

**BAB IV**

**ANALISIS TERHADAP PELAKSANAAN KREDIT EKSPOR**

**DALAM LINGKUNGAN KEMENTERIAN PERTAHANAN**

Penerapan pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan fasilitas kredit ekspor di lingkungan Kementerian Pertahanan perlu dianalisis sehubungan dengan regulasi yang berlaku dalam tata cara penggunaannya.

**4.1. Keterkaitan OECD *guide lines* dengan peraturan pemerintah**

Di dalam OECD *guide lines* menyebutkan bahwa Fasilitas kredit ekspor digunakan untuk mengimpor barang modal serta Fasilitas kredit ekspor tidak dapat diberikan untuk keperluan pengadaan peralatan militer (*military equipment*), untuk itu perlu ada keterkaitan antara OECD *guide lines* dengan peraturan pemerintah.

Berpedoman kepada ketentuan *Organization For Economic Cooperation and Development* (OECD) *Guide Lines* bahwa pinjaman kredit ekspor tidak diperuntukan barang-barang militer dan pertanian, sehingga apabila kebijakan itu diterapkan secara kaku, maka alokasi kredit ekspor tidak dapat digunakan untuk pembiayaan pengadaan barang/jasa di lingkungan Kemhan/TNI. Oleh karena itu maka *OECD Guide Lines* yang diadopsi oleh pemerintah adalah dalam mengatur delapan prinsip penggunaan Kredit Ekspor, yaitu:

a. Fasilitas Kredit Ekspor merupakan kredit yang dijamin (*Guaranted Credit*) baik oleh pemerintah dari negara pemberi Fasilitas Kredit Ekspor atau lembaga kredit ekspor (*credit agency*) yang ditunjuk untuk keperluan tersebut.

b. Fasilitas Kredit Ekspor merupakan *tied-loan* yang bagian terbesar dari pinjaman dipergunakan untuk membeli barang dari negara pemberi Fasilitas Kredit Ekspor.

c. Fasilitas Kredit Ekspor hanya mencakup 85% dari nilai import (*foreign content*), dan oleh karena itu bagian yang tidak disediakan melalui fasilitas kredit ekspor harus disediakan oleh pemerintah Indonesia melalui anggaran masing-masing instansi yang bersangkutan.

d. Fasilitas Kredit Ekspor digunakan untuk mengimpor barang modal.

e. Maksimum pengembalian pinjaman melalui Fasilitas Kredit Ekspor adalah antara 8,5 hingga 10 tahun.

f. Tingkat bunga Fasilitas Kredit Ekspor mengacu pada *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR) yang diterbitkan oleh OECD setiap bulannya dan berlaku dari tanggal 15 hingga tanggal 14 bulan berikutnya. CIRR bersifat tetap (*fixed*).

g. Fasilitas Kredit Ekspor hanya dapat digunakan oleh suatu instansi setelah ada alokasi dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Kini alokasi tersebut ditetapkan oleh Menteri Perencanaan dan Pembangunan/Ketua BAPPENAS.

h. Fasilitas Kredit Ekspor tidak dapat diberikan untuk keperluan pengadaan peralatan militer (*military equipment*) dan pengadaan komoditi pertanian (*agricultural commodities*).

Dalam kenyataannya kredit ekspor merupakan salah satu alternatif dalam pengadaan barang/jasa untuk keperluan pengadaan peralatan militer di lingkungan Kemhan/TNI. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.571/KMK.06/2004 tentang Petunjuk Teknis penyelesaian Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran 2005 menempatkan Pinjaman Kredit Ekspor sebagai salah satu dari tiga kategori dari Pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN) berdasarkan syarat pengembaliannya. Dua kategori lainnya adalah Pinjaman Lunak dan Pinjaman Komersial. Ketentuan ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 2006

tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah dan Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan dari Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Menteri Keuangan tersebut mengingat pembiayaan yang berasal dari Fasilitas Kredit Ekspor, terutama yang berasal dari negara-negara yang tergabung dalam *OECD*, harus mengacu kepada ketentuan-ketentuan *OECD (OECD Guide Lines)*. Peraturan Menteri tersebut juga sejalan dengan Surat Edaran Menko Ekuwasbang No.S-02/M.EKKU/1997 tanggal 25 Juli 1997 tentang Pendanaan Proyek Pemerintah yang bersumber dari pinjaman lunak, fasilitas kredit ekspor, dan pinjaman Komersial. Dalam surat edaran tersebut juga dijelaskan bahwa Fasilitas Kredit Ekspor, terutama yang berasal dari negara-negara yang tergabung dalam *OECD*, harus mengacu pada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh negara-negara *OECD (OECD Guide lines)*.

Khusus untuk proyek di Kementerian Pertahanan/TNI yang telah memperoleh alokasi kredit ekspor, namun tidak dimungkinkan pinjaman dari negara-negara *OECD*, maka penerimaannya dikonsultasikan dengan Kementerian Keuangan. Kementerian Pertahanan dalam hal ini menggunakan fasilitas Kredit Ekspor berdasarkan Peraturan Menteri Pertahanan No. PER/07/M/VII/2006 tentang Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa Militer Dengan Menggunakan Fasilitas Kredit Ekspor di Lingkungan Departemen Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia.

Dari ketentuan-ketentuan diatas, pada dasarnya pengaturan mengenai pinjaman kredit ekspor di Indonesia dipengaruhi pula oleh persyaratan baku dalam *OECD Guide Lines*. Namun demikian peraturan yang mengatur tentang penggunaan pinjaman luar negeri yang merupakan dasar dalam pelaksanaan kredit ekspor sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini, karena hanya diatur oleh aturan-aturan berupa Surat Menteri Keuangan, Surat Menteri Pertahanan, surat

Menko Ekuwasbang, Surat Keputusan Bersama Antar Kementerian dan yang paling tinggi Peraturan Pemerintah.

Mengingat besarnya peranan pinjaman dengan fasilitas kredit ekspor terhadap pembangunan Indonesia, khususnya pembangunan pertahanan keamanan, maka diperlukan undang-undang tentang Pinjaman dan Hibah Luar Negeri sebagai pedoman pelaksanaan pinjaman luar negeri yang didalamnya ada pengaturan mengenai fasilitas kredit ekspor.

#### **4.2. Ratifikasi DPR untuk Perjanjian Pinjaman Luar Negeri.**

Seiring dengan perubahan politik di Indonesia, posisi dan peran DPR semakin menguat. DPR sekarang praktis memiliki penuh kewenangan dalam hal legislasi, budget dan pengawasan. Transisi yang ada membuat DPR juga harus mengembangkan sistem dan kelembagaan internal mampu bekerja optimal memenuhi fungsinya. Pada saat ini terdapat hambatan karena perbaikan kelembagaan DPR sedang dalam proses.

Mekanisme pencairan pinjaman luar negeri, dalam hal ini persetujuan penggunaan fasilitas kredit ekspor, dibutuhkan pembahasan dan pengesahan yang dilakukan oleh DPR. Hal ini karena proyek ini juga tercantum dalam APBN yang pencairannya memerlukan persetujuan DPR. Hambatan kelembagaan internal ini seringkali pembahasan DIPA terlambat di DPR dan pada akhirnya menghambat pelaksanaan proyek/kegiatan yang mendapat fasilitas kredit ekspor.

Masalah kelembagaan internal tersebut masih diperparah oleh tampilnya anggota legislatif yang baru. Mereka belum memiliki keterampilan dan pengetahuan khususnya dalam berbagai pembahasan anggaran. Bahkan sekalipun sudah memiliki pengalaman praktis terhambat oleh kondisi lingkungan kedewanan yang sedang berkembang.

Dengan demikian secara tidak langsung kondisi hubungan pemerintah dengan DPR dalam pembahasan anggaran ikut mempengaruhi proses pencairan proyek pinjaman luar negeri. Karena pembahasan terhambat maka proses pengesahan DIPA juga terhambat sehingga proses persiapan pendanaan menjadi terlambat.

Seperti kita ketahui dalam Undang-Undang Dasar 1945 dimana Presiden dalam mengadakan suatu perjanjian dengan Negara lain, adalah harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Ketentuan dalam Pasal 11 UUD 1945 tersebut sangat singkat dan dalam penjelasan UUD 1945 tidak ditemukan penjelasan lebih lanjut, khususnya dalam menafsirkan pengertian 'membuat perjanjian'.

Didalam anggaran pendapatan dan belanja Negara disamping adanya sumber penerimaan dari dalam negeri maka ada pula sumber penerimaan yang berasal dari luar negeri dan ini adalah merupakan dana bagi anggaran, dan bantuan ini ada yang berbentuk *grant*, ada yang berbentuk *loan*, *softloan* dan sebagainya. Maka dalam hal ini kalau kita melihat pada pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945, mengatur mengenai "hal keuangan Negara". dan menurut Prof. Dr. Ismail Suny S.H, M.C.L., bahwa dalam penjelasan pasal ini, "segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat sebagai pajak dan lain-lainnya (termasuk persetujuan luar negeri mengenai hutang-hutang", harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ismail Suny, Prof. Dr. S.H.,M.C.L. "Mencari Keadilan" hal 496.

Menurut Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja S.H., LL.M. Menyarankan agar segera dibentuk atau disusun suatu Undang-undang yang mengatur masalah perjanjian internasional ini, undang-undang mana yang akan membuat perincian perjanjian-perjanjian mana saja dari perjanjian yang dibuat dengan Negara lain itu yang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan perjanjian mana yang tidak memerlukan persetujuannya.<sup>2</sup>

Kemudian juga dari Dr. Thomas Marthin S.H., yang mengatakan “maka perlu kiranya untuk dipikirkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat pembuatan suatu Undang-undang yang akan mengatur secara menyeluruh mengenai masalah perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan Negara asing.”<sup>3</sup>

Saat ini pinjaman luar negeri Pemerintah mengacu pada ketentuan dalam Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sementara pinjaman luar negeri yang diterima oleh Bank Indonesia mengacu pada Undang-undang Bank Indonesia No. 23 tahun 1999 yang penggunaannya berkaitan dengan pengelolaan cadangan devisa, sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan moneter. Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/ atau Hibah Luar Negeri serta Penerusan Pinjaman dan/ atau Hibah Luar Negeri antara lain mengatur bahwa (a) Pengadaan atau penerbitan utang harus melalui mekanisme APBN dan mendapatkan persetujuan DPR, (b) pengelolaan utang dilakukan secara terkoordinasi antara Pemerintah (dalam hal ini Kementerian Keuangan dan Bappenas) dengan Bank Indonesia, dan (c) pertanggungjawaban pengelolaan utang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pertanggungjawaban APBN.

---

<sup>2</sup> Mochtar Kusumaatmadja Prof. Dr. S.H., LL.M. Opcit hal 124.

<sup>3</sup> Thomas Marthin Dr. S.H., Peranan Pemerintah dalam mengadakan perjanjian internasional menurut UUD 1945, Suara Karya, Senin, 3 September 1978.

Berdasarkan praktek yang berlaku selama ini, pagu (plafon) pinjaman luar negeri telah disetujui oleh DPR bersamaan dengan disahkannya Undang-undang APBN pada setiap tahun anggaran, sehingga secara otomatis persetujuan DPR terhadap jumlah pinjaman luar negeri telah diperoleh pada saat disetujuinya Undang-undang APBN.

Untuk melaksanakan kebijakan ekonomi sebagaimana diamanatkan dalam Bab IV TAP MPR IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004 yang diarahkan untuk mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri Pemerintah sebagai kegiatan ekonomi yang produktif dan pelaksanaannya dilakukan secara transparan, efektif dan efisien, maka Pemerintah sebaiknya mempersiapkan Undang-undang yang isinya akan mengatur mekanisme dan prosedur pinjaman luar negeri. Oleh karena sifat dari perjanjian pinjaman luar negeri sangat khusus dan agar proses penerimaan pinjaman luar negeri yang dibutuhkan untuk menunjang pembangunan ekonomi Indonesia tidak mengalami hambatan-hambatan, maka mekanisme persetujuan DPR perlu diatur secara komprehensif sehingga memerlukan pengaturan yang lebih khusus<sup>4</sup>.

#### **4.3. Mekanisme Pengadaan barang/jasa untuk Militer.**

Pengadaan yang dibiayai dengan fasilitas kredit ekspor harus dilakukan melalui cara pelelangan internasional, dengan peserta pelelangan internasional. Peserta pelelangan internasional memasukan penawaran administratif, teknis, harga dan penawaran sumber

---

<sup>4</sup> [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:FWYA-6hEpMJ:www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7418/+kaitan+hutang+luar+negeri+dengan+ratifikasi+dpr&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESjhFE2eepUVUD8QQzotqu8opdlzZw9B11xhUg2SPAT2LnmcIk058c1WkGXXKfrJ-3f1uI9CCU6hQmzYMQn36U-9wEGigVwpMR8EKD8whcTBrJZ0vHSICI\\_UkMI0u4dVh7P\\_txoZe&sig=AHIEtbQZandEugnCdnHr-Nb9u5kEYIFuIg](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:FWYA-6hEpMJ:www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7418/+kaitan+hutang+luar+negeri+dengan+ratifikasi+dpr&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESjhFE2eepUVUD8QQzotqu8opdlzZw9B11xhUg2SPAT2LnmcIk058c1WkGXXKfrJ-3f1uI9CCU6hQmzYMQn36U-9wEGigVwpMR8EKD8whcTBrJZ0vHSICI_UkMI0u4dVh7P_txoZe&sig=AHIEtbQZandEugnCdnHr-Nb9u5kEYIFuIg)

pendanaannya yang sesuai dengan ketentuan. Pasal 17 Keputusan Presiden No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 61/2004 tentang Perubahan atas Keppres No. 80/2003 (Keppres Pengadaan) mengatur ada empat cara pengadaan barang/jasa, yaitu lelang umum, lelang terbatas, pemilihan langsung, dan penunjukan langsung.

Pasal 17 ayat (5) mengatur, "Dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus, pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan cara penunjukan langsung terhadap satu penyedia barang/jasa dengan cara melakukan negosiasi, baik teknis maupun biaya, sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan."

Lebih jauh dijelaskan, keadaan tertentu yang dimaksud pasal 17 ayat (5) adalah:

- (1) penanganan darurat untuk pertahanan negara, keamanan, dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda atau harus dilakukan segera, termasuk penanganan darurat akibat bencana alam;
- (2) pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut pertahanan dan keamanan negara yang ditetapkan oleh presiden; dan
- (3) pekerjaan yang berskala kecil dengan nilai maksimum Rp 50 juta.

Sementara itu, yang dimaksud keadaan khusus adalah;

- (1) pekerjaan berdasarkan tarif resmi yang diterapkan pemerintah; atau
- (2) pekerjaan/barang spesifik yang hanya dapat dilaksanakan oleh satu penyedia barang/jasa, pabrikan, pemegang hak paten; atau
- (3) merupakan hasil produksi usaha kecil atau koperasi kecil atau perajin industri kecil yang telah mempunyai pasar dan harga yang relatif stabil; atau



(4) pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus dan/atau hanya ada satu penyedia barang/jasa yang mampu mengaplikasikannya.

Dalam Lampiran I Keppres No. 80/2003 disebutkan bahwa metode penetapan penyedia barang/jasa dapat dilakukan melalui penunjukan langsung dengan kriteria keadaan tertentu yaitu penanganan darurat untuk pertahanan negara, keamanan dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda, atau harus dilakukan segera, termasuk penanganan darurat akibat bencana alam dan/atau pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut pertahanan dan keamanan negara yang ditetapkan oleh Presiden. Kriteria yang lain adalah pengadaan barang/jasa khusus yaitu pekerjaan/barang spesifik yang hanya dapat dilaksanakan oleh satu penyedia barang/jasa, pabrik, pemegang hak paten; atau pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus dan/atau hanya ada satu penyedia barang/jasa yang mampu mengaplikasikannya.

Kementerian Pertahanan/TNI dalam pengadaan barang/jasa khususnya alutsista seringkali menghadapi kondisi sebagaimana kriteria di atas. Di samping terkait dengan kondisi darurat/mendesak, hak paten, teknologi khusus, juga terkait dengan kerahasiaan. Hal yang sangat beresiko jika pengadaan alat intelijen/sandi dilakukan melalui pelelangan umum. Demikian juga, akan menjadi sangat terlambat jika pengadaan peralatan evakuasi bencana alam harus dilakukan melalui pelelangan umum.

Kemhan seharusnya mengusulkan aturan khusus untuk pengadaan alutsista bagi TNI. Dengan demikian Kemhan bisa melakukan penunjukan langsung dalam pengadaan alutsista. "Harus disadari, pengadaan barang dan jasa di sektor pertahanan sifat pasarnya sangat terbatas.

Pasarnya cukup sempit. Alutsista yang dikembangkan untuk waktunya yang relatif pendek dan bunga relatif lebih tinggi”.<sup>5</sup>

#### **4.4. Peraturan perundang-undangan tentang perolehan dan penggunaan hutang luar negeri**

Sebelum tahun 1970-an utang luar negeri Negara Sedang Berkembang (NSB) relatif kecil dan utang resmi bersumber dari pemerintah negara asing dan lembaga-lembaga keuangan internasional (IMF, bank dunia, dan bank-bank pembangunan). Mulai akhir 70-an, bank-bank swasta internasional mulai berperan dalam memberi pinjaman internasional dengan memutar surplus “*petrodollar*” negara-negara OPEC. Pada tahun-tahun terakhir ini, biaya yang harus dibayar NSB lebih besar daripada manfaatnya. Angsuran utang yang terdiri dari pembayaran amortisasi (pembayaran utang pokok) dan bunganya semakin menumpuk.

Masalah lebih serius muncul ketika (1) akumulasi utang menjadi besar, (2) sifat dan syarat berubah, dari utang resmi berbunga rendah dan baku dengan masa pengembalian lama menjadi utang komersial swasta berbunga tinggi dan mengambang, masa pengembalian yang ketat sehingga tingkat bunganya meningkat, (3) pendapatan ekspor merosot akibat anjloknya harga komoditi dan melemahnya “*term of trade*”, (4) terjadi resesi global, (5) kepercayaan kreditor terhadap kemampuan membayar kembali NSB berkurang, dan (6) penduduk domestik melarikan dananya ke luar negeri. Krisis utang di NSB benar-benar bersifat involutif (makin lama makin rumit). NSB yang terlilit utang menghadapi transfer dasarnya yang makin lama makin merosot, sehingga cadangan moneterinya terkikis dan prospek pembangunannya makin suram.

---

<sup>5</sup> <http://bataviase.co.id/node/12703?page=9123>

Salah satu komponen penting dari arus modal masuk yang banyak mendapat perhatian di dalam literatur mengenai pembangunan ekonomi di LCDs adalah hutang luar negeri (ULN). Isu ini juga menjadi sangat penting bagi Indonesia saat ini, sejak krisis ekonomi yang diawali dengan depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dollar AS pada pertengahan tahun 1997 lalu yang nyaris membuat Indonesia bangkrut secara financial karena jumlah ULN-nya (terutama dari sektor swasta) yang sangat besar. Selain itu ditambah dengan ketidakmampuan sebagian besar perusahaan-perusahaan dalam negeri untuk membayar kembali ULN mereka.

Sejak krisis ULN dunia yang terjadi pada awal dekade 1980-an, masalah ULN yang dialami oleh banyak LDCs tidak semakin baik. Banyak LDCs semakin terjerumus ke dalam krisis ULN sampai negara-negara pengutang besar terpaksa melakukan program-program penyesuaian struktural (*structural adjustment*) terhadap ekonomi dalam negeri mereka atas desakan dari bank dunia dan IMF, sebagai syarat utama untuk mendapatkan pinjaman baru atau pengurangan terhadap pinjaman lama.

Tingginya ULN dari banyak LDCs disebabkan oleh kombinasi dari berbagai faktor, yaitu defisit transaksi berjalan, kebutuhan dana untuk investasi melebihi jumlah dana yang tersedia di dalam negeri karena tabungan domestik rendah (*investment-saving gap*), tingkat inflasi yang tinggi, dan *structural inefficiencies* di dalam perekonomian mereka.

Dari faktor-faktor tersebut, defisit transaksi berjalan sering disebut di dalam literatur sebagai penyebab utama membengkaknya ULN LDCs. Besarnya defisit transaksi berjalan melebihi surplus saldo neraca modal (kalau saldonya memang positif) membuat BOP defisit dan berarti juga cadangan devisa berkurang. Apabila saldo transaksi berjalan setiap tahun negatif, maka cadangan devisa dengan sendirinya akan habis jika tidak ada sumber-sumber lain.

Dalam kasus Indonesia, perkembangan ULN-nya menunjukkan seakan-akan ada korelasi positif antara peningkatan atau laju pertumbuhan PDB riil dengan peningkatan jumlah BLN atau ULN, atau antara peningkatan pendapatan rata-rata per kapita dengan peningkatan jumlah ULN (*growth with indebtedness*). Pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata per tahun sejak akhir tahun 1970 selalu positif dan tingkat pendapatan per kapita terus meningkat, tetapi jumlah ULN Indonesia juga bertambah terus setiap tahun. Seharusnya, korelasinya negatif (*growth with prosperity*). Hal ini mencerminkan bahwa walaupun Indonesia sudah lebih maju dibanding banyak LDCs lain, terutama negara-negara di Afrika Tengah, ketergantungan ekonominya terhadap BLN/ULN tidak jauh berbeda dengan negara-negara tersebut. ULN Indonesia terdiri atas utang jangka panjang pemerintah dan utang jangka panjang swasta yang digaransi maupun tidak oleh pemerintah, utang jangka pendek, dan kredit dari IMF. Proporsi pinjaman dari IMF di dalam total ULN Indonesia mengalami peningkatan yang cukup besar sejak krisis ekonomi melanda Indonesia.

Hal lain yang menarik untuk dianalisis adalah tingkat ketergantungan pemerintah Indonesia terhadap ULN. ULN merupakan sumber utama pembiayaan pemerintah. Tahun 1982 utang pemerintah hampir mencapai 2.000 miliar rupiah dan pada saat krisis mencapai klimaksnya, nilai ULN pemerintah meningkat sangat besar, mencapai 44.000 miliar rupiah lebih.

Salah satu indikator yang umum digunakan untuk mengukur kemampuan (*solvabilitas*) suatu negara membayar cicilan ULN dan bunganya adalah rasio antara jumlah cicilan dan bunga terhadap ekspor atau disebut *debt service ratio* (DSR). Alasan utama rasio ini umum digunakan

adalah karena kewajiban pelunasan pembayaran utang beserta bunganya dibayar dalam bentuk devisa dan hasil ekspor juga dalam devisa, misalnya dollar AS.<sup>6</sup>

Menurut Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) 2004, ada sembilan kegiatan pokok program pengelolaan utang pemerintah, baik luar maupun dalam negeri. *Pertama*, melanjutkan upaya untuk meningkatkan kinerja pemanfaatan utang luar negeri pemerintah, termasuk upaya percepatan pinjaman proyek dan program melalui peningkatan kualitas kebijakan.

Selain itu pemerintah perlu meningkatkan kualitas komunikasi interdep dan negoisasi dengan *lenders* atau peminjam, transparansi penggunaan pinjaman, serta menyusun sistem penetapan skala prioritas terhadap proyek-proyek yang layak dan pantas dibiayai dengan pinjaman luar negeri. *Kedua*, menetapkan rancangan undang-undang pinjaman dan hibah luar negeri.

*Ketiga*, menyusun dan menerapkan rancangan peraturan pemerintah tentang tata cara penerusan pinjaman luar negeri kepada pemerintah daerah. *Keempat*, mengembangkan kerangka hukum dan kelembagaan yang dibutuhkan bagi berkembangnya pasar surat utang yang likuid, efisien dan transparan untuk memfasilitasi pembiayaan kembali surat utang negara yang jatuh tempo.

*Kelima*, melakukan upaya pengurangan beban utang luar negeri. Antara lain dengan melakukan negoisasi secara bilateral melalui forum CGI dan memanfaatkan mekanisme konversi utang (*debt conversion*). *Keenam*, mengembangkan berbagai langkah terobosan alternatif pendanaan pembangunan dari dalam negeri. Caranya, salah satunya pencegahan pencurian kayu.

*Ketujuh*, meningkatkan kemampuan manajemen utang dalam dan luar negeri, termasuk restrukturisasi portofolio utang dan pengembangan sistem koordinasi kerja unit pengelolaan

---

<sup>6</sup> <http://desiherawatikawaii.wordpress.com/2010/01/02/investasi-dan-hutang-luar-negri/>

utang. *Kedelapan*, melanjutkan penanganan hukum terhadap debitur dan eks pemegang saham bank yang tidak kooperatif dalam rangka peningkatan tingkat pengembalian utang negara.

*Kesembilan*, meningkatkan infrastruktur dan kelembagaan yang dibutuhkan bagi peningkatan kapasitas pemerintah dalam menyelenggarakan pengelolaan surat utang negara.<sup>7</sup>

Berdasarkan pengalaman, dalam perjanjian pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh Indonesia, ada tiga pihak yang dapat menjadi kreditor. Ketiga pihak tersebut adalah pemerintah suatu negara, penyedia barang dan jasa sebagai pihak penjual, lembaga keuangan internasional dan bank komersial dari negara yang meminjamkan. Perjanjian pinjaman bila dilihat dari ketiga pihak tersebut membawa konsekuensi hukum yang berbeda.

Bila Pemerintah Indonesia membuat perjanjian pinjaman dengan negara, perjanjian ini masuk dalam kategori perjanjian internasional. Sebagai konsekuensi, perjanjian tersebut harus tunduk pada Undang- Undang Perjanjian Internasional (UU PI). Perjanjian pinjaman demikian, meski masuk dalam domain hukum internasional (publik), tetap bernuansa perdata.

Para birokrat yang menangani perjanjian pinjaman luar negeri umumnya tidak terbiasa dalam penanganan perjanjian yang bernuansa perdata. Namun bila pemerintah membuat perjanjian pinjaman dengan lembaga keuangan internasional, tidak saja UU PI yang perlu diperhatikan, tetapi juga keberadaan lembaga keuangan internasional tersebut. Lembaga keuangan internasional itu antara lain World Bank, International Monetary Fund, Asian Development Bank yang juga merupakan organisasi internasional.

---

<sup>7</sup> <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2003/06/26/brk.20030626-14.id.html>

Mereka memiliki anggaran dasar dan mempunyai kapasitas hukum (legal capacity) sendiri terpisah dari negara-negara yang mendirikaninya. Sementara bila pemerintah membuat perjanjian pinjaman dengan bank komersial dari negara yang meminjamkan, kedudukan Pemerintah Indonesia bukanlah sebagai subjek hukum internasional. Pemerintah dalam transaksi tersebut merupakan subjek hukum perdata.

Perjanjian antara keduanya pun diatur menurut hukum perdata, bukan oleh hukum internasional. Sayangnya, sejak awal adanya perjanjian pinjaman luar negeri hingga saat ini, pemerintah kurang memperhatikan isu hukum dan berbagai konsekuensinya. Memang beberapa tahun lalu secara terpisah Bappenas dan Kementerian Keuangan mengeluarkan buku panduan bagi para negosiator pinjaman luar negeri, tetapi keberadaannya belum memadai. Fokus perhatian pemerintah dalam perjanjian pinjaman luar negeri masih pada jumlah utang yang diberikan kreditor.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.ahmadheryawan.com/opini-media/hukum/2772-isu-hukum-dalam-perjanjian-pinjaman-ln-pemerintah.html>