

PINJAMAN LUAR NEGERI DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

Oleh : Ikak G. Patriastomo ¹

PENDAHULUAN

Bantuan luar negeri dapat berupa pinjaman maupun hibah luar negeri. Pinjaman luar negeri lebih mendesak dibahas dan dipikirkan pengaturannya karena besarnya peran dalam pembiayaan pembangunan.

Sampai saat ini, pinjaman luar negeri yang diterima pemerintah dan dimanfaatkan untuk pembangunan seluruhnya berjumlah 119,36 milyar USD (data BI 30 Juni 2000) yang sebagian sudah dibayar dan sisanya tinggal sebesar 76,24 milyar.

Dari total pinjaman tersebut, lebih kurang USD 52 milyar (lk 44 persen) dimanfaatkan untuk pembangunan sektor prasarana dan sarana ekonomi, dan lk USD 21,8 milyar (lk 18 persen) dimanfaatkan untuk pembangunan sektor keuangan. Dalam sektor prasarana maka pembangunan kelistrikan dan energi memanfaatkan pinjaman sebesar USD 18,36 milyar (lk 15 persen).

Dalam GBHN 1999-2004, terdapat arahan kebijakan mengenai pinjaman luar negeri. Melalui UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD. Tentunya, pelaksanaan kewenangan yang diberikan dengan kedua UU tersebut tetap sejalan dengan arahan GBHN, sehingga kebijakan pinjaman luar negeri secara keseluruhan (baik yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) tidak keluar dari arahan GBHN.

ARAHAN GBHN

Berkaitan dengan pengelolaan pinjaman luar negeri, arahan kebijakan ke depan yang tertuang dalam GBHN Tahun 1999-2004 Bab IV Sub Bab Ekonomi memberi arahan agar pemerintah:

1. Mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi, efektifitas, untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri.
2. Mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri pemerintah untuk kegiatan ekonomi produktif yang dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien. Mekanisme dan prosedur peminjaman luar negeri harus dengan persetujuan DPR dan diatur dengan undang-undang.
3. Menyehatkan APBN dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak

¹ Staf Biro Analisis Sistem dan Prosedur Pembiayaan, Bappenas. Tulisan disajikan dalam diskusi terbuka mengenai Desentralisasi sebagai upaya bagian dari Pembangunan Public Good Governance, Jakarta 19 Oktober 2000.

progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran.

4. Melakukan renegosiasi dan mempercepat restrukturisasi utang luar negeri bersama-sama dengan Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, lembaga keuangan internasional lainnya, dan negara donor dengan memperhatikan kemampuan bangsa dan negara, yang pelaksanaannya dilakukan secara transparan dan dikonsultasikan dengan DPR.

POKOK PIKIRAN UNTUK TINDAK LANJUT ARAHAN GBHN

Untuk menindaklanjuti arahan kebijakan GBHN tersebut, maka pokok-pokok pikiran dalam rangka pemanfaatan pinjaman luar negeri adalah:

1. Perlunya penegasan dan komitmen bahwa pinjaman luar negeri pemerintah hanya dapat diterima sejauh tidak ada ikatan politis dan dalam batas kemampuan membayar. Pinjaman yang diterima diutamakan yang mempunyai *term* dan *condition* pinjaman yang menguntungkan kepentingan nasional yaitu suku bunga yang rendah dan tenggang waktu membayar yang lama.
2. Bersama-sama dengan pinjaman dalam negeri, pinjaman luar negeri pemerintah digunakan sebagai instrumen stabilisasi ekonomi guna menutup: kesenjangan antara investasi dan tabungan, defisit anggaran negara, dan defisit neraca transaksi berjalan.
3. Kebijakan menutup defisit anggaran negara dengan pinjaman luar negeri perlu lebih diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan ekonomi produktif yang mampu memberi manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat luas, termasuk bidang-bidang pendidikan, kesehatan dan penguatan kelembagaan. Akan tetapi pengalokasiannya kepada pembangunan non-infrastruktur fisik harus sudah mempertimbangkan kemungkinan substitusi oleh sumber pembiayaan lainnya, kemampuan manajemen pelaksana, penyerapan dana dan sifat kegiatan.
4. Semangat penggunaan pinjaman luar negeri untuk menutup defisit harus benar-benar bersifat sebagai pelengkap dan merupakan pilihan terakhir. Artinya jumlahnya baru ditentukan setelah memperhitungkan secara maksimal sumber penerimaan dalam negeri (pajak dan bukan pajak) yang dapat dihimpun serta memperhitungkan pinjaman dalam negeri yang aman. Pinjaman luar negeri baru boleh digunakan untuk membiayai proyek pembangunan bila penggunaan sumber ini akan lebih menguntungkan dibandingkan dengan sumber-sumber lainnya, baik dalam jangka panjang dan pendek maupun secara ekonomis dan sosial.
5. Pemerintah bersama DPR perlu menetapkan jumlah pinjaman luar negeri untuk periode tertentu (pagu tahunan maupun 5 tahunan) yang dapat diterima serta arahan kebijakan penggunaannya. Pagu pinjaman dapat ditetapkan sebagai rasio terhadap PDB berdasarkan kebutuhan untuk mendorong perekonomian, kapasitas kelembagaan melaksanakan proyek pinjaman luar negeri, serta besarnya kebutuhan pembangunan yang benar-benar memerlukan sumber pembiayaan luar negeri. Untuk tujuan mengurangi ketergantungan, dalam jangka panjang rasio pinjaman terhadap PDB tersebut perlu diturunkan sejalan dengan kemampuan pemerintah untuk memupuk sumber penerimaan dalam negeri khususnya penerimaan pajak dan upaya untuk mengembangkan pasar obligasi pemerintah di dalam negeri. Sepanjang pemanfaatan pinjaman masih dalam koridor

kesepakatan dengan DPR, maka pembahasan dengan DPR tidak perlu dilakukan loan per loan.

6. Ke depan, diperlukan suatu Rencana Strategis Pinjaman Luar Negeri Jangka Panjang yang disetujui DPR sebagai bagian dari kebijakan pinjaman luar negeri. Rencana tersebut dapat saja disusun dan dipantau oleh Pemerintah atau oleh suatu Komite Pinjaman Luar Negeri dengan unsur-unsur dari Depkeu, Bappenas dan BI. Rencana tersebut ditinjau kembali pada setiap pengajuan APBN untuk dilakukan penyesuaian berdasarkan hasil evaluasinya.
7. Perlu adanya mekanisme perencanaan yang baru untuk mempertemukan kebutuhan masyarakat luas dengan ketersediaan dana yang terbatas dan kaitannya dengan prioritas pembangunan untuk meningkatkan efektivitas pemanfaatan pinjaman luar negeri.
8. Pinjaman luar negeri Daerah harus dipandang sebagai satu kesatuan dengan pinjaman luar negeri Pemerintah, yang pagunya sudah disetujui DPR. Oleh karena itu, seyogyanya Daerah dilarang melakukan peminjaman luar negeri secara langsung dan dilarang pula menjamin pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh swasta untuk proyek yang terkait dengan pemerintah daerah dengan aset selain aset proyek itu sendiri ataupun dilarang menjaminkan aset pemerintah daerah lainnya selain aset proyek itu sendiri untuk memperoleh pembiayaan dari luar negeri. Pemerintah pusat tetap menjamin pinjaman luar negeri untuk pembiayaan daerah yang disiapkan oleh pemerintah daerah maupun oleh swasta bersama-sama dengan pemerintah daerah.
9. Agar tidak menimbulkan tekanan pada neraca pembayaran internasional, maka pinjaman komersial yang terkait dengan pemerintah (yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, maupun swasta) perlu diatur dengan menetapkan jumlah maksimum setiap tahun (pagu tahunan), menetapkan urutan prioritas proyek, dan urutan waktu pencairan pinjaman serta tatacara dan prosedur permohonan persetujuan maupun pelaksanaan monitoringnya untuk melengkapi UU No. 24/1999, baik untuk bank maupun lembaga keuangan bukan bank.
10. Pinjaman luar negeri swasta dan tidak terkait dengan pemerintah tidak dijamin oleh pemerintah. Akan tetapi tetap memerlukan pengaturan (lebih lanjut dari UU No. 24/1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar) yang mengarah pada mekanisme pemberian peringatan dini (*early warning indicator*) terhadap jumlah stok dan struktur pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh swasta serta membuka informasi ini seluas-luasnya sehingga swasta dapat memperoleh informasi kondisi ekonomi makro termasuk jumlah stok pinjaman luar negeri dan kapan kewajiban pembayaran jatuh tempo. Dengan demikian, swasta dapat melakukan pengendalian sendiri terhadap resiko yang berasal dari fluktuasi nilai tukar mata uang dan suku bunga.
11. Perlunya diselenggarakan sistem informasi pengelolaan pinjaman luar negeri oleh suatu Kantor Pengelola Utang (*Debt Management Unit*) untuk menyediakan informasi berkala yang dapat diketahui oleh masyarakat luas mengenai jumlah dan komposisi utang dan pinjaman luar negeri dengan tenggang waktu tidak lebih dari enam bulan. Informasi yang menyangkut penggunaan pinjaman luar negeri.

PANDANGAN TENTANG PINJAMAN LUAR NEGERI DAERAH

1. Dengan semangat otonomi daerah dan desentralisasi dalam UU No. 22 dan 25 tahun 2000, pemerintah daerah memiliki kewenangan sepenuhnya atas manajemen keuangan daerah (APBD) termasuk dalam upayanya mencari sumber-sumber pembiayaan, baik pendapatan asli maupun pinjaman daerah, serta pemanfaatan APBDnya.
2. Berkaitan dengan penentuan sumber pembiayaan dari pinjaman (termasuk pinjaman luar negeri), maka pemerintah daerah hendaknya diberi kewenangan memilih sumber-sumber pinjaman daerah, apakah pinjaman dari pemerintah pusat, lembaga keuangan, ataupun masyarakat. Ini semua memerlukan pengaturan yang lebih terperinci yang menjelaskan mekanisme peminjaman yang berbeda-beda untuk masing-masing sumber pinjaman. Saat ini mekanismenya belum ada. Mekanisme penerimaan pinjaman daerah harus mencerminkan kewenangan Daerah yang lebih besar dalam melakukan pinjaman. Dengan kata lain pemerintah daerah dapat membuat perjanjian pinjaman dengan pemberi pinjaman. Namun dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat, maka perjanjian pinjaman luar negeri dilakukan oleh pemerintah pusat setelah mendapat kuasa dari Daerah (Menteri Luar Negeri atau Menteri Keuangan).
3. Di samping itu, sebenarnya terdapat sumber pembiayaan selain pinjaman luar negeri yaitu pinjaman dari pemerintah daerah lainnya, mengingat besarnya kemungkinan adanya proyek yang secara fungsional meliputi beberapa daerah dengan kemampuan keuangan yang berbeda-beda sehingga daerah yang lebih mampu dapat memberi pinjaman kepada daerah yang kurang mampu.
4. Berkaitan dengan aspek pemanfaatan Pinjaman Daerah, maka pinjaman daerah perlu dipandang sebagai salah satu sumber pembiayaan daerah yang dapat dikembangkan pemanfaatannya dengan seluas-luasnya sepanjang dalam batas-batas yang dapat dipertanggung jawabkan. Dengan kata lain, memilih pinjaman sebagai sumber pembiayaan dimaksudkan untuk memperoleh manfaat dari suatu potensi daerah yang jauh lebih besar daripada bila tanpa dibiayai dengan pinjaman.
5. Berkaitan dengan penentuan jumlah pinjaman yang dimungkinkan oleh suatu daerah, agar daerah dapat berkembang, maka besarnya jumlah pinjaman yang diperlukan maupun diperbolehkan dipinjam untuk mengembangkan suatu potensi daerah melalui kegiatan tertentu ditentukan oleh potensi manfaat (*opportunity benefit*) yang dapat diperoleh dari suatu kegiatan. Bila jumlah pinjaman dikaitkan dengan ukuran-ukuran seperti besarnya alokasi umum, PAD di masa lalu ataupun ukuran-ukuran di masa lalu, maka sama saja dengan daerah tidak dimungkinkan memperoleh pinjaman. Jadi walaupun penerimaan daerah pada tahun sebelumnya kecil tetapi dengan potensi sumber dayanya maupun potensi manfaat yang bisa diperolehnya maka daerah seharusnya dimungkinkan untuk melakukan peminjaman yang jumlahnya tidak terkait dengan penerimaan sebelumnya dalam rangka mengembangkan potensi tersebut. Besarnya jumlah pinjaman lebih baik dikaitkan dengan nilai proyek yang dimungkinkan dan dibutuhkan serta potensi proyek tersebut secara luas mengembalikan pinjaman.
6. Pinjaman harus dimungkinkan dimanfaatkan untuk membiayai berbagai macam investasi publik sehingga tidak relevan dibatasi hanya untuk investasi yang menghasilkan penerimaan langsung guna pengembalian pinjaman. Hal ini mengingat kebutuhan masing-masing daerah dalam rangka

memacu pembangunannya membutuhkan investasi yang berbeda-beda. Artinya kegiatan-kegiatan yang bermanfaat langsung kepada pelayanan masyarakat dan memacu pembangunan namun tidak dapat memberikan penerimaan langsung kepada daerah tetap perlu dimungkinkan dapat dibiayai dari pinjaman.

7. Dalam kaitannya dengan ekonomi makro, pemerintah pusat hanya perlu mengembangkan *monitoring policy* bukan kebijakan yang bersifat pengendalian langsung atas pinjaman daerah terhadap efek negatif meningkatnya pinjaman daerah maupun efek menjalar yang disebabkan oleh kegagalan daerah membayar kembali pinjamannya.
8. Implikasi dari pemikiran di atas, pemerintah daerah harus dimungkinkan untuk melakukan perjanjian yang bersifat penjaminan dalam rangka pinjaman daerah sebagai konsekuensi dari kewenangan untuk mengadakan perjanjian pinjaman.
9. Yang penting, sifat penjaminannya perlu dibedakan antara proyek-proyek yang merupakan investasi, yang asetnya dapat dijaminkan, dengan proyek-proyek yang outputnya nontangible atau proyek-proyek non fisik yang tidak dapat dijaminkan. Sepanjang proyek tersebut dapat dijaminkan maka jaminannya dapat dibatasi hanya pada proyek itu sendiri. Penjaminan yang menjaminkan aset-aset di luar proyek perlu diatur.
10. Persetujuan DPRD harus sederhana tanpa mengurangi fungsi pengawasan lembaga legislatif di daerah. DPRD menentukan pagu total pinjaman dalam masa bakti kepala daerah tersebut serta arah kebijakan penggunaannya. Pemerintah daerah mengisi pagu pinjaman dengan proyek-proyek yang evaluasi kelayakan proyek dan proses penyiapannya dilakukan oleh pemerintah daerah. Proyek yang layak kemudian dapat diusulkan kepada pemerintah pusat untuk memanfaatkan pagu pinjaman luar negeri nasional.
11. Di samping itu semua, dibutuhkan mekanisme yang lebih jelas bila pemerintah daerah tidak mampu membayar kembali pinjamannya.

UNDANG-UNDANG No. 22/1999 & No. 25/1999

Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 22 dan 25 tahun 1999 yang perlu dicermati berkaitan dengan pinjaman luar negeri meliputi:

UU No. 22/1999

1. Pasal 11 ayat (2) UU No. 22/1999 :
Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.
2. Pasal 81 ayat (1) UU No. 22/1999 :
Pemerintah Daerah dapat melakukan peminjaman sumber dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan dengan persetujuan DPRD.

3. Pasal 81 ayat (3) UU No. 22/1999 :
Peminjaman dan sumber dana pinjaman yang berasal dari luar negeri, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , harus mendapat persetujuan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Pasal 85 ayat (1) UU No. 22/1999 :
Barang milik Daerah yang digunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat digadaikan, dibebani hak tanggungan, dan/atau dipindahtangankan.

UU No. 25/1999

1. Pasal 11 ayat (2) UU No. 25/1999 :
Daerah melakukan pinjaman dari sumber luar negeri melalui pemerintah pusat.
2. Pasal 11 ayat (3) UU No. 25/1999 :
Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.
3. Pasal 12 ayat (2) UU No. 25/1999 :
Pinjaman Daerah dilakukan dengan memperhatikan kemampuan daerah untuk memenuhi kewajibannya.
4. Pasal 13 ayat (2) UU No. 25/1999 :
Daerah dilarang melakukan perjanjian yang bersifat penjaminan sehingga mengakibatkan beban atas keuangan Daerah.
5. Pasal 14 ayat (2) UU No. 25/1999 :
Dalam hal Daerah tidak memenuhi kewajiban pembayaran atas Pinjaman Daerah dari Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Pusat dapat memperhitungkan kewajiban tersebut dengan Dana Alokasi Umum kepada Daerah.

PINJAMAN DAERAH DALAM PENERIMAAN DAERAH:

Sumber Penerimaan Daerah :

- Pendapatan Asli Daerah
 - a. Hasil pajak Daerah
 - b. Hasil restribusi Daerah
 - c. Hasil BUMD dan pengelolaan aset daerah dll
 - d. Lain-lain PAD yang sah

- Dana Perimbangan
 - a. Bagian Daerah
(PBB, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan SDA)

 - b. Dana Alokasi Umum
(25 % penerimaan dalam negeri dalam APBN)

 - c. Dana Alokasi Khusus
(Dialokasikan dari APBN untuk membantu membiayai kebutuhan khusus).

- Pinjaman Daerah
 - a. Sumber Dalam Negeri
 - 1. Pemerintah Pusat
 - 2. Lembaga Komersial
 - 3. Penerbitan Obligasi Daerah

 - b. Sumber Luar Negeri

- Lain-lain Penerimaan yang Sah

KESIMPULAN

1. Berdasarkan mekanisme pinjaman luar negeri daerah yang terdapat dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, Pemerintah Daerah tidak dapat mendapatkan pinjaman luar negeri sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Hal ini dapat disimpulkan dari : Pasal 81 ayat (3) UU No. 22/1999 yang artinya daerah tidak dapat melakukan pinjaman luar negeri tanpa sepengetahuan pemerintah pusat; Pasal 11 ayat (2) UU No. 25/1999 serta penjelasannya yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat berkaitan dengan pinjaman luar negeri daerah mencakup juga evaluasinya dari berbagai aspek mengenai dapat tidaknya usulan pinjaman daerah mendapatkan pinjaman luar negeri. Kewenang evaluasi oleh pemerintah pusat dapat mengambil alih kewenangan daerah.

Kecenderungan yang ditangkap dari latar belakang "melalui pemerintah pusat" adalah Daerah tidak boleh melakukan pinjaman langsung sehingga semua pinjaman luar negeri Daerah harus melalui mekanisme Penerusan Pinjaman atau Subsidiary Loan Agreement (SLA).

Bila demikian, maka secara prinsip tidak akan ada Pinjaman Daerah yang bersumber dari pinjaman luar negeri. Yang ada adalah pinjaman luar negeri Pemerintah Pusat yang diteruskanpinjamkan kepada Daerah. Mekanisme SLA ini adalah pilihan yang paling mudah bagi Pemerintah Pusat dan DPR untuk mengontrol jumlah dan penggunaan pinjaman luar negeri sesuai arahan GBHN.

Oleh karena itu, pasal 81 ayat (3) UU No. 22 dan pasal 11 ayat (2) UU No. 25 dan penjelasannya perlu ditafsirkan secara berbeda sehingga menggambarkan mekanisme peminjaman dana luar negeri oleh pemerintah daerah sbb:

- a. Daerah (Pemerintah dan DPRD) menentukan pagu total pinjaman daerah;
- b. Pemerintah daerah melakukan evaluasi kelayakan proyek dalam rangka mengisi pagu total pinjaman daerah;
- c. Pemerintah daerah mengusulkan proyek-proyek yang dinilai layak kepada pemerintah pusat untuk memanfaatkan pagu total pinjaman luar negeri nasional. Besarnya pagu pinjaman ini telah ditentukan oleh pemerintah pusat bersama-sama dengan DPR.

Yang harus dipikirkan kemudian adalah mekanisme pemilihan proyek-proyek usulan daerah untuk menggunakan pagu total pinjaman luar negeri nasional. Pemilihan proyek menjadi masalah bila total usulan pinjaman luar negeri dari daerah melebihi pagu total pinjaman luar negeri nasional, dengan pemikiran bahwa pagu total pinjaman luar negeri nasional tidak statis (bisa berkurang) tergantung pada besarnya kebutuhan pinjaman luar negeri oleh swasta.

Di samping itu, dengan semangat otonomi daerah, mekanisme pemilihan proyek oleh pemerintah pusat tidak boleh mencampuri kewenangan pemerintah daerah mengenai kebutuhan dan kelayakan suatu proyek daerah.

2. Rumusan Pasal 11 ayat (3) UU No. 25/1999 : "Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. " akan sangat membatasi peluang pemerintah daerah melakukan pinjaman sehingga menghilangkan manfaat yang dapat diperoleh dari pinjaman, sekaligus membatasi peluang memenuhi kebutuhan mengembangkan potensi dan membangun daerah.

Untuk itu, penafsiran pasal ini perlu diperluas sehingga memperbesar peluang daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya.

OOo

TOTAL PINJAMAN LUAR NEGERI NASIONAL

