

# Dana Luar Negeri dalam APBN

Oleh Basri Hasanuddin

*Pembangunan ekonomi negara-negara berkembang saat ini umumnya dipercepat oleh injeksi modal luar negeri, melalui jalur pemerintahan dan swasta. Laju pertumbuhan ekonomi Indonesia sebesar 7,8 persen setahun pada dekade 1970-80 yang lalu, tidak lepas dari kontribusi sumber dana asing. Secara kuantitatif sumber luar negeri tersebut, menurut Basri Hasanuddin, mampu menjembatani antara persediaan tabungan dalam negeri dan kebutuhan investasi demi mencapai laju pertumbuhan itu. Namun secara kualitatif injeksi modal asing belum mampu menciptakan perubahan perekonomian yang mampu berkembang dengan kekuatan sendiri.*



## Pendahuluan

Dewasa ini hampir tidak ada lagi negara berkembang di dunia, yang dalam melaksanakan pembangunan ekonominya, semata-mata mengandalkan pada sumber-sumber pembiayaan dalam negeri. Sumber-sumber pembiayaan luar negeri sebagai sarana dalam mempercepat proses pembangunan negara-negara sedang berkembang semakin disadari pentingnya—baik oleh negara-negara industri maupun negara-negara sedang berkembang—sejak dicanangkannya resolusi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengenai hal ini pada tahun 1960. Resolusi tersebut menyerukan kepada negara-negara industri maju agar menyisihkan 1 persen dari pendapatan nasional mereka untuk membantu pembangunan negara-negara sedang berkembang.

Seruan PBB kepada negara-negara industri ini didasarkan terutama pada prinsip-prinsip moral dan solidaritas kemanusiaan (*human solidarity*), bahwa PBB harus dapat menciptakan mekanisme agar negara-negara industri mau membantu proses perkembangan dan kemajuan ekonomi negara-negara sedang berkembang demi kesejahteraan umat manusia.<sup>1</sup> Resolusi PBB tersebut memang telah

bergema dalam berbagai pertemuan yang diselenggarakan oleh Komisi PBB untuk Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD), meskipun kemudian terbukti bahwa pelaksanaan resolusi tersebut tidaklah berlangsung sebagaimana yang diharapkan, terutama oleh negara-negara sedang berkembang.

Ada beberapa cara agar negara-negara industri dapat mendorong pertumbuhan ekonomi negara-negara sedang berkembang. Salah satu cara berupa bantuan permodalan yang dapat mengambil beberapa bentuk sebagai berikut:

- pinjaman atau bantuan modal pemerintah yang meliputi pinjaman jangka panjang dan menengah, hibah dan pinjaman lunak, bantuan komoditi (misalnya PL 480) dan bantuan teknik.

- penanaman modal oleh perusahaan-perusahaan dari negara-negara industri di negara-negara sedang berkembang (penanaman modal asing);

- bantuan-bantuan lainnya yang disalurkan melalui badan-badan swasta maupun lembaga-lembaga perbankan internasional.

Ketiga jenis lalu lintas modal tersebut bukan saja berbeda dalam bentuknya, tetapi

1 G. Ohlin, "The Evolution of Aid Doctrine,"

dalam J. Bhagwati dan R.S. Eckaus, ed., *Foreign Aid*, (Penguin Books, 1970).

juga berbeda dalam tujuan maupun pengaruh ekonominya bagi negara-negara sedang berkembang.

Tulisan ini mencoba membahas berbagai aspek dari sumber-sumber dana pembangunan luar negeri Indonesia. Sebelum sampai kepada pembahasan mengenai berbagai aspek dari sumber-sumber dana pembangunan luar negeri tersebut, ada baiknya bila diulas dahulu perkembangan lalu lintas modal dari negara-negara industri ke negara-negara yang sedang berkembang.

## Lalu Lintas Modal Dunia

Dekade 70-an yang lewat ditandai oleh semakin meningkatnya lalu lintas modal dari negara-negara industri ke negara-negara sedang berkembang, baik negara-negara yang tergolong berpenghasilan rendah (*low income countries*) maupun negara-negara yang berpenghasilan menengah (*middle income countries*). Peningkatan yang tajam terutama terjadi pada jenis pinjaman komersial sektor swasta yang selama periode 1970-80 mencatat laju pertumbuhan 22 persen setahun. Selain itu lalu lintas modal swasta dalam bentuk penanaman modal asing mencatat laju pertumbuhan 19 persen setahun, sedangkan lalu lintas modal pemerintah mencatat laju pertumbuhan 18 persen setahun untuk kurun waktu yang sama.

Sejauh menyangkut jenis lalu lintas modal tersebut, data empiris memperlihatkan, bahwa pinjaman jangka menengah maupun jangka panjang sektor swasta telah meningkat perannya dari sekitar 30 persen pada tahun 1970 menjadi sekitar 60 persen tahun 1982 dari keseluruhan modal yang mengalir ke negara-negara sedang berkembang. Peranan lalu lintas modal swasta ini lebih besar lagi jika pinjaman-pinjaman jangka pendek turut diperhitungkan. Laporan Bank Dunia 1983 menyebutkan, bahwa jumlah pinjaman jangka pendek negara-negara sedang berkembang pada tahun 1982 tercatat sebesar US\$ 150 milyar.

Ada beberapa faktor mengapa lalu lintas modal swasta baik pinjaman-pinjaman jangka panjang dan menengah, maupun yang berjangka pendek—memperlihatkan kecenderungan meningkat pada beberapa tahun terakhir. Faktor pertama adalah berlangsung-

nya substitusi terhadap penanaman modal asing di sementara negara-negara sedang berkembang, karena adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan baru di negara-negara tersebut yang bersifat membatasi volume penanaman modal asing. Faktor lain adalah perkembangan tingkat bunga yang relatif rendah selama dekade 70-an.

Kenyataan lain mengenai lalu lintas modal dari negara-negara industri ke negara-negara sedang berkembang adalah, bahwa selama dekade 70-an lalu lintas modal pemerintah yang bersifat bilateral terutama mengalir ke negara-negara berpenghasilan menengah; sedangkan lalu lintas modal pemerintah bersifat multilateral kebanyakan mengalir ke negara-negara berpenghasilan rendah. Karena negara-negara sedang berkembang yang tergolong ke dalam kelompok negara berpenghasilan menengah memperoleh sebagian besar kebutuhan modal mereka dari lembaga-lembaga keuangan internasional swasta, maka peranan lalu lintas modal pemerintah relatif kecil, yaitu hanya berkisar 20 persen dari keseluruhan sumber dana luar negeri yang diperoleh.

Kenyataan yang berbeda dijumpai pada kelompok negara berpenghasilan rendah. Kelompok ini memperoleh sebagian besar kebutuhan modal mereka dari sumber-sumber pemerintah yaitu sekitar 70 persen selama dekade 70-an, meskipun kenyataan juga mencatat bahwa jumlah yang bersumber dari lalu lintas modal pemerintah ini hanya 35-40 persen dari keseluruhan lalu lintas modal pemerintah yang mengalir ke negara-negara sedang berkembang.

Hal lain yang dapat dikemukakan mengenai lalu lintas modal pemerintah ini adalah, bahwa meskipun PBB telah mengeluarkan seruan agar negara-negara industri dapat menyisihkan 1 persen dari pendapatan nasional mereka untuk bantuan bagi pembangunan ekonomi negara-negara sedang berkembang dan adanya kesepakatan di kalangan negara-negara industri untuk mencapai sasaran 0,7 persen dari pendapatan nasional untuk bantuan bagi negara-negara sedang berkembang, tetapi seruan maupun sasaran tersebut bagi sebagian besar negara-negara industri tidak pernah tercapai. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan bahwa bantuan luar negeri Amerika Serikat pada tahun

TABEL 1. Posisi hutang negara-negara sedang berkembang (dalam milyar US\$)

	1970	1979	1982
1. Posisi hutang	69,4	370,3	548
Sektor pemerintah	34,0	136,1	199,0
Sektor swasta	35,3	234,2	349,0
2. Resource gap sebagai persentase terhadap GNP	1,4	1,2	3,7
3. Defisit transaksi berjalan sebagai persentase terhadap GNP	2,3	1,6	5,0
4. Lalulintas modal (neto) sebagai persentase terhadap GNP	2,5	4,3	3,6
5. Debt service sebagai persentase terhadap GNP	1,8	3,5	4,7
6. Debt service sebagai persentase terhadap ekspor	13,5	15,0	20,7
7. Pembayaran bunga pinjaman sebagai persentase terhadap GNP	0,5	5,5	2,0

SUMBER: World Development Report, 1983.

1982 hanya mencatat angka 0,27 persen dari GNP, Jepang 0,29 persen, dan Inggris 0,38 persen. Negara-negara yang berhasil menyediakan dana bantuan di atas 0,7 persen dari GNP-nya adalah Belanda, Norwegia, Swedia dan Denmark.

Untuk dapat melihat gambaran bagaimana keadaan ekonomi negara-negara sedang berkembang yang berhubungan dengan lalu lintas modal ini, maka Tabel 1 menyajikan beberapa informasi mengenai hal tersebut. Angka-angka pada Tabel 1 ini memperlihatkan bahwa nilai hutang kumulatif dari negara-negara sedang berkembang terhadap negara-negara industri pada tahun 1982 adalah US\$ 548 milyar, dari jumlah mana US\$ 199 milyar (36,3 persen terdiri atas hutang sektor pemerintah sedangkan US\$ 349 milyar (63,7 persen adalah hutang di sektor swasta. Dengan demikian dapat dilihat, bahwa lalu lintas modal dari negara-negara industri ke negara-negara sedang berkembang semakin didominasi oleh lalu lintas modal swasta, baik yang berbentuk pinjaman jangka panjang dan menengah, maupun penanaman modal asing.

Kebutuhan modal luar negeri yang semakin meningkat dari negara-negara sedang berkembang terutama disebabkan oleh

*resource gap* yang semakin meningkat pula, yang pada tahun 1970 tercatat sebesar 1,4 persen dari GNP naik menjadi 3,7 persen dari GNP pada tahun 1982. Besarnya kebutuhan modal luar negeri itu juga dimaksudkan untuk menutupi defisit transaksi berjalan, yang pada tahun 1970 tercatat 2,3 persen dari GNP kemudian meningkat menjadi 5,0 persen dari GNP pada tahun 1982.

Besarnya posisi hutang negara-negara sedang berkembang terhadap negara-negara industri telah menimbulkan kesulitan bagi negara-negara sedang berkembang terutama gangguan pada neraca pembayaran sehubungan dengan kewajiban-kewajiban yang ditimbulkannya berupa pembayaran kembali cicilan maupun bunga pinjaman. Seperti dapat dilihat pada Tabel 1, pembayaran kembali cicilan dan bunga pinjaman sebagai persentase terhadap hasil ekspor negara-negara sedang berkembang memperlihatkan kecenderungan yang makin meningkat yaitu dari 13,5 persen pada tahun 1970 menjadi 15,0 persen pada tahun 1979, dan meningkat lagi melampaui angka "berbahaya" di atas 20 persen pada tahun 1982.

Meningkatnya *debt service ratio* ini sejak beberapa tahun terakhir, terutama disebab-

kan oleh merosotnya penerimaan ekspor negara-negara sedang berkembang sebagai akibat kelesuan ekonomi yang dialami oleh negara-negara industri dan meningkatnya pinjaman-pinjaman komersial negara-negara sedang berkembang, yang mengandung syarat-syarat pembayaran suku bunga yang lebih tinggi. Seperti telah diuraikan di depan, meningkatnya pinjaman-pinjaman komersial negara-negara sedang berkembang terutama disebabkan antara lain oleh sulitnya mendapatkan pinjaman-pinjaman jangka panjang dan menengah, baik di sektor pemerintah maupun di sektor swasta.

Kesulitan neraca pembayaran yang dialami oleh negara-negara sedang berkembang akibat semakin meningkatnya pembayaran *debt service*, telah memaksa sejumlah negara sedang berkembang untuk melaksanakan *rescheduling* hutang yang ada. Pada tahun 1980 lebih dari 20 negara sedang berkembang telah berusaha untuk melaksanakan *rescheduling* tersebut baik melalui usaha-usaha bilateral maupun multilateral.<sup>2</sup>

## Sumber-sumber Dana Luar Negeri Indonesia

Keadaan perekonomian Indonesia pada kurun waktu 1970-80 ditandai oleh perkembangan indikator-indikator ekonomi yang cukup mengesankan. Pada kurun waktu tersebut, laju pertumbuhan *Gross Domestic Product* (GDP) tercatat 7,8 persen setahun dengan laju pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 1980 yaitu 9,9 persen. Laju pertumbuhan GDP pada tahun 1981 menurut harga konstan pada tahun 1983 tercatat 7,5 persen. Sebagai akibat resesi berat yang berkepanjangan, yang dialami oleh hampir semua negara, maka ekonomi Indonesia juga sangat terpengaruh sehingga pada tahun 1982 laju pertumbuhan GDP (atas dasar harga konstan tahun 1973) hanya tercatat sebesar 2,25 persen sedangkan pada tahun 1983 diperkirakan sekitar 2,21 persen. Ini berarti bahwa selama dua tahun terakhir tidak terjadi kenaikan dalam GDP per kapita.

Dapat dikemukakan bahwa kenaikan yang

cukup tinggi GDP Indonesia untuk periode 1970-80 bersumber dari laju pertumbuhan yang cukup besar tiga sektor utama perekonomian Indonesia yaitu sektor pertanian, industri dan sektor jasa. Selama kurun waktu tersebut, sektor pertanian—meskipun memperlihatkan fluktuasi—telah mampu mengalami peningkatan yang cukup berarti dengan laju pertumbuhan sebesar 5,0 persen setahun. Laju pertumbuhan ini berada di atas laju pertumbuhan sektor pertanian dalam dekade 60-an yang hanya mampu bertumbuh dengan kecepatan 2,7 persen setahun. Untuk kurun waktu yang sama, laju pertumbuhan sektor industri dan sektor jasa masing-masing tercatat 13,9 persen dan 9,5 persen setahun.

Laju pertumbuhan yang cepat dari sektor industri dan sektor jasa tersebut telah membantu terjadinya perubahan dalam struktur perekonomian Indonesia. Peranan sektor pertanian telah berkurang dari 52 persen terhadap GDP pada tahun 1970 menjadi 32 persen pada tahun 1980. Dalam pada itu peranan sektor industri telah meningkat pula dari 9 persen dari GDP pada tahun 1970 menjadi 13 persen pada tahun 1980.

Di samping terjadinya perubahan dalam struktur perekonomian Indonesia, dalam kurun waktu yang sama telah terjadi pula perubahan dalam pola pengeluaran nasional (*National expenditure*). Pengeluaran konsumsi rumahtangga sebagai persentase terhadap GDP telah berkurang dari sekitar 80-90 persen pada awal tahun 1970 menjadi kurang dari 70 persen pada tahun 1980, meskipun nilai absolutnya tetap meningkat cukup besar selama kurun waktu tersebut. Peranan yang makin berkurang dari pengeluaran konsumsi rumahtangga ini terutama disebabkan oleh peningkatan tajam peranan pembentukan modal dalam negeri, yaitu dari sekitar 13,6 persen terhadap GDP pada tahun 1970 menjadi 22 persen pada tahun 1980. Meningkatnya rasio investasi terhadap GDP dimungkinkan oleh besarnya lalu lintas modal luar negeri, baik yang berasal dari sektor pemerintah maupun yang berasal dari sektor swasta dalam bentuk penanaman modal asing.

Tabel 2 memperlihatkan perkembangan dan komposisi pinjaman luar negeri pemerintah untuk kurun waktu lima ta-

<sup>2</sup> Lihat World Development Report 1983, hal. 23.

TABEL 2. Perkembangan dan Komposisi Pinjaman Luar Negeri 1977/78 - 1982/83 (Nilai dalam jutaan US\$).

Jenis Pinjaman	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982	1982/1983
1. Bantuan program	112,5	210,5	113,8	21,7	—
2. Bantuan proyek	1.543,4	1.782,9	1.860,3	1.805,3	1.925,9
3. Kredit ekspor	979,5	1.237,3	1.378,9	2.944,6	2.918,5
4. Pinjaman tunai	487,1	540,0	445,9	348,0	992,4
Jumlah	3.122,5	3.680,5	3.798,9	5.119,6	5.836,0

SUMBER: Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR, 1983

hun terakhir. Beberapa informasi yang dapat ditarik dari Tabel 2 tersebut adalah: (a) bahwa pinjaman luar negeri pemerintah telah meningkat dengan cukup tajam dalam kurun waktu 1978/79-1982/83 yaitu dari US\$ 3.122,5 juta pada tahun 1978/79 menjadi US\$ 5.836 juta pada tahun 1982/83; (b) pinjaman pemerintah dalam bentuk kredit ekspor semakin meningkat perannya yaitu dari 31,4 persen pada tahun 1978/79 menjadi 52,3 persen dari keseluruhan pinjaman pemerintah pada tahun 1982/83. Dapat dikemukakan bahwa pinjaman pemerintah dalam bentuk kredit ekspor ini bersama-sama dengan pinjaman tunai telah mencapai angka 67 persen dari seluruh pinjaman pemerintah pada tahun 1982/83. Besarnya jumlah pinjaman komersial sejak dua tahun terakhir terutama dimaksudkan untuk menutup defisit pada transaksi berjalan, yang pada tahun 1981/82 tercatat sebesar US\$ 2.790 juta dan meningkat menjadi US\$ 6.540 juta pada tahun 1982/83. Defisit transaksi berjalan tersebut telah membawa tekanan pada cadangan devisa yang tersedia.

Sumber dana pembangunan luar negeri lain adalah modal luar negeri yang berasal dari sektor swasta, terutama yang mengambil bentuk penanaman modal asing. Sejak berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Asing tahun 1967, maka penanaman modal asing di berbagai sektor ekonomi telah berlangsung dengan pesat. Seperti dapat dilihat pada Tabel 3, jumlah nilai kumulatif penanaman modal asing yang telah disetujui oleh pemerintah sejak tahun 1967 sampai dengan tahun 1982/83 mencapai angka US\$ 9.032 juta. Dari jumlah tersebut telah

TABEL 3. Perkembangan proyek-proyek Penanaman Modal Asing yang telah disetujui oleh Pemerintah (1967 - 1982/83)

	Jumlah	
	Proyek	Nilai (Jutaan US\$)
1967 s/d 1978	782	6.626,4
1978/79	27	75,6
1979/80	27	409,0
1980/81	28	340,9
1981/82	37	638,2
1982/83	24	955,4
1978 s/d 1982/83	142	2.405,6

SUMBER: Lihat Tabel 2.

direalisasikan sebesar US\$ 7.089 juta atau 78,5 persen dari nilai kumulatif yang telah disetujui.

Dari angka-angka kumulatif mengenai realisasi penanaman modal asing ini sampai dengan tahun 1982/83 tampak bahwa penanaman modal di sektor pertambangan mencatat angka tertinggi dengan nilai investasi sebesar US\$ 1.856 juta atau sekitar 26,2 persen dari keseluruhan realisasi penanaman modal asing pada tahun 1982/83. Sektor-sektor ekonomi lain yang menarik bagi penanaman modal asing ini adalah industri kimia bukan logam dengan nilai investasi kumulatif sebesar US\$ 931 juta atau 13,1 persen, industri tekstil US\$ 878,2 juta atau 12,4 persen dan barang logam dengan nilai investasi sebesar US\$ 718,8 juta atau 10,1 persen.

TABEL 4. Realisasi Kumulatif Penanaman Modal Asing 1967 s/d Maret 1982/1983

Bidang Usaha	Jumlah	
	Proyek	Industri (Juta US\$)
1. Pertanian	61	333,4
2. Kehutanan	77	426,1
3. Perikanan	23	124,5
4. Pertambangan Logam	7	915,6
5. Pertambangan lainnya	11	969,9
6. Industri makanan	49	199,7
7. Industri Tekstil	63	878,2
8. Industri kayu	17	55,5
9. Industri kertas	12	44,9
10. Industri Kimia	126	931,4
11. Industri mineral bahan Logam	25	626,7
12. Industri Logam Dasar	19	287,4
13. Industri barang Logam	133	718,8
14. Industri lainnya	6	19,5
15. Konstruksi	49	122,5
16. Perdagangan	49	79,2
17. Hotel	6	111,4
18. Pengangkutan	17	46,4
19. Komunikasi	1	2,8
20. Jasa Perdagangan	43	215,1
21. Jasa Sosial Masyarakat		
22. Jasa rekreasi		
Jumlah	747	7.089,0

Meningkatnya penanaman modal asing, meskipun dalam suasana perekonomian dunia yang sedang mengalami resesi, memberikan petunjuk mengenai meningkatnya daya tarik Indonesia bagi para investor asing.<sup>3</sup>

### Sumbangan Sumber Luar Negeri bagi Pembangunan Nasional

Bahwa sumber-sumber dana pembangunan yang berasal dari luar negeri telah memberikan kontribusi yang cukup berarti bagi akselerasi pembangunan ekonomi Indonesia tidaklah dapat disangkal. Seperti telah diuraikan di atas bahwa dalam kurun waktu 1970-80 laju pertumbuhan ekonomi Indonesia tercatat sebesar 7,8 persen setahun, yang merupakan angka tertinggi yang bisa dicapai oleh negara-negara ASEAN untuk kurun waktu yang sama. Laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut tidaklah mungkin dicapai tanpa adanya injeksi modal dari luar negeri, baik melalui jalur pemerintah maupun jalur swasta.

Dengan demikian sumbangan kuantitatif yang penting dari sumber-sumber luar negeri

tersebut adalah bahwa ia telah mampu menjembatani antara persediaan tabungan dalam negeri dengan kebutuhan investasi untuk mencapai laju pertumbuhan tertentu. Peranan sumber dana luar negeri dalam mengisi *resource-gap* ini cukup penting buat Indonesia. Meskipun secara relatif peranan bantuan luar negeri dalam pengeluaran pembangunan telah semakin berkurang, tetapi secara absolut bantuan luar negeri—sebagai sumber dana pembangunan—masih tetap penting. Selama periode 1970-80 laju pertumbuhan pembentukan modal dalam negeri adalah 14 persen setahun. Untuk periode yang sama, laju pertumbuhan pengeluaran konsumsi pemerintah tercatat sebesar 12,3 persen, sedangkan laju pertumbuhan pengeluaran konsumsi rumah tangga tercatat sebesar 8,9 persen setahun.

Untuk dapat melihat lebih jauh peranan kuantitatif dari sumber dana pembangunan luar negeri khususnya pinjaman luar negeri oleh pemerintah, maka Tabel 5 menyajikan data mengenai elastisitas pengeluaran menurut kategori terhadap GDP Indonesia. Informasi yang dapat ditarik dari Tabel 5 adalah bahwa elastisitas pertumbuhan pengeluaran pembangunan termasuk bantuan luar negeri terhadap GDP tercatat sebesar 1,54

TABEL 5. Elastisitas Pertumbuhan Pengeluaran menurut Kategori terhadap GDP (1969/70 - 1977/78)

Sektor	
1. Pengeluaran Rutin	1.13
2. Pengeluaran pembangunan (tidak termasuk bantuan Luar Negeri)	1.44
3. Bantuan proyek (termasuk Kredit ekspor)	1.78
4. Pengeluaran Pembangunan menurut sektor (termasuk bantuan luar negeri)	1.54
Pertanian dan Irigasi	1.42
Industri dan pertambangan	1.62
Tenaga Listrik	1.68
Transpor dan pariwisata	1.35
Pendidikan dan Kebudayaan	1.69
Kesehatan dan Keluarga Berencana	1.66

3 Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR, 1983.

SUMBER: Anne Booth & Peter McCawley, *op.cit.*, hal. 141.

sementara elastisitas pertumbuhan pembangunan tanpa bantuan luar negeri adalah 1,44. Dalam pada itu elastisitas pertumbuhan pengeluaran yang berasal dari bantuan proyek terhadap GDP tercatat 1,78. Angka-angka yang terungkap melalui Tabel 5 membuktikan bahwa peranan kuantitatif dari pinjaman luar negeri untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi nasional Indonesia, adalah cukup penting.

Peranan kuantitatif lain dari sumber-sumber dana pembangunan luar negeri terhadap perekonomian Indonesia adalah untuk menjembatani kesenjangan antara kebutuhan impor bagi pembangunan dan persediaan devisa yang diperoleh melalui ekspor. Peranan untuk mengisi *foreign exchange gap* ini terutama menjadi sangat penting dalam situasi di mana terjadi defisit transaksi berjalan pada neraca pembayaran dan dalam keadaan di mana cadangan devisa untuk menutup defisit tersebut mulai menipis. Dengan kata lain, sumber-sumber dana pembangunan luar negeri ini terutama terjadi karena kemampuannya dalam meningkatkan kapasitas impor.

Hubungan antara pembangunan ekonomi Indonesia dan kapasitas impor ini pada dasarnya juga berlangsung melalui kegiatan investasi, sedangkan hubungan antara kegiatan investasi dan kapasitas impor berlangsung melalui dua jenjang keterkaitan. Jenjang pertama adalah bahwa impor barang-barang modal sangat ditentukan oleh kapasitas impor, sedangkan jenjang kedua adalah bahwa tingkat investasi sangat dipengaruhi oleh impor barang modal.

Hasil penelitian menyangkut dua jenjang keterkaitan tersebut untuk periode 1960-73 memperlihatkan, bahwa setiap kenaikan 10 persen dalam kapasitas impor akan meningkatkan impor barang modal sebesar 13 persen. Disamping itu setiap kenaikan Rp. 1 milyar impor barang modal akan meningkatkan investasi sebesar Rp. 2,3 milyar. Penemuan kuantitatif lainnya memperlihatkan bahwa untuk setiap 10 persen kenaikan dalam impor barang modal akan mendorong investasi sebesar 7,2 persen.<sup>4</sup>

4 Basri Hasanuddin, "Foreign Trade and Economic Development: The Case of Indonesia" (Ph. D. Dissertation, University of the Philippines, 1977), hal. 287-290.

Kenyataan-kenyataan di atas mendorong kepada kesimpulan, bahwa tanpa kenaikan yang berarti dalam kapasitas impor melalui kenaikan ekspor dan lalu lintas modal luar negeri (pinjaman pemerintah dan penanaman modal asing), maka program investasi yang mengandung komponen impor yang cukup besar tidak akan dapat dilaksanakan. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa sumber-sumber dana pembangunan internasional, mempunyai peranan yang menentukan.

Sumbangan lainnya dari sumber-sumber dana pembangunan internasional ini adalah peranannya dalam menciptakan kesempatan kerja, alih teknologi melalui program Indonesianisasi tenaga-tenaga asing pada perusahaan-perusahaan asing, dan peningkatan sumber-sumber penerimaan pemerintah melalui pajak perseroan maupun pajak keuntungan terhadap perusahaan-perusahaan asing.

Dapat juga dicatat bahwa volume penanaman modal asing yang cukup besar di sektor pertambangan dan kehutanan telah menimbulkan pengaruh yang cukup besar terhadap peningkatan volume dan nilai ekspor, yang pada gilirannya telah menjadi motor penggerak kemajuan ekonomi Indonesia dalam dekade 70-an.

Uraian tentang sumbangan positif sumber-sumber dana pembangunan internasional bagi pembangunan ekonomi Indonesia tidaklah berarti bahwa kehadiran modal asing tersebut bukan tanpa cela. Kritik-kritik terhadap kehadiran modal asing, baik yang berasal dari pinjaman pemerintah maupun dari sektor swasta, pada umumnya terpusat pada kesan kurang berhasilnya modal asing tersebut dalam menciptakan perubahan kualitatif perekonomian nasional, yaitu suatu ekonomi yang tangguh terhadap guncangan-guncangan dari luar, mampu tumbuh di atas kekuatan sendiri serta makin bebas dari ketimpangan ekonomi di dalam masyarakat.

Kesan mengenai kurang berhasilnya peranan kualitatif dari sumber-sumber dana pembangunan internasional antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Kecenderungan semakin meningkatnya jumlah pinjaman luar negeri pemerintah dikhawatirkan akan menjadi beban yang

cukup berat di masa mendatang, terutama yang berhubungan dengan kewajiban-kewajiban yang ditimbulkannya, seperti tercermin pada *debt service ratio* (rasio antara kewajiban membayar cicilan hutang ditambah bunga pinjaman dan penghasilan ekspor) yang makin meningkat. Seperti dapat dilihat pada Tabel 6, *debt service ratio* pada tahun 1978/79 sebesar 14,0 persen telah meningkat menjadi 16,5 persen pada tahun 1982/83. Ada estimasi bahwa *debt service ratio* pada tahun 1983 diperkirakan telah melampaui angka "kritis" 20 persen. Perkiraan ini didasarkan pada kenyataan semakin meningkatnya peranan pinjaman-pinjaman komersial maupun pinjaman tunai yang pembebanan tingkat bunganya mendekati tingkat bunga komersial dan merosotnya penerimaan ekspor pada tahun 1983.

• Ketergantungan terhadap luar negeri yang semakin meningkat ini juga tercermin dari kenyataan mengenai meningkatnya kebutuhan impor akan bahan baku dan barang-barang modal untuk mendukung program industrialisasi. Dalam melaksanakan program industrialisasi ini, Indonesia seperti juga halnya dengan negara-negara ASEAN lain kecuali Singapura, telah mengembangkan industri-dustri substitusi impor baik dalam rangka penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing. Strategi industrialisasi yang bersifat *inward looking* ini telah menimbulkan konsekuensi berupa meningkatnya kebutuhan akan impor bahan baku dan barang-barang modal, yang cepat atau lambat akan dapat menciptakan gangguan pada neraca pembayaran.

• Impor barang yang bersumber dari dana pinjaman luar negeri ternyata juga menciptakan keadaan yang menguntungkan. Hal ini terungkap dari hasil kajian Miyamoto tentang nilai riil bantuan luar negeri untuk Indonesia, yang antara lain menyimpulkan bahwa *the real economic value of imports with funds was equivalent to around 80 per cent of aid utilization*. ("Nilai ekonomi riil dari impor yang dibiayai dari pinjaman tersebut hanya berkisar 80 persen dari pinjaman yang digunakan.")<sup>5</sup> Ini berarti Indonesia

harus membayar 20 persen lebih mahal dari harga internasional yang berlaku atas barang-barang yang diimpor dengan dana bantuan luar negeri. Bagian dari impor yang tidak dibiayai dari ekspor ini berkisar 20 persen pada tahun 1966, dan telah meningkat menjadi 60 persen dari keseluruhan nilai impor pada tahun 1976.<sup>6</sup>

• Kenyataan lain mengenai kehadiran modal asing ini di negara-negara sedang berkembang adalah bahwa *it takes out of poor countries more than it puts in*. ("Perusahaan multinasional tersebut mengambil lebih banyak dibandingkan dengan apa yang diinvestasikannya delapan negara miskin")<sup>7</sup> Angka global dari kenyataan ini memperkirakan, bahwa pada tahun 1974 transfer keuntungan perusahaan-perusahaan multinasional dari negara-negara sedang berkembang mencapai nilai US\$ 16 milyar, sedangkan jumlah modal yang ditanam hanya sekitar US\$ 7 milyar.<sup>8</sup> Sampai berapa jauh kekhawatiran ini juga berlaku bagi perekonomian Indonesia masih memerlukan penelitian lebih jauh. Namun demikian konstataasi Sritua Arief dan Adi Sasono bahwa "untuk setiap US\$ 1 yang diinvestasikan telah diiringi dengan US\$ 2,71 yang keluar"<sup>9</sup> sebagai kenyataan penanaman modal asing di Indonesia, perlu mendapat perhatian.

• Kenyataan lain mengenai kehadiran modal asing di negara-negara sedang berkembang khususnya Indonesia adalah bahwa ia kurang berhasil dalam menciptakan perubahan kualitatif terutama dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang disertai perbaikan dalam pembagian pendapatan.

Dalam hubungan dengan persoalan *growth with equity* ini Professor Gustav Ranis mengemukakan sebagai berikut:<sup>10</sup>

6 P. Rosendale, "The Balance of Payments" dalam *The Indonesian Economy during the Soeharto Era*, (Anne Booth & P. McCawley ed.: Oxford University Press, 1981), hal. 177.

7 Lihat: Isaiah Frank, *Foreign Enterprises in Developing Countries*, (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1980), hal. 29.

8 *Ibid.* hal. 30.

9 Sritua Arief dan Adi Sasono, *Indonesia: Ketergantungan dan Keterbelakangan*, (Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan, 1981).

10 Gustav "Prospective Southeast Asian Development Strategies in a Changing International Environment", dalam *New Directions of Asia's*

5 Miyamoto, "The Real Value of Tied Aid: The Case of Indonesia in 1967-1969, dalam *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 22, No. 3, April 1974, hal. 447.



TABEL 6. Pelunasan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah (dalam juta US\$)

Tahun	Pelunasan Pinjaman	Nilai Ekspor	persen dari nilai ekspor
1978/79	1.117	7.989	14,0
1979/80	1.327	13.146	10,0
1980/81	1.339	16.188	8,3
1981/82	1.629	13.931	11,7
1982/83	1.857	11.280	16,5

SUMBER: Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR, 1983.

*Proceeding then to an examination of the past performance of the countries in the region, one group which emerges, characterized by unusually rapid growth rates (in excess of 10 per cent annually in the last decade) combined with good distributional outcomes, contains Taiwan, South Korea, Hongkong, and Singapore. . . . We also note that a second group which also experienced growth at a respectable rate, i.e. better than 6 per cent annually, but whose internal equity problems are more serious and worsen over time, includes certainly the Philippines and Indonesia and, to a lesser extent, Thailand and Malaysia.*

Penyelidikan lebih lanjut mengenai hasil-hasil yang dicapai di masa lalu menunjukkan, bahwa ada sekelompok negara yang memperlihatkan laju pertumbuhan yang luar biasa tingginya (di atas 10 persen setahun selama dekade yang silam) diikuti oleh pembagian pendapatan yang baik, yaitu Taiwan, Korea Selatan, dan Singapura. Kita juga mencatat kelompok kedua yang juga mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai, yaitu lebih dari 6 persen setahun, tetapi menghadapi masalah pembagian pendapatan yang makin memburuk dari tahun ke tahun yang meliputi Filipina dan Indonesia, dan yang agak tidak terlalu parah Muangthai dan Malaysia.

Tentang pertumbuhan yang tidak diikuti oleh pembagian pendapatan yang makin membaik di empat negara ASEAN tersebut, Professor Ranis lebih jauh menjelaskan sebagai berikut:<sup>11</sup>

*The main fuel in this type of development context has been traditional agricultural exports, and the main engine has continued to be import substituting industrialization under relatively*

*heavy protection of one kind of another, plus all the other components of the arsenal of import substituting interventions which have been explained and analyzed at nauseum. Growth has been achieved then, by and large, as a consequence of a good natural resources endowment, and adequate entrepreneurial base, and the support of foreign capital, first aid, later private investment.*

Bahan bakar utama dari tipe pembangunan seperti ini adalah ekspor hasil-hasil pertanian tradisional dan mesin utamanya adalah industrialisasi melalui industri substitusi impor yang dicerminkan oleh tingkat proteksi yang tinggi dari kebijaksanaan sejenis lainnya, serta berbagai komponen dari kebijaksanaan substitusi impor yang sudah diketahui dan dikenal secara luas. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi dicapai, terutama karena adanya sumber alam yang baik, barisan pengusaha yang memadai, dan dukungan modal luar negeri, dan kemudian penanaman modal asing.

## Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik, adalah bahwa sumber dana pembangunan luar negeri, baik yang berbentuk pinjaman pemerintah maupun penanaman modal asing, secara kuantitatif mampu mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tingkat yang cukup mengesankan seperti tercermin pada laju pertumbuhan GDP di atas 7 persen setahun selama dekade yang lewat, rasio investasi terhadap GDP yang semakin tinggi dan berbagai indikator makro lainnya. Kenyataan ini tak akan mungkin tercapai tanpa adanya injeksi modal luar negeri yang cukup besar.

Meskipun demikian harus diakui, injeksi modal luar negeri yang cukup besar itu belumlah terlalu berhasil menciptakan perubahan kualitatif perekonomian Indonesia yaitu suatu ekonomi yang semakin mampu berkembang dengan kekuatan sendiri, tangguh terhadap guncangan-guncangan yang bersifat eksternal serta pembagian pendapatan yang makin baik.

Kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah beberapa tahun terakhir, misalnya usaha peningkatan ekspor nonmigas, penggalakan penggunaan hasil produksi dalam negeri, penghapusan konsesi fiskal terhadap penanaman modal asing dan lain-lain merupakan langkah yang menggembarakan ke arah perubahan kualitatif perekonomian Indonesia.

*Development Strategies* (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1980), hal. 2.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 3.