tersebut di atas, kendala lain yang menghambat proses negosiasi Indonesia terhadap IMF adalah perbedaan antara kedua pihak atas apa yang dipersepsikan sebagai elemen "posisi dasar" (*non-negotiable position*). Stacey Soward (1998) menyimpulkan bahwa penerapan nilai-nilai ekonomi pasar secara maksimal dan aplikasi demokrasi Barat-dengan semua varian pre-kondisinya termasuk penuntasan pemberantasan korupsi dan kroni kapitalisme-merupakan posisi *non-negotiable* IMF¹²⁰.

Adapun bagi Indonesia, perumusan elemen *non-negotiable* lebih rumit untuk dibakukan. Stacey Soward mencoba mengidentifikasi empat elemen *non-negotiable* Indonesia yakni a) nilai Pancasila; b) Nasionalisme; c) Kedaulatan ekonomi dan status sosial; d) HAM dan demokrasi. Namun proses transisi dari otoritarianisme ke demokrasi-serta perdebatan tentang model ekonomi nasional-yang berlangsung di Indonesia cenderung menyulitkan untuk mengkrystalkan posisi *non-negotiable* RI secara tegas. Aspek-aspek ini yang merupakan elemen

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Stacey Sowards, "The International Monetary Fund and Implications of the 1997-1998 Negotiations with Indonesia", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI, 1998 no. 3, pp. 235-254.

pembentuk dari lemahnya posisi negosiasi Indonesia atas IMF berdasarkan kajian proses negosiasi¹²¹.

Akhirnya, setelah melihat bahwa kebijakan IMF yang bersifat *panacea* (obat untuk semua penyakit), tanpa melihat karakter domestik dari negara yang menjadi “pasien”nya ini tidak berjalan dengan baik, maka semakin banyak pula tekanan untuk mengakhiri hubungan dengan IMF. Secara makro perekonomian Indonesia memang mengalami peningkatan, tapi secara mikro kesejahteraan rakyat terlihat tidak bertambah, seperti bisa dilihat dari belum berkurangnya angka kemiskinan dan belum berjalannya sektor riil. Institut Pembangunan Luar Negeri (ODI) Inggris menyimpulkan bahwa program-program IMF mengandung ‘pengaruh terbatas kepada pertumbuhan ekonomi,’ ‘mengurangi pendapatan riil,’ ‘gagal memicu arus modal masuk,’ ‘tidak begitu berdampak terhadap angka inflasi,’ ‘memangkas tingkat investasi,’ ‘berbiaya sosial besar,’ ‘menciptakan destabilisasi politik.’¹²² Lambatnya pemulihan ekonomi, IMF yang terlihat sangat berkuasa karena mampu mengendalikan setiap kebijakan ekonomi, serta formulasi kebijakan yang diterapkan IMF pada akhirnya malah menambah masalah baru. Diiringi banyak tekanan, akhirnya pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengakhiri kerja sama dengan IMF pada tahun 2003.

3.1.2. Paris Club

3.1.2.1 Penjelasan Umum Mengenai Paris Club

Paris Club merupakan “institusi” informal bagi negara-negara kreditor yang memberi pinjaman kepada negara-negara debitor yang mengalami kesulitan untuk melakukan pembayaran pinjaman luar negerinya. Di forum inilah negara debitor dapat hadir untuk melakukan renegotiasi pembayaran utang yang berasal dari pinjaman yang diakui dan dijamin oleh pemerintah atau institusi kreditor lain dari negara anggota Paris Club. Paris Club berdiri sejak tahun 1956, berkedudukan di Paris dan dipimpin oleh Menteri Keuangan Prancis¹²³. Pertama kali, *club* tersebut didirikan untuk mengatasi permasalahan ekonomi yang

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Factsheet Down to Earth* tentang Lembaga-lembaga Keuangan Internasional Nr 2, Maret 2000: Dana Moneter Internasional (IMF), *Loc.cit.*

¹²³ Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, Bank Indonesia, *op.cit.* hal. 61

dihadapi Argentina¹²⁴, lalu memperoleh struktur yang seperti sekarang pada tahun 1961 ketika kreditor bilateral melihat adanya kemiripan jalan keluar bagi krisis Brazil dan Argentina. Antara tahun 1956 dan 1982 hanya terdapat tiga negara Asia Timur dan Selatan yang telah menandatangani perjanjian Paris Club, yakni Pakistan, Kamboja, serta Indonesia dengan membuahkan 9 perjanjian yang meliputi jumlah utang luar negeri sebesar 3800 juta USD. Sejak saat itu, Vietnam, Filipina, dan hampir seluruh negara Amerika Latin telah masuk dalam perjanjian Paris Club.

Sejak tahun 1972 kementerian keuangan Prancis mengambil peran sebagai sekretariat Paris Club sehingga perkumpulan yang semula hanya berupa mekanisme *ad hoc* berubah menjadi kerangka negosiasi yang ketat dimana setiap negara selatan yang tidak mampu membayar utang-utangnya bergantung¹²⁵. Seperti yang disebutkan oleh Jean-Claude Trichet pada tahun 1989, Direktur Keuangan Kementerian Ekonomi, Keuangan dan Anggaran Prancis, bahwa Paris Club hanyalah forum pengawasan informal pembicaraan-pembicaraan dan negosiasi-negosiasi diantara negara-negara kreditor dan antara negara-negara kreditor dengan negara debitur sendiri¹²⁶. Trichet juga menyatakan bahwa Paris Club dapat berjalan walaupun menerapkan prinsip-prinsip yang tegas; proses didalamnya bersifat terbuka, walaupun terkesan penuh kehati-hatian, akan tetapi tidak bersifat rahasia¹²⁷.

Paris Club memfasilitasi sekian banyak pertemuan antara negara-negara kreditor dengan negara debitornya. Tujuan dari pertemuan-pertemuan ini adalah untuk melakukan restrukturisasi utang resmi yang disetujui oleh semua pihak yang terlibat. Satu-satunya peran yang dijalankan oleh ketua dan sekretariat klub ini adalah mengusahakan terjadinya konsensus akhir, walaupun kasus yang dihadapi sangat sulit. Paris Club tidak mempunyai markas besar maupun staf

¹²⁴ Michal Camdessus, "Governmental Creditors and the Role of The Paris Club", dalam *Default & Rescheduling, Corporate and Sovereign Borrowers in Difficulty*, (Great Britain: Pitman Press, 1994), hal 126

¹²⁵ Jürgen Kaiser, "Debt management à la Louis XIV-A short Promenade through the Programme and Practice of the Paris Club", dalam http://www.jubilee1000uk.org/analysis/articles/J_Kaiser_paris%20%Club.htm yang diakses pada tanggal 15 Juli 2010 pukul 13.45

¹²⁶ Jean-Claude Trichet, "Official Debt Rescheduling: The Paris Club" dalam Christine Bogdanowicz Binderst, *Solving the Global Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*, *op.cit. hal 109*

¹²⁷ *Ibid*

permanen, serta tidak ada traktat internasional maupun piagam tertulis yang menandai pendiriannya¹²⁸. Pengorganisasian yang informal ini memungkinkan Paris Club untuk bekerja dengan staf yang terbatas dan struktur yang fleksibel.

Paris Club memiliki 19 anggota permanen yang merupakan pemerintah negara-negara yang memiliki piutang besar dari seluruh dunia. Negara-negara tersebut telah sering kali mengikuti pertemuan-pertemuan Paris Club dan telah menyelesaikan berbagai restrukturisasi utang sejak pendiriannya. Negara-negara tersebut bertemu 10 atau 11 kali dalam setahun untuk melakukan negosiasi atau diskusi tentang situasi utang luar negeri negara debitor mereka atau isu metodologis mengenai utang negara-negara berkembang¹²⁹. Anggota-anggota permanen tersebut adalah Austria, Australia, Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Belanda, Norwegia, Federasi Rusia, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat (negara-negara OECD)¹³⁰. Kreditor resmi lainnya juga berpartisipasi dalam sesi penjadwalan ulang utang dengan persetujuan anggota-anggota permanen Paris Club dan negara debitor. Ketika berpartisipasi dalam sesi tersebut, para kreditor dan debitor harus menyetujui peraturan-peraturan dan prinsip-prinsip yang mendasari persetujuan Paris Club. Peraturan dan prinsip tersebut harus dipatuhi setiap pihak dalam Paris Club.

3.1.2.2 Peraturan dalam Paris Club

a. Prinsip-prinsip dalam Paris Club

Terdapat pula lima prinsip utama Paris Club. Prinsip pertama yang harus dipatuhi oleh pihak-pihak yang berpartisipasi adalah prinsip pendekatan kasus per kasus untuk dapat menyesuaikan diri dengan ciri khusus setiap negara debitor¹³¹. Prinsip kedua adalah konsensus, dimana tidak pernah ada *voting* atau pemungutan suara dalam pertemuan Paris Club¹³². Prinsip ketiga adalah kondisionalitas,

¹²⁸ Sebuah divisi khusus dalam Kementerian Keuangan Prancis yang beranggotakan 15 orang diperbantukan secara paruh waktu untuk menangani urusan yang terkait dengan Paris Club. Sumber: <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO1> yang diakses pada tanggal 17 juni 2010 pada pukul 18.02

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO4> yang diakses pada tanggal 17 juni 2010 pada pukul 18.33

¹³² ¹³² Jean-Claude Trichet, "Official Debt Rescheduling: The Paris Club" dalam Christine Bogdanowicz Binderst, op.cit. hal.10

dimana perlakuan utang diterapkan kepada negara yang membutuhkan penjadwalan utang dan negara yang mengimplementasikan reformasi untuk menyelesaikan masalah pembayaran utang mereka. Pada prakteknya, kondisionalitas ini disediakan oleh keberadaan program penyesuaian struktural yang didukung oleh IMF. Program penyesuaian struktural tersebut juga akan menunjukkan kebutuhan terhadap pengurangan beban pembayaran utang¹³³. Untuk negara yang bukan merupakan anggota IMF, Paris Club merancang kondisionalitasnya sendiri. Sebuah komite *ad hoc* yang terdiri dari ahli-ahli dari negara-negara kreditor utama dibentuk. Komite ini melaporkan kondisi ekonomi dan keuangan di negara debitor serta menegosiasikan target kuantitatif dan kualitatif dari penjadwalan ulang.

Prinsip keempat adalah solidaritas. Seluruh kreditor sepakat untuk menerapkan butir-butir kesepakatan dalam sesi penjadwalan ulang utang negara debitornya. Terakhir, Paris Club menerapkan prinsip *comparable treatment* dengan kreditor selain kreditor Paris Club. Intinya prinsip ini tidak memperkenankan negara debitor untuk mendapatkan perlakuan yang kurang atau lebih menguntungkan dari kreditor selain kreditor Paris Club. Kreditor lain tersebut biasanya merupakan kreditor swasta yang terdiri dari bank, pemegang saham, pemasok barang, dan negara kreditor yang tidak ikut serta dalam sesi penjadwalan ulang utang di Paris Club. Akan tetapi, *comparability of treatment* diperkecualikan untuk kreditor multilateral hanya dimungkinkan lewat mekanisme *HIPC initiatives*. Paris Club tidak mengharapkan persetujuan negara debitor dengan kreditor lainnya sama persis dengan persetujuan di Paris Club, akan tetapi debitor diharuskan mendapatkan persetujuan yang “*comparable*” atau sebanding dengan persetujuan dalam Paris Club¹³⁴. Kreditor Paris Club dapat saja membatalkan perjanjian dengan debitor, jika debitor gagal menerapkan *comparable treatment* ini.

Secara umum, dalam pelaksanaan negosiasi dalam Paris Club, debitor haruslah negara berdaulat, serta harus mengirimkan sebuah aplikasi kepada presiden Paris Club (biasanya adalah pegawai sipil Perancis yang berkedudukan

¹³³ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO4> loc.cit

¹³⁴ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO6> yang diakses pada tanggal 17 juni 2010 pukul 18.30

tinggi), dengan membuktikan ketidakmampuannya dalam pembayaran utang luar negeri dalam periode yang telah ditentukan. Jika disetujui, maka akan ditentukan syarat-syarat bagi konsolidasi pembayaran yang sebelumnya harus terlebih dahulu disetujui berdasarkan konsensus dari seluruh kreditor dalam kerangka Paris Club. Dalam hal ini, negara yang menjadi subjek dalam renegotiasi utang tersebut memiliki komitmen untuk mengimplementasikan sebuah program penyesuaian struktural yang berorientasi ekonomi untuk menghilangkan akar penyebab munculnya kesulitan finansial serta meningkatkan kondisi neraca pembayarannya. Program ini harus disetujui terlebih dahulu dalam LoI (*Letter of Intent*) dengan IMF dan, meskipun jarang, kadang dibiayai oleh IMF dalam kerangka yang disebut sebagai *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Jika dilihat dari sisi kreditor, maka segala beban sebagai dampak dari proses keringanan utang yang dinegosiasi tersebut akan didistribusikan secara adil kepada seluruh negara kreditor.

b. Peraturan-peraturan dalam Paris Club

Implementasi dari prinsip-prinsip di atas mengarah pada beberapa peraturan yang pada akhirnya akan menghasilkan kesimpulan dari negosiasi. Peraturan-peraturan tersebut berkenaan dengan utang yang diperlakukan (*debt treated*), perlakuan terhadap arus pembayaran dan jumlah utang (*flow and stock treatment*), syarat pembayaran berdasarkan kesepakatan Paris Club, dan pasal mengenai pengalihan utang.

b.1. Perlakuan Utang (*Debt Treatment*)

Paris Club biasanya hanya menangani utang publik dan utang swasta yang dijamin oleh pemerintah; utang jangka menengah, dan jangka panjang; serta utang yang diberikan sebelum “*cut off date*”. *Cut off date* didefinisikan sebagai tanggal dimana negara debitor bertemu dengan negara-negara kreditornya untuk pertama kali untuk membicarakan masalah penjadwalan ulang utang-utang luar negerinya¹³⁵. Penjadwalan ulang akan diberikan untuk utang-utang yang diberikan sebelum *cut off date*. Pinjaman yang diberikan setelah *cut off* tidak akan dijadwal

¹³⁵ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO42#6> yang diakses pada tanggal 17 juni 2010 pukul 18.45

ulang, dari sisi kreditor, piutang yang akan dijadwal ulang adalah piutang yang diberikan oleh pemerintah kreditor atau lembaga yang ditunjuk pemerintah kreditor, juga utang komersial yang dijamin oleh pemerintah dan atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah.

b.2. Perlakuan terhadap Arus Pembayaran dan Jumlah Utang (*Flow and Stock Treatment*)

Persetujuan standar dalam Paris Club meringankan beban pembayaran utang negara debitor secara sementara lebih dikenal dengan nama *flow relief*. Aturan-aturan dalam *flow relief* ini adalah sebagai berikut:

- a. Periode persetujuan adalah berdasarkan laporan IMF yang menyatakan bahwa terdapat kesenjangan keuangan yang hanya dapat ditutup oleh penjadwalan ulang utang luar negeri. Periode ini disebut sebagai periode konsolidasi.
- b. Pembayaran utang yang jatuh tempo pada periode konsolidasi ini kemudian dijadwalkan pada waktu yang berbeda.

Sedangkan untuk beberapa kasus, Paris Club juga menangani stok atau jumlah utang luar negeri negara debitor, dalam arti pengurangan sebagian jumlah utang luar negeri negara debitor. Hal ini disebut sebagai *exit rescheduling*. Dalam konteks HIPC *initiatives*, Paris Club menyediakan perlakuan utang yang dapat digolongkan sebagai *Cologne Terms* yang memungkinkan pengurangan utang dengan jumlah yang cukup besar. Walau demikian, *stock treatment* juga dapat diterapkan dalam kasus lainnya selama negara debitor yang bersangkutan telah memiliki rekam jejak yang cukup memuaskan dengan kreditor Paris Club dan IMF serta dianggap pantas untuk mendapat pengurangan utang berdasarkan penilaian kasus per kasus. *Stock treatment* memberikan keringanan beban utang jangka panjang dibandingkan dengan *flow treatment*.

b.3. Syarat Pembayaran Berdasarkan Kesepakatan Paris Club (*Payment Terms Resulting from Paris Club Agreements*)

Umumnya, waktu pembayaran kembali utang-utang yang jatuh tempo berkisar 10 tahun termasuk *grace period* (periode dimana negara debitor tidak

diwajibkan untuk membayar utang-utangnya, termasuk periode konsolidasi = 1 tahun). Untuk negara-negara yang lebih miskin, periode tersebut diperpanjang hingga 23 tahun (termasuk 6 tahun *grace period*) untuk utang komersial, dan 40 tahun untuk ODA (termasuk 16 tahun *grace period*).

Selain itu Paris Club juga telah beberapa kali menerapkan pembatalan atau pengurangan utang. Pada bulan Desember 1994, negara yang miskin dan sangat berutang dapat diperlakukan menurut *Naples Terms*, perlakuan utang yang memungkinkan negara debitor mendapatkan pengurangan/pembatalan utang hingga 67%. Pada bulan November 1996, upaya tersebut diperluas melalui *Lyon Terms*¹³⁶ untuk negara-negara yang layak terhadap *HIPC initiatives* yang memungkinkan pembatalan utang hingga 80%. Pada bulan November 1999, tingkat pembatalan tersebut kembali ditingkatkan hingga 90% pengurangan utang melalui *Enhanced HIPC initiatives* yang diterjemahkan oleh kreditor Paris Club melalui *Cologne Terms*.

b.4. Pasal Mengenai Pengalihan Utang (*Debt Swaps Provision*)

Persetujuan dalam Paris Club dapat mengandung pasal yang memungkinkan kreditor untuk melakukan pengalihan utang secara sukarela. Pengalihan utang ini dapat berbentuk pengalihan utang dibidang lingkungan, atau pengalihan utang dalam mata uang lokal dibidang lainnya. Pengalihan utang tersebut juga dapat melibatkan investor atau pihak ketiga yang membeli utang debitor dari kreditor untuk kemudian ditukar dengan komitmen lain yang menggunakan mata uang lokal. Untuk menjamin transparansi penuh antara sesama kreditor, debitor dan kreditor diharuskan untuk melaporkan operasi pengalihan utang yang dilakukannya terhadap Paris Club.

Secara umum terdapat 4 standar perlakuan utang bagi negara-negara debitor Paris Club, yaitu¹³⁷:

- a. *Classic terms* (persyaratan klasik), yakni perlakuan normal
- b. *Houston terms* (persyaratan Houston), bagi negara-negara berpendapatan menengah ke bawah dengan utang tinggi

¹³⁶ *Lyon Terms* kemudian diganti dengan *Cologne Terms*

¹³⁷ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO2WPO3> yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010, pukul 18.32

- c. *Naples terms* (persyaratan Naples), bagi negara-negara miskin dengan utang tinggi
- d. *Cologne terms* (Persyaratan Cologne), bagi negara-negara yang memenuhi syarat untuk masuk dalam inisiatif HIPC

Kriteria masuk dalam kategori-kategori tersebut dianalisa oleh negara kreditor dalam Paris Club berdasarkan kasus tiap debitor dengan mempertimbangkan sejarah negara tersebut dengan Paris Club, IMF dan faktor-faktor lainnya seperti pendapatan per kapita, tingkat utang, dan tingkat pembayaran utang. Negara debitor yang secara resmi dimasukkan dalam kategori tertentu sebenarnya dapat menolak kategorisasi tersebut dan meminta untuk merundingkan persyaratan yang lebih ringan. Meski demikian, hal tersebut dapat berimplikasi negatif terhadap tingkat kelayakan kredit negara yang bersangkutan.

b.4.1 Syarat-syarat Klasik¹³⁸

Syarat-syarat klasik adalah persyaratan standar yang diterapkan pada sebuah negara debitor yang menjadi anggota Paris Club. Pada saat ini, 58 negara telah diuntungkan dari diterapkannya syarat-syarat klasik. Setiap negara yang memiliki program yang sesuai dengan IMF dan menunjukkan kebutuhan untuk bantuan utang dari Paris Club dapat mengambil keuntungan dari syarat-syarat klasik ini. Kredit (baik ODA atau non-ODA) dijadwal ulang pada harga pasar yang sesuai dengan profil pembayaran yang ditentukan berdasarkan negosiasi dengan basis kasus per kasus.

b.4.2. Syarat-syarat Houston (*Houston Terms*)¹³⁹

Pada bulan September 1990, negara kreditor yang tergabung dalam Paris Club setuju untuk mengimplementasikan persyaratan utang baru bagi negara debitor yang berpendapatan menengah kebawah. Perlakuan ini dikenal dengan nama: “syarat-syarat Houston” yang terdiri dari syarat-syarat klasik dengan

¹³⁸ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP04>, yang diakses pada tanggal 7 September 2010, pukul 16.17

¹³⁹ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP05>, yang diakses pada tanggal 7 September 2010, pukul 16.20

tambahan substansial sebanyak tiga poin dan dilakukan dengan basis kasus yang dialami tiap negara:

- a. Periode pembayaran utang non-ODA diperpanjang menjadi 15 tahun atau lebih dan pembayaran utang ODA diperpanjang hingga 20 tahun dengan masa tenggang 10 tahun
- b. Utang ODA dijadwalkan kembali berdasarkan suku bunga awal yang diperjanjikan sebelumnya
- c. Pengalihan utang dapat dilakukan dengan dasar bilateral maupun sukarela.

Hingga saat ini sudah terdapat 20 negara yang diuntungkan dari penerapan syarat-syarat Houston tersebut.

Kelayakan untuk memanfaatkan syarat-syarat Houston dinilai oleh kreditor Paris Club dengan menganalisa kondisi tiap negara, termasuk melihat sejarah negara debitor dengan Paris Club maupun IMF, dan memenuhi setidaknya dua dari tiga kriteria sebagai berikut:

- a. Negara berpendapatan rendah (GDP per kapita lebih kecil dari 2995 USD)
- b. Tingkat utang tinggi. Untuk dapat dinyatakan memiliki tingkat utang tinggi, setidaknya harus dipenuhi dua dari kriteria berikut:
 - a. Perbandingan utang terhadap GDP lebih tinggi dari 50%
 - b. Perbandingan utang terhadap ekspor lebih tinggi dari 275%
 - c. Angka pembayaran utang melalui ekspor lebih tinggi dari 30%
- c. Memiliki cadangan pinjaman bilateral resmi setidaknya 150% dari utang swasta

Kredit non-ODA dijadwal-ulang selama 15 tahun dengan tenggang waktu 2-3 tahun dan dibayarkan sesuai dengan pembayaran dilakukan secara progresif dan naik setiap tahunnya sesuai dengan tingkat bunga yang berlaku. Sebelumnya, aturan dalam syarat Houston adalah penjadwalan kembali setelah 15 tahun dengan tenggang waktu 8 tahun dan pembayaran tetap setiap tahunnya.

Kredit non-ODA dijadwal-ulang sesuai dengan tingkat bunga yang, setidaknya, sama dengan suku bunga pada awal kesepakatan utang tersebut. Pembayaran akan dilakukan dalam waktu 20 tahun dengan masa tenggang maksimal 10 tahun. Penjadwalan kembali ini diharapkan akan mereduksi nilai bersih utang pada saat ini karena biasanya tingkat bunga awal di awal perjanjian

lebih kecil dari pada tingkat bunga pasar pada saat ini. Namun demikian, reduksi nilai bersih utang ini besarnya akan bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya, tergantung pada suku bunga awal utang. Sebagai perbandingan, penjadwalan ulang yang dilakukan oleh Paris Club memiliki dampak positif terhadap nilai taksiran utang ODA, dimana nilai kredit tersisa relatif membaik dibandingkan dengan nilai utang.

Syarat-syarat Houston ini termasuk kemungkinan dilakukannya pengalihan utang dalam kerangka bilateral maupun sukarela antara negara kreditor dan debitor. Proses pengalihan utang ini dapat dilakukan tanpa batas (jika terkait dengan utang ODA), maupun dengan limit maksimal 20% (dengan jumlah sekitar 15-30 juta SDR jika terkait dengan utang non-ODA). Jika melaksanakan hal ini, tentu harus ada pelaporan secara berkala terhadap sekretariat Paris Club mengenai pengalihan utang yang disepakati oleh kreditor dan debitor.

b.4.3. Syarat-syarat Naples (Naples Terms)¹⁴⁰

Pada bulan Desember, 1994, kreditor Paris Club setuju untuk melaksanakan pengelolaan baru terhadap utang negara-negara miskin. Pengelolaan baru ini, yang disebut "Syarat-syarat Napoli", memberikan dua perangkat tambahan substansial sehubungan dengan syarat-syarat London, yang dapat diterapkan kasus per kasus, pada tingkat pengurangan dan syarat-syarat perlakuan utang:

- a. Bagi negara-negara termiskin dan yang paling banyak utang, tingkat pembatalan minimal 50% dan dapat ditingkatkan sampai 67% dari kredit non-ODA yang memenuhi syarat. Para kreditor pada bulan September 1999 setuju bahwa semua syarat-syarat Napoli akan membawa pengurangan utang 67%;
- b. Pengelolaan saham dapat dilaksanakan kasus per kasus untuk mendirikan sebuah negara yang memiliki sejarah yang baik dengan Paris Club dan IMF dan untuk itu, ada keyakinan yang memadai dalam kemampuan mereka untuk menghormati perjanjian utang.

¹⁴⁰ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP06> , yang diakses pada tanggal 7 September 2010, pukul 16.22

Hingga saat ini, terdapat sekitar 35 negara yang diuntungkan dari diterapkannya syarat Naples.

Ketentuan untuk Syarat Naples dinilai berdasarkan kasus per kasus, dengan mempertimbangkan latar belakang dari negara debitor dengan Paris Club dan IMF dan kriteria lainnya, termasuk kepemilikan utang tingkat tinggi, yang hanya dimungkinkan untuk pembiayaan IDA dari Bank Dunia, dan memiliki GDP rendah-per-kapita (di bawah \$ 755).

Pinjaman yang berbentuk Non-ODA dapat dibatalkan pada tingkat 67% (setelah kemungkinan '*topping-up*'). Kreditor dapat memilih untuk menerapkan pengurangan utang sebesar 67% oleh salah satu dari dua pilihan berikut:

- a. "Pengurangan utang pilihan" ("DR"): 67% dari klaim yang dikelola tersebut dibatalkan (setelah kemungkinan *topping-up*), bagian yang dijadwal ulang pada harga pasar yang tepat sesuai dengan standar tabel "A1" (pembayaran periode 23 tahun dengan perpanjangan 6-tahun dan pembayaran progresif);
- b. Opsi pengurangan utang" ("DSR"): klaim yang dikelola dijadwal ulang pada penurunan tingkat bunga sesuai dengan standar tabel "A3" (masa pembayaran kembali 33 tahun dengan pembayaran progresif). Dalam hal pengelolaan saham, tabel A3 diganti dengan tabel "A5" standar.

Dua opsi lain juga dirancang, meski saat ini sudah sangat jarang digunakan:

- a. Pilihan "Kapitalisasi Bunga Moratorium" ("CMI"), mirip dengan opsi "DSR" (dengan pengurangan 67% dalam nilai bersih yang sekarang) tetapi dengan profil pembayaran yang sedikit berbeda;
- b. "Opsi komersial", dengan profil pembayaran yang lebih lama namun tidak ada pengurangan dari klaim nilai bersih yang sekarang. Disepakati bahwa kreditor berusaha untuk tidak menggunakan opsi ini kecuali dalam situasi yang sangat luar biasa.

Sedangkan pinjaman yang berbentuk ODA, penjadwalan ulang tingkat bunga setidaknya sama menguntungkan, dengan tingkat suku bunga asli yang berlaku untuk pinjaman ini, menurut standar tabel "D2" (40 tahun dengan tenggang waktu 16 tahun dan pembayaran progresif). Penjadwalan ini

menghasilkan pengurangan nilai bersih yang sekarang dari klaim, karena nilai asli lebih kecil dari harga pasar yang sesuai.

Penurunan nilai bersih yang saat ini bervariasi dalam satu negara ke negara lain, tergantung pada tingkat bunga asli dari pengklaim. Sebaliknya, penjadwalan kembali Paris Club memiliki efek positif pada nilai yang diharapkan dari klaim ODA, sebagai nilai sisa relatif kreditor terhadap pemulihan jumlah yang dinyatakan gagal.

Persyaratan Naples juga termasuk memungkinkan negara-negara kreditor untuk melakukan pengalihan utang secara bilateral dan sukarela dengan negara debitor. Operasi pengalihan ini pada prinsipnya bisa dilakukan tanpa batas atas pinjaman bantuan pembangunan resmi (ODA), dan sampai 20% dari jumlah utang atau 15-30 SDR juta untuk kredit non-ODA. Kreditor dan debitor Paris Club secara berkala melaporkan kepada Sekretariat Paris Club tentang pengalihan utang yang dilakukan.

b.4.4. Syarat-syarat Cologne (*Cologne Terms*)¹⁴¹

Pada bulan November 1999, negara-negara kreditor yang tergabung dalam Paris Club memiliki inisiatif dalam kerangka *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)¹⁴². Sebagai kelanjutan dari pertemuan tingkat tinggi di Cologne, negara-negara ini sepakat untuk menaikkan tingkat pembatalan utang hingga mencapai 90% atau lebih bagi negara-negara miskin dalam kerangka inisiatif HIPC. Terdapat 41 negara yang tergabung dalam inisiatif HIPC dan dapat memanfaatkan syarat-syarat Cologne tersebut, namun hingga saat ini, hanya ada 26 negara yang diuntungkan dari penerapan persyaratan Cologne.

Persyaratan Cologne diimplementasikan berdasarkan kasus yang menimpa sebuah negara. Untuk dapat memenuhi persyaratan, negara debitor harus dapat memenuhi syarat-syarat Naples yakni:

- a. Memiliki catatan historis yang baik dengan Paris Club dan terus melanjutkan penyesuaian dan penguatan ekonomi

¹⁴¹ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP047> yang diakses pada tanggal 7 September 2010, pukul 16.17

¹⁴² Lebih lanjut mengenai *HIPC initiative* dapat diakses melalui <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/initiative-ppte/switchLanguage/en>

- b. Telah dinyatakan memenuhi persyaratan dalam inisiatif HIPC oleh dewan pengurus IMF dan Bank Dunia

Tingkat pembatalan utang yang dibutuhkan dari setiap kreditor untuk mencapai ketahanan utang dikalkulasikan oleh insitusi finansial internasional berdasarkan perhitungan relatif atas nilai bersih dari total utang luar negeri, sebagaimana didefinisikan dalam inisiatif HIPC. Paris Club membantu keringanan utang yang diperlukan untuk mencapai ketahanan utang dengan kesepakatan bahwa kreditor lainnya (baik dari sektor publik, swasta, dan multilateral) juga turut berkontribusi secara konsisten untuk mencapai tujuan bersama.

Utang non ODA akan dibatalkan hingga 90% atau lebih dalam konteks inisiatif HIPC. Negara-negara kreditor memutuskan untuk mengimplementasikan 90% keringanan utang dengan menggunakan “pilihan keringanan utang” 90% (atau lebih, jika diperlukan, untuk mencapai ketahanan utang dalam kerangka inisiatif HIPC) dari jumlah yang harus dibayar akan dibatalkan, Utang yang belum dilunasi akan dijadwalkan kembali dengan tingkat bunga normal yang berada di pasaran dengan mengacu kepada tabel standar “A1” (23 tahun dengan periode tenggang selama 6 tahun dan periode pembayaran kembali yang bersifat progresif). Pilihan lain juga dibuat, jika negara kreditor tidak mampu menggunakan opsi “keringanan utang”. Namun biasanya opsi ini digunakan secara temporer mengingat periode pembayaran kembali yang cenderung tidak realistis.

Sedangkan utang ODA dijadwalkan kembali dalam tingkat suku bunga yang sama dengan tingkat suku bunga awal yang disepakati terhadap pinjaman ini, dengan mengacu kepada tabel standar “D2” (40 tahun dengan tenggat waktu 16 tahun dan pembayaran kembali yang bersifat progresif). Penjadwalan kembali ini menghasilkan pengurangan nilai terhadap utang saat ini, karena suku bunga pada awal kesepakatan lebih kecil dibandingkan dengan nilai suku bunga pasar. Pengurangan ini bervariasi antara satu negara dengan yang lainnya, bergantung kepada nilai suku bunga awal utang. Sebagai perbandingan, penjadwalan kembali yang dilakukan oleh Paris Club memiliki dampak positif terhadap nilai taksiran jumlah utang ODA, sama halnya dengan nilai relatif sisa utang kreditor terhadap pemulihan jumlah utang.

Lebih jauh lagi, syarat-syarat cologne juga termasuk kemungkinan bagi negara-negara kreditor untuk melakukan pengalihan utang, baik secara bilateral maupun sukarela, dengan negara debitor. Aksi pengalihan utang ini secara prinsipil bisa dilakukan tanpa adanya batasan dalam pinjaman pembangunan, hingga mencapai 20% dari nilai utang tersisa pada saat yang ditentukan. Para kreditor dan debitor Paris Club secara reguler melakukan pelaporan terhadap sekretariat mengenai pengalihan utang yang telah dilakukan. Kreditor dapat membatalkan utang komersialnya hingga tingkat yang lebih tinggi dari perjanjian Paris Club. Negara-negara kreditor akan memberi informasi kepada kreditor lainnya jika ada pembatalan setelah keputusan tersebut diambil. Pembatalan utang bilateral yang dilakukan secara multilateral akan menguntungkan negara debitor.

c. Sesi Perundingan Paris Club

Negara debitor datang ke sesi perundingan Paris Club untuk bernegosiasi apabila program yang didukung IMF menunjukkan bahwa negaranya tidak dapat memenuhi kewajiban pembayaran utang dan oleh karenanya membutuhkan restrukturisasi pembayaran utang dengan kreditor eksternalnya¹⁴³. 19 anggota parlemen dapat berpartisipasi dalam sesi perundingan tersebut. Kreditor resmi lainnya juga dapat berpartisipasi atas persetujuan anggota-anggota permanen dan negara debitor. Setiap delegasi biasanya diwakili oleh menteri keuangan masing-masing atau menteri lain yang bersangkutan. Jerman sendiri diwakili oleh kementerian keuangan, BMZ, kementerian luar negeri, KfW dan *Hermes Credit Insurance*.¹⁴⁴ Negara debitor diwakili oleh Menteri Keuangan, Gubernur Bank Sentral atau pejabat senior lain yang dapat mewakili mereka. Pemantau atau *observer* dari institusi lain seperti IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Regional yang relevan juga diundang dalam sesi ini. Setiap dari mereka diminta untuk memberikan presentasi mengenai pandangan dan penilaian mereka terhadap situasi ekonomi dan keuangan di negara debitor yang bersangkutan.

¹⁴³ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO32> yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010, pukul 18.32

¹⁴⁴ Jurgen Kaiser, "Debt Management a la Louis XIV-A short Promenade through the Programme and Practice of The Paris Club," loc.cit

Ketika keputusan berhasil diraih, negara-negara kreditor dan debitor yang berpartisipasi biasanya menandatangani sebuah *Agreed Minutes* pada akhir sesi perundingan, yang berupa rekomendasi yang dibuat oleh seluruh ketua delegasi negara kreditor kepada pemerintah negaranya untuk menandatangani persetujuan bilateral untuk mengimplementasikan restrukturisasi utang yang telah disepakati tersebut¹⁴⁵. Dokumen ini disusun oleh sekretariat Paris Club dan kemudian disetujui oleh negara kreditor dan debitor, kemudian diresmikan dan ditulis dalam bahasa Perancis dan Inggris.

Jika hanya terdapat sedikit kreditor yang terlibat, maka persetujuan Paris Club didistribusikan melalui surat oleh ketua perundingan Paris Club kepada negara debitor, inilah yang disebut sebagai *terms of references*. Pada beberapa kasus, persetujuan utang secara multilateral (persetujuan pokok-pokok pengaturan pembayaran utang dengan seluruh negara kreditor) disebut *memorandum of understanding*¹⁴⁶.

Proses pembuatan keputusan di Paris Club lebih didominasi oleh peran negara-negara kreditor¹⁴⁷. Negara debitor setelah mempresentasikan kondisi ekonomi dan kebutuhan akan restrukturisasi utang, akan meninggalkan meja perundingan. Keputusan selanjutnya ada ditangan negara-negara kreditor berdasarkan penilaian IMF mengenai kondisi ekonomi negara tersebut. Sementara itu, negara-negara debitor akan saling berdiskusi mengenai proposal utang yang diminta oleh debitor. Jika para kreditor menyetujui perlakuan tertentu, maka pimpinan rapat akan mengemukakan pilihan-pilihan yang ada terhadap delegasi dari negara debitor. Jika negara debitor tidak bersedia dan meminta perbaikan pada proposal yang diajukan oleh negara kreditor, maka pimpinan rapat akan berusaha menyampaikan permintaan ini kepada negara kreditor, yang akan merundingkan dan mempertimbangkan kembali proposal yang baru. Proses ini terus berlanjut hingga terdapat kesepakatan bersama antara negara kreditor dan negara debitor.

Draft hasil dari perundingan (tawaran pengaturan pembayaran utang) tersebut kemudian disampaikan oleh tim negosiasi Perancis kepada negara

¹⁴⁵ <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO4WPO32#6> yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010, pukul 18.32

¹⁴⁶ Ibid

¹⁴⁷ Jurgen Kaiser, "Debt Management a la Louis XIV-A short Promenade through the Programme and Practice of The Paris Club," loc.cit

debitor. Negara debitor dapat menerima rancangan tersebut atau menolaknya dan meminta berbagai perbaikan asalkan kreditor menyetujuinya. Pada kenyataannya, jarang sekali *Agreed Minute* yang dirancang oleh kreditor mengalami perubahan substansial ketika pada akhirnya ditandatangani¹⁴⁸.

Setelah perundingan berakhir, Paris Club akan mengeluarkan sebuah siaran pers. Siaran pers tersebut biasanya berisi nama-nama delegasi perunding debitor, garis besar skema yang digunakan untuk perlakuan utang, dan ringkasan penjadwalan ulang atau pengurangan utang yang diberikan. Akan tetapi, peran dan posisi masing-masing kreditor dalam perundingan tetap menjadi rahasia. *Agreed Minute* tidak pernah dipublikasikan, padahal dokumen tersebut berisi penilaian yang detail mengenai jalannya perundingan. *Agreed Minute* baru dapat dipublikasikan asalkan mendapat persetujuan dari seluruh anggota perundingan saat itu (hal yang tidak pernah terjadi)¹⁴⁹. Sifat ketertutupan Paris Club tercermin dengan keberadaan badan yang bertugas menyediakan informasi hanya pada saat terdapat perundingan Paris Club. Di lain waktu, tidak ada seorang pun yang bertugas atau memiliki otoritas untuk memberikan informasi resmi mengenai atau bahkan pernyataan. Satu-satunya sumber informasi resmi mengenai Paris Club selain siaran pers, adalah *website* resmi Paris Club yang hanya berisi informasi umum mengenai *club* ini.

3.1.2.3 Indonesia dalam Paris Club

Setelah sebelumnya pernah menjadwalkan ulang utang luar negeri di Paris Club pada masa awal Orde Baru, Indonesia kembali membutuhkan pertolongan Paris Club untuk menjadwalkan ulang utang luar negerinya yang jatuh tempo pada masa krisis ekonomi¹⁵⁰. Pada masa awal Orde Baru tepatnya pada tahun 1970, Indonesia diperlakukan di bawah skema klasik. Sedangkan pada masa krisis ekonomi 1998-2000, Indonesia diperlakukan di bawah skema *ad hoc* dan *Houston Terms*. Sejak tahun 1998 hingga tahun 2000, Indonesia telah dua kali melakukan penjadwalan ulang utang-utangnya melalui Paris Club, yaitu pada tanggal 23 September 1998 dan 13 April 2000.

¹⁴⁸ Ibid

¹⁴⁹ Ibid

¹⁵⁰ Pada masa awal Orde Baru utang Indonesia diperlakukan di bawah *Classic Terms* Paris Club

Pada Paris Club I, 23 September 1998, Indonesia berhasil menjadwalkan ulang pokok utang luar negerinya sebesar US\$ 4,176 milyar¹⁵¹. Persetujuan pada Paris Club I ini dilandaskan pada penilaian atas program IMF yang ditandatangani pada tanggal 25 Agustus 1998¹⁵². Pinjaman yang dijadwalkan adalah pinjaman yang jatuh tempo dari tanggal 6 Agustus 1998 sampai 31 Maret 2000 atau dengan kata lain masa konsolidasi Indonesia pada waktu itu adalah 20 bulan¹⁵³. 1 Juli 1997 ditetapkan sebagai *cut off date* Indonesia. Selain itu, klaim yang ditangani pada Paris Club I ini hanya menyangkut cicilan pokok dengan jumlah minimal SDR 1 juta¹⁵⁴. Pertemuan ini juga menetapkan jangka waktu pembayaran utang ODA selama 20 tahun dengan masa tenggang 5 tahun, sedangkan untuk utang non ODA ditetapkan masa pembayaran selama 12 tahun dengan masa tenggang 3 tahun¹⁵⁵. Pada Paris Club I, belum terdapat pola penanganan khusus terhadap utang luar negeri Indonesia, sehingga utang Indonesia diperlakukan di bawah skema *Ad Hoc*¹⁵⁶. Dengan kata lain, Indonesia belum dimasukkan ke dalam salah satu perlakuan utang standar dalam Paris Club.

Indonesia baru dimasukkan ke dalam salah satu skema perlakuan utang Paris Club pada Paris Club II tanggal 13 April 2002. Pada Paris Club II, Indonesia diperlakukan dibawah skema *Houston Terms* dengan jumlah utang yang dijadwalkan ulang sebesar US\$ 5,445 milyar¹⁵⁷. Persetujuan tersebut berlandaskan pada persetujuan dengan IMF pada tanggal 4 Februari 2000. Pada tanggal tersebut IMF menyetujui memberikan Indonesia pinjaman dibawah *Extended Fund Facility*¹⁵⁸

¹⁵¹

http://www.clubdeparis.org/en/countries.php?IDENTIFIANT=126&POSTION=0&PAY_ISO_ID=ID&CONTINEN_ID=asia_pacific_en&TYPE_TRT=&ANNE=&INDICE_DET= yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010, pukul 19.45

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ "Dua Tahun Terakhir Pembatalan Dana Pinjaman Luar Negeri Dua Kali", *Business News*, 24 Juli 2000

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ "Sidang Paris Club II: Utang 5,7 Milyar Dolar AS Dijadwalkan Kembali", *Kompas*, 14 April 2000, diakses melalui <http://www.kompas.co.id>

¹⁵⁶ "Penjadualan Untung Buat Kreditor", *Gatra*, 20 April 2002

¹⁵⁷

http://www.clubdeparis.org/en/countries.php?IDENTIFIANT=127&POSTION=0&PAY_ISO_ID=ID&CONTINEN_ID=asia_pacific_en&TYPE_TRT=&ANNE=&INDICE_DET= yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010 pukul 19.53

¹⁵⁸ EFF diciptakan pada tahun 1974 yang bertujuan untuk menunjukkan suatu keadaan ekonomi yang mengalami ketidakseimbangan neraca pembayaran yang serius yang terkait dengan penyesuaian structural yang tidak tepat, atau suatu keadaan ekonomi yang dikarakteristikan

untuk mendukung program reformasi ekonomi dan struktural Indonesia¹⁵⁹. Pada Paris Club II, masa konsolidasi utang Indonesia –dengan jumlah minimal 1 juta SDR- ditetapkan selama 24 bulan, yaitu dari tanggal 1 April 2000 hingga 31 Maret 2000¹⁶⁰. Seperti halnya Paris Club I, Paris Club II hanya menjadwalkan ulang pokok utang yang jatuh tempo. Pada pertemuan ini, masa pembayaran kredit ODA adalah 20 tahun dengan masa tenggang 7 tahun sedangkan kredit non IDA akan dibayar selama 15 tahun dengan masa tenggang 3 tahun¹⁶¹. Berbeda dengan Paris Club I, pada Paris Club II terdapat pasal yang memungkinkan Indonesia untuk melakukan pengalihan utang seperti yang digunakan dalam *Houston Terms*. Berdasarkan pasal ini, seluruh pinjaman ODA dapat dialihkan sedangkan pinjaman non ODA hanya mendapat jatah maksimal pengalihan utang sebesar 10% sisa utang non ODA Indonesia yang dihitung dari tanggal 31 Maret 2002 atau maksimal 10 juta SDR¹⁶². Jumlah yang disetujui untuk dijadwalkan ulang pada Paris Club II jauh melampaui angka yang sebelumnya disebut-sebut pemerintah Indonesia akan diupayakan untuk dijadwalkan ulang, yakni US\$ 2,1 milyar.

Indonesia memenuhi syarat untuk diperlakukan dibawah skema Houston karena GDP per kapita Indonesia adalah sebesar US\$ 682,6 pada tahun 1999 dan US\$ 728,6 pada tahun 2000, jauh dibawah batas GDP per kapita *Houston Terms*, yaitu US\$ 2995¹⁶³. Selain itu, DSR Indonesia juga mencapai 57,9% pada tahun 1998 dan 56,8% pada tahun 2000 yang berada di atas batas kriteria *Houston Terms* sebesar 30%, tidak hanya itu, *debt to GDP ratio* Indonesia sempat mencapai angka 146,30% pada tahun 1998 dan 105,5% pada tahun 1999. *Debt to GDP ratio* tersebut juga berada jauh di atas ambang batas *Houston Terms* sebesar 50%. Kendati utang Indonesia diperlakukan dibawah *Houston Terms*, GDP per kapita Indonesia memenuhi syarat untuk diperlakukan dibawah *Naples Terms* (batas GDP per kapita *Naples Terms* adalah US\$ 755). alasan dibalik perlakuan

dengan pertumbuhan yang lambat dan posisi neraca pembayaran yang secara inheren lemah yang menghambat usaha kebijakan pembangunan yang aktif

¹⁵⁹ <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/pr0004.htm>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010 pukul 20.41

¹⁶⁰ “Dua Tahun Terakhir...”, *loc.cit*

¹⁶¹ “Penjadualan Untung...”, *loc.cit*

¹⁶² http://www.clubdeparis.org/en/countries.php?CONTINENT_ID=&DETAIL_DETTE_PAGE=6&IDENTIFIANT-127&PAY_ISO_ID=id&CLAUSE=127_en yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010 pukul 19.50

¹⁶³ Data-data tersebut berasal dari “Indonesia at Glance” dan “Indonesia Data Profile”, Bank Dunia 2001

utang Indonesia tersebut adalah karena Indonesia tidak digolongkan oleh Bank Dunia sebagai negara *IDA only* atau HIPC, yang juga merupakan salah satu syarat perlakuan utang dibawah Naples Terms.

Sebagai ringkasan tabel dibawah ini akan memperjelas perbandingan antara Paris Club I dan II

Tabel 3.1
Perbandingan Paris Club I dan II

Indikator	Paris Club I	Paris Club II
Waktu Penandatanganan	23 September 1998	13 April 2000
Periode Konsolidasi	Agustus 1998-31 Maret 2000	April 2000-31 Maret 2002
Jumlah Penjadwalan Utang	US\$ 4,176 Milyar	US\$ 5,445 milyar
ODA:		
Jangka Waktu	20 tahun	20 tahun
Masa Tenggang	5 tahun	7 tahun
Non ODA:		
Jangka Waktu	12 tahun	15 tahun
Masa Tenggang	3 tahun	3 tahun
<i>Cut off Date</i>	1 Juli 1997	1 Juli 1997
Jumlah Minimal	SDR 1 juta	SDR 1 juta
Fasilitas Swap	Tidak ada	Ada, s.d 100% ODA dan 10% non ODA atau s.d SDR 10 juta

Sumber: "Pemerintah Tetap Harus Bayar Utang 2,7 Milyar Dolar AS", Kompas, 15 April 2002

Dari paparan mengenai Paris Club diatas, terlihat betapa Paris Club menerapkan serangkaian peraturan yang ketat dan mengikat anggota-anggotanya, kendati mengklaim bahwa dirinya bukan merupakan organisasi. Secara formal, Paris Club hanya "ada" ketika terjadi perundingan atau negosiasi penjadwalan ulang dengan negara debitor. Paris Club mempunyai peraturan-peraturan dan prinsip yang mengikat seluruh anggotanya dan setiap pihak yang bergabung dalam sesi perundingan Paris Club. Paris Club juga dapat menghukum negara debitor yang tidak dapat mematuhi perjanjian dengan kreditor Paris Club, dengan cara membatalkan hasil persetujuan perlakuan utang¹⁶⁴. Memang tidak ada traktat resmi yang menandai berdirinya Paris Club, akan tetapi terdapat kesepakatan

¹⁶⁴ Jurgen Kaiser, "Debt Management a la...", *loc.cit*

diantara anggota-anggotanya untuk mematuhi peraturan dan prinsip di dalam Paris Club; hadir secara rutin dalam setiap perundingan Paris Club untuk melakukan diskusi dan negosiasi terhadap masalah yang menjadi perhatian bersama (utang) dan melakukan koordinasi antara sesama anggota, kreditor, dan negara debitornya.

Hal tersebut tidak sesuai dengan teori rezim dari Antony J. Dolman. Dolman mendefinisikan rezim sebagai sistem peraturan dan persetujuan administratif bersama dengan sekumpulan institusi, formal maupun informal, untuk implementasi dan penegakan peraturan dan persetujuan tersebut¹⁶⁵. Rezim internasional terdiri dari peraturan yang disetujui oleh sejumlah negara untuk mengatur masalah yang menjadi perhatian bersama. Rezim dikatakan ideal jika ditetapkan berdasarkan kepentingan bersama, dengan kontribusi dan peran yang dimainkan oleh seluruh anggota rezim secara seimbang, serta dibangun dan ditaati oleh setiap anggota tanpa kecuali sehingga mandatnya berasal dari negara-negara anggota tersebut dan memiliki kekuatan untuk memaksakan hal yang sudah disepakati kepada anggota dengan suatu mekanisme "*enforcement*" yang berkharisma; sedangkan "kelumpuhan" negara debitur dalam melakukan negosiasi mengindikasikan ketidakseimbangan kekuatan antara kreditor dan debitur.

3.1.3 Bank Dunia

3.1.3.1 Penjelasan Umum mengenai Bank Dunia

Bank Dunia merupakan penggabungan dari dua institusi besar, yakni *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) dan *International Development Association* (IDA). Untuk menjadi anggota IBRD, pemerintah yang bersangkutan diwajibkan untuk menjadi negara anggota IMF terlebih dahulu.

Tujuan dari dibentuknya Bank Dunia adalah untuk mempromosikan investasi dalam berbagai proyek yang berhubungan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi, menekankan kepada partisipasi agen swasta dan mekanisme yang berorientasi pasar. Akan tetapi, Bank Dunia dilihat lebih sering

¹⁶⁵ Antony J. Dolman. *Resources, Regimes, World Order*, op.cit., hal 9

berkecimpung dalam pengkondisian makro ekonomi dan penentuan parameter pengalokasian sumber daya dengan diiringi oleh pinjaman.

Pengambilan keputusan dalam inti Bank Dunia didasarkan kepada pengambilan suara negara-negara anggotanya. Setiap negara memegang sejumlah bagian modal sosial yang setara dengan sejumlah suara. Pada tahun 1994, Amerika Serikat menguasai 17% suara, Jepang 6,2% dan Jerman 4,8%. Ketiga negara ini saja memiliki 28% dari keseluruhan suara, lebih tinggi dari 156 negara dengan jumlah partisipasi terendah (27,9%). Kelompok lainnya, yang beranggotakan delapan negara yang kebanyakan adalah negara maju atau memiliki jumlah penduduk yang signifikan atau posisi geopolitik yang strategis (misalnya Perancis, Inggris, Arab Saudi, Kanada, Cina, Rusia, dan Belanda) memiliki 29,9% suara. Sisanya adalah kelompok yang terdiri dari 10 negara industri berpendapatan menengah dan menyerap 145% suara. Karena pengambilan keputusan dalam Bank Dunia mensyaratkan dua pertiga mayoritas untuk keputusan biasa dan empat perlima untuk perubahan dalam perjanjian umum; maka skenario pertama akan sulit terjadi tanpa persetujuan negara-negara besar (AS, Jepang, Jerman, Perancis dan Inggris) yang memiliki suara mencapai 37,3% serta skenario kedua dapat terjadi hanya jika AS menyetujui suatu keputusan.

Selain itu, modal gabungan yang disumbangkan oleh tiap negara hanyalah satu bagian dari sumber dana bagi Bank Dunia. Pada tahun 1995, Bank Dunia menerima 16,735 juta USD dan membayar sejumlah 19,985 juta USD melalui *currency swap*. Pinjaman Bank Dunia untuk kategori jangka menengah dan panjang dibuat melalui *swap* serta dibayar dan diterima dalam bentuk surat utang dan bunga. Dengan kata lain, Bank Dunia juga adalah pelaku aktif di pasar obligasi.

Bank Dunia menjamin negosiasi mekanisme pengurangan utang komersial dengan bank bank swasta pada akhir tahun 1980an dan awal tahun 1990an, namun gagal disetujui terutama karena keberadaan *buy-back* di pasar sekunder sebagai mekanisme untuk mengurangi utang multilateral. Bank Dunia berargumen bahwa pengurangan ini akan berdampak kepada pengakuan terhadap tidak adanya kapasitas negara tertentu untuk memenuhi komitmen finansialnya terhadap bank

yang dimaksud. Situasi ini akan melemahkan posisi kredit negara yang bersangkutan dan juga melemahkan posisi bank yang tergabung dalam pasar modal internasional. Para pelaku pasar akan melihat bahwa terdapat kebuntuan dalam pembayaran yang menyebabkan kerugian dan menyusutkan tingkat kepercayaan terhadap Bank Dunia. Hilangnya kepercayaan kepada Bank Dunia dan negara debitor ini akan memaksa Bank Dunia untuk membayar tingkat bunga lebih bagi pengeluaran surat utangnya (karena investasi dilihat memiliki risiko yang lebih besar) untuk mendorong tingkat pengembalian utang dari debitor. Dengan kata lain, ongkos finansial akibat perilaku debitor justru ditanggung oleh Bank Dunia yang memiliki sumber dana lebih sedikit untuk diperundingkan.

Instabilitas finansial yang dialami pelanggan-pelanggan utama Bank Dunia, dikombinasikan dengan stabilitas finansial Bank Dunia menunjukkan bahwa restrukturisasi utang beberapa negara, seberapapun pentingnya mereka diantara debitor, tidak akan mempengaruhi posisi kredit Bank Dunia secara signifikan. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh kenyataan bahwa pinjaman tersebut memiliki pilihan untuk mengubah obligasi menjadi modal dan memiliki akses terhadap aset fisik kreditor.

Hal ini mengarah kepada kesimpulan bahwa Bank Dunia menekankan kepada argumen kerugian kredit sehingga tidak ada redokumentasi ataupun pengurangan terhadap utang-utang di masa lalu. Bank Dunia dapat mengakui bahwa beberapa diantara utang tersebut tidak terbayar. Oleh karenanya, kemudian diambil langkah-langkah yang diperlukan dengan membuat aturan-aturan baru untuk menangani hal tersebut.

3.1.3.2 Peraturan dalam Bank Dunia

Selain mekanisme pembayaran dan keringanan utang yang terdapat dalam Paris Club, Bank Dunia pun melakukan hal yang serupa melalui pinjaman konsesional yang bersumber dari *International Development Association* (IDA) dengan bunga nol persen berjangka 35 tahun yang biasanya diberikan kepada negara-negara dengan tingkat kemiskinan sangat tinggi. Pemberian pinjaman dengan bunga nol persen ini mengharuskan sebuah negara untuk masuk dalam

kategori negara miskin dan bisa jadi akan mempengaruhi citra dan peringkat utang negara terkait¹⁶⁶.

Model penghapusan utang lainnya yang diberikan oleh bank dunia, yaitu Brady Plan dengan mensyaratkan negara debitor menjalankan *Struktural Adjustment Program* oleh IMF¹⁶⁷. Brady Plan digagas Menkeu AS Nicholas Brady ketika berusaha menanggulangi kemelut utang luar negeri Mexico. Syarat negara memperoleh penghapusan utang jika 3 dari 4 kondisi dipenuhi, yakni:

- (i) rasio utang luar negeri terhadap *Gross National Product* (GNP) lebih dari 50%,
- (ii) rasio utang luar negeri terhadap ekspor lebih dari 275%,
- (iii) rasio peningkatan utang terhadap ekspor lebih dari 30%, dan/atau
- (iv) rasio peningkatan suku bunga terhadap ekspor lebih dari 25%.

3.2. Analisa Proses Negosiasi Utang Luar Negeri Indonesia

Dengan melihat kecenderungan yang terjadi dalam manajemen utang internasional diatas, dapat dilihat bahwa beberapa hal berpengaruh dalam proses negosiasi utang luar negeri Indonesia dan kreditor. Pertama, absennya suatu mekanisme multilateral yang secara khusus mewadahi isu utang menjadi salah satu faktor penghambat negosiasi utang luar negeri Indonesia. Kedua, rezim utang yang ketat membuat Indonesia sulit berimprovisasi dalam melakukan negosiasi utang.

3.2.1 Ketiadaan Mekanisme Multilateral Khusus Isu Utang

Dalam status quo, terdapat berbagai institusi internasional di level negara yang mewadahi subyek/komoditas tertentu dengan tujuan menyeimbangkan distribusi, mengontrol, dan menciptakan keteraturan dalam transaksi transnasional. Misalnya rezim WTO yang mencakup isu perdagangan dan OPEC yang mewadahi isu minyak. Organisasi semacam ini penting, karena terdapat

¹⁶⁶ Ivan A Hadar, CGI dan Utang Kita, dalam Kompas, edisi 20 Januari 2005. diakses dari <http://www.kompas.com> pada tanggal 5 Januari 2010 ok. 22.53

¹⁶⁷ Gagasan penghapusan ini sudah lama didengungkan, ditandai dengan Petisi Jubile di tahun 2000 ditandatangani sekitar 120 negara dan didukung -diantaranya- Kofi Annan, Tony Blair, Nelson Mandela, dan Gerhard Schroeder, yang mengkampanyekan penghapusan utang bagi negara miskin.

perbedaan kepentingan yang mendasar antara berbagai pihak yang terkait dengan komoditas-komoditas tertentu yang perlu dijembatani secara lebih luas, baik dalam bentuk dialog maupun pembentukan rezim, yang tidak cukup jika dilakukan secara bilateral ataupun regional¹⁶⁸.

Perbedaan kepentingan yang mendasar itu pun ada dalam negosiasi utang luar negeri, dimana baik kreditor maupun debitor sama-sama berusaha melindungi kepentingannya masing-masing. Perbedaan kepentingan antara kreditor dan debitor telah menyebabkan pertentangan secara fundamental. Lebih jauh lagi keadaan menjadi jauh lebih kompleks karena negara berkembang diposisikan secara dilematis yang berdiri dalam posisi tawar yang lebih rendah dibandingkan negara maju yang berperan sebagai kreditor¹⁶⁹. Apalagi sampai saat ini, walaupun telah terjadi komunikasi yang intens antara sesama debitor, akan tetapi tidak pernah terbentuk semacam ‘kartel’ para debitor untuk bertindak atas nama debitor dan saling mengadvokasi kepentingan sesama negara debitor¹⁷⁰. Oleh karena itulah negara debitor ini selalu berusaha membina hubungan baik demi kelangsungan ketersediaan pinjaman luar negeri bagi pembiayaan negara yang menyebabkan ketergantungan terhadap negara kreditor¹⁷¹.

Dalam kasus Indonesia, di satu sisi, sangat sulit bagi Indonesia untuk melaksanakan penyesuaian struktural terhadap kondisi ekonomi yang diharapkan dapat menyediakan kucuran dana baru dalam bentuk investasi dan peningkatan cadangan devisa. Akan tetapi, dari sudut pandang negara berkembang, hasil dari “penderitaan” yang dialami jika memaksakan bertahan tanpa utang tidaklah terbayangkan karena tidak adanya kapabilitas untuk memprediksi dan melakukan tindakan preventif terhadap dampak yang mungkin terjadi. Hal ini diakibatkan oleh sistem politik negara berkembang ini masih sangat rapuh dan reaksi pihak

¹⁶⁸ Christine A Bogdanowicz-Bindert, “Introduction”, dalam Christine A Bogdanowicz-Bindert, *Solving the Global Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*, *op.cit.* hal xv

¹⁶⁹ Pemungutan suara dalam pengambilan kebijakan di IMF dan Bank Dunia didominasi oleh negara-negara maju dengan presentase sangat besar. Lebih lanjut buka website <http://www.imf.org> dan <http://www.worldbank.org>

¹⁷⁰ Christine A Bogdanowicz-Bindert, “Introduction”, dalam Christine A Bogdanowicz-Bindert, *Solving the Global Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*, *op.cit.* hal xiv

¹⁷¹ *Ibid.*

luar terhadap kebijakan yang dilakukan suatu negara belum dapat dipastikan bersifat positif¹⁷².

Jika melihat struktur inti kreditor dalam Bank Dunia, IMF, maupun Paris Club yang bersifat multilateral namun terdiri dari negara-negara maju, terlihat bahwa negara sedang berkembang seperti Indonesia tidak memiliki pengaruh atau kekuasaan yang cukup untuk mendorong keluarnya pinjaman atau memaksakan adanya negosiasi untuk memfasilitasi perubahan kondisi ekonomi dan pembangunan¹⁷³. Dalam kasus IMF, presentase suara AS mencapai 17 %, dimana untuk mencapai suatu keputusan diperlukan persetujuan minimal 85% suara. Sangat sulit untuk melakukan improvisasi jika kendali veto dipegang oleh satu negara dominan seperti AS. Jika menilik kondisi Bank Dunia, disyaratkan tercapainya dua pertiga mayoritas untuk keputusan biasa dan empat perlima untuk perubahan dalam perjanjian umum; maka skenario pertama akan sulit terjadi tanpa persetujuan negara-negara besar (AS, Jepang, Jerman, Perancis dan Inggris) yang memiliki suara mencapai 37,3% serta skenario kedua dapat terjadi hanya jika AS menyetujui suatu keputusan, dengan persentase suara 17%.

Tidak adanya pemahaman dan kebutuhan yang sama akan pembentukan suatu institusi resmi yang secara eksklusif terkait dengan negosiasi utang menyebabkan absennya institusi formal yang bekerja berdasarkan mandat baik dari pemerintah untuk bertindak sebagai perantara dialog diantara pihak yang terkait¹⁷⁴. Forum utang yang terdapat dalam status quo hanyalah Paris Club yang belum bisa membawa sesuatu yang signifikan ke meja perundingan karena yang dilakukan Paris Club sebatas “meminjamkan” kepada satu pihak, dan ‘menyesuaikan” kepada pihak lainnya. Hal tersebut terjadi karena dalam Paris Club tidak ada otoritas praktis untuk bertindak. Karena berbagai kesulitan itulah lobi dan negosiasi utang yang dilakukan Indonesia kemudian beralih kepada negosiasi yang sifatnya bilateral.

Forum bilateral dinilai lebih sesuai mengingat keterbatasan kapasitas Indonesia jika harus melobi seluruh pihak dalam lembaga kreditor atau donor

¹⁷² Eugene Rotberg, “Why Solution has not yet been Founded”, dalam Christine A Bogdanowicz-Bindert, *Solving the Global Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*, op.cit. hal. 13

¹⁷³ *Ibid.* hlm. 11

¹⁷⁴ *Ibid.*

multilateral yang sangat banyak. Hubungan bilateral menghilangkan tekanan yang biasanya dihadapi Indonesia akibat posisi tawar yang rendah dalam forum multilateral¹⁷⁵. Lebih jauh lagi, tawaran moratorium dan keringanan utang pada dasarnya muncul melalui negosiasi bilateral, meskipun tetap tidak boleh keluar dari kerangka aturan dan prinsip utang yang ada¹⁷⁶. Kerja sama bilateral memudahkan Indonesia melakukan negosiasi dengan kreditor karena persyaratan bunga dan persyaratan lainnya relatif lebih mudah dinegosiasikan dan dapat mengoptimalkan berbagai sektor¹⁷⁷.

3.2.2 Ketiadaan Rezim Utang Internasional

Paris Club mempunyai sistem peraturan dan prinsip mengenai utang, namun aturan tersebut dibuat dan diprakarsai secara sepihak oleh kreditor dan menempatkan kreditor dalam posisi yang sulit. Paris Club juga mempunyai berbagai skema perlakuan utang yang akan menggolongkan jenis pengaturan pembayaran utang debitor yang bermasalah, namun proses negosiasinya cenderung tidak demokratis dalam mengatur masalah perlakuan utang. Meski demikian, dengan menjadi anggota Paris Club, maka hasil dari sesi perundingan yang dilakukan tetap mengikat seluruh pihak yang berpartisipasi dalam perundingan itu.

Oleh karenanya, peraturan, prinsip, dan persetujuan yang ada dalam Paris Club juga mengikat Jerman sebagai salah satu anggota permanen Paris Club dan Indonesia sebagai debitor. Secara bilateral, Jerman akan memperlakukan utang Indonesia sesuai dengan kesepakatan perundingan Paris Club. Hal tersebut tercermin dari MOU on *Consolidation Agreement between KfW and RI* tanggal 22 November yang bersisi kesepakatan restrukturisasi utang pemerintah Indonesia terhadap pemerintah Jerman. MOU tersebut menerapkan pokok-pokok *Agreed Minute* dalam persetujuan perundingan Paris Club II.

¹⁷⁵ Aria Yudhistira dan Muhammad Ma'ruf, "RI Kaji Model Filipina" dalam *Seputar Indonesia* edisi 26 Januari 2007, diakses dari http://www.berpolitik.com/wartapolitik.pl?tag_id=78&tag_name=SINDO¶m=at15eGrFKcvWnXx8jhZe pada tanggal 5 Oktober 2010 pukul 13.47

¹⁷⁶ "Indonesia Sulit Peroleh Penghapusan Utang", dalam *Suara Merdeka*, edisi 6 Januari 2005. Diakses dari <http://www.suaramerdeka.com/harian/0501/06/nas09.htm> pada tanggal 5 Oktober 2010 pukul 13.26

¹⁷⁷ "Bappenas: Perlu forum kreditor baru" dalam *Bisnis Indonesia*, edisi 31 Januari 2007

Berkaitan dengan prinsip-prinsip Paris Club, pendekatan kasus per kasus menjadi dasar bagi perlakuan utang Indonesia. Kondisionalitas yang disyaratkan IMF juga merupakan prekondisi yang harus dipenuhi Indonesia sebelum dapat menjadwalkan ulang utang luar negerinya di Paris Club. Selain itu, prinsip konsensus dan solidaritas menggambarkan kohesivitas kreditor dalam menangani utang Indonesia. Prinsip *comparable treatment* mengharuskan Indonesia untuk mencari penyelesaian utang yang *comparable* dengan hasil perundingan Paris Club dan tidak memungkinkan kreditor Paris Club untuk menerapkan pokok restrukturisasi utang yang berlawanan dengan hasil perundingan.

Peraturan-peraturan dalam Paris Club tercermin dari perlakuan utang yang diberikan kepada debitor. Didalam perlakuan utang Indonesia, terdapat *cut off date* yang memberi batasan jenis utang-utang yang akan direstrukturisasi, selain itu di dalam perlakuan utang Indonesia juga terdapat *flow treatment* yang mengatur penjadwalan ulang akan tetapi tidak ada *stock treatment* karena tidak terdapat pasal yang memungkinkan adanya pengurangan utang secara langsung. Selain itu, dalam perlakuan utang Indonesia juga terdapat syarat pembayaran (seperti jangka waktu pembayaran) yang merupakan hasil kesepakatan perundingan. Khusus untuk perlakuan utang pada Paris Club II (*Houston Terms*), terdapat pasal mengenai pengalihan utang yang memungkinkan kreditor untuk menawarkan pengalihan utang kepada Indonesia.

Keikutsertaan Indonesia dalam perundingan Paris Club sebagai debitor memperlihatkan bahwa Indonesia mengalami kesulitan membayar utang-utangnya. Namun, perlakuan utang Indonesia dibawah *Houston Terms* memperlihatkan bahwa Indonesia secara formal tidak digolongkan atau dianggap sebagai negara LCD (*Less Developes Country*) ataupun negara miskin. Sebagai konsekuensi status tersebut, seperti yang dinyatakan Hans Hamman, untuk negara seperti Indonesia, Jerman hanya menawarkan pengurangan utang dalam bentuk pengalihan utang (*debt swaps*)¹⁷⁸. Selain itu, *Houston Terms* tidak memungkinkan bentuk pengurangan utang selain pengalihan utang. Dengan kata lain, jika Indonesia termasuk dalam *Naples Terms* atau *Cologne Terms*, maka Indonesia

¹⁷⁸ Wawancara dengan Hans Hamman, tanggal 25 Maret 2002, dikutip dari Gita Loka Murti, Skripsi *Penawaran Pengalihan Utang Indonesia Oleh Jerman Pada Tahun 2000*, FISIP UI, 2002, hlm. 150

masih mungkin untuk mendapatkan pengurangan utang secara langsung (*direct cancellation*) dengan jumlah yang lebih besar, karena opsi tersebut tersedia di dalam kedua skema itu. Sedangkan apabila Indonesia dimasukkan dalam skema klasik seperti yang pernah terjadi pada tahun 1966 hingga 1970, maka Indonesia tidak berhak mendapatkan pengurangan utang dalam bentuk apa pun. Tidak hanya itu, pada skema *ad hoc* yang menjadi landasan Paris Club I, tidak terdapat pasal yang memungkinkan dilaksanakannya pengalihan utang maupun pengurangan utang secara langsung, sehingga pengalihan utang belum dapat dilaksanakan di Indonesia pada waktu itu.

Sebagai tambahan, signifikansi partisipasi Indonesia dalam perundingan Paris Club terhadap penawaran pengalihan utang oleh Jerman juga diungkapkan oleh Alexander Pieske. Pieske mengimplikasikan bahwa keikutsertaan Indonesia dalam rezim Paris Club menjadi salah satu alasan terpilihnya Indonesia sebagai target implementasi kebijakan luar negeri Jerman, yaitu penawaran pengalihan utang¹⁷⁹.

Tabel 3.2
Definisi SILIC dan Kondisi Indonesia

Indikator	Definisi SILIC	Indonesia (Tahun 2000)	Indonesia (Tahun 2005)
GNP Perkapita ¹⁸⁰	<760 USD	637 USD	2246 USD
PV/XGS ¹⁸¹	>220%	252%	82%
PV/GNP	>80%	169%	47%

Sumber: Bank Dunia, *Global Development Finance 2000*

¹⁷⁹ Keterangan ini berdasarkan jorespondensi dengan Alexander Pieske pada tanggal 4 Juli 2002, dikutip dari Gita Loka Murti, Skripsi *Penawaran Pengalihan Utang Indonesia Oleh Jerman Pada Tahun 2000*, FISIP UI, 2002, hlm. 151

¹⁸⁰ GNP adalah Gross National Product atau nilai total seluruh barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara dalam setahun. GNP mengukur keseluruhan aktivitas ekonomi suatu bangsa, termasuk aktivitas ekonominya diluar negeri. Dikutip dari David N. Balaam dan Michael Vaseth, *Introduction to International Political Economy, op.cit*, hal 453

¹⁸¹ PV adalah *Present Value* atau jumlah uang yang harus dimiliki debitor dalam rekening banknya agar dapat emnutupi keseluruhan kewajiban pembayaran cicilan utang dan bunga selama priode waktu pembayaran atau dapat juga didefinisikan sebagai jumlah seluruh kewajiban pembayaran utang (pkok dan bunga). Sedangkan XGS adalah pendapatan ekspor dan jasa tahunan dari suatu negara. Semakin lunak pjaman yang diperoleh debitor, maka semakin kecil nilai PV dari utang luar negeri. Dikutip dari Jurgen Kaiser, *Does Indonesia Need to Apply for HIPC?*, *loc.cit*, hal 2 dan <http://www.cubdeparis.org/en/presentation.php?BATCH=B04WPO2#6> yang diakses pada tanggal 17 Juni 2010 pukul 15.46

Dari tabel 3.1, terlihat bahwa Bank Dunia pada tahun 2000 menggolongkan Indonesia ke dalam kategori SILIC. Kategori SILIC secara literal mengandung dua pengertian: (1) *Severely Indebted*; utang Indonesia sudah berada dalam level yang *unsustainable*, dan (2) *Low income country*; Indonesia dapat digolongkan sebagai negara miskin yang berpendapatan rendah. Oleh sebab itu, Indonesia kembali digolongkan sebagai negara penerima pinjaman ODA walaupun hanya berstatus *blend country*. Jika dilihat dari indikator makroekonomi dan sosial, Indonesia sebenarnya pantas untuk mendapatkan status *IDA only country* dengan GNP per kapita Indonesia berada di bawah beberapa negara *IDA only*¹⁸². Indonesia juga memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi dan *creditworthiness* yang rendah. Rendahnya *creditworthiness* Indonesia dapat dilihat dari DSR Indonesia yang sempat mencapai 57,9% yang melebihi ambang batas aman yang ditetapkan Bank Dunia (20%). Rasio utang terhadap ekspor Indonesia juga sudah mencapai 261,8% diatas batas aman sebesar 130-220%. Tidak hanya itu, total stok utang Indonesia jauh melampaui total stok negara-negara HIPC yang merupakan negara *IDA Only*. *Creditworthiness* yang rendah juga dapat disimpulkan dari *country risk rating* yang sempat beberapa kali turun menjadi SD (*selective default*) serta kondisi ekonomi dan politik yang tidak kondusif sebagai negara yang sedang mengalami transisi demokrasi. Selain itu penggolongan Indonesia sebagai SILIC sendiri sudah cukup menggambarkan rendahnya *creditworthiness* negara tersebut. Kebutuhan akan pinjaman dana dari IMF untuk mempertahankan cadangan devisa juga menjadi indikator lain yang menggambarkan ketidakmampuan Indonesia membayar utang dan rendahnya *creditworthiness*. Tidak hanya itu, turunnya status Indonesia dari *IBRD only* (negara yang tidak layak untuk mendapatkan pinjaman konsesional dari IDA atau negara yang mempunyai cukup akses terhadap kredit komersial (menjadi salah satu negara IDA -walaupun hanya merupakan *blend country*- membuktikan bahwa *creditworthiness* Indonesia cukup rendah hingga dianggap layak untuk

¹⁸² GNP per kappita Indonesia berada di bawah 8 negara *IDA only*, tidak termasuk negara-negara kepulauan kecil yang emmpunyai GNP per kapita tinggi dengan *creditnorthiness* rendah. Negara-negara IDA *only* tersebut merupakan perkecualian

mendapatkan pinjaman dari IDA. Berdasarkan pemikiran Mohua Mukherjee, maka Indonesia dapat dikatakan layak untuk mendapatkan pengalihan utang¹⁸³.

Walau demikian, jumlah penduduk dan sumber daya alam yang besar dapat mengangkat *creditworthiness* Indonesia sehingga Indonesia masih dianggap cukup *creditworthy* untuk masa yang akan datang. Bank Dunia melalui IDA meramalkan bahwa Indonesia mempunyai prospek pertumbuhan yang tinggi di masa datang¹⁸⁴. Oleh sebab itu, Indonesia hanya digolongkan sebagai *blend-country* karena meskipun Indonesia mempunyai prospek pertumbuhan ekonomi yang tinggi setelah beranjak pulih dari krisis, namun pendapatan per kapita Indonesia tetap diramalkan berada dibawah batas maksimal IDA *eligibility*¹⁸⁵.

Status *blend country* ini menyisihkan Indonesia dari kandidat negara HIPC dan perlakuan utang (*debt treatment*) yang lebih sesuai di Paris Club melalui *Naples terms* dan *Cologne terms*. Kedua skema Paris Club tersebut memungkinkan Indonesia mendapatkan pengurangan utang secara langsung dengan jumlah yang lebih besar dari pengalihan utang. Kunibert Raffer berpendapat bahwa alasan tidak diikutsertakannya Indonesia dalam *HIPC initiatives* dikarenakan kreditor takut akan harga yang harus mereka bayar¹⁸⁶. Indonesia dahulu merupakan salah satu keajaiban IBRD dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi dan ketepatan waktu pembayaran utang. Tapi krisis ekonomi yang juga merupakan produk dari liberalisasi modal yang disarankan IMF dan Bank Dunia, telah membuat Indonesia berstatus SILIC. Selain itu, kreditor juga beresiko kehilangan pembayaran utang yang besar dari Indonesia mengingat total stok utang negara yang sangat tinggi¹⁸⁷.

¹⁸³ Mohua mukerjee menyatakan bahwa konversi atau pengalihan utang baru dapat dilaksanakan jika terdapat persepsi dari negara kreditor bahwa negara debitor mempunyai lebih banyak sisa utang (*outstanding*), yang besar berupa *hard currency* daripada kemampuannya untuk membayar utang-utang tersebut. Hal ini disadur dari Mohua Mukherjee. "How Can Debt Swaps Be Used for Development?", *World Bank Working Paper*, April 1992, Hal. 5

¹⁸⁴ "IDA eligibility, Terms and Graduation Policies", op.cit. hal 15 dikutip dari Gita Loka Murti, Skripsi *Penawaran Pengalihan Utang Indonesia Oleh Jerman Pada Tahun 2000*, FISIP UI, 2002, hlm. 111

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Pendapat Kunibert Raffer dalam *INFID seminar on Indonesia Debt*, "Beyond paris Club and HIPC: the need for an Alternative Approach for Indonesia Debt", yang dikutip dari "Indonesia Debt Burden: When and How Creditors Accountabl", Loc.cit.

¹⁸⁷ *Ibid.*

Jurgen Kaissar, seorang aktivis Erlasjahr 2000 dan Eurodad (LSM yang bergerak dalam bidang kampanye penghapusan utang), juga berpendapat bahwa walaupun beban utang Indonesia telah menempatkannya dalam kategori SILIC, negara-negara kreditor tidak memberi respon yang sesuai¹⁸⁸. Dari 32 negara yang diklasifikasikan sebagai SILIC, hanya Indonesia yang diperkecualikan dari fasilitas pengurangan utang secara langsung. Meskipun demikian, *creditworthiness* Indonesia yang rendah –yang membuat negara tersebut layak untuk mendapatkan status SILIC- memungkinkan Indonesia untuk diberikan pengurangan utang walaupun hanya dalam bentuk pengalihan utang.¹⁸⁹

Dari berbagai rezim utang tersebut dapat diambil kesimpulan yaitu: *Pertama*, rezim utang yang sangat ketat membuat Indonesia sulit berimprovisasi dalam melakukan negosiasi di forum multilateral. Berbagai kendala membuat Indonesia tidak dapat menghapuskan seluruh utangnya. Mekanisme sejenis Paris Club hanya ‘membantu’ melakukan penjadwalan kembali utang-utang Indonesia. Jika melihat sejarah utang Indonesia dalam Paris Club, sejak krisis ekonomi yang menimpa Indonesia pada tahun 1998, Indonesia telah dua kali berada dalam perawatan Paris Club, yakni pada tahun 1998 dan tahun 2000. Dalam kedua kasus tersebut, disetujui bahwa pembayaran utang pokok dua tahun setelah penandatanganan kesepakatan akan dijadwalkan kembali setelah 20 tahun dengan suku bunga pasar. Perjanjian ini sayangnya tidak membantu banyak pengurangan utang dalam nilai utang saat ini. Perjanjian ini hanya meringankan masalah likuiditas dalam jangka pendek yang dihadapi Indonesia saat saham-saham yang ditarik, dan justru menyebabkan kebuntuan ekonomi.

Kedua, menurut aturan yang ada, Indonesia tidak layak untuk menerima keringanan utang dan berada dalam syarat-syarat Naples. Utang yang dimiliki Indonesia, lebih layak untuk dimasukkan dalam kategori Houston mengingat Indonesia adalah negara berpendapatan menengah ke bawah. Selain itu, cadangan utang Indonesia lebih besar dari kebanyakan negara berpendapatan sangat rendah (*Severely Low Income Countries* atau SILIC), akan menyebabkan implikasi negatif jika diberlakukan perjanjian untuk meringankan utang. Bahkan, implikasi

¹⁸⁸ “Indonesia’s foreign Debt: Imprisoning the People of Indonesia?” dalam INFID Background Paper, Respons to the CGI meeting, October 17-18 in Tokyo, Japan, hal.4

¹⁸⁹ Mohua Mukherjee, op.cit

yang akan dirasakan jauh lebih besar dibandingkan dengan dampak keringanan utang sebesar lebih dari 90% sebagaimana kasus negara-negara yang tergabung dalam inisiatif HIPC¹⁹⁰. Hal ini dapat memperburuk hubungan antara Indonesia dengan para kreditor dan justru meminta keringanan dengan kondisi ini akan jauh lebih sulit.

Jika Indonesia memaksa mendapatkan penghapusan utang; Indonesia harus masuk kategori *Highly Indebted Poor Country* (HIPC) dengan indikator rasio *net present value* utang (NPV) terhadap ekspor melebihi 150 persen. Kedua, menjalankan program IMF, melalui *Letter of Intent* (LOI), terfokus pada tiga hal utama: privatisasi, liberalisasi perdagangan dan keuangan, serta deregulasi. Ketiga, masuk kategori negara yang hanya menerima utang tanpa bunga dari Bank Dunia melalui *International Development Assistance* (IDA). Keempat, masuk dalam indikator negara miskin HIPC dengan syarat pendapatan negara tersebut tidak mencukupi lagi untuk membayar utang dan pendapatan perkapitanya tidak lebih dari 600 USD seperti Ethiopia, Ghana, dan lain-lain. Padahal pendapatan per kapita Indonesia berada jauh diatas negara-negara tersebut¹⁹¹ (lihat tabel 3.3)

Tabel 3.3

GDP Per Capita dari Highly Indebted Poor Countries (HICPs) yang Mendapat Penghapusan Utang

Negara	Tahun							
	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2006	2007
Ghana	247	258	292	353	402	476	553	650
Benin	312	318	364	447	492	505	528	601
Mali	242	255	315	399	433	457	490	556
Burkina Faso	220	229	260	326	378	390	402	458
Tanzania	268	272	274	281	303	368	359	400
Gambia, The	304	292	250	241	255	285	307	377
Madagascar	240	272	256	310	241	270	287	372
Mozambique	234	218	220	238	284	320	326	363
Uganda	240	223	222	230	243	302	318	363
Rwanda	212	196	187	199	218	258	303	341
Niger	162	169	182	213	226	251	262	294
Sierra Leone	140	171	190	192	199	217	247	286
Malawi	150	144	217	193	204	216	233	255
Ethiopia	124	121	112	120	137	164	197	245

Sumber: *Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi Januari 2010*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia

¹⁹⁰ Laporan Eurodad, Towards a sustainable debt workout for Indonesia. Eurodad (European Network on Debt and Development): Belgium. April 2002. Hlm. 2

¹⁹¹ Jumlah GDP per kapita Indonesia pada tahun 2008 sebesar US\$ 2246 (sumber: IMF), disadur dari *Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi Januari 2010*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Ketiga, reaksi para kreditor dalam memperlakukan kasus utang Indonesia dilihat lebih karena keprihatinan terhadap masalah moral. Dengan situasi politik dan sosial yang terjadi, para kreditor khawatir bila terdapat jaminan pengurangan utang terhadap Indonesia, maka hal tersebut akan mengendurkan tekanan terhadap pemerintah untuk mengimplementasikan aturan-aturan perbaikan yang diberikan oleh IMF dan CGI. Di sisi lain, dengan memberikan penjadwalan kembali utang secara berulang dan bertahap, hal ini diharapkan akan meningkatkan kredibilitas Indonesia dan dalam jangka waktu pendek akan membantu meningkatkan kapasitas Indonesia agar lebih mudah mencapai persyaratan pada penjadwalan utang selanjutnya.

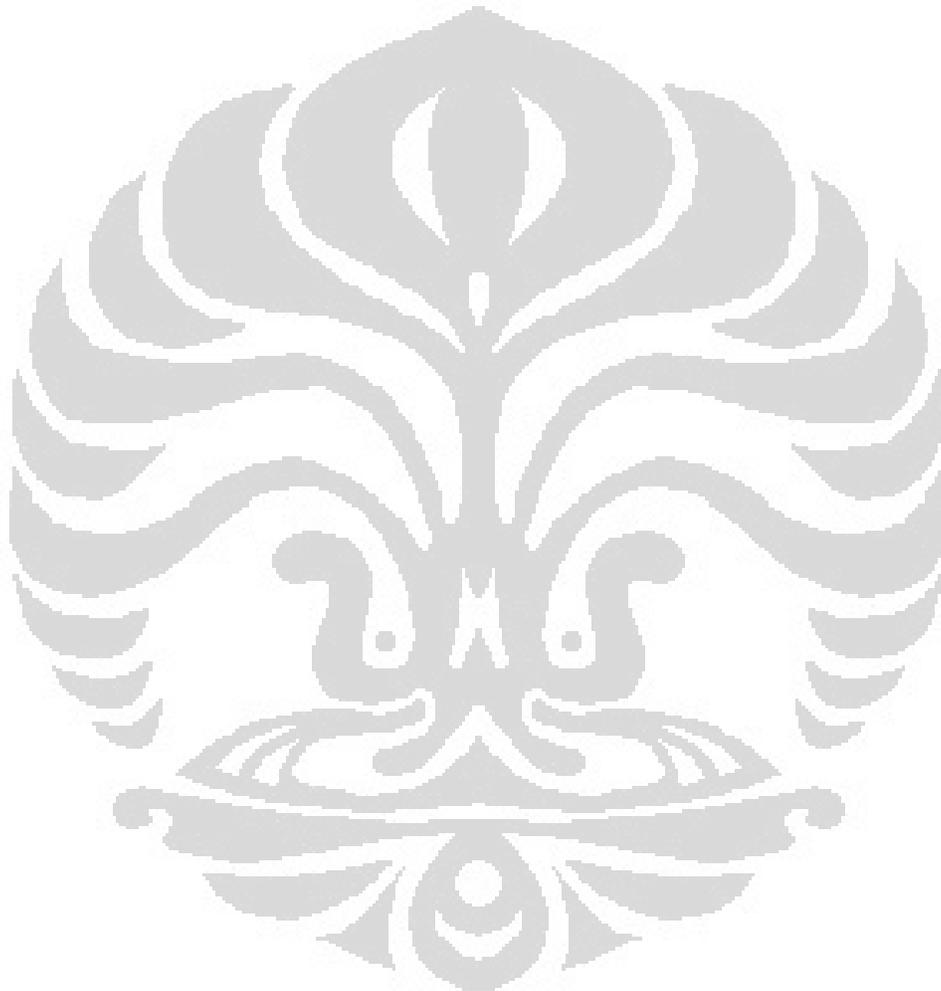
Terakhir, penolakan kreditor untuk melihat nilai utang mereka saat ini yang semakin menurun juga menekankan bahwa krisis utang yang dialami oleh Indonesia bukan terletak pada ketidakanggupan untuk membayar utang, melainkan pada masalah likuiditas. Gagasan ini didukung oleh analisis Bank Dunia dan IMF yang memperkirakan bahwa cadangan utang Indonesia yang sangat besar akan bertahan dalam jangka panjang, meskipun dalam jangka pendek sejumlah penyesuaian dan dukungan finansial eksternal diperlukan.

Kesimpulan:

Ketiadaan mekanisme multilateral menyangkut telah menempatkan Indonesia pada posisi yang sulit saat ingin melakukan negosiasi dengan para kreditor. Forum yang tersedia di *status quo*, baik IMF, Bank Dunia, maupun Paris Club, ketiganya adalah institusi keuangan yang prinsip didalamnya bukanlah suatu rezim yang merupakan kesepakatan bersama; melainkan aturan yang dibuat oleh mayoritas negara besar (kreditor). Dengan hambatan ketiadaan mekanisme multilateral yang tidak memungkinkan Indonesia untuk bersama-sama dengan negara debitor lain memperjuangkan kepentingannya, maka dalam menghadapi isu utang luar negeri ini Indonesia terpaksa berjuang secara bilateral dengan memanfaatkan opsi-opsi yang ada dengan semaksimal mungkin.

Selain itu, dengan diberikannya bantuan dana sesuai dengan syarat-syarat Cologne oleh Paris Club, maka seharusnya Indonesia layak untuk masuk dalam inisiatif HIPC. Akan tetapi status Indonesia dalam kategorisasi Bank Dunia yang

bukan hanya negara IDA membuat Indonesia tidak lagi masuk dalam kriteria HIPC setelah menerima syarat-syarat Naples yang menyebabkan opsi pengurangan utang secara langsung tidak mungkin dilakukan. Kebutuhan untuk melaksanakan *Structural Adjustment Program* dari IMF untuk mendapatkan penjadwalan ulang dan dampak negatif yang dihasilkannya menyebabkan keengganan untuk mengikuti program penyesuaian ekonomi tersebut. Akhirnya, kombinasi faktor-faktor tersebut hanya menyisakan opsi pengalihan utang bagi upaya restrukturisasi utang luar negeri Indonesia.



BAB 4

PILIHAN RASIONAL DALAM RESTRUKTURISASI UTANG LUAR NEGERI INDONESIA

Bab ini akan menganalisa lebih lanjut tentang Indonesia yang dibenturkan dengan berbagai alternatif restrukturisasi utang yang dapat dilakukan secara bilateral, yakni: penghapusan utang, penjadwalan ulang utang, serta pengalihan utang, terutama di bidang lingkungan. Dalam perbandingannya akan dipakai indikator jangka pendek, yakni signifikansi pengurangan beban utang luar negeri; dan indikator jangka panjang, yakni potensi penguatan kondisi ekonomi yang diproyeksikan dalam naik-turunnya peringkat utang Indonesia. Dari perbandingan ketiga opsi tersebut akan coba dianalisa, alternatif mana yang akan muncul sebagai solusi yang paling strategis dan memungkinkan untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia.

4.1. Penghapusan Utang (*Debt Cancellation*)

Dalam sejarah utang luar negeri, *debt cancellation* atau penghapusan utang (sebagian atau seluruhnya) terjadi karena alasan hukum atau ekonomi. Alasan ekonomi terkait dengan keberlanjutan ekonomi negara debitor¹⁹². Sedangkan alasan hukum terkait dengan legitimasi suatu rezim atau penyalahgunaan dana pinjaman Alasan hukum memandang utang sebagai *odious debt* (utang najis) atau *criminal debt* (utang kriminal)¹⁹³. Leonce Ndikumana dan James K. Boyce

¹⁹² Alasan penghapusan utang dengan alasan ekonomi pertama dilakukan Jerman setelah Perang Dunia II. Kewajiban Jerman terhadap kreditor ketika itu DM 1,5 milyar per tahun. Jumlah ini memberatkan. Dikhawatirkan ekonominya akan kacau (jika tetap dibayar) yang berakibat chaos yang memicu munculnya pemimpin model Hitler dengan Nazi-nya. Juru runding Jerman –Josef Abs- berhasil meyakinkan para kreditor sehingga Jerman membayar utangnya dalam rasio yang sehat terhadap neraca perdagangan luar negerinya. Perundingan yang diselenggarakan di London pada 27 Februari 1952 tersebut sepakat menghapus utang luar negeri nominal Jerman sebanyak 51,5%. Kedua, saat global debt problem, tahun 1982 Mexico menyatakan diri “pailit” dan tidak mampu melunasi kewajiban membayar utang pokok dan bunga utang swasta yang diterimanya. Langkah ini kemudian banyak ditiru negara Amerika Latin lainnya. Lihat Ivan A. Hadar, *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi*, (Yogyakarta, Laper Pustaka Utama) 2004.

¹⁹³ Menurut catatan Komisi Hukum Internasional, doktrin utang najis pertama dikenal ketika tahun 1898 AS menolak membayar utang-utang Cuba dalam perundingan Perang Amerika-Spanyol¹⁹³. AS mengklaim baik AS maupun Cuba tidak bertanggung jawab atas utang Cuba dengan alasan – diantaranya- utang dihimpun semasa Cuba dalam kolonial dan tidak memberi benefit bagi orang Cuba. Soviet juga tidak mengakui utang yang telah dihimpun Tsar pada tahun 1921 dengan alasan yang serupa. Tahun 1923 Costa Rica menganggap utang yang dihimpun rezim Frederico Tinoco

membedakan definisi keduanya. Utang najis adalah pinjaman yang dilakukan oleh rezim yang tidak sah dalam perspektif demokrasi, yakni tidak representatif, otoriter, diktator, dan opresif yang digunakan untuk menindas rakyatnya¹⁹⁴. Sedangkan utang kriminal adalah bagian dari dana pinjaman kepada negara yang telah dikorup oleh pejabat pemerintah dan/atau kroninya¹⁹⁵. Karenanya, tidaklah adil jika seluruh utang tersebut harus dibayar oleh rakyat negara debitor sebab kreditor tidak mengucurkan pinjaman sekedar memandang resiko ekonomi (kemampuan mengembalikan utang). Hal ini mengingat utang yang terkategori utang najis atau utang kriminal memiliki resiko tidak dibayar (seluruhnya).

Dalam literatur ekonomi-politik internasional, konsepsi utang najis (*odious debt*) diperkenalkan oleh Alexander Nahum Sack pada tahun 1927¹⁹⁶. Jika suatu rezim politik berakhir, menurut Sack utang-utang itu tetap menjadi kewajiban rezim penggantinya. Akan tetapi jika suatu rezim yang despotis meminjam uang dari negara lain untuk kepentingan mempertahankan rezim despotisnya, dan bukan untuk kepentingan negara atau rakyat, maka utang itu adalah najis bagi seluruh rakyat negara untuk membayarnya. Dengan kata lain, utang itu adalah utang rezim, bukanlah utang negara, yang seharusnya dibatalkan bersamaan dengan runtuhnya rezim. Kontrak utang hanya sah jika utang itu dipergunakan untuk kebutuhan dan kepentingan rakyat, sedangkan utang-utang rezim, seharusnya tidak perlu ditanggung negara, karena utang-utang tersebut itu *absent of consent* dan *absent of benefit* bagi rakyatnya.¹⁹⁷

Menurut Patricia Adams, upaya penghapusan utang luar negeri sangat mungkin terjadi. Nigeria pada tahun 2005 berhasil memperoleh penghapusan utang luar negeri sebesar 67% dari Paris Club. Hal serupa juga berhasil dilakukan oleh Argentina, Bolivia, dan Pakistan. Negara-negara tersebut kemudian bisa

kepada the Royal Bank of Canada adalah utang najis. Kasus ini akhirnya masuk dalam arbitrase Inggris Raya vs Costa Rica. Hakim ketua dari AS, Taft menetapkannya sebagai utang yang tidak sah (memenangkan Costa Rica). Alasannya, Bank telah mengetahui utang digunakan mantan presiden F. Tinoco untuk kepentingan pribadi ketika berada dalam pengasingan di luar negeri (Annual Digest of Public International Law Cases, 1923)

¹⁹⁴ Léonce Ndikumana and James K. Boyce (1998) "Congo's odious debt: External borrowing and capital flight in Zaire," *Development and Change*, 29(2), hlm.195-217.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Lebih jelas lihat Alexander N. Sack: "*Les Effets des Transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*", 1927

¹⁹⁷ Patricia Adams, *Odious Debt [Utang Najis], Obral Utang, Korupsi dan Kerusakan Lingkungan di Dunia*, INFID: Jakarta, 2002.

menyediakan dana yang sangat memadai dalam anggaran nasional untuk membiayai layanan publik dan membangun infrastruktur yang lebih dibutuhkan oleh rakyat daripada untuk membayar utang yang digunakan oleh rezim-rezim pemerintahan sebelumnya.

Untuk dapat mendapatkan privilese penghapusan utang, suatu pinjaman harus memenuhi konsep utang najis yang menjustifikasi pemberian penghapusan utang tersebut. Utang najis adalah utang yang didatangkan oleh rezim lalim yang bukan untuk kepentingan negara, tetapi untuk menguatkan rezim kelalimannya atau untuk menekan penduduk yang berperang melawannya¹⁹⁸. Pada dasarnya, ada tiga macam utang najis yang telah diidentifikasi¹⁹⁹. Pertama, utang kebencian (utang yang sangat agresif melawan kepentingan penduduk). Kedua, utang untuk perang (utang yang di buat oleh negara yang bertujuan untuk pendanaan perang yang akhirnya hilang). Ketiga, utang negara dunia ketiga yang bukan untuk kepentingan penduduk yang mengacu pada kategori baru yang bukan utang kebencian ataupun perang, tetapi tidak menguntungkan bagi penduduk yang menerima.

Menurut Jeff King, utang najis itu dibuat berlawanan dengan kepentingan penduduk suatu negara, tanpa persetujuan mereka dan dengan penuh kesadaran dari pemberi utang. Klasifikasi utang najis memerlukan tiga persyaratan²⁰⁰:

1. Ketiadaan perijinan/persetujuan, (berhubungan dengan akibat) penduduk tidak ikut serta di dalam persetujuan transaksi
2. Ketiadaan kemanfaatan bagi penduduk dalam dua cara : (i) tujuan transaksi (ii) kenyataan atau realitas. Tujuan persyaratan itu mengacu pada kenyataan bahwa pemberi dana seharusnya tidak disalahkan untuk pinjaman dengan cara yang jujur yang telah disalahgunakan oleh pemerintah yang korupsi dan syarat nyata yang mengacu pada prinsip kependudukan bahwa kemanfaatan itu dalam kenyataan darinya, masih diperlukan untuk membayar utang itu.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Jeff A., King, *Odious Debt: The Terms of the Debate*, *The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 32 (2007), 605.

²⁰⁰ *Ibid.*

3. Kesadaran pemberi utang, persyaratan ditentukan bahwa pemberi utang harus sadar akan ketiadaan (aspek) perijinan dan kemanfaatan.

Pengidentifikasi tiga persyaratan itu tidak selalu mudah. King menawarkan beberapa perluasan ketelitian yang dapat membantu penilaian. Sebagai contoh, ketiadaan perijinan dapat diukur dari tingkat partisipasi dalam transaksi pinjaman dalam proses pembuatan keputusan, baik dalam transaksi pinjaman atau bentuk proyek dan pelaksanaannya.

Dalam ketiadaan kemanfaatan, King mengusulkan lima kegunaan yang dianggapnya bukan menurut kepentingan penduduk:

1. Memperkaya perseorangan
2. Pembelian senjata untuk menekan gerakan rakyat
3. Pembelian senjata untuk perang imperial/kerajaan yang tidak didukung oleh penduduk,
4. Penguatan lembaga/institusi negara yang memiliki tujuan utama untuk memelihara kediktatoran, dan
5. Investasi dalam infrastruktur yang hanya memberikan keuntungan kepada minoritas para pengambil kebijakan.

Sedangkan aspek kesadaran pemberi utang, gagal diukur dari tujuan pinjaman yang mengacu pada sasaran yang diharapkan dari pengeluaran/belanja. Kesadaran subyektif meliputi:

1. Pengetahuan aktual
2. Menutup mata dengan sengaja terhadap kenyataan kekurangan yang disengaja dan serampangan, (dan menutupinya) dengan menyatakan sebagai yang baik dan dapat diterima.

Seperti yang digambarkan oleh Patton dan Sawicki, ada dua jenis kesalahan²⁰¹ yang bisa dibuat oleh suatu Pemerintah. Pertama, terjadi ketika program atau proyek tidak dapat dilaksanakan sebagaimana perencanaan. Sedangkan yang kedua terjadi ketika proyek berjalan sebagaimana perencanaan, tetapi tidak dapat menghasilkan sesuatu sesuai dengan yang diharapkan. Keduanya terjadi dalam rezim orde baru.

²⁰¹ C. Patton, dan D. Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Englewood Cliffs, 2002)

Faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya kegagalan sering tidak dapat diprediksikan. Banyak kasus bahwa faktor-faktor dan akibat negatif sebagai konsekuensi kegagalan itu dapat diidentifikasi dari permulaan, tetapi tidak ada tindakan yang tepat yang diambil untuk mengantisipasinya. Ketika kasus-kasus itu dihubungkan dengan proyek-proyek yang berbasis utang, dapat membawa Indonesia jatuh ke utang najis.

Jika ditilik lebih dalam lagi, era orde baru sebagai rezim yang paling banyak berutang dan paling banyak mengalami penyimpangan menyimpan beberapa karakteristik khusus. Pertama, kasus-kasus konflik antara rakyat setempat dan aparat keamanan (militer dan polisi) di rentang tahun 1967 hingga 1997, banyak diwarnai kekerasan dan pembunuhan terhadap rakyat yang melawan menjadi bukti bagaimana rezim tidak pernah mendengarkan rakyat setempat.²⁰² Dengan kata lain, rezim yang berkuasa saat itu cenderung bersifat represif dan diktator.

Kedua, jikalau pun kemanfaatan itu didefinisikan sebagai “pertumbuhan” dari proses pembangunan, kenyataannya keluarga dan kroni Soeharto yang paling mendapatkan kemanfaatan itu. Berjayanya Golongan Karya sebagai bagian dari partai politik yang mendapatkan privilese, fasilitas, dan anggaran dana khusus juga dapat dianggap sebagai upaya pemerintah untuk mempertahankan rezimnya dengan mobilisasi suara saat berlangsungnya pemilihan umum²⁰³ dan menjadi bagian dari pemasangan hak politik dan kebebasan berekspresi bagi warga negara.

Karakteristik tersebut sesuai dengan ciri-ciri yang ditunjukkan rezim orde baru. Dimana selama Orde Baru berkuasa, partisipasi masyarakat dalam politik, maupun proses pengambilan keputusan dilakukan secara tertutup dan tidak transparan. Ketiadaan undang-undang sebagai dasar hukum untuk berutang juga salah satu justifikasi bahwa utang ini dilakukan secara sepihak oleh rezim yang berkuasa, bahkan tanpa persetujuan anggota legislatif sebagai representasi

²⁰² Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Pernah Terjadi di Indonesia selama Orde Baru, *Jurnal HAM: Vol 3*, Komnas HAM: Jakarta, 2005. Diakses dari http://koalisi-ham.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=241 pada tanggal 13 Mei 2010 Pukul 21.26 WIB

²⁰³ *Loc.cit*

rakyat²⁰⁴. Hal ini membuktikan ketiadaan perijinan/persetujuan sehingga penduduk tidak ikut serta dalam persetujuan transaksi yang dapat diukur dari tingkat partisipasi dalam transaksi pinjaman dalam proses pembuatan keputusan, baik dalam transaksi pinjaman atau bentuk proyek dan pelaksanaannya.

Tingginya angka korupsi juga, serta pengalihan dana utang luar negeri dalam bentuk berbagai yayasan keluarga pun menandakan ketiadaan kemanfaatan bagi penduduk, dimana dana bantuan yang telah dikucurkan telah disalahgunakan oleh pemerintah yang korupsi. memperkaya perseorangan. Meski tidak terjadi secara menyeluruh, namun berjalannya Daerah Operasi Militer di Aceh kala itu dapat dianggap sebagai upaya untuk menekan gerakan rakyat, dimana proses pembelian senjata untuk perang sipil tidak didukung oleh penduduk²⁰⁵.

Dari sisi politik, tekanan terhadap perkembangan partai politik pun terlihat dari munculnya Golongan Karya sebagai satu-satunya partai yang didukung secara finansial dan mendapatkan kemudahan akses hingga ditingkat kelurahan yang diberikan Pemerintah. Hal ini mengindikasikan penguatan lembaga/institusi negara yang memiliki tujuan utama untuk memelihara kediktatoran²⁰⁶.

Dari segi pembangunan, gejala bahwa investasi dalam infrastruktur yang memberikan keuntungan kepada minoritas para pengambil kebijakan dapat terlihat dari pembangunan berbagai proyek yang tendernya terbatas dan tertutup sehingga memungkinkan kroni-kroni Soeharto yang mendapatkan kesempatan untuk melakukan pembangunan dengan tingginya angka penyelewengan anggaran yang membuat kinerja proyek tersebut tidak efisien²⁰⁷.

Rendahnya proses evaluasi oleh kreditor pun saat itu menjadi aspek penting yang melegitimasi penyelewengan yang terjadi. Dari sisi kreditor, dalam laporan bertajuk *Summary of RSI Staff Views Regarding the Problem of 'Leakage' Bank Project Budgets* tahun 1997, Bank Dunia memperkirakan minimal 20-30% dana anggaran pembangunan Indonesia diselewengkan. Laporan internal Bank Dunia "*Dice Memorandum*" merinci kebocorannya, yaitu di bawah 15% di Departemen Kesehatan dan Departemen Pertambangan dan Energi, 15-25% di 8 departemen

²⁰⁴ Hasil wawancara dengan Donatus K. Marut, Direktur Eksekutif INFID (International NGO Forum on Indonesian Development) pada hari Rabu, tanggal 12 Mei 2010.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

(di antaranya pertanian, pendidikan, pekerjaan umum, dan agama), lebih dari 25% di 4 departemen (di antaranya kehutanan dan dalam negeri)²⁰⁸.

Pasal 3 ayat 5 (b) Anggaran Dasar (*Articles of Agreement*) Bank Dunia (IBRD) mengatur, Bank Dunia akan membuat aturan untuk dapat memastikan bahwa dana pinjaman hanya akan digunakan untuk tujuan yang telah disepakati, dengan memberikan perhatian yang layak pada pertimbangan ekonomi dan efisiensi, tanpa terpengaruh oleh pertimbangan politis dan non ekonomis lainnya. Karenanya, Bank Dunia harus melakukan tindakan yang memadai untuk mencegah terjadinya kebocoran dana yang dipinjamkannya kepada Indonesia.

Tapi selama ini, Bank Dunia (khususnya selama rezim Soeharto) melakukan tindakan yang sangat minimum atas kebocoran 20-30% pinjamannya kepada Indonesia sebagaimana yang telah diakuinya dalam berbagai laporan Bank Dunia yang dirinci *Dice Memorandum* tersebut. Bank Dunia baru menampakkan penanggulangan korupsi dana pinjaman sejak 1997 sebagaimana tercatat dalam laporannya, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of The World Bank*²⁰⁹. Namun demikian, berdasarkan laporan *General Accounting Office* (lembaga yang diminta Kongres AS melakukan penyelidikan korupsi pada Bank Dunia) pada April 2000 berjudul *Management Controls Stronger, but Challenges in Fighting Corruption Remain* menyimpulkan bahwa Bank Dunia dan negara debitor tak selalu bertindak sesuai prosedur untuk *auditing* proyek serta pengawasannya atas manajemen keuangan dan proses pengucuran pinjaman²¹⁰.

Kebocoran utang Bank Dunia merupakan utang kriminal yang bisa dijadikan alasan hukum pemohonan penghapusan utang bagi Indonesia. Berdasarkan pasal 10 ayat 10 angka 3 huruf C *General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreement* dinyatakan bahwa Bank Dunia membuka kemungkinan bagi Mahkamah Internasional dan PBB berperan dalam sengketa antara Bank Dunia dengan kliennya (negara debitor)²¹¹.

²⁰⁸ Sulistiono Kertawacana, "Penghapusan Utang Indonesia" dalam *suara Karya* edisi 25 Juli 2005, diakses dari <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=116209> pada tanggal 13 Mei 2010 pukul 20.14 WIB

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

Selain itu, melihat kondisi perekonomian Indonesia saat ini, penghapusan utang diperlukan mengingat bahwa²¹²: Pertama, Indonesia tak mungkin memulihkan ekonomi tanpa mengurangi utang yang sangat besar. Kedua, amatlah tidak bermoral bila rakyat Indonesia mesti ikut memikul beban utang yang dikorupsi dan diselewengkan oleh rezim otoriter. Ketiga, tak adil jika negara-negara dan lembaga-lembaga kaya terus menerima pembayaran utang dari rakyat negara miskin seperti Indonesia. Keempat, Bank Dunia siap berunding jika ada permintaan kuat dari pihak Indonesia. Kelima, gerakan penghapusan utang sedang berkembang di seluruh dunia -ide ini tidak saja datang dari negara-negara miskin, juga dari negara-negara kaya.

4.1.1. Faktor-faktor yang Menghambat Penghapusan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia

Setidaknya terdapat tiga hambatan utama penghapusan utang tidak menjadi opsi yang dapat dilakukan untuk mengurangi beban utang luar negeri Indonesia. *Pertama*, untuk dapat menerima penghapusan utang tersebut, pinjaman yang pernah dilakukan Indonesia harus dikategorikan kepada utang najis. Untuk memenuhi syarat utama dalam mendapatkan utang najis tersebut, dalam konteks Indonesia, setiap rezim pemerintahan paska Soeharto harus mendeklarasikan bahwa pemerintahan era Soeharto adalah bagian dari rezim yang bersifat despotif, dan menggunakan utang luar negeri untuk mempertahankan kekuasaannya. Setelah itu, Indonesia bisa melakukan kerja politik di tingkat internasional, baik secara bilateral maupun multilateral, untuk memperjuangkan penghapusan utang luar negeri. Akan tetapi, visibilitas syarat-syarat ini sangat rendah, selain karena sulitnya pembuktian penyelewengan dan pelanggaran yang dilakukan, juga karena masih terdapat kontroversi yang besar mengenai status rezim Soeharto dikalangan domestik²¹³.

Kedua, untuk mendapatkan penghapusan utang, Indonesia juga harus mendeklarasikan kebangkrutan ekonomi yang ditandai dengan ketidakmampuan

²¹² *Ibid.*

²¹³ Untuk lebih lanjut mengetahui tentang kebijakan Orde Baru terkait utang luar negeri dan peruntukan pinjaman luar negeri tersebut, lihat Franklin B. Weinstein, *Indonesia Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*. (London: Cornell University Press, 1976).

membayar utang akibat beban utang luar negeri yang berdampak sangat destruktif terhadap neraca pembayaran Indonesia. Dalam hal ini, Indonesia harus memenuhi syarat agar berhasil mendapatkan penghapusan utang; antara lain: (a) Indonesia harus masuk kategori *highly indebted poor country* (HIPC) dengan indikator rasio *net present value* utang (NPV) terhadap ekspor melebihi 150 persen., (b) Indonesia harus menjalankan program IMF, melalui *Letter of Intent* (LOI), terfokus pada tiga hal utama: privatisasi, liberalisasi perdagangan dan keuangan, serta deregulasi dan (c) Indonesia harus masuk kategori negara yang hanya menerima utang tanpa bunga dari Bank Dunia.

Meskipun NPV Indonesia pada tahun 2001 mencapai angka 246%, namun angka ini turun secara signifikan dan menyentuh angka 163% pada tahun 2005. Pendapatan per kapita Indonesia pun jauh di atas 600 USD, yakni mencapai 2,264 USD pada tahun 2005 yang membuat Indonesia tidak bisa dimasukkan kepada kategori negara miskin. Perbaikan ekonomi Indonesia pun membuat Indonesia yang sebelumnya masuk dalam kategori negara *IDA only* menjadi negara IDA yang mengindikasikan perbaikan performa ekonomi. Apalagi Indonesia sudah melakukan kerjasama dengan Paris Club maupun Bank Dunia dalam kerangka Naples dan Houston yang membuat Indonesia tidak lagi bisa ‘berpindah’ skema.

Ketiga, jika tetap ingin melakukan penghapusan utang maka hal ini hanya bisa dilakukan melalui pendekatan bilateral.

Tabel 4.1

Proporsi Utang Luar Negeri Indonesia Tahun 2001-2010 Berdasarkan Kreditor

NEGARA	[Miliar USD]													31 Mar - 2010	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Nilai	% Total	
JEPANG	22.03	26.00	24.16	21.88	24.97	28.38	28.64	25.58	24.47	24.63	29.61	27.61	27.36	42.5%	
ADB	6.13	7.21	7.67	8.04	8.65	8.77	9.04	9.16	9.41	10.18	10.87	10.89	11.24	17.5%	
WORLD BANK	11.32	12.09	12.42	12.17	11.53	10.67	9.90	9.11	8.74	8.37	8.96	10.10	9.97	15.5%	
Lain-Lain*)	16.91	16.42	16.85	16.82	18.58	21.09	21.01	19.25	19.40	19.07	17.24	16.43	15.80	24.5%	
TOTAL**)	56.39	61.73	61.10	58.50	63.74	68.91	68.59	63.09	62.02	62.25	66.69	65.02	64.37		

Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi April 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia hal. 21

Jika dilihat dalam tabel 4.1, maka pinjaman bilateral Indonesia seharusnya difokuskan terhadap Jepang yang mendominasi total utang luar negeri Indonesia sebesar lebih dari 40 %. Namun, mendapatkan penghapusan secara bilateral, pemerintah juga perlu memperhatikan konstitusi masing-masing negara karena terdapat perbedaan pandangan mengenai pemberian keringanan utang di tiap kreditor. Dalam kasus Jepang misalnya, terdapat aturan yang melarang memberikan penghapusan sehingga opsi ini sangat sulit untuk dilakukan²¹⁴.

4.1.2. Faktor-faktor yang Mendorong Penghapusan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia

Penghapusan utang adalah opsi yang paling signifikan dalam upaya mengurangi beban utang luar negeri. Dengan penghapusan ini, maka kewajiban membayar utang akan hilang sama sekali, baik kewajiban untuk mencicil bunga maupun pokok. Tidak seperti moratorium yang bersifat sementara penghapusan utang bersifat permanen dan bagian dari anggaran pembelanjaan yang selama ini digunakan untuk mencicil utang dapat digunakan untuk membiayai sektor lainnya. Indonesia pernah melakukan penghapusan utang dalam jumlah yang sangat kecil terkait dengan pembelian kapal perang dari Norwegia yang digunakan bukan untuk kepentingan nasional Indonesia²¹⁵. Penghapusan utang ini ditawarkan oleh Jerman, dan bukan merupakan permintaan Indonesia. Opsi ini datang bukan dari kegagalan Indonesia dalam membayar utang, akan tetapi dari “perasaan bersalah” telah membebani rakyat Indonesia dengan cicilan utang untuk membayar kapal perang yang dibeli dari Jerman tersebut. Akan tetapi, skenario semacam ini sangat jarang terjadi, dan jika ada pun jumlah sangat kecil dan tidak signifikan.

4.2. Penjadwalan Ulang/Penundaan Utang (*Debt rescheduling/moratorium*)

Moratorium utang dimaksudkan sebagai penundaan dari pembayaran utang luar negeri yang jatuh tempo sebagaimana disepakati dalam kontrak, dan selanjutnya jumlah utang yang ditunda tersebut akan dikonsolidasikan dan

²¹⁴ Sulistiono Kertawacana, *op.cit*

²¹⁵ Untuk informasi lebih lanjut mengenai penghapusan utang untuk pembelian kapal perang ini, lihat George Junus Aditjondro, *Sailing over Troubled Waters: A Case Study of Odious Debt, involving a German Company and its Indonesian Cronies*, Working Paper No. 1 INFID, 2007.

dijadwalkan ulang dalam jangka waktu yang lebih panjang. Bila moratorium utang tersebut diusulkan oleh negara kreditor, berarti bahwa kreditor mengizinkan debitor untuk tidak membayar sebagaimana diatur dalam jadwal kontrak yang sudah disepakati. Sementara itu apabila hal tersebut diusulkan oleh negara debitor, moratorium utang memiliki arti yang sedikit berbeda, yakni bahwa negara debitor memberitahukan bahwa negara tersebut tidak mampu membayar utang²¹⁶.

Pada rapat Paris Club tanggal 12 Januari 2005, secara konsensus *Paris Club* menyepakati untuk memberikan moratorium segera kepada negara korban tsunami, dan karenanya tidak mengharapakan pembayaran atas utang negara tersebut sampai selesainya penilaian lengkap oleh Bank Dunia dan IMF atas rencana rekonstruksi dan kebutuhan keuangannya baru negara kreditor anggota *Paris Club* akan melakukan pertemuan kembali. Hasil akhir akan tergantung pada permintaan negara yang bersangkutan dengan memperhitungkan situasi masing-masing negara. Moratorium yang dimaksud meliputi pinjaman bilateral ODA, dalam jangka waktu tiga bulan, dan penundaan pembayaran seluruh utang (baik pokok maupun bunga). Setelah jangka waktu tersebut habis, kemudian Indonesia harus tetap membayar lagi seperti biasa.

Terkait bencana tsunami yang melanda negara-negara kawasan Samudera Hindia, termasuk Indonesia, Paris Club segera mengambil sejumlah inisiatif. Pertama adalah menyetujui lobi yang dilakukan beberapa negara untuk melakukan moratorium utang²¹⁷. Moratorium ini ditanggapi positif setidaknya oleh tiga

²¹⁶ Meski demikian, sebenarnya moratorium utang adalah terminologi yang biasa digunakan untuk menunjuk kepada aksi yang dilakukan oleh pemerintah nasional, dengan kata lain, moratorium biasanya diajukan oleh negara debitor, dan biasanya ditentang oleh kreditor. Akan tetapi, keputusan penundaan ini biasanya diloloskan pada saat tertentu, dimana terdapat tekanan politik atau ekonomi, misalnya saat terjadi Perang antara Perancis dan Prusia, dimana pemerintah Perancis meloloskan keputusan moratorium. Meskipun validitasnya kemudian dipertanyakan, pada akhirnya *English law case Rouquette v Overman* (1875) LR 10 QB menjustifikasi hal tersebut. Pendukung moratorium utang berpendapat bahwa keputusan ini adalah bagian dari keputusan suatu negara yang berdaulat untuk menunda pembayaran utang kepada kreditornya, dimana jika hal ini tidak dilakukan akan dapat membahayakan kesejahteraan penduduk negara tersebut. Moratorium utang bisa berupa penghentian seluruh pembayaran, ataupun sebagian utang. Negara yang pernah mendeklarasikan moratorium utang adalah Peru, Brazil, Mexico, Russia, Argentina dan Amerika Serikat pada era Great Depression, dan menyertakan utang-utang mereka selama Perang Dunia I (1931). Kasus yang paling baru terhadap kasus moratorium ini adalah Ekuador, yang memasuki moratorium utang luar negerinya pada tanggal 14 November 2008. Ekuador menghentikan pembayaran utang-utangnya pada tahun 2012, dan akan dilanjutkan kembali pada tahun 2015.

²¹⁷ Moratorium utang ini berdasarkan proposal yang diajukan oleh Paris Club, seperti yang tertuang dalam Komunique Paris Club tertanggal 10 Maret 2005 (*Paris Club Communiqué on*

negara, yaitu Indonesia, Sri Lanka, dan Seychelles, sementara tiga negara lainnya (India, Thailand, dan Malaysia) saat itu cenderung bersikap dingin karena dianggap bisa menurunkan peringkat utangnya di pasar finansial.

Dari perspektif Indonesia sendiri, situasi ini bisa dibilang cukup melegakan. Pasalnya, utang kepada Paris Club menempati posisi pertama dalam pihak-pihak yang memberi utang kepada pemerintah RI dengan nilai nominal mencapai US\$ 47,778 milyar (selain kepada Paris Club, Indonesia juga berutang sebesar US\$ 19,221 milyar kepada lembaga multilateral, US\$ 9,683 milyar kepada IMF, dan US\$ 2,217 milyar kepada kreditor lainnya). Dengan menerima bantuan dari kreditor terbesar, walaupun saat itu belum diketahui berapa besarnya, dapat membantu kondisi ekonomi Indonesia mengingat pada tahun 2005 saja, Indonesia harus membayar cicilan dan bunga utang sebesar US \$3 milyar kepada Paris Club. Pada saat itu Pemerintah Indonesia sendiri mengharapkan moratorium sebesar Rp 30 triliun²¹⁸.

Dari pertemuan Paris Club ini, Indonesia juga ditawari bantuan pinjaman baru oleh sejumlah negara. Pemerintah Perancis menawarkan bantuan sebesar 300 juta Euro untuk 10 tahun dengan bunga 1 %, sementara pemerintah Australia menawarkan hibah dan pinjaman dengan bunga 0 % untuk jangka waktu 40 tahun. Tawaran-tawaran tersebut, menurut penilaian Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda, lebih baik dibandingkan dengan mekanisme penerbitan obligasi dengan bunga tujuh persen untuk jangka 10-15 tahun. Apalagi, obligasi itu harus dibayar bila jatuh tempo dan pembayarannya tidak dapat diundur.

Keputusan berapa besar moratorium yang diterima Indonesia disepakati pada tanggal 9 Maret 2005. Pertemuan kedua ini diketuai oleh Jean-Pierre Jouyet,

Tsunami Affected Country, press release). Di dalam komunike tersebut dijelaskan konsep moratorium yaitu bahwa negara-negara kreditor yang tergabung dalam Paris Club tidak akan mengharapkan pembayaran utang dari negara-negara korban tsunami yang mengajukan permohonan moratorium dalam batas waktu tertentu. Pemberian moratorium ini akan mendapat penilaian penuh dari IMF dan Bank Dunia mengenai kelayakan negara tersebut untuk mendapat keringanan beban melalui moratorium. Adapun moratorium tersebut akan diberlakukan pada tahun 2005 selama setahun penuh dan diakhiri pada tanggal 31 Desember 2005. Paris Club memberikan penawaran untuk mencicil pembayaran utang moratorium tersebut dalam jangka waktu 5 tahun dengan nominal bunga yang dapat dinegosiasikan secara bilateral. Pemberian moratorium tersebut diharapkan dapat memberi keuntungan langsung pada korban-korban yang terkena tsunami di wilayahnya.

²¹⁸ Disarikan dari "Paris Club Pastikan Setujui Moratorium Utang Tiga Negara", diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0501/13/utama/1498047.htm> pada tanggal 3 Oktober 2008 pukul 7:49

Chairman dari Paris Club, sementara Indonesia diwakili oleh Menteri Keuangan Jusuf Anwar. Adapun negara-negara yang terlibat adalah Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Korea Selatan, Belanda, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Inggris, sementara Amerika Serikat berperan sebagai pemantau²¹⁹. Paris Club menyepakati bahwa untuk tidak akan meminta pembayaran utang selama satu tahun hingga 31 Desember 2005. Pembayaran utang ini akan dicicil selama lima tahun ke depan dengan masa tenggang (tidak bayar cicilan pokok dan bunga) selama satu tahun. Besarnya utang yang dimoratorium adalah sebesar US \$ 2,7 milyar²²⁰.

Akan tetapi, dengan alasan-alasan tertentu, akhirnya pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya memilih untuk pasif dalam masalah tawaran moratorium. Dengan usaha yang sengaja tidak dimaksimalkan, Indonesia hanya mendapat moratorium selama tiga bulan, yaitu dari Januari-Maret 2005 sebesar US\$ 700 juta, jauh dari potensi moratorium yang bisa didapatkan Indonesia sebesar 50% - 66,7% dari *Nett Present Value* utangnya²²¹.

Hal ini dilakukan, mengingat risiko adanya persyaratan (*conditionalities*) yang bisa dianggap memberatkan. Banyak pihak menyampaikan pendapatnya bahwa azas perlakuan yang sama terhadap utang pemerintah dan swasta (*comparability of treatment*) seyogyanya tidak diterapkan pada pemanfaatan *Paris Club Framework* dalam situasi khusus dan tragis ini. Ditambah lagi, adanya persyaratan dasar perjanjian *Paris Club* yang sulit dilakukan, yaitu keharusan menerapkan program IMF.

4.2.1. Faktor-faktor yang Menghambat Penjadwalan Ulang/Penundaan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia

Moratorium seringkali mengindikasikan kelemahan dan ketidakmampuan dalam membayar utang karena pada umumnya moratorium hanya diberikan kepada negara yang memiliki kemampuan pembayaran utang yang rendah sekali.

²¹⁹, www.clubdeparis.org, pada tanggal 3 Oktober 2008 pukul 7: 30 WIB

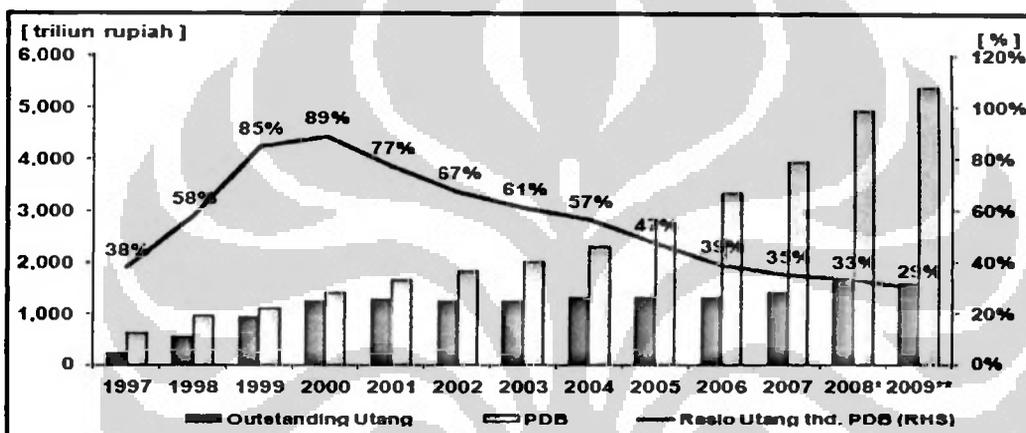
²²⁰ ____, "Paris Club Tunda Cicilan Utang Indonesia Satu Tahun", diakses dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2005/03/12/brk.20050312-11.id.html> pada tanggal 3 Oktober 2008 pukul 7:55

²²¹ Siswono Yudo Husodo, *Ibid.*

Padahal, jika melihat grafik 4.1, maka terlihat bahwa kondisi Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia sangat bagus. Presentase rasio utang yang cenderung menurun sejak tahun 2000 menandakan perbaikan dalam pembayaran utang. Perbandingan utang terhadap GDP yang berada di bawah 60% pun menandakan kinerja ekonomi yang semakin membaik karena pemasukan semakin meningkat namun jumlah utang dibayar semakin kecil. Dengan kata lain, Indonesia tidak dalam keadaan krisis dan memiliki performa ekonomi yang menunjukkan tanda-tanda positif.

Grafik 4.1

Perkembangan Rasio Utang Indonesia terhadap PDB, 2000-2009



Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi Januari 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia hal. 24

Indonesia hanya sekali melakukan moratorium, yakni pada tahun 2005 dan berupa tawaran, bukan permintaan yang sengaja dilontarkan oleh Indonesia. Tawaran moratorium tersebut muncul terkait dengan bencana tsunami dan penundaan pembayaran hanya dalam pencicilan bunga dan bukan utang pokok. Penerimaan moratorium ini pun dijalankan dengan sangat hati-hati karena dengan melakukan moratorium pada satu kreditor, maka kreditor lain akan mempertanyakan kemampuan membayar Indonesia. Moratorium menyebabkan persepsi negatif terhadap Indonesia karena pasar menganggap Indonesia sebagai

negara yang tidak mampu membayar dan justru mengakibatkan biaya berutang yang akan semakin meningkat²²².

Kedua, melakukan moratorium berarti terdapat konsekuensi logis yang harus dihadapi Indonesia, yakni masuknya Indonesia dalam mekanisme *Letter of Intent* (LOI) Dana Moneter Internasional (IMF). Kompensasi untuk mematuhi sejumlah aturan yang dirancang IMF untuk memulihkan ekonomi Indonesia ini harus dipertimbangkan berulang kali, apalagi jika melihat rekam jejak dan konsekuensi dari ditandatanganinya perjanjian terdahulu antara Indonesia dengan IMF.

Secara umum, sulit untuk menyatakan bahwa paket reformasi ekonomi yang berasal dari IMF tersebut mengalami kesuksesan. Sifat program penyesuaian struktural ini tidak melihat kepada karakteristik masalah yang menimpa masing-masing negara sehingga *blanket policy* yang diterapkan justru menyebabkan kemunduran dan kelambatan dibidang ekonomi.

Jika dilihat secara umum, bentuk rekomendasi pertama IMF pada Oktober 1997 meliputi 4 hal, yaitu restrukturisasi perbankan, penghapusan monopoli, kartel, subsidi minyak, listrik, dan bahan makanan, akses lebih besar bagi perusahaan asing ke pasar Indonesia, dan privatisasi BUMN²²³. Hal ini menimbulkan sejumlah implikasi. Restrukturisasi perbankan yang berwujud penutupan 16 bank swasta tidak sehat telah menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat sehingga aksi penarikan dana sebesar total \$ 2 milyar dilakukan kepada bank-bank swasta. Selain itu, penutupan ini juga memanaskan suhu politik karena beberapa bank yang ditutup dimiliki oleh sejumlah kalangan yang dekat dengan Soeharto. Sementara itu, akibat besarnya biaya impor produksi membuat banyak kegiatan usaha bangkrut sehingga menimbulkan masalah pengangguran, apalagi pemerintah juga memotong subsidi listrik, gas, dan makanan. Dalam situasi seperti ini, pengumuman anggaran belanja negara pada bulan Januari membuat situasi makin buruk karena dinilai tidak realistis sehingga krisis kepercayaan makin berlanjut. Akibatnya, masyarakat memborong bahan-bahan

²²² Arinto Tri Wibowo dan Agus Dwi Darmawan, "Menkeu: Kalau Perlu Indonesia Tak Usah Utang", dalam <http://bisnis.vivanews.com/news/read/164752-menkeu--kalau-perlu--indonesia-tak-usah-utang> diakses pada 12 agustus 2010, pukul 12:20 WIB

²²³ Kees Van Dijk, *Op. Cit.*, hal. 82-83

makanan di seluruh negeri karena takut harga yang makin melangit. Kerusuhan pun mulai terjadi di beberapa daerah. Kerja sama dengan IMF pun terbukti belum efektif sejauh itu (pada bulan Januari 1997 dilakukan kerja sama tahap kedua dengan IMF dengan memasukkan 50 poin memorandum kebijakan ekonomi), karena hingga bulan Januari nilai tukar rupiah terhadap dollar anjlok mencapai Rp 10.100²²⁴.

Jika melihat pada kebijakan fiskal, Indonesia wajib melakukan peningkatan pos pendapatan dan mengurangi pos pengeluaran untuk membayar cicilan utang dengan cara meningkatkan pajak, pembatalan beberapa proyek, dan pengurangan subsidi. Hal ini dilanjutkan juga upaya restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, pembatasan kredit, dan meningkatkan independensi BI dalam kerangka kebijakan makro. Sementara itu, untuk meningkatkan efisiensi dan gairah usaha dilakukan pengurangan tarif ekspor impor, pengurangan hambatan non-tarif impor beras dan gula, eliminasi BPPC sebagai badan monopoli cengkeh, pengurangan restriksi investasi asing, dan lain-lain.

Meskipun demikian, pada kenyataannya kebijakan IMF ini tidak berjalan dengan baik. Terlebih lagi, formulasi kebijakan yang diterapkan IMF pada akhirnya malah menambah masalah baru. Secara makro mungkin perekonomian Indonesia mengalami peningkatan, tapi secara mikro kesejahteraan rakyat terlihat tidak bertambah, seperti bisa dilihat dari belum berkurangnya angka kemiskinan dan belum berjalannya sektor riil²²⁵.

Kebijakan restrukturisasi perbankan merupakan bukti bahwa IMF lebih cenderung melihat penyelesaian masalah hanya dari kerangka kapitalisme. Kebijakan restrukturisasi perbankan, sama halnya seperti kebijakan privatisasi, deregulasi, dan kebijakan moneter ketat, merupakan bagian dari paket kebijakan ekonomi internasional yang diterapkan di semua negara yang meminta bantuannya²²⁶. Paket yang dikenal dengan nama *Washington Consensus* ini memunculkan dua hal. Pertama, paket kebijakan *panacea* ini merupakan bukti bagaimana IMF hanya tertarik untuk meliberalisasi ekonomi negara resipien, untuk memastikan integrasinya dengan sistem kapitalisme global, tanpa menaruh

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid. hlm 85

²²⁶ Ibid. Hlm 74

perhatian pada kesiapan negara yang bersangkutan. IMF kemudian dilihat sebagai penguat dan penyebar kapitalisme global, apalagi jika melihat bahwa IMF kerap menggunakan bantuan uangnya sebagai alat ancaman jika negara resipien tidak mau mematuhi apa yang diinginkan IMF²²⁷. Menurut Revrisond Baswir, sejumlah negara tertentu (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman, Jepang, Italia, dan Australia) berperan sangat besar dalam paket perumusan kebijakan ekonomi yang dianggap sukses secara global, termasuk yang diterapkan di Indonesia²²⁸. Menurut Baswir, Negara-negara ini pada kenyataannya merupakan pemodal utama IMF sekaligus kreditor dan pasar utama negara dunia ketiga yang menjadi “pasien” IMF²²⁹. Jadi, dengan melihat bentuk hubungan ini, maka tidak heran jika IMF berperan sebagai agen kapitalisme internasional yang berusaha mengakomodasi kepentingan negara-negara maju²³⁰.

Yang kedua, kebijakan restrukturisasi perbankan ini sangat merugikan negara resipien (dalam hal ini Indonesia). Kebijakan IMF jika diterapkan dengan realitas yang terjadi di Indonesia, justru memperparah keadaan. Sektor perbankan Indonesia yang banyak terlibat praktek korupsi, kolusi, sebagai akibat pembangunan ekonomi masif selama hampir 30 tahun²³¹ telah menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat. Ciri lain yang menonjol adalah ketiadaan perangkat infrastruktur yang memadai di Indonesia untuk mencegah keluarnya uang ke luar negeri dan sedikit sekali deposit di Indonesia yang memiliki asuransi²³². Inilah yang menjadi masalah karena kebijakan IMF hanya melibatkan rasionalitas ekonomi sehingga akhirnya menginisiasi instabilitas politik dan penarikan dana perbankan secara besar-besaran di tahun 1997. Pada akhirnya kebijakan ini memicu terjadinya *maldevelopment* perekonomian Indonesia, terutama di tahun 1997-1998.

Pola dua arah ini yang juga terjadi dalam kasus privatisasi. Adam Schwarz menyatakan bahwa dengan keberadaan program IMF penduduk Indonesia

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Revrisond Baswir, *Di Bawah Ancaman IMF* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hal. 22-23

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Syamsul Hadi dkk, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF* (Jakarta: Granit, 2004), hal. 50-113

²³¹ Zainuddin Djafar, *Rethinking the Indonesian Crisis* (Jakarta: Pustaka Jaya, 2006), hal. 111-160

²³² Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontent* (New York: W. W. Norton Company, 2002), hal. 89-132

merugisebab jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan melonjak dari 20 juta jiwa menjadi 80 juta jiwa pada pertengahan 1998²³³. Kondisi ini juga diperparah dengan meningkatnya inflasi yang melambung ke tingkat 75% pada Oktober 1998²³⁴. Sementara itu, secara spesifik upaya privatisasi ini tidak berujung pada peningkatan kualitas dan kekompetitifan daya saing. Ini tercermin misalnya dalam privatisasi air ketika pada tahun 1998 saham PD PAM Jaya diambil alih oleh Thames Water UK dan Suez-Lyonnaise. Privatisasi ini justru memicu kenaikan harga air yang mencapai 35% tahun 2001²³⁵. Tingkat perbaikan pelayanan pun nyaris tidak ada, dimana tahun 1999 konsentrasi deterjen meningkat hingga 0,17 mg/l, padahal sebelum privatisasi konsentrasi deterjen masih di bawah standar, yakni 0,016 mg/l (1994) dengan mengacu 0,05 mg/l²³⁶.

Revrisond Baswir menyatakan bahwa kebijakan IMF di Indonesia sangat kental unsur kapitalisme dengan mengarahkan Indonesia kepada penciptaan mekanisme pasar. Kebijakan privatisasi BUMN memang bertujuan meningkatkan transparansi dan kesehatan BUMN, tetapi bila dicermati justru BUMN yang sehatlah yang diprivatisasi, sementara yang tidak sehat harus disehatkan dulu oleh pemerintah sebelum dijual²³⁷. Ini menunjukkan upaya pengurangan peran negara dalam perekonomian, sehingga pengusaha swasta bisa jauh lebih berperan.

Sementara itu, terkait dengan pola dualistis ini, Syamsul Hadi juga menjelaskan bahwa privatisasi di negara berkembang terjadi bukan karena inisiatif atas dasar rasionalitas tindakan, tapi karena adanya tuntutan dari IMF dan dunia internasional. Jadi, sebenarnya tujuan utama privatisasi BUMN bukanlah untuk mengambil alih kepemilikan perusahaan, melainkan menata ulang struktur perekonomian negara yang bersangkutan dalam rangka melapangkan jalan bagi penyelenggaraan ekonomi neoliberal secara internasional sebagaimana tertera dalam *Washington Consensus*²³⁸. Dari penjelasan ini juga bisa diambil kesimpulan

²³³ Adam Schwarz dan Jonathan Paris, Ed., *The Politics of Post-Soeharto Indonesia* (New York: Council on Foreign Relations, 1999), hal. 4

²³⁴ Muhammad Chatib Basri, "Indonesia: the Political Economy of Policy Reform," dalam Arief Budiman, et. al, Ed., *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia* (Monash: Monash Asia Institute, 1999), hal. 29

²³⁵ Syamsul Hadi dkk., *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia* (Jakarta: Marjin Kiri, 2007), hal. 69-70

²³⁶ *Ibid.*, hal. 73-74

²³⁷ Revrisond Baswir, *Op. Cit.*, hal. 24-25

²³⁸ Syamsul Hadi, *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia, Op. Cit.*

mengapa IMF menerapkan strategi *panacea* bagi semua negara resipiennya. IMF mencoba untuk mengadopsi pendekatan yang berhasil diterapkan di Negara maju dengan total keuntungan yang besar bagi pemerintah dan peningkatan efisiensi perusahaan. Akan tetapi, pendekatan ini terlalu menyederhanakan persoalan. Malah, seperti disebutkan beberapa pengamat di atas, ternyata ada agenda lain dari penerapan *Washington Consensus* ini, yaitu promosi dan penguatan kapitalisme global.

Tony Prasetyantono menggambarkan bagaimana kebijakan IMF *misleading* dan tidak sesuai dengan kondisi. Menurutnya, kebijakan IMF yang mengharuskan pemerintah menerapkan kebijakan fiskal dan moneter ketat secara bersamaan telah menutup peluang bagi upaya pemulihan ekonomi Indonesia. Maksud IMF dengan kebijakan fiskal ketat mungkin bisa dipahami karena negara butuh penerimaan dalam rangka meningkatkan cadangan devisa, sehingga jika suatu saat terjadi gejolak, BI bisa mengintervensi untuk menguatkan nilai tukar rupiah. Hal yang sama juga terjadi pada kebijakan moneter ketat mengingat inflasi yang sangat tinggi pada masa itu. Namun, Prasetyantono mengatakan bahwa dengan pendekatan seperti ini maka ekonomi Indonesia tidak akan tumbuh. Pada dasarnya, pertumbuhan ekonomi digerakkan oleh tiga sektor: investasi asing, investasi swasta domestik, dan investasi serta belanja pemerintah. Ketika investasi domestik dihantam dengan suku bunga tinggi, lalu belanja pemerintah juga berkontraksi, maka harapan tinggal pada investasi asing. Namun instabilitas politik menyebabkan investor asing enggan datang. Karena saat itu inflasi justru lebih dipengaruhi oleh faktor luar (saat itu suku bunga AS turun, terjadi devaluasi mata uang Brazil, dan rumor devaluasi yuan RRC), saat dimana IMF seharusnya mengendorok kebijakan moneter untuk mendorong sektor riil, IMF justru tidak bertindak apa-apa sehingga perekonomian Indonesia tetap stagnan²³⁹.

Kebijakan IMF di Indonesia juga dilihat merugikan karena dominasinya terhadap Indonesia. Dana bantuan yang diberikan tidak didapat dengan gratis, karena ada persyaratan dimana Indonesia harus memenuhi *Washington Consensus* yang diwajibkan IMF sebagai syarat pemberian utang. Revisond Baswir memberikan gambaran IMF yang mempunyai *power* untuk menentukan arah

²³⁹ Disarikan dari Tony Prasetyantono, *Rambu-rambu yang Diabaikan* (Jakarta: Kompas, 2005), hal. 374-377

kebijakan ekonomi Indonesia. Segala *draft* Paket Kebijakan Pemulihan Ekonomi (PKPE) harus melalui verifikasi dan persetujuan IMF dulu sebelum diimplementasikan, selain juga peranan IMF sebagai pengawas pelaksanaan paket tersebut²⁴⁰. Selain itu, keinginan BI untuk menurunkan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dari awalnya 17% selalu dicegah oleh IMF²⁴¹. Instrumen yang dipakai IMF dalam aksi dominasinya ini adalah ancaman untuk menunda atau menghentikan turunannya dana bantuan. Dengan ancaman semacam ini, maka IMF dapat mengendalikan dan mengontrol kegiatan ekonomi Indonesia. Karena itulah berbagai kebijakan yang dipaksakan IMF, tidak dapat ditolak Pemerintah meskipun kebijakan itu cenderung menambah kompleksitas permasalahan.

Di tahun 1998 pun, saat Soeharto masih menjabat sebagai presiden, IMF yang baru beberapa bulan mengikat kerja sama dengan Indonesia, telah mulai beraksi dengan menunda paket bantuannya karena tidak menyetujui APBN yang dikeluarkan pemerintah²⁴². Di masa pemerintahan Gus Dur, IMF terlihat berkali-kali melakukan penundaan bantuan karena tim kabinet ekonomi Gus Dur dianggap gagal memenuhi target pelaksanaan LOI tanggal 20 Januari 2000, dimana LOI yang gagal meliputi 15 program di bawah Menkeu, 10 program BPPN, 4 program prakarsa Jakarta, 4 program tugas Jaksa Agung, Sekretariat Negara, DPR, dan Pengadilan. Dampaknya, penundaan ini memberikan pengaruh negatif terhadap pasar valuta²⁴³.

Dari uraian tersebut di atas, maka adanya LoI, MoU, ataupun SAP yang biasanya terlampir dalam perjanjian kerjasama dengan lembaga kreditor, seperti IMF telah mengorbankan terlalu banyak biaya dan telah merugikan ekonomi negara jika dibandingkan dengan tanpa adanya kerjasama dengan lembaga terkait. Oleh karena itu, Indonesia dengan hati-hati meninjau ulang berbagai kerja sama ekonomi, termasuk kesepakatan moratorium, yang menuntut penerapan kebijakan ekonomi tertentu sebagai konsekuensi kesepakatan yang disetujui.

²⁴⁰ Revrisond Baswir, *Op. Cit.*, hal. 16

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Kees Van Dijks, *Op. Cit.*, hal. 95

²⁴³ Syamsul Hadi, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF, Op. Cit.*, hal. 72

4.2.2. Faktor-faktor yang Mendorong Penjadwalan Ulang/Penundaan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia

Ketika terjadi bencana alam tsunami pada 26 Desember 2004, Indonesia merupakan negara yang paling dekat dengan *epicentre* (pusat) gempa bawah laut dan menyebabkan kerusakan paling hebat dialami oleh Indonesia, khususnya di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Berdasarkan *assessment* yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia, Bank Dunia, ADB serta rekan-rekan pembangunan lainnya, total kerusakan sebagai akibat dari tsunami tersebut diperkirakan sebesar AS\$4,5-\$5 juta milyar.²⁴⁴ Sulit bagi pemerintah nasional untuk menangani masalah ini sehingga dilaksanakan kebijakan *open sky* dan *open door* Aceh secara total pada dunia luar, baik militer maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)²⁴⁵ yang bertujuan membantu upaya rehabilitasi pasca bencana ini. Dalam suasana yang rumit tersebut, Paris Club menawarkan bantuan berupa *rescheduling* atau penjadwalan kembali utang; dalam arti Paris Club melakukan penundaan atas pembayaran utang dengan pertimbangan tertentu. Dalam pertemuan yang berlangsung di Paris tanggal 12 Januari diputuskan untuk menyetujui lobi yang dilakukan beberapa negara untuk melakukan moratorium utang.

Dalam kondisi darurat tersebut, moratorium adalah opsi yang melegakan. Pasalnya, utang kepada Paris Club menempati posisi pertama dalam pihak-pihak yang memberi utang kepada pemerintah RI dengan nilai nominal mencapai US\$ 47,778 milyar²⁴⁶. Dengan proses diplomasi yang terbatas keputusan moratorium yang diterima Indonesia akhirnya disepakati pada tanggal 9 Maret 2005 dimana Indonesia mendapat moratorium selama tiga bulan, yaitu dari Januari-Maret 2005 sebesar US\$ 700 juta²⁴⁷

Moratorium adalah pilihan yang tepat jika terjadi situasi ekonomi yang memburuk secara tiba-tiba dan menggoncang kondisi ekonomi secara signifikan.

²⁴⁴ ____, "Indonesia: Tsunami Summary", diakses dari http://www.adb.org/media/Articles/2005/6618_tsunami_impact_Indonesia/default.asp?RegistrationID=guest tanggal 30 September pukul 14.54.

²⁴⁵ .Dino Patti Djalal, *Harus Bisa! Seni Memimpin a la SBY*, (Jakarta:Globe Media Group,2008), hlm.31

²⁴⁶ Disarikan dari "Paris Club Pastikan Setujui Moratorium Utang Tiga Negara", diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0501/13/utama/1498047.htm> pada tanggal 3 Oktober 2008 pukul 7:49

²⁴⁷ *Loc.cit*

Bencana alam tsunami yang terjadi di Aceh tahun 2004 ini masuk dalam kategori yang sangat destruktif dan mengganggu stabilitas dan performa ekonomi Indonesia secara krusial. Akan tetapi, hal ini kasuistik dan tidak dijadikan sebagai opsi utama mengingat sifatnya yang hanya sementara dan hanya “memindahkan” beban utang di masa yang akan datang, dan bukan mengurangi beban utang luar negeri secara keseluruhan.

4.3. Pengalihan Utang (*Debt Swap*)²⁴⁸

Debt swap, atau pengalihan utang, adalah wacana yang relatif baru bagi Indonesia. Indonesia telah mengimplementasikan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan empat negara—Jerman, Italia, Amerika Serikat dan Perancis. Sementara itu, Belanda, Spanyol, Kanada, India, dan Swiss, telah menunjukkan minat terhadap mekanisme ini. Di bawah Perjanjian Paris Club, para anggota dapat melakukan pertukaran utang dengan Indonesia secara bilateral meliputi utang Bantuan Pembangunan Resmi (*Official Development Assistance—ODA*) dan hingga 20 persen utang Non-ODA²⁴⁹, manapun yang lebih tinggi. Pemerintah Indonesia sebelumnya telah menunjukkan minat pada perjanjian bilateral yang menargetkan pada pengentasan kemiskinan, reboisasi, dan pembangunan infrastruktur jalan²⁵⁰ dan pada Januari tahun 2006, Pemerintah Indonesia kembali menyatakan posisi yang sama²⁵¹.

Sejak tahun 2000, Indonesia telah melakukan enam pengalihan utang dengan Jerman²⁵² (lihat tabel 4.2)

²⁴⁸ Uraian lebih dalam tentang Pengalihan Utang telah disampaikan di Bab 2

²⁴⁹ Per tanggal 31 Maret 2000. Tingkat Non-ODA yang disyaratkan untuk pengalihan utang tergantung pada kategori utang negara-negara debitor.

²⁵⁰ Lihat siaran pers Kedutaan Besar Indonesia (22 Jan 2006), www.indonesian-embassy.de/en/news/2006/220106-swap.htm.

²⁵¹ Menteri Koordinator Perokonomian, Boediono, Stock Exchange Address, 2 Januari 2006.

²⁵² Inisiatif Jerman yang telah dilakukan dengan Indonesia untuk menerapkan pengalihan utang ini adalah sebagian refleksi dari hubungan investasi yang luas antara negara ini dengan Indonesia. Perjanjian Jaminan Investasi pada tahun 1953 telah menyuntikkan sekitar US\$ 10 milyar investasi ke Indonesia.

Tabel 4.2

Pengurangan Utang melalui Skema Debt Swap dengan Jerman 2000-2009

Country	Debt Swap	Project Title	Amount		Cancellation	
			Commitment	Realization	Commitment	Realization
Germany	Debt Swap I	Learning Resources Centres	EUR 12.8	EUR 25.0	EUR 25.0	EUR 25.0
	Debt Swap II	Junior Education in Eastern Region of Indonesia	EUR 11.5	EUR 23.0	EUR 0.0	EUR 0.0
	Debt Swap IIIa	Financial Assistance for Environmental Investments of Micro and Small Enterprises	EUR 6.3	EUR 12.5	EUR 3.2	EUR 3.2
	Debt Swap IIIb	Strengthening the Development of National Parks in Fragile Ecosystem	EUR 6.3	EUR 12.5	EUR 0.0	EUR 0.0
	Debt Swap IV	School Reconstruction & Rehabilitation in Earthquake Area in Yogyakarta and Central Java	EUR 10.0	EUR 20.0	EUR 0.0	EUR 0.0
	Debt Swap V	Debt2Health	EUR 25.0	EUR 50.0	EUR 10.0	EUR 10.0

Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi April 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia hal. 31

Pengalihan utang pertama antara Jerman dan Indonesia adalah sebuah pengalihan utang-untuk pembangunan (*development swap*) pada Desember 2000, yang berfokus pada pendidikan²⁵³. Indonesia berjanji untuk menghabiskan €12,8 juta untuk membangun dan melengkapi 511 pusat ilmiah pembelajaran guru di 17 provinsi. Pengalihan kedua pada Oktober 2002 juga berfokus pada pendidikan, melibatkan pembangunan 100 sekolah baru di Indonesia bagian timur. Klausula awal mengharuskan Indonesia untuk membelanjakan 50 persen dari dana sebelum Jerman secara resmi mengalihkan utang, sebuah klausul standar dalam pengalihan utang Jerman untuk memastikan target terpenuhi.

Untuk menjamin akuntabilitas, daya penambahan (*additionality*), dan memaksimalkan laba untuk Jerman, Indonesia juga harus memilih proyek-proyek baru dan masing-masing harus memiliki hubungan dengan proyek-proyek yang ada antara kedua negara. Oleh karena itu, program pendidikan secara langsung terkait dengan SEQIP, sebuah pendanaan pendidikan berkelanjutan Jerman dengan Departemen Nasional Indonesia.²⁵⁴ Dalam pelaksanaan proyek, Bank

²⁵³ Pemerintah Indonesia mengidentifikasi empat proyek di daerah-daerah yang terkena dampak tsunami yang dianggap sebagai kandidat yang baik untuk pengalihan utang-untuk pembangunan (*development swap*) sebelumnya yang disetujui Jerman pada awal 2005. Pembangunan proyek tersebut akan bernilai Rp.58,8 milyar. Hingga \$24,2 juta dan € 5,7 juta tersedia untuk pengalihan, dan Pemerintah Indonesia diharapkan untuk mengidentifikasi proyek-proyek lanjutan sebelum akhir 2006.

²⁵⁴ Lihat www.kfw.de/ untuk rincian lebih lanjut

Pembangunan Jerman (KfW), yang memiliki cabang di Jakarta akan memonitor kemajuan pengalihan utang.

Perjanjian ketiga dilaksanakan Mei 2004 dengan nilai € 25 juta. Perjanjian tersebut merupakan sebuah *environment swap* yang menghabiskan biaya € 12,5 juta, berfokus pada pendanaan proyek-proyek konservasi alam selama beberapa tahun. Penekanan khusus diberikan pada pelestarian beberapa taman nasional dan pelestarian daerah rawa gambut Kalimantan dari penebangan hutan.²⁵⁵ Perjanjian keempat menyangkut masalah pendidikan dan infrastruktur yang mengedepankan pembangunan sekolah-sekolah pasca tsunami Yogyakarta. Pengalihan utang yang terakhir difokuskan terhadap bidang kesehatan untuk menanggulangi penyakit AIDS, TBC dan malaria.

4.3.1. Faktor-faktor yang Menghambat Pengalihan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia

Sejauh ini, baru Jerman, Italia, dan Amerika Serikat yang melakukan pengalihan utang sebagai alternatif untuk pembayaran utang luar negeri Indonesia dengan jumlah terbatas. Namun demikian, para kreditor di atas, meskipun penting, merupakan komponen kecil dari utang bilateral Indonesia. Jepang, yang memegang 40 persen dari total utang luar negeri Indonesia, telah menolak untuk melakukan pengalihan utang dan menolak untuk membatalkan utang seperti yang dilakukan kepada negara-negara miskin yang terjerat utang²⁵⁶. Oleh karena itu, meski berprospek, namun signifikansi pengalihan utang dalam membantu meringankan beban luar negeri masih harus ditingkatkan.

Terkait dengan dampak implementasi pengalihan utang secara makro, injeksi uang baru yang signifikan dapat beresiko menyebabkan dampak-dampak inflasi. Akan tetapi, konversi yang dilakukan secara bertahap dan periodik dapat meminimalkan kemungkinan tersebut. Selain itu, konsep pengalihan utang yang

²⁵⁵ Perjanjian ini diusulkan oleh beberapa organisasi konservasi Belanda (termasuk Wetlands International) dan didukung oleh Christina Union dan Demokrat Kristen, yang mempresentasikan kasus mereka ke forum khusus di Den Haag, menyerukan revisi anggaran pemerintah untuk mengakomodasi usulan tersebut.

²⁵⁶ Lihat komentar dari Menteri Negara Senior untuk Luar Negeri Jepang Shozo Azuma pada tahun 2000 [<http://www.mofa.go.jp/announce/press/2000/1/121.html#3>]. Namun Jepang telah terbuka untuk menggunakan pinjaman lunak dari Asosiasi Pembangunan Internasional (International Development Association –IDA).

mengkonversi mata uang mengkonsumsi uang lokal dalam jumlah besar dapat memperkecil likuiditas. Karena pengalihan utang memerlukan konversi mata uang luar negeri ke dalam negeri, jika tingkat utang yang ada tinggi, maka negara akan kurang cenderung mengambil utang dalam negeri tambahan yang lebih lanjut menghabiskan jumlah uang beredar. Tekanan yang jelas adalah untuk mengurangi pengeluaran publik dan permintaan di pasar keuangan. Namun, konversi utang periodik ditambah kenyataan bahwa pengalihan utang yang dalam banyak kasus hanya dalam jumlah kecil, relatif tidak akan berpengaruh signifikan terhadap likuiditas saham. Selain itu, beberapa jenis pengalihan utang hanya baik dalam jangka waktu yang terbatas. Akan tetapi, hal ini bersifat kasuistik, karena pengalihan utang ke bidang lingkungan, pendidikan dan kesehatan memiliki manfaat masa depan dan merupakan bentuk investasi melalui pengembangan kapasitas.

Hal yang juga perlu dipertimbangkan ketika mengambil opsi pengalihan utang adalah kemungkinan diabaikannya prioritas nasional. Proporsi sebagian besar dana yang dihasilkan, terutama di pengalihan utang untuk pembangunan, mengalir ke program di luar anggaran nasional negara. Penghapusan utang dalam bentuk apapun harus jelas dikaitkan dengan strategi pembangunan nasional dan anggaran negara. Akan tetapi, selama ini program-program pengalihan utang masih berkisar di masalah pendidikan, lingkungan dan kesehatan yang merupakan isu utama pemerintah.

Kondisionalitas juga menjadi isu yang harus disoroti dalam pengalihan utang. Meskipun hampir tidak bisa dihindari, beberapa kondisi harus dihindari jika tidak berpihak pada kepentingan negara-negara pengutang. Kreditor memiliki posisi tawar lebih tinggi dalam membangun program yang ada dan menentukan perjanjian antara kedua belah pihak.²⁵⁷ Kreditor dapat mempertimbangkan melakukan pengalihan secara bertahap, mengawasi dan mengkaji setiap hasil target dan menilai kembali kinerja, risiko ekonomi, dan risiko politik negara-negara. Kreditor hampir selalu menyertakan syarat dengan penggunaan sumber daya alam lokal yang dikelola dan diawasi oleh pihak kreditor, atau permintaan akses ke pasar domestik. Pengalihan utang seringkali dilihat merugikan karena

²⁵⁷ Utang Jerman untuk perjanjian pendidikan dengan Indonesia adalah kasus di titik di mana Jerman telah menetapkan bahwa dana yang dihasilkan akan digunakan dalam program yang ada.

perjanjian tersebut mendistorsi tanggung jawab dan dianggap membebani pemerintah debitor.

4.3.2. Faktor-faktor yang Menghambat Pengalihan Utang sebagai Alternatif Restrukturisasi Utang Indonesia

Pengalihan utang tentu membantu meringankan beban utang dan mengurangi tingkat utang karena pemotongan utang menurunkan utang secara keseluruhan dan membebaskan tekanan terhadap pembayaran utang. Semakin rendah harga penebusan (perbedaan antara konversi dan nilai nominal), lebih banyak utang yang dihapuskan. Jika dilihat dari neraca pembayaran, pengalihan utang dapat membantu meningkatkan daya penambahan (*additionality*). Pengalihan utang menyediakan sumber dana tambahan untuk pembangunan untuk memperkuat anggaran yang seringkali diambil dari kewajiban pembayaran utang.

Selain itu, pengalihan utang juga berperan dalam pengembalian sumber daya. Sebagaimana pengalihan utang untuk pembangunan (*development swap*) yang mengembalikan sumber daya yang sebelumnya hilang dengan kebijakan mengalihkan dana dari layanan sosial untuk membayar utang; demikian pula pengalihan utang untuk lingkungan dan alam (*environment and nature swaps*) yang mentransfer sumber keuangan dari negara-negara utara yang sebelumnya memperoleh manfaat dari sumber daya alam negara-negara selatan dan degradasi lingkungan yang ditimbulkan dari praktik-praktik investasi yang lalai.

Pengalihan utang (terutama pengalihan ekuitas) memiliki kapasitas untuk mempromosikan investasi di wilayah prioritas tinggi dan mendorong kembalinya modal yang hilang dalam kejatuhan ekonomi sebelumnya. Selain itu, penurunan utang yang signifikan dapat menaikkan peringkat kredit negara dan menarik investor. Pengalihan utang-untuk-alam menghasilkan investasi lingkungan, dimana hasilnya dapat digunakan kembali dalam upaya pelestarian lingkungan secara lebih berkesinambungan.

Pengalihan utang pun dapat berkontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi karena tindakan yang dilakukan adalah mengeluarkan mata uang lokal di

dalam negeri dan tidak melakukan pembayaran utang dengan mata uang asing²⁵⁸. Menggunakan mata uang lokal meminimalkan akses mata uang asing untuk pembelian impor modal asing sehingga mempertahankan cadangan devisa yang berfungsi sebagai bantalan ekonomi Indonesia terhadap gejolak eksternal keuangan, pasar komoditas, dan pelarian modal. Cadangan mata uang asing yang kuat juga membantu mendukung penilaian kredit global Indonesia dan juga menyediakan likuiditas untuk menstabilkan rupiah.

Dilevel yang lebih personal, pengalihan utang mengajarkan untuk berpaling ke sektor-sektor *low-politics* yang jarang menjadi perhatian utama negara berkembang. Pengalihan utang untuk pembangunan atau pengalihan utang untuk alam diharapkan dapat meningkatkan kesadaran, baik secara lokal maupun global, atas kebutuhan pembangunan. Pengalihan utang ini memberikan kesempatan bagi LSM untuk menjadi pemain kunci dalam pembebasan utang dan menciptakan platform untuk mempromosikan dan menarik investasi. Melalui diskusi dan tender untuk pembangunan dan proyek lingkungan hidup, masyarakat memiliki keterlibatan nyata dalam proyek-proyek dan program yang akan memenuhi kebutuhan pembangunan mereka. Lebih jauh lagi, proyek yang ada dapat mengembangkan dialog dan menjadi sarana bagi LSM lokal dan masyarakat sipil untuk mengambil peran partisipatif dalam diskusi dan negosiasi baik di tingkat nasional dan lokal, serta melibatkan mereka secara langsung dalam bagaimana dan di mana dana dibelanjakan.

Secara lebih khusus, pengalihan utang dalam bidang lingkungan membantu pemberantasan kemiskinan dengan memastikan keberlanjutan jangka panjang hutan, tanah, dan sungai yang merupakan sumber kehidupan signifikan bagi masyarakat lokal dan penduduk asli. Pengalihan ini juga berkontribusi untuk mempertahankan keanekaragaman hayati. Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD) menetapkan bahwa pengalihan utang dalam bidang lingkungan, meskipun kompleks, panjang dan sulit untuk dicapai, bisa berhasil untuk semua pihak. Mereka mencatat bahwa negara-negara debitor perlu memastikan dukungan penuh

²⁵⁸ Namun, negara-negara debitor harus berhati-hati dengan perjanjian pengalihan utang yang mencakup komponen impor yang signifikan.

pemerintah sebelum negosiasi dan telah direncanakan secara seksama²⁵⁹. Dalam menghadapi investor swasta (baik domestik dan asing), pemerintah dapat ‘membalas’ tekanan yang datang dengan melakukan investasi dalam bidang baru dan menghindari usaha pembalakan, pertambangan dan industri karet yang sarat dengan upaya perusakan lingkungan.

4.4. Indikator Restrukturisasi Utang

4.4.1. Jumlah Utang yang Dikurangi

Saat terjadi ancaman krisis, Pemerintah harus melaksanakan kebijakan untuk meringankan beban utang dalam APBN sehingga bagian anggaran pembiayaan negara sebisa mungkin tidak keluar sia-sia dan dapat digunakan untuk sektor lainnya²⁶⁰. Jika melihat bahwa beban utang luar negeri Indonesia yang mencapai lebih dari 50% bantuan program dan proyek dari luar negeri digunakan untuk membayar bunga dan cicilan utang luar negeri, serta beban bunga dan cicilan utang luar negeri yang telah mencapai seperempat dari bantuan luar negeri (BLN), maka penting untuk memanfaatkan dana dari sumber manapun secara efektif, baik demi kepentingan pengurangan beban utang negara maupun kepentingan perputaran roda ekonomi dalam negeri²⁶¹.

Jika dilihat secara historikal, dalam satu dekade terakhir utang luar negeri Indonesia ditandai dengan berbagai fenomena. Pertama, terdapat kecenderungan meningkatnya jumlah dan beban utang luar negeri. Utang luar negeri Indonesia di akhir tahun 1996 tercatat sebesar US\$ 110,2 milyar atau mencapai 48,5 % dari *Gross Domestic Product* (GDP) dengan *Debt to Export Ratio* (DER) dan *Debt to Service Ratio* (DSR) mencapai 188,7 % dan 35,9 %. Jumlah tersebut meningkat hampir dua kali jumlah utang luar negeri akhir tahun 1990 sebesar US\$ 62,8 milyar atau meningkat sekitar 43,0 %. Utang luar negeri Indonesia kemudian terus

²⁵⁹ Lihat OECD, *Pre-feasibility Analysis, Project Pipelines and Institutional Support for Debt-For-Environment Swap in the Kyrgyz Republic*, OECD (2005), Paris.

²⁶⁰ Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis, *Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, (Jakarta: Sistem Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia), Edisi Januari 2010 hlm. 2. Untuk melihat contoh dampak beban utang terhadap penghematan anggaran di bidang pendidikan dan kesehatan, lihat buku Tim Peneliti IDEA, *Nestapa Pembangunan Sosial: Studi Atas Dampak Beban Utang Terhadap Pembangunan Pendidikan Dan Kesehatan*, Yogyakarta: Yayasan Litera Indonesia, 2000.

²⁶¹ Fahmy Radhi, “Beban Utang Luar Negeri dalam Perekonomian Indonesia. *Indonesia Review*, Vol. 215, Maret 2009, hlm 19

meningkat menjadi US\$ 148,1 milyar pada tahun 1999 meskipun berkurang menjadi sebesar US\$ 137,6 milyar pada akhir bulan Agustus 2001.

Seiring dengan kecenderungan bertambahnya utang luar negeri Indonesia, beban utang juga semakin meningkat dan bahkan pada masa krisis mencapai puncaknya pada akhir tahun 1998 sebesar 146,3 % dari GDP dengan DER dan DSR masing-masing²⁶² sebesar 261,8 % dan 57,9 %²⁶³. Namun pada akhir 2001 rasio utang terhadap GDP dan DSR sedikit mengalami perbaikan masing menjadi 92,9 % dan 39,4 %, sementara sebaliknya DER justru meningkat menjadi 193,2 %²⁶⁴ (lihat tabel 1.1)

Kedua, telah terjadi pergeseran pada struktur utang luar negeri Indonesia yang ditandai dengan meningkatnya utang luar negeri pemerintah yang bersifat komersial dan semakin besarnya proporsi utang luar negeri swasta. Pergeseran utang pemerintah dari semula yang lebih mengutamakan utang bersyarat lunak (*government to government*) baik secara bilateral maupun multilateral dalam kerangka IGGI/CGI beralih ke utang yang bersifat komersial dan kreditor swasta internasional, sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan dana pembangunan dan semakin terbatasnya utang bersyarat lunak. Sementara itu, jumlah utang swasta secara signifikan meningkat seiring dengan peningkatan peran sektor swasta dalam perekonomian Indonesia dan langkah-langkah deregulasi di berbagai bidang yang telah ditempuh Pemerintah sejak awal tahun 1980-an.

Ketiga, telah terjadi pergeseran peranan utang luar negeri dalam pembangunan nasional. Jika semula utang luar negeri ditujukan sebagai pelengkap terhadap dana domestik, pada akhirnya pembangunan menjadi sangat tergantung terhadap sumber dana utang luar negeri²⁶⁵.

Oleh karena itulah, pengurangan kuantitas beban utang luar negeri (baik pokok maupun cicilan) menjadi signifikan untuk membantu memperbaiki perekonomian Indonesia dalam jangka pendek. Berkurangnya bagian dari anggaran belanja pemerintah yang digunakan untuk membayar utang akan

²⁶² Angka ULN Indonesia per 31 Agustus 2001.

²⁶³ Menurut World Bank, rasio total utang terhadap PDB maksimum sebesar 80 % dengan DSR 20 %. Sebagai perbandingan, rasio total utang terhadap PDB Meksiko & Philipina pada masa krisis mencapai 62,0 %.

²⁶⁴ Indikator akhir tahun 2000, dan sebagai perbandingan Debt to GDP dan Debt to Export tahun 2000 Argentina sebagai salah satu negara *Indebted country*" mencapai 52,7 % dan 399,9 %.

²⁶⁵ Anwar Nasution, *Opcit.* Hlm 56

meningkatkan likuiditas dan dapat dialokasikan untuk pembangunan dan investasi terhadap sektor-sektor produktif yang dapat meningkatkan kinerja ekonomi. Peningkatan alokasi ini diharapkan mampu membantu peningkatan kualitas sumber daya, kapabilitas dan infrastruktur sehingga mampu menarik investor dan memperbaiki ekonomi dalam jangka panjang.

4.4.2. Peringkat Utang Indonesia

Peringkat utang tidak hanya menentukan besar/kecilnya jumlah pinjaman, tapi juga mencerminkan kapasitas nasional dalam bidang ekonomi serta memproyeksikan potensi ekonomi dan tingkat kepercayaan eksternal. Peringkat utang dapat menjadi cerminan *nation-branding* di bidang ekonomi²⁶⁶. *Nation-branding* dalam konteks ini adalah upaya suatu bangsa untuk mendefinisikan dirinya baik kepada rakyatnya sendiri, maupun dalam pergaulan internasional dengan menonjolkan keunggulan nilai-nilai atau budaya yang dimilikinya dengan tujuan menciptakan pengaruh internasional yang sangat diperlukan untuk pencapaian tujuan politik luar negeri dan diplomasi secara umum. Oleh karena itu, *nation-branding* adalah penampilan karakter bangsa yang menimbulkan ketertarikan dan kepercayaan publik internasional untuk melakukan kerjasama dan pembentukan jaringan internasional. Bagi negara berkembang seperti Indonesia pengembangan *soft power* harus dilakukan secara simultan dengan pembangunan *hard power* karena kapabilitas nasional merupakan faktor penting dalam pencapaian kepentingan nasional²⁶⁷. Lebih baik lagi apabila upaya pembentukan imej dan citra ini ditekankan kepada kapasitas nasional yang menguat²⁶⁸. Jika peringkat utang Indonesia membaik, hal ini akan berpengaruh positif terhadap sustainabilitas pinjaman luar negeri karena peningkatan kepercayaan dari pihak eksternal. Dampak positif ini lebih jauh lagi bahkan menghasilkan *spill over* terhadap sektor lainnya, misalnya peningkatan investasi asing²⁶⁹.

²⁶⁶ Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Graha Ilmu, 2008), hlm. 113-114

²⁶⁷ *Ibid.* Hlm. 80

²⁶⁸ *Ibid.* Hlm. 81

²⁶⁹ *Ibid.* Hlm. 266

Jika melihat tabel 4.3, maka peringkat utang Indonesia yang sempat terpuruk sejak tahun 1999 bergerak kearah yang semakin positif dan menandakan adanya perubahan positif yang terjadi di Indonesia. Hal ini terutama disebabkan oleh kesediaan Indonesia untuk membayar utang tepat pada waktunya. Peringkat utang Indonesia justru naik pada tahun 2005 ketika menyikapi moratorium yang ditawarkan secara pasif, mengindikasikan komitmen Indonesia untuk menolak kebijakan ekonomi yang dapat memperlemah kemampuannya untuk membayar utang.

Tabel 4.3
Perkembangan Peringkat Utang Indonesia 1999-2009

Tahun	Rating			
	S&P	Fitch	Moody's	CRC
1999	CCC+	B-	B3	6
2000	R-	R-	B3	6
2001	CCC	B-	B3	6
2002	CCC+	B	B3	6
2003	B	B+	B3	6
2004	B+	B+	B2	6
2005	B+	BB-	B2	5
2006	B+	BB-	B2	5
2007	BB-	BB-	B1	5
2008	BB-	BB	Ba3	5
2009	BB-	BB	Ba3	5

Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi April 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia hal. 60

Menurut lembaga-lembaga pemeringkat utang, faktor yang menentukan perbaikan *rating* adalah pengelolaan utang pemerintah yang dilakukan secara bijaksana dan hati-hati sehingga terdapat penurunan rasio utang terhadap PDB yang sangat signifikan, ketepatan waktu pembayaran kewajiban utang, dan terdapat peningkatnya kepercayaan investor/ kreditor.

Hal juga perlu digarisbawahi adalah kestabilan politik dan perbaikan *law enforcement* dan ketahanan perekonomian Indonesia dalam menghadapi krisis global 2007-2008. Peringkat utang yang terus membaik ini sangat berpengaruh pada perekonomian Indonesia secara umum, karena peningkatan rating 1 *notch* berpotensi menurunkan *yield* SBN valas baru sekitar 75-115bps.

Jika melihat angka *Country Risk Classification* (CRC) yang mengukur risiko kredit suatu negara yang dikeluarkan oleh negara-negara anggota OECD, pada tabel tersebut pun terlihat bahwa angka CRC mengalami penurunan. Walaupun Indonesia masih berada dalam rentang 0-7 (berisiko tinggi), namun penurunan 1 level CRC berpotensi menurunkan biaya pinjaman luar negeri khususnya fasilitas kredit ekspor baru sekitar 130-150bps. Sedangkan pada tanggal 2 April 2010, CRC menaikkan peringkat kredit Indonesia dari klasifikasi 5 menjadi klasifikasi 4 dengan melihat indikator makroekonomi Indonesia yang menguat dan stabilitas ekonomi yang dihasilkan dari kombinasi kebijakan ekonomi yang baik dan berorientasi ke depan serta manajemen utang yang sangat baik

Dibawah ini adalah detail simbol dan makna peringkat utang untuk melihat posisi Indonesia di mata para investor.

Tabel 4.4
Simbol dan Makna Peringkat Utang²⁷⁰

Level Investasi	'AAA'	Kapasitas yang amat sangat kuat dalam mencapai komitmen financial dalam jangka apapun. Memiliki resiko paling rendah dan didukung oleh kemampuan yang superior untuk memenuhi kewajiban jangka panjangnya sesuai dengan perjanjian. Merupakan peringkat tertinggi.
	'AA'	Kapasitas yang sangat kuat dalam mencapai komitmen financial.
	'A'	Kapasitas yang kuat untuk mencapai komitmen financial, namun rentan jika kondisi ekonomi yang memburuk dan terjadi perubahan di lingkungan eksternal. Risiko investasi rendah dan memiliki kemampuan dukungan yang kuat untuk memenuhi kewajiban keuangannya sesuai dengan perjanjian.
	'BBB'	Kapasitas yang memadai untuk mencapai komitmen financial dengan resiko investasi cukup rendah didukung oleh kemampuan yang relatif memadai, untuk memenuhi kewajiban keuangannya sesuai dengan perjanjian namun kemampuan tersebut dapat diperlemah oleh perubahan keadaan bisnis dan perekonomian yang tidak menentu dan merugikan
	'BBB-'	Dianggap sebagai kondisi level investasi yang paling rendah oleh anggota pasar

²⁷⁰ Peringkat Utang ini didasarkan kepada kategorisasi oleh S&P (Standard and Poor's), perusahaan pemeringkat utang (baik negara maupun swasta) yang terbesar di dunia. Pemeringkat utang lainnya yang biasa dipakai adalah Moody's atau Fitch, dengan kategorisasi yang tidak jauh berbeda. Detail definisi peringkat utang di atas disadur dari *Rating Definitions*, <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/entity-ratings/en/us/?entityID=271131§orCode=SOV> pada 26 Oktober 2010 pukul 18.30

Level Spekulasi	'BB+'	Dianggap sebagai kondisi level spekulasi yang paling tinggi oleh anggota pasar
	'BB'	Tidak terlalu rentan dalam jangka pendek, namun menghadapi masalah besar dalam ketidakpastian dalam kondisi ekonomi, bisnis, dan finansial yang memburuk.
	'B'	Lebih rentan terhadap kondisi ekonomi, bisnis, dan finansial yang buruk. Efek utang yang menunjukkan parameter perlindungan yang sangat lemah. Walaupun masih memiliki kemampuan untuk memenuhi kewajiban keuangan jangka panjangnya, namun adanya perubahan keadaan bisnis dan perekonomian yang merugikan akan memperburuk kemampuan tersebut untuk memenuhi kewajiban finansialnya.
	'CCC'	Sangat rentan pada kondisi saat ini dan tergantung kepada kondisi finansial, bisnis dan ekonomi yang baik untuk dapat mencapai komitmen finansial. Efek utang yang tidak mampu lagi memenuhi kewajiban keuangannya serta hanya bergantung kepada perbaikan keadaan eksternal.
	'CC'	Sangat rentan di masa sekarang
	'C'	Berada diambang kebangkrutan, namun pembayaran terhadap komitmen-komitmen finansial masih tetap berlangsung.
	'D'	Tidak mampu membayar komitmen finansial. Efek utang yang macet atau emitennya sudah berhenti berusaha
<p>Catatan: Peringkat 'AA' hingga 'CCC' dapat dimodifikasi dengan tambahan tanda (+) atau (-) untuk menunjukkan kedudukan relatif diantara kategori peringkat pokok di atas.</p>		

Sumber: Rating Definitions, diakses dari website Standard and Poors's

Selain peringkat utang, terdapat juga “ramalan” peringkat, dimana ramalan ini akan menilai potensi peringkat utang jangka panjang dan jangka menengah (berkisar antara 6 bulan hingga 2 tahun). Dalam menentukan hal ini, pertimbangan atas nilai ramalan yang diberikan kepada perubahan-perubahan yang terjadi dalam bidang ekonomi dan/atau kondisi bisnis yang fundamental, meskipun hal-hal tersebut tidak serta merta menjadi penanda perubahan peringkat atau tindakan di masa depan. Terdapat beberapa kategori tambahan untuk meramal peringkat utang suatu negara:

- *Positive* (positif), berarti peringkat tersebut mungkin mengalami peningkatan

- *Negative* (negatif), berarti peringkat tersebut mungkin mengalami penurunan
- *Stable* (stabil), berarti peringkat tersebut mungkin tidak akan mengalami perubahan
- *Developing* (berkembang), berarti peringkat tersebut mungkin mengalami peningkatan maupun penurunan
- N.M, berarti peringkat tersebut tidak memiliki arti tertentu

Penilaian Standard & Poor's terhadap *creditworthiness* setiap negara ditekankan kepada resiko ekonomi dan politik yang dilihat baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Aspek-aspek kuantitatif yang dianalisa termasuk sejumlah indikator performa ekonomi, walaupun penilaian keseluruhan datanya bersifat lebih kualitatif. Analisa kualitatif juga berlaku dalam melihat perkembangan politik dan kebijakan mengingat peringkat yang ditetapkan oleh Standard & Poor's mengindikasikan kapasitas utang suatu negara di masa mendatang. Sebagian besar analisa berfokus kepada kelayakan dari bercampurnya berbagai kebijakan dengan menilai kepada inkonsistensi yang sangat mungkin membuat sebuah negara menjadi rentan terhadap guncangan-guncangan ekonomi yang dapat mengubah nilai mata uang dan indikator lainnya secara tiba-tiba.

Kesediaan untuk membayar adalah isu kualitatif yang membedakan suatu negara dengan negara lainnya. Di satu sisi, karena kreditor hanya memiliki basis ganti-rugi formal yang terbatas, maka suatu pemerintah dapat (dan seringkali) memilih untuk melalaikan kewajibannya walaupun negara tersebut memiliki kapasitas finansial untuk membayar tepat pada waktunya. Dalam kenyataannya, tentu resiko ekonomi dan politik saling berhubungan. Sebuah pemerintahan yang tidak bersedia untuk membayar utangnya, biasanya mengejar kebijakan ekonomi yang memperlemah kemampuannya untuk membayar utang. Oleh karenanya, kesediaan untuk membayar meliputi faktor ekonomi dan politik yang mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Peringkat mata uang lokal suatu negara merefleksikan opini Standard & Poor's terhadap kesediaan suatu negara serta kemampuannya untuk mengeluarkan kredit dan kemampuan untuk membayar dalam mata uang negara tersebut. Peringkat mata uang asing yang dikeluarkan oleh Standard & Poor's

menggambarkan kesediaan dan kemampuan kreditor untuk mengeluarkan utang dalam mata uang asing di luar negeri. Ketika sebuah negara menjadi anggota dari organisasi moneter tertentu, dan telah menyerahkan fleksibilitas moneter dan nilai mata uangnya terhadap bank sentral tertentu, atau menggunakan mata uangnya untuk negara lain, maka mata uang lokal dan asing dianggap sama²⁷¹.

Faktor-faktor ekonomi dan politik juga turut mempengaruhi kemampuan dan kesediaan suatu pemerintahan untuk menerima utang dalam bentuk lokal maupun asing. Kemampuan untuk menyediakan utang dalam mata uang lokal didukung oleh kekuatan fiskalnya dan kemampuannya untuk mengontrol kondisi moneter domestik dan sistem finansial, untuk membebaskan akses terhadap sumber-sumber mata uang lokal. Untuk melayani utang dalam mata uang asing, sebuah negara harus mengamankan pertukaran valuta asing, yang biasanya dilakukan dengan membeli mata uang asing ini di pasar valuta asing. Hal ini dapat menjadi hambatan, apabila terdapat frekuensi utang dalam mata uang asing lebih besar dibandingkan dengan kelalaian pembayaran mata uang lokal.

Tabel 4.5

Proporsi Utang Pemerintah Berdasarkan Mata Uang, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010**
Dalam Mata Uang Asing										
IDR*)	660.7	655.3	648.7	653.0	658.7	693.1	737.1	783.9	836.3	850.4
USD**)	28.0	27.9	24.4	24.2	26.4	27.5	28.4	32.8	37.1	39.4
JPY**)	2.751.2	2.856.5	3.242.8	3.137.4	3.184.4	3.066.0	2.941.9	2.820.5	2.713.8	2.710.0
EUR**)	8.0	8.2	8.4	8.0	8.1	7.8	7.2	6.7	6.0	5.9
Mata Uang Lainnya	Berbagai Mata Uang									
Ekivalen dalam Miliar USD										
IDR	63.5	73.3	76.6	70.3	67.0	76.8	78.3	71.6	89.0	93.3
USD	28.0	27.9	24.4	24.2	26.4	27.5	28.4	32.8	37.1	39.4
JPY	21.0	24.0	30.3	30.5	27.0	25.8	25.9	31.2	29.4	29.0
EUR	7.1	8.6	10.5	10.9	9.6	10.2	10.5	9.5	8.6	7.9
Mata Uang Lainnya	2.7	3.2	3.7	3.9	3.5	4.0	4.4	4.4	5.2	5.2
Total	122.4	157.0	145.6	139.9	133.8	144.4	147.5	149.5	169.2	174.9
Asumsi Kurs Tengah ID/USD\$1	16,400.00	8,040.00	8,485.00	8,390.00	8,330.00	8,920.00	8,418.00	10,950.00	8,400.00	8,115.00
Asumsi Kurs Tengah JPY/USD\$1	131.00	118.75	107.11	102.74	117.83	119.01	113.30	89.33	82.42	83.29
Asumsi Kurs Tengah EUR/USD\$1	1.12	0.80	0.79	0.73	0.84	0.79	0.80	0.71	0.70	0.73

Catatan:
Nominal dalam miliar *) Nominal IDR dalam Triliun Rupiah, **) Nominal dalam Miliar, ***) Per 31 Maret 2010

Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi April 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia hal. 23

²⁷¹ Informasi lebih lanjut mengenai perbedaan tingkat mata uang lokal dan asing ini dapat diakses di bagian "Local And Foreign Currency Rating Distinctions." Dalam website resmi Standard and Poor's <http://www.standardandpoors.com>

Tabel 4.5 menunjukkan proporsi utang pemerintah dalam berbagai mata uang. Secara umum, utang dalam mata uang rupiah masih mendominasi, dan hal ini menempatkan Indonesia dalam posisi aman dalam pertukaran valuta asing sehingga upaya membeli mata uang asing secara besar-besaran di pasar valuta asing tidak harus terjadi dan berkontribusi positif terhadap peringkat utang Indonesia.

Fokus utama dalam analisa mata uang lokal yang dilakukan oleh Standard & Poor's khususnya terhadap kebijakan moneter dan fiskal serta rencananya terhadap privatisasi, reformasi dibidang mikroekonomi, serta faktor-faktor lainnya yang mungkin mendukung atau mengikis insentif terhadap layanan utang yang tepat waktu. Ketika menilai resiko gagal bayar terhadap utang asing, Standard & Poor's menempatkan perhatian lebih terhadap dampak faktor-faktor tersebut terhadap neraca pembayaran dan likuiditas eksternal, dan karakteristik dari beban utang luar negeri tersebut.

Risiko-risiko utama yang dipertimbangkan oleh Standard & Poor's dalam menentukan peringkat utang suatu negara antara lain:

- Institusi politik dan tren di dalam suatu negara serta dampaknya terhadap efektivitas dan transparansi kebijakan; termasuk juga mempertimbangkan keamanan publik dan serta kondisi geopolitik.
- Struktur ekonomi dan prospek pertumbuhan
- Fleksibilitas penerimaan pemerintah secara umum serta tekanan terhadap anggaran pengeluaran dan belanja negara, besarnya defisit yang dihadapi pemerintah, serta seberapa besar beban utang yang dimiliki oleh suatu negara. Ketergantungan kewajiban yang dimiliki terhadap sistem finansial dan perusahaan yang bergerak di sektor publik juga turut menjadi sorotan.
- Fleksibilitas moneter, serta
- Likuiditas eksternal dan tren dalam kewajiban di sector public maupun privat oleh pihak asing

Empat faktor pertama secara langsung mempengaruhi kemampuan dan kesediaan pemerintah untuk memastikan ketepatan waktu pembayaran utang dalam mata uang lokal. Sedangkan kebijakan fiskal dan moneter selain

memberikan pengaruh terhadap neraca keuangan sebuah negara, juga mempengaruhi kemampuan dan kesediaan pemerintah tersebut untuk melakukan pembayaran utang dalam mata uang asing, yang juga dipengaruhi oleh faktor terakhir. Hambatan yang terdapat dalam neraca pembayaran juga menjadi faktor yang signifikan dan menentukan peringkat utang Indonesia.

Dibawah ini adalah perkembangan peringkat utang terbaru Indonesia berdasarkan penilaian dari Standard & Poor's.

Tabel 4.6

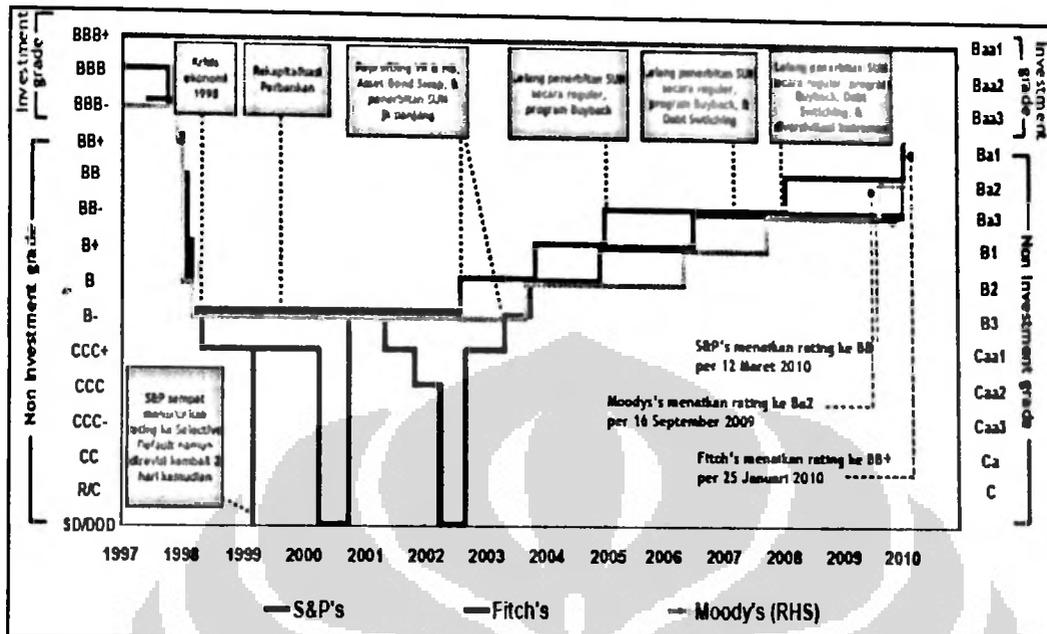
Peringkat Utang Indonesia berdasarkan Standard & Poor's

	Peringkat	Waktu Pemeringkatan	Ramalan Peringkat	Waktu Peramalan
<u>Peringkat Utang Utama</u>				
Utang Mata Uang Asing Jangka Panjang	BB	12-Mar-2010	--/Positif	12-Mar-2010
Utang Mata Uang Asing Jangka Pendek	B	07-Okt-2003		
Utang Mata Uang Lokal Jangka Panjang	BB+	26-Jul-2006	--/Positif	23-Okt-2009
Utang Mata Uang Lokal Jangka Pendek	B	12-Mei-2003		
<u>Penilaian terhadap Kemampuan Transfer dan Pengalihan Utang</u>				
Utang Lokal Jangka Panjang	BBB-	12-Mar-2010		
<u>NSR</u>				
Utang Mata Uang Lokal Jangka Panjang	axBBB+	17-Ags-2009		
Utang Mata Uang Lokal Jangka Pendek	axA-2	17-Ags-2009		

Sumber: <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/entity-ratings/en/us/?entityID=271131§orCode=SOV>

Dengan melihat kompleksitas penilaian peringkat utang tersebut, terlihat bahwa peringkat utang tidak hanya merefleksikan tingkat kelayakan kredit suatu negara, tapi juga menggambarkan tingkat kepercayaan dunia internasional terhadap suatu negara dijangka menengah maupun panjang. Dengan dimasukkannya, pertimbangan ekonomi maupun aspek kebijakan politik, peringkat utang merupakan indikator yang tepat untuk melihat apakah kebijakan restrukturisasi berpengaruh positif pada perekonomian dan apakah pasar bereaksi positif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Hal inilah yang menyebabkan fluktuasi peringkat utang Indonesia, sebagaimana terlihat dari grafik 4.2 berikut:

Grafik 4.2
Fluktuasi Peringkat Utang Indonesia 1997-2010



Sumber: Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi April 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia hal. 62

Pada tanggal 16 September 2009, Moody's menaikkan peringkat kredit Indonesia dari Ba3 menjadi Ba2, karena Moody's menyoroti perkembangan ekonomi Indonesia yang kuat dan fleksibel terhadap resesi global yang terjadi. Selain itu, juga terdapat prospek pertumbuhan yang sehat untuk ekonomi dalam jangka menengah. Peningkatan ini juga ditentukan oleh peningkatan profil utang yang berasal dari kebijakan-kebijakan ekonomi dan politik yang dilakukan secara seksama, adanya perubahan struktural dan manajemen utang yang baik.

Pada tanggal 25 Januari 2010, Fitch's menaikkan peringkat kredit Indonesia dari BB menjadi BB+ dengan tingkat ramalan yang stabil, dengan menekankan kepada perilaku ketahanan Indonesia dalam menghadapi tekanan ekonomi sepanjang 2008-2009 yang dilanjutkan dengan perkembangan-perkembangan dalam sektor finansial publik, kekuatan ekonomi yang fundamental, serta kemudahan dalam menghadapi keterbatasan masalah keuangan yang sebelumnya tergantung dari ketersediaan pinjaman luar negeri.

Tanggal 23 Oktober 2009, S&P merevisi *outlook* rating Indonesia dari *stable* menjadi *positive*, karena S&P melihat bahwa peringkat utang Indonesia

didukung dengan meningkatnya rasio utang publik dan akumulasi dari cadangan dalam mata uang asing yang akan mempermudah isu likuiditas eksternal. Kondisi ini dihasilkan dari konsolidasi kebijakan fiskal yang telah dilakukan, penentuan anggaran yang baik serta reformasi dalam sektor perbankan yang dikombinasikan dengan kondisi perekonomian yang tidak rentan terhadap perubahan struktur ekonomi dan respon kebijakan yang sesuai dengan guncangan-guncangan ekonomi yang terjadi. Kemudian, pada tanggal 12 Maret 2010, S&P menaikkan peringkat kredit Indonesia dari BB- menjadi BB dengan angka harapan yang positif dengan melihat bahwa meski terdapat banyak tekanan-tekanan politik dan administratif yang dihadapi Indonesia namun gangguan tersebut hanya bersifat temporer dan tidak berpengaruh terhadap implementasi kebijakan fiskal, administratif dan agenda reformasi struktural.

4.4.3. Analisa Pilihan Rasional dalam Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia

Dalam menganalisa pilihan-pilihan alternatif dalam merestrukturisasi utang luar negeri Indonesia secara bilateral, maka akan digunakan dua indikator utama restrukturisasi utang luar negeri, yakni dengan melihat seberapa besar utang yang bisa diringankan serta bagaimana pengaruhnya terhadap peringkat utang Indonesia.

Pengurangan beban utang luar negeri yang paling besar dapat berasal dari penghapusan utang karena kebijakan ini akan menghilangkan kewajiban membayar sama sekali secara permanen, baik dari segi pokok utang maupun cicilan bunga. Kebijakan ini akan mengangkat beban utang luar negeri dalam jangka panjang.

Kontribusi pengurangan beban utang luar negeri yang juga cukup membantu, meskipun tidak banyak, adalah pengalihan utang. Meski hanya membayar sebagian dari nilai utang, tapi dana yang dikeluarkan tersebut digunakan untuk melakukan pembiayaan proyek bagi negara sehingga sumber daya yang dikeluarkan dapat dipakai kembali untuk kepentingan masyarakat. Pengalihan utang dilakukan dengan menggunakan mata uang lokal dan digunakan secara domestik sehingga sumber daya yang ada tetap berada di dalam negeri.

Pengalihan utang memiliki prospek yang bagus, namun harus disadari bahwa pada saat ini baru bisa dilaksanakan dalam kuantitas yang kecil.

Terakhir, pengurangan beban utang luar negeri yang paling lemah adalah penjadwalan kembali atau penundaan pembayaran utang. Karena sifatnya sementara, opsi ini hanyalah memindahkan waktu pembayaran dimasa yang akan datang. Dengan kata lain tidak ada pengurangan kuantitas utang sama sekali. Opsi ini dapat menjadi pilihan jika terjadi *force majeure*, seperti bencana alam yang datangnya tiba-tiba, tidak dapat diprediksi, dan berada diluar kapasitas nasional untuk menanganinya. Namun untuk keadaan normal, penjadwalan ulang atau penundaan pembayaran utang seharusnya tidak menjadi opsi utama dalam strategi restrukturisasi utang.

Jika melihat peringkat utang, hanya kebijakan pengalihan utang yang berpengaruh positif terhadap naiknya peringkat utang. Dengan kata lain, kebijakan ini dianggap membantu memperbaiki performa ekonomi Indonesia, karena sebagai negara debitor kewajiban untuk membayar utang telah terpenuhi, beban utang yang berkurang meringankan neraca pembayaran secara permanen dan memperbaiki alokasi anggaran. Karena utang dibayar tepat waktu dan pelaksanaan proyek mengindikasikan meningkatnya kapasitas nasional, hal ini dapat meningkatkan kepercayaan investor maupun kreditor dan menjamin ketersediaan utang di masa depan dan menarik investasi; dua hal yang dapat memperkuat kondisi ekonomi Indonesia.

Disisi lain, moratorium mengindikasikan melemahnya kemampuan membayar utang tepat waktu sehingga permintaan moratorium dapat mengganggu tingkat kepercayaan kreditor, menambah biaya utang dan memberikan efek detrimental bagi sustainabilitas ketersediaan pinjaman di masa mendatang. Penghapusan utang justru memberikan efek yang jauh lebih buruk lagi karena dengan mendeklarasikan kebangkrutan agar mendapatkan pengampunan utang, hal ini berpengaruh sangat buruk bagi kondisi ekonomi jangka panjang karena menempatkan Indonesia sejajar dengan ngara-negara miskin yang tidak memiliki prospek investasi dan pembangunan ekonomi yang maju.

Jika melihat analisa diatas, pengalihan utang adalah opsi yang paling mungkin diambil pemerintah karena secara riil memberikan pengurangan terhadap

beban utang luar negeri, dan membantu mempertahankan (atau memperbaiki) peringkat utang yang mengindikasikan performa ekonomi yang positif. Moratorium adalah opsi yang hanya dapat membantu meringankan beban utang dalam jangka pendek karena bersifat “memindahkan” dan “menunda” beban utang yang harus dibayar, namun berpengaruh negatif terhadap peringkat utang karena permintaan penjadwalan ulang pembayaran mengindikasikan lemahnya kapabilitas debitor.

Penghapusan utang adalah opsi yang paling membantu meringankan beban utang tapi juga merupakan opsi yang paling berat untuk dilakukan. Dengan mendeklarasikan kebangkrutan akan mengorbankan upaya perbaikan ekonomi dan akan meruntuhkan citra Indonesia di mata dunia internasional, serta kontraproduktif terhadap upaya-upaya peningkatan kapasitas nasional. Dampak negatif yang dirasakan tidak hanya berupa kelemahan ekonomi, namun juga akan berpengaruh di sektor politik dalam jangka panjang.

Penjadwalan utang pun hanya menggeser beban utang ke belakang. Secara sederhana, penjadwalan utang tidak akan mendatangkan keuntungan apa-apa, justru dengan penjadwalan kembali masa jatuh tempo, beban bunga yang harus dibayarkan akan semakin besar, sehingga akan semakin menyulitkan beban APBN di masa depan. Indonesia pun tidak ingin tingkat kelayakan kredit rusak karena pemberian moratorium. Dalam situasi normal, ancaman bagi suatu negara yang mengajukan moratorium utang luar negeri (kehendak debitor), maka secara tidak langsung mengatakan bahwa negara tersebut tidak mampu membayar utang tepat waktu, tidak bertanggung jawab atau memiliki tingkat manajemen utang yang buruk. Citra yang dibentuk dari negara yang gagal membayar utang adalah bahwa negara itu tidak bisa dipercaya lagi untuk dipinjami utang karena *track record* utangnya terdahulu. Dengan demikian, rating negara tersebut akan turun. Hal tersebut bisa juga terjadi pada Indonesia jika Indonesia meminta moratorium yang akan berakibat pada kecilnya peluang Indonesia untuk kembali mendapatkan utang luar negeri, karena bagaimanapun juga utang luar negeri tetap diperlukan untuk pembangunan. Selain itu, kepercayaan investor juga akan turun sehingga ditakutkan investasi akan dipindahkan dari Indonesia ke negara lain yang lebih baik peringkat kreditnya.

Kesimpulan:

Meskipun jika berhasil dinegosiasikan opsi penghapusan utang akan mengurangi jumlah beban utang luar negeri secara signifikan, namun opsi ini tidak mungkin dilakukan karena beratnya syarat yang diajukan dan akan mengkompromi peringkat utang Indonesia. Hal ini dapat meruntuhkan kepercayaan dunia internasional dan investor asing yang berakibat pada buruknya kondisi ekonomi di masa yang akan datang.

Disisi lain, opsi penjadwalan ulang dan penundaan utang tidak akan mengurangi jumlah beban utang luar negeri karena sifatnya hanya mengubah waktu dan periode pembayaran, hanya membantu secara temporer, dan malah menambah beban utang di masa yang akan datang. Permohonan penjadwalan ulang dan penundaan utang pun cenderung berpengaruh negatif terhadap peringkat utang karena kredibilitas negara debitor dalam hal kapasitas pembayaran utang akan dipertanyakan.

Opsi pengalihan utang muncul sebagai alternatif yang paling mungkin dilakukan. Meskipun dari segi kuantitas utang yang dihapuskan relatif kecil, tapi keberhasilan pengalihan utang akan membuka peluang bagi proyek pengalihan utang lanjutan. Selain itu, anggaran pembiayaan negara akan dimanfaatkan sepenuhnya untuk memperbaiki masalah domestik yang membantu pembangunan dengan menggunakan mata uang lokal. Keberhasilan pengalihan utang pun berkorelasi positif dengan peringkat utang karena menandakan kapasitas negara debitor untuk dapat melunasi utangnya dengan memaksimalkan potensi yang dimilikinya sehingga mampu meningkatkan investor asing maupun kepercayaan kreditor demi menjaga kelangsungan ketersediaan pinjaman dimasa mendatang.

BAB 5

KESIMPULAN

Krisis ekonomi yang menyebabkan keterpurukan moneter pada tahun 1998, bencana tsunami yang membuat penyesuaian besar-besaran pada anggaran belanja negara, serta berbagai perubahan struktur ekonomi akhirnya menyebabkan kebutuhan akan pinjaman luar negeri semakin meningkat. Jika melihat neraca pembayaran Indonesia yang menganggarkan pembayaran utang dalam presentase yang sangat besar, dan mengesampingkan alokasi dana bagi sektor-sektor primer seperti pendidikan dan kesehatan; hal tersebut mengindikasikan beban utang luar negeri perlu mendapatkan perhatian khusus karena berpotensi menimbulkan dampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, patutlah dicari suatu alternatif dalam proses restrukturisasi utang luar negeri Indonesia.

Muncullah beberapa opsi untuk melakukan restrukturisasi utang luar negeri Indonesia, hingga akhirnya mengerucut menjadi tiga alternatif pilihan, yakni penghapusan utang, penjadwalan ulang/penundaan utang serta pengalihan utang. Ketika Indonesia akhirnya menerima tawaran pengalihan utang dari Jerman, khususnya pengalihan utang dalam bidang lingkungan pada tahun 2006 silam, hal ini banyak dipertanyakan karena selama ini mekanisme *debt swap* adalah sebuah anomali dalam sejarah restrukturisasi utang luar negeri Indonesia, dengan melihat dua tren: Pertama, Indonesia selalu berusaha menghindari mekanisme keringanan utang dalam bentuk apapun yang ditawarkan; dan kedua, jumlah utang yang dialihkan melalui program *debt swap* ini relatif kecil jika dibandingkan dengan total keseluruhan utang Indonesia. Oleh karena itu skripsi ini berusaha menjawab pertanyaan mengapa Indonesia menerima tawaran pengalihan utang, khususnya dalam bidang lingkungan, yang ditawarkan Jerman pada tahun 2006. Untuk menjawab pertanyaan tersebut diperlukan analisa mengenai faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan kebijakan tersebut.

Dalam menghadapi peningkatan beban utang luar negeri, Indonesia telah melakukan beberapa inisiatif dalam upaya meringankan beban swasta. Akan

tetapi, mengingat bahwa beban utang yang berbentuk utang publik (khususnya ODA) juga besar, maka perlu diupayakan mekanisme restrukturisasi utang untuk menanggulangi hal tersebut. Dengan melihat mekanisme, visibilitas, prasyarat dan kelebihan pengalihan utang, Indonesia kemudian mengimplementasikannya dalam kerangka kebijakan ekonomi. Opsi pengalihan utang yang dilihat cukup prospektif membuat Indonesia mengadakan kesepakatan dengan beberapa negara seperti Italia, Amerika Serikat dan Jerman untuk menegosiasikan upaya keringanan utang melalui *debt swap*. Dari segi kuantitas utang yang berhasil dikurangi, pengalihan utang dengan Jerman merupakan perjanjian yang paling signifikan. Apalagi dengan fakta bahwa perjanjian pengalihan utang ini telah dilakukan hingga lima tahap dan meliputi sektor-sektor primer dan strategis, yakni sektor pendidikan, lingkungan, infrastruktur, dan kesehatan. Pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang disepakati Jerman dan Indonesia adalah salah satu yang terbesar dan berhasil menghapuskan 50 juta Euro utang Indonesia. Hal ini dilakukan Indonesia dengan melaksanakan proyek lingkungan senilai 25 juta Euro yang terdiri dari upaya peningkatan kawasan konservasi taman nasional serta upaya minimalisasi limbah dari kegiatan usaha kecil dan menengah.

Bagian pembahasan dari skripsi ini telah melihat dua faktor utama yang dianggap menjadi dasar pertimbangan pemerintah Indonesia untuk menerima tawaran pengalihan utang yang ditawarkan oleh Jerman. Faktor-faktor tersebut yaitu, *pertama*, ketiadaan mekanisme multilateral dan rezim utang internasional, serta *kedua*, negosiasi bilateral yang dilakukan oleh Indonesia dan Jerman, dengan menggunakan indikator makro ekonomi yang ditunjukkan dengan pengurangan beban utang luar negeri dan perubahan peringkat utang. Keberadaan kedua faktor tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain sebagai faktor-faktor penting yang menentukan kebijakan Indonesia dalam merespon tawaran yang diberikan Jerman. Keduanya harus ada dan saling melengkapi dalam mendorong keluarnya kebijakan tersebut.

Seperti telah dipaparkan dalam bab III, proses negosiasi utang luar negeri Indonesia di forum internasional kerap kali tidak berhasil, atau hanya menghasilkan dampak yang kurang signifikan. Hal ini terjadi karena tidak tersedianya suatu mekanisme multilateral yang khusus mewadahi negosiasi utang

luar negeri agar perbedaan kepentingan yang mendasar antara kreditor dan debitor dapat dijumpai secara lebih luas, baik dalam bentuk dialog maupun pembentukan rezim, yang tidak cukup jika dilakukan secara bilateral ataupun regional. Mekanisme ini diperlukan untuk memastikan bahwa proses negosiasi berlangsung adil dimana kedua pihak berdiri dalam posisi yang seimbang, karena di dalam status quo, struktur inti para kreditor dalam Bank Dunia, IMF, maupun Paris Club didominasi oleh negara-negara maju sehingga sulit untuk melakukan advokasi kepentingan atau negosiasi utang. Jika pun terdapat negosiasi, maka hal tersebut hanya menyangkut utang baru dan bukan upaya meringankan beban utang luar negeri yang dihadapi. Oleh karena itulah forum bilateral dinilai lebih sesuai mengingat keterbatasan kapasitas Indonesia jika harus melobi seluruh pihak dalam lembaga kreditor atau donor multilateral yang sangat banyak. Hubungan bilateral menghilangkan tekanan yang biasanya dihadapi Indonesia akibat posisi tawar yang rendah dalam forum multilateral serta memudahkan proses negosiasi dengan kreditor karena persyaratan bunga dan persyaratan lainnya relatif lebih mudah dinegosiasikan dan dapat mengoptimalkan berbagai sektor.

Dalam menentukan alternatif mana yang paling mungkin dan menguntungkan untuk dilakukan, aturan dan prinsip yang terdapat dalam institusi utang internasional menentukan opsi mana yang paling mungkin untuk dilakukan berdasarkan kerangka kategorisasi utang yang mengikat Indonesia. Dalam hal perlakuan utang Indonesia juga terdapat syarat pembayaran, dimana Indonesia masuk dalam skema negara berkembang (menurut syarat Houston) yang menjustifikasi perlakuan kreditor untuk menawarkan pengalihan utang kepada Indonesia karena Indonesia secara formal tidak digolongkan atau dianggap sebagai negara LCD (*Less Developed Country*) ataupun negara miskin. Peningkatan performa ekonomi Indonesia belakangan pun menyebabkan Indonesia tidak layak dimasukkan dalam HIPC *initiatives*. Sebagai konsekuensi status tersebut, Jerman hanya menawarkan pengurangan utang dalam bentuk pengalihan utang (*debt swap*) karena status yang disandang Indonesia tidak memungkinkan bentuk pengurangan utang secara langsung, penghapusan utang, maupun pengampunan utang.

Tidak hanya dalam konteks Paris Club, rezim utang yang mengikat Indonesia dalam Bank Dunia dan IMF juga menempatkan Indonesia dalam kategori yang tidak layak mendapatkan penghapusan utang karena status Indonesia sebagai *blend country*-membuktikan bahwa *creditworthiness* Indonesia cukup rendah, tapi dengan jumlah penduduk dan sumber daya alam yang besar Indonesia masih dianggap layak mendapatkan pinjaman dan menghindarkan Indonesia dari status negara miskin. Hal ini berarti meskipun Indonesia tidak layak mendapatkan penghapusan utang, namun Indonesia masih layak untuk mendapatkan pengalihan utang.

Dari kecenderungan berbagai kondisi dalam institusi utang tersebut dapat diambil kesimpulan yaitu: *Pertama*, rezim utang yang sangat ketat membuat Indonesia sulit berimprovisasi dalam melakukan negosiasi di forum multilateral untuk dapat menghapuskan seluruh utangnya. Mekanisme sejenis Paris Club hanya 'membantu' melakukan penjadwalan kembali utang-utang Indonesia dalam kondisi tertentu yang tidak membantu banyak pengurangan utang dalam nilai utang saat ini. Perjanjian ini hanya meringankan masalah likuiditas dalam jangka pendek dan penundaan pembayaran justru meningkatkan beban pembayaran utang di masa depan.

Selanjutnya, untuk menganalisa pilihan-pilihan mana yang paling menguntungkan, akan digunakan dua indikator makroekonomi restrukturisasi utang luar negeri, yakni dengan melihat seberapa besar kuantitas utang yang bisa diringkankan sebagai indikator jangka pendek dan bagaimana pengaruhnya terhadap peringkat utang Indonesia sebagai indikator jangka panjang.

Pengurangan kuantitas beban utang luar negeri yang paling besar berasal dari penghapusan utang karena kebijakan ini akan menghilangkan kewajiban membayar sama sekali secara permanen baik utang pokok maupun cicilan utang. Pengurangan kuantitas beban utang luar negeri yang berasal dari pengalihan utang cukup membantu, meskipun tidak banyak. Karena proses ini mewajibkan pembayaran sebagian dari nilai utang, namun karena dana yang dikeluarkan tersebut digunakan untuk melakukan pembiayaan proyek bagi negara sehingga sumber daya yang dikeluarkan dapat dipakai kembali untuk kepentingan masyarakat dan pembayarannya menggunakan mata uang lokal maka mekanisme

ini cenderung tidak memberatkan. Namun demikian, pengalihan utang memiliki prospek yang bagus, namun pada saat ini baru bisa dilaksanakan dalam kuantitas yang kecil.

Terakhir, pengurangan beban utang luar negeri yang paling tidak signifikan dari segi kuantitas adalah penjadwalan kembali atau penundaan pembayaran utang. Karena sifatnya sementara, opsi ini hanyalah memindahkan waktu pembayaran dimasa yang akan datang, dengan kata lain tidak ada pengurangan kuantitas utang sama sekali. Opsi ini dapat menjadi pilihan jika terjadi *force majeure*, seperti bencana alam yang datangnya tiba-tiba, tidak dapat diprediksi, dan berada diluar kapasitas nasional untuk menanganinya. Namun untuk keadaan normal, penjadwalan ulang atau penundaan pembayaran utang bukanlah opsi utama dalam strategi restrukturisasi utang.

Jika melihat indikator jangka panjang yang diproyeksikan dalam peringkat utang, hanya kebijakan pengalihan utang yang berpengaruh positif terhadap naiknya peringkat utang. Dengan kata lain, kebijakan ini dianggap membantu memperbaiki performa ekonomi Indonesia, karena sebagai negara debitor kewajiban untuk membayar utang telah terpenuhi, beban utang yang berkurang meringankan neraca pembayaran secara permanen, dan tingkat kepercayaan investor maupun kreditor semakin tinggi karena kredibilitas debitor dalam menuntaskan utang terjamin.

Hal ini berbeda dengan penjadwalan utang atau moratorium yang mengindikasikan melemahnya kemampuan membayar utang tepat waktu sehingga permintaan moratorium dapat mengganggu tingkat kepercayaan kreditor, menambah biaya utang dan memberikan efek detrimental bagi sustainabilitas ketersediaan pinjaman di masa mendatang.

Akan tetapi, penghapusan utang memberikan efek yang jauh lebih buruk lagi bagi peringkat utang maupun kondisi ekonomi makro dalam jangka panjang. Dengan mendeklarasikan kebangkrutan dan mengakui bahwa Indonesia masuk dalam golongan negara miskin sebagai syarat mendapatkan pengampunan utang, hal ini berpengaruh sangat buruk bagi kondisi ekonomi jangka panjang karena menempatkan Indonesia sejajar dengan negara-negara miskin yang tidak memiliki prospek investasi dan pembangunan ekonomi yang maju. Akibatnya,

sustainability utang Indonesia terganggu karena kreditor akan enggan memberikan pinjaman. Investor pun akan melihat bahwa potensi ekonomi sangat rendah sehingga investasi menurun.

Oleh karena itu, pengalihan utang adalah opsi yang paling mungkin diambil pemerintah karena secara riil memberikan pengurangan terhadap beban utang luar negeri, dan membantu mempertahankan (atau memperbaiki) peringkat utang yang mengindikasikan performa ekonomi yang positif. Moratorium adalah opsi yang dapat membantu meringankan beban utang dalam jangka pendek karena bersifat “memindahkan” beban utang yang harus dibayar, namun berpengaruh negatif terhadap peringkat utang karena permintaan penjadwalan ulang pembayaran mengindikasikan lemahnya kapabilitas debitor. Penghapusan utang adalah opsi yang paling membantu meringankan beban utang tapi juga merupakan opsi yang paling berat untuk dilakukan. Dengan mendeklarasikan kebangkrutan akan mengorbankan upaya perbaikan ekonomi dan akan meruntuhkan citra Indonesia di mata dunia internasional, dimana dampak yang dirasakan tidak hanya berupa kelemahan ekonomi, namun juga akan berpengaruh di sektor politik dalam jangka panjang.

Paparan di atas kembali menunjukkan terbuktinya hipotesis penelitian ini yang menyebutkan bahwa prinsip dan aturan dalam pengalihan utang di bidang lingkungan yang dilakukan melalui negosiasi bilateral adalah opsi yang paling sesuai untuk dilakukan dibandingkan dengan opsi *debt cancellation* dan *debt rescheduling*. Selain itu, pengalihan utang dalam bidang lingkungan yang mampu mengurangi jumlah beban utang luar negeri dan tidak berpengaruh negatif terhadap peringkat utang adalah pilihan yang paling strategis bagi Indonesia dibandingkan dengan opsi *debt cancellation* dan *debt rescheduling*. Sesuai analisa *cost and benefit*, opsi pengalihan utang adalah pilihan yang paling menguntungkan dengan konsekuensi kerugian/pengorbanan yang paling minimal sehingga secara rasional paling mungkin untuk dilakukan.

Untuk ringkasan perbandingan diantara ketiga opsi tersebut, lihat tabel 5.1

Tabel 5.1
Perbandingan Pilihan Rasional Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia

Indikator	<i>Debt Forgiveness</i>	<i>Debt Reschedulling</i>	<i>Debt-for-Nature Swap</i>
Syarat	1. Pengakuan rezim Soeharto adalah rezim despotis 2. Pengakuan Indonesia adalah negara miskin dan bangkrut (tidak mampu membayar utang)	Masuk ke dalam <i>Structural Adjustment program</i> IMF dan/atau sedang terkena Bencana Alam masif	Melaksanakan proyek senilai 50% dari jumlah utang yang dikonversi
Jumlah Utang yang diringkankan	150 Milyar USD	-	50 juta euro
Jangka waktu	Penghapusan permanen	Penundaan sementara (beberapa bulan/tahun)	Penghapusan permanen
Dampaknya bagi Peringkat Utang, Citra, dan Kepercayaan	Peringkat utang menurun drastis, kepercayaan investor dan kreditor berkurang secara signifikan.	Peringkat utang menurun, kepercayaan investor dan kreditor menurun.	Tetap, bahkan meningkat jika berhasil melakukan proyek dengan baik. Kepercayaan investor dan debitor tetap.
Dampak bagi ekonomi	1. Mengurangi beban APBN secara signifikan 2. Kemungkinan mendapat utang baru sangat rendah.	1. Mengalokasikan dana APBN untuk sektor lain dalam jangka waktu tertentu 2. Kemungkinan mendapat utang baru mengecil.	1. Mengurangi beban APBN dan mengalokasikannya untuk pembangunan di dalam negeri. 2. Kemungkinan mendapat utang baru tetap tinggi.
Dampak bagi sektor lain	-	-	Meningkatkan kondisi lingkungan
Visibilitas	Sangat kecil	Medium	Memungkinkan

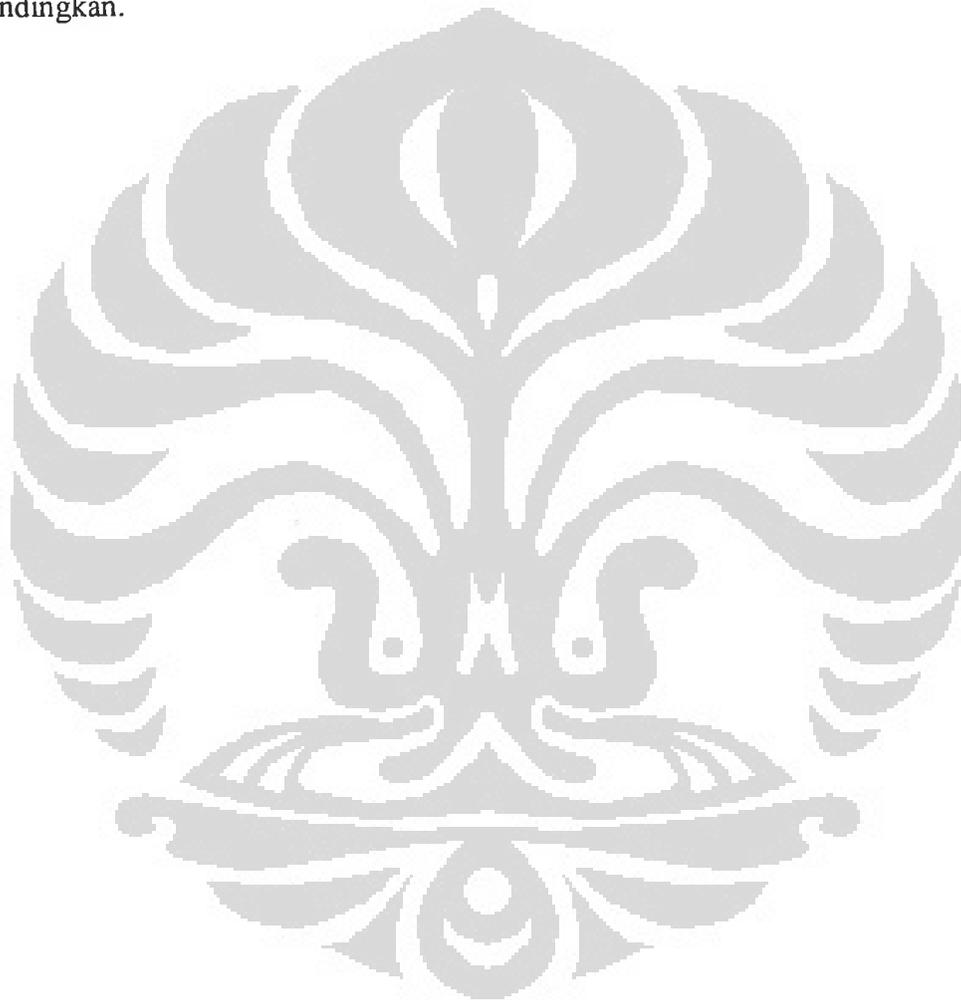
Dengan melihat rasionalisasi dari komparasi tersebut, jelas bahwa pengalihan adalah alternatif restrukturisasi utang yang menguntungkan bagi Indonesia. Akan tetapi, harus disadari pula bahwa presentase penghapusan utang melalui pelaksanaan pengalihan utang ini masih sangat kecil jika dibandingkan dengan total beban utang luar negeri Indonesia yang masih tersisa (baru mencapai 0,04%). Fakta ini memperlihatkan bahwa meskipun pengalihan utang potensial

sebagai alternatif pengurangan utang, namun mekanisme ini bukanlah opsi utama yang kemudian bisa memberikan terobosan besar terhadap masalah utang luar negeri Indonesia. Oleh karenanya, dalam penelitian selanjutnya, dapat dicari alternatif lain yang mampu memaksimalkan upaya-upaya negosiasi utang untuk meringankan beban utang secara lebih signifikan.

Posisi Indonesia sebagai sebuah negara berkembang sulit untuk melakukan pembangunan tanpa dukungan pinjaman luar negeri. Dalam hal ini, kesulitan tersebut dibantu oleh negara kreditor maju seperti Jerman yang berperan meminjamkan dana untuk melakukan pembangunan melalui pemberian utang bilateral dalam bentuk ODA. Hubungan timbal balik kemudian terjadi dengan dasar saling menguntungkan dalam rangka memaksimalkan kepentingan nasional. Bagi Indonesia, utang luar negeri dapat membantu pembangunan ekonomi dan menjamin keamanan anggaran, sedangkan bagi Jerman, Indonesia adalah negara partner dan *market* yang potensial sehingga perbaikan ekonominya juga terkait kepentingan ekonomi Jerman. Namun demikian, analisa dalam skripsi ini memperlihatkan bahwa faktor yang menentukan kebijakan Indonesia dalam menerima pengalihan utang dari Jerman terbatas dari faktor eksternal yang melihat peranan dari institusi-institusi utang internasional dan prinsip-prinsip di dalamnya. Penelitian selanjutnya dapat menggali lebih dalam rasionalitas Indonesia dalam melihat isu ini dari sisi domestik dengan melihat aktor-aktor yang bermain dalam ranah politik dan birokrasi pemerintah. Dapat pula dianalisa dan dikaji secara lebih mendalam mengapa restrukturisasi utang dibutuhkan dan restrukturisasi dalam bentuk apa yang ideal bagi struktur utang luar negeri Indonesia.

Pada akhirnya, dalam kaitannya dengan ilmu hubungan internasional, penelitian yang dilakukan dalam skripsi ini telah memperlihatkan bahwa absennya suatu mekanisme multilateral yang sesuai dan ketiadaan resim internasional terkait utang telah menghambat proses negosiasi kepentingan Indonesia. Dengan kata lain, rezim adalah elemen penting yang dapat membantu memaksimalkan kepentingan nasional suatu negara dan oleh karenanya penting untuk membentuk kerjasama dengan berdasarkan prinsip dan aturan dan disepakati bersama oleh semua pihak. Diharapkan pula bahwa penelitian ini juga membantu memberikan

sumbangsih dalam membuktikan bahwa walaupun terkait dengan kepentingan nasional dalam bidang ekonomi, pada dasarnya utang luar negeri adalah elemen kebijakan yang bisa dinegosiasikan. Jika ditelaah dengan menggunakan pola pikir realis, meskipun utang atau bantuan luar negeri diberikan dengan tujuan untuk memaksimalkan kepentingan nasional, namun terlihat bahwa isu utang luar negeri dalam kerangka ekonomi politik internasional masuk dalam ranah *low politics* yang tidak wajib mutlak bagi suatu negara, melainkan sebuah elemen yang dapat dirundingkan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- ____, *Creating Alternatives for Indonesia*, 2002. INFID: Jakarta.
- A. Christine dan Bogdanowicz-Bindert, 1989 *Solving the Debt Crisis, Strategies and Controversies by Key Stakeholders*, NY: Harper and Row.
- Adams Patricia, 2002. *Odious Debt [Utang Najis], Obral Utang, Korupsi dan Kerusakan Lingkungan di Dunia*, INFID: Jakarta.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision : Expliaining the Cuban Missile Crisis* Boston : Little, Brown Company.
- Balaam, David N. dan Michael Vaseth, *Introduction to International Political Economy*.
- Baswir, Revrison. 2003. *Di Bawah Ancaman IMF*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Brand, Dieter. 1999. *Development and Cooperation*. 1999
- Budiman, Arief, et. al, Ed., 1999. *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Monash: Monash Asia Institute
- Buku Saku Perkembangan Utang Negara Edisi Januari 2010, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia*
- Camdessus, Michael. 1994. *Default & Rescheduling, Corporate and Sovereign Borrowers in Difficulty*. Great Britain: Pitman Press, 1994.
- Creswell, John W. 1994 *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, California: SAGE Publications, Inc.
- Djafar, Zainuddin. 2006., *Rethinking the Indonesian Crisis*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Djalal, Dino Patti, 2008. *Harus Bisa! Seni Memimpin a la SBY*. Jakarta: Globe Media Group.
- Djamin, Zulkarnain. 1995. *Sumber Luar Negeri Bagi pembangunan Indonesia, Sejak IGGI hingga CGI serta Permasalahannya*, Jakarta: UIP.
- Dolman, Antony J. 1981. *Resources, Regimes, World Order*, NY: Fergamon Press Office
- Dougherty, James E. dan Robert L. Pfaltzgraff, Jr., 1997. *Contending Theories of International Relations* (4th ed.), New York: Longman.
- Frankel, Joseph. 1988. *International Relations In A Changing World, New Edition* Oxford: Oxford University Press
- Hadi, Syamsul, dkk., 2006. *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*. Jakarta: Granit.
- Hadi, Syamsul dkk., 2007. *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*. Jakarta: Marjin Kiri.

- Hadar, Ivan A., 2004. *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama
- Harinowo, Cyrillus. 2004. *IMF: Penanganan Krisis dan Indonesia Pasca-IMF* Jakarta: Gramedia
- Holsti, K. J. 1989.. *International Politics: A Framework for Analysis, 5th Edition* New Jersey: Prentice Hall
- Jemadu, Aleksius. 2008. *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, Bandung: Graha Ilmu
- Kingsbury, Damien. 2002. *The Politics of Indonesia*, 2nd edition. Oxford University Press.
- Moleong, Dr. Lexy J., M. A. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif, 17th ed.*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Moran, R. T. dan W. G. Stripp. 1991. *Dynamics of Successful International Business Negotiations*. Houston, TX: Gulf Publishing.
- Patton, C., dan D. Sawicki, 2002. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* Englewood Cliffs.
- Prasetyantono, Tony. 2005. *Rambu-rambu yang Diabaikan*. Jakarta: Kompas, 2005.
- Sack, Alexander N. 1927. "Les Effets des Transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières".
- Schwarz, Adam dan Jonathan Paris, Ed., 1999. *The Politics of Post-Soeharto Indonesia*. New York: Council on Foreign Relations.
- Scott, John. 2000. *Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*, Sage Publications
- Stiglitz, Joseph, 2002. *Globalization and Its Discontent*. New York: W. W. Norton Company.
- Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis. 2010. *Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*. Jakarta: Sistem Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia
- Tim Peneliti IDEA, 2000. *Nestapa Pembangunan Sosial: Studi Atas Dampak Beban Utang Terhadap Pembangunan Pendidikan Dan Kesehatan*, Yogyakarta: Yayasan Litera Indonesia.
- Weinstein. Franklin B. 1976. *Indonesia Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*. London: Cornell University Press.

Jurnal

- King, Jeff A., 2007, Odious Debt: The Terms of the Debate, *The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 32 (2007), 605.

- Moye, Melisa, 2000. "Overview of Debt Conversion", *Debt relief International*, Agustus 2000
- Mutume, Gumisai, 2005. "New Urgency for Cancelling Africa's Debt" *Africa Renewal*, Vol.19 #1 (April 2005)
- Ndikumana, Léonce and James K. Boyce. 1998. "Congo's odious debt: External borrowing and capital flight in Zaire," *Development and Change*, 29(2).
- Radhi, Fahmy, 2009. "Beban Utang Luar Negeri dalam Perekonomian Indonesia," *Indonesia Review*, Vol. 215, Maret 2009
- Ubur, Hubertus. 2005. "Masalah trafficking anak untuk menjadi pekerja rumah tangga: penjelasan teori fungsionalis dan teori pilihan rasional," *atma nan jaya*, tahun XX no.2 juli-des
- Sowards, Stacey, "The International Monetary Fund and Implications of the 1997-1998 Negotiations with Indonesia", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI, 1998 no. 3
- Visser, Dana R., Guillermo A. Mendoza. 1994. "Debt-for-Nature Swaps in Latin America." *Journal of Forestry* 92(6)
- ___, Innovative Development Approach. 1991 "Recycling Old Debt for New Ventures: Dent for Nature and Debt-for-Development Swaps". No 4 Januari 1991
- ___, Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Pernah Terjadi di Indonesia selama Orde Baru, *Jurnal HAM: Vol 3*, Komnas HAM: Jakarta, 2005.

Skripsi

- Murti, Gita Loka. 2002. *Penawaran Pengalihan Utang Indonesia oleh Jerman pada tahun 2000*. (Skripsi Mahasiswa S1 Reguler Departemen Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia, 2002)

Dokumen

- Federal ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)* "establishment of priorities in development cooperation" 16 juni 2000
- "Indonesia at Glance" dan "Indonesia Data Profile", Bank Dunia 2001
- "IDA eligibility, Terms and Graduation Policies" *International Development Association*, Januari 2001
- OECD, *Pre-feasibility Analysis, Project Pipelines and Institutional Support for Debt-For-Environment Swap in the Kyrgyz Republic*, OECD (2005), Paris.
- Peraturan Menteri kehutanan republic Indonesia Nomor : P.8/Menhut-II/2010 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan Tahun 2010-2014

Makalah

Aditjondro, George Junus, *Sailing over Troubled Waters: A Case Study of Odious Debt, involving a German Company and its Indonesian Cronies*, Working Paper No. 1 INFID, 2007.

Ginting, Longgena, *Debt-for-Nature-swaps: Konservasi Utang untuk pembiayaan Konservasi: Siapa Sesungguhnya yang Diuntungkan? Policy Paper*. WALHI, 2000 INFID Background Paper, Respons to the CGI meeting, October 17-18 in Tokyo, Japan

Koopmann, George. 2002. *German Foreign Economic Policy in the Age of Globalisation*. HWWA-Diskussionspapier. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung: Hamburg
Laporan Eurodad, Towards a sustainable debt workout for Indonesia. Eurodad (European Network on Debt and Development): Belgium. April 2002.

Laporan lokakarya tentang Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana Debt-For-Nature Swaps untuk Pengurangan Beban Utang Negara, Jakarta, 17 Desember 1998.

Mohua Mukherjee, "How Can Debt Swaps Be Used for Development?", *World Bank Working Paper*, April 1992.

Nasution, Anwar. 2002. *Makalah Pendanaan bagi Pembangunan*, Ditjen HELN-Deplu: Jakarta.

Surat Kabar/Majalah

Hadar, Ivan A. 2005. *CGI dan Utang Kita*, dalam Kompas, edisi 20 Januari 2005.

Husodo, Siswono Yudo. *Tsunami dan Utang Negara* terbit dalam Kompas, edisi 5 Februari 2005,

Kertawacana, Sulistiono, "Penghapusan Utang Indonesia" dalam *suara Karya* edisi 25 Juli 2005

Mudjito AK, "Pertaruhan Debt Swap untuk Pendidikan," dalam *Suara Karya*. Edisi 18 April 2006

Samhadi, Sri Hartati. 2009. "Perlu Keberanian Memutus Ketergantungan Utang", *Kompas*, Jumat, 3 Juli 2009

Yudhistira, Aria dan Muhammad Ma`ruf, "RI Kaji Model Filipina" dalam *Seputar Indonesia* edisi 26 Januari 2007

—, "Bappenas: Perlu forum kreditor baru" dalam *Bisnis Indonesia*, edisi 31 Januari 2007

—, "Dua Tahun Terakhir Pembatalan Dana Pinjaman Luar Negeri Dua Kali", *Business News*, 24 Juli 2000

- , “Indonesia Sulit Peroleh Penghapusan Utang”, dalam *Suara Merdeka*, edisi 6 Januari 2005.
- , “Penjadualan Untung Buat Kreditor”, *Gatra*, 20 April 2002
- , “Sidang Paris Club II: Utang 5,7 Milyar Dolar AS Dijadualkan Kembali”, *Kompas*, 14 April 2000

Presentasi

Kusumaningtuti, S.S, *Menjawab Tantangan Implementasi Debt Swap Utang Luar Negeri Pemerintah*, Presentation Material, Bank Indonesia, 2004.

Wawancara

Wawancara dengan Ben Perkasa Drajat, staf Kementerian Luar negeri pada Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri, pada tanggal 9 september 2010

Wawancara dengan Donatus K. Marut, Direktur Eksekutif INFID (International NGO Forum on Indonesian Development) pada hari Rabu, tanggal 12 Mei 2010.

Siaran Pers

Press Release Kementerian Lingkungan Hidup dan Direktur Utama PT. Bank Syariah Mandiri pada Penandatanganan Perjanjian Kerjasama Antara Kementerian Negara Lingkungan Hidup dengan Perseroan Terbatas Bank Syariah Mandiri dalam Penyaluran pembiayaan Program Debt for Nature Swap untuk Investasi Lingkungan Kepada Usaha Mikro dan Kecil, Jakarta, 12 Juli 2007

Siaran Pers (24/PR/II/2005) dari Kedutaan Besar Indonesia, Tokyo, Jepang (9 Maret 2005).

Siaran pers Kedutaan Besar Indonesia (22 Jan 2006), www.indonesian-embassy.de/en/news/2006/220106-swap.htm.

Internet

Adiningsih, Sri. *Masalah Utang Luar Negeri Indonesia dan Solusi penyelesaiannya*, dalam <http://www.cides.or.id>

Bechtolsheim, Matthias von, *Promotion of Developing Countries Debt for Nature Swaps in German Financial Co-operation*, dalam <http://www.cbd.int/doc/external/germany/germany-kfw-en.pdf>

Brand, Ruth dan Jens Marten, *Further than Ever from 0.7%*, dalam

- http://www.socwatch.org.uy/2000/eng/nationalreports/germany_eng.htm
- <http://www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipacbr.htm>
- Jaura, Ramesh, "development-Germany: Government Launch debt Initiative" *Inter Press Service*, 3 Februari 1999, dalam http://www.debtchannel.org/themes/country/country_276_1.shtml
- Kaiser, Jurgen, "Debt management a la Louis XIV-A short Promenade through the Programme and Practice of the Paris Club", dalam http://www.jubilee1000uk.org/analysis/articles/J_Kaiser_paris%20%Club.htm
- Sanuri, "Pinjaman Luar Negeri Pemerintah: (Loan Agreement hingga Restrukturisasi)" diakses dari <http://ptlnkompak.150m.com/Artikel/PINJAMANLUARNEGERI.pdf>
- Wibowo, Arinto Tri dan Agus Dwi Darmawan, "Menkeu: Kalau Perlu Indonesia Tak Usah Utang", dalam <http://bisnis.vivanews.com/news/read/164752-menkeu--kalau-perlu--indonesia-tak-usah-utang>
- ___, Ampas Tahu jadi biogas, dalam http://www.programdns.com/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=19
- ___, BSM Kelola Utang dari Jerman Rp 22 Milyar, dalam harian *Republika*, edisi 14 Desember 2007, dalam http://www.programdns.com/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=18
- ___, Factsheet Down to Earth tentang Lembaga-lembaga Keuangan Internasional Nr 2, Maret 2000: Dana Moneter Internasional (IMF), dalam <http://dte.gn.apc.org/Aif2.htm>
- ___, Kementerian LH Bantu Rp2,3 milyar, dalam Koran *Seputar Indonesia*, edisi Rabu, 16 April 2008, disadur dari http://www.programdns.com/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=20
- ___, "Indonesia: Tsunami Summary", diakses dari http://www.adb.org/media/Articles/2005/6618_tsunami_impact_Indonesia/default.asp?RegistrationID=guest
- ___, "Lokal And Foreign Currency Rating Distinctions." <http://www.standardandpoors.com>
- ___, "Madagascar Receives Some Debt Cancellation" diakses dari www.jubileedebtcampaign.org.uk/Madagascar20receives20some20debt20cancellation+165.twl.htm
- ___, "Paris Club Pastikan Setujui Moratorium Utang Tiga Negara", diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0501/13/utama/1498047.htm>

- ____, "Paris Club Tunda Cicilan Utang Indonesia Satu Tahun", diakses dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2005/03/12/brk,20050312-11.id.html>
- ____, *Rating Definitions*, <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/entity-ratings/en/us/?entityID=271131§orCode=SOV> pada 26 Oktober 2010 pukul 18.30
- ____, *RI-Jerman Sepakati Debt Swap Utang Dengan Program Kesehatan*, edisi 23 juni 2008 diakses dari <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=7&id=1033>
- ____, "The G8 and Debt Cancellation-the facts" diakses dari www.jubiledebtcampaign.org.uk/The20G820and20debt20cancellation209620the20facts+823.twl.htm,
- <http://clubdeparis.org/en/presentation.php?BATCH=BO2WPO2>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation.php?BATCH=B04WPO2#6>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO1>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO4>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO42#6>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO6>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO2WPO3>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP04>,
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP05> ,
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP06> ,
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP047>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO1WPO32>
- <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=BO4WPO32#6>
- <http://www.clubdeparis.org/en/countries.php?IDENTIFIANT=126&POSTION=0&PAY ISO ID=ID&CONTINEN ID=asia pacific en&TYPE TRT=&ANNE=&INDIC E DET>
- <http://www.clubdeparis.org/en/countries.php?IDENTIFIANT=127&POSTION=0&PAY ISO ID=ID&CONTINEN ID=asia pacific en&TYPE TRT=&ANNE=&INDIC E DET>
- <http://www.clubdeparis.org/en/countries.php?CONTINENT ID=&DETAIL DETTE PAGE=6&IDENTIFIANT-127&PAY ISO ID=id&CLAUSE=127 en>

<http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/initiative-ppte/switchLanguage/en>

<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/pr0004.htm>

