

## MENANTI LAHIRNYA UNDANG-UNDANG PINJAMAN LUAR NEGERI

Yuli Indrawati

✓  
*Ketertarikan Indonesia yang makin meningkat setiap tahunnya atas pinjaman luar negeri perlu diwaspadai, mengingat beban akan ditanggung oleh rakyat. Untuk itu perlu ditunjang dengan aturan hukum yang memadai, sehingga hak rakyat untuk turut menentukan nasibnya dapat lebih terjamin.*



Indonesia sampai saat ini tercatat sebagai negara yang termasuk dalam 10 negara peminjam terbesar di dunia. Hal ini bukan saja disebabkan karena krisis moneter yang berkepanjangan, tapi juga merupakan warisan dari pemerintahan terdahulu. Meskipun kebijakan pemerintah dari tahun ke tahun adalah mengurangi ketergantungan pemerintah atas dana pinjaman luar negeri, tetapi pada kenyataannya pemerintah tetap tidak dapat melepaskan diri dari dana pinjaman luar negeri bahkan dana tersebut menjadi salah satu sumber penerimaan dalam tiap APBN.

Posisi dan keadaan Indonesia ini sangatlah tidak menguntungkan, ketika pemerintah melakukan bargaining dalam perjanjian pinjaman, padahal saat ini mau tidak mau pemerintah masih harus melakukan pinjaman demi jalannya penyelenggaraan pemerintahan.

Tanpa mengurangi manfaat pinjaman bagi kepentingan pembangunan, harus pula dicermati beban yang harus ditanggung rakyat akibat kebijakan pemerintah tersebut. Beban ini semakin terasa bertambah berat dengan tidak menentunya (bahkan semakin melemahnya) nilai kurs mata uang rupiah terhadap dollar, yang berdampak pada perubahan jumlah cicilan pokok utang berikut bunga yang harus dibayarkan.

Sayangnya rakyat (dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat) seakan-akan tidak mempunyai kemampuan untuk mengendalikan tindakan yang diambil pemerintah, karena peraturan perundangan-undangan yang ada saat ini perihal pinjaman luar negeri belum memadai.

Mengingat pinjaman luar negeri dilakukan dalam bentuk suatu perjanjian maka landasan konstitusional bagi pinjaman luar negeri adalah pasal 11 UUD 1945 yang mengatur bahwa "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Dalam hal ini tersurat dengan jelas bahwa setiap perjanjian dengan negara lain, yang tentunya termasuk pula di dalamnya adalah perjanjian mengenai pinjaman, harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Secara filosofis persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ini diberikan mengingat Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi, dimana dalam hal yang menyangkut keuangan negara harus dilakukan oleh pemegang kedaulatan yaitu rakyat yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui persetujuan yang diberikannya atas perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah dengan negara lain. Disamping itu mengingat pinjaman itu nantinya harus ditanggung oleh rakyat, sehingga sudah seharusnya rakyat dimintai persetujuannya.

Selanjutnya ketentuan ini diatur (*kalau bisa dikatakan demikian*) lebih lanjut dengan Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang "Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara lain". Bukanlah hal yang tepat untuk mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar hanya dengan suatu Surat Presiden, karena berdasarkan tata urutan peraturan perundangan-undangan ketentuan Undang-Undang Dasar diatur lebih lanjut dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau dengan Undang-undang (jika diperintahkan langsung oleh Undang-Undang Dasar). Dalam surat tersebut, pemerintah memberikan penafsiran terhadap pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 "khusus mengenai perjanjian dengan negara lain", bahwa tidak semua perjanjian dengan negara lain harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang mengandung soal-soal politik yang berbentuk treaty. Lebih jelasnya dikatakan :

- a. ....
- b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan didalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang.

c. ....

Jadi materi surat Presiden tersebut telah membatasi atau mengurangi isi ketentuan pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945. Dimana dalam pasal 11 mewajibkan setiap perjanjian dengan negara lain harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan surat Presiden di atas mempersempit pengertiannya, hanya sepanjang pada perjanjian yang berbentuk *treaty* (yang mengandung soal-soal politik). Jika perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis serta peminjaman uang mengandung muatan politik luar negeri, maka ia harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman luar negeri yang tidak mengandung muatan politis tidak perlu mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kalau kita menyimak apa yang dikatakan M. Hatta tentang perjanjian pinjaman uang (yang salah satu persyaratannya) adalah "perjanjian pinjaman uang hanya akan dilakukan pemerintah sepanjang tidak memuat ikatan-ikatan politis yang mempengaruhi haluan luar negeri kita," maka seharusnya pinjaman uang yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah perjanjian pinjaman yang bebas dari ikatan politis. Maka merujuk kembali pada surat Presiden tersebut di atas, tidak perlu perjanjian pinjaman uang itu mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, karena pemerintah hanya akan melakukan perjanjian yang tidak mempunyai ikatan politis.

Tetapi melihat pada kenyataan yang terjadi, sangat kecil jumlahnya perjanjian pinjaman uang yang bebas dari unsur politis dari negara pemberi pinjaman. Sudah lumrah jika negara pemberi pinjaman pasti menyertakan kepentingan-kepentingan negaranya di dalam memberikan pinjaman uang kepada suatu negara. Lihatlah apa yang terjadi sekarang ini, dimana pinjaman IMF untuk Indonesia telah beberapa kali mengalami penundaan pencairan, yang tentunya semua itu tidak terlepas dari pengaruh negara donor (dana terbesar IMF diperoleh dari Amerika, dan Amerika sangat berkepentingan sekali dengan Indonesia). Maka pendapat M. Hatta pada saat ini tidak dapat diterapkan.

Mengingat hal tersebut di atas, maka sudah selayaknya ketentuan ini diatur dengan ketentuan yang lebih tepat, tidak saja materi tetapi juga jenis peraturannya, karena muatannya sangat penting dan menentukan nasib seluruh rakyat Indonesia saat ini dan nantinya.

Beberapa bulan menjelang berakhirnya tahun 2000 dikeluarkanlah Undang-undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam pasal 10 dinyatakan bahwa :

"Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-undang apabila berkenaan dengan :

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri."

Dalam ketentuan ini dinyatakan secara tegas dimana pengesahan perjanjian pinjaman dan/atau hibah luar negeri harus dilakukan dengan Undang-undang yang berarti harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Disini perjanjian pinjaman dan/atau hibah luar negeri tidak lagi dibatasi, seperti halnya dalam surat Presiden tersebut di atas, dimana ketentuan ini berlaku bagi seluruh perjanjian dan/atau hibah luar negeri, tidak peduli apakah memiliki atau tidak mengandung muatan politis. Bahkan dalam penjelasan pasalnya dipertegas lagi bahwa "pengesahan perjanjian dengan Undang-undang ini didasarkan pada materinya tidak pada bentuk dan nama perjanjian" (dalam surat Presiden No. 2826/HK/1960 lebih menekankan pada bentuk dan nama perjanjian).

Khusus mengenai mekanisme dan prosedur pinjaman dan/atau hibah luar negeri beserta persetujuannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dinyatakan dalam penjelasan pasal tersebut, akan diatur dengan Undang-undang. Sayangnya ketentuan ini tidak dimasukkan dalam batang tubuh pasal itu sendiri. Memang hal ini seperti menjadi suatu kebiasaan bagi pembuat Undang-undang, dimana penjelasan peraturan seringkali memuat suatu aturan yang seyogyanya dimasukkan dalam batang tubuh. Mengingat materi mengenai mekanisme dan prosedur pinjaman dan/atau hibah luar negeri masih harus menunggu peraturan perundang-undangan berikutnya, maka perlu kiranya peraturan tersebut nantinya memperhatikan hakekat dan makna pengaturan perjanjian pinjaman dan/atau hibah luar negeri dengan suatu Undang-undang (dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat).

Seperti telah dikemukakan di atas, hal yang menyangkut keuangan negara haruslah ditentukan oleh pemegang kedaulatan, karena keuangan negara sama dengan kedaulatan (seperti yang dikemukakan oleh Rene Stourm seorang ilmuwan Perancis). Indonesia yang menganut paham demokrasi meyakini bahwa rakyatlah yang memegang kedaulatan bernegara. Maka Rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan keuangan

negara. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri sampai saat ini merupakan sumber penerimaan negara, maka dana tersebut merupakan keuangan negara (sebagaimana pengertian keuangan negara yang dikemukakan oleh beberapa ilmuwan, a.l. Wirjono Prodjodikoro, menyatakan bahwa APBN merupakan keuangan negara; maka apa yang termuat dalam APBN adalah keuangan negara). Dana ini akan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat (sebagai pemegang kedaulatan) karena rakyat pula yang nantinya harus menanggung beban pembayaran cicilan pokok hutang dan bunganya, maka sudah seyogyanya rakyat pula yang harus menentukan berapa besar dana yang akan diterimanya, bukan hanya berdasarkan jumlah dana yang dibutuhkan melainkan juga efisiensi dan ketepatan waktu dan manfaat dana tersebut, serta kemampuan untuk membayarkan kewajiban atasnya harus menjadi bahan pertimbangan – jangan sampai hal itu hanya akan menjadi warisan yang tidak nikmat bagi generasi selanjutnya. Untuk itu perlu peranan aktif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan wakil dari rakyat. Anggota Dewan harus menyadari posisinya dalam melakukan bargaining dengan Pemerintah, dan mengidentifikasi dirinya benar-benar sebagai rakyat yang akan menentukan nasibnya sendiri dalam pembangunan ini dengan dana pinjaman tersebut dan konsekuensi yang harus ditanggungnya nanti.

Yang perlu mendapatkan kajian lebih lanjut adalah apakah persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap suatu perjanjian pinjaman luar negeri harus diberikan pada setiap perjanjian ataukah cukup dibicarakan dan mendapatkan persetujuan bersamaan dengan persetujuan Undang-undang APBN ?

Beberapa ahli berpendapat bahwa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas perjanjian pinjaman luar negeri tidak perlu diberikan pada setiap perjanjian, tapi sudah tercakup ketika Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuannya mengenai Undang-undang APBN. Landasan berfikir yang dikemukakan adalah karena pinjaman tersebut merupakan salah satu sumber penerimaan dalam APBN, maka persetujuan terhadap APBN berarti juga menyetujui adanya pinjaman luar negeri, sehingga perjanjian pinjaman luar negeri tidak perlu lagi mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Memang benar dana pinjaman tersebut merupakan salah satu sumber penerimaan negara, tetapi perlu diingat yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat disini hanyalah mengenai jumlahnya secara keseluruhan, sedangkan mengenai negara mana saja yang akan bertindak sebagai negara peminjam, berapa cicilan pokok yang harus dibayar, berapa bunga yang menyertainya, dan berapa tahun

pinjaman tersebut harus dikembalikan, serta persyaratan lainnya yang mengikuti perjanjian tersebut dan juga urgensi dan kemanfaatan dari pinjaman itu untuk pembangunan tidaklah mungkin dapat secara mendetail dibicarakan bersamaan dengan materi APBN lainnya yang tidak kalah pentingnya untuk dibahas, mengingat waktu pembahasan Undang-undang APBN juga terbatas. Sebagai ilustrasi keterbatasan dari Undang-undang APBN adalah perincian proyek dan program ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Oleh karena itu, mengingat arti pentingnya pembahasan dan persetujuan perjanjian pinjaman oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sekiranya sudah seharusnya setiap perjanjian pinjaman luar negeri mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak bisa lagi ditempelkan pada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas Undang-undang APBN.

Undang-undang No. 24 tahun 2000, dalam pasal 11, memang menyatakan bahwa pengesahan perjanjian pinjaman dan/atau hibah luar negeri harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, perlu diperjelas lagi dalam Undang-undang selanjutnya yang mengatur perjanjian pinjaman luar negeri. Memang secara tersurat dapat dikatakan setiap perjanjian mengenai pinjaman dan/atau hibah luar negeri harus disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi apakah benar demikian yang dimaksud oleh pasal tersebut dan akankah diikuti oleh Undang-undang pengaturannya, mengingat di Indonesia seringkali apa yang tertulis dalam suatu peraturan dapat mempunyai beberapa tafsiran (ditafsirkan berbeda dari yang tersurat).

Sebaiknya Dewan Perwakilan Rakyat telah didengarkan pendapatnya sebelum dan pada saat proses perjanjian tersebut dilakukan, dimana persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat atas isi perjanjian tersebut dapat diperoleh Pemerintah sebelum perjanjian itu ditandatangani oleh kedua belah pihak (negara pemberi dana dan peminjam dana), sehingga Pemerintah Indonesia memiliki kesatuan suara dan wibawa di mata negara peminjam. Jika persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan setelah perjanjian ditandatangani, maka terdapat dua kemungkinan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat setuju atas perjanjian tersebut –dan ini tidak menimbulkan masalah; dan yang kedua Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui perjanjian yang dilakukan Pemerintah– ini menimbulkan masalah hukum dan menurunkan wibawa Pemerintah di mata dunia, yang tentunya dapat berakibat timbulnya ketidakpercayaan negara lain terhadap Pemerintah Indonesia, yang tentunya akan merugikan Indonesia dalam melakukan perjanjian lainnya. Maka perlu kiranya herbagai pihak menyadari konsekuensi dari suatu perjanjian pinjaman bagi rakyat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Arifin P. Soeria. "*Hak Budget Dewan Perwakilan Rakyat-RI.*"  
Hukum dan Pembangunan 1 (1984).
- . *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara.* Jakarta:  
Gramedia, 1986.
- Soepangat, Edi dan Haposan Lumban Gaol. *Pengantar Ilmu Keuangan  
Negara.* Jakarta: Gramedia, 1991.
- Undang-undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
- Undang-undang No. 35 tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan  
Belanja Negara Tahun Anggaran 2001.
- Surat Presiden No. 2826/HK/60 tentang Pembuatan Perjanjian-perjanjian  
dengan Negara lain.

