

Menimbang Hutang Luar Negeri Indonesia Bermanfaat atau Merugikan

Qurratul A'yun Nailufarh

Pendahuluan

Didalam kehidupan ekonomi dunia dewasa ini terdapat dua kelompok besar negara berdasarkan capaian kemajuannya, yaitu negara industri maju (*developed countries*) dan negara berkembang atau sedang berkembang (*developing countries*). Umumnya negara industri maju mempunyai keunggulan sumberdaya manusia dan infrastruktur yang sudah mapan, mendapatkan bahan mentah dari negara berkembang. Bahan baku industri tersebut diolah menjadi barang jadi atau setengah jadi yang kemudian dijual kembali ke negara berkembang yang memang diperlukan untuk kehidupan ekonomi dan pembangunan. Inilah yang mendasari terjadinya perdagangan dan pertukaran antar negara.

Negara-negara maju berkepentingan mendorong pembangunan di negara berkembang, sebenarnya lebih didasari kepentingannya sendiri, walaupun terjadi pengaruh peningkatan pembangunan di negara berkembang. Karena dengan semakin terbukanya hubungan antar negara, maka tingkat kemakmuran suatu negara akan berpengaruh terhadap negara lain. Oleh sebab itu bantuan luar negeri dan hutang luar negeri memainkan peranan penting dalam membiayai pembangunan. Pendapat Michael Todaro perihal *Investment and Aid* antara lain dikemukakan alasan negara maju memberikan bantuan terutama karena didalamnya tercakup *self-interest* politik, strategi dan ekonomi. Motif politik dapat dilihat pada saat tahun 40-an, kebijakan Marshall Plan digunakan sebagai sarana untuk mencegah meluasnya pengaruh komunisme. Hutang Luar Negeri digunakan oleh negara donor sebagai alat untuk mempengaruhi rezim di negara-negara penerima pinjaman dapat dilihat dengan kencangnya isu HAM sebagai sarat pinjaman. Dan yang terbaru adalah penggunaan bantuan luar negeri dikaitkannya dikaitkannya dengan perlawanan dan penanganan terorisme terutama yang paling menonjol adalah di Pakistan dan Indonesia.

Motif ekonomi nampak pada sarat-sarat pinjaman yang umumnya memberikan keuntungan kepada negara pemberi pinjaman dengan dibelinya sebagian besar produk industri dari negara donor. Pengaruhnya adalah kenaikan ongkos impor seringkali sebanyak 20% sampai dengan 40%, yang menjadi beban negara pengutang dan menguntungkan negara pemberi hutang.

Ada pemahaman yang keliru tentang bantuan luar negeri yang dikira negara pemberi pinjaman mengirimkan uangnya ke negara peminjam. Padahal tidak. Bantuan luar negeri terdiri atas peralatan, bahan mentah, jasa para ahli dan pangan. Dan umumnya sebagian besar bantuan tersebut dibelanjakan di negara pemberi pinjaman yang dengan sendirinya meningkatkan perekonomian negara pemberi pinjaman, sementara sisanya 10%-an dibelanjakan di negara penerima pinjaman. Maka negara mana yang lebih diuntungkan?

Mengapa negara dunia ketiga seperti Indonesia melakukan hutang. Ini menimbulkan teka-teki, yang bagi kedua belah pihak dalam banyak hal dapat berbeda motif dan kepentingan daripada persamaannya. Pada dasarnya dapat diidentifikasi tiga alasan, yang satu besar dan yang dua lainnya kecil. Alasan besarnya jelas bersifat ekonomi baik dalam konsep maupun praktek. Keberhasilan pembangunan di Korea selatan, Taiwan dan Israel dengan pinjaman luar negeri ingin dijadikan model di negara dunia ketiga, dengan mengesampingkan kegagalan-

kegagalannya. Dua alasan kecilnya yaitu meningkatkan moral dan politik pemerintah negara peminjam.

Pembahasan

1. Dampak Negatif Hutang Luar Negeri

1.1. Terhadap Lingkungan, Sosial dan Budaya

Dalam kenyataannya seringkali penerimaan devisa yang besar, pesatnya pembangunan prasarana seperti jalan raya, dan stempel persetujuan internasional yang diberikan oleh Bank Dunia justru membuat program pembangunan pemerintah yang berakibat pada kerusakan lingkungan menjadi semakin terwujud. Sebagai contoh di wilayah proyek Guinea di Afrika Barat Bank Dunia menyetujui pinjaman sektor kehutanan untuk Cote d'Ivoire. Tujuan utama pemberian pinjaman adalah untuk membiayai dan meningkatkan produksi kayu yang dihasilkan dari sekitar setengah juta hektar hutan tropis dibawah manajemen perusahaan kayu swasta yang selama dua dekade sebelumnya menjadi pelaku utama kerusakan hutan di wilayah tersebut.

Lebih menyedihkan lagi, di lokasi konsesi hutan tersebut terdapat lebih dari 200.000 orang yang selama ini bertempat tinggal dan hidupnya bergantung pada sumber daya hutan itu. Berkaitan dengan adanya pembangunan tersebut sebagian besar dari mereka akan direlokasi secara paksa. Bebarapa kelompok LSM menyerang kebijakan tersebut, sehingga bulan April 1990 proyek tersebut dibahas secara sengit dalam pertemuan Dewan Eksekutif Bank Dunia. Enam bulan kemudian Bank Dunia yang biasanya keras kepala akhirnya mengakui bahwa dasar pemberian pinjaman lingkungan yang baru ternyata justru merupakan ancaman lingkungan. Dan pengakuan itu muncul akibat tekanan LSM-LSM. Ini menunjukkan betapa tidak bertanggungjawabnya Bank Dunia.

Pinjaman Bank Dunia untuk pembangunan Waduk Kedungombo di Jawa Tengah telah menyebabkan ribuan keluarga terusir dari tanah kelahirannya. Sehingga sampai dengan saat ini 30-an tahun setelah proyek dimulai, kerawanan sosial yang diakibatkan proyek tersebut belum juga tuntas tetapi manfaat dari proyek tidak juga dapat secara maksimal dinikmati oleh masyarakat sekitar.

Termasuk juga program transmigrasi yang secara penuh didukung oleh dana pinjaman dari Bank Dunia untuk mengatasi masalah kependudukan, ternyata juga meninggalkan masalah kerawanan sosial dan kerusakan lingkungan secara massif akibat jeleknya manajemen proyek dan teledornya Bank Dunia dalam mempersiapkan proyek dan supervisi.

1.2. Peningkatan Kemiskinan

Tujuh tahun setelah meledaknya krisis hutang di seluruh dunia, tatanan sosial di banyak negara berkembangpun semakin nampak borok-boroknya. Dunia dikejutkan pada bulan Maret 1989, ketika sekitar 300 orang di Venezuela terbunuh dalam kerusuhan yang diikuti dengan diumumkannya program penghematan

nasional yang didukung oleh IMF. Tahun 1988 jumlah pinjaman dunia ketiga sebesar US\$ 88 milyar, sedangkan jumlah pembayaran keluar dari negara dunia ketiga sebesar US\$ 131 milyar sehingga terjadi sumbangan negara miskin kepada negara kaya sebesar US\$ 43 milyar setara dengan anggaran program Marshall Plan. Sehingga UNICEF memperkirakan 650.000 anak-anak mati diseluruh kawasan dunia ketiga setiap tahunnya akibat adanya hutang-hutang tersebut.

Melalui sarat pinjaman, IMF memotong anggaran bagi program-program kesejahteraan sosial dan kredit-kredit yang disubsidikan kepada para petani di Indonesia. Pencabutan subsidi tersebut menaikkan harga kebutuhan pokok masyarakat dan pada gilirannya semakin menurunkan daya beli masyarakat, dan meningkatnya jumlah masyarakat miskin di negara penghutang.

2. Dampak Positif Hutang Luar Negeri

Tujuan yang hendak dicapai bangsa Indonesia adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual. Tujuan tersebut merupakan tugas yang berat dengan kompleksitas permasalahannya. Maka kebijakan yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan pembangunan. Dana pembangunan bersumber dari tabungan pemerintah yang merupakan selisih dari penerimaan dalam negeri dengan biaya rutin. Tetapi karena mengejar pertumbuhan yang tinggi dana tersebut tidak mencukupi, sehingga ditempuh upaya mencari pinjaman luar negeri untuk membiayai pembangunan.

Biaya pembangunan yang menggunakan dana dari hutang luar negeri antara lain di bidang pertanian, pengairan, pertambangan dan energi, perhubungan dan pariwisata, pendidikan, kesehatan, perumahan rakyat dan pemukiman, ilmu pengetahuan dan teknologi, sumber alam dan lingkungan hidup.

Sejak tahun 1980-an 25% dari pinjaman luar negeri (US\$ 9,7 milyar) telah disalurkan ke sektor pertanian negara-negara berkembang dalam bentuk Rural Credit Program. Sektor pertanian mempunyai kaitan yang erat dengan sektor industri dan agribisnis, yang menyangkut kegiatan pengadaan, penyaluran sarana produksi, pengembangan pasca panen, pengolahan dan pemasaran hasil, serta penanganan terhadap permintaan hasil pertanian yang belum dan sudah mengalami pengolahan. Akhirnya, kegiatan di sektor tersebut akan membawa pengaruh terhadap peningkatan kegiatan ekonomi lainnya secara keseluruhan.

Pengembangan sumber energi listrik sebagai komponen utama untuk proses pembangunan mendapat porsi cukup besar dalam penggunaan bantuan luar negeri. Alokasi APBN untuk sektor ini sebesar 9% atau 28% dari seluruh komitmen hutang luar negeri. Proyek yang dibiayai antara lain : pembangkit listrik Selorejo, Karangates, Wlingi, PLTU Paiton 1 dan 2, PLTU Belawan, PLTGU Gresik, GIS Kembangan, Gardu Suralaya-Gandul-New Cilegon dan Jawa Control center.

Dibidang irigasi proyek yang didanai melalui hutang luar negeri antara lain Wonogiri (23.200 ha), Widas (8.800 ha), Way Jepara (6.650 ha), Way Umpu dan Way Pengubuan (12.500 ha), Way Rarem (22.000 ha), Riam kanan (23.000 ha), Langkeme (6.400 ha), Proyek Induk serba guna Jatiluhur dan lain sebagainya.

Dibidang perhubungan, bantuan luar negeri dipergunakan untu proyek pengangkutan, Jalan, kereta api, ferry dan bus. Sektor ini menyerap 37,1% dari komitmen hutang luar negeri OECF. Proyek yang didukung antara lain jalan layang slipi, jalan tol taman ria senayan dan grogol, jalan raya di Sumatera Selatan, Engineering ring road Jakarta, Jalan layang interchange Semanggi dan Taman ria, Jalan raya Jakarta-Merak, pengadaan konstruksi untuk pembangunan di tujuh propinsi, rehabilitasi jembatan Ampera (Palembang, rehabilitasi jalan pedesaan, rehabilitasi jembatan dii Jawa, Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi, Rehabilitasi jalan di NAD.

3. Solusi Islam Dalam Mengatasi Hutang Luar Negeri

3.1. Pandangan Islam Terhadap Hutang Luar Negeri

Hutang luar negeri baik yang dilakukan secara bilateral maupun multilateral melalui IMF dan Bank Dunia adalah menggunakan sistem bunga. Walaupun ragam bunga yang diterapkan sangat bervariasi tergantung bentuk proyek dan proses negosiasinya. Sejauh ini dalam persoalan hutang luar negeri belum ada mekanisme lain semacam yang sudah ditawarkan dalam sistem keuangan global, misalnya dengan menggunakan mekanisme bagi hasil (*mudharabah*), Pembiayaan (*al-murabahah*) dan lain-lain.

Maka dapat dikatakan bahwa pembiayaan pembangunan melalui hutang luar negeri kepada Bank Dunia dan IMF atau pinjaman lunak lainnya masih bersifat ribawi sebab, keuntungan yang ditetapkan pihak pemberi pinjaman mengacu kepada jumlah pinjaman dan waktu pinjaman yang dimasukkan sebagai Riba *Nasi'ah*.

Untuk melihat pandangan fiqh terhadap hutang luar negeri , maka persoalan ini dapat dilihat dari sudut pandang teori pertukaran. Dalam teori ini pertukaran terdiri atas dua pilar yaitu objek pertukaran dan waktu pertukaran. Dalam fiqh objek pertukaran dibedakan menjadi dua objek yaitu : *'ayn (real asset)* berupa barang dan jasa serta *dayn (financial asset)* berupa uang dan surat berharga. Sedangkan menurut waktu pertukaran fiqh membedakan dua waktu pertukaran yaitu : *Naqdan* yang berarti penyerahan saat itu juga dan *ghoiru naqdan* yang berarti penyerahan kemudian.

Dari segi objek pertukaran dapat diidentifikasi 3 jenis pertukaran yaitu :

- Pertukaran *'ayn* dengan *'ayn*.
- Pertukaran *'ayn* dengan *dayn*.
- Pertukaran *dayn* dengan *dayn*.

Dalam persoalan Hutang Luar negeri penekanannya adalah pertukaran *dayn* dengan *dayn*. Pertukaran uang dengan uang dibedakan menjadi pertukaran uang yang sejenis dengan pertukaran uang yang tidak sejenis. Pertukaran uang yang sejenis hanya dibolehkan bila memenuhi syarat : *sawa-an bi sawa-in (same quantity)* dan *yadan bi yadin (some time of delivery)*. Misalnya pertukaran uang Rp. 100.000 dengan 10 lembar pecahan Rp.10.000 harus dilakukan penyerahan pada saat yang sama. Pertukaran uang yang tidak sejenis hanya boleh dilakukan bila memenuhi syarat *yadan bi yadin (same time of delivery)*. Misalnya pertukaran US\$ 1.000 dengan Rp. 9.000.000 harus dilakukan penyerahannya pada saat yang sama.

Sedangkan Hutang Luar Negeri tidak menerapkan kaidah fiqh tersebut maka dapat disimpulkan, bahkan seandainya manfaatnya lebih besar dari mudharatnya, maka dikatakan akad pinjam meminjam tersebut menyimpang dari aturan Islam dan bersifat ribawi.

3.2. Obligasi Syari'ah Sebagai Alternatif

Fakta ekonomi kontemporer menunjukkan bahwa pasar modal telah menjadi urat nadi pasar finansial global. Bahkan, perekonomian modern tidak dapat berjalan tanpa adanya pasar modal yang terorganisir dengan baik. Setiap hari terjadi ribuan transaksi yang melibatkan triliunan rupiah dalam pasar modal.

Obligasi sebagai salah satu instrumen yang diperdagangkan di pasar modal juga memegang peranan penting. Obligasi pada dasarnya merupakan surat pengakuan hutang atas pinjaman yang diterima oleh perusahaan penerbit obligasi dari masyarakat pemodal (investor). Sedangkan Obligasi syari'ah sebagaimana fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI No. 32/DSN-MUI/IX/2002 adalah surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syari'ah yang dikeluarkan emiten kepada pemegang obligasi yang mewajibkan emiten membayar pendapatan (dalam bentuk bagi hasil, fee atau margin) serta dana obligasi kepada pemegang obligasi pada saat jatuh tempo.

Tahun 2001 Otoritas Moneter Bahrain (BMA) meluncurkan *salam sukuk* berjangka waktu 91 hari dengan nilai US\$ 25 juta, setelah *the Islamic Jurisprudence Council* (IJC) mengeluarkan fatwa yang mendukung berkembangnya *sukuk*. Selanjutnya, penerbitan *sukuk* di pasar internasional terus bermunculan. Tidak ketinggalan pemerintah di dunia Islam pun mulai melirik hal tersebut. Misalnya pada tahun 2002, pemerintah Malaysia menerbitkan *sukuk* dengan nilai US\$ 600 Juta dan terserap habis oleh pasar dengan cepat. Bahkan sampai terjadi *over subscribe* (kelebihan permintaan). Begitupula pada bulan Desember 2004, pemerintah Pakistan menerbitkan *sukuk* di pasar global dengan nilai US\$ 600 Juta dan langsung terserap habis oleh pasar. Ini menunjukkan bahwa obligasi syari'ah sebagai salah satu terobosan baru dalam dunia keuangan Islam mendapatkan minat yang besar dari para pelaku keuangan global, baik oleh masyarakat muslim maupun non muslim. Inilah salah satu bentuk produk keuangan yang cukup inovatif dalam pengembangan sistem keuangan syari'ah kontemporer.

Obligasi syari'ah ini sesungguhnya dapat dijadikan peluang bagi dunia Islam khususnya Indonesia untuk mengundang para investor muslim dan non muslim untuk mau terlibat berinvestasi. Sehingga obligasi syari'ah dapat dimanfaatkan untuk membangun perekonomian bangsa dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Fakta selama ini menunjukkan bahwa minat pasar begitu besar terhadap obligasi syari'ah. Karena hampir semua obligasi syari'ah yang diterbitkan langsung diserap habis oleh pasar, bahkan dalam beberapa kasus terdapat kelebihan permintaan.

Karenanya, pemerintah Indonesia harus secara cermat memperhatikan kondisi kondisi keuangan global dan proaktif memanfaatkan semua peluang yang tersedia. Penyerapan obligasi syari'ah sebenarnya juga dapat menggantikan hutang luar negeri Indonesia atau dunia Islam lainnya kepada IMF dan Bank Dunia yang

selama ini banyak menimbulkan dampak luar biasa merusak yang telah dilakukan lembaga keuangan internasional tersebut, baik kerusakan terhadap lingkungan, sosial, ekonomi dan politik di negara-negara penghutang.

Pendanaan pembangunan di dunia ketiga melalui obligasi syari'ah juga dapat mengatasi kesenjangan neraca pembayaran internasional yang timpang. Sebab selama ini negara-negara maju melalui mekanisme hutang luar negeri baik secara bilateral maupun multilateral melalui institusi IMF dan Bank Dunia, telah mengembangkan bentuk hegemoni ekonomi baru dan menyerap tingkat kesejahteraan negara penghutang.

Obligasi syari'ah merupakan sebuah produk keuangan syari'ah yang dirancang dan disesuaikan dengan kebutuhan perkembangan ekonomi kontemporer, sehingga akar sejarahnya tidak ditemukan secara persis dalam dunia Islam. Hal ini wajar karena *fiqh* dalam keadaan tertidur pulas selama berabad-abad. Dan ia mulai disentuh kembali setelah dunia Islam mengalami kemajuan sejak mulai berkembangnya lembaga keuangan di dalam dunia Islam, dan kebutuhan landasan hukum berbagai produk keuangan muncul di mana-mana. Di bidang keuangan syari'ah muncul dua aliran pemikiran dalam menentukan pijakan obligasi syariah. Yang pertama menggunakan *bay al-dayn* sebagai struktur pokok pembentukan dan pengembangan obligasi syari'ah, yang model ini dikembangkan di Malaysia dan Iran, walaupun di Iran secara bertahap sudah mulai ditinggalkan. Yang kedua menggunakan akad *mudharabah* dan *ijarah* sebagai struktur pokok pembentukan obligasi syari'ah, yang banyak digunakan di sebagian besar dunia Islam termasuk Indonesia.

3.3. Upaya Mengatasi Persoalan Hutang Luar Negeri

Maka selain solusi tersebut di atas berbagai upaya dapat dilakukan untuk meminimalkan pengaruh negatif hutang luar negeri diantaranya :

1. **Membuat agenda pembangunan nasional yang rasional dan partisipatif** agar dapat menjawab pertanyaan tentang perlukah Indonesia berhutang, seberapa banyak dan untuk apa, bagaimana cara pembayarannya? Selama ini hutang dibuat oleh pemerintah dan perusahaan swasta, tetapi risikonya ditanggung oleh seluruh rakyat dan bangsa. Kini pemerintah tidak boleh membuat hutang tanpa konsultasi.
2. **Menyadarkan diri kita sendiri.** Kita perlu menggali dan selalu mengikuti perkembangan hutang luar Negeri Indonesia melalui membaca, mencari informasi yang mendukung atau ikut menyebarkan informasi mengenai dampak dari hutang luar negeri.
3. **Mewaspadaai Setiap pembangunan,** yang bisa jadi didanai dari hutang luar negeri dengan kedok bantuan luar negeri.
4. **Menggunakan hak untuk meminta keterbukaan pemerintah menjelaskan seluruh hutang Indonesia.** Kepada siapa saja hutang dilakukan dan berapa jumlah yang sudah dibayar. Hal itu juga berlaku bagi swasta. Menuntut agar pemerintah merencanakan pembayaran yang rasional dan tidak merugikan rakyat, atau dengan tegas memotong hutang sebesar 30%, karena hutang yang dibuat oleh pemerintah nyatanya dikorupsi oleh pemerintah juga.

5. **Merangsang pertumbuhan kapasitas dalam negeri agar tidak perlu lagi berhutang.** Untuk itu pemerintah harus dituntut untuk menerapkan pola pembangunan yang berbeda dari yang kini dilakukan. Indonesia memerlukan demokrasi yang partisipatif, pemerintah dan DPR yang bersih serta semangat nasionalisme dalam arti luas, juga solidaritas yang kuat antar sesama.

Kesimpulan

Pertumbuhan ekonomi selanjutnya memang tetap harus diupayakan secara terus menerus. Tetapi penggunaan hutang luar negeri sudah seharusnya ditinjau kembali. Indonesia tidak anti hutang luar negeri, sebab dengan situasi antar bangsa antar negara yang sudah demikian menggelombang. Kini saatnya, setelah pengalaman masa lalu bangsa Indonesia yang demikian buruk akibat hutang luar negeri dengan puncak bencana krisis ekonomi 1997, untuk melihat persoalan hutang luar negeri secara arif.

Langkah pertama adalah menyelesaikan hutang yang sudah terlanjur dilakukan, dengan pola angsuran yang tidak membebani masyarakat, dan bila perlu meminta pemotongan hutang sebab Indonesia sudah menunjukkan sikap yang baik sebagai negara penghutang. Kedua adalah melihat sumber pendanaan lain yang lebih fleksibel, ekonomis, bermartabat misalnya dengan meningkatkan pendanaan pembangunan melalui obligasi syariah dan menerbitkan hutang dalam negeri secara. Ketiga jika terpaksa Hutang Luar Negeri tetap harus dilakukan, maka harus ada transparansi pengelolaan proyek kepada masyarakat, karena hutang luar negeri bukan hanya urusan pemerintah dan swasta tetapi juga permasalahan yang harus diketahui oleh masyarakat Indonesia.

Daftar Pustaka

- Azhar Rosly, Saiful dan Sano Kautoub. *Bay' al-dayn and Islamic Bonds Issues in Malaysia, makalah International Conference-Islamics in the 21st Century*. Kuala Lumpur, 1999.
- Beik, Irfan Syaiki. *Sukuk (Obligasi Syariah) untuk Pembiayaan Pembangunan, Hidayatullah*, Juli 2006, 30-31.
- Chapra, M. Umer. *The Future of Economics : An Islamic Perspective- Landscape Baru Perekonomian Masa Depan*. Jakarta : Shari'ah Economics and Banking Institute, 2001.
- Djamin, Zulkarnain. *Pinjaman Luar Negeri Serta Prosedur Administratif dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan di Indonesia*. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1993.
- Iqbal, Munawar et. al. *Islamic Banking an Finance New Perspectives on Profit-Sharing and Risk*. Massachusetts : Edward Elgar Publishing Inc., 2002.
- Karim, Adiwirman. *Bank Islam-Analisis Fiqh dan Keuangan*. Jakarta : Rajawali Pers, 2004.
- Rich, Bruce. *Menggadaikan bumi-bank dunia pemiskinan lingkungan dan krisis pembangunan*. Jakarta : Infid, 1999.

- Sudarsono, Heri. *Bank dan Lembaga Keuangan Syari'ah Diskripsi dan Ilustrasi*. Yogyakarta : Ekonisia, 2004.
- Sunariyah. *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 2003.
- Todaro, Michael P. *Pembangunan Ekonomi di dunia Ketiga* ter Burhanuddin Abdullah .Jakarta : Penerbit Erlangga, 1995.
- Topatimasang, Roem. *Hutang itu Hutang*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1999.