

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Utang luar negeri dalam perekonomian Indonesia

1. Latar Belakang Utang Luar Negeri

Sejarah utang luar negeri Indonesia sudah dimulai sejak penyerahan kedaulatan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949 yang ditandatangani oleh Hatta, yang salah satu isi keputusannya menyebutkan bahwa utang sebesar USD 4 miliar yang ditinggalkan pemerintah kolonial Hindia-Belanda menjadi tanggung jawab pemerintah Indonesia. Meskipun utang tersebut tidak pernah dibayar pada era kepemimpinan Presiden Soekarno, namun juga tidak dinyatakan dihapus.

Pada saat era kepemimpinan Soekarno inilah menjadi tolak ukur penting hubungan persahabatan Indonesia-Tiongkok. Liu Hong, dalam *China and the Shaping of Indonesia*, , mengungkap pada masa itu Tiongkok bagaikan mercusuar, penunjuk ke arah mana dan bagaimana Indonesia harus dibangun. Hubungan kedua negara ini menunjukkan perkembangan yang positif dengan adanya kehadiran Perdana Menteri Tiongkok Zhou En Lai pada Konferensi Asia Afrika (KAA) pada 18-25 April 1955. Dalam KAA (Konferensi Asia Afrika) di Bandung “Lima prinsip hidup berdampingan secara damai” yang dikemukakan oleh Tiongkok serta disponsori bersama Pemerintah India dan Myanmar mendapat dukungan dari para peserta. Indonesia dan Tiongkok juga akhirnya sepakat mempererat hubungan yang telah berjalan baik pada

waktu itu, ditandai dengan ditandatanganinya perjanjian persahabatan serta persetujuan kerjasama kebudayaan pada 1 April 1961.³⁶

Pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Soekarno-Hatta juga sangat ketat, selektif, dan berhati-hati dalam menerima tawaran utang dari negara lain. Semangat kemerdekaan yang masih kental menjadi sikap antisipatif terhadap bentuk-bentuk penjajahan baru melalui pemberian bantuan dan utang.³⁷

Pada saat peralihan kekuasaan dari pemerintahan Orde lama ke pemerintahan Orde baru, dengan dikeluarkannya SP 11 Maret 1966, keadaan perekonomian Indonesia dalam tahun 1966 berada dalam keadaan luka parah. Tingkat inflasi telah mencapai 65 persen dalam tahun 1966, dan juga tingkat pendapatan masyarakat rata-rata per kepala (pendapatan per kapita) hanya 80 dolar per tahun sedangkan jumlah utang luar negeri yang harus dibayar berjumlah 2,2 miliar (dolar).

Tugas yang dibebankan oleh rakyat kepada pemerintah baru ini berdasarkan TAP XXIII/MPRS/1966, dalam program jangka pendek berupa pengendalian inflasi, pencukupan kebutuhan pangan, rehabilitasi prasarana perekonomian, dan peningkatan kegiatan ekspor.

Tugas yang dibebankan kepada pemerintah ini memberikan konsekuensi diperlukannya dana yang besar untuk pelaksanaan tugas tersebut. Sedangkan dana yang dapat diharapkan dari pemanfaatan

³⁶ <https://www.antaraneews.com/berita/490460/hubungan-indonesia-tiongkok-dari-soekarno-hingga-jokowi> diakses pada jam 12:40 tanggal 20/11/ 2017.

³⁷ Suratno, "Analisis Pengaruh Utang Luar Negeri Pemerintah, Tabungan Domestik, dan Angkatan kerja Terhadap Pertumbuhan di Indonesia", Tesis, UGM:2015, hlm 1.

sumber-sumber dalam negeri, antara lain hasil ekspor, pada saat itu berada dalam keadaan yang tidak memungkinkan.

Untuk mengatasi masalah kesulitan tersebut, maka pada tahun 1966 pemerintah Indonesia telah mengambil kebijaksanaan untuk mengadakan konsolidasi, rehabilitasi, stabilisasi, dan juga memutuskan untuk mengadakan pendekatan ke luar negeri dengan maksud mengadakan penjadwalan kembali (*rescheduling*) utang-utang lama, serta mengusahakan bantuan-bantuan keuangan yang baru dari luar negeri untuk mendukung neraca pembayaran Indonesia, dan berusaha menarik penanaman modal asing ke Indonesia.

Jumlah utang pemerintah yang semestinya jatuh tempo pada tahun tersebut akan dijadwalkan ulang untuk pembayarannya untuk lima tahun kedepannya, dengan masa jeda pembayaran satu sampai dua tahun. Ini artinya pemerintah Indonesia diberikan penangguhan atau waktu untuk melunasi utang Indonesia yang sudah jatuh tempo atau utang yang berasal dari pemerintahan sebelumnya. Sehingga dari situ pemerintah Indonesia juga bisa memikirkan bagaimana caranya supaya dalam waktu yang telah disepakati itu pemerintah Indonesia harus bisa membayar setidaknya bunganya terlebih dahulu.

Sebagai realisasi kebijakan tersebut, atas prakarsa pemerintah Jepang dalam bulan September 1966 diadakan penemuan multilateral yang dilakukan pertama kali di Tokyo, yang dikenal dengan Tokyo Club. Pertemuan tersebut dihadiri oleh wakil-wakil dari negara kreditur di luar

negara blok komunis, yang akan membicarakan masalah ekonomi dan keuangan yang dihadapi serta masalah utang Indonesia kepada negara-negara kreditur.

Dalam Tokyo Club, delegasi IMF (*International Monetary Fund*), berdasarkan survey yang dilakukan terhadap ekonomi Indonesia saat itu beranggapan bahwa keputusan yang akan diambil dalam forum multilateral tersebut janganlah hanya menyangkut masalah *rearrangement* pembayaran utang, tetapi juga harus mencakup bantuan modal baru dalam tahun 1967.

Setelah berakhir pertemuan di Tokyo Club kemudian dilanjutkan dengan Paris Meeting pada bulan Desember 1966. Paris Meeting ini merupakan pertemuan kedua antara pemerintah Indonesia dengan negara-negara *rescheduling* utang lama. Paris Meeting ini dilanjutkan pada bulan Februari 1967 dengan pertemuan di Den Haag atas prakarsa pemerintah Belanda, untuk membicarakan bantuan baru yang diperlukan oleh negara Indonesia.

Demikian pertemuan di Den Haag ini kemudian dikenal dikenal sebagai *Inter Governmental Group on Indonesia* (IGGI), yang sidang pertamanya dihadiri oleh 11 negara anggota yaitu: Amerika Serikat, Australia, Belgia, Belanda, Indonesia, Italia, Jerman Barat, Jepang, Inggris, Prancis dan Kanada. Negara-negara diluar anggota yang hadir sebagai peninjau yakni Austria, Denmark, Norwegia, Selandia Baru, dan Swiss.

Lembaga-lembaga keuangan Internasional yang hadir dan memiliki peranan yang cukup besar dalam pelaksanaan bantuannya kepada Indonesia adalah *International Monetari Fund (IMF)*, *Bank Dunia (World Bank)*, *Asian Development Bank (ADB)*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, Dan sebagai peninjau adalah *Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)*.

Forum IGGI ini ada selama dua puluh empat tahun Indonesia membangun, dan juga merupakan suatu kesempatan bagi pemerintah Indonesia untuk menjelaskan program pelaksanaan pembangunan untuk masa yang akan datang serta hasil-hasil yang telah dicapai sebelumnya. Forum IGGI ini diadakan setiap tahun di Den Haag. Bantuan yang diberikan oleh IGGI merupakan sebagai dana pelengkap untuk pembangunan Indonesia, yang pada dasarnya dana pembangunan tersebut harus bersumber pada kemampuan dana dalam negeri.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (TAP MPR-RI No. IV/MPR/1978), antara lain dinyatakan :
“Pembangunan nasional memerlukan investasi dalam jumlah yang besar, yang pelaksanaannya harus berlandaskan kemampuan sendiri, sedangkan bantuan dari luar negeri merupakan sebuah pelengkap. Oleh karena itu diperlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk menggerakkan dana-dana investasi yang bersumber pada tabungan masyarakat, tabungan pemerintah, serta penerimaan devisa yang berasal dari ekspor dan jasa-

jasa. Pengerahan dari dana-dana investasi tersebut harus ditingkatkan dengan cepat sehingga peranan bantuan luar negeri yang merupakan pelengkap tersebut semakin berkurang dan pada akhirnya mampu membiayai sendiri seluruh pembangunan. (Ketetapan MRP-RI No. IV/MPR/1978, hlm 18).³⁸

Kemudian karena interaksi dari kedua negara (Indonesia-Tiongkok) tersebut berdampak positif maka kerjasama Indonesia-Tiongkok dilanjutkan pada masa Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Pada saat Gus Dur berkunjung ke negara Tiongkok pada 1-3 Desember 1999 setelah pelantikannya menjadi orang nomor satu di Indonesia beliau menetapkan Tiongkok merupakan salah satu Negara tujuan pertama lawatannya ke luar dan juga karena Tiongkok merupakan negara dengan potensi kekuatan ekonomi yang besar, jadi akan rugi bila negara kita (Indonesia) tidak bekerjasama.³⁹

Di era kepemimpinan Megawati kedua negara sepakat membentuk forum energi yang merupakan payung Investasi Tiongkok di Indonesia dalam bidang energi. Megawati menjelaskan bahwasannya utang luar negeri itu tetap harus dibayar, jangan sampai kita terlena dengan kata bantuan yang telah diberikan oleh negara Tiongkok yang telah berjalan

³⁸ Zulkarnain Djamin, "Pinjaman Luar Negeri serta Prosedur Administratif dalam Pembiayaan Proyek pembangunan di Indonesia", *Cet.1*, Penerbit: Jakarta, Universitas Indonesia, hlm 16-18.

³⁹ <https://www.antaraneews.com/berita/490460/hubungan-indonesia-tiongkok-dari-soekarno-hingga-jokowi> diakses pada jam 12:40 tanggal 20/11/ 2017.

puluhan tahun, padahal sebenarnya bantuan yang diberikan itu merupakan pinjaman yang memang harus dibayar.⁴⁰

Megawati juga berharap agar pemerintah Indonesia jangan menganggap remeh terhadap pinjaman yang diberikan oleh negara Tiongkok. Karena pinjaman yang diberikan tersebut harus dikembalikan lagi pada saat yang telah ditentukan beserta bunganya.

Pada saat kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono dalam dua dekade Indonesia-Tiongkok menandatangani kemitraan Strategis pada 25 April 2005 yang kemudian ditingkatkan lagi menjadi kemitraan Strategis Komprehensif pada Oktober 2013. Sejak saat itu hubungan Pertahanan, politik, keamanan, Ekonomi, dan sosial-budaya kedua negara tersebut terus meningkat.

Makin eratnya hubungan antara negara Indonesia dengan negara Tiongkok juga ditunjukkan kedua negara tersebut pada forum internasional, semisal dalam penetapan *Declaration Of Conduct Of Parties in The South China Sea (Doc)* pada 2002, termasuk dalam “*Guidelines for The Implementation of Doc*” pada tahun 2011.

Indonesia dan Tiongkok juga sepakat untuk menandatangani Protokol *Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ)* pada tahun 2011. Indonesia – Tiongkok juga sepakat untuk menjadikan ASEAN

⁴⁰ Cyrillus Harinowo, “*Utang Pemerintah (Perkembangan, Prospek dan Pengelolannya)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm 4-5.

sebagai *the main driving force* dalam pembentukan forum pertemuan Tingkat Tinggi Asia Timur. Dan juga Tiongkok akan senantiasa mendukung setiap keputusan yang diambil oleh ASEAN.

Hubungan Indonesia-Tiongkok yang telah berjalan selama enam dekade senantiasa mengedepankan prinsip saling menghormati, menghargai, sebagai bangsa yang setara, yang bertanggung jawab atas perdamaian dan stabilitas kawasan.

Hubungan antara Indonesia-Tiongkok adalah yang paling dinamis di Asia Pasifik. Selain menandatangani kerjasama dalam delapan bidang, Indonesia-Tiongkok juga menyinergikan ide poros Maritim dunia milik Indonesia dengan jalur Sutra Maritim milik Tiongkok.

Tiongkok akan memberikan makna lebih dalam mitra strategis komprehensif, dengan rangkaian kerjasama yang lebih nyata, dan juga memberikan manfaat dan kemakmuran bagi negara Indonesia dan negara Tiongkok.⁴¹

Dan pada saat pemerintahan Jokowi pemberian utang yang diberikan oleh negara Tiongkok kepada Negara Indonesia lebih kepada dana untuk pembangunan Infrastruktur.

⁴¹ <https://www.antaraneews.com/berita/490460/hubungan-indonesia-tiongkok-dari-soekarno-hingga-jokowi> diakses pada jam 13:17 tanggal 19/11/2017

2. Beban Utang Luar Negeri

Beban utang luar negeri yang di tanggung oleh negara Indonesia sangatlah banyak. Karena jumlah utang luar negeri dari tiap tahunnya mengalami peningkatan. Utang luar negeri meningkat drastis di era kepemimpinan Jokowi.

Permasalahan utang luar negeri ini pada dasarnya adalah penghisapan sumber daya di kawasan negara-negara berkembang terutama di Indonesia yang masih kaya akan sumber daya alamnya. Sedangkan Negara Tiongkok dalam memberikan dana pinjamannya melalui mekanisme tingkat suku bunga. Dimana tingkat suku bunga bisa sewaktu-waktu mengalami kenaikan sehingga total bunga dari jumlah pinjaman juga akan semakin membesar. Sehingga untuk membayar bunga nya saja Indonesia tidak mampu.

Untuk menutupi atau paling tidak mengurangi beban ketergantungan pada utang luar negeri ini salah satu sumber dana potensial yang bisa diandalkan sebetulnya adalah dengan cara menggali sumber dana dari dalam negeri melalui penerimaan pajak atau sumber dana lain seperti menaikkan harga BBM dan elpiji, kenaikan biaya rumah sakit, dll tentu tidak semudah membalik telapak tangan. Seperti yang dikatakan oleh pengamat ekonomi Revrisond Baswir bahwa utang yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terus meningkat setiap tahunnya akan tetapi masyarakatlah yang akan dikenakan beban seperti pengenaan pajak yang

tinggi, kenaikan harga BBM dan elpiji, serta biaya rumah sakit yang tinggi.

Beban utang luar negeri ini terdiri dari beban langsung dan beban tidak langsung. Beban langsung dari utang luar negeri sudah merupakan suatu hal yang jelas. Selama jangka waktu tertentu, beban utang luar negeri dapat diukur dengan suatu jumlah pembayaran tertentu dalam bentuk uang, baik dalam hal pembayaran bunga maupun pembayaran cicilan terhadap negara kreditur. Sedangkan beban riil langsung yang diderita negara peminjam berupa kerugian dalam bentuk kesejahteraan ekonomi yang hilang karena adanya pembayaran-pembayaran dalam bentuk uang tadi.

Adapun beban tidak langsung dari suatu pinjaman luar negeri apakah itu dalam bentuk uang ataupun dalam bentuk riil timbul karena adanya pengaruh-pengaruh yang terjadi dalam bidang produksi dan konsumsi melalui pemungutan pajak yang diperlukan untuk melakukan pembayaran bunga dan cicilan utang serta melalui kegiatan pengeluaran negara untuk meningkatkan produksi dengan hasil pinjaman tersebut.⁴²

Pinjaman dari Tiongkok yang meningkat berasal dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan swasta, jadi sebagian besar bukan dari pemerintah. Pemberian utang dari negara Tiongkok kepada Indonesia ini berupa dana untuk pembangunan Infrastruktur, seperti pembuatan jembatan, listrik dan lainnya. Disisi lain pemerintah terus meningkatkan

⁴² Ratna Setyawati Gunawan, "Hubungan Simultan antara Utang Luar Negeri pemerintah dan PDB Di Indonesia tahun 1970-2002", Tesis:UGM, 2005, hlm 17.

anggaran belanjanya, terutama untuk pembangunan infrastruktur. Anggaran infrastruktur pemerintah di era Jokowi ini memang jauh lebih besar dibandingkan pemerintah-pemerintah sebelumnya.

Kondisi inilah yang akhirnya membuat pemerintah mau tidak mau harus terus berutang. Namun sekali lagi, sepanjang utang tersebut dipakai untuk pembangunan demi kesejahteraan rakyat, tentu tidak akan jadi masalah. Hanya pemerintah harus pandai-pandai mengelolanya, jangan sampai penarikan utang menjadi tidak terkendali sehingga membebani anak cucu dikemudian hari.

Masalah penting dalam utang luar negeri adalah beban pengembalian utang yang sangat memberatkan negara Indonesia. Mekanismenya dirasa kurang adil, karena terlalu banyak campur tangan dari negara pendonor atau negara maju yang masih menggunakan sistem ekonomi kapitalis dimana masih ada nya riba.

Beban utang luar negeri ini cukup banyak apalagi dalam pembangunan Infrastruktur karena untuk pembangunan Infrastruktur membutuhkan modal yang sangat banyak. Maka dari itu Indonesia meminjam kepada negara Tiongkok, memang untuk jumlah utang yang besar ini akan sangat lama untuk waktu pengembaliannya. Utang yang jumlahnya sangat banyak ini tidak bisa dikembalikan dalam jangka pendek. Akan tetapi untuk pembangunan Infrastruktur yang bisa digunakan dimasa yang akan datang pemerintah Indonesia berharap

dengan adanya pembangunan Infrastruktur ini Indonesia bisa lebih maju dalam perekonomiannya.

3. Kerjasama Terhadap Utang Luar Negeri

Jika dilihat dari sumber hutang, maka dapat dibedakan menjadi Bilateral dan Multilateral. Utang bilateral ini merupakan penerimaan dari negara baik dalam bentuk devisa maupun dalam bentuk barang atau jasa yang diperoleh dari pemberi utang luar negeri yang berasal dari pemerintah suatu negara melalui suatu lembaga/badan keuangan yang dibentuk oleh pemerintah negara yang bersangkutan untuk melaksanakan pemberian utang yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Utang multilateral adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa maupun dalam bentuk barang/jasa yang diperoleh dari pemberian utang luar negeri yang bersal dari lembaga keuangan Internasional. Namun pemberian hutang melalui lembaga Multilateral bukan berarti tanpa resiko, sebagai bukti keterlibatan IMF dengan kebijaksanaan deflasionernya yang sering menghasilkan guncangan politik yang traumatik di negara berkembang dan kebijakan lembaga Multilateral lainnya masih didominasi oleh kepentingan dan pandangan negara maju.⁴³

⁴³ Mohtar Mas'oed, 1989, op. Cit. Hlm 134-135, "dalam Skripsi Utang Luar Negeri dan Hak Asasi Manusia studi kasus Indonesia-Belanda oleh Ronggo Sadono, 1992, hlm 11".

Adapun daftar negara yang berada pada posisi 10 besar dalam pemberian utang bilateral diantaranya :

Tabel 1.3 Utang Bilateral

No	Nama Negara	Jumlah (dalam triliun)
1	Jepang	Rp 194.58
2	Prancis	Rp 26.25
3	Jerman	Rp 24.44
4	Korea Selatan	Rp 19.17
5	Tiongkok	Rp 13.62
6	Amerika Serikat	Rp 8.21
7	Australia	Rp 6.91
8	Spanyol	Rp 3.37
9	Rusia	Rp 3.30
10	Inggris	Rp 1.89

a) Sementara untuk utang Multilateral yang berasal dari tujuh lembaga keuangan dunia diantaranya :

Tabel 1.4 Utang Multilateral

No	Nama lembaga	Jumlah (dalam triliun)
1	Bank Dunia	Rp 234.48
2	Asian Development Bank (ADB)	Rp 119.21
3	Islamic Development Bank (IDB)	Rp. 10.67
4	International Fund for Agricultural Development (IFAD)	Rp.2.37
5	Bank Investasi Eropa (EIB)	Rp 0.25
6	Nordick Investment Bank (NIB)	Rp 0.15
7	Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	Rp 0.19

Secara bilateral pinjaman terbanyak diberikan oleh negara Jepang, sedangkan pinjaman multilateral banyak diberikan oleh Bank Dunia. Bantuan dari lembaga keuangan Internasional seperti Bank Dunia sebenarnya sangat diharapkan membantu perekonomian Indonesia melalui pinjaman yang diberikannya tersebut. Dan juga bantuan ini sudah diberikan sejak sebelum terjadinya krisis ekonomi di tanah air. Namun yang terjadi, baik sebelum dan sesudah krisis sekarang ini, justru pinjaman tersebut semakin membenamkan Indonesia dalam jebakan utang yang semakin besar.

Seorang ekonom menyatakan bahwa “tidak ada kisah sukses suatu negara yang sedang berkembang dalam membangun perekonomiannya jika tidak bekerja sama dengan lembaga keuangan multilateral tersebut”. Transfer negatif dan subsidi moneter dari negara penerima utang ke negara maju sudah semakin tinggi dari tahun ke tahun, bahkan berkaitan dengan kerusakan lingkungan karena sumberdaya alam seperti hutan akan dieksploitasi dalam pembayaran utang luar negeri.⁴⁴

Dibawah ini merupakan beberapa perjanjian Bilateral yang dilakukan oleh pemerintah Jokowi dan pemerintahan Republik Rakyat Tiongkok pada tahun 2015 yang lebih mengacu kepada pembangunan Infrastruktur. Pemerintahan Republik Indonesia (RI) dengan Republik Rakyat Tiongkok (RRT) menyetujui kerjasama pada delapan bidang.

⁴⁴ Edy Suandi Hamid, “*Sistem Ekonomi Utang Luar Negeri dan Isu-isu Ekonomi Politik Indonesia*”, cet.1, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm 203-204.

Penandatanganan nota kesepahaman bersama (Memorandum Of Understanding/MOU) dilaksanakan di Great Hall of The People oleh para pejabat Indonesia dan para pejabat Tiongkok serta disaksikan oleh Presiden Joko Widodo dan Presiden Xi Jinping.

Delapan perjanjian yang ditandatangani diantaranya ialah :

1. Nota kesepahaman (MoU) kerjasama ekonomi antara Kemenko Perekonomian Republik Indonesia dan Komisi Reformasi dan Pembangunan Nasional Republik Rakyat Tiongkok.
2. Nota kesepahaman (MoU) kerjasama proyek pembangunan Kereta Api Jakarta-Bandung antara kementerian BUMN dan Komisi Reformasi dan Pembangunan Nasional Republik Rakyat Tiongkok.
3. Nota kesepahaman (MoU) kerjasama maritim dan SAR antara Basarnas dan kementerian Transportasi Republik Rakyat Tiongkok.
4. Protokol persetujuan antara pemerintah Republik Rakyat Tiongkok dengan pemerintah Republik Indonesia dalam mencegah pengenaan pajak berganda.
5. Kerangka kerjasama Antariksa 2015-2020 antara LAPAN dan Lembaga Antariksa Republik Rakyat Tiongkok.
6. Nota kesepahaman (MoU) kerjasama saling dukung antara kementerian BUMN dan Bank Pembangunan Tiongkok.

7. Nota kesepahaman (MoU) antara pemerintah Republik Rakyat Tiongkok dan Republik Indonesia dalam pencegahan pengenaan pajak ganda kedua negara.
8. Nota kesepahaman (MoU) kerjasama dalam bidang Industri dan Infrastruktur antara kementerian BUMN dan Komisi Reformasi dan Pembangunan Nasional Republik Rakyat Tiongkok.⁴⁵

Pada perjanjian yang nomor dua dijelaskan lebih rinci lagi bahwasanya proyek tersebut baru akan dimulai akhir Oktober 2017, karena masih ada pembebasan lahan dan finalisasi lokasi proyek. Karena proyek pembuatan kereta api cepat Jakarta-Bandung ini memiliki jalur yang cukup rumit. Diartikan rumit karena lahan yang berbelok-belok dan juga membutuhkan pembedahan terlebih dahulu, karenanya lahan yang berbelok-belok ini bukan akan mempercepat laju kereta api.

Dalam pembuatan jalur kereta api Jakarta-Bandung ini diperkirakan akan ada 22 Terowongan sehingga membutuhkan waktu yang lebih rinci lagi dan pastinya membutuhkan waktu yang lama. Sampai saat ini proyek pembuatan jalur kereta api Jakarta-Bandung ini baru berjalan 5 km. Dan diperkirakan proyek pembangunan kereta api Jakarta-Bandung ini akan selesai pada tahun 2019.⁴⁶

⁴⁵ <https://jakartagreater.com/mou-kerjasama-antara-pemerintah-republik-indonesia-ri-dengan-republik-rakyat-tiongkok-rrt/diakses-pada-jam-10:25-tanggal-27/10/2017>

⁴⁶ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171006112512-92-246544/kereta-cepat-jakarta-bandung-mulai-konstruksi-oktober-2017/> diakses pada jam 10:20 tanggal 20/11/17.

Beban utang luar negeri yang meningkat sebenarnya bukan hanya pada pemerintah Jokowi, akan tetapi utang yang ditinggalkan oleh pemerintah sebelumnya beserta dengan bunganya. Oleh sebab itu dikarenakan beban bunga yang sangat tinggi Indonesia justru masih kesulitan untuk membayar bunganya dari setiap pinjaman yang dilakukan pada periode sebelumnya.

Pada tahun pertama kepemimpinan Jokowi pada tahun 2014-2015 pemerintah Jokowi melakukan perombakan dan meletakkan tiga kebijakan fundamental yaitu, mengubah ekonomi berbasis konsumsi ke produksi, subsidi tepat sasaran untuk pengentasan kemiskinan dan mendorong pembangunan yang lebih merata di luar pulau Jawa.

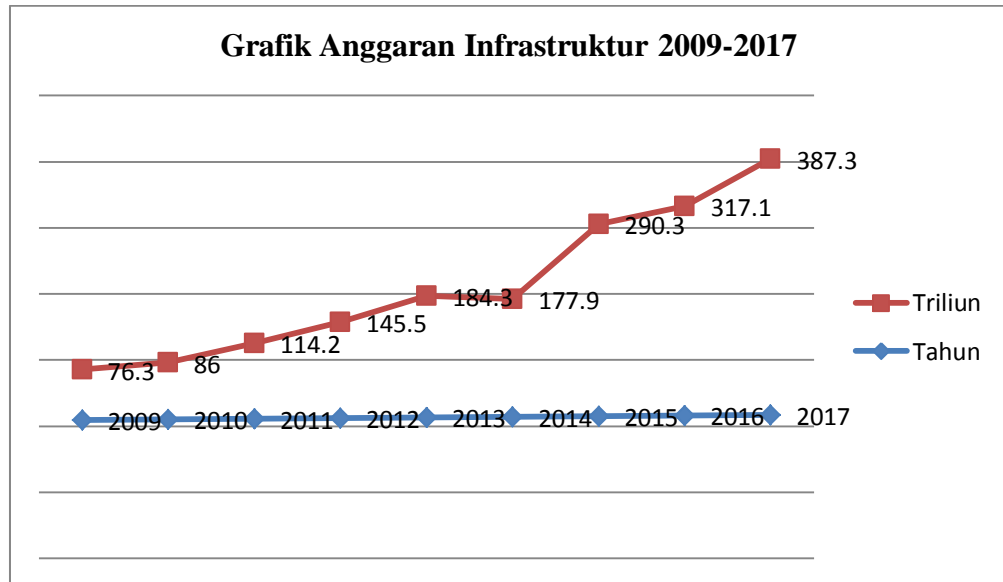
Sedangkan pada tahun kedua kepemimpinannya tahun 2015-2016, pemerintahan Jokowi melakukan pergerakan dalam kebijakan pemerintahannya dari fondasi ke percepatan pembangunan. Tiga pilar yang menjadi fokus percepatan pembangunan di era kepemimpinan Jokowi adalah percepatan Infrastruktur, percepatan pembangunan manusia dan percepatan kebijakan deregulasi ekonomi.

Percepatan pembangunan yang dilakukan di era pemerintahan Jokowi ini memiliki delapan (8) topik khusus diantaranya yaitu Diplomasi Internasional, Pariwisata, Papua, Reformasi Agraria, Poros Maritim, Amnesti Pajak, Desa Kawasan 3T (tertinggi, terluar, terdepan) serta reformasi hukum.

Akan tetapi hanya terdapat empat Infrastruktur prioritas Jokowi yaitu dalam bidang Perhubungan dan maritim, dalam bidang Energi, bidang Pariwisata, dan juga bidang Kedaulatan Pangan. Adapun dalam perhubungan dan maritim meliputi pembangunan jalan raya dan jembatan, pembuatan jalur kereta api, pembuatan BUS *Rapid Transit*, pembuatan bandara, Revitalisasi 24 pelabuhan utama, dan memperkuat armada patroli.

Sedangkan dalam bidang Energi meliputi, pembangkit di mulut tambang, Kilat minyak baru, Jaringan transmisi listrik, Jaringan gas kota, dan peningkatan kapasitas gardu induk. Adapun pembangunan dalam bidang pariwisata meliputi, Infrastruktur pendukung wisata alam dan budaya, Infrastruktur teknologi komunikasi, dan Aksesibilitas (Konektivitas, jumlah kursi dan penerbangan langsung. Dan dalam bidang Kedaulatan pangan terdapat dua buah pembangunan, yaitu membangun 50 waduk dan memperbaiki sarana irigasi.⁴⁷

⁴⁷ <http://bisnis.liputan6.com/read/2631939/ini-realisisi-pembangunan-infrastruktur-dalam-2-tahun-jokowi-ik> diakses pada jam 14:22 tanggal 05/12/2017.

Gambar 1.2 Grafik anggaran Infrastruktur tahun 2009-2017⁴⁸

Sumber: Katadata diolah, anggaran infrastruktur yang meningkat.

Lonjakan pembangunan untuk Infrastruktur oleh pemerintahan Jokowi ialah bertujuan untuk mengejar ketertinggalan Indonesia dalam bidang pembangunan Infrastruktur. Akan tetapi pembangunan Infrastruktur ini bukan merupakan ajang kemewahan tetapi kebutuhan agar Negara Indonesia ini mampu berkompetisi dengan Negara lain.

4. Ketergantungan Utang Luar Negeri

Indonesia memang sangat bergantung terhadap utang luar negeri untuk mengatur pertumbuhannya. Terlebih lagi Indonesia sebagai negara berkembang yang pastinya sangat membutuhkan banyak dana atau modal dalam meningkatkan perekonomiannya. Karenanya akan

⁴⁸ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/11/03/anggaran-infrastruktur-2009-2017-terus-meningkat> diakses pada jam 14:22 tanggal 05/12/2017.

sulit bagi suatu negara jika hanya mengandalkan sumber daya yang ada dari dalam negeri saja.

Melakukan utang kepada luar negeri memang bukanlah solusi untuk menyelamatkan Indonesia dari carut marutnya perekonomian. utang luar negeri justru membawa Indonesia semakin terpuruk dan malah menguntungkan bagi negara yang memberikan pinjaman khususnya negara Tiongkok. Karena negara-negara maju bisa mengeruk sumber daya secara besar-besaran.

Idealnya utang yang sehat adalah utang yang semakin lama semakin kecil, namun pada kenyataannya utang Indonesia semakin menumpuk bukan semakin menipis. Tetapi apabila kita melihat kasus Indonesia dimana utangnya yang semakin meningkat setiap tahunnya, hal ini bisa terjadi karena pola pembangunan yang tidak sesuai. Selain itu ada juga berbagai faktor, seperti faktor korupsi, kesalahan dalam mengelola, bunga yang terlalu tinggi, dan adanya maksud-maksud tertentu dari negara pendonor.⁴⁹

Alhasil dengan banyaknya utang luar negeri yang semakin menggunung mengakibatkan Indonesia tidak bisa berbuat apa-apa, selain hanya bisa membayar cicilan beserta bunganya. Cicilan beserta bunganya ini di dapat dengan cara meenaikan tarif pajak, kenaikan harga BBM dan elpiji, dan juga biaya rumah sakit, yang otomatis semua itu akan kembali dibebankan kepada masyarakat.

⁴⁹ <https://zahidiahela.wordpress.com/2012/11/28/ketergantungan-indonesia-terhadap-hutang-luar-negeri/diakses-pada-jam-10:35> tanggal 25/10/2017

Untuk mengurangi ketergantungan pinjaman utang luar negeri maka diupayakan untuk meningkatkan kualitas pinjaman luar negeri tersebut. Peningkatan kualitas pinjaman tersebut dengan cara masa pinjaman yang lebih singkat. Dan juga pada proyek pembangunan Infrastruktur yang dananya berasal dari luar negeri akan dipercepat dalam pelaksanaannya. Sehingga semakin cepat pinjaman dan pembangunan yang dilakukan maka akan semakin cepat juga dana pinjaman tersebut akan terealisasi. Meskipun dengan utang yang banyak tersebut memerlukan jangka waktu yang panjang untuk pengembalian utangnya. Akan tetapi jika pembangunan Infrastruktur segera terealisasi maka manfaatnya akan di rasakan hingga masa mendatang.

Selain itu juga diharapkan agar lembaga-lembaga keuangan Internasional ikut berperan lebih dalam membantu negara-negara yang miskin atau negara yang sedang berkembang. Negara yang miskin juga membutuhkan suntikan dana untuk pembangunan dan mensejahterakan perekonomian di Indonesia.⁵⁰

5. Eksploitasi Sumber daya alam dan Sumber daya manusia

Dengan diberikannya pinjaman secara berlebihan dari negara-negara maju termasuk dari negara Tiongkok, mau atau tidak mau pasti sumber daya yang ada di Indonesia akan dieksploitasi secara besar besaran. Karena sistem ekonomi yang ada pada negara Tiongkok masih

⁵⁰ <http://archive.rimanews.com/ekonomi/keuangan/read/20150428/209831/Ini-Cara-Jokowi-Kurangi-Ketergantungan-Utang-Luar-Negeri> diakses pada tanggal 07/11/2017 jam 12:57.

menggunakan sistem ekonomi kapitalis yang berorientasi untuk mencari keuntungan dari negara Indonesia dan sistem ini masih berorientasi kepada riba. Oleh karenanya jika pinjaman tersebut sudah jatuh tempo dan Indonesia masih belum bisa membayarnya maka otomatis Sumber daya yang ada akan dikuras secara habis-habisan.

Utang luar negeri yang besar akan menjadikan beban yang berat bagi generasi mendatang suatu negara/bangsa. Sumber daya alam akan dieksploitasi secara berlebihan sehingga akan mempercepat proses kerusakan lingkungan hidup. Semua Sumber daya alam (SDA) Maupun Sumber daya manusia (SDM) akan tersedot untuk pengembalian utang negara, hal ini berakibat pada lemahnya generasi bangsa baik secara ekonomi, pendidikan, kesehatan dan kehidupan.

Sumber daya alam (SDA) yang lemah tidak akan mampu bersaing di Dunia global yang sangat kompetitif, justru malah akan semakin tertinggal. Adapun faktor yang harus diperhatikan dalam kebijakan menentukan utang luar negeri adalah penggunaan yang efisien dan ekonomis untuk investasi yang produktif yang menyangkut kesejahteraan masa sekarang maupun yang dapat dinikmati pada masa yang akan datang.

Negara negara penghutang terbesar ternyata juga menderita kerusakan lingkungan hidup yang sangat parah, seperti Brazil, Argentina, Meksiko, Venezuela, India, Indonesia dan juga Sri Lanka. Dikarenakan Sri Lankan tidak bisa mengembalikan utang kepada negara Tiongkok maka sebagai

gantinya pelabuhan Sri Lanka diberikan kepada negara Tiongkok untuk menutup utang tersebut.

Hubungan utang luar negeri dengan kerusakan lingkungan ini dapat dijelaskan secara sederhana “Sampai akhir tahun 1989 seluruh utang luar negeri negara berkembang mencapai 1,2 triliun atau setara dengan 44 persen dari total GNP mereka jika digabungkan menjadi satu. Untuk membayar kembali utang yang menggantung ini semua negara berkembang berupaya untuk meningkatkan penerimaan devisa melalui ekspor, persis seperti yang disarankan oleh IMF dan Bank Dunia.

Dari seluruh penerimaan hasil ekspor tersebut,terhitung sejak tahun 1983, sekitar 50 juta (dolar) adalah nilai penerimaan ekspor bahan bahan mentah alamiah. Artinya, diperoleh dari hasil menguras sumber daya alam. Data UNTCTAD (*United Nations Conference On Trade and Development*) menunjukkan bahwa pada empat sektor ekstraksi inilah negara-negara berkembang mengandalkan rata rata lebih dari 50 persen total nilai ekspornya. Kecenderungan ini tidak atau paling sedikit belum memperlihatkan ke arah perubahan.

Beberapa contoh EL Salvador sangat bergantung 65 persen pada sektor kopi, Antilles 92 persen pada hasil olahan minyak, Bolivia 74 persen pada timah dan gas alam, Paraguay 75 persen pada kapas dan kedele, Ghana 66 persen pada coklat, Liberia 63 persen pada bijih besi, Burundi 84 persen pada kopi, Zambia 88 persen pada tembaga, Sri lanka

39 persen pada teh, Burma 64 persen pada kayu dan beras, dan Indonesia 65 persen masih pada minyak mentah dan gas alam.

Dengan kata lain negara berkembang khususnya Indonesia masih akan menguras sumber daya alam mereka demi membayar kembali utang-utang luar negerinya. Dan itu berarti ancaman kerusakan lingkungan yang akan semakin membesar pula. Seperti terlihat pada data yang telah dijelaskan, tercatat ada empat sektor ekstraksi yang menjadi primadona ekspor negara berkembang, pertanian/perkebunan, kehutanan, pertambangan dan perikanan, yakni empat sektor yang mengalami kerusakan ekosistem paling parah selama ini.

Singkatnya negara berkembang memang merusak lingkungan alamnya, tetapi sumber penyebabnya adalah tetap negara-negara maju. Itulah sebabnya aktivitas lingkungan yang memahami dengan baik geopolitik perekonomian global, seperti di India, sangat memperkarakan persoalan lingkungan hidup dengan persoalan ketidakadilan tata ekonomi internasional saat ini.⁵¹

B. Sistem Utang Luar Negeri ditinjau dari segi Prinsip Ekonomi Islam

1. Etika utang Luar Negeri

Islam merupakan agama sebagai pembawa rahmat, ketentuan-ketentuan hukumnya bersifat manusiawi, adil dan menuju kedamaian hubungan antar manusia, tidak memandang realita kehidupan manusia dengan sebelah mata dan juga menilainya dari berbagai dimensi dan sudut

⁵¹ Roem Topatimasang, "*Hutang itu Hutang*" (Yogyakarta, 1999), Hal 81.

pandang. Hal yang membedakan antara sistem Islam dengan sistem lainnya adalah bahwa antara ekonomi dan akhlak tidak pernah terpisah sama sekali.⁵²

Islam mengajarkan bentuk-bentuk perekonomian baik berupa pesan moral dalam ajarannya maupun praktek yang dikembangkan umat generasi awal. Tujuan hukum Islam adalah kesejahteraan umat manusia bukan semata-mata ditentukan oleh pendekatan materi sebagai pendekatan satu-satunya, melainkan menempatkan ajaran-ajaran agama sebagai basis pertimbangan dalam segala kebijakan perekonomiannya.⁵³

Pada awal mulanya utang luar negeri lebih banyak dilakukan oleh pemerintah. Pinjaman pemerintah ini awalnya diberikan secara hibah serta *Soft Loan* (pinjaman lunak) dari negara-negara sahabat dan lembaga-lembaga supra nasional, baik secara Bilateral maupun Multilateral. Selanjutnya seiring dengan berkembangnya perekonomian Indonesia, pinjaman luar negeri tersebut semakin terbatas diberikannya, sehingga untuk keperluan-keperluan tertentu dan dalam jumlah yang terbatas.

Pemerintah mulai menggunakan pinjaman komersial dan obligasi dari kreditur swasta internasional. Karena semakin pesatnya pembangunan dan terbatasnya kemampuan pemerintah untuk secara terus menerus menjadi penggerak utama pembangunan nasional, terutama sejak tahun

⁵² Yusuf Qardawi, "*Peran Nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*", terj. Didin Hafidhuddin, dkk., cet.1 (Jakarta: Robbani Press, 1997), hlm 57.

⁵³ Abdul Mannan, "*Teori dan Praktek Ekonomi Islam*", terj M. Nastangin (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm 230.

1980-an yang menyebabkan pemerintah harus mengambil langkah-langkah deregulasi di berbagai sektor pembangunan.⁵⁴

Utang Luar Negeri atau biasa disebut dengan *Foreign aid* adalah fenomena yang terjadi setelah perang Dunia ke dua. Dasar pemikiran tentang utang luar negeri sebenarnya merupakan refleksi dari kisah sukses marshall plan yang pada tahun 1940-an berhasil mengatasi persoalan resesi dan kehancuran akibat perang di negara-negara Eropa barat.

Sukses seperti itu menjadi dasar bahwa pemindahan sumber daya dapat dilakukan dari negara maju (Tiongkok) kepada negara berkembang (Indonesia). Utang luar negeri merupakan setiap penerimaan baik itu dalam bentuk devisa maupun dalam bentuk barang/peralatan/jasa yang diperoleh dari negara-negara asing, dari Lembaga-lembaga keuangan Internasional yang harus dikembalikan dengan persyaratan-persyaratan tertentu.⁵⁵

Utang luar negeri atau pinjaman luar negeri adalah utang suatu negara yang diperoleh dari para kreditur di luar negara tersebut. Bentuk utang dapat berupa uang atau jasa yang diperoleh dari bank swasta, pemerintah negara lain, atau lembaga keuangan internasional seperti IMF (*International Monetary Fund*), Bank Dunia, ADB (*Asian Development Bank*), IDB (*Islamic Development Bank*), dan lain lain. Pengelolaan

⁵⁴ Adwin Surya Atmaja, "Utang Luar Negeri Pemerintah Indonesia (*Perkembangan & Dampaknya*), Jurnal Akuntansi & Keuangan Vol.2 No.1, Mei 2000, 83-94.

⁵⁵ Keputusan menteri keuangan RI No.395/KMK/012/1979 tentang prosedur penatausahaan pinjaman dan atau hibah luar negeri dalam rangka pelaksanaan APBN, pasal 1 Ayat 1 sub a "diambil dari skripsi *Utang Luar Negeri dan Hak Asasi Manusia studi kasus Indonesia-Belanda hlm 9*"


ekonomi Indonesia saat ini tidak bisa terlepas dari dana IMF, karena pada saat Indonesia mengalami krisis pada tahun 1998 IMF lah yang memberikan pinjaman atau bantuannya kepada Indonesia.

Namun dampak yang harus diterima untuk Indonesia saat pemerintah memutuskan untuk menerima bantuan dari IMF tentu tidak bisa dihindarkan. Ada banyak syarat yang harus diterima oleh Indonesia demi mendapatkan bantuan dari IMF (*International Monetary Fund*). Namun demikian, dengan meminta bantuan/pinjaman dari negara Tiongkok ini bukan berarti sudah tidak ada masalah lagi bagi perekonomian serta pembangunan di Indonesia.

Adapun pengertian utang luar negeri menurut surat keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bapenas No. 185/KMK.03/1995 dan No.KEP-031/KET/5/1995 tahun 1995 telah dikemukakan bahwa setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau dalam bentuk jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.⁵⁶

Al-qur'an menawarkan beberapa solusi dalam hal penyelesaian utang, yaitu tercantum dalam Qs Al-baqarah ayat 280 :

⁵⁶ Ratna Setyawati Gunawan, "Hubungan Simultan antara Utang Luar Negeri pemerintah dan PDB Di Indonesia tahun 1970-2002", Tesis:UGM, 2005, hlm 15.

57  وَإِنْ كَانَ ذُو عُسْرَةٍ فَنَظِرَةٌ إِلَىٰ مَيْسَرَةٍ ۚ وَأَنْ تَصَدَّقُوا خَيْرٌ لَّكُمْ ۖ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ

280. dan jika (orang yang berhutang itu) dalam kesukaran, Maka berilah tangguh sampai Dia berkelapangan. dan menyedekahkan (sebagian atau semua utang) itu, lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui.

(Qur'an terjemahan Muhammad Taufiq Qur'an Word Ver 1.3).

Ayat diatas menawarkan dua alternatif penyelesaian utang, yaitu:

- 1) Memberikan waktu pembayaran sampai negara Indonesia punya kemampuan untuk mengembalikan hutangnya. Dalam masalah hutang luar negeri ini perlu diadakannya penjadwalan ulang (*Rescheduling*) terhadap pembayaran hutang bersama lembaga keuangan Internasional atau kepada negara Tiongkok. Penjadwalan ini bisa menjadikan Peringan pembayaran utang bagi negara Indonesia serta bisa juga disesuaikan dengan kemampuan dan kesepakatan dari kedua belah pihak.
- 2) Pembebasan seluruh utang dalam kondisi Indonesia benar-benar mengalami kesulitan atau benar-benar sudah tidak sanggup lagi untuk membayar utangnya. Maka yang demikian itu bisa dikatakan sangat manusiawi dan terpuji apabila negara Tiongkok mau membebaskan seluruh utangnya tersebut.

Utang luar negeri memang harus benar-benar dimanfaatkan untuk kemaslahatan bagi seluruh rakyatnya, baik itu untuk meningkatkan dalam

⁵⁷ QS Al-Baqarah (2) : 280

bidang perekonomiannya ataukah untuk memberdayakan di hal yang lainnya. Utang luar negeri yang sudah menumpuk hingga sekarang ini sebenarnya sudah ada sejak akhir pemerintahan Hindia-Belanda yang kemudian utang tersebut diberikan kepada pemerintah Indonesia.

Kemudian Rasulullah SAW juga telah mengajarkan dalam hadistnya:

“Barangsiapa memberi tempo waktu kepada orang yang berhutang yang mengalami kesulitan membayar hutang, maka ia mendapatkan sedekah setiap hari sebelum tiba waktu pembayaran. Jika waktu pembayaran telah tiba kemudian ia memberi tempo lagi setelah itu kepadanya, maka ia mendapat sedekah pada setiap hari semisalnya” (H.R. Ibnu Majah, Ahmad, dan al-Hakim).

Islam juga memperingatkan tentang bahaya utang. Sebagaimana Rasulullah pernah bersabda bahwa *“Orang yang mati Syahid diampuni seluruh dosanya, kecuali pemiutang”* (H.R. Muslim) dalam riwayat yang lain Nabi SAW pernah mendatangi seorang laki-laki (yang meninggal dunia untuk dishalatkan), maka beliau bersabda :

“Shalatkanlah teman kalian, karena sesungguhnya dia memiliki utang” Dalam riwayat lain disebutkan: *“Apakah teman kalian ini memiliki utang? Mereka menjawab, “Ya, dua dinar”.* Maka Nabi Shalallahu alaihi wasalam mundur seraya bersabda, *‘Shalatkanlah teman kalian!’* Lalu Abu Qatadah berkata, *Utang-nya menjadi tanggunganku’.* Maka Rasulullah Shalallahu alaihi wasalam bersabda *‘penuhilah janjimu’!* lalu beliau menshalatkannya.”(H.R at-Tirmidzi dan Ibnu Majah).

Monzer Kahf menyetujui prinsip penyerahan beban utang luar negeri di bebaskan pada masa yang akan datang, terutama apabila pengeluaran itu menguntungkan tidak hanya pada masa sekarang tetapi juga pada masa

yang akan datang. Karena itulah dia merumuskan bahwa utang luar negeri dari suatu negara harus mencakup tiga tujuan utama, yaitu :

1. Pendanaan bagi pengeluaran-pengeluaran darurat yang melebihi kapasitas pajak, atau bila perlu sebagian pendanaan dari beban ini yang harus dipikul oleh generasi-generasi mendatang.
2. Pendanaan program-program pembangunan dengan maksud agar beban langsung program-program tersebut dipikul oleh orang-orang yang akan menikmati keuntungan-keuntungan atau perolehannya.
3. Penyerapan atau suntikan, dalam kasus hutang yang tak terbayar kelebihan maupun kekurangannya uang yang ada di pemerintah sebagai alat di tangan lembaga-lembaga pengelolanya.⁵⁸

Dari ketiga tujuan utama utang luar negeri yang dikemukakan oleh Monzer Kahf di atas, sebenarnya yang menjadi intinya adalah tidak membebani kesengsaraan terhadap generasi yang akan datang. Dalam hal ini yang menjadi penentu adalah pemerintah sebagai pembuat kebijakan utang luar negeri tersebut. Dengan demikian, masalah utang luar negeri ini harus dilihat dari kesejahteraan rakyatnya.

Dari sudut etika, keputusan pemerintah dalam mengambil utang luar negeri tersebut harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan kemaslahatan, yaitu apakah utang tersebut akan menyengsarakan

⁵⁸ Monzer Kahf, *Ekonomi Islam, "Telaah Analitik Terhadap Fungsi, Sistem, Ekonomi Islam"*, terj. Machnun Husein, Cet 1 (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 1995), hlm 106.

masyarakat dalam jangka panjang atau justru mensejahterakan kehidupan rakyat yang sebenarnya. Apakah seluruh proses pembangunan yang menggunakan dana dari hutang luar negeri tersebut mendatangkan manfaat atau justru menurunkan tingkat kesejahteraan rakyat.

Dalam Islam ada konsep *maslahah*, kesejahteraan atau perbaikan hidup untuk menentukan ukuran-ukuran apakah sesuatu tindakan itu boleh dilakukan atautkah tidak boleh dilakukan. Karena utang luar negeri merupakan kebijakan dari pemerintah, maka hendaknya tindakan dan kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus terikat dengan kesejahteraan dan kebaikan kehidupan rakyat yang di pimpinnya.

2. Utang Luar negeri menurut hukum Islam

Suatu negara pasti mempunyai kebijakan ekonominya sendiri untuk membiayai anggaran-anggaran belanjanya yang digunakan untuk melakukan pembangunan demi kesejahteraan rakyatnya. Pinjaman luar negeri merupakan kebijakan ekonomi yang identik dengan negara yang menjalankan perekonomiannya.

Dalam melakukan pembangunan baik dari segi perekonomian, Infrastruktur dan pembangunan yang lainnya tentunya Indonesia akan membutuhkan dana dari luar negeri, karena dana yang berasal dari dalam negeri memang tidak mencukupi untuk membiayai proyek yang telah disusun.

Bagi negara Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah muslim maka persoalan utang luar negeri ini diserahkan kepada kebijakan pemerintah dalam mengelola perekonomian negara. Pemerintah Indonesia banyak menerima dana pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan Internasional seperti *Consultative Group On Indonesia* (CGI), *International Monetary Fund* (IMF), *Asian Development Bank* (ADB), Bank Dunia, dan lain sebagainya.

Lembaga-lembaga tersebut berbasis kepada sistem perekonomian kapitalis, diaman masih adanya pemikiran untuk mendapatkan keuntungan dari negara Indonesia. Sehingga pengelolaanya masih pada sistem *interest* (bunga) sebagaimana pengelolaan yang ada pada perbankan konvensional. Dimana jika di Bank Konvensional masih menggunakan tingkat bunga yang sewaktu-waktu bisa mengalami kenaikan dan justru akan memberatkan pihak peminjam. Sudah jelas bahwa pengelolaan yang masih berdasarkan dengan riba itu sudah jelas haram dan tidak diperbolehkan oleh Islam.

Selain itu juga, Abdurrahman wahid juga berpendapat bahwa yang diharamkan dalam riba adalah yang bersifat eksploitasi. Memang menurutnya ada sebuah hadis dari Al-haris ibn Abu Usamah dari Ali ibn Abi Talib yang menyatakan : *Kullu qardin jarra manfa'atan fahuwa riba*” (setiap transaksi yang memberikan kompensasi adalah transaksi riba).⁵⁹

⁵⁹ Hadis Riwayat al-Haris ibn Abu Usamah dari Ali ibn Abi Talib.

Sehingga dikarenakan masih adanya eksploitasi dari negara Tiongkok kepada negara Indonesia itu berarti bahwa pemberian utang yang diberikan oleh negara Tiongkok kepada negara Indonesia masih belum sesuai dengan kaidah ekonomi Islam dimana ekonomi Islam itu mementingkan kesejahteraan bersama.

Andaikan negara-negara maju seperti Tiongkok dalam memberikan utangnya itu benar-benar bermaksud memberi bantuan untuk pembangunan di negara Indonesia, mengapa tidak ditetapkan sebagai bebas bunga? Akan tetapi masalahnya disini adalah pemberian utang yang dilakukan kepada Indonesia yang kaya akan sumber daya alamnya, maka berarti negara Tiongkok akan mendapat keuntungan yang besar pula. Dengan demikian yang terjadi dalam transaksi utang piutang ini adalah eksploitasi sumber daya oleh negara-negara maju.

Dari sini dapat dilihat bahwa dalam transaksi utang piutang ini ada unsur *gharar* dari negara negara maju untuk mengambil kekayaan yang ada di negara berkembang termasuk Indonesia, baik itu melalui bunga pinjaman maupun persyaratan-persyaratan yang ditetapkan dalam transaksi atau kontrak utang piutang. Dengan demikian kebijakan utang luar negeri seperti diuraikan diatas tidak sesuai dengan prinsip-prinsip muamalah (ekonomi Islam), baik yang menyangkut sistem berdasarkan pada bunga yang memberatkan negara Indonesia.

Mengapa demikian, karena sistem yang digunakan oleh negara Tiongkok adalah sistem ekonomi Campuran antara Sosialis dan Kapitalis, dimana dalam melakukan tindakan ekonomi mereka akan memikirkan bagaimana untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin.

Sedangkan Indonesia memiliki 4 sistem ekonomi yang diantaranya adalah sistem ekonomi Liberal, dimaksudkan sistem ekonomi liberal adalah karena pemerintah memberikan kebebasan kepada rakyatnya dalam melaksanakan kegiatan ekonominya. Sistem ekonomi liberal ini digunakan di Indonesia pada tahun 1950 – 1957, dan juga bisa dikatakan bahwa sistem ini pertama kalinya digunakan oleh Indonesia setelah masa kemerdekaanya.

Pada tahun 1959-1967 Indonesia hijrah menjadi sistem ekonomi Etatisme, dimana pada saat indonesia menggunakan sistem ekonomi liberal ini masih mengakibatkan pengusaha pribumi lemah dan tidak mampu bersaing dengan pengusaha non-pribumi khususnya bersaing dengan pengusaha China. Namun pada hakikatnya sistem ekeonomi Etatis juga belum dapat memperbaiki masalah finansial yang ada di Indonesia. Hal ini dikarenakan karena masih adanya hambatan terhadap pengusaha pribumi untuk mengambil alih perusahaan-perusahaan yang telah ditinggalkan oleh kaum penjajah pada masa terdahulu.

Pada tahun 1967-1998 Indonesia menganut sistem ekonomi campuran, dimana terdiri dari sistem ekonomi sosialis dan sistem ekonomi Liberalis

yang menengahi antara pengendalian dan kebebasan. Pada sistem ekonomi campuran ini peran masyarakat dan pemerintah secara bersamaan dalam memajukan perekonomian Indonesia. Dimana pemerintah berperan sebagai *controler* dan stabilitator kegiatan perekonomian, sedangkan masyarakat diberi tugas untuk melakukan kegiatan produksi, konsumsi, dan distribusi. Alasan digunakannya sistem ekonomi campuran ini adalah karena pemerintah ingin mementingkan stabilitas ekonomi dan stabilitas politik guna untuk mengendalikan adanya inflasi, menyelamatkan keuangan negara dan juga mengamankan kebutuhan pokok bagi rakyatnya.

Dari tahun 1998 hingga sekarang Indonesia menggunakan sistem ekonomi pancasila. Sehingga sistem ekonomi indonesia berorientasikan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (dimana yang berlaku adalah etika, moral agama bukan materialisme), kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal adanya pemeerasan dan eksploitasi), Persatuan Indonesia (memberlakukan kebersamaan dan asas kekeluargaan), Kerakyatan (lebih mengutamakan kehidupan ekonomi rakyatnya dan kehidupan orang banyak), serta Keadilan sosial (menciptakan kemakmuran masyarakat yang utama bukan menciptakan kemakmuran perseorangan).

Sistem ekonomi di Indonesia adalah sistem ekonomi yang berasaskan pancasila dimana dalam sila kedua dijelaskan bahwa “Kemanusiaan yang

adil dan beradab” bahwasannya dalam sila ini dijelaskan tidak mengenal adanya eksploitasi.⁶⁰

Pemanfaatan pinjaman melalui utang luar negeri ini merupakan kebijakan yang dapat dibenarkan secara hukum selama dalam kerangka ajaran Islam. Hal tersebut merupakan sebuah upaya untuk mengangkat derajat kehidupan dan kemakmuran yang merata sesuai dengan prinsip *kemaslahatan*. Kebijakan tersebut merupakan kebijakan dalam bernegara serta pergaulan masyarakat Internasional, dan pada kenyataannya tidak semua negara muslim tergolong negara yang mampu menyelenggarakan pembangunannya dengan modal sendiri.

Dari penjelasan diatas sudah bisa diketahui bahwa hukum utang luar negeri dari perspektif Islam, yaitu antara teori, praktek dan Implikasinya masih belum sesuai dengan ajaran Islam. Ketidaksesuaian ini bisa dilihat dari beberapa hal diantaranya :

pertama, utang yang masih didasarkan pada bunga. Dengan masih adanya bunga ini menjadikan Indonesia lebih sulit untuk membayar utang beserta bunganya. Bunga yang dipraktikkan dalam transaksi utang piutang ini sudah jelas-jelas di larang dalam Al-Qur’an. Bunga apapun jenis dan bentuknya sudah jelas-jelas haram dan di larang oleh Islam. Orang yang mengambil riba tidak akan tenteram jiwanya seperti orang yang kemasukan syeitan.

⁶⁰ <http://www.zonanesia.net/2014/11/sistem-ekonomi-indonesia-saat-ini.html>.diakses pada jam 10:55 tanggal 27/11/2017.

Seperti dalam Q.s Al-Baqarah ayat 275 :

الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لَا يَقُومُونَ إِلَّا كَمَا يَقُومُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ^{٦١}

ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا الْبَيْعُ مِثْلُ الرِّبَا^{٦٢} وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا^{٦٣} فَمَنْ جَاءَهُ مَوْعِظَةٌ

مِّن رَّبِّهِ فَآتَتْهَا^{٦٤} فَلَهُ مَا سَلَفَ وَأْمُرُهُ إِلَى اللَّهِ^{٦٥} وَمَنْ عَادَ فَأُولَٰئِكَ أَصْحَابُ النَّارِ^{٦٦} هُمْ فِيهَا

61  خَلِدُونَ

275. orang-orang yang Makan (mengambil) riba[174] tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila[175]. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), Sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, Padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), Maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu[176] (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. orang yang kembali (mengambil riba), Maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya.

(“Qur’an terjemahan Muhammad Taufiq Qur’an Word Ver 1.3”)

Kedua, utang yang diterima masih bersifat eksploitasi juga belum sesuai dengan ekonomi Islam yang sesungguhnya. Dan juga sudah dijelaskan dalam pancasila sila yang kedua “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dimana tidak mengenal eksploitasi. Sehingga jika utang yang masih memberatkan salah satu pihak antara peminjam dan pemberi

⁶¹ Al-Baqarah (2) : 280

pinjaman maka masih belum sesuai dengan ekonomi Islam yang sesungguhnya.

Diperoleh dua pandangan mengenai utang luar negeri sebagai alternatif menutup defisit anggaran negara. *Pandangan pertama* bahwa diperbolehkannya pembiayaan dari luar atau biasa disebut dengan *External Financing* yang diperbolehkan dalam Islam, meskipun bentuk dan mekanismenya masih diperlukan modifikasi. Pandangan tersebut dilatarbelakangi oleh fakta historis bahwasannya kerjasama dengan pihak lain itu diperbolehkan bahkan sangat dianjurkan. Karena pada dasarnya manusia itu saling membutuhkan dalam hal apapun. Dalam hal berdagangpun dibutuhkan adanya kerjasama dari dua atau beberapa pihak.

Bentuk-bentuk kerjasama yang diperbolehkan dalam Islam seperti: Mudharabah, Musyarakah, Murabahah, dan lainnya, yang kemudian dapat dikembangkan dalam bentuk pembiayaan dari luar atau disebut *External Financing* dalam anggaran dana. Bentuk-bentuk ini pada dasarnya lebih bersifat pengeluaran yang menciptakan ekuitas (*Flow Creating Equity*) daripada mengalir akan tetapi menciptakan hutang (*Flow Creating Debt*), dimana sudah mulai banyak di praktekkan dan dilakukan oleh lembaga-lembaga keuangan Internasional.

Pandangan kedua bahwa tidak seharusnya Indonesia melakukan utang luar negeri untuk menutupi *Saving Gap-nya*. Pandangan ini sebenarnya lebih dikarenakan pertumbuhan yang faktual dan preventif,

dimana keterlibatan negara-negara Islam dalam hutang luar negeri pasti akan berorientasi kepada sistem bunga. Dalam perspektif Islam, yang dinamakan bunga (Apapun bentuk, jenis dan motifnya) tetap dipandang sebagai riba yang sudah jelas dilarang oleh Islam. Maka sebaiknya negara Indonesia tidak boleh memiliki hutang terhadap luar negeri. Akan tetapi bagaimana indonesia akan melakukan pembangunan dan mensejahterakan masyarakatnya jika tidak dengan menggunakan hutang luar negeri?. Alternatif yang sudah ditawarkan oleh akad-akad syariah bisa di gunakan oleh Indonesia dalam melakukan pinjaman dari Lembaga Keuangan Internasional.

Di dalam Al-Qur'an sudah dijelaskan bahwa orang yang sedang mengalami kesulitan atau kesukaran dalam mengembalikan utang, maka sebaiknya dianjurkan untuk memberikan tempo atau waktu sampai orang tersebut mampu mengembalikannya. Begitupun juga kepada lembaga Internasional diharapkan memberikan jangka waktu atau tambahan waktu untuk Indonesia supaya bisa membayar utangnya hingga waktu yang telah disepakati.

Untuk menghindari dampak buruk dari adanya utang luar negeri yang mengandung unsur riba, maka solusi yang dapat digunakan agar terlepas dari jeratan utang luar negeri adalah sebagai berikut :

a. Mudharabah

Mudharabah adalah suatu perkongsian antara dua pihak dimana pihak pertama sebagai (*shahib al mal*), sebagai penyedia dana dan pihak kedua sebagai (*mudharib*) yang bertanggung jawab atas pengelola usaha. Keuntungan tanggungjawab atas pengelolaan usaha. Keuntungan dibagi ratio laba yang telah disepakati bersama secara *advance*, manakala rugi *shahib al mal* akan kehilangan sebagian imbalan dari kerja keras dan keterampilan manajerial selama proyek berlangsung. Manakala kerugian tersebut disengaja atau sebab kecurangan atau kelalaian si pengelola (Indonesia), maka si pengelola harus yang bertanggung jawab.

Indonesia mengajukan proposal kepada Bank Islam atau ke bank lainnya (lembaga keuangan internasional yang berbau Islami) dengan konsep bagi hasil, dimana keuntungan akan dibagi menurut porsi yang telah disepakati bersama. Misal 65 persen untuk pihak perbankan dan 35 persen untuk pihak Indonesia.

b. Musyarakah

Musyarakah adalah suatu perkongsian antara dua pihak atau lebih dalam suatu proyek di mana masing-masing pihak berhak atas segala keuntungan dan bertanggungjawab akan segala kerugian yang terjadi sesuai dengan penyertaannya masing-masing. Begitu pula dalam hal manajemen dan pengelolaan dimana kedua belah pihak memiliki kontribusi masing-masing. Namun dalam perjalanannya, Indonesia memiliki hak untuk membeli proposi kepemilikan/saham negara Tiongkok

dengan presentase tertentu dan dalam jangka waktu tertentu, sehingga pada suatu saat, seluruh saham akan dimiliki oleh Indonesia.

Sebagai contoh negara Indonesia dan Bank Islam (*Islamic Development Bank*) setuju untuk memberikan utang atau pinjaman kepada negara Indonesia senilai 5 triliun rupiah, untuk berkongsi dengan Indonesia dalam pembangunan Infrastruktur jembatan senilai 9 triliun. Indonesia memberi kontribusi dana sebesar 4 triliun dan sisanya Bank Islam (*Islamic Development Bank*) yang akan mendanai. Jadi segala keuntungan dan kerugian akan ditanggung bersama dengan rasio 5:4. Jadi keuntungan jelas, yaitu terserapnya pengangguran dan meningkatnya pendapatan nasional.

Sehingga pemerintah Indonesia bisa berbagi modal dengan Bank Islam (*Islamic Development Bank*) dalam sebuah aset riil dengan keuntungan yang akan dihasilkan. Dan apabila terjadi kerugian maka kerugian tersebut akan ditanggung kedua belah pihak. Akan tetapi proses keluarnya pinjaman dari Bank Islam (*Islamic Development Bank*) memakan waktu yang cukup lama.

c. Konsep Jual-beli

Perdagangan yang dilakukan dalam ekonomi Islam itu dapat digunakan untuk mendapatkan keuntungan tetapi tidak harus menimbulkan kezhaliman yang dapat merugikan Indonesia. Beberapa solusi yang sudah dijelaskan diatas bisa dilakukan oleh pemerintah Indonesia supaya melakukan kerjasama dengan Negara lain dengan menggunakan akad-akad

yang sesuai dengan Syariah, seperti Mudharabah, Musyarakah, jual beli dan lain-lain.

Jadi untuk menciptakan pembangunan di Indonesia atau untuk mensejahterakan masyarakat di Indonesia pemerintah Indonesia tidak harus berutang ke negara lain, cukup dengan bekerjasama agar tidak menambah jumlah utang dimasa mendatang. Karena cara tersebut merupakan cara yang efektif dalam meningkatkan pembangunan ekonomi tanpa adanya riba.⁶²

⁶² Muhammad, "Sistem & Prosedur Operasional Bank Syariah", cet.1: Yogyakarta UII Press, 2000, hlm 9-23.