

Tim Penyusun

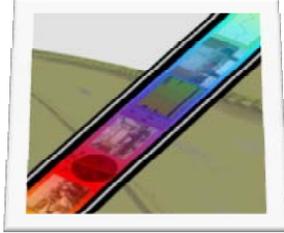
Penanggung Jawab : Lukita Dinarsyah Tuwo
(Deputi Pendanaan Pembangunan)

Tim Perumus : Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral

- Kennedy Simanjuntak
- Ria Widati
- Lusiana Murty
- Kurniawan Ariadi
- Indrajit Kartorejo
- Muhammad Cholifhani
- Muhammad Rifki Akbari
- Ahmad Fitriyadi

Focus Group Discussion: Yudo Dwinanda Priaadi
Teni Widuriyanti

Tenaga Pendukung : Andi Faizal
Arief Rahman Hakim
Fathah Amrullah Taurusta Daeng
Astuti Sri Rejeki
Gusjayadi
Sugiarti
Mesi Pumamasari
Yustinus Seto Riawan



Pengantar

Kajian “Analisis Prospek Pendanaan Luar Negeri Bilateral Pemerintah Indonesia: Proyeksi Jangka Menengah (2010-2014)” adalah lanjutan kajian-kajian sebelumnya yang dilaksanakan Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral Bappenas, diantaranya kajian tentang “Peran *Consultative Group for Indonesia*”, tentang “Strategi Pendanaan Luar Negeri”, dan tentang “Peningkatan Harmonisasi Kerjasama Bilateral dengan Negara-Negara DAC dan Non-DAC OECD”.

Seperti kajian-kajian sebelumnya, kajian analisis prospek ini mengacu pada komitmen dan indikator *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005). Peningkatan harmonisasi kerjasama pembangunan adalah komitmen bersama kreditor/donor dan Pemerintah Indonesia yang terwujud dalam lima prinsip *Paris Declaration: Ownership, Alignment, Harmonization, Managing for Result, dan Mutual Accountability*.

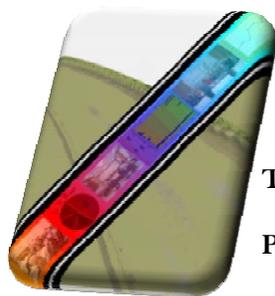
Kajian ini sangat relevan untuk menjawab dua Indikator Kemajuan *Paris Declaration on Aid Effectiveness* yaitu : (a) 50% aliran kerjasama bantuan teknis dilaksanakan melalui program-program yang terkoordinasi dan konsisten dengan strategi pembangunan nasional (Prinsip *Alignment*) dan (b) 66% aliran bantuan disalurkan melalui pendekatan berbasis program (Prinsip *Harmonization*).

Kajian ini juga dilakukan untuk melaksanakan penyusunan rencana dan kebijakan pendanaan luar negeri bilateral. Dalam kajian ini dapat diketahui prospek pendanaan luar negeri Pemerintah Indonesia berdasarkan (i) hasil analisis fragmentasi dan konsentrasi pinjaman/hibah, (ii) analisis prediktabilitas terhadap komitmen serta kinerja pinjaman/hibah, dan (iii) analisis praktik-praktik negara-negara pemberi pinjaman/hibah mengenai perencanaan pengeluaran pinjaman/hibah luar negeri.

Semoga kajian ini memberikan kontribusi berarti bagi Bappenas khususnya dan Pemerintah Indonesia pada umumnya dalam perumusan kebijakan kerjasama pembangunan terutama yang menyangkut pendanaan luar negeri bilateral.

Jakarta, Desember 2009

Tim Penyusun



Daftar Isi

Tim Penyusun	i
Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Istilah dan Singkatan	vii
Bab 1 Pendahuluan	1
1.1 Kebijakan Pendanaan Luar Negeri (2004–2009)	2
1.1.1 Evaluasi Kebijakan Pendanaan Luar Negeri	3
1.1.2 Pemanfaatan dan Keefektifan Pinjaman/Hibah Luar Negeri	6
1.1.3 Evaluasi Institusi Internasional tentang Kerjasama Pembangunan	13
1.1.3.a Survey OECD terhadap Indonesia untuk Indikator <i>Paris Declaration</i>	13
1.1.3.b <i>Acara Agenda for Action</i> (2008)	19
Tujuan Kajian	21
Manfaat Kajian	21
Dampak Kajian	21
Sasaran Kajian	22
Ruang Lingkup	22
Keluaran (<i>output</i>)	23
Rekomendasi	23
Rencana Pemanfaatan	23
Data dan Sumber Data	23
Metodologi	23
Bab 2 Landasan Teori	25
2.1 Fragmentasi dan Konsentrasi Pinjaman/Hibah Luar Negeri	26
2.1.1 Fragmentasi ODA	26
2.1.2 Fragmentasi dan Agenda Deklarasi Paris	28
2.1.3 Mengukur Fragmentasi ODA	29
A. <i>Country Programmable Aid</i> (CPA)	29
B. <i>Hirschman-Herfindahl Index</i>	34
2.2 Proliferasi Jalur Pinjaman/Hibah	34
2.2.1 Proliferasi Pinjaman dan Biaya Transaksi	33
2.3 Prediktabilitas Pinjaman/Bantuan	40
2.3.1 “ <i>Fickle Donor</i> ”, Menurunkan Tingkat Prediktabilitas Bantuan	44

	2.3.2 Volatilitas dan Prediktabilitas	45
	2.3.3 Prediktabilitas dan Jenis Bantuan	47
Bab 3	Analisis Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Indonesia (2010-2014)	51
	3.1 Analisis Permintaan Pinjaman/Hibah	52
	3.1.1 Kebutuhan terhadap PHLN	53
	3.1.2 Pembiayaan Dari Non Utang	57
	3.1.3 Pembiayaan dari Utang	58
	3.1.3.a Pinjaman luar negeri	59
	3.1.3.b Manajemen utang	66
	3.1.3.c Biaya Keterlambatan Pelaksanaan Proyek	67
	3.2 Analisis Ketersediaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri	67
	3.2.1 <i>New and Emerging Donor</i>	68
Bab 4	Analisis Prediktabilitas, Fragmentasi, Praktik Negara-negara Pemberi PHLN dan Proliferasi Jalur Pinjaman/Hibah	69
	4.1 Analisis Prediktabilitas ODA	70
	4.1.1 Volatilitas Aliran ODA	70
	4.2 Analisis Fragmentasi	74
	4.3 Analisis Praktik Negara-Negara Pemberi Pinjaman/Hibah dan Proliferasi Jalur Pinjaman/Hibah	78
	4.3.1 Model Organisasi Kerjasama Pembangunan	79
	4.3.2 Kerangka Kerja Anggaran dan Operasional	83
	4.3.2.a Amerika Serikat	83
	4.3.2.b Australia	89
	4.3.2.c Belanda	93
	4.3.2.d Inggris	97
	4.3.2.e Jepang	101
	4.3.2.f Jerman	105
	4.3.2.g Kanada	108
	4.3.2.h Spanyol	112
Bab 5	Dampak Kajian dan Rekomendasi Kebijakan	117
	5.1 Dampak Kajian	118
	5.2 Rekomendasi Kajian	121
	Daftar Pustaka	123
	Lampiran	127

(Tabel, Gambar, dan Grafik)

Tabel 1.1 Posisi Pinjaman Luar Negeri ODA Pemerintah Menurut Kreditor (juta USD)	7
Tabel 1.2 <i>Term and Conditions</i> dari negara/lembaga donor untuk pinjaman program	14
Tabel 1.3 Laporan Survey OECD untuk Indonesia	15
Tabel 1.4 Ringkasan Evaluasi OECD 2008 <i>Country Specific Indonesia</i>	19
Tabel 2.1. Estimasi CPA Menurut Kawasan	42
Tabel 2.2. Karakteristik Perilaku “ <i>Fickle Donor</i> ”	45
Tabel 2.3 Volatilitas dan Prediktabilitas	46
Tabel 2.4 Perbedaan tipe permasalahan prediktabilitas	48
Tabel 3.1 Cashflow Pembiayaan 2005-2010	55
Tabel 3.2 Proyeksi Penarikan Pinjaman/Hibah Luar 2010-2014	60
Tabel 3.3 Rasio Utang terhadap PDB di Beberapa Negara	63
Tabel 3.4 Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi 2009 (persen)	64
Tabel 4.1 <i>Are disbursements on Schedule and Recorded by Government?</i>	72
Tabel 4.2 Kesesuaian antara <i>Disbursement</i> dan Komitmen	73
Tabel 4.3. <i>Country Programmable Aid</i> Negara-Negara Kawasan Asia Tenggara Periode 2005-2006	75
Tabel 4.4 Tanggung Jawab Kebijakan dan Pengelolaan Bantuan Bilateral	79
Tabel 4.5 <i>Disbursement</i> 2008 – Amerika Serikat	89
Tabel 4.6 <i>Disbursement</i> 2008 – Australia	93
Tabel 4.7 <i>Disbursement</i> 2008 – Belanda	97
Tabel 4.8 <i>Disbursement</i> 2008 – Inggris	101
Tabel 4.9 <i>Disbursement</i> 2008 – Jepang	104
Tabel 4.10 <i>Disbursement</i> 2008 – Jerman	107
Tabel 4.11 <i>Disbursement</i> 2008 – Kanada	108
Tabel 4.12 <i>Disbursement</i> 2008 – Spanyol	112
Gambar:	
Gambar 1.1 Rasio Utang Luar Negeri terhadap Produk Domestik Bruto	9
Gambar 1.2 Posisi Pinjaman Luar Negeri menurut Persyaratan	10
Gambar 1.3 Proporsi Pinjaman Luar Negeri menurut Mata Uang	11
Gambar 1.4 Profil Jatuh Tempo Pinjaman Luar Negeri	13
Gambar 2.1 Komposisi Gross Bilateral ODA Tahun 2007	31
Gambar 2.2 Pandangan Donor tentang Saluran Bantuan	37
Gambar 2.3 Pandangan Negara Penerima tentang Saluran Bantuan	39

Gambar 3.1 Pertumbuhan Ekonomi versus Pertumbuhan <i>Disbursement</i> Pinjaman Luar Negeri Indonesia	54
Gambar 3.2 Perkembangan defisit APBN dan Pertumbuhan <i>Disbursement</i> Pinjaman Luar Negeri Pemerintah	57
Gambar 3.3 Perkembangan Rasio Pinjaman Luar Negeri Terhadap PDB Indonesia	62
Gambar 3.4 <i>External Debt Service Ratio</i> 2008 dan Perubahannya	65
Gambar 4.1 Perbandingan <i>Commitment</i> dan <i>Disbursement</i> ODA Indonesia	70
Gambar 4.2 Volatilitas Aliran ODA Lima Tahunan	72
Gambar 4.3 Perkembangan <i>Disbursement</i> ke Indonesia Menurut Donor	75
Gambar 4.4 Index Fragmentasi Donor	76
Gambar 4.5. Indeks Fragmentasi Berdasarkan Sektor	77
Gambar 4.6. ODA dari negara-negara DAC menurut sektor	78
Gambar 4.7 Model Utama Organisasi Negara Mitra dalam Kerjasama Pembangunan	81
Gambar 4.8 <i>Agency</i> dan <i>Disbursement</i> ODA Bilateral AS ke Indonesia Tahun 2008	87
Gambar 4.9 <i>Channel of Delivery</i> Proyek ODA Bilateral AS ke Indonesia Tahun 2008	87
Gambar 4.10 CPA Amerika Serikat	88
Gambar 4.11 CPA Australia	92
Gambar 4.12 CPA Belanda	95
Gambar 4.13 CPA Inggris	100
Gambar 4.14 CPA Jepang	103
Gambar 4.15 CPA Jerman	106
Gambar 4.16 CPA Kanada	110
Gambar 4.17 CPA Spanyol	114
Gambar 4.18 Rata-rata Pencapaian CPA (2004-2008)	116
Gambar 4.19 <i>Disbursement</i> dan CPA (2004-2008)	117
Kotak 2.1 Studi kasus : Harmonisasi dan <i>Division of Labour</i> di Uganda	32
Kotak 2.2 <i>International good practices principals on in-country division of labor</i>	33
Kotak 4.1 Hasil Evaluasi Praktik-praktik Pengelolaan Bantuan Negara-negara Mitra Pembangunan DAC	82
Grafik	
Grafik 2.1 Aliran ODA dan CPA dari Negara-Negara Anggota DAC-OECD 2001-2010	41



Daftar Istilah dan Singkatan

C

- Central Government Debt* Pinjaman luar negeri Pemerintah Pusat, adalah pinjaman yang penerimaan dan pengembaliannya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- CPA Atau *Country Programmable Aid*, adalah proporsi dari ODA yang bebas dialokasikan oleh negara penerima bantuan, atau program menurut prioritas pembangunan negara penerima bantuan. Persentase CPA terhadap *gross disbursement* menentukan besaran fragmentasi bantuan luar negeri. CPA dihitung dengan dengan memisahkan beberapa komponen dari *gross disbursement* ODA, antara lain : *debt forgiveness, humanitarian and food aid, administrative cost, core funding to NGOs, imputed student cost, refugee in donor countries*, dan *aid not from main agencies*.
- Commitment fee* Biaya yang dikenakan untuk tetap menyediakan saldo komitmen pinjaman yang belum ditarik (*undisbursed loan*). Biaya ini biasanya bersifat tetap misalnya 0,5% per tahun dihitung saldo pinjaman yang belum ditarik.
- Concessional loan* Pinjaman yang diberikan berdasarkan persyaratan yang secara substansial lebih murah dari pinjaman pasar. Kelunakan pinjaman diperoleh baik melalui pengenaan suku bunga di bawah yang tersedia di pasar atau dengan masa tenggang, atau kombinasi keduanya. Pinjaman lunak biasanya memiliki masa tenggang yang panjang. (IMF, *External debt Statistic*, hal 249-250)

<i>Contingency</i>	Hal ini mencerminkan kondisi, situasi atau kejadian yang tercakup di dalam loan agreement yang ada, yang meliputi ketidakpastian dan yang dapat mengakibatkan untung atau rugi jika keadaan khusus tertentu terjadi. Sebagai contoh, pinjaman yang digaransi menunjukkan contingent liabilities sejak mereka mewajibkan pemerintah untuk melakukan ganti rugi kepada suatu lender dalam hal terjadi peminjam gagal bayar. (The World Bank, <i>External Debt Management</i> , 1992, hal.83).
<i>Creditor country</i>	Negara di mana kreditor bertempat tinggal. Dalam terminology Paris Club adalah kreditor bilateral resmi. (IMF, <i>External Debt Statistic</i> , tahun 2003, hal.251)
<i>Creditor reporting system</i>	Sistem laporan statistik yang dilakukan oleh OECD untuk memonitor utang dari negara-negara berkembang. Sebagian besar negara kreditor, terutama 22 negara anggota Development assistance Committee (DAC), bersama-sama dengan European Commission menyediakan informasi. Datanya dipublikasikan di dalam OECD's Annual External Debt Statistics. (IMF, <i>External Debt Statistics</i> , Tahun 2003, hal. 251)

D

<i>Debt Equity Swap</i>	Suatu kesepakatan untuk menukar utang dengan saham (<i>equity</i>) di suatu perusahaan. Biasanya terdapat klausul di dalam kesepakatan untuk mencegah pemulangan kembali (<i>repatriation</i>) modal sebelum tanggal tertentu di masa yang akan datang. (The World Bank, <i>External Debt Management</i> , tahun 1992, hl.84)
-------------------------	---

<i>Debt for nature swap</i>	Suatu kesepakatan untuk menukarkan kewajiban/utang dengan equivalent dana tertentu yang digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang berujuan memperbaiki/meningkatkan kualitas lingkungan. (The World Bank, <i>External Debt Management</i> , Tahun 1992, hal.84).
<i>Debt forgiveness</i>	Pembatalan secara sukarela dari semua atau sebagian utang di dalam suatu pengaturan kontrak antara satu kreditor di suatu perekonomian/negara dengan satu debitor di suatu perekonomian/negara lain. (IMF, <i>External Debt Statistic</i> , Tahun 2003, hal. 253).
<i>Debt services (to-export ratio)</i>	Rasio pembayaran cicilan pokok dan bunga utang yang jatuh tempo selama satu tahun yang dinyatakan sebagai persentase dari ekspor (biasanya barang dan jasa) untuk tahun yang bersangkutan. (IMF, <i>External Debt Statistic</i> , Tahun 2003, hal 253).
<i>Debtor country</i>	Negara di mana debitor bertempat tinggal/berkedudukan. (IMF, <i>External Debt Statistics</i> , Tahun 2003, hal.254).
Development Assistance Countries (DAC)	DAC didirikan pada tahun 1960 yang awalnya bernama Development Assistance Group di bawah <i>Organization for European Economic Cooperation</i> (OEEC) dan dilanjutkan di bawah <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> (OECD). Tujuan DAC adalah untuk melakukan perluasan

volume sumber-sumber pendanaan yang tersedia kepada negara-negara yang belum berkembang (*under developed countries*) dan meningkatkan efektivitasnya. DAC secara periodic mereview baik jumlah dan sifat kontribusi anggota untuk program-program bantuan, baik yang akan disalurkan melalui lembaga bilateral maupun multilateral. DAC tidak menyalurkan bantuan dari dananya sendiri secara langsung namun lebih menaruh perhatian dalam mempromosikan upaya-upaya peningkatan bantuan dari anggotanya. Anggota DAC terdiri dari Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Prancis, Jerman, Norwegia, Swedia, Swiss, Inggris, Amerika Serikat, dan Komisi Masyarakat Eropa. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal.85).

Disbursed debt

Jumlah pinjaman yang telah di-*disbursed* tetapi belum dibayar atau diampuni. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal.85).

Disbursement

Sumber-sumber seperti barang, jasa, atau dana yang diambil oleh peminjam terhadap perjanjian pinjaman. Dari sudut pandang peminjam, sering disebut penarikan (*drawing*) sedangkan dari sudut pandang kreditor disebut pembayaran (*disbursement*). Istilah "*utilized*" sering juga digunakan ketika kredit yang diberikan dalam bentuk selain uang. "*Expanded*" dan "*disbursement*" dapat digunakan untuk saling menggantikan. (ibid.)

Disbursement, Net

: Jumlah total dari *grant, capital subscription, net loans*, dan *other long-term capital*. (OECD DAC, "*DAC Statistical Reporting Directive*", Tahun 2007, hal.33)

Donor Lembaga resmi—termasuk pemerintah daerah dan pemerintah pusat—yang memberikan dana bantuan resmi untuk pembangunan. Dalam pengertian ini, organisasi non-pemerintah (LSM) dan perusahaan-perusahaan swasta tidak dikualifikasikan sebagai pemberi dana bantuan resmi ini.

E

Eligible debt Di dalam konteks Paris Club, adalah utang yang dapat dijadwalkan, artinya utang yang dikontrakkan sebelum *cutoff-date* dengan umur pinjaman selama satu tahun atau lebih lama. (IMF, *External Debt Statistic*, Tahun 2003, hal 255).

External debt Pinjaman luar negeri kotor, yaitu jumlah *outstanding* dari pinjaman pada neraca aktual (bukan *contingent*) yang harus dibayarkan kembali berikut bunganya oleh negara peminjam sesuai jadwal pembayaran (IMF, *External Debt Statistics*, Tahun 2003, hal 256).

External debt, long term Pinjaman yang memiliki *maturity* lebih dari satu tahun. (IMF, *External Debt Statistic*, Tahun 2003. Hal.261)

External debt, short term Utang yang memiliki *original maturity* satu tahun atau kurang (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal 93).

F

- Fasilitas kredit ekspor Pinjaman yang diberikan oleh *lender* maksimal sebesar 85% dari nilai Kontrak Jual Beli, jumlah tersebut adalah porsi *foreign content* yang dikategorikan sebagai pinjaman setengah lunak. (Bank Indonesia, *Prosedur Pembukaan Letter of Credit (L/C)*, Tahun 2000, hal.10).
- Fickle donor* Praktek donor yang tidak memberikan kepastian informasi mengenai jumlah dan *timing* pinjaman/hibah terhadap negara penerima pinjaman/hibah. (Celasun dan Walliser, *Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Economic Development?*, Tahun 2007)
- Fragmentasi donor Kondisi dimana terdapat banyak donor namun *share* dari total bantuan yang disalurkan kepada negara penerima begitu kecil. (Knack dan Rahman, “*Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*”. Tahun 2004)

G

- Grace period* Periode antara tanggal komitmen pinjaman (biasanya tanggal penandatanganan *loan agreement* dengan tanggal pembayaran kembali pertama cicilan pokok pinjaman. Terminologi tersebut dapat digunakan baik untuk pinjaman baru maupun pinjaman yang dijadwalkan. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal.87)

Grant (Hibah)

Dokumen hukum yang mengikat yang mewajibkan penyediaan sejumlah dana tertentu untuk dibayarkan (di-*disbursed*) dan tidak diperlukan pembayaran kembali. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal.87).

GTZ

Lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Jerman untuk bertindak atas nama Pemerintah Jerman dalam kerjasama bilateral di bidang kerjasama teknik (technical cooperation), yang ditunjukkan untuk meningkatkan efisiensi tenaga kerja dan organisasi di negara-negara berkembang dengan cara mengirimkan tenaga ahli. Di dalam operasionalnya GTZ bekerjasama secara erat dengan KfW di tingkat negara (*country level*) dalam proyek-proyek kerjasama dan pada masalah-masalah teknis.

H**Hirschman Herfindahl Index**

Indeks ini biasa digunakan untuk menghitung tingkat konsentrasi—dalam hal ini jumlah dan ukuran— perusahaan dalam suatu industri. Dalam konteks pinjaman/hibah luar negeri, Semakin rendah indeks maka fragmentasi semakin kuat. Nilai 1 untuk indeks mengindikasikan adanya donor monopoli tunggal.

I

IBRD

International Bank for Reconstruction and Development, adalah salah satu lembaga di bawah Group Bank Dunia (selain IDA dan IFC) yang didirikan pada tahun 1945 dan merupakan lembaga tertua dan terbesar. IBRD lahir dari hasil konferensi United Nations Monetary and Financial pada bulan Juli 1944 di Bretton Woods, New Hampshire, Amerika Serikat yang dihadiri oleh 40 negara yang memutuskan untuk membentuk 2 lembaga keuangan pelengkap, yaitu IMF yang ditujukan untuk mempromosikan stabilitas mata uang internasional dengan cara membantu defisit neraca pembayaran untuk sementara waktu dan IBRD yang ditujukan untuk membantu pembiayaan rekonstruksi dan pembangunan di negara-negara anggota yang sedang berkembang. IBRD dimiliki oleh lebih dari 140 negara yang masing-masing memberikan iuran modal. Berdasarkan *Articles of Agreement*, hanya negara-negara yang menjadi anggota IMF yang dapat dipertimbangkan sebagai anggota IBRD. Besarnya iuran modal yang dimiliki negara anggota pada IBRD terkait dengan kuota masing-masing anggota di IMF, yang mencerminkan kekuatan ekonomi negara yang bersangkutan.

IDA

International Development Assistance didirikan tahun 1960, merupakan kepanjangan tangan dari World Bank Group untuk menyalurkan pinjaman lunak. IDA memberikan kepada negara-negara berkembang yang berpendapatan rendah dengan pinjaman jangka panjang dengan persyaratan yang sangat lunak; biasanya dengan masa tenggang 10 tahun dan pembayaran kredit selama 10 tahun dan

hanya mengenakan *service charge* yang kecil. (IMF, *External Debt Statistic*, Tahun 2003, hal. 260)

J

JICA

Japan International Cooperation Agency, merupakan lembaga yang ditunjuk Pemerintah Jepang dengan tujuan untuk memberikan kontribusi bagi pembangunan ekonomi dan sosial di negara berkembang dan untuk mempromosikan kerjasama internasional. JICA didirikan tanggal 1 Agustus 1974.

K

Kredit ekspor

Adalah pinjaman yang diberikan untuk membiayai suatu barang/jasa tertentu dari dalam negara kreditor. Biasanya pinjaman tersebut mendapat subsidi bunga dari pemerintah negara eksportir yang dimaksudkan untuk mempromosikan ekspornya. Kredit ekspor yang diberikan oleh *supplier* disebut sebagai *supplier credit*, sedangkan kredit ekspor yang diberikan oleh bank-nya *supplier* dikenal sebagai *buyer's credit*. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal. 86)

Kurs

Nilai lawan suatu mata uang terhadap mata uang lainnya.

KfW

Kreditanstalt für Wiederaufbau, adalah lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Jerman untuk bertindak

atas nama Pemerintah Jerman dalam melaksanakan kerjasama bilateral di bidang keuangan (*financial cooperation*), yang ditujukan untuk meningkatkan kondisi hidup masyarakat di negara-negara berkembang melalui pendanaan investasi di bidang infrastruktur, sistem keuangan dan perlindungan lingkungan. Dana yang disediakan utamanya digunakan untuk membiayai investasi dalam bidang pembangunan ekonomi dan infrastruktur sosial, industry dan pertanian maupun lingkungan, serta perlindungan sumberdaya alam.

Dalam membiayai program dan proyek di bawah *Financial Cooperation*, KfW menyediakan pinjaman jangka panjang selama 40 tahun termasuk masa tenggang 10 tahun dan tingkat bunga lunak (0,75% per tahun), dan memberikan hibah kepada negara-negara yang kurang berkembang (*least developed countries*). Disamping itu KfW juga membiayai kegiatan-kegiatan *advisory measures* untuk mendukung persiapan dan pelaksanaan proyek serta *co-financed project*. KfW juga menyalurkan pinjaman campuran yang merupakan kombinasi antar dana anggaran dari Pemerintah Federal Jerman dengan dana yang diperoleh dari pasar modal.

(KfW, *Cooperation with Developing Countries*, Tahun 2000, hal.4)

Kreditor

Orang/organisasi yang memberikan uang atau sumber-sumber lain dan kepada siapa pembayaran kembali diterimakan berdasarkan perjanjian pinjaman. (The World Bank, *External Debt Management*, 1992, hal.84)

L

LIBOR

London Interbank Offered Rate, yaitu tingkat bunga yang ditawarkan oleh bank-bank terkemuka di London dalam rangka pemberian pinjaman kepada bank-bank lain dan dipakai juga sebagai dasar tingkat bunga secara internasional dalam transaksi pinjam-meminjam.

Loan Agreement

Adalah naskah perjanjian atau naskah lain yang disamakan yang memuat kesepakatan mengenai Pinjaman Luar Negeri antara Pemerintah (peminjam atau *borrower*) dengan Pemberi Pinjaman Luar Negeri (*Lender*). (PP No. 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Ps.1).

O

ODA

Arus dana kepada negara-negara berkembang dan kepada lembaga-lembaga multilateral yang diberikan oleh lembaga-lembaga resmi, termasuk negara dan pemerintah daerah atau oleh lembaga-lembaga pelaksanaannya, yang masing-masing transaksinya memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a) dilaksanakan dalam rangka mempromosikan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara berkembang, dan (b) bersifat lunak (*concessional*) dan memiliki *grant element* sekurang-kurangnya 35%. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal.90) dan (OECD Arrangement, hal.30)

OECD

Organization for Economic Cooperation and Development, didirikan pada tahun 1961 yang merupakan kelanjutan dari Organization for European Economic Cooperation. Tujuan dari OECD adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui perluasan perdagangan dunia dan membantu perluasan ekonomi negara-negara berkembang. Kantor pusat OECD berkedudukan di Paris, Perancis.

OECD beranggotakan negara-negara maju, yaitu: Australia, Canada, The Czech Republic, The European Community (termasuk Austria, Belgia, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxemburg, Belanda, Portugal, Spanyol, Swedia, dan Inggris), Jepang, Korea, Selandia Baru, Norwegia, Swiss, dan Amerika Serikat.

P

Paris Club

Forum dimana pengurangan utang (*debt relief*) telah diberikan sejak tahun 1956 oleh pemerintah-pemerintah anggota DAC-OECD. Keikutsertaan dalam Paris Club terbuka kepada Kreditor resmi yang berminta untuk berpartisipasi. Ketua Paris Club dan sekretariat kecil disediakan oleh Departemen Perbendaharaan Perancis (*French Treasury*), yang juga menyelenggarakan pertemuan yang bertempat di Paris. Paris Club tidak memiliki keanggotaan tetap dan pertemuan-pertemuannya terbuka kepada semua kreditor resmi yang menerima praktek-praktek dan prosedur-prosedur Paris Club. Kreditor-kreditor utamanya adalah dari

negara-negara anggota OECD, tetapi kreditor-kreditor lain ikut menghadiri pertemuan terutama yang memiliki relevansi dengan negara debitur. (The World Bank, *External Debt Management*, Tahun 1992, hal.90 dan IMF, *External Debt Statistics*, Tahun 2003, hal.264)

Pinjaman Luar Negeri	Setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. (PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).
Pinjaman Bilateral	Pinjaman luar negeri yang berasal dari pemerintah suatu negara melalui suatu lembaga keuangan dan/atau lembaga non keuangan yang ditunjuk oleh pemerintah negara yang bersangkutan untuk melaksanakan pemberian pinjaman. (PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).
Pinjaman Multilateral	Pinjaman luar negeri yang berasal dari lembaga multilateral seperti Bank Dunia (IBRD dan IDA <i>loan</i>), ADB (OCR dan ADF <i>loan</i>), dan IDB (<i>loan financing, istisna'a</i> , dll).
Pinjaman Lunak	Pinjaman yang masuk dalam kategori <i>Official Development Assistance (ODA) loan</i> atau <i>Concessional</i>

Loan, yang berasal dari suatu negara atau lembaga multilateral yang ditujukan untuk pembangunan ekonomi atau untuk peningkatan kesejahteraan sosial bagi negara penerima dan memiliki komponen hibah (*grant element*) sekurang-kurangnya 35%.

(PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).

Pinjaman Komersial

Pinjaman luar negeri pemerintah yang diperoleh dengan persyaratan yang berlaku di pasar dan tanpa adanya penjaminan dari lembaga penjamin kredit ekspor.

(PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).

Pinjaman program

Pinjaman luar negeri dalam valuta asing yang dapat dirupiahkan dan digunakan untuk pembiayaan APBN.

(PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).

Pinjaman proyek

Pinjaman luar negeri yang digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan tertentu.

(PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).

Prediktabilitas	Kondisi dimana pinjaman/hibah luar negeri dapat dipastikan nilai beserta waktu pencairannya (World Bank, <i>Drivers of Aid Predictability</i> , Tahun 2008)
<i>Principal outstanding</i>	Jumlah pinjaman yang telah ditarik tapi belum dibayar kembali. (The World Bank, <i>External Debt Management</i> , Tahun 1992, hal 91).
<i>Principal repayment</i>	Pembayaran yang dilakukan terhadap jumlah penarikan dan <i>outstanding</i> pinjaman. Hal ini merupakan pembayaran kembali dari jumlah pinjaman yang telah ditarik sebagai lawan dari kewajiban pembayaran (<i>service payment</i>).
Proliferasi	Perkembangan banyaknya skema dan kelembagaan penyalur pinjaman/hibah luar negeri.
<i>Public debt</i>	Kewajiban eksternal dari suatu pengutang publik, termasuk pemerintah, lembaga yang ditunjuk pemerintah, dan badan publik yang otonom. (The World Bank, <i>External Debt Management</i> , Tahun 1992, hal 92)

R

RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yaitu dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun. (PP No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, Ps.1).
------	---

S

Supplier's Credit

Kredit ekspor yang dananya disediakan oleh bank kepada *supplier* dan selanjutnya *supplier* tersebut meminjamkan kepada negara pengimpor (penerima pinjaman) dalam bentuk barang/jasa.

V

Volatilitas Pinjaman

Standar deviasi dari perubahan aliran pinjaman pada suatu periode (World Bank.2008. '*Drivers of Aid Predictability*'. Concept Note, p.1. World Bank, Washington DC).

Halaman ini sengaja dikosongkan



BAB I

Pendahuluan

1.1 Kebijakan Pendanaan Luar Negeri (2004-2009)

Pemerintah dalam RPJM Nasional 2004-2009 mengemban amanat untuk menjaga stabilitas makro ekonomi. Namun seiring dengan perkembangan situasi global, stabilitas makro ekonomi nasional cenderung rentan (*fragile*) mengalami gejolak disebabkan beberapa aspek, baik dari internal maupun eksternal. Dalam tahun anggaran 2009, kebijakan defisit anggaran lebih diarahkan kepada konsolidasi fiskal dengan tetap mempertahankan adanya stimulus perekonomian. Defisit anggaran pada tahun 2009 direncanakan sebesar 1,5% terhadap PDB, atau lebih rendah 0,6% dari target defisit anggaran pada APBN-P 2008. Defisit yang sebesar 1,5% tersebut lebih banyak didominasi oleh utang (disebut juga pinjaman¹), terutama penerbitan surat berharga.

Dalam tahun anggaran 2009, pembiayaan non-utang secara *netto* akan lebih bersifat pengeluaran pembiayaan mengingat semakin terbatasnya sumber pembiayaan yang berasal dari penjualan aset. Sementara dari privatisasi BUMN, terdapat kebutuhan yang sangat besar untuk melakukan restrukturisasi BUMN, sehingga penerimaan pembiayaan secara *netto* yang diperoleh dari penjualan tidak akan memberikan kontribusi terhadap perbaikan defisit APBN.

Adapun dari sisi kebijakan pendanaan luar negeri (pinjaman/hibah), potensi sumber-sumber pinjaman/hibah akan semakin berkurang karena OECD sejak tahun 2007 mencantumkan status negara Indonesia ke dalam kategori *Lower Middle Income Countries* (GNI per kapita \$826-\$3255). Oleh karena itu, pemerintah Indonesia pada tahun anggaran 2009 lebih memprioritaskan pada pinjaman proyek. Sementara target defisit anggaran yang ditetapkan adalah sebesar 1,5% PDB atau sekitar Rp 79,4 triliun yang bersumber dari pinjaman sebesar Rp 81,1 triliun.

Pada tahun 2009, pinjaman program direncanakan bersumber dari Asian Development Bank (ADB), World Bank (WB), Jepang melalui JICA dan Prancis melalui Agence française de Développement (Afd). Pinjaman proyek selain

¹ Dalam kajian ini istilah utang banyak ditulis dengan “pinjaman”. Ruang lingkup data pinjaman/hibah menggunakan kerangka bantuan ODA (*Official Development Assistance*) sebagaimana definisi ODA dari OECD (lihat daftar peristilahan).

digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu di tingkat kementerian negara/lembaga, juga diteruskanpinjamkan kepada BUMN atau Pemerintah Daerah.

Pada tahun anggaran 2009 dan RPJM Nasional 2010-2014, pemerintah diperkirakan masih tergantung pada pinjaman/hibah luar negeri karena permasalahan defisit anggaran yang pada tahun anggaran 2009 diperkirakan sebesar sekitar Rp 79,4 triliun. Pada tahun anggaran 2008 lalu, sempat terjadi peningkatan pinjaman program hingga mencapai angka sebesar USD 2.750 juta. Angka ini adalah angka pinjaman program yang terbesar sampai saat ini.

Namun di sisi lain, rasio utang terhadap PDB terus mengalami penurunan dari 88% pada tahun 2000, menjadi 39,3% pada tahun 2008. Jumlah pinjaman luar negeri yang jatuh tempo pada RPJM Nasional 2010-2014 adalah sebesar USD 30,3 miliar (Sumber: Ditjen Pengelolaan Utang, Depkeu).

Kecenderungan peningkatan sumber pembiayaan dari pinjaman akan membawa konsekuensi langsung pada posisi fiskal pemerintah. Konsekuensi tersebut antara lain: **Pertama**, adanya ancaman defisit anggaran membuat pemerintah menjadikan pinjaman/hibah luar negeri sebagai salah satu sumber potensi pendanaan pembangunan. Namun fakta yang terjadi saat ini, pemerintah semakin kesulitan memperoleh pinjaman lunak yang bersumber dari lembaga multilateral maupun bilateral, terutama dalam skema *Official Development Assistance* (ODA). Dengan demikian APBN dan keseimbangan fiskal sangat rentan terhadap fluktuasi pasar.

Kedua, makin sulitnya pemerintah memperoleh pinjaman/hibah lunak memiliki implikasi bahwa pemerintah akan lebih memprioritaskan pasar modal sebagai sumber dana, baik itu untuk membiayai defisit anggaran maupun membayar kembali utang (*refinancing*). Untuk mendukung tujuan di atas, pemerintah harus meningkatkan kapasitas pasar modal dan industri keuangan nasional, termasuk keberadaan infrastruktur dan regulasi yang mendukung.

1.1.1 Evaluasi Kebijakan Pendanaan Luar Negeri

Salah satu amanat yang tertuang dalam RPJM Nasional 2004-2009 yang harus diemban pemerintah adalah mewujudkan stabilitas ekonomi makro yang diarahkan untuk menjaga dan mempertahankan stabilitas ekonomi makro yang

telah dicapai dengan memberi ruang yang lebih luas untuk pertumbuhan ekonomi. Kemudian, arah kebijakan tersebut diturunkan dalam beberapa tindakan mencakup: (1) Penyusunan formulasi APBN dengan tujuan mengembalikan kemampuan fiskal sebagai salah satu instrumen perekonomian yang efektif untuk menciptakan lapangan kerja melalui dorongan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkualitas; (2) Pengembangan strategi pengelolaan pinjaman luar negeri sebagai pelengkap pembiayaan pembangunan dengan berdasar pada prinsip pengelolaan yang efisien dan memungkinkan meningkatnya kemampuan membayar; (3) Peningkatan koordinasi kebijakan fiskal dan moneter antara Pemerintah dan Bank Indonesia dengan tetap menjaga perannya masing-masing; (4) Peningkatan upaya penyehatan dan penertiban lembaga-lembaga keuangan dan perbankan dalam rangka meningkatkan peran lembaga-lembaga tersebut sebagai intermediasi ke sektor-sektor produksi.

Sampai saat ini pemerintah masih menjadikan pinjaman/hibah luar negeri sebagai sumber pendanaan pembangunan. Sampai dengan kuartal III 2009, pinjaman luar negeri Pemerintah dan Bank Indonesia mencapai USD 93,9 miliar. Adapun pinjaman Pemerintah Pusat sendiri mencapai USD 89,5 miliar². Sementara sisanya sebesar USD 4,4 miliar adalah pinjaman Bank Indonesia.

Seperti yang dituangkan dalam RPJM, peningkatan pengelolaan pinjaman luar negeri pemerintah harus diarahkan untuk menurunkan stok pinjaman luar negeri tidak saja relatif terhadap PDB tapi juga secara absolut. Disamping itu juga perlu dilakukan penyempurnaan pengelolaan pinjaman luar negeri guna meningkatkan keefektifan pinjaman (*aid effectiveness*). Demikian juga dengan penganekaragaman sumber pinjaman, mekanisme pemantauan dan evaluasi yang cermat tentang jumlah, komposisi denominasi valuta, tingkat suku bunga, dan jatuh waktu pelunasan.

Dalam RPJM tersebut, telah digariskan Program Pengelolaan dan Pembiayaan Utang Pemerintah yang bertujuan untuk mengoptimalkan pengelolaan utang, baik yang berasal dari surat utang negara (*government securities*) maupun pinjaman (*official loan*), sebagai alternatif pembiayaan defisit APBN, agar diperoleh sumber pembiayaan dengan biaya rendah dan pada

² SEKI Bank Indonesia

tingkat resiko yang dapat ditolerir. Untuk mencapai tujuan tersebut, kegiatan-kegiatan pokok yang digariskan adalah:

1. Melanjutkan penyelesaian RUU tentang Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri.
2. Mengamankan rencana penyerapan pinjaman luar negeri baik pinjaman program maupun pinjaman proyek. Pinjaman program utamanya diupayakan agar matrik kebijakan (*policy matrix*) yang disepakati sudah disesuaikan dengan kemampuan dan kewenangan pemerintah sehingga dapat dilaksanakan. Sedangkan pinjaman proyek perlu diprioritaskan untuk proyek-proyek strategis dan lebih dimatangkan dalam kesiapan proyek baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
3. Menyempurnakan mekanisme penyaluran dan/atau hibah yang diteruskan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.
4. Mengamankan *pipeline* pinjaman luar negeri untuk pengamanan pembiayaan anggaran negara di tahun-tahun berikutnya melalui penyempurnaan strategi pinjaman pemerintah.
5. Menyempurnakan rumusan kebijakan pinjaman dan hibah daerah yang disesuaikan dengan kemampuan fiskal masing-masing daerah.
6. Melakukan pengelolaan portofolio Surat Utang Negara (SUN)
7. Mengembangkan pasar dan infrastruktur surat utang negara (SUN)
8. Mengembangkan dan meningkatkan pemeliharaan sistem informasi dan pelaporan manajemen SUN
9. Mengevaluasi kemungkinan penerapan penggunaan *Treasury Management Information System*.

Secara umum tujuan pengelolaan utang negara dalam jangka panjang seperti yang digariskan dalam Kepmen No. 447/KMK.06/2005 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2005-2009, adalah meminimalkan biaya utang

pada tingkat resiko yang terkendali. Adapun tujuan yang lebih spesifik dari pengelolaan utang adalah sebagai berikut:

1. Menjamin terpenuhinya *financing gap* dan ketahanan fiskal yang berkesinambungan (*fiscal sustainability*) yang sesuai dengan kondisi ekonomi makro, serta biaya terendah.
2. Meningkatkan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan utang terutama untuk meminimalkan risiko, baik risiko pasar maupun risiko *refinancing*.
3. Mengembangkan upaya-upaya agar pinjaman yang sudah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai jadwal dan perkiraan biaya.

Dalam NK-APBN 2009, kebijakan pemerintah dalam pengelolaan utang juga berpedoman pada 3 hal, yakni (1) penurunan rasio utang terhadap PDB secara bertahap dengan mempertahankan stabilitas ekonomi makro sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi; (2) Penetapan target tambahan utang bersih maksimal (*maximum additional debt*) terhadap PDB dengan kisaran kurang lebih 1 persen, dan (3) Pengurangan secara bertahap ketergantungan terhadap bantuan luar negeri.

1.1.2 Pemanfaatan dan Keefektifan Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Di tengah kondisi perekonomian global yang sedang mengalami kelesuan, upaya pemanfaatan dan keefektifan pinjaman luar negeri semakin penting dan mendesak untuk diwujudkan. Menurut data Dirjen Pengelolaan Utang Departemen Keuangan, posisi total stok utang pemerintah per Februari 2009 mencapai Rp 1.695 triliun. Jumlah tersebut setara dengan 31,8% PDB tahun anggaran 2009. Adapun stok pinjaman luar negeri pemerintah per 28 Februari 2009 mencapai USD 62,74 juta.

Dalam lima tahun ke depan, kewajiban membayar kembali pinjaman sesuai jatuh temponya masih cukup tinggi, yakni rata-rata sekitar Rp 89,2 triliun per tahun. Bagian terbesar dari pinjaman yang harus dibayarkan adalah pinjaman dalam valuta asing. Jatuh tempo pinjaman luar negeri dalam lima tahun ke depan adalah rata-rata Rp 55,4 triliun. Tingginya pembayaran kembali pinjaman (*refinancing*) luar negeri ini juga telah menambah tantangan terhadap pentingnya efisiensi pemanfaatan pinjaman luar negeri.

Keefektifan pemanfaatan pinjaman memang masih menjadi perdebatan hingga kini. Ada sejumlah studi yang menyimpulkan bahwa penggunaan pinjaman luar negeri dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penelitian oleh Hansen dan Tarp (2000) misalnya, menyimpulkan adanya korelasi positif antara pinjaman luar negeri dan pertumbuhan ekonomi dinegara-negara penerima. Namun ada juga penelitian yang mempertanyakan manfaat pinjaman luar negeri bagi negara penerima bantuan seperti penelitian yang dilakukan oleh Boone (1994) yang tidak memberi jawaban pasti mengenai efek positif pinjaman luar negeri. Adapun menurut Burnside dan Dollar (2004), keefektifan pinjaman luar negeri tergantung pada kualitas institusi di negara penerima.

Secara empiris, keefektifan pinjaman luar negeri bergantung pada karakteristik dari negara penerima, misalkan tingkat kebebasan sipil dan politik (Svensson, 1999), kualitas institusi dan pembuatan kebijakan (Collier dan Dollar 2002 ; Burnside dan Dollar 2004), dan faktor lingkungan (Guillamot dan Chauvet 2001).

Tabel 1.1

**Posisi Pinjaman Luar Negeri ODA Pemerintah Menurut Kreditor
(juta USD)**

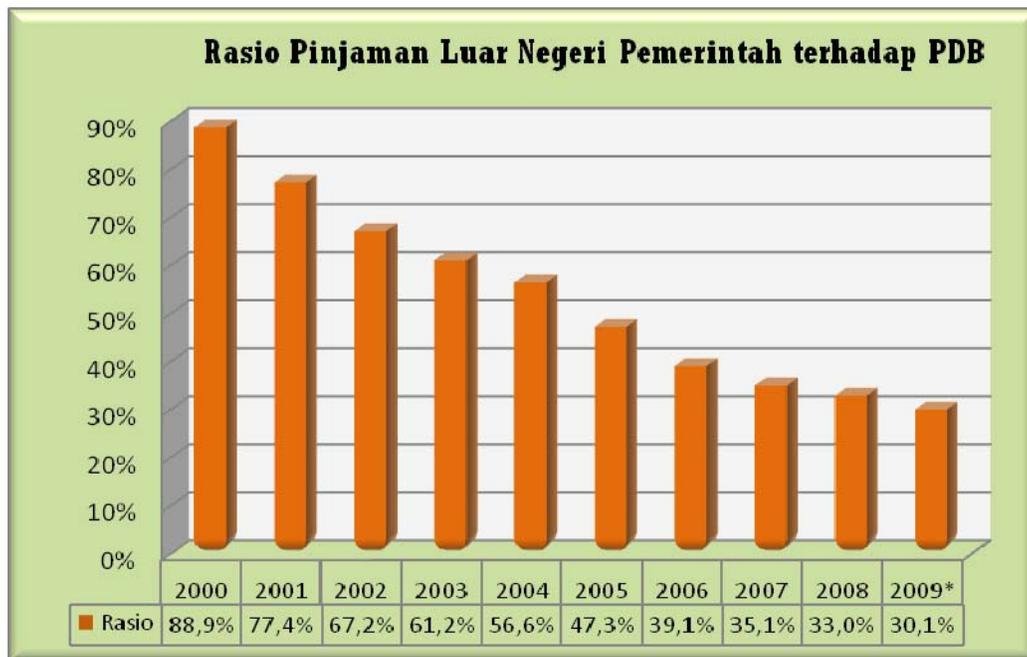
NEGARA/BADAN KREDITUR		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
								Q3
Bilateral		29,883	30,339	27,795	28,106	28,608	32,789	32,648
	Amerika Serikat	1,604	1,521	1,573	1,470	1,345	1,214	1,144
	Australia	-	-	-	-	68	99	195
	Austria	1,013	1,049	871	914	946	852	1,044
	Belanda	956	969	873	890	888	760	725
	Belgia	135	137	113	124	121	107	111
	Denmark	20	20	17	17	16	13	12
	Inggris	368	370	236	239	217	142	140
	Italia	181	166	146	131	117	91	81
	Jepang	21,646	22,061	20,138	20,348	20,833	25,502	24,952
	Jerman	1,384	1,425	1,351	1,433	1,493	1,527	1,467
	Kanada	167	174	180	172	193	146	156

NEGARA/BADAN KREDITUR		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
								Q3
	Perancis	1,657	1,698	1,495	1,558	1,586	1,606	1,889
	Selandia Baru	-	-	-	-	-	-	-
	Swiss	41	42	37	37	36	36	35
	Finlandia	9	9	7	7	7	6	6
	Spanyol	417	415	457	440	421	412	407
	Korea Selatan	114	127	145	162	164	133	151
	Norwegia	-	-	-	-	-	-	-
	Kuwait	43	38	50	63	61	54	49
	Saudi Arabia	47	44	41	40	39	37	35
	Negara Lainnya	81	74	67	61	57	52	49
Multilateral		29,977	28,905	26,566	18,837	19,055	20,337	19,999
	ADB	8,582	8,869	9,140	9,409	10,177	10,867	10,605
	IDA	884	949	1,003	1,322	1,552	2,001	2,230
	IBRD	9,776	8,943	8,107	7,421	6,822	6,964	6,633
	IDB	151	163	203	397	232	256	296
	NIB	155	139	121	105	91	77	68
	IFAD	79	79	71	74	79	78	79
	IMF	10,239	9,654	7,806	-	-	-	-
	EIB	111	109	116	109	102	94	88
	MIGA	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah		59,860	59,244	54,362	46,943	47,663	53,126	52,647

Sumber: Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Bank Indonesia

Salah satu rekomendasi dalam pengelolaan pinjaman luar negeri adalah menurunkan rasio pinjaman pemerintah terhadap produk domestik bruto (PDB). Dalam lima tahun terakhir, rasio pinjaman luar negeri terhadap PDB memang dalam grafik yang menurun, seperti terlihat dalam gambar 1.1.

Gambar 1.1



*Data per Agustus 2009. Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral, Bappenas.

Dalam rangka mengelola resiko pinjaman luar negeri, ada beberapa kebijakan yang perlu ditempuh antara lain :

a. Mengutamakan porsi pinjaman luar negeri dengan bunga tetap (*fixed rate*)

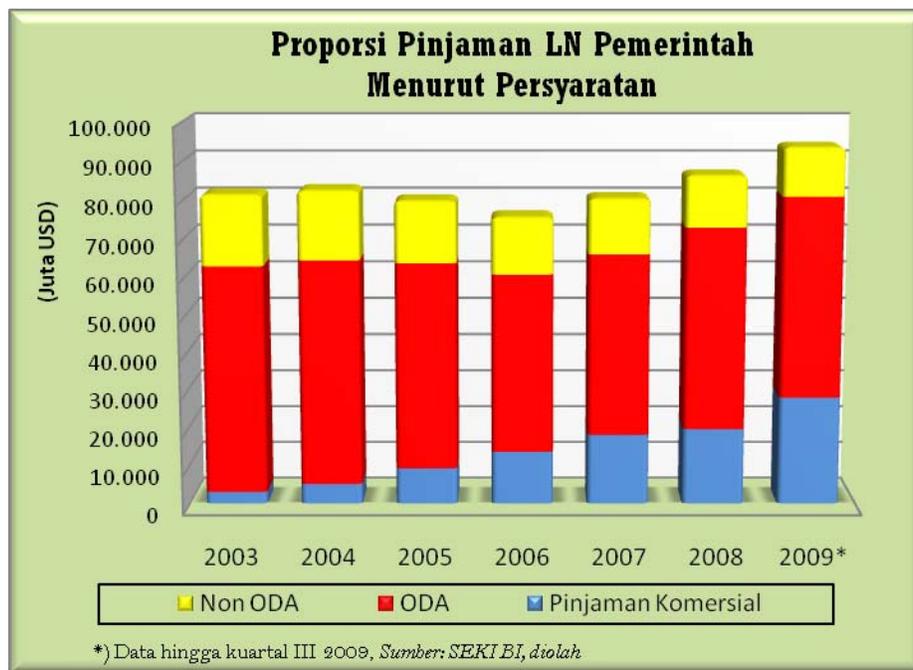
Bunga pinjaman merupakan salah satu komponen utama dalam pembiayaan pinjaman. Suku bunga biasanya ditetapkan secara tetap atau mengambang. Suku bunga mengambang ditetapkan berdasarkan suku bunga internasional ditambah dengan margin tertentu. Sebagai contoh Bank Pembangunan Asia (ADB) menerapkan suku bunga pinjaman berdenominasi dollar AS sebesar LIBOR ditambah 0,34% pada skema "*Ordinary Capital Resource*". Adapun suku bunga tetap biasanya diterapkan oleh kreditor bilateral seperti Jepang. Misalkan untuk negara yang tergolong *lower middle income* seperti Indonesia, Jepang menetapkan suku bunga sebesar 1,40% untuk jenis pinjaman *General Terms*, dan 0,65% untuk *Preferential Terms*.

b. Mengutamakan pinjaman luar negeri yang memiliki persyaratan lunak dengan tingkat suku bunga di bawah tingkat suku bunga komersial dan berjangka panjang

Sebagai negara yang tergolong *lower middle income*, Indonesia ke depan akan semakin susah untuk memperoleh pinjaman dengan persyaratan lunak bahkan dengan tingkat suku bunga di bawah tingkat suku bunga komersial.

Sejauh ini pinjaman luar negeri pemerintah masih didominasi oleh pinjaman non komersial, baik itu dalam skema ODA maupun non ODA. Namun Gambar 1.2 menunjukkan bahwa pinjaman komersial dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, walau jumlahnya masih di bawah 25% dari total pinjaman luar negeri pemerintah. Sebaliknya, pinjaman non komersial atau yang persyaratannya lunak, dalam enam tahun terakhir jumlahnya mengalami penurunan.

Gambar 1.2



c. Mengoptimalkan komposisi mata uang pinjaman, antara lain dengan mengurangi konsentrasi pinjaman pada satu jenis mata uang.

Posisi pinjaman luar negeri pemerintah hingga kuartal III 2009 sebagian besar dalam denominasi US Dollar dengan proporsi sebesar 40%, sedang Yen Jepang berada di urutan kedua dengan proporsi sebesar 31%, seperti yang tergambar dalam chart dibawah.

Gambar 1.3



*) Data hingga kuartal III 2009,

**) Termasuk surat-surat berharga domestik yang dimiliki bukan penduduk.

Sumber: SEKI Bank Indonesia, diolah

Upaya untuk mengurangi konsentrasi pinjaman pada satu jenis mata uang adalah sebagai bentuk antisipasi terhadap fluktuasi, khususnya depresiasi Rupiah terhadap mata uang lainnya. Risiko nilai tukar ini merupakan salah satu komponen yang terkadang luput dari perhitungan biaya pinjaman luar negeri (*cost of borrowing*). Ada dua jenis risiko nilai tukar, yaitu:

- Risiko depresiasi, dimana rupiah mengalami penurunan nilai tukar terhadap mata uang lainnya.

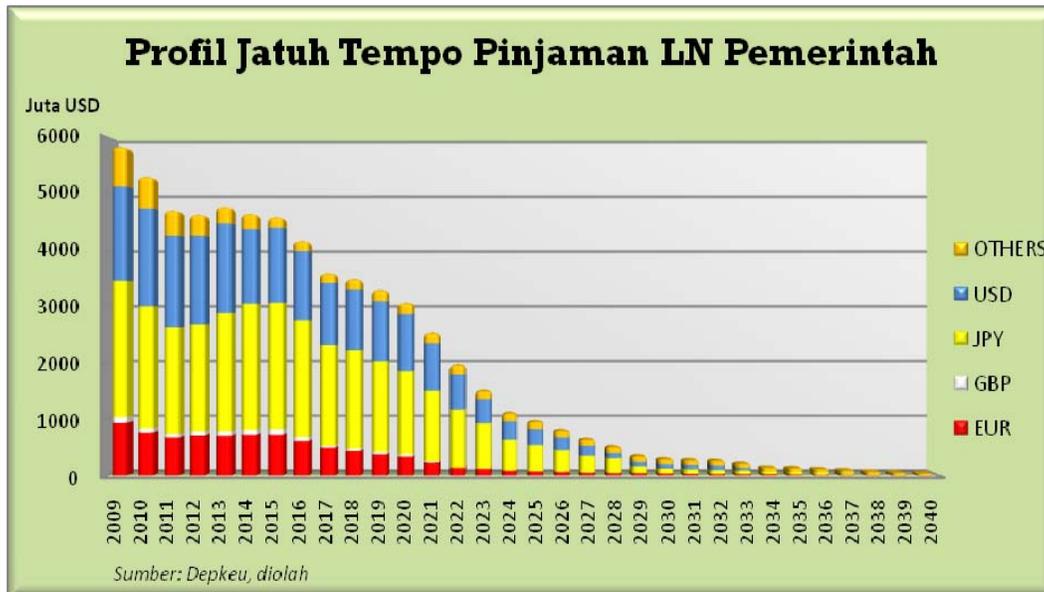
- Risiko portofolio, yakni risiko yang muncul akibat adanya perubahan nilai tukar antar valuta asing. Misalkan perubahan nilai tukar Yen terhadap Dollar AS.

d. Mengelola jatuh tempo (*maturity period*) pinjaman untuk mengurangi beban pembayaran agar tidak menumpuk pada satu periode tertentu.

Pengelolaan pinjaman luar negeri bukan hanya pada proses pemanfaatan, namun meliputi juga proses pembayaran kembali pinjaman tersebut. Hal ini membutuhkan sebuah strategi agar pembayaran kembali (*repayment*) pinjaman luar negeri tidak mengganggu keseimbangan anggaran pemerintah. Pengelolaan pembayaran pinjaman luar negeri sebaiknya mempertimbangkan faktor kemampuan *cash flow* pemerintah dan *oportunity cost* yang muncul akibat dari pembayaran kembali pinjaman luar negeri. Aspek lain dalam pengelolaan pembayaran kembali pinjaman luar negeri adalah dengan mempertimbangkan faktor periode jatuh tempo. Pembayaran kembali pinjaman luar negeri akan membebani anggaran pemerintah ketika kewajiban pembayaran pinjaman jatuh tempo terkonsentrasi pada satu periode anggaran. Ketika anggaran pemerintah terkuras untuk pembayaran kembali pinjaman luar negeri, hal ini akan mengakibatkan tersisihnya anggaran publik.

Dalam dua tahun ke depan, pembayaran kembali pinjaman luar negeri pemerintah di atas USD 5 miliar yang merupakan *repayment* terbesar dalam 30 tahun ke depan. Khusus untuk tahun 2009, *repayment* pemerintah terhadap pinjaman luar negeri adalah sebesar USD 5,83 miliar. Besarnya jumlah *repayment* tersebut jika tidak didukung dengan kemampuan *cash flow* pemerintah akan memperbesar risiko likuiditas.

Gambar 1.4



Risiko likuiditas biasanya dipengaruhi oleh 3 (tiga) hal, yakni:

- Profil jatuh tempo utang
- Penerimaan dalam negeri, dan
- Fluktuasi ekspor

Untuk menghindari risiko dari beban pinjaman, ada beberapa langkah yang bisa dilakukan oleh pemerintah, antara lain:

1. *Reprofiling*, adalah penataan kembali maturitas pinjaman yang jatuh tempo agar tidak terkonsentrasi di satu periode tertentu. Dengan demikian, jatuh tempo pinjaman disesuaikan dengan kemampuan membayar pemerintah pada periode bersangkutan.
2. *Debt swap*, adalah fasilitas yang bisa digunakan oleh pemerintah untuk mencegah adanya kegagalan utang dari pemerintah terutama dari sisi anggaran pemerintah.

Disamping itu pemerintah juga harus mengevaluasi besaran biaya pinjaman luar negeri yang menjadi beban pemerintah. Khusus untuk biaya pinjaman program, beberapa lembaga maupun negara donor menerapkan *term and condition* yang berbeda. Berikut beberapa *terms and conditions* dari negara/lembaga donor untuk pinjaman program.

Tabel 1.2 *Terms and Conditions* dari negara/lembaga donor
untuk pinjaman program

Kreditur/Program	<i>Terms and Conditions</i>		
	Tenor	Suku bunga	<i>Fee</i> *
Asian Development Bank			
1. <i>Local Governance Finance Reform</i>	15	LIBOR+0,2%	0,15%
2. <i>Capital Market Development Cluster</i>	15	LIBOR+0,2%	0,15%
World Bank			
1. <i>Development Policy Loan 5</i>	24,5	LIBOR+0,05%	0,25%
2. <i>Infrastructure Development Policy Loan 2</i>	24,5	LIBOR+0,05%	0,25%
Japan (JBIC/JICA)			
1. <i>Climate Change Program**</i>	15	0,15%	0,10%
2. <i>Disaster Recovery and Management Sector</i>	15	0,70%	0,10%
3. <i>Infrastructure Reform Sector Development 2</i>	15	0,70%	0,10%
France			
1. <i>Climate Change Program**</i>	15	LIBOR-0,3%	-

Sumber: Dirjen Pengelolaan Utang, Departemen Keuangan. "Perkembangan Utang Negara", Edisi Oktober 2009.

Catatan:

*ADB menetapkan *commitment fee*, sedangkan Bank Dunia mengenakan *front end fee*

**Dana pinjaman tidak secara langsung digunakan membiayai kegiatan dalam rangka *climate change*

Tambunan (2008) mengungkapkan bahwa biaya pinjaman tidak hanya dalam bentuk jumlah uang yang harus dibayarkan untuk membayar pokok dan bunga, tapi juga dalam bentuk biaya alternatif atau kesempatan yang hilang dari jumlah uang tersebut³.

³ Lebih lanjut Tambunan (2008) menjelaskan dalam bentuk perhitungan sederhana: misalkan suatu proyek dengan nilai pinjaman sebesar x , akan menghasilkan output y . Biaya pinjaman yakni jumlah pinjaman dan bunganya adalah k ($k > x$) dan $k < y$, jadi bisa disimpulkan bahwa pinjaman menguntungkan dilihat dari biaya langsung, bukan biaya alternatif. Jika uang sebanyak k ini digunakan untuk membiayai proyek lain bisa menghasilkan output sebesar l yang nilainya lebih besar dari y . Selain biaya pinjaman yang dijelaskan di atas, ada lagi biaya yang lain yang muncul akibat penyelewengan dalam penggunaan PLN, dan biaya yang muncul akibat dari pelaksanaan proyek yang dibiayai PLN tersebut. Menurut Tambunan, biaya total PLN yang harus dibayar dalam kasus Indonesia terdiri dari tiga komponen: (a) pinjaman dan bunganya; (b) biaya korupsi yang muncul akibat terjadinya penyelewengan dalam penggunaan pinjaman; dan (c) biaya akibat rendahnya tingkat penyerapan pinjaman.

1.1.3 Evaluasi Institusi Internasional tentang Kerjasama Pembangunan

Dalam kerjasama peningkatan pembangunan antar berbagai negara, terdapat beberapa kebijakan internasional yang mengatur penerapan *international best practices* atas kerjasama pembangunan internasional. Dalam lingkup internasional terdapat beberapa dokumen yang memberikan penilaian terhadap pelaksanaan kerjasama pembangunan, antara lain: a.) *Surveys on Indicators of Paris Declaration* (2005), dirilis oleh *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), b.) *Accra Agenda for Action* (2008), (c) *Doha Conference on Financing for Development (The Follow up of Monterey Conference, 2008)*, dan (d) Kondisi objektif perkembangan ODA internasional dan pasar keuangan internasional.

Adapun untuk lingkup domestik, Pemerintah Indonesia beserta 26 lembaga dan negara donor telah berhasil membuat kesepakatan yang dituangkan dalam dokumen “*Jakarta Commitment*” yang ditandatangani pada 12 Januari 2009 di Jakarta. Kesepakatan tersebut walau tidak mengikat secara hukum (*not legally binding*) namun membawa semangat perubahan dalam kerjasama pembangunan, dari *donor driven* menuju *country driven*.

1.1.3.a Survei OECD terhadap Indonesia untuk Indikator *Paris Declaration*

OECD setiap tahun merilis laporan terkait kerjasama pembangunan berdasarkan indikator-indikator yang tertuang dalam *Paris Declaration*. Ada 11 indikator dalam Deklarasi Paris yang digunakan oleh OECD untuk menilai kerjasama pembangunan tersebut, seperti yang terangkum dalam tabel 1.3.

Tabel 1.3
Laporan Survey OECD untuk Indonesia

Prinsip Deklarasi Paris	Indikator	Keterangan	Rekomendasi
1. OWNERSHIP	➤ <i>Do countries have operational development strategies?</i>	- Indonesia memiliki RPJP (2005-25) dan RPJM (2004-09)	<ul style="list-style-type: none"> - Menjelaskan peran kunci pelaku kebijakan dalam pengelolaan bantuan. - Mengembangkan SOP untuk pengelolaan bantuan. - Meningkatkan koordinasi di internal pemerintahan dan dengan <i>stakeholder</i> lainnya untuk pengelolaan pinjaman. - Mengembangkan kapasitas pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.

Prinsip Deklarasi Paris	Indikator	Keterangan	Rekomendasi
2. ALIGNMENT	➤ <i>How reliable are country public financial management systems?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Beberapa kemajuan telah dihasilkan oleh pemerintah antara lain dengan telah disyarkannya beberapa produk hukum seperti UU keuangan Negara, UU tentang kekayaan Negara, dan <i>State Audit Law</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Indonesia harus mengembangkan kapasitas dan sistem manajemen keuangan hingga di level pemerintah daerah.
	➤ <i>How reliable are country procurement systems?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistem <i>procurement</i> di Indonesia telah di-<i>assesment</i> pada tahun 2008 dan menempati rating C, dengan skala A-D. - Ada beberapa kemajuan dalam bidang <i>procurement</i>, a.l adanya Keppres No. 80 thn 2003 tentang Sistem Penyediaan Barang dan Jasa. - Data tahun 2007 menunjukkan bahwa 60% kerjasama teknis untuk Indonesia telah dikoordinasikan dengan program-program pemerintah. 	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan kapasitas sistem pemberantasan korupsi - Mempercepat pengesahan RUU <i>procurement</i>.
	➤ <i>Are government budget estimates comprehensive and realistic?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Secara umum, 70% bantuan yang disalurkan oleh donor terhadap sektor pemerintahan telah diestimasikan ke dalam neraca pemerintahan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah dianjurkan untuk menyusun anggaran yang realistis - Donor dianjurkan untuk menyediakan informasi mengenai pencairan bantuan.
	➤ <i>How much technical co-operation is co-ordinated with country programmes?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Masih terbatasnya SDM yang memiliki kemampuan perencanaan, <i>design, delivery</i>, dan pelaporan program-program pemerintah. Kondisi yang lebih parah terjadi di tingkat daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Donor dianjurkan untuk berkoordinasi dengan pemerintah untuk menyusun <i>country assistance strategies</i> untuk peningkatan kapasitas pembangunan.
	➤ <i>How much aid for the government sector uses country systems?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indikator ini menghitung seberapa besar donor menggunakan sistem PFM (Public Financial Management) dari negara partner ketika donor menyalurkan bantuan. PFM meliputi: <i>budget execution, financial reporting, and auditing</i>. - Berdasarkan 2006 <i>Baseline Survey</i> terhadap Indonesia, 71% dari bantuan luar negeri 	<ul style="list-style-type: none"> - Negara partner semakin memperbaiki sistem <i>procurement</i> - Donor diharapkan memperbesar penggunaan sistem <i>procurement</i> dari negara partner.

Prinsip Deklarasi Paris	Indikator	Keterangan	Rekomendasi
		<p>menggunakan sistem PFM dalam negeri.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Untuk kategori sistem <i>procurement</i>, Indonesia memperoleh ranking C. 	
	➤ <i>How many PIUs are parallel to country structure?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Beberapa negara/lembaga donor membentuk project implementation units (PIUs) guna mendukung perkembangan program atau proyek - Dalam jangka pendek, PIUs bermanfaat dalam penyelenggaraan manajemen proyek secara efektif, namun dalam jangka panjang PIUs cenderung menghambat upaya pembangunan kapasitas nasional, serta memperlemah akuntabilitas untuk pembangunan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Negara atau lembaga donor harus menghapus secara bertahap jumlah PIUs. - Negara partner harus mampu mewujudkan kepemimpinan yang efektif.
	➤ <i>Are disbursements on schedule and recorded by government?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Pada tahun 2007, laporan pemerintah hanya mencatat 25% <i>disbursement</i> dari keseluruhan <i>disbursement</i> yang dijadwalkan oleh donor. Hal ini bisa menjelaskan dua kemungkinan alasan, yang pertama bahwa para donor belum berhasil dalam memberikan informasi <i>disbursement</i> secara terbuka, atau kemungkinan yang kedua adalah Pemerintah belum berhasil dalam melakukan pencatatan secara konsisten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Donor harus mengurangi <i>gap</i> antara <i>planned disbursement</i> dengan <i>actual disbursement</i>. - Adapun pemerintah negara donor harus melakukan pencatatan yang akurat atas setiap <i>disbursement</i> bantuan. - Kegiatan yang bisa dilakukan untuk mendukung tujuan di atas antara lain: pelatihan dan sertifikasi terhadap manajer proyek, meningkatkan koordinasi dan membagi informasi tentang <i>planned disbursement</i>; donor dan negara partner melakukan sinkronisasi anggaran;
	➤ <i>How much aid is untied?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bantuan dikatakan “mengikat” jika negara partner harus menggunakan bantuan tersebut untuk membeli barang dan jasa dari negara donor bersangkutan. - Berdasarkan survey terhadap Indonesia yang dilakukan oleh OECD-DAC yang melingkupi 87% dari seluruh bantuan yang disalurkan ke Indonesia pada tahun 2006, 73% dari bantuan ke Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> - Donor harus mengambil langkah untuk meningkatkan porsi bantuan yang tidak mengikat.

Prinsip Deklarasi Paris	Indikator	Keterangan	Rekomendasi
		berupa bantuan tidak mengikat. Angka tersebut masih dibawah rata-rata dari keseluruhan partisipan survey, yakni sebesar 75%.	
3. HARMONISASI	➤ <i>How much aid is programme based?</i>	- Data pada tahun 2007 menunjukkan bahwa 51% bantuan ke Indonesia menggunakan PBAs (programme based approaches). Deklarasi Paris menargetkan pada tahun 2010 jumlah bantuan yang menggunakan PBAs sebesar 66%.	- Untuk memenuhi target yang dicanangkan dalam <i>Paris Declaration</i> , pemerintah harus mampu meningkatkan kepemimpinan, <i>country ownership</i> .
	➤ <i>How many donor missions are coordinated?</i>	- Pada tahun 2007, 13% dari total 590 misi donor dikelola secara bersama (<i>conducted jointly</i>). Sedikitnya persentase tersebut memperberat beban pemerintah. Di sisi lain, beberapa donor terlalu dominan dalam pengelolaan sejumlah besar misi.	- Bagi Indonesia, target Deklarasi Paris 2010 dapat tercapai dengan syarat donor meningkatkan penyediaan informasi mengenai misi yang akan direncanakan, baik itu terhadap sesama donor maupun terhadap negara penerima bantuan.
	➤ <i>How much country analysis is coordinated?</i>	- Deklarasi Paris menargetkan pada 2010 jumlah misi yang dikelola bersama adalah 40%.	
4. MANAGING FOR RESULTS	➤ <i>Do countries have results-based monitoring frameworks?</i>	- Sebagai negara <i>middle economy</i> , Indonesia kini bukan lagi sebagai penilaian Bank Dunia.	- Negara penerima bantuan harus mampu membangun sistem yang komprehensif dan layak guna dalam rangka monitoring dan evaluasi.
5. MUTUAL ACCOUNTABILITY	➤ <i>Do countries have reviews of mutual accountability?</i>	- Saat ini semakin banyak donor yang melibatkan pemerintah Indonesia dalam proses monitoring dan evaluasi.	- <i>Roadmap</i> pemerintah untuk mencapai target Deklarasi Paris 2010 adalah dengan meletakkan basis yang efektif untuk memperkuat akuntabilitas dua belah pihak serta mewujudkan mekanisme <i>mutual assessment</i> .

Sumber: 2008 Survey On Monitoring The Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010, diolah.

Tabel 1.4 Ringkasan Evaluasi OECD 2008
Country Specific Indonesia

INDICATORS		2007	2010 TARGET
1.	Operational development strategies	Not available	Not applicable
2a.	Reliable public financial management (PFM) systems	3.5	4.0
2b.	Reliable procurement systems	C	B
3	Aid flows are aligned on national priorities	70%	85%
4	Strengthen capacity by co-ordinated support	60%	50%
5a.	Use of country PFM systems	71%	76%
5b.	Use of country procurement systems	56%	Not applicable
6	Strengthen capacity by avoiding parallel PIUs	86	60
7	Aid is more predictable	25%	85%
8	Aid is untied	73%	more than 70%
9.	Use of common arrangements or procedures	51%	66%
10a.	Joint missions	13%	40%
10b.	Joint country analytical work	45%	66%
11	Results-based monitoring frameworks	Not available	Not applicable
12	Mutual accountability	No	Yes

Sumber: OECD. "2008 Survey On Monitoring The Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010".

1.1.3.b Accra Agenda for Action (2008)

Accra Agenda for Action yang dihasilkan dalam Forum Tingkat Tinggi ke-3 tentang Keefektifan Bantuan di Accra Ghana 2-4 September 2008 berupaya membuka keseluruhan potensi bantuan untuk mencapai hasil pembangunan yang sedang berlangsung. Hasil survey pelaksanaan indikator *Paris Declaration* membuktikan bahwa pencapaian indikator tahun 2010 secara keseluruhan dipandang terlalu lambat. Oleh karena itu Agenda Accra diarahkan untuk mempercepat pencapaian komitmen 2010 dan untuk meningkatkan kualitas bantuan. Berdasarkan bukti-bukti lambatnya pencapaian dimaksud, ada tiga tantangan utama yang harus dihadapi:

1. Kunci pertama adalah *ownership* negara mitra. Pemerintah negara mitra memiliki kepemimpinan yang kuat dalam melaksanakan kebijakan pembangunannya dengan melibatkan parlemen dan unsur warga negara. Sedangkan Donor mendukung negara mitra dengan menghormati prioritas pembangunan negara mitra, membantu sumber daya manusia dan lembaganya, dan membantu negara mitra lebih menggunakan sistemnya sendiri dalam pemberian bantuan, serta meningkatkan prediktabilitas aliran bantuan.
2. Membangun kemitraan yang lebih efektif dan terbuka. Sejumlah aktor pembangunan seperti *middle income countries*, *global funds*, *private sector*, dan *civil society organisations* telah meningkatkan sumbangsuhnya untuk

merumuskan kemitraan bersama secara lebih efektif dan terbuka untuk mendapatkan dampak yang lebih besar dalam pengurangan kemiskinan.

3. Mencapai hasil-hasil pembangunan harus diletakkan sebagai inti dari semua bagian yang sedang/telah dilakukan. Para aktor pembangunan harus menunjukkan tindakan-tindakan yang dilakukannya akan berdampak positif bagi kehidupan manusia, dengan bertanggung jawab satu sama lain dan terhadap parlemen serta lembaga-lembaga pemerintahan.

Butir-butir terpenting dari Agenda Aksi Pertemuan Accra adalah penjelasan tantangan yang dihadapi oleh pengelola bantuan, antara lain:

1. Menggunakan sistem negara mitra dalam memberikan bantuan daripada menggunakan sistem donor, dan menyalurkannya dengan nilai paling sedikit 50% dari bantuan *government to government* melalui sistem fidusia negara mitra.
2. Mengubah ketergantungan dari kondisi preskriptif kepada kondisi yang transparan dan selaras berdasarkan tujuan pembangunan negara berkembang.
3. Mencari kesepakatan internasional mengenai prinsip-prinsip praktik yang baik mengenai pembagian kerja yang dipimpin negara berkembang dan mengatasi isu *aid-orphans*.
4. Memberikan informasi rencana bantuan tiga sampai lima tahun kedepan kepada negara-negara mitra.
5. Melengkapi pelaksanaan di negara berkembang mengenai akuntabilitas bersama antara donor dan negara-negara mitra dengan bukti-bukti independen.

Berdasarkan hal di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana membuat penyesuaian antara kebutuhan sumber-sumber pembiayaan luar negeri dengan target pengurangan stok utang luar negeri?
2. Bagaimana memanfaatkan pinjaman/hibah luar negeri secara efektif sesuai komitmen-komitmen internasional khususnya *Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)*?

3. Bagaimana menilai keefektifan bantuan berdasarkan analisis fragmentasi dan konsentrasi pinjaman/hibah, dan analisis prediktabilitas terhadap komitmen dan kinerja pinjaman/hibah?
4. Bagaimana mengetahui prospek pendanaan luar negeri Pemerintah Indonesia berdasarkan analisis fragmentasi dan konsentrasi pinjaman/hibah, dan analisis prediktabilitas terhadap komitmen dan kinerja pinjaman/hibah?

Tujuan Kajian

1. Menganalisis fragmentasi dan proliferasi pinjaman/hibah dari sisi negara-negara pemberi pinjaman/hibah maupun dari sisi pemerintah Indonesia.
2. Menganalisis prediktabilitas komitmen dan kinerja pinjaman/hibah.
3. Menganalisis praktik-praktik negara-negara pemberi pinjaman/hibah mengenai perencanaan pengeluaran pinjaman/hibah.

Manfaat Kajian

1. Mengetahui tingkat fragmentasi dan konsentrasi yang berhubungan dengan keefektifan pinjaman/hibah.
2. Mengetahui tingkat prediktabilitas pinjaman/hibah luar negeri.
3. Mengetahui praktik-praktik negara donor/kreditor dalam perencanaan pinjaman/hibah luar negeri.

Dampak Kajian

Membantu memberikan penilaian kebijakan pendanaan pembangunan secara bilateral.

Sasaran Kajian

1. Diketuinya tingkat fragmentasi dan konsentrasi pinjaman/hibah luar negeri
2. Diketuinya tingkat prediktabilitas terhadap komitmen dan kinerja pinjaman/hibah luar negeri.
3. Diketuinya praktik-praktik negara-negara pemberi pinjaman/hibah luar mengenai perencanaan pengeluaran pinjaman/hibah luar negeri.

Ruang Lingkup:

Lingkup dan batas-batas kajian ini antara lain:

1. Kajian ini memfokuskan pinjaman/hibah bilateral dalam kerangka bantuan pembangunan resmi ODA (*Officially Development Assistance*).
2. Negara-negara yang dijadikan fokus kajian ini adalah negara-negara anggota DAC OECD (*Development Assistance Committee – Organization for Economic and Cooperation Development*) dan Non DAC OECD yang terlibat dalam pemberian pinjaman/hibah kepada Pemerintah Indonesia.

Berdasarkan lingkup pekerjaan tersebut, dilakukan tahap-tahap kegiatan sebagai berikut:

1. Membentuk tim yang terdiri dari staf di lingkungan Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral yang bertugas melakukan koordinasi, konsolidasi, dan sinkronisasi substansi.
2. Membentuk *focus group discussion* (FGD) yang akan didukung oleh beberapa orang narasumber
3. Melakukan rekrutmen tenaga administrasi
4. Melakukan rekrutmen tenaga ahli (konsultan individu) dan asisten tenaga ahli.
5. Melakukan studi literature dan menyusun desain studi/outline
6. Melakukan diskusi internal TPRK secara berkala
7. Melakukan diskusi FGD secara berkala
8. Melakukan diskusi/workshop dengan kementerian/lembaga dan perwakilan negara-negara pemberi pinjaman/hibah.
9. Melakukan penulisan draft naskah.
10. Melakukan penulisan laporan kajian dan rekomendasi kebijakan
11. Konsinyiring untuk menyempurnakan draft dan menyusun naskah hasil presentasi akhir
12. Penyiapan dan pencetakan buku

Keluaran (*output*)

Rekomendasi

Rekomendasi berdasarkan analisis fragmentasi dan konsentrasi pinjaman/hibah, analisis prediktabilitas terhadap komitmen dan kinerja pinjaman/hibah, dan analisis praktik-praktik negara-negara pemberi pinjaman/hibah mengenai perencanaan pengeluaran pinjaman/hibah luar negeri.

Rencana Pemanfaatan

Hasil rekomendasi akan dimanfaatkan sebagai bahan masukan dalam penyusunan kebijakan terutama menyangkut prospek pendanaan luar negeri bilateral Pemerintah Indonesia dalam jangka menengah (tahun 2010-2014).

Data dan sumber data

Dalam melakukan studi ini, tim peneliti mengumpulkan data dari berbagai sumber antara lain:

1. Bappenas
2. OECD *statistic online*
3. Departemen Keuangan
4. Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Bank Indonesia
5. *International Financial Statistic*, International Monetary Fund

Metodologi

1. Pengambilan data sampel bertempat di Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral pada aspek negara-negara yang melakukan kerjasama pembangunan/pendanaan luar negeri dengan Pemerintah Indonesia selama kurun waktu kerjasama sepuluh tahun terakhir.
2. Unit analisis adalah negara-negara yang tergabung dalam keanggotaan DAC-OECD dan Non DAC OECD. Negara-negara tersebut mempunyai andil dalam kerjasama pembangunan/pendanaan luar negeri selama 10 (sepuluh) tahun terakhir dan memiliki nilai pinjaman/hibah yang signifikan kepada Pemerintah Indonesia.

3. Pengumpulan data dilakukan secara primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui diskusi dan wawancara dengan narasumber, *stakeholder* yang terkait dengan pendanaan luar negeri. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi literatur dan kepustakaan peraturan perundangan yang mengatur atau terkait dengan pengelolaan pendanaan luar negeri baik peraturan perundangan domestik maupun negara-negara pemberi pinjaman/hibah, dokumen-dokumen kesepakatan/ komitmen internasional, dan berbagai studi yang pernah dilakukan terkait dengan peningkatan efisiensi dan keefektifan pinjaman/hibah luar negeri.
4. Pengolahan dan analisis data dilakukan secara kuantitatif dan kualitatif. Secara kuantitatif akan menampilkan hubungan statistik pendanaan luar negeri antarvariabel. Secara kualitatif akan menjelaskan hubungan antara perencanaan dan evaluasi dari praktik-praktik pengelolaan pendanaan luar negeri dan memproyeksikan prospek pendanaan luar negeri bilateral Pemerintah Indonesia untuk jangka menengah 2010-2014.

Data-data yang digunakan adalah data yang berkaitan dengan pengelolaan utang di suatu negara, antara lain:

1. Produk Domestik Bruto (PDB) nominal dan Riil
2. Ekspor dan Impor
3. Kurs Rupiah terhadap beberapa mata uang negara lain
4. Penerimaan total pemerintah
5. Pengeluaran total pemerintah
6. Indeks Harga Konsumen (IHK)
7. *Disbursement* dan Komitmen ODA
8. Pembayaran bunga dan pokok utang
9. *Gross National Income* (GNI)
10. Populasi



BAB II

Landasan Teori

2.1 Fragmentasi dan Konsentrasi Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Dalam Deklarasi Paris telah dinyatakan bahwa fragmentasi bantuan yang berlebihan di tingkat global, negara, atau di tingkat sektor, akan menyebabkan bantuan menjadi tidak efektif. Oleh karena itu diserukan adanya peningkatan kerjasama di antara donor melalui otoritasnya masing-masing untuk meningkatkan pembagian kerja (*division of labour*) dan mengurangi biaya transaksi. Pembagian kerja di level negara mensyaratkan adanya penguasaan yang mantap atas agenda-agenda pembangunan. Beberapa negara partner telah menunjukkan kemampuan mereka dalam menjalankan peran kuncinya dalam menentukan pembagian kerja di antara para donor. Uni Eropa kini telah memiliki *Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*—semacam aturan mekanisme pembagian kerja dalam kebijakan pembangunan—sejak Mei 2007 lalu yang sekaligus menyajikan contoh model terkait wacana di atas. *Code of conduct* tersebut telah mengukuhkan kepemimpinan dan kepemilikan negara partner, serta berkonsentrasi maksimal di tiga sektor untuk tiap-tiap negara donor di satu negara partner.

Permasalahan fragmentasi bukan hanya dialami oleh negara penerima bantuan, namun juga negara-negara donor. Bagi donor, fragmentasi didominasi persoalan banyaknya program yang harus dikelola di banyak negara penerima bantuan. Sebagai contoh, Kanada, Prancis, Jerman, Jepang, dan UK telah memberikan bantuan ke lebih dari 100 negara. Sementara Portugal “hanya” 19, dan Selandia Baru 21 negara.

2.1.1 Fragmentasi ODA

Fragmentasi pinjaman memiliki beragam bentuk, seperti dalam hal jumlah kegiatan yang dibiayai oleh negara donor, besaran finansial dari komitmen bantuan, juga dalam hal persebaran bantuan teknis skala kecil dan instrumen penyaluran bantuan.

Fragmentasi pinjaman, khususnya ODA dapat menyebabkan bantuan menjadi tidak efektif, khususnya bagi negara penerima yang kapasitas dan kualitas kelembagaannya masih rendah. Ketidak-efektifan tersebut juga dapat

menyebabkan meningkatnya biaya transaksi. Temuan World bank (2003)¹ mengungkapkan bahwa fragmentasi pinjaman dapat menyebabkan peningkatan biaya transaksi seperti yang dialami Vietnam dimana dibutuhkan waktu 18 bulan dan harus melibatkan 150 pegawai pemerintahan hanya untuk membeli 5 kendaraan yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri. Hal ini terutama disebabkan adanya perbedaan kebijakan *procurement* di antara lembaga/negara donor.

Stephen Knack, dalam *Donor Fragmentation and Aid Effectiveness* (2008) mengungkapkan empat langkah untuk menyikapi isu penting kaitannya dengan pinjaman/hibah luar negeri, antara lain:

- Mengelola kompetisi di antara donor.

Sebagai contoh India telah melarang masuknya bantuan donor yang jumlahnya kecil. Uganda juga telah membuat ketetapan bahwa semua proyek donor tidak lagi dikelola oleh unit pelaksana proyek (PIU), melainkan oleh pemerintah. Adapun Tanzania telah mendeklarasikan suatu moratorium terhadap beberapa misi donor selama penyusunan anggaran.

- Lebih selektif dalam memilih bantuan.

Para donor dapat mendorong masing-masing negara partner untuk memilih siapa yang menjadi donor utama, atau setidaknya menetapkan sektor mana yang memperoleh volume bantuan paling signifikan. Kiranya negara partner perlu memilih satu donor utama dengan keahlian yang paling relevan (berdasarkan wilayah atau sektor) atau yang memiliki tingkat komersial yang paling minimum.

- Mendorong adanya pendanaan antar instansi (*interagency funding*).

Sebagai contoh, Norwegia dan Swedia keduanya mendanai sektor pendidikan dan kesehatan di Ethiopia, namun Swedia mengatur bantuannya pada sektor

¹ World Bank. 2003. "Cutting The Red Tape: Better Aid Delivery Through Better Donor Coordination". World Bank Press Release, Februari 21.

kesehatan melalui Swedia, sedangkan Norwegia mengatur bantuannya terhadap sektor pendidikan melalui Swedia².

- Mempublikasikan ukuran-ukuran dari kinerja donor.

Ukuran kinerja bisa meliputi *share* dari bantuan yang mengikat (*tied aid*), serta seberapa tingkat persebaran bantuan tersebut baik dalam lingkup negara maupun sektor³. *Share* bantuan yang disalurkan melalui organisasi multilateral; perbandingan jumlah kegiatan dan laporan terhadap nilai bantuan; dan frekuensi pendelegasian donor utama.

2.1.1 Fragmentasi dan Agenda Deklarasi Paris

Deklarasi Paris tentang keefektifan bantuan adalah sebuah langkah maju yang sangat signifikan dalam menghadapi kompleksitas permasalahan terkait dengan arsitektur pinjaman luar negeri. Ditandatangani pada 2 Maret 2005 oleh 35 negara donor, 26 donor multilateral, 56 negara penerima, dan 14 peninjau, Deklarasi tersebut akan memberikan kemajuan pada agenda-agenda ke depan yang didukung oleh aktor-aktor pembangunan dalam spektrum yang lebih luas. Seperti yang dinyatakan dalam "*2006 Global Monitoring Report*", Paris Declaration menjadi istimewa karena ia adalah sebagai komitmen bersama yang ditandatangani oleh negara partner bersama donor menuju proses monitoring dalam skala internasional.

Deklarasi Paris mendasarkan pada prinsip-prinsip pokok yang terdiri dari Kepemilikan (*ownership*), Penyesuaian (*alignment*), Harmonisasi (*harmonization*), Pengelolaan yang Berorientasi Hasil (*managing result*), dan pertanggungjawaban timbal-balik (*mutual accountability*). Prinsip-prinsip tersebut menekankan pada komitmen kerjasama di antara negara donor dan negara partner dalam bentuk kerjasama sebagai berikut:

² OECD.2003. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Paris: OECD.

³ Arnab Acharya, Ana de Lima, dan Mick Moore. 2006. "*Proliferation and Fragmentation: Transaction cost and the value of aid*". *The Journal of Development Studies* 42(1):1-21

Ownership. “negara partner melaksanakan kepemimpinan yang efektif terhadap kebijakan dan strategi pembangunan, dan mengkoordinasikan berbagai aksi pembangunan”.

Alignment. “Bantuan negara donor harus menyesuaikan dengan prosedur, institusi, dan strategi pembangunan nasional dari negara donor.

Harmonization.”kebijakan-kebijakan donor harus lebih harmonis, transparan, dan efektif”.

Managing for Result. “Mengelola Sumber daya dan meningkatkan pembuatan keputusan yang berorientasi hasil”.

Mutual Accountability. “Donor dan negara partner bertanggungjawab terhadap hasil-hasil pembangunan”.

Deklarasi Paris juga menargetkan untuk mengatasi persoalan fragmentasi bantuan luar negeri. Target tersebut meliputi : (i) 50% aliran kerjasama teknis harus diimplementasikan melalui program-program yang terkoordinir dan konsisten dengan strategi pembangunan nasional; (ii) 66% dari aliran bantuan harus disediakan melalui pendekatan berbasis program. Meskipun beberapa kemajuan tersebut akan memperbaiki indikator fragmentasi bantuan, kemajuan serupa belum terjadi di bidang pengelolaan pinjaman/hibah luar negeri.

2.1.3 Mengukur Fragmentasi ODA

A. *Country Programmable Aid (CPA)*

Untuk mengetahui tingkat fragmentasi pinjaman luar negeri, kita bisa menghitungnya dengan melihat indikator berupa *Country Programmable Aid (CPA)*, yaitu sebuah metode yang dikembangkan oleh negara-negara anggota DAC (*Development Assistance Committee*) termasuk di dalamnya IMF, World Bank, dan UNDP. CPA secara sederhana dimaknai sebagai proporsi dari *Official Development Assistance (ODA)* yang bebas dialokasikan oleh negara sedang berkembang, atau proporsi program menurut prioritas pembangunan negara partner.

Untuk memperoleh data CPA, maka kita harus memisahkan beberapa komponen dari ODA antara lain :

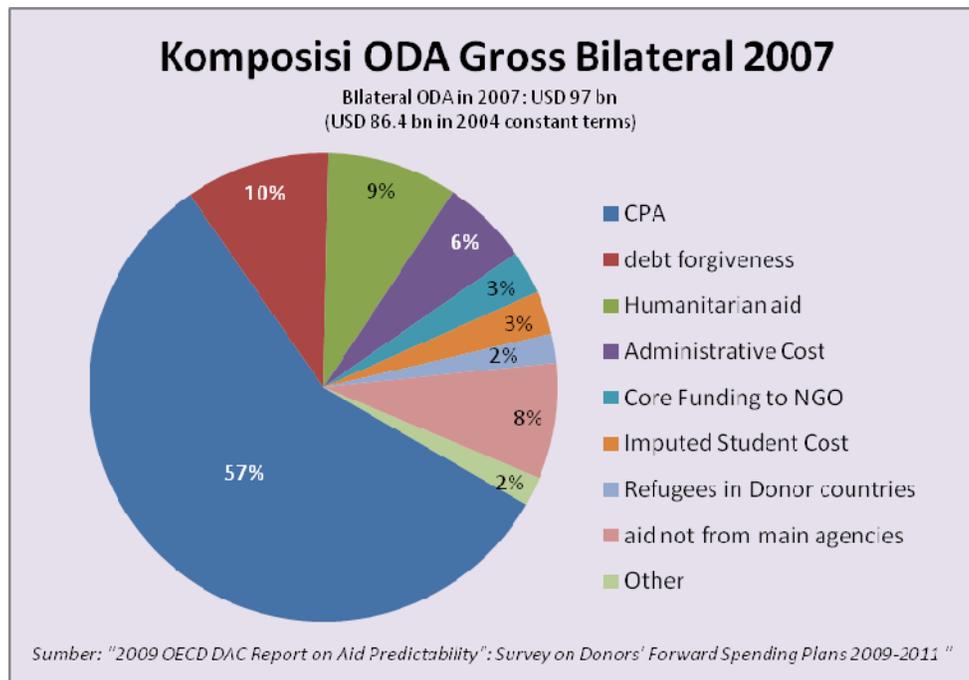
- *Debt forgiveness*
- *Humanitarian and Food Aid*
- *Administrative cost*
- *Core funding to NGOs*
- *Imputed student cost*
- *Refugees in donor countries*
- *Aid not from main agency (some donors)*

Di tahun 2007, negara-negara anggota DAC menyalurkan USD 85,5 miliar untuk CPA bilateral atau sekitar 62% dari total ODA gross bilateral pada tahun tersebut, seperti yang ditunjukkan dalam gambar 2.1. Jika kita bandingkan dengan tahun 2005, besaran komposisi ODA gross bilateral tahun 2007 jauh lebih kecil. Pada tahun 2005, komposisi ODA gross bilateral adalah sebesar USD 102 miliar namun CPA “hanya” sebesar 46,8 miliar, sehingga CPA mengalami kenaikan sebesar USD 5,8 miliar.

Pinjaman semakin terfragmentasi ketika negara partner memiliki kesepakatan dengan banyak donor namun *share* CPA yang disalurkan tidak sebanding. Semakin banyak donor namun *share* CPA hanya 10%, maka fragmentasi dikategorisasikan kuat. Sementara ketika terdapat 15 atau lebih donor namun penyaluran CPA hanya 10%, maka fragmentasi bantuan dikategorisasikan akut.

Dalam laporan OECD yang berjudul *Development Cooperation Report 2009* ditegaskan bahwa untuk menekan laju fragmentasi bantuan, maka negara donor diserukan untuk mendelegasikan kewenangannya guna meningkatkan pembagian kerja (*division of labour*) dan menekan biaya tambahan yang muncul dalam penyaluran pinjaman.

Gambar 2.1



Menetapkan *division of labour* berarti menentukan apa yang harus dilakukan oleh donor di masing-masing negara partner. Hal tersebut dapat dilakukan melalui dua jalur :

- *In-country* : hal ini menggambarkan jumlah donor yang aktif di tiap-tiap negara di masing-masing sektor. Tujuan dari *in-country division of labour* adalah untuk mendorong masing-masing donor agar mempersempit sektor sasaran (tanpa mengurangi jumlah bantuan).
- *Cross-country*: hal ini menggambarkan keseimbangan antara jumlah donor di beberapa negara penerima pinjaman. Tujuan dari *cross-country division of labour* adalah untuk memastikan bahwa setiap negara telah menerima bantuan yang dibutuhkan, dan negara donor/kreditor tidak mengkonsentrasikan bantuan hanya kepada suatu negara tertentu ("*donor darling*") dan mengabaikan negara penerima lainnya ("*donor orphans*").

In-country division of labour

Sudah menjadi kesepakatan bahwa negara sedang berkembang harus mengambil kepemimpinan dalam proses *in-country division of labour*. Dalam *roundtable 3* di Accra, salah satu topik yang menjadi pembahasan adalah *division of labour* dengan studi kasus Uganda dan Zambia. Pembahasan kasus yang dialami Uganda (lihat Kotak 2.1) akhirnya menghasilkan rekomendasi agar dikembangkan adanya metodologi untuk mengukur kemajuan dan hasil dari proses *in-country division of labour*.

Cross-country division of Labour

Wacana tentang *cross-country division of labour* kurang mendapat perhatian dibandingkan dengan *in-country division of labour*. Dalam *Accra Agenda for Action* telah dituangkan komitmen bersama untuk memulai dialog tentang *international division of labour* di antara berbagai negara mulai Juni 2009, sehingga pembahasan mengenai *cross country division of labour* kini menjadi agenda resmi.

Kotak 2.1

Studi kasus : Harmonisasi dan Division of Labour di Uganda

Tahapan yang dikembangkan oleh Uganda dalam *division of labour* (DoL) adalah sebagai berikut: (i) pemetaan yang tegas mengenai informasi pinjaman (ii) keterkaitan antara pendanaan dan informasi dengan anggaran nasional dan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium-term expenditure framework*, MTEF) (iii) penilaian mengenai keunggulan komparatif donor, dan (iv) negosiasi perencanaan *division of labour*, seperti realokasi kontribusi donor, dsb.

Tantangan yang dihadapi: (i) tidak adanya donor baru serta sumber pendanaan alternatif, (ii) dukungan yang tidak seimbang terhadap "*darling sectors*" (iii) definisi peran donor belum terstandarisasi, misalkan pengertian terhadap "*lead*", "*silent*", dan "*supportive*" (iv) adanya kesan para donor berkolaborasi, juga minimnya arahan dan kepemimpinan dari pemerintah untuk mengkoordinasikan dukungan dan posisi mereka, dan (v) belum adanya indikator untuk menentukan kemajuan dan hasil dari proses DoL.

Adapun keuntungan dari adanya DoL adalah: i) aliran pinjaman semakin transparan; ii) berkurangnya biaya transaksi untuk negara partner; iii) alokasi pinjaman berorientasi hasil; iv) memanfaatkan kontribusi donor menurut keunggulan komparatifnya; dan v) ada penyesuaian antara prioritas pemerintah dengan bantuan luar.

Sumber: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1210008992554/4968817_1219870888132/C02-Uganda.pdf.

Kajian OECD (2009) mengungkapkan bahwa pada tahun 2005-2006 terdapat 38 negara mitra yang memperoleh bantuan dari 25 (atau lebih) donor DAC ataupun donor multilateral. Namun jumlah bantuan yang disalurkan oleh 15 donor kepada 24 negara mitra tak pernah lebih dari 10% dari total bantuan yang diterima oleh negara-negara tersebut. OECD melaporkan kondisi lain yang lebih ekstrim dimana 38 negara partner—yang sebagian besar adalah negara kecil kepulauan—hanya memiliki kurang dari 10 negara donor.

Sectoral division of labour

Salah satu cara untuk mengurangi efek fragmentasi dan biaya transaksi, adalah donor—khususnya donor kecil—sebaiknya mengonsentrasikan bantuan mereka pada level sektor. Vietnam misalnya, kini bekerja-sama dengan 29 donor, 24 dari mereka menyalurkan bantuan di sektor kesehatan, dan Austria yang menempati rangking ketiga di sektor kesehatan telah menyalurkan bantuan sebesar 9,3% dari total bantuan untuk sektor kesehatan. Swiss, yang menempati urutan 16 sebagai negara donor untuk Vietnam, menyalurkan 0.9 % dari total bantuan.

Kotak 2.2

International good *practices* principals on in-country division of labor:

1. Development results can be improved when donors individually and collectively rationalise their activities at the country level.
2. Partner countries should lead the division of labour process in dialogue with donors, enabling civil society and the private sector to participate in a transparent manner.
3. Partner countries and donors should commit to avoiding duplication and fragmentation, ensuring the optimal use of development resources in the sectors, thematic areas, geographical units or aid modalities.
4. Negotiations are a necessary component for finalising the process, and flexibility on both sides is required. All actors are committed to pragmatic and workable solutions.
5. As division of labour is only a tool designed to make aid more effective, donors commit to harmonise and better co-ordinate their support for capacity development for overall aid management purposes.
6. The impact of a division of labour process on the overall country aid volume should be neutral.
7. Partner countries and donors should measure the added value of division of labour.
8. Partner countries and donors should communicate the added value of division of labour.

Sumber: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/47007901210008992554/49688171219870888132/B01-International-Good-Practice-Principles-on-In-Country-DoL.pdf>.

B. Hirschman-Herfindahl Index

Definisi fragmentasi dalam kajian ini mengadopsi definisi yang digunakan oleh Knack dan Rahman (2004) yang mendefinisikan “fragmentasi donor” adalah kondisi dimana terdapat banyak donor namun *share* dari total bantuan yang disalurkan kepada negara penerima begitu kecil.

Adapun perhitungan indeks fragmentasi donor dihitung dengan metode *Hirschman-Herfindahl Concentration Index* dengan rumus:

$$1 - \sum S_d^2,$$

Dimana S_d adalah *share* masing-masing donor dalam total *gross disbursement*.

Dengan menggunakan metode Hirschman-Herfindahl Index, dapat diketahui pergerakan tingkat fragmentasi pinjaman, apakah berada pada kecenderungan positif atau negatif. Semakin grafik berada pada kecenderungan positif, maka fragmentasi semakin meningkat.

Index Hirschman-Herfindahl secara umum banyak digunakan untuk menghitung tingkat konsentrasi—dalam hal ini jumlah dan ukuran perusahaan—dalam suatu industri, dimana parameter S diterjemahkan sebagai pangsa pasar (*market share*) dari masing-masing perusahaan. Semakin rendah indeks, maka suatu industri semakin kompetitif. Nilai 1 untuk indeks mengindikasikan adanya perusahaan monopoli tunggal. Berbeda dengan konteks sektor industri, dalam konteks penyaluran bantuan, fragmentasi bantuan luar negeri bukanlah sesuatu yang diidealkan. Dalam bidang pinjaman/hibah luar negeri, indeks mendekati angka 0 (nol) berarti pinjaman/hibah semakin terfragmentasi.

2.2 Proliferasi Jalur Pinjaman

Arsitektur pinjaman global semakin kompleks seiring bertambahnya kepentingan dari lembaga/donor, utamanya dari negara-negara non DAC dan lembaga/negara donor baru. Terminologi "proliferasi" memiliki asosiasi dengan jumlah jalur donor yang menyediakan Pinjaman Pembangunan Resmi (ODA) dan fragmentasi yang terjadi di antara bantuan negara-negara donor. Data

menunjukkan dalam 50 tahun terakhir terjadi peningkatan jumlah negara donor, organisasi donor internasional, berikut dana dan programnya. Jumlah negara donor meningkat dari 5-6 di pertengahan tahun 1940-an dan kini menjadi 56. Demikian juga terjadi peningkatan yang dramatis terhadap jumlah organisasi donor internasional. Menurut Acharya et.,al (2004), proliferasi organisasi donor ataupun *channel* bantuan akan menyebabkan peningkatan biaya transaksi.

2.2.1 Proliferasi Pinjaman dan Biaya Transaksi

Pandangan yang mengatakan bahwa bantuan pembangunan dianggap mampu meningkatkan performa perekonomian nasional saat ini masih eksis di negara-negara berkembang. Namun pada saat bersamaan, kemunculan biaya transaksi yang semakin meningkat terkait kebijakan utang juga telah menjadi keyakinan di kalangan negara-negara penerima bantuan. Meningkatnya biaya transaksi tersebut menurut beberapa pengamat disebabkan pinjaman mengalir ke terlalu banyak jalur institusi sehingga biaya transaksi terakumulasi di negara penerima bantuan, yang pada kelanjutannya dapat mengurangi manfaat dari bantuan (*value of aid*) tersebut.

Acharya (2004) membagi biaya transaksi menjadi dua kategori: (a) biaya transaksi langsung, dan (b) biaya transaksi tidak langsung.

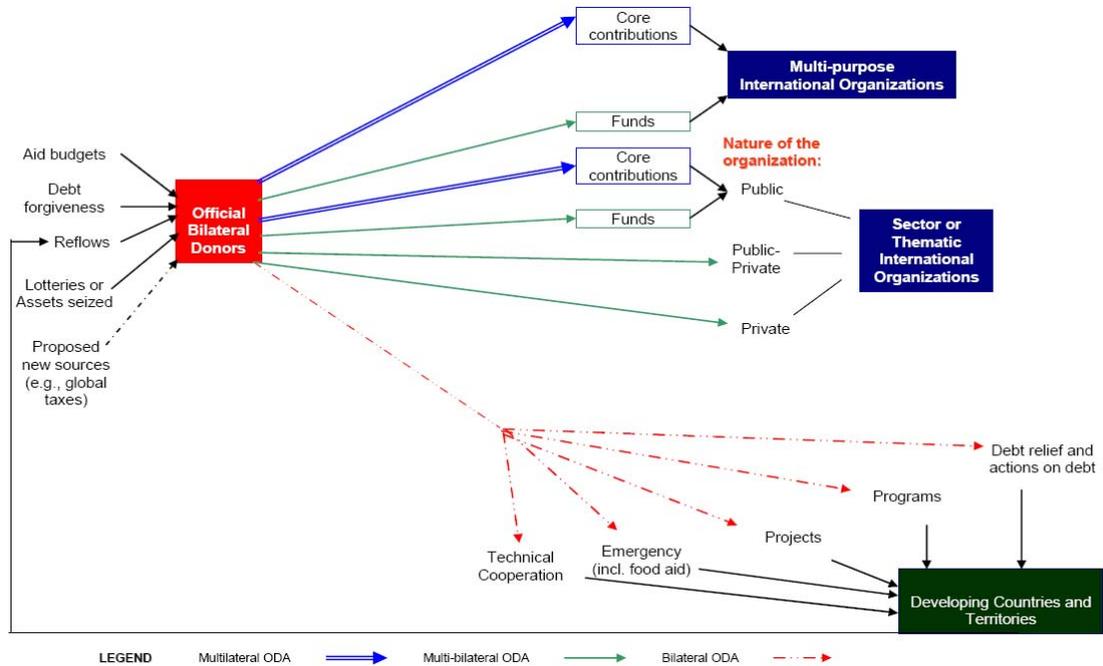
Biaya transaksi langsung akibat proliferasi bantuan

- (i) Bantuan terbagi menjadi beberapa paket (proyek), yang masing-masing membutuhkan negosiasi secara terpisah dan pengelolaan serta pelaporan tersendiri. Hal ini menyebabkan terjadinya penyerapan energi serta perhatian yang tidak perlu dari politisi (senior) dan pejabat. Juga untuk membangun dan memelihara relasi dengan berbagai lembaga donor, dan menyesuaikan dengan prosedur, bahasa, idiom kebijakan, serta tahun anggaran dari masing-masing donor. Roodman (2006) mencontohkan kasus Tanzania yang harus menyusun 2400 laporan dan mengatur 1000 kunjungan donor setiap tahunnya.

Adapun biaya tidak langsung yang ditimbulkan dari adanya proliferasi bantuan adalah sebagai berikut:

- (i) Negara-negara yang memiliki ketergantungan pada bantuan cenderung semakin miskin, dan pegawai pelayanan publik memperoleh gaji yang tidak mencukupi. Mereka umumnya dapat meningkatkan atau melipatgandakan secara signifikan pendapatan mereka dengan bekerja”untuk” lembaga bantuan ataupun proyek-proyek tertentu. Dalam kasus tertentu, mereka meninggalkan kewajiban pelayanan publik dan bekerja sebagai pegawai di perwakilan donor setempat. Juga dalam kasus tertentu, mereka bekerja untuk lembaga donor namun tidak secara langsung (Acharya, Arnab et.al, 2004).
- (ii) Karena lembaga donor mengadakan *technical assistance* dan pelatihan kepada staf pemerintah, maka pembiayaan terhadap aktivitas ini menjadi mahal.
- (iii) Banyaknya jalur bantuan (*aid channel*) memudahkan bagi pemerintah pusat serta politisi untuk melindungi kepentingan mereka dalam proyek-proyek tertentu dengan menghapuskan proyek bantuan dari penyusunan anggaran publik. Hal ini menjadikan pembuatan kebijakan menjadi semakin sulit (Burnell, 2002 dalam Acharya, Arnab et.all, 2004)
- (iv) Ketika terdapat banyak donor, sering terlihat adanya kompetisi di antara mereka.
- (v) Banyaknya donor di satu negara menyebabkan rendahnya tanggungjawab donor terhadap *outcome* dari pinjaman/hibah yang disalurkan. Nancy Birdsall (2004:20) menganggap banyaknya donor menjadi penyebab koordinasi tidak berjalan.

Gambar 2.2
Pandangan Donor tentang Saluran Bantuan



Sumber: International Development Association, 2007

Dalam pandangan Donor, proliferasi saluran ODA dapat dijelaskan sebagai berikut:

Jalur pinjaman resmi bilateral disalurkan melalui dua jalur, bilateral dan multilateral. Seperti tergambar di atas, pada tahun 2005 sepertiga ODA (32%) disalurkan melalui jalur multilateral, sementara selebihnya disalurkan langsung ke negara-negara sedang berkembang. Kemudian untuk pinjaman multilateral, 70% ODA disalurkan melalui jalur multilateral, sedangkan sisanya (30%) disalurkan melalui jalur multilateral-bilateral, termasuk di dalamnya *trust fund*. Saluran Multilateral dapat dibedakan antara “*Multi-purpose international organizations*” (yang beroperasi di berbagai sektor dan negara-negara seperti Komisi Eropa atau IDA/*International Development Association*) dan “*Specialized or thematic international organizations*” (kegiatan difokuskan pada tema atau sektor tertentu, seperti UNICEF atau GFATM/Global Fund to Fight AIDS,

Tuberculosis and Malaria). Sekitar separuh kontribusi bilateral disalurkan melalui jalur multilateral berdasarkan sektor atau tema, bukan hanya *trust funds* dan dana multi-ODA bilateral lainnya, tetapi juga organisasi multilateral berdasarkan target sektor atau tematik.

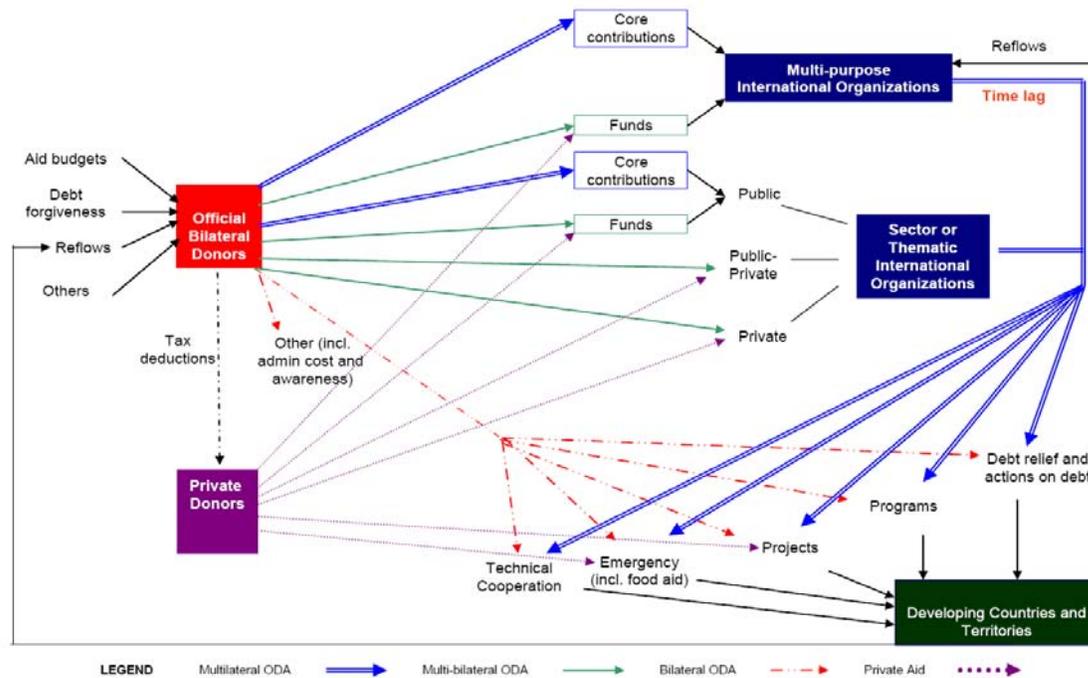
Proliferasi diatas mengakibatkan pengelolaan anggaran yang *complicating* dan *misalignment* antara prioritas donor dan negara penerima. Hal ini menjadi hambatan dan fleksibilitas negara penerima dalam pengalokasian sumber daya berdampak *underfunding* dari investasi lainnya yang juga penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.

Adapun negara penerima bantuan memandang proliferasi dalam perspektif yang berbeda. Bertambahnya organisasi internasional, sektor/tematik maupun donor swasta turut menambah kompleksitas arsitektur pinjaman. Sektor swasta memiliki peran yang lebih besar dalam pendanaan dan pelaksanaan bantuan. Peran swasta dalam penyaluran bantuan telah berkembang dalam beberapa tahun. Selain itu, kompetisi antar saluran multilateral untuk sebagian besar sumberdaya telah digabungkan dengan meningkatnya peran swasta. Berdasarkan laporan resmi bantuan untuk negara-negara berkembang, sekitar 6 persen telah diberikan melalui LSM dan kemitraan publik-swasta (PPP). Fenomena ini muncul di pertengahan tahun 1990-an ketika program global mulai disiapkan di luar sistem PBB.

Proliferasi donor pada tingkat negara semakin meningkat dari waktu ke waktu. Jumlah rata-rata donor untuk setiap negara penerima bantuan meningkat dari 12 donor pada tahun 1960-an menjadi 33 donor pada periode 2001-2005. Proliferasi jalur bantuan pada tingkat negara semakin menguat, khususnya setelah berakhirnya Perang Dunia II yang ditandai dengan membengkaknya jumlah donor aktif hingga lebih dari 40 negara dan munculnya organisasi internasional dari semula hanya nol menjadi 31 organisasi⁴. Jumlah organisasi internasional, pendanaan, maupun program kini jauh lebih banyak daripada jumlah negara berkembang penerima bantuan.

⁴ Lihat Knack, S. dan A. Rahman (2004). “*Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*”. World Bank Policy Research Working Paper 3186, January. Penulis juga menjelaskan bahwa fragmentasi di antara donor dapat menurunkan kualitas birokrasi di negara penerima bantuan.

Gambar 2.3
Pandangan Negara Penerima tentang Saluran Bantuan



Sumber : *International Development Association, 2007*

Menurut Schieber dan Gottret (2006), proliferasi jalur bantuan banyak terjadi di sektor kesehatan. Kenyataannya, lebih dari seratus organisasi terlibat di sektor kesehatan sehingga menghasilkan tingkat proliferasi yang jauh lebih tinggi dibanding dengan sektor lainnya⁵. Studi kasus di Rwanda mengungkapkan bahwa kegiatan dalam sistem kesehatan dan pendanaan yang berkelanjutan memerlukan peningkatan koordinasi dan harmonisasi di sektor kesehatan. Kesimpulan senada terungkap dalam penelitian Jepri Adi dan Ayu Setianingsih

⁵ Termasuk di dalamnya private donor di luar NGOs. Schieber, G.,L. Fleisher, and P.Gottret (2006). "Getting Real on Health Financing". *Finance and Development*, Vol. 43, No.4, December, p.8.

(2007) bahwa koordinasi antara donor dengan pemerintah sangat penting untuk mengatasi efek negatif dari proliferasi, khususnya di bidang reformasi birokrasi⁶.

2.3 Prediktabilitas Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Prediktabilitas menjadi salah satu topik penelitian di bidang pinjaman/hibah luar negeri. Hal ini menjadi penting karena ketika pinjaman luar negeri tidak dapat diprediksi, maka negara partner akan sulit menentukan agenda-agenda pembangunan terutama untuk kegiatan-kegiatan yang dibiayai dari pinjaman luar negeri. Di sisi lain, negara donor memang jarang mengungkapkan rencana aliran pinjaman mereka. Negara yang tergantung pinjaman luar negeri akan menghadapi persoalan ketika komitmen bantuan tidak tersalurkan sesuai dengan jadwal.

Prediktabilitas bantuan luar negeri telah menjadi rekomendasi dalam Deklarasi Paris dan telah diperkuat dengan kesepakatan *Accra Agenda for Action*, September 2008. Skala prioritas telah dihasilkan untuk mendukung adanya prediktabilitas bantuan luar negeri, antara lain :

- a. Negara berkembang harus memperkuat perencanaan anggaran untuk mengelola sumber daya internal maupun eksternal serta meningkatkan kesinambungan antara belanja dan pendapatan negara dalam jangka menengah.
- b. Donor harus menyediakan informasi yang lengkap dan rutin tentang komitmen maupun penyaluran pinjaman tahunan sehingga negara berkembang dapat melaporkan secara akurat aliran bantuan dalam sistem akuntansi maupun sistem anggaran negara bersangkutan.
- c. Donor harus menyediakan informasi secara reguler dan tepat waktu mengenai rencana implementasi bantuan dalam jangka waktu tiga hingga

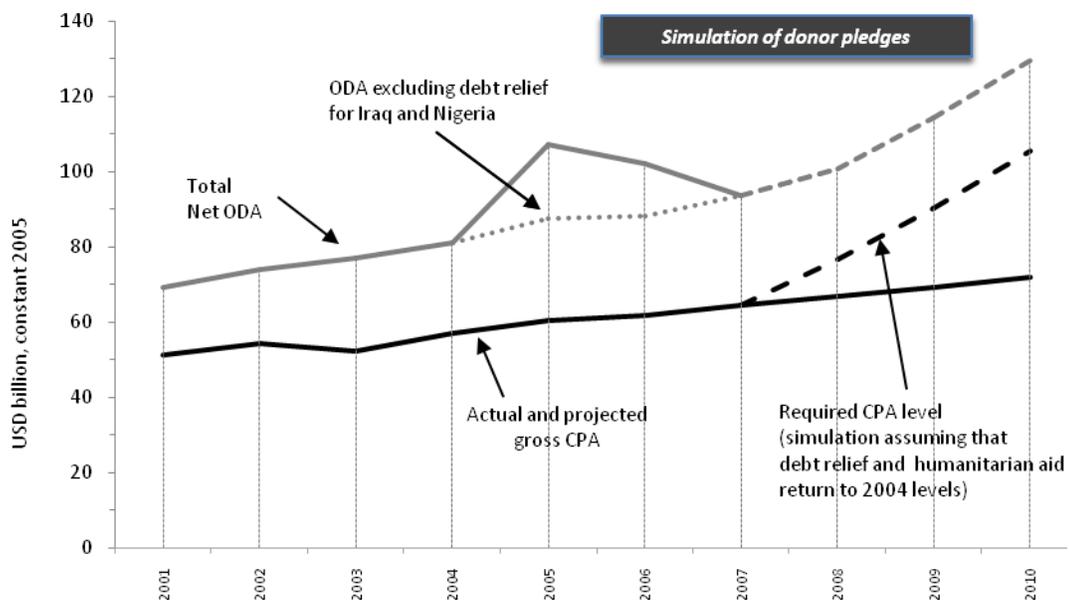
⁶ Lihat Jepri Adi dan Ayu Setianingias (2007). "Donor Proliferation and Donor Coordination in Indonesia: The Case of Governance Reform". Paper prepared for Center for the Future State, Institute of Development Studies, University of Sussex. Lebih lanjut Adi dan Setianingias mengungkapkan bahwa koordinasi antara donor dengan pemerintah terkadang mengalami berbagai hambatan. Beberapa donor berpartisipasi aktif dalam koordinasi namun ada juga donor yang melakukan kegiatan secara independen.

lima tahun, yang setidaknya menunjukkan alokasi sumberdaya yang dapat diintegrasikan oleh negara berkembang dalam rencana jangka menengah dan dalam kerangka makroekonomi. Donor harus menyelesaikan persoalan penyediaan informasi tersebut.

- d. Baik donor maupun negara berkembang harus bekerjasama di tingkat internasional untuk meningkatkan prediktibilitas bantuan dalam jangka menengah, termasuk di dalamnya bagaimana menentukan ukuran terhadap prediktibilitas bantuan⁷.

Grafik 2.1 Aliran ODA dan CPA dari Negara-Negara

Anggota DAC-OECD 2001-2010



Sumber: OECD. "Development Cooperation Report 2009". Hal. 57

Grafik 2.1 di atas menunjukkan trend dan proyeksi ke depan untuk net ODA secara global. Net ODA meningkat dari USD 69 miliar pada tahun 2001 menjadi USD 107 miliar pada tahun 2005. Namun pada tahun 2006 ODA net mengalami penurunan yang tajam (-4%), yang kemudian penurunan lebih tajam lagi terjadi pada 2007 (-8.5%).

⁷ Accra Agenda for Action, paragraph 26

**Tabel 2.1. Estimasi CPA Menurut Kawasan
(gross disbursement)**

Kawasan	Baseline	Aktual	Rencana		
	2005	2006	2008	2009	2010
	Constant 2005 USD million				
Eropa, total	2,730	3,341	3,990	3,940	4,008
Afrika, total	20,930	22,608	24,585	26,299	27,930
Utara Sahara, total	2,595	2,685	2,445	2,442	2,486
Selatan Sahara, total	18,021	19,579	21,730	23,406	24,947
Kawasan Afrika	288	344	410	452	497
Amerika, total	5,940	6,241	6,483	6,562	6,879
Utara dan Tengah, total	2,752	2,723	2,913	2,904	3,051
Selatan, total	2,901	3,155	3,253	3,307	3,430
Kawasan Amerika	286	363	318	351	399
Asia, total	29,769	28,621	29,241	29,084	29,278
Timur Tengah, total	9,134	6,690	6,824	6,842	6,878
Asia Tengah dan Selatan, total	11,163	11,374	11,878	11,867	11,858
Asia Timur, total	9,140	10,059	10,122	9,937	10,091
Kawasan Asia	332	499	417	437	450
Oceania, total	1,107	1,170	1,090	1,136	1,136
All developing countries	60,448	61,981	65,389	67,022	69,231
Thematic aid to be programmed	-	-	1,707	2,393	2,916
Grand total	60,448	61,981	67,096	69,415	72,147

Sumber : Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans

Persoalan prediktabilitas aliran pinjaman luar negeri sering memunculkan pertanyaan di negara penerima bantuan, apakah negara donor benar-benar menyalurkan pinjaman sesuai dengan yang dijanjikan. Peningkatan prediktabilitas pinjaman di level negara memiliki arti penting dalam upaya penyediaan informasi yang terpercaya mengenai aliran pinjaman di masa mendatang.

OECD (2009)⁸ mengungkapkan bahwa selama ini donor, baik bilateral maupun multilateral tidak konsisten dalam menyajikan data mengenai rencana alokasi pinjaman jangka menengah. Sebagian donor memasukkan rencana alokasi pinjaman dokumen kerjasama resmi, ada donor yang memberikan informasi secara informal (*non committal basis*), namun ada pula donor yang belum memberikan informasi atau hanya memberikan kepada negara tertentu.

Permasalahan prediktabilitas sangat beragam, menurut tipe bantuan dan lingkungan dari negara penerima bantuan. Fielding dan Mavrotas (2005) menemukan adanya korelasi antara kualitas institusi di negara penerima pinjaman dengan instabilitas aliran pinjaman. Celasun dan Walliser (2008) mengemukakan bahwa tingkat prediktabilitas bantuan di suatu negara meningkat bersamaan dengan periode pelaksanaan program IMF di negara bersangkutan. Menurut Kharas (2008), rendahnya tingkat prediktabilitas akan memunculkan biaya yang menurut perhitungan Kharas mencapai 22% dari nilai aliran pinjaman itu sendiri. Dalam tulisan yang lain, Kharas (2007) mengulas munculnya “realitas pinjaman baru” telah menciptakan tantangan dan kemungkinan juga akan memunculkan biaya tambahan. Beberapa aktor baru seperti Millenium Challenge Corporation (MCC), Global Fund, China, dan beberapa yayasan menyediakan bantuan dalam jumlah besar namun miskin perencanaan maupun transparansi (Kharas dalam Andrews dan Wilhelm, 2008)⁹.

Salah satu pertanyaan terkait dengan prediktabilitas donor adalah apakah donor benar-benar menyalurkan bantuan sesuai dengan jadwal dan jumlah yang dijanjikan? Survey OECD-DAC untuk Monitoring Pelaksanaan Deklarasi Paris

⁸ OECD (2009), “Aid Effectiveness: A Progress Report On Implementing The Paris Declaration”, OECD p.54

⁹ Andrews, Matthew dan Vera Wilhelm, (2008), “*Thinking About Aid Predictability*”. The World Bank, Prem Notes September 2008 Number 124 p.2.

tahun 2008 mengemukakan bahwa hanya 45% dari aliran ODA yang tersalurkan sesuai jadwal. Data OECD-DAC bisa digunakan untuk menjawab pertanyaan tersebut dengan membandingkan data komitmen dan *disbursement*. Perbandingan data tersebut dapat memberikan gambaran awal mengenai besaran permasalahan prediktabilitas pinjaman.

2.3.1 “*Fickle Donor*”, Menurunkan Tingkat Prediktabilitas Bantuan

Mengukur prediktabilitas aliran pinjaman/hibah idealnya adalah dengan membandingkan antara aliran pinjaman/hibah yang diantisipasi oleh negara penerima bantuan dengan pencairan bantuan oleh donor/kreditor. Cellasun dan Walliser (2007) mengukur prediktabilitas pinjaman/hibah melalui selisih antara pinjaman/hibah yang diharapkan (*expected*) dengan aliran pinjaman/hibah aktual pada periode tertentu. Dengan menggunakan data OECD DAC dan Non DAC, Cellasun dan Walliser membangun model yang menjelaskan keterkaitan prediktabilitas pinjaman/hibah dengan beberapa variabel kontrol makroekonomi¹⁰.

Kedua, prediktabilitas pinjaman/hibah juga diasosiasikan faktor-faktor yang berkaitan dengan perubahan ekonomi politik yang terjadi di negara pemberi pinjaman/hibah. Cellasun dan Walliser juga menganalisis korelasi rendahnya prediktabilitas pinjaman/hibah dengan praktek “*fickle donor*”. Secara garis besar, Cellasun dan Walliser mendefinisikan perilaku *fickle donor* sebagai praktek kebijakan donor yang tidak memberikan kepastian informasi mengenai nilai dan *timing* pinjaman/hibah luar negeri. Karakteristik “*fickle donor*” tergambar dalam tabel di bawah.

¹⁰ Cellasun dan walliser (2007) menggunakan beberapa variabel untuk mengukur prediktabilitas bantuan antara lain : *emergency aid* (%GDP), *Term of Trade*, program IMF (dummy), pengeluaran pemerintah, dan net aid (%GDP). Sampel penelitiannya adalah 13 negara yang tergolong *Low Income Countries*.

Tabel 2.2 Karakteristik Perilaku “Fickle Donor”

Reason for lack of predictability	Fickle donor problem?	
	Budget aid	Project aid
Major shift in policy or country circumstance, including emergencies	No	No
Slow project implementation speed	n/a	No
Specific conditionality not met	Possible	Possible
Difficulties meeting donor-specific project <i>disbursement</i> procedurs	n/a	Possible
Administrative delays and slow response by donors	Yes	Yes
Aid re-allocation or additions to aid envelopes for political or donor-related reasons.	Yes	Yes

Sumber: Celasun dan Walliser (2007).”*Predictability of aid: Do Fickle Donors Undermine Economic Development?*”, Hal 5.

2.3.2 Volatilitas dan Prediktabilitas

Volatilitas adalah persoalan yang selalu dikaitkan dengan tingkat prediktabilitas pinjaman. Volatilitas adalah standar deviasi dari perubahan jumlah pinjaman dalam suatu periode (World Bank 2008). Semakin tinggi volatilitas pinjaman, maka semakin besar potensi bagi meningkat atau menurunnya nilai pinjaman. OECD (2005) secara spesifik menyebutkan bahwa pinjaman/bantuan disebut *volatile* ketika aliran pinjaman/bantuan sangat fluktuatif.

Bulir dan Hamann (2003) yang meneliti prediktabilitas dan volatilitas bantuan di 71 negara, termasuk Indonesia, menyimpulkan bahwa volatilitas pinjaman/hibah meningkat seiring dengan tingkat ketergantungan negara penerima terhadap pinjaman/hibah. Di sisi lain, Bulir dan Hamann juga mengungkapkan bahwa rendahnya tingkat prediktabilitas pinjaman/hibah terjadi di negara-negara miskin yang memiliki ketergantungan pinjaman/hibah serta negara-negara dengan volatilitas bantuan yang tinggi.

Menurut definisi, pinjaman/bantuan dikatakan *predictable* ketika negara penerima bantuan mendapat kepastian mengenai nilai bantuan maupun kapan bantuan dicairkan (OECD 2005 hal.20; World Bank 2008a, hal.1). Dengan kata lain, meskipun aliran pinjaman mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun, namun terdapat kepastian nilai dan waktu pencairan, aliran pinjaman masih tergolong *predictable*. Dalam kasus ini, prediktabilitas aliran pinjaman adalah berdasar pada nilai yang diekspektasikan (kaitannya dengan kesepakatan nilai komitmen yang mengikat, yang memungkinkan bagi negara penerima pinjaman untuk membuat perencanaan). Ekspektasi ini kemudian dipadukan dengan ketepatan pencairan pinjaman (*reliable fashion*) seperti dalam matriks di bawah. Matriks ini mengkombinasikan konsep ekspektasi dan konsep *reliable fashion* yang terbagi ke dalam empat kuadran.

Tabel 2.3 Volatilitas dan Prediktabilitas

	Reliable aid	Unreliable aid
Expected aid	Aid is expected and reliable I	Aid is expected but unreliable II
Unexpected aid	Aid is unexpected but reliable III	Aid is unexpected and unreliable IV

Sumber: "Thinking about Aid Predictability, The World Bank, September 2008, Number 124, hal.3

Kuadran I adalah tujuan utama prediktabilitas, yakni pinjaman yang *expected* dan *reliable*. Pada kuadran I, para perencana anggaran di negara berkembang akan mampu memprediksi (berdasarkan nilai, jadwal dan informasi *disbursement* maupun komitmen). Pinjaman dalam kuadran ini bisa jadi bersifat volatile, namun tetap dapat diprediksi.

Kuadran II menunjukkan bahwa pinjaman sesuai yang diekspektasikan para perencana namun tidak memenuhi kriteria *reliable*. Celasun dan Walliser (2008) melakukan penghitungan terhadap kondisi seperti di Kuadran II dan menemukan deviasi absolut antara komitmen dan *disbursement* dalam estimasinya.

Kuadran III dan IV berkaitan dengan pinjaman yang *unexpected* bagi lembaga perencana anggaran, baik itu yang bersifat *off budget* maupun yang masuk ke dalam anggaran namun tidak terprogram secara eksplisit di dalam anggaran. Bantuan yang tidak terprogram tersebut merupakan salah satu sumber

volatilitas. Namun volatilitas tersebut tidak selalu dianggap sebagai hal negatif. Sebagai contoh, bantuan darurat untuk bencana alam ataupun bantuan pangan. Bantuan semacam ini bersifat *unexpected* namun bisa disebut *reliable* karena bantuan bencana terkadang disalurkan berdasarkan komitmen atau kesepakatan. Situasi ini tergambar di dalam kuadran III.

Adapun kuadran IV adalah situasi dimana bantuan benar-benar tidak bisa diprediksikan serta tidak *reliable*. Kategori bantuan yang masuk dalam kuadran IV adalah pinjaman yang bersifat *off budget* dan penyalurannya tanpa koordinasi dengan perencanaan anggaran. Matthew Anrews dan Vera Wilhelm (2008) mencontohkan bantuan yang termasuk dalam kuadran IV yakni bantuan yang disalurkan tanpa komitmen di awal serta tidak disertai dengan kepastian jadwal pencairan dan sebagainya. Dari uraian di atas terlihat bahwa penentuan waktu (*timing*) merupakan faktor yang krusial dalam soal prediktabilitas maupun volatilitas bantuan.

2.3.3 Prediktabilitas dan Jenis Bantuan

Prediktabilitas dan volatilitas pinjaman juga memiliki korelasi dengan jenis pinjaman/hibah luar negeri. Andrews dan Wilhelm (2008) merincinya sebagai berikut:

Budget support: Program *budget support* terjadwal secara tahunan. Eksistensi dari program ini menyesuaikan hasil penilaian kondisi politik negara penerima pinjaman/hibah. Untuk negara dengan performa ekonomi dan politik yang stabil, *budget support* dapat masuk ke Kuadran I. Sedang untuk negara dengan kondisi ekonomi dan politik yang rentan (*fragile*), *budget support* dalam jumlah besar dapat bersifat *unreliable* meskipun dalam jangka pendek dan bisa masuk ke dalam Kuadran II. Rendahnya tingkat prediktabilitas *budget support* dapat mempengaruhi kemampuan pemerintah dalam mengalokasikan dana pinjaman untuk investasi. Hal ini akan memaksa pemerintah untuk mengalokasikan *budget support* untuk kekurangan pembiayaan konsumsi jangka pendek dan sekaligus membayar cicilan pokok/bunga pinjaman.

Pinjaman proyek: pinjaman proyek biasanya bersifat *multiyear*, bergantung pada jadwal dan rencana proyek. Perencanaan yang bersifat jangka

panjang akan menjadikan ekspektasi pinjaman menjadi lebih terukur. Dalam jangka menengah, pinjaman proyek biasanya masuk dalam Kuadran I.

Dana Vertikal. Dana vertikal baik yang disediakan oleh donor tunggal maupun secara kolektif biasanya dialokasikan untuk suatu kebijakan yang sifatnya spesifik. Andrews dan Wilhelm (2008) mencontohkan dana bantuan untuk HIV/AIDS (PEPFAR dan Global Fund) maupun bantuan untuk konservasi lingkungan. Bantuan ini disalurkan ke berbagai *channel* sehingga menyulitkan untuk memperoleh data yang seragam. Karakteristik dari Dana Vertikal adalah penyalurannya yang rutin mengikuti komitmen dari donor. Sebagai contoh adalah Global Fund, dimana komitmen bantuan disepakati setelah persetujuan proposal, dan *disbursement* disalurkan tak lama setelah komitmen disepakati. Jika kondisinya demikian, maka Dana Vertikal bisa masuk ke Kuadran I. Namun Dana Vertikal dapat masuk ke Kuadran III atau IV ketika bantuan disalurkan tanpa jadwal yang terencana.

Tabel 2.4 Perbedaan tipe permasalahan prediktabilitas

Karakteristik aliran pinjaman/hibah	<i>Budget support</i>	Pinjaman proyek	Dana vertikal	Hibah swasta
<i>Predictable aid</i>				
Q1: Expected dan Reliable	Dalam jangka pendek (karena nilai komitmennya jelas, dan mekanisme <i>disbursement</i> tidak rumit.	Jangka pendek dan jangka menengah (ada pembatasan umur proyek, dan nilai komitmen yang jelas)	Dalam jangka menengah (ada pembatasan umur proyek, dan nilai komitmen yang jelas)	Jangka menengah (jika <i>funding</i> transparan dan terjadwal.
<i>Unpredictable aid</i>				
Q2: Expected and unreliable	Dalam jangka pendek (khusus untuk negara miskin)	Dalam jangka pendek (karena ada keterlambatan)	n.a	Dalam jangka menengah (nilai komitmen tidak jelas dan tidak terjadwal)
Q3+Q4: Unexpected and reliable/unreliable	Jangka menengah, karena nilai proyeksi komitmen lima tahunan tidak tersedia ; serta penilaian tahunan bisa memunculkan penyesuaian politik dan kebijakannya.	n.a	Dalam jangka pendek, karena program minim perencanaan.	Dalam jangka pendek dan jangka menengah, karena komitmen tidak terjadwal.

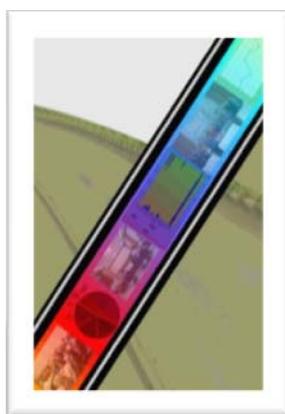
n.a: Not applicable

Sumber: Celason dan Walliser.2007. "*Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Economic Development?*"

Hal.5

Private Giving. Menurut Kharas (2007), *private giving* belum menjadi topik bahasan dalam literatur maupun penelitian menyangkut prediktabilitas pinjaman/hibah. Hal ini disebabkan sangat beragamnya jenis bantuan yang tergolong *private giving*, seperti bantuan non profit, bantuan yang bersumber dari *quasigovernment* yang kesemuanya adalah *off budget*. Aliran dan sumber dari *private giving* salah satunya adalah LSM. Seperti halnya Dana Vertikal, *private giving* biasanya dicairkan tak lama setelah komitmen bantuan disepakati. Terkadang informasi komitmen tidak disajikan secara transparan. *Private giving* secara umum termasuk ke dalam Kuadran III dan IV.

Halaman ini sengaja dikosongkan



BAB III

Analisis Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Indonesia (2010-2014)

3.1 Analisis Permintaan Pinjaman/Hibah

Dalam menjalankan agenda pembangunan, pemerintah menyusun strategi pembiayaan pembangunan. Proses pembangunan secara umum memerlukan Investasi (I) tertentu yang dananya harus disediakan dari tabungan atau *Savings* (S). Umumnya di negara berkembang seperti Indonesia karena penghasilan per capita yang masih rendah maka tabungan yang dapat dikerahkan tidak memadai untuk membiayai keperluan investasi guna mencapai suatu pertumbuhan yang layak. Dengan kata lain terdapat *savings-investment gap*. Dari aspek neraca perdagangan, terkadang penerimaan ekspor juga tidak memadai untuk membiayai kebutuhan impor sehingga terdapat *foreign exchange gap*.

Ketika terjadi kondisi seperti di atas, secara teori ada dua pilihan strategi pembiayaan pembangunan, yakni:

1. Tidak memanfaatkan Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN). Dengan demikian pemerintah hanya melakukan investasi sesuai dengan dana tabungan yang tersedia di dalam negeri, dan melakukan impor sesuai dengan cadangan devisa yang tersedia dari ekspor.
2. Memanfaatkan Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN). Pilihan ini banyak dilakukan oleh negara-negara dengan perekonomian terbuka. Pemanfaatan PHLN umumnya digunakan untuk membiayai *savings-investment gap* sekaligus mengisi *foreign exchange gap*.

Ketika pemerintah memilih opsi pertama sebagai strategi pembiayaan pembangunan, ada beberapa alasan yang menjadi latar belakang, baik yang bersifat teoritis, empiris maupun politis. Secara teoritis, alasan pemerintah tidak memilih untuk menggunakan pinjaman/hibah luar negeri karena ingin terlebih dahulu memanfaatkan dan/atau meningkatkan peranan sumber-sumber dalam negeri secara optimal.

Disamping itu terdapat juga alasan politis kenapa suatu pemerintahan memilih untuk tidak menggunakan pinjaman/hibah luar negeri. Umumnya pemerintahan dengan sistem perekonomian tertutup yang menolak memanfaatkan pinjaman/hibah luar negeri sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Namun saat ini bisa dikatakan hampir tidak ada

negara dengan perekonomian tertutup yang samasekali tidak melakukan hubungan atau kerjasama dengan negara lain. Semua negara kini menganut sistem perekonomian terbuka, hanya kadar keterbukaan yang membedakan satu negara dengan lainnya.

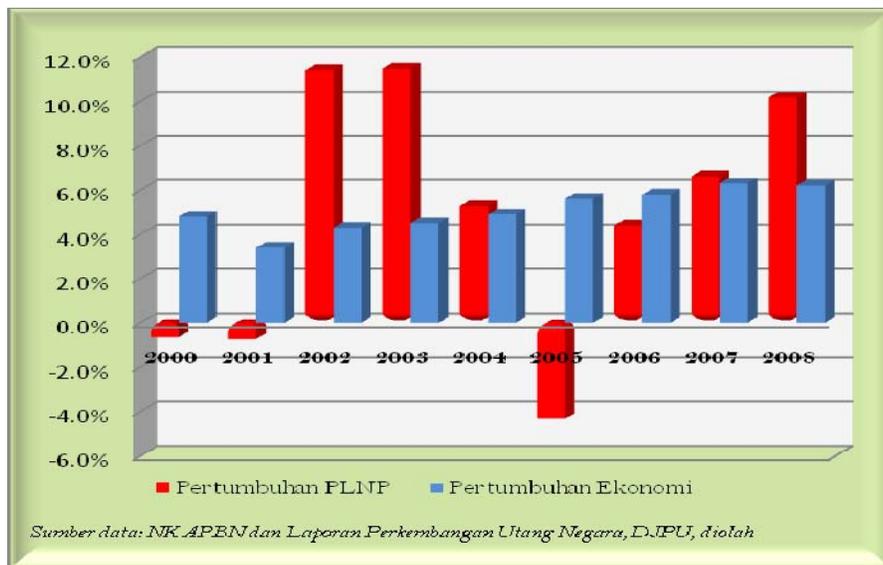
Kemudian ada kondisi dimana pemerintah menempuh kebijakan untuk memanfaatkan sumber-sumber pendanaan luar negeri, khususnya pinjaman/hibah luar negeri. Todaro (2000) secara khusus berpendapat bahwa *saving gap* (kesenjangan tabungan dan kebutuhan investasi) dapat menjadi penyebab pinjaman luar negeri. Jika akumulasi modal domestik menurun, maka diperlukan modal dari luar negeri untuk mengolah sumber daya domestik. Todaro menyebutnya sebagai *imported capital*. Defisit transaksi berjalan dalam neraca perdagangan juga dapat menyebabkan terjadinya kesenjangan kapasitas pembayaran.

3.1.1 Kebutuhan terhadap PHLN

Terkait dengan strategi pembiayaan pembangunan, Pemerintah Indonesia sejak era Orde Lama telah memanfaatkan sumber-sumber pendanaan luar negeri, termasuk di dalamnya pinjaman/hibah luar negeri. Pada era Orde Baru, penggunaan PHLN semakin membesar bahkan memunculkan permasalahan utang dalam konteks yang lebih besar pada akhir 1990-an.

Utang pemerintah yang sebelumnya diperoleh hanya dari sumber-sumber internasional terutama yang berbentuk ODA, sekarang sudah termasuk pinjaman komersial di pasar modal internasional dalam jumlah yang cukup besar disamping pinjaman dalam negeri yang juga semakin membesar. Oleh karena itu diperlukan strategi pinjaman pemerintah yang efektif dan komprehensif.

Gambar 3.1 Pertumbuhan Ekonomi versus Pertumbuhan *Disbursement* Pinjaman Luar Negeri Indonesia



Dari gambar di atas dapat dibandingkan pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan pinjaman luar negeri. Ada beberapa periode di mana pertumbuhan pinjaman luar negeri melebihi pertumbuhan ekonomi, yakni pada tahun 1992, 1998, 1999, 2003, dan 2005. Grafik di atas juga menunjukkan bahwa pertumbuhan pinjaman luar negeri tidak selalu paralel dengan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Adrianus Mooy (2006), strategi pinjaman juga harus menjawab persoalan-persoalan krusial dalam pinjaman antara lain:

- a. Pemerintah harus dapat menjaga jumlah pinjaman agar berada dalam ambang batas keamanan (*prudential criteria*).
- b. Pemerintah perlu menentukan berapa yang dipinjam, dari mana, dan apa syarat-syaratnya.
- c. Pemerintah perlu untuk menentukan bidang-bidang prioritas yang akan dibiayai oleh pinjaman tersebut.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009, pemerintah memiliki agenda peningkatan pengelolaan pinjaman luar negeri

pemerintah yang diarahkan untuk menurunkan stok pinjaman luar negeri tidak saja relatif terhadap PDB tetapi juga secara absolut. Sementara itu untuk pinjaman dalam negeri, diupayakan tetap adanya ruang gerak yang cukup pada sektor swasta melalui penarikan pinjaman netto kurang dari 1 persen PDB dan menurun secara bertahap.

Menurut Buitter dan Graf (2002), terdapat perbedaan tipe alokasi pinjaman antara negara-negara maju dan berkembang. Di negara berkembang, pinjaman biasanya digunakan untuk menutup *saving investment gap*. Adapun di negara-negara maju, pinjaman sering dimanfaatkan untuk memperbaiki posisi *Incremental Capital-Output Ratio (ICOR)* yang berarti peningkatan efisiensi investasi suatu negara (Buitter 2002).

Penggunaan pinjaman luar negeri di negara-negara berkembang pada umumnya dapat dikelompokkan dalam beberapa tujuan, antara lain **memperkuat neraca pembayaran, pendanaan program-program pembangunan dan pembayaran kewajiban negara yang telah jatuh tempo**. Hal ini menuntut kemampuan pemerintah dalam mengelola anggaran yang stabil.

Tabel 3.1 *Cashflow* Pembiayaan 2005-2010

(miliar rupiah)

	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
Kebutuhan Pembiayaan	(83,72)	(89,97)	(144,13)	(94,49)	(213,68)	(240,26)
Defisit	(14,41)	(29,14)	(49,84)	(4,38)	(129,85)	(98,01)
Pembayaran Utang	(61,57)	(77,74)	(100,71)	(103,77)	(114,32)	(134,87)
Jatuh Tempo dan <i>Buyback</i> Surat Berharga Negara	(24,46)	(25,06)	(42,78)	(40,33)	(45,29)	(76,03)
Pembayaran Cicilan Pokok Pinjaman Luar Negeri	(37,11)	(52,68)	(57,92)	(63,44)	(69,03)	(58,84)
Lain-Lain	(7,75)	16,91	6,42	13,66	30,49	(7,38)
Perbankan Dalam negeri	(2,55)	18,91	8,42	16,16	56,57	7,13
Dana Invest. Pmrth& Restruk. BUMN	(5,20)	(2,00)	(2,00)	(2,50)	(13,09)	(3,90)
Dana Kontinjensi dan Cadangan Pembiayaan	-	-	-	-	-	(1,96)
Penerusan Pinjaman	-	-	-	-	(12,99)	(8,64)
Sumber Pembiayaan	80,44	90,25	136,74	174,18	213,68	240,26
Utang	73,87	87,16	134,03	171,28	213,85	239,06
Penerbitan Surat Berharga Negara, bruto	47,03	61,05	99,96	126,25	144,55	180,46
Pinjaman Program	12,27	13,58	19,61	30,10	30,32	24,44

	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
Pinjaman Proyek	14,58	12,54	14,46	14,93	25,99	24,52
Pinjaman Dalam Negeri	-	-	-	-	-	1,00
Penerusan Pinjaman	-	-	-	-	12,99	8,64
Non Utang	6,56	3,08	2,72	2,90	(0,17)	1,20
Privatisasi	-	0,40	0,30	0,08	-	-
Pengelolaan Aset	6,56	2,68	2,41	2,82	(0,17)	1,20
Kelebihan/(Kekurangan) Pembiayaan	(3,29)	0,28	(7,39)	79,69	0,00	0,00
Cash Flow Surat Berharga Negara neto	22,58	35,99	57,17	85,92	99,26	104,43
Cash Flow Pinjaman Luar Negeri Neto	(10,27)	(26,57)	(23,85)	(18,41)	(12,72)	(9,88)
Cash Flow Pinjaman Dalam Negeri	-	-	-	-	-	1,00
Cah Flow Non Utang	(1,18)	20,00	9,14	16,56	30,32	(6,18)

Catatan:

APBN 2004-2008 PAN/LKPP-Audited *) APBN-P 2009 **)APBN 2010

Sumber : Departemen Keuangan, LKPP

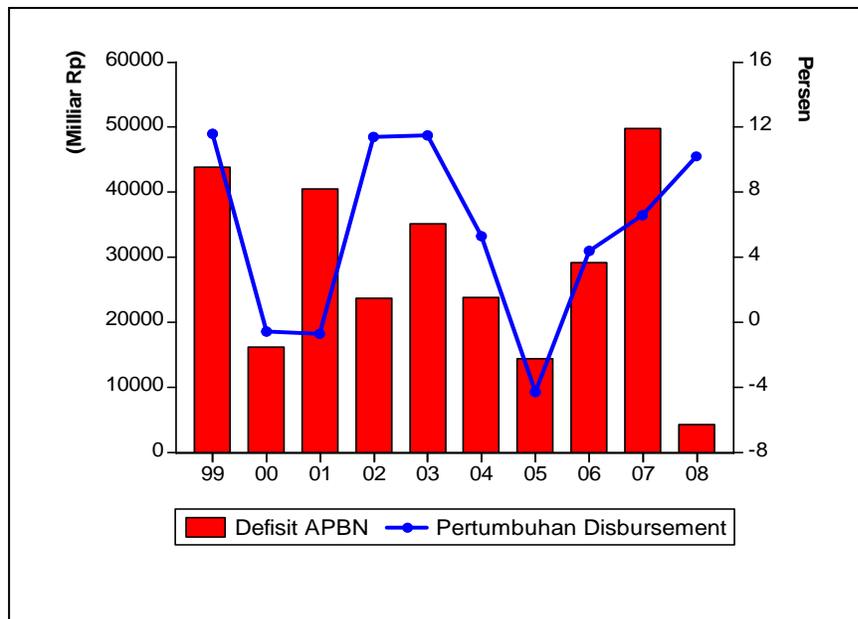
Dalam APBN 2009, kebijakan defisit anggaran lebih diarahkan untuk konsolidasi fiskal dengan tetap mempertahankan stimulus perekonomian. Defisit APBN pada tahun 2009 direncanakan sebesar 1,5 persen terhadap PDB, lebih rendah 0,6 persen dibanding target defisit pada APBN-P 2008. Defisit yang mencapai 1,5 persen tersebut sebagaimana kecenderungan beberapa tahun terakhir akan lebih banyak dibiayai dari utang terutama penerbitan surat berharga. Pembiayaan utang pada tahun 2009 secara netto akan lebih bersifat pengeluaran pembiayaan, mengingat semakin terbatasnya sumber pembiayaan yang berasal dari penjualan aset. Pembiayaan melalui utang tersebut akan dilakukan baik secara tunai untuk keperluan umum maupun merupakan pinjaman yang terkait dengan kegiatan tertentu yang dilaksanakan oleh kementerian /lembaga.

Adapun dalam RAPBN 2010, tema pembangunan nasional adalah “Pemulihan Perekonomian Nasional dan Pemeliharaan Kesejahteraan Rakyat”. Postur RAPBN akan meliputi pokok-pokok besaran sebagai berikut:

- a. Pendapatan negara dan hibah diperkirakan sebesar Rp 911,5 triliun, atau berarti mengalami kenaikan 4,5% dari perkiraan realisasinya di tahun

2009. Kenaikan rencana pendapatan negara tersebut diharapkan akan didukung oleh kenaikan penerimaan pajak.
- b. Total belanja negara diperkirakan sebesar Rp1.009,5 triliun (16,7% persen terhadap PDB). Alokasi tersebut menunjukkan peningkatan Rp 3,8 triliun atau 0,4 persen dari perkiraan realisasinya di tahun 2009.
 - c. Defisit anggaran diperkirakan sebesar Rp 98 triliun (1,6 persen terhadap PDB).

Gambar 3.2 Perkembangan defisit APBN dan Pertumbuhan *Disbursement* Pinjaman Luar Negeri Pemerintah



Sumber data : LKPP dan DJPU, Depkeu, diolah

Pinjaman luar negeri adalah salah satu konsekuensi dari postur APBN yang mengalami defisit, dimana Pendapatan Negara lebih kecil daripada Belanja Negara. Kebijakan pinjaman luar negeri juga ditempuh untuk membayar kembali utang yang jatuh tempo (*debt refinancing*). Namun *refinancing* tersebut harus dilakukan dengan *terms and conditions* (risiko dan biaya) utang baru yang lebih baik. Seperti tergambar dalam grafik di atas, pencairan pinjaman luar negeri mengalami peningkatan seiring dengan bertambahnya defisit APBN.

3.1.2 Pembiayaan Dari Non Utang

Pembiayaan anggaran yang bersumber dari non utang tahun anggaran 2009 secara umum terdiri dari 2 sumber, yaitu : (i) perbankan dalam negeri yang bersumber dari setoran rekening dana investasi (RDI) dan pelunasan piutang negara, dan (ii) nonperbankan dalam negeri yang berasal dari penerimaan privatisasi BUMN, penjualan aset, dan dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN. Adapun untuk Tahun Anggaran 2010, sumber pembiayaan dari non utang bersumber dari (i) Perbankan dalam negeri, (ii) Penerimaan privatisasi, (iii) Hasil pengelolaan aset, (iv) Dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN (Nota Keuangan dan RAPBN 2010).

3.1.3 Pembiayaan dari Utang

Sumber pembiayaan melalui utang adalah berasal dari utang dalam negeri dan utang luar negeri. Komponen utang dalam negeri berupa penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) neto di pasar domestik, baik surat berharga konvensional maupun surat berharga berbasis syariah, dan penarikan pinjaman luar negeri.

Pinjaman luar negeri meliputi penarikan pinjaman program, yaitu pinjaman luar negeri dalam valuta asing yang dapat dikonversi ke dalam rupiah dan digunakan untuk membiayai kegiatan umum atau belanja pemerintah, dan pinjaman proyek yaitu pinjaman luar negeri yang penggunaannya sudah melekat pada kegiatan pemerintah yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga. Dalam realisasi pencairannya, pinjaman program akan dilakukan setelah persyaratan yang tertuang dalam perjanjian pinjaman dipenuhi. Pada tahun 2009 pinjaman program direncanakan bersumber dari Asian Development Bank (ADB), World Bank, Jepang melalui JICA, dan Perancis melalui *Agence Francaise de Developpement*(AfD). Sejak tahun 2008, World Bank memberikan pinjaman program yang bersifat penggantian pembiayaan kegiatan (*refinance*), dimana persyaratan pencairan dari pinjaman program adalah telah dilaksanakannya suatu kegiatan tertentu yang telah disepakati sebagai prasyarat.

Pinjaman proyek selain digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu pada kementerian negara/lembaga, juga akan digunakan

untuk membiayai kegiatan investasi BUMN/Pemda melalui penerusan pinjaman. Pinjaman proyek selain bersumber dari lembaga keuangan multilateral juga diperoleh dari lembaga keuangan komersial. Dilihat dari persyaratannya, pinjaman proyek dapat bersifat *concessional*, *non concessional*, dan komersial. Porsi pinjaman komersial luar negeri secara bertahap akan dikurangi dan pengadaannya akan dilakukan secara selektif, yakni hanya untuk pembiayaan pengadaan barang yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Pinjaman dari multilateral maupun bilateral diupayakan untuk semaksimal mungkin memiliki persyaratan yang lunak (*concessional*) dengan tingkat bunga rendah dan jangka waktu panjang. Pada kenyataannya, seiring dengan perbaikan *rating* dan fundamental ekonomi, Indonesia akan semakin kesulitan untuk memperoleh pinjaman lunak dari luar negeri, terutama yang berasal dari pinjaman multilateral. Sejak tahun 2008 Indonesia tidak bisa lagi memperoleh pinjaman dari World Bank, Asian Development Bank dan Islamic Development Bank yang umumnya berupa pinjaman lunak, mengingat Indonesia saat ini sudah termasuk negara dengan kategori *low middle income countries*.

3.1.3.a. Pinjaman luar negeri

Ada beberapa indikator untuk mengukur kemampu-bayaran pemerintah kaitannya dengan pinjaman luar negeri. Indikator tersebut antara lain:

- *Debt to GDP ratio*, adalah rasio stok utang terhadap PDB nominal
- *Debt Service Ratio*, adalah rasio pembayaran cicilan dan bunga utang luar negeri terhadap pendapatan ekspor
- *Required Budget Surplus* (RBS) atau surplus anggaran yang diperlukan, adalah selisih positif penerimaan dalam negeri dikurangi total pengeluaran yang perlu diciptakan untuk membiayai pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, atau rasio pokok utang yang jatuh tempo dibagi PDB tahun bersangkutan

Tabel 3.2 Proyeksi Penarikan Pinjaman/Hibah Luar Negeri 2010-2014

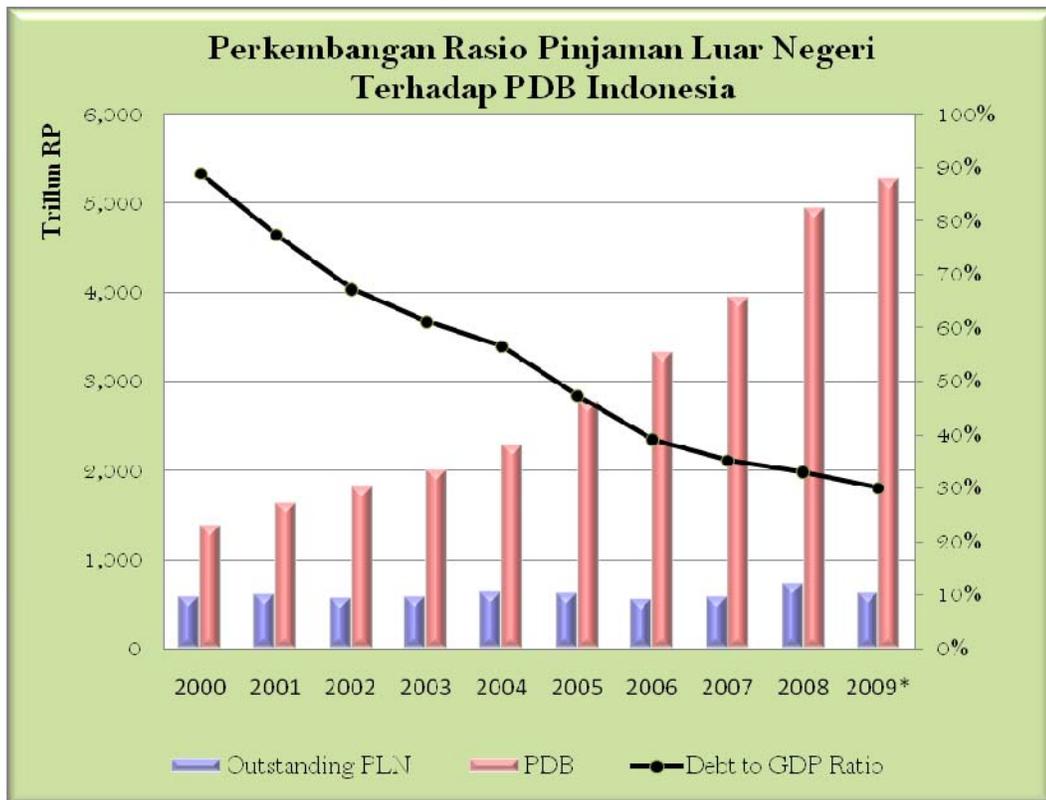
No.	Sumber Dana	Rencana Penarikan TA 2010		Rencana Penarikan TA 2011		Rencana Penarikan TA 2012		Rencana Penarikan TA 2013		Rencana Penarikan TA 2014	
		PHLN	Pendamping								
I	PINJAMAN PROYEK	3.343,50	639,44	3.310,35	122,66	3.196,94	99,41	2.999,55	271,31	2.899,47	93,30
	ON-GOING BARU	2.712,74	627,18	1.732,07	74,19	1.074,50	43,51	662,20	72,15	392,25	53,20
		630,76	12,26	1.578,28	48,47	2.121,74	55,90	2.337,35	199,16	2.507,22	40,10
	BILATERAL	1.462,11	32,45	1.554,60	59,83	1.279,94	68,03	753,21	243,37	561,25	75,60
	ON-GOING BARU	1.353,82	30,89	1.325,36	37,56	955,52	29,46	568,44	63,37	370,25	51,00
		108,29	1,56	229,24	22,27	324,42	38,57	184,77	180,00	191,00	24,60
	AUSTRALIA	46,78	-	129,06	-	-	-	-	-	-	-
	ON-GOING BARU	46,78	-	129,06	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	BELGIA	7,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ON-GOING BARU	7,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CHINA	41,00	-	40,84	-	50,02	-	53,70	-	50,00	-
	ON-GOING BARU	29,80	-	31,34	-	31,34	-	25,00	-	25,00	-
		11,20	-	9,50	-	18,68	-	28,70	-	25,00	-
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	JBIC	63,19	-	42,31	-	6,57	-	-	-	-	-
	ON-GOING BARU	47,19	-	26,40	-	-	-	-	-	-	-
		16,00	-	15,91	-	6,57	-	-	-	-	-
	JERMAN	46,87	2,65	26,01	-	-	-	-	-	-	-
	ON-GOING BARU	46,87	2,65	26,01	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	JICA	1.102,62	16,15	1.165,05	46,38	1.043,08	54,32	629,51	242,37	468,25	74,60
	ON-GOING BARU	1.102,62	16,15	1.075,05	28,38	893,08	24,32	543,44	62,37	345,25	50,00
		-	-	90,00	18,00	150,00	30,00	86,07	180,00	123,00	24,60
	KOREA	28,91	11,33	37,50	9,18	31,10	5,14	-	1,00	-	1,00
	ON-GOING BARU	28,91	11,33	37,50	9,18	31,10	5,14	-	1,00	-	1,00
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 3.2 Proyeksi Penarikan Pinjaman/Hibah Luar Negeri 2010-2014 (lanjutan)

No.	Sumber Dana	Rencana Penarikan TA 2010		Rencana Penarikan TA 2011		Rencana Penarikan TA 2012		Rencana Penarikan TA 2013		Rencana Penarikan TA 2014	
		PHLN	Pendamping								
	PERANCIS	30,17	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ON-GOING	30,17	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	BARU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SPANYOL	95,56	2,32	73,83	0,27	79,17	0,17	55,00	-	28,00	-
	ON-GOING	14,47	0,76	-	-	-	-	-	-	-	-
	BARU	81,09	1,56	73,83	0,27	79,17	0,17	55,00	-	28,00	-
	XXX	-	-	40,00	4,00	70,00	8,40	15,00	-	15,00	-
	ON-GOING	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	BARU	-	-	40,00	4,00	70,00	8,40	15,00	-	15,00	-
	FKE & KREDIT EKSPOR	632,51	456,70	670,00	-	700,50	-	600,00	-	600,00	-
	ON-GOING	632,51	456,70	-	-	-	-	-	-	-	-
	BARU	-	-	670,00	-	700,50	-	600,00	-	600,00	-
	FKE	632,51	456,70	670,00	-	700,50	-	600,00	-	600,00	-
	ON-GOING	632,51	456,70	-	-	-	-	-	-	-	-
	BARU	-	-	670,00	-	700,50	-	600,00	-	600,00	-

Tabel 3.2 menguraikan rencana penarikan pinjaman luar negeri dari berbagai donor. Terungkap bahwa dalam lima tahun ke depan kebutuhan akan pinjaman proyek cenderung mengalami peningkatan. Sedangkan rencana penarikan pinjaman bilateral dalam lima tahun ke depan mengalami penurunan.

Gambar 3.3



Seperti yang ada dalam grafik di atas, rasio pinjaman luar negeri Pemerintah Indonesia terhadap PDB semakin menurun dari tahun ke tahun. Jika dikomparasikan antara PDB dengan *outstanding* pinjaman luar negeri, penurunan rasio tersebut sangat ditopang oleh pertumbuhan PDB yang tumbuh pesat dalam sembilan tahun terakhir.

Tabel 3.3 Rasio Utang terhadap PDB di Beberapa Negara

(dalam %)

Negara	2006	2007	2008	2009	2010	2014
Amerika Serikat	61.9	63.1	68.7	81.2	90.2	99.5
Brazil	63.7	67.7	65.4	64.7	62.9	54.1
China	16.5	20.2	17.9	22.2	23.4	18.6
India	82	80.5	80.6	82.7	82.9	71.6
Indonesia	39	35	32.5	31.8	31.3	28.3
Inggris	43.3	44	50.4	61	68.7	76.2
Jepang	195.3	195.5	202.5	217	225.1	222.3
Korea	...	32.1	32.8	32.9	33	29.3
Mexico	38.5	38.3	39.3	42.1	42.5	42
Rusia	9.1	7.3	5.8	6.5	6.5	6.4

Sumber: International Monetary Fund (2009), "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After The 2008 Crises".

Dari tabel 3.3 di atas dapat disimpulkan bahwa rasio utang terhadap PDB Indonesia jauh lebih baik dibanding beberapa negara maju sekalipun seperti Amerika Serikat, Inggris, bahkan Jepang. Pada tahun 2010, IMF memproyeksikan rasio utang terhadap PDB Indonesia sebesar 31,3%.

Sejauh ini di kalangan ekonom belum ada kesamaan pendapat mengenai indikator kemampu-bayaran pinjaman luar negeri pemerintah. Ada yang berpegang pada surplus primer dan ada yang berpatokan pada rasio pinjaman terhadap PDB. Beberapa penulis seperti Cohen (2000) dan Marks (2003) menggunakan parameter rasio utang terhadap PDB sebagai indikator ketahanan fiskal. Artinya, pertumbuhan utang luar negeri tidak boleh lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi. Secara teoritik, penurunan rasio utang terhadap PDB bukan berarti terjadi peningkatan posisi keuangan pemerintah. Ada beberapa hal yang bisa menjelaskan seperti adanya kemungkinan penjualan perusahaan-perusahaan negara (BUMN), penipisan sumber-sumber kepemilikan publik maupun penurunan modal tetap pemerintah. Buitter (1995) menyebut penurunan rasio utang publik terhadap PDB sebagai indikasi kemampuan menjaga solvabilitas jangka panjang.

Indikator lain yang bisa menunjukkan kemampu-bayaran pemerintah adalah *debt service ratio*, yakni rasio pembayaran cicilan dan bunga pinjaman terhadap pendapatan ekspor. Indikator ini hanya relevan untuk negara dengan

perekonomian terbuka dan hambatan perdagangan minim. Tetapi jika volume perdagangan internasional minim dan keterbukaan kecil maka rasio pinjaman terhadap PDB akan lebih baik. Hal ini disebabkan rasio pinjaman terhadap ekspor hanya cocok bagi negara-negara yang mengandalkan sektor perdagangan internasional dan memiliki surplus yang kuat. Guna mengetahui besaran kapasitas perdagangan internasional, kita bisa mengukurnya dari kontribusi perdagangan internasional terhadap pertumbuhan ekonomi.

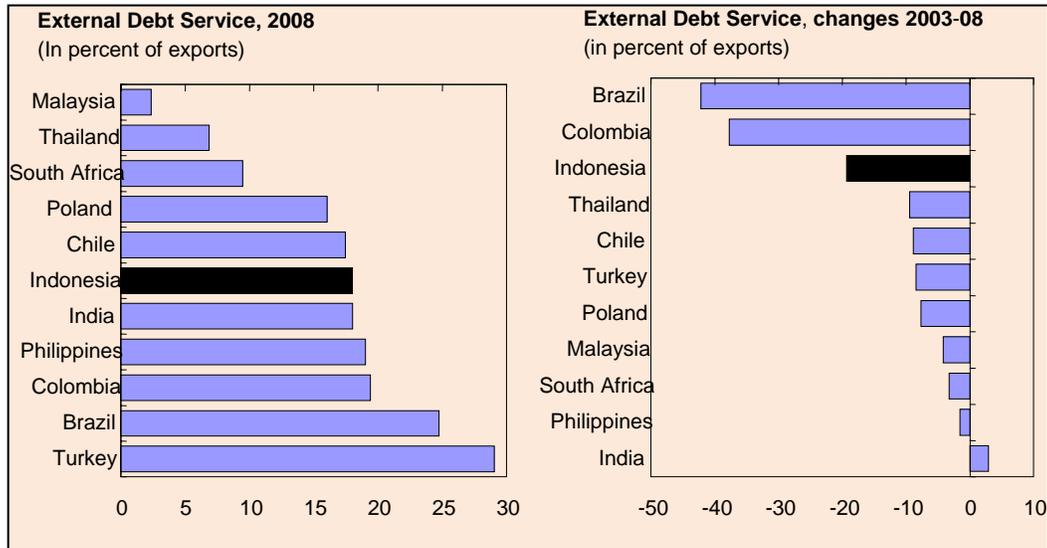
Jika suatu negara tidak cukup terbuka terhadap perdagangan internasional serta memiliki pertumbuhan PDB yang rendah, harapan satu-satunya berada pada sektor pemerintah. Dalam kondisi seperti di atas, Roubini (2001) berpendapat bahwa rasio pinjaman terhadap penerimaan pemerintah adalah lebih tepat. Untuk mengetahui besaran kapasitas perdagangan internasional suatu negara, kita bisa mengetahuinya dari kontribusi perdagangan internasional terhadap pertumbuhan ekonomi. Dalam APBN 2009, pemerintah menargetkan kontribusi ekspor dan impor terhadap pertumbuhan ekonomi adalah sebesar masing-masing 10,9% dan 13,3% seperti yang ada dalam tabel 3.4.

Tabel 3.4	
Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi 2009 (persen)	
Pengeluaran	Pertumbuhan
Konsumsi Masyarakat	5,4
Konsumsi Pemerintah	5,0
Investasi /PMTB	11,7
Ekspor	10,9
Impor	13,3
PDB	6,2

Sumber: APBN 2009

Karena Indonesia tidak termasuk dalam negara dengan perekonomian tertutup, dilihat dari kontribusi perdagangan internasional terhadap pertumbuhan ekonomi, *debt service ratio* dapat digunakan sebagai salah satu indikator kemampuan pembayaran pemerintah terhadap pinjaman luar negeri.

Gambar 3.4 External Debt Service Ratio 2008 dan Perubahannya



Sumber: "Perkembangan Utang Negara", Ditjen. Pengelolaan Utang, Depkeu, Edisi 29 Juni 2009

Gambar 3.4 menunjukkan bahwa dibandingkan dengan berbagai negara, *external debt service ratio* Indonesia tergolong moderat dengan penurunan tercept setelah Brazil dan Colombia.

Kemudian untuk mengukur solvabilitas, Roubini (2001) merekomendasikan beberapa parameter, antara lain:

1. Menggunakan indikator tradisional
Contoh indikator tradisional adalah rasio utang luar negeri terhadap PDB, rasio utang luar negeri terhadap ekspor, rasio pembayaran utang terhadap PDB dan rasio pembayaran utang terhadap ekspor.
2. Menggunakan data historis untuk mengukur utang dan gap
Data yang digunakan antara lain pertumbuhan PDB, nereaca pembayaran, defisit fiskal, suku bunga, *foreign direct investment* (FDI).

3. Menggunakan nilai pasar

Jika terjadi perbedaan antara nilai pasar dari pinjaman dengan nilai prospek penurunan pembayaran (*cash flow*), maka kemungkinan akan terjadi penurunan utang, seperti yang dialami oleh Ekuador pada tahun 1999.

Secara umum berikut beberapa indikator yang digunakan dalam menganalisis aspek kemampuan pembayaran pemerintah terhadap pinjaman luar negeri:

1. *Bilateral Debt to GDP Ratio*
2. *Bilateral Debt service ratio*
3. *Bilateral debt to export ratio*
4. *Bilateral debt service to export ratio*

3.1.3.b Manajemen utang

Dalam analisisnya terhadap pengelolaan pinjaman luar negeri, Eaton dan Fernandez (1995) menyebutkan beberapa kemungkinan terjadinya kesalahan-kesalahan yang umumnya mencakup:

- a. Ukuran pinjaman yang tidak optimal (*overborrowing* atau *underborrowing*)
- b. Alokasi yang tidak efektif
- c. Pembayaran kembali (*repayment*) yang tidak sesuai dengan persyaratan

Ukuran pinjaman yang tidak optimal umumnya terjadi karena kurangnya analisis atas besarnya pinjaman yang optimal. Sedangkan alokasi yang tidak efektif dapat terjadi karena lemahnya kontrol (Sachs, 1988), tidak adanya studi kelayakan yang akurat dan laporan pelaksanaan yang tidak memadai. Adapun pembayaran kembali yang tidak sesuai persyaratan berkisar pada kurangnya kapabilitas pemerintah dalam menyediakan sumber likuiditas pada saat utang jatuh tempo. Kesalahan pengelolaan tersebut menyebabkan utang habis dikonsumsi tanpa memperhitungkan produktivitas, nilai tambah tidak terjadi, sementara pemerintah tidak sanggup melunasi utang-utangnya.

Salah satu aspek dari permasalahan pengelolaan pinjaman luar negeri adalah buruknya kinerja pelaksanaan proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri,

dimana output tidak optimal sementara pinjaman harus dikembalikan berikut bunganya. Kondisi ini bisa diilustrasikan secara matematis sebagai berikut:

Jumlah pinjaman untuk membiayai proyek sebesar x (sesuai nilai proyek tersebut), dan biaya bunganya sebesar n . Maka jumlah yang harus dikembalikan adalah $x+n=k$. Sementara itu output yang tidak optimal dari proyek tersebut adalah y_0 , dan $y_0 < k$. Apabila output yang dihasilkan oleh proyek tersebut optimal, maka nilainya $=y_1$, dan $y_1 > k$.

3.1.3.c Biaya keterlambatan pelaksanaan proyek

Keterlambatan pelaksanaan proyek yang didanai dari pinjaman. Hibah luar negeri akan memunculkan persoalan keuangan bagi negara peminjam karena adanya kewajiban untuk membayar *commitment fee*.

Selain buruknya kinerja pelaksanaan proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri, penyebab lain yang sering menyebabkan pinjaman luar negeri menjadi tidak efektif adalah korupsi. Misalnya nilai suatu proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri adalah sebesar x , berarti negara bersangkutan perlu meminjam sebanyak nilai tersebut. Jika pinjaman tersebut digunakan sepenuhnya dan pada pelaksanaannya tidak ada permasalahan (termasuk masalah keterlambatan dan penyerapan), maka proyek tersebut akan menghasilkan output yang optimal sebesar y_i , dan $y_i > k (=x+n)$. Namun sebagian dari jumlah pinjaman tersebut dikorupsi sehingga yang tersisa untuk proyek tersebut hanya : x^* ($x^* < x$). Akibatnya proyek tersebut menghasilkan output di bawah maksimum, yakni y_0 ($y_0 < y_1$) dan $y_0 < k$. Jadi pemerintah atau masyarakat negara peminjam tetap harus membayar beban utang sebesar k , sedangkan nilai pinjaman LN yang bisa dimanfaatkan hanya sebesar y_0 .

3.2 Analisis Ketersediaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Dalam setiap pengajuan pinjaman baru, pemerintah harus mampu memperhitungkan aspek keuntungan dan risiko pinjaman yang diperoleh. Menurut Ozler dan Tabellini (1991) ada dua tipe rejim menurut cara pandang mereka dalam mengelola pinjaman luar negeri, yakni *moral hazard regime* dan *credit rationing regime*. Tipe *moral hazard regime* mengarah pada mereka yang

meminjam namun tidak memikirkan dampaknya di masa depan. Rejim tipe seperti ini kurang mempertimbangkan aspek keuntungan dan risiko pinjaman yang diperoleh. Adapun pada tipe *credit rationing regime*, pemerintah lebih berhati-hati dan rasional dalam memilih pinjaman beserta sifat risikonya. Negara dengan tipe *credit rationing regime* biasanya menerapkan *Country Borrowing Strategy* (CBS). Meskipun di pasar pinjaman internasional banyak tersedia donor yang menyediakan pinjaman untuk pembangunan, namun pemerintah harus lebih berhati-hati dan rasional dalam memilih pinjaman.

3.2.1 New and Emerging Donor

Seiring dengan tumbuh dan berkembangnya arsitektur perekonomian dunia, donor-donor baru pun juga turut tumbuh dan berkembang. Negara-negara Non DAC—khususnya Brazil, Rusia, India, China, dan Afrika Selatan atau yang biasa dikenal dengan sebutan BRICS—saat ini telah menempati posisi penting sebagai penyedia bantuan pembangunan (*development assistance*). Dibandingkan pada era '90an, aliran bantuan untuk pembangunan hanya didominasi oleh 22 negara anggota DAC-OECD yang nilai bantuannya mencakup 95% dari total bantuan internasional. Pada tahun 2008, jumlah donor dari negara-negara Non DAC semakin meningkat mendekati angka 30. Jumlah tersebut mencakup Brazil, China, India, Malaysia, Rusia, Thailand, Venezuela, dan sejumlah negara penghasil minyak. Donor-donor tersebut saat ini menyediakan bantuan dalam jumlah yang signifikan, yakni sekitar USD 8 miliar setiap tahunnya. Negara-negara OECD non DAC juga menyediakan bantuan dan rencana bantuan dalam beberapa tahun ke depan. Misalnya Korea yang telah menyalurkan USD 455 juta ODA dan merencanakan untuk menyediakan USD 1 Miliar ODA pada 2010¹. Pada tahun 2015, negara-negara Non DAC-OECD diperkirakan akan melipatgandakan jumlah bantuannya.

¹ Manning, 2006



BAB IV

Analisis Prediktabilitas, Fragmentasi, dan Praktik Negara-negara Pemberi PHLN

4.1 Analisis Prediktabilitas ODA

Prediktabilitas bantuan luar negeri semakin menjadi perhatian karena ketika bantuan luar negeri semakin tidak *predictable*, maka hal tersebut akan mempersulit negara penerima bantuan—utamanya mereka yang memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan luar negeri—untuk menentukan agenda-agenda pembangunan.

Cellasun dan Walliser (2007) menilai tinggi rendahnya prediktabilitas pinjaman/hibah dari kesesuaian antara *disbursement* pinjaman/hibah dengan nilai pinjaman/hibah yang dijanjikan (komitmen). Berdasarkan data OECD seperti dalam gambar 4.1, terungkap bahwa nilai ODA yang dicairkan secara umum selalu lebih rendah dari komitmen dari pihak donor.

Gambar 4.1



Namun ada beberapa periode dimana nilai *disbursement* melebihi komitmen ODA, antara lain tahun 1975, 1986, dan tahun 1997. Kondisi ini umumnya terjadi pada saat perekonomian dunia atau regional mengalami gejolak dan berimbas terhadap perekonomian Indonesia.

4.1.1 Volatilitas Aliran ODA

Seperti yang diungkapkan oleh Bulir dan Hamann (2007), tingkat prediktabilitas pinjaman/hibah yang rendah biasa terjadi di negara-negara dengan karakter volatilitas pinjaman/hibah yang tinggi. Mengacu pada

pengertian volatilitas menurut World Bank (2008), kita bisa mengetahui seberapa besar tingkat volatilitas ODA sehingga tingkat prediktabilitas ODA di Indonesia dapat diketahui.

Volatilitas ODA dihitung berdasarkan nilai standard deviasi dari perbedaan antara komitmen dan *disbursement* ODA. Standard deviasi dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$SD = \frac{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2}}{(n - 1)}$$

Ket:

SD = Standard Deviasi

x = nilai observasi

\bar{x} = Mean

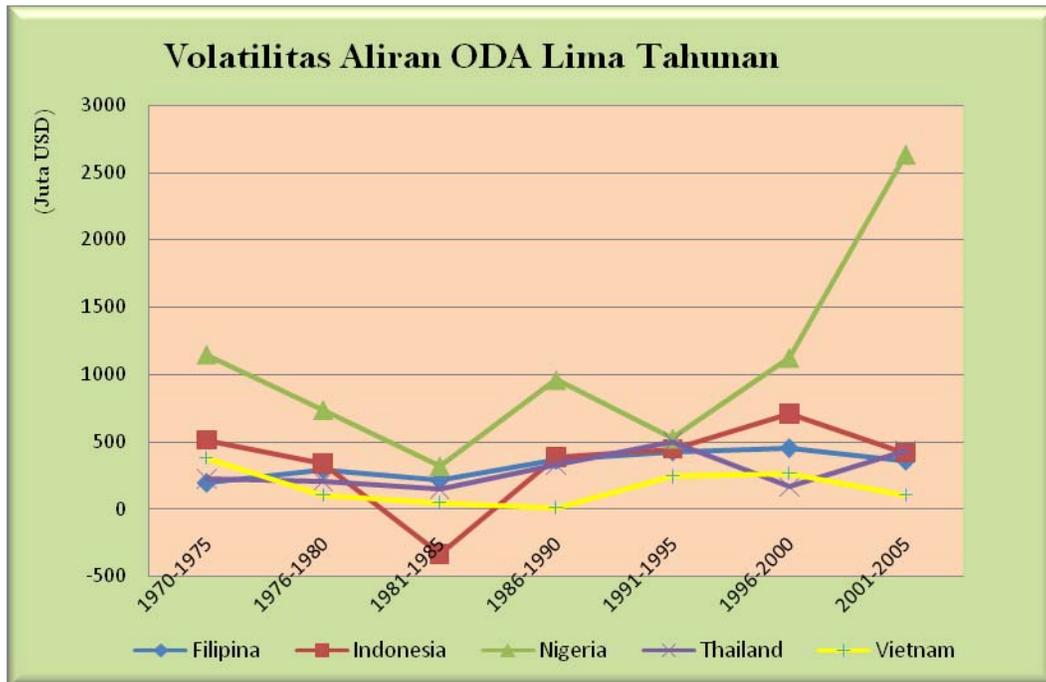
n = Jumlah sampel

Berdasarkan data volatilitas lima tahunan dari aliran ODA ke Indonesia, terlihat bahwa volatilitas Indonesia tergolong tinggi dibandingkan dengan beberapa negara. Dari Gambar 4.2 terlihat bahwa volatilitas ODA Indonesia hanya lebih rendah jika dibandingkan dengan volatilitas ODA Nigeria.

Dari gambar di atas terlihat bahwa volatilitas lima tahunan aliran ODA ke Indonesia mengalami beberapa kali lonjakan. Salah satu volatilitas tertinggi terjadi pada saat terjadinya Krisis Asia 1997-1998 dimana terjadi lonjakan komitmen ODA hingga mencapai 420% namun lonjakan *disbursement* tidak sebanding karena hanya terjadi peningkatan nilai *disbursement* sebesar 64%.

Namun dalam periode 2001-2005, tingkat volatilitas ODA Indonesia mengalami perbaikan jika dibandingkan dengan volatilitas pada saat periode sebelumnya. Menurunnya tingkat volatilitas ini sesuai dengan menurunnya *discrepancy* antara komitmen dengan *disbursement* ODA ke Indonesia dalam dua tahun terakhir. Namun hal ini belum bisa dijadikan acuan apakah volatilitas ODA ke depan akan semakin membaik atau memburuk.

Gambar 4.2



Tingginya tingkat volatilitas ODA tersebut menyebabkan rendahnya prediktabilitas ODA Indonesia. Prediktabilitas ODA juga semakin menurun ketika terjadi instabilitas perekonomian.

Temuan di atas dapat dibandingkan dengan laporan monitoring Deklarasi Paris yang dibuat oleh OECD untuk Indonesia (2008). Dalam laporan OECD tersebut terungkap bahwa pada tahun 2007, laporan pemerintah hanya mencatat 25% *disbursement* dari keseluruhan *disbursement* yang dijadwalkan oleh donor. Adapun untuk rata-rata tiap donor, rasio kesesuaiannya hanya 10% (lihat Tabel 4.1). Adanya gap sebesar USD 440 juta menggambarkan prediktabilitas pinjaman/hibah untuk Indonesia masih rendah.

Tabel 4.1 *Are disbursements on Schedule and Recorded by Government?*

	Disbursement recorded by government in 2007 (USD m)	Aid scheduled by donors for disbursement in 2007 (USD m)	Aid disbursed by donors for government sector in 2007 (USD m)	2007*	
				c=a/b	c=b/a
	a	b	for reference only		
Asian Development Bank	747	747	1146	100%	
Australia	66	246	246	27%	
Canada	0	10	9	0%	
European Commission	0	27	56	0%	
France	1	1	6		45%

	Disbursement recorded by government in 2007 (USD m)	Aid scheduled by donors for disbursement in 2007 (USD m)	Aid disbursed by donors for government sector in 2007 (USD m)	2007*	
				c=a/b	c=b/a
	a	b	for reference only		
Germany	19	2	149		10%
Global fund	0	39	10	0%	
IFC	0	0	0	--	
IMF	0	2	2	0%	
Japan	0	1023	1023	0%	
Korea	0	11	25	0%	
Netherlands	0	21	19	0%	
New Zealand	0	3	2	0%	
Norway	0	1	1	0%	
Spain	0	2	1	0%	
Sweden	0	3	2	0%	
United Kingdom	0	0	0	0%	
United Nations	0	167	164	0%	
United States	0	218	97	0%	
World Bank	0	1060	1093	0%	
(Unallocated Donors)	61	--	--	--	
Average donor ratio	--	--	--		10%
Total	893	3581	4021		25%

*) Ratio is $c=a/b$ except where disbursement recorded by government are greater than aid scheduled for disbursement ($c=b/a$)

Sumber: "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapters-Indonesia" hal.22

Jika dibandingkan antara komitmen dengan *disbursement* dari negara-negara DAC terhadap Indonesia, tingkat kesesuaian antara komitmen dengan *disbursement* dalam tiga tahun terakhir masih di bawah 50% (lihat Tabel 4.2). Sementara pada tahun 2010, Deklarasi Paris menargetkan untuk mengurangi hingga separo gap tersebut. Untuk Indonesia, OECD menargetkan pencapaian prediktabilitas pinjaman/hibah hingga 85% pada 2010.

Tabel 4.2 Kesesuaian antara *Disbursement* dan Komitmen

Tahun	<i>Disbursement</i> (juta USD) (a)	Komitmen (juta USD) (b)	Rasio (%) (c=a/b)
1995	1133.78	3424.22	33%
1996	924.87	2111.26	44%
1997	844.13	740.97	114%
1998	1382.81	3854.54	36%
1999	2087.47	2127.15	98%
2000	1737.46	1943.14	89%
2001	1605.66	3211.41	50%

Tahun	<i>Disbursement</i> (juta USD) (a)	Komitmen (juta USD) (b)	Rasio (%) (c=a/b)
2002	1448.73	1942.08	75%
2003	1643.41	3747.76	44%
2004	-37.62	1836.62	-2%
2005	2289.5	3663.44	62%
2006	674.26	2681.36	25%
2007	360.88	2420.58	15%
2008	580.32	2742.66	21%

Sumber: OECD DAC, online. diolah

Untuk mencapai target tersebut, baik donor maupun Pemerintah harus melakukan upaya-upaya maksimal antara lain Donor harus mengurangi gap antara *disbursement* yang direncanakan dengan *disbursement* aktual serta menginformasikan mengenai nilai *disbursement* kepada pemerintah. Di sisi lain, pemerintah juga harus melakukan pencatatan *disbursement* secara akurat. Hal ini mungkin membutuhkan beberapa langkah inisiatif, seperti pelatihan dan sertifikasi bagi manajer proyek untuk mendukung implementasi dan monitoring proyek, meningkatkan koordinasi antar *stakeholder* dan membagi informasi *disbursement* yang akan datang, melakukan sinkronisasi *budget cycles* antara donor dengan pemerintah, dan memprioritaskan pada proyek jangka panjang (dengan jangka pembiayaan 3-5 tahun).

4.2 Analisis Fragmentasi

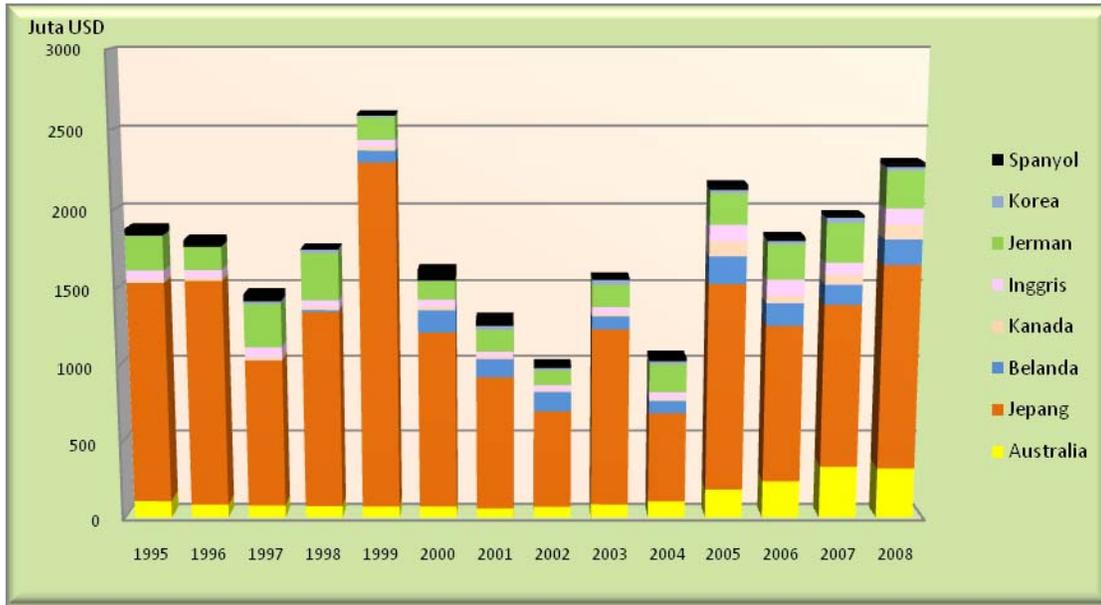
Sebagai salah satu negara penerima bantuan luar negeri, Indonesia juga tidak terlepas dari persoalan fragmentasi bantuan. Menurut laporan OECD (2008)¹, Indonesia sejauh ini telah bekerjasama dengan 27 negara/lembaga donor. Jepang sampai tahun 2008 masih tercatat sebagai negara donor terbesar terhadap Indonesia (lihat Gambar 4.3).

Dalam laporan tersebut, CPA Indonesia tercatat sebesar USD 2002 juta dengan 27 donor. Rata-rata CPA per donor adalah sebesar USD 74 juta. Penelitian tersebut mengungkap bahwa tingkat fragmentasi di Indonesia relatif rendah dibanding dengan negara-negara lain di kawasan. Jika dibandingkan

¹ OECD Development Cooperation Directorate (2008). "Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation, and Aid Predictability", May 2008. P.17.

dengan Filipina yang memiliki 27 donor namun CPA yang disalurkan hanya USD 1107 juta. Bahkan jika dibandingkan dengan Kamboja yang dengan 27 donor, CPA yang disalurkan hanya sebesar USD 494 juta.

Gambar 4.3 Perkembangan *Disbursement* ke Indonesia Menurut Donor



Sumber: OECD DAC, diolah

Tabel 4.3. *Country Programmable Aid* Negara-Negara Kawasan Asia Tenggara Periode 2005-2006

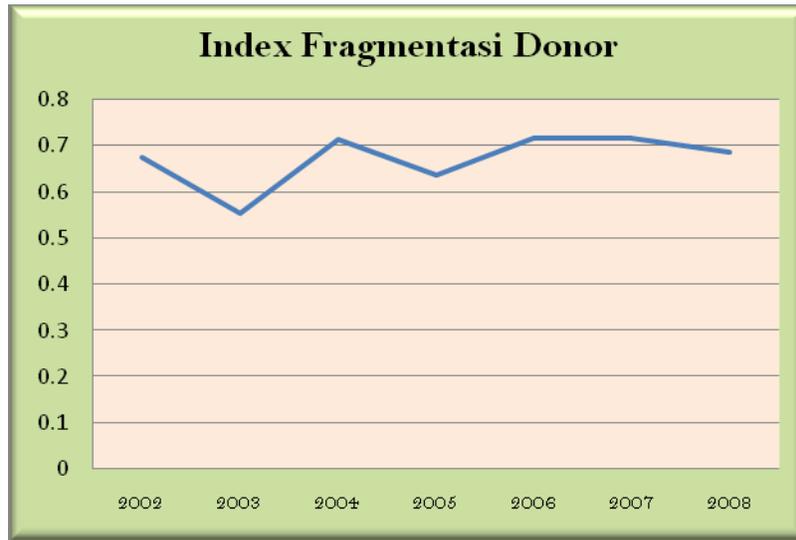
Negara	Banyaknya Donor	CPA (juta USD)	CPA rata-rata per donor (juta USD)
Indonesia	27	2002	74
Kamboja	27	494	18
Malaysia	15	286	19
Filipina	27	1107	41
Vietnam	29	1997	69
Laos	25	310	12
Myanmar	19	95	5
Thailand	21	676	32
Timor Leste	21	175	8

Sumber: OECD Report of the 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans, May 2008

Dengan menggunakan metode perhitungan Hirschman-Herfindahl Index, indeks fragmentasi di Indonesia semakin membaik seperti yang digambarkan dalam Gambar 4.4. Sampai tahun 2008, indeks fragmentasi di level donor

tercatat sebesar 0,68. Indeks yang semakin mendekati angka 1 menandakan tingkat fragmentasi semakin rendah.

Gambar 4.4



Hal tersebut terbukti dari Gambar 4.3 dimana dari kesembilan negara DAC yang disurvei, Jepang sangat mendominasi aliran *disbursement* ODA ke Indonesia. Untuk pembentukan indeks fragmentasi ini, negara yang disurvei adalah:

1. Amerika Serikat
2. Australia
3. Belanda
4. Inggris
5. Jerman
6. Jepang
7. Kanada
8. Korea
9. Spanyol

Adapun berdasarkan sektor, ada 4 sektor yang diamati dalam perhitungan indeks ini sesuai dengan kategorisasi sektor menurut OECD yakni :

1. Sektor infrastruktur ekonomi,
2. Sektor produksi,
3. Sektor infrastruktur sosial dan jasa,
4. dan multi sektor².

Gambar 4.5.

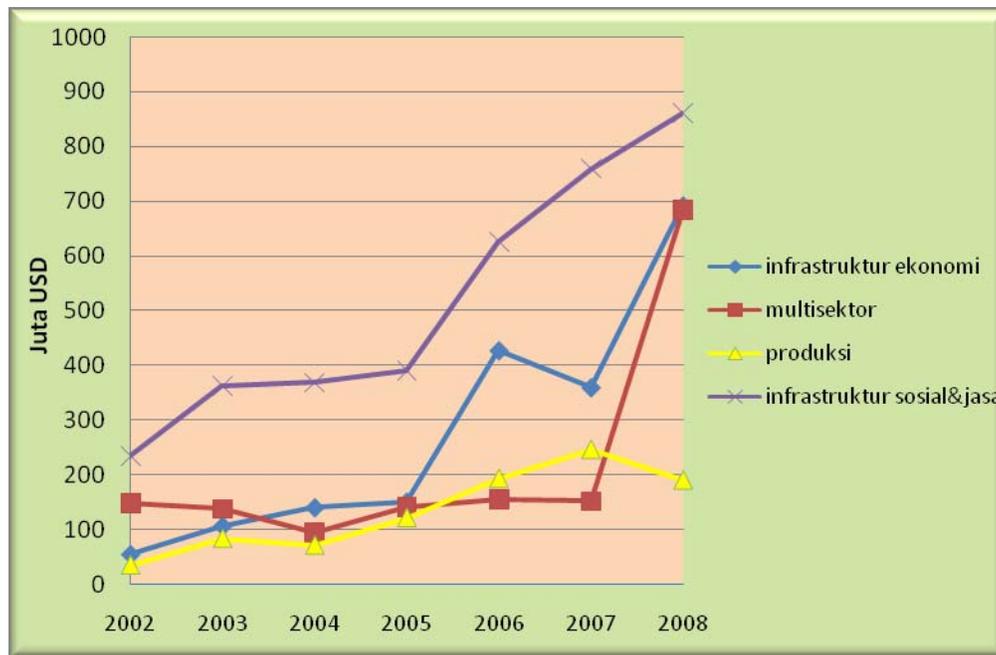


Secara umum, tingkat fragmentasi di Indonesia berdasarkan sektor dalam enam tahun terakhir semakin membaik. Pada tahun 2007, indeks sempat memburuk namun tahun 2008 kembali membaik hingga mencapai angka 0,70. Walaupun pemerintah telah memprioritaskan sektor Infrastruktur Sosial dan Jasa, pada tahun 2008 terjadi lonjakan *disbursement* pada sektor Multisektor. Jika kita melihat Gambar 4.6 di bawah, kita bisa melihat bahwa sektor Infrastruktur Sosial dan Jasa dalam enam tahun terakhir menempati urutan teratas disusul sektor Infrastruktur Ekonomi. Adapun sektor Multisektor yang sebelumnya menempati peringkat terbawah, pada tahun 2008 menempati urutan ketiga

² Sektor infrastruktur sosial dan jasa meliputi : pendidikan, kesehatan, program kependudukan, persediaan air bersih dan sanitasi, pemerintahan dan masyarakat sipil, jasa dan infrastruktur sosial lainnya. Sektor infrastruktur ekonomi meliputi: transportasi & storage, komunikasi, energi, jasa keuangan dan perbankan, serta bisnis dan jasa lainnya. Sektor produksi meliputi: pertanian, pertambangan, regulasi dan kebijakan perdagangan, dan pariwisata. Dan sektor multisektor meliputi: perlindungan lingkungan dan multisektor lainnya.

karena mengalami lonjakan *disbursement* yang signifikan hingga mencapai 349%. Sektor Produksi yang sebelumnya menempati urutan ketiga, pada tahun 2008 menempati urutan terakhir. Secara umum, sektor Infrastruktur Sosial dan Jasa tetap menjadi sektor prioritas dalam enam tahun terakhir.

Gambar 4.6. ODA dari Negara-Negara DAC Menurut Sektor



Sumber: OECD Statistic online

4.3 Analisis Praktik Negara-Negara Pemberi Pinjaman/Hibah dan Proliferasi Jalur Pinjaman/Hibah

Proliferasi jalur pinjaman/hibah di negara penerima (Indonesia) disebabkan perubahan arsitektur pinjaman/hibah secara global. Perubahan arsitektur tersebut karena bertambahnya kepentingan dari negara/lembaga donor. Proliferasi setidaknya dapat diamati dari dua hal: pertama, bertambahnya kuantitas (jumlah) lembaga-lembaga yang bertindak sebagai perwakilan negara donor (*extending agency*) dengan diiringi bertambahnya lembaga-lembaga yang berperan sebagai *implementing agency* atau *channel of delivery* pinjaman/hibah; kedua, terjadinya penurunan kualitas nilai pinjaman/hibah karena bertambahnya beban biaya dari lembaga-lembaga penyalur pinjaman yang meningkat tersebut.

Sisi inilah yang selanjutnya menyebabkan peningkatan fragmentasi pinjaman/hibah.

Bertambahnya jumlah *extending agency* atau *channel of delivery* dapat dilihat dari praktik-praktik yang tergambar dalam model organisasi yang mendasari suatu negara dalam kerjasama pembangunannya. Model organisasi tersebut akan menjelaskan sistem pengelolaan kerjasama pembangunan, mulai dari kerangka perencanaan hingga operasional di negara-negara/lembaga penerima pinjaman/hibah.

4.3.1 Model Organisasi Kerjasama Pembangunan

Negara-negara mitra pembangunan memiliki cara yang unik dalam mengelola dan melaksanakan kerjasama pembangunan. Struktur penyaluran bantuannya³ dan cara menghadapi tantangan berbeda di masing-masing negara mitra pembangunan (lihat Tabel 4.4).

Struktur-struktur organisasi pengelolaan bantuan di setiap negara mitra pembangunan memiliki ciri dan dinamika tersendiri. Ada negara mitra pembangunan yang secara khusus memiliki kementerian atau departemen kerjasama pembangunan, namun ada negara yang dalam konstitusinya terbatas. Perbedaan ini setidaknya dapat dilihat dari luasnya agenda-agenda sektor publik di masing-masing negara mitra pembangunan tersebut yang memberikan pengaruh terhadap peran dan tanggung jawabnya dalam pengelolaan kerjasama pembangunan. Hal ini tentunya akan berpengaruh pada langkah dan keluasaan dari pelaksanaan *Paris Declaration* dan *Accra Agenda for Action*.

Tabel 4.4
Tanggung Jawab Kebijakan dan Pengelolaan Bantuan Bilateral⁴

Tanggung jawab ada pada satu Lembaga	Tanggung jawab kebijakan oleh kementerian dan pengelolaan oleh Lembaga
(a) <i>Ministry of Foreign Affairs</i>	(a) <i>Ministry of Foreign Affairs</i>
- Denmark	- Austria
- Finlandia	- Belgium
- Yunani	- Luxembourg

³ Istilah bantuan adalah terjemahan dari "Aid" atau ODA. Lihat penjabaran definisi tersebut dalam Daftar Istilah.

⁴ OECD. 2008, *Effective Aid Management: Twelve Lessons From Dac Peer Reviews*.

Tanggung jawab ada pada satu Lembaga	Tanggung jawab kebijakan oleh kementerian dan pengelolaan oleh Lembaga
- Irlandia	- Portugal
- Italia (<i>reform under consideration</i>)	- Swedia
- Belanda	
- Norwegia	
b) <i>Specialised ministry</i>	(b) <i>Specialised ministry</i>
- Inggris	- Jerman
(c) <i>Specialised agency</i>	(c) <i>Specialised responsibility for bilateral loan aid policy</i>
- Australia	- Perancis
- Kanada	- Jepang
- Selandia Baru	- Spanyol
- Swiss (<i>two agencies</i>)	
- Amerika Serikat (<i>several agencies</i>)	

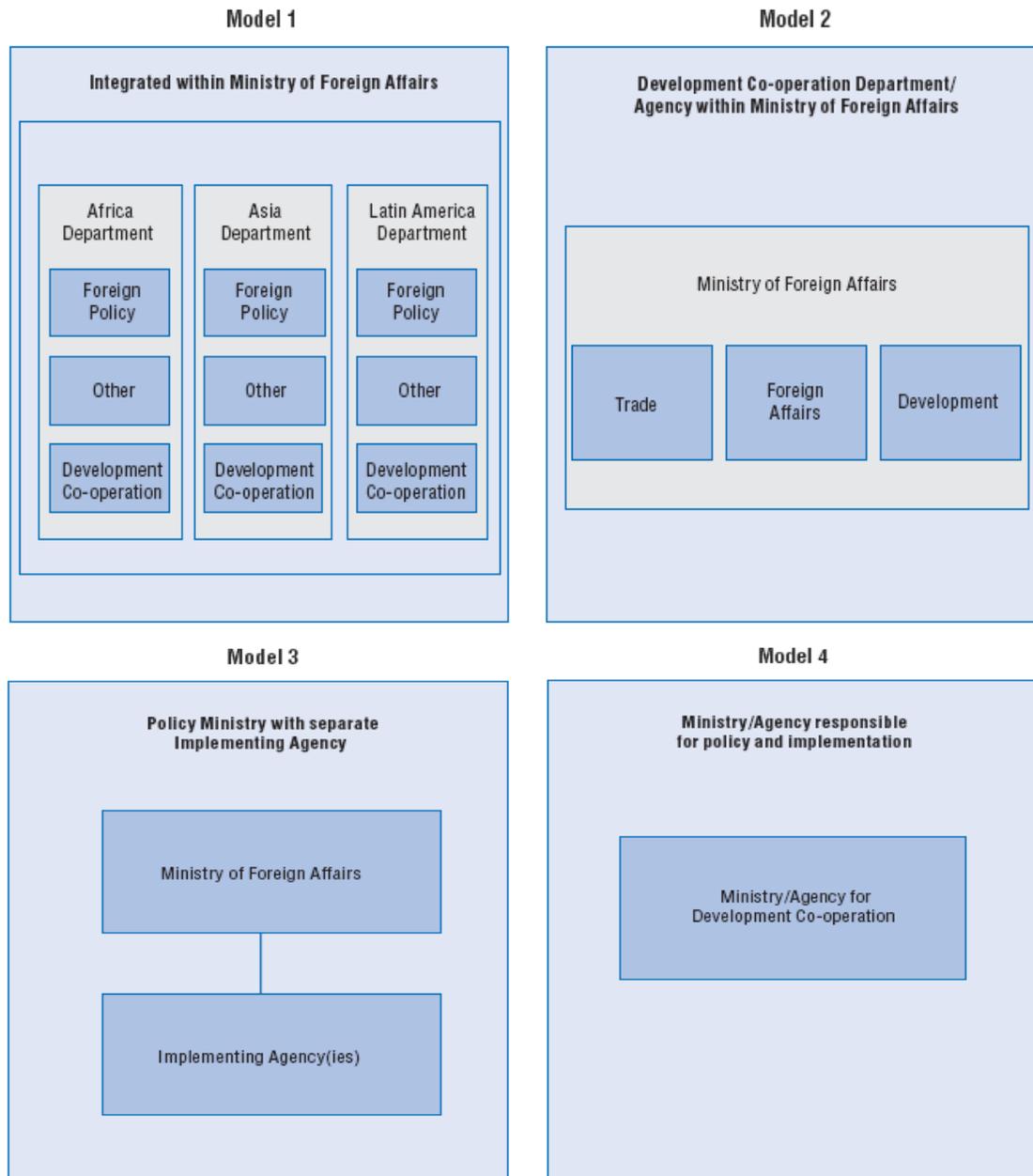
Ada empat model utama organisasi yang digunakan negara-negara mitra pembangunan⁵:

1. Model-1: Kementerian luar negeri memegang kepemimpinan dan bertanggung jawab atas kebijakan dan pelaksanaan kerjasama pembangunan. Negara mitra pembangunan yang menerapkan model ini adalah Denmark dan Norwegia.
2. Model-2: Suatu direktorat kerjasama pembangunan atau lembaga-lembaga dibawah kementerian luar negeri memimpin dan bertanggung jawab atas kebijakan dan pelaksanaan kerjasama pembangunan. Negara mitra pembangunan yang menerapkan model ini adalah Finlandia, Yunani, Irlandia, Italia, Belanda, Selandia Baru, dan Swiss.
3. Model-3: Suatu kementerian memiliki tanggung jawab menyeluruh atas kebijakan dan ada suatu *executing agency* yang berdiri terpisah dengan bertanggung jawab atas pelaksanaan kerjasama pembangunan. Negara mitra pembangunan yang menerapkan model ini adalah Austria, Belgia, Perancis, Jerman, Jepang, Luxemburg, Portugal, Spanyol, Swedia, dan Amerika Serikat.

⁵ *Managing Aid, Practices of DAC Member Countries*, OECD 2009

4. Model-4: Suatu kementerian atau lembaga selain kementerian luar negeri bertanggung jawab atas kebijakan dan pelaksanaan kerjasama pembangunan. Negara mitra pembangunan yang menerapkan model ini adalah Australia, Kanada, dan Inggris.

Gambar 4.7
Model Utama Organisasi Negara Mitra dalam Kerjasama Pembangunan



Dalam pengelolaan bantuan bilateral negara-negara mitra pembangunan anggota DAC menggunakan beberapa struktur yang berbeda. Seperti dalam Tabel 4.4 menggambarkan beberapa negara menggabungkan sebagian besar kebijakan dengan pekerjaan di tingkat operasional. Tabel tersebut menunjukkan bahwa keefektifan dapat sangat bervariasi di antara negara-negara yang beroperasi dengan model yang hampir serupa. Dapat dikatakan pada akhirnya bahwa kejelasan tanggung jawab dan akuntabilitas, profesionalisme dan koordinasi yang efektif sangat penting untuk berfungsinya sistem apapun yang digunakan. Untuk menyesuaikan keragaman model tersebut, negara-negara mitra pembangunan memiliki prinsip-prinsip yang disepakati bersama dalam rangka menerapkan praktik-praktik pengelolaan bantuan yang baik (lihat Kotak 4.1).

Kotak 4.1

Hasil Evaluasi Praktik-praktik Pengelolaan Bantuan Negara-negara Mitra Pembangunan DAC

- 1: Memiliki penjelasan tujuan yang jelas di tingkat pusat baik dalam peraturan perundang-undangnya atau atau hal lainnya yang menunjukkan kepemilikan yang luas dan tetap relevan dalam periode yang ditentukan.
- 2: Menghindari tekanan jangka pendek yang membahayakan kepentingan bersama pembangunan yang efektif dalam jangka panjang.
- 3: Menetapkan mandat yang jelas dan membangun mekanisme yang menjamin kebijakan-kebijakan tersebut telah dikaji dampaknya terhadap negara-negara miskin.
- 4: Menjadikan proses investasi dalam pemberian, pengukuran dan penyampaian dari hasil-hasil kegiatan yang dibiayai dari bantuan.
- 5: Menjalankan tugas secara cakup dan akuntabel kepada publik dalam pemberian bantuan yang menggambarkan tanggung jawab yang jelas di tingkat politik.
- 6: Merasionalisasikan struktur bantuan bilateral untuk memfasilitasi tindakan yang saling terkait di tingkat negara.
- 7: Meningkatkan hubungan antara berbagai macam aspek dari bantuan multilateral.
- 8: Desentralisasi tanggung jawab ke lapangan dapat bermanfaat, tetapi membutuhkan kualitas yang baik dengan sistem pendukung yang ramping.
- 9: Reformasi yang mendasar dalam pemberian bantuan karena donor harus memberikan lebih banyak bantuan untuk setiap kepala staf lembaga sambil meningkatkan keefektifan bantuan.
- 10: Sebagian besar bantuan donor harus fokus di sedikit negara, sektor dan khususnya kegiatan.
- 11: Membangun budaya yang lebih kuat dalam pengelolaan hasil-hasil dan menyesuaikan insentif yang bertujuan untuk meningkatkan struktur akuntabilitas di tingkat lokal.
- 12: Mengamankan dan mengembangkan kualifikasi keefektifan yang baik dengan dukungan motivasi dari staff lokal dan asing. Kualitas lembaga yang baik akan menarik kualitas staff yang baik pula.

4.3.2 Kerangka Kerja Anggaran dan Operasional

4.3.2.a Amerika Serikat

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan⁶

Amerika Serikat memiliki jumlah lembaga yang sangat banyak yang mengelola pendanaan kerjasama pembangunan. USAID adalah lembaga terbesar (mengelola sekitar 40% dari total bilateral ODA AS), diikuti oleh *the State Department* (termasuk *Global AIDS Coordinator*), yang ditangani *the President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR), *the Department of Defense*, *the Millennium Challenge Corporation* (MCC) dan *the Department of Agriculture*. Relatif sedikit jumlahnya yang dikelola oleh 20 lembaga lainnya yang tidak tersebut diatas.

Anggaran kerjasama pembangunan meliputi semua lembaga yang mengelola pendanaan kerjasama pembangunan, disajikan dalam satu dokumen "*The Budget of the United States Government*" yang disusun atas permintaan dari setiap lembaga, dan ditinjau dan diubah oleh Presiden. Semua dokumen permintaan anggaran termasuk ODA maupun pengeluaran non-ODA dan termasuk beberapa informasi tentang alokasi di tingkat negara dapat dipenuhi.

Pada awal Februari, Presiden mengajukan permintaan anggaran dari Pemerintah Amerika Serikat (USG-*United States Government*) ke Kongres untuk undang-undang dan *appropriation*. Tahun Anggaran Amerika Serikat berjalan dari Oktober sampai September. Pendanaan kerjasama pembangunan diminta dalam format *account* yang berbeda, sering berbeda dengan tujuan manajemen dan kebutuhan mereka sendiri.

Tingkat pelaksanaan di negara mitra untuk tahun fiskal yang sekarang, seperti yang dimasukkan dalam permintaan untuk anggaran 2008, sebesar USD 36,2 miliar (terdiri dari USD 20,3 miliar yang dialokasikan untuk *the State Department* dan USAID *for Bilateral Economic Assistance*, USD 4,4 miliar untuk *Independent Department* dan *Agencies Bilateral Assistance*, USD 1,8 milyar untuk *Multilateral Economic Assistance* dan terakhir USD 9,8 milyar untuk *Department of*

⁶ OECD. *Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*, 2008, hal. 62.

State Operations and Related Programs) tetapi jumlah ODA tidak dapat diidentifikasi secara terpisah.

Amerika Serikat tidak pernah berkomitmen terhadap pencapaian target PBB 0,7% ODA dari GDP, tapi memberikan lebih dari dua kali lipat ODA sejak tahun 2000.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Setiap lembaga USG yang mengelola bantuan pembangunan memiliki pendekatan individual untuk merencanakan, menyetujui dan melaksanakan bantuannya ke negara mitra. Ini adalah perencanaan dan sistem pelaporan satu tahun ke sistem yang bersifat *compacts* multi-tahun (seperti dalam kasus MCC) dengan jadwal pencairan yang disetujui berdasarkan kinerja. USAID dan *State Department* (termasuk *the Office of Global AIDS* yang memiliki rencana operasional terpisah) telah memiliki rencana operasional tahunan yang disiapkan. Rencana operasional memberikan penjelasan yang komprehensif dari sumber yang direncanakan untuk dilaksanakan di tingkat negara (pada tingkat proyek dan kegiatan).

Tidak ada daftar penerima prioritas yang diberikan oleh semua lembaga yang mengelola bantuan luar negeri. USG telah menyampaikan '*foreign assistance framework*' untuk mengatur dan memprioritaskan perencanaan anggaran dan perencanaan strategis untuk *State Department* dan USAID diantara kategori kepentingan global dan negara. MCC memiliki tingkat penilaian yang transparan dan empiris dari negara mitra penerima yang dikelompokkan berdasarkan *income* yang dilakukan setiap tahun, dan negara-negara yang memenuhi kriteria sebagai prioritas untuk pembangunan *compacts* multi-tahun.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Amerika Serikat, pada tahun 2008 ada 12 (dua belas) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *Department of Agriculture* (0.02%), *Energy* (0.64%), *Millennium Challenge Corporation* (9.97%), *Agency for International Development* (85.31%), *Health & Human Services* (0.13%), *Miscellaneous* (0.08%), *Department of Defense* (0.78%), *Department of Interior* (0.48%), *State Department* (1.48%), *Department of*

Treasury (0.08%), *Department of Labor* (0.06%), dan *Trade and Development Agency* (0.99%).⁷

Terkait dengan *agency Millennium Challenge Corporation* (MCC), bantuan hibah *Millennium Challenge Account* yang dikelola MCC pada tanggal 25 Oktober 2006 telah menyetujui dana *Threshold Program* sebesar \$ 55 juta untuk program penanganan korupsi (\$ 35 juta) dan program imunisasi (\$ 20 juta) untuk selama 2 tahun (2007-09). Dengan telah selesainya program *Threshold*, Pemerintah Amerika telah memberikan respon positif dengan masuknya Indonesia dalam program *compact*. Direncanakan kepastian dana *compact program* Indonesia akan diumumkan oleh Board MCC pada bulan Oktober tahun 2010.⁸

Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 403 proyek yang dialirkan, terdiri dari 399 proyek *ODA Grants* dan 4 proyek *ODA Loans* yang merupakan pembayaran pokok pinjaman. Dari jumlah proyek ODA tersebut, USAID berperan sebagai agen utama (*main extending agency*) yang mengalirkan dana kepada 307 proyek atau sekitar 85.31% dari *total disbursement* tahun 2008. Sedangkan sisanya sebanyak 14.69% terbagi untuk 11 lembaga lainnya (lihat Gambar 4.8).

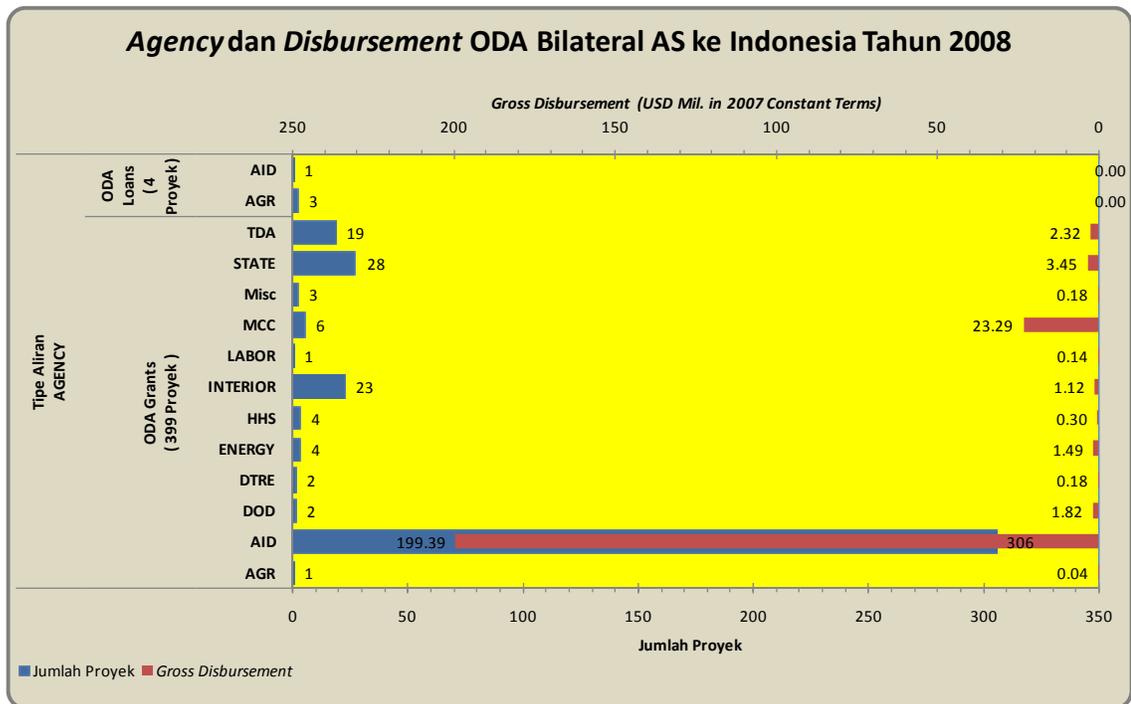
Disbursement ODA tersebut selanjutnya dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency* (*channel of delivery*) antara lain tertuju kepada: *Public Sector* (*Donor government/Extending agency, Recipient government*), *Non-Governmental Organisations* (NGOs) dan *Civil Society, International NGOs, National NGOs, Local/Regional NGOs, Public-Private Partnerships, Multilateral Institutions, United Nations Agencies, Funds and Commissions*, dan *Other Institutions* (lihat Gambar 4.9).

⁷ *Creditor Reporting System (CRS Online)* OECD, www.oecd.org. per Desember 2009.

Keterangan: Jumlah *disbursement* digabungkan dengan *USD Received* pada sektor/program yang ada dalam posisi *ODA Loans*. Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

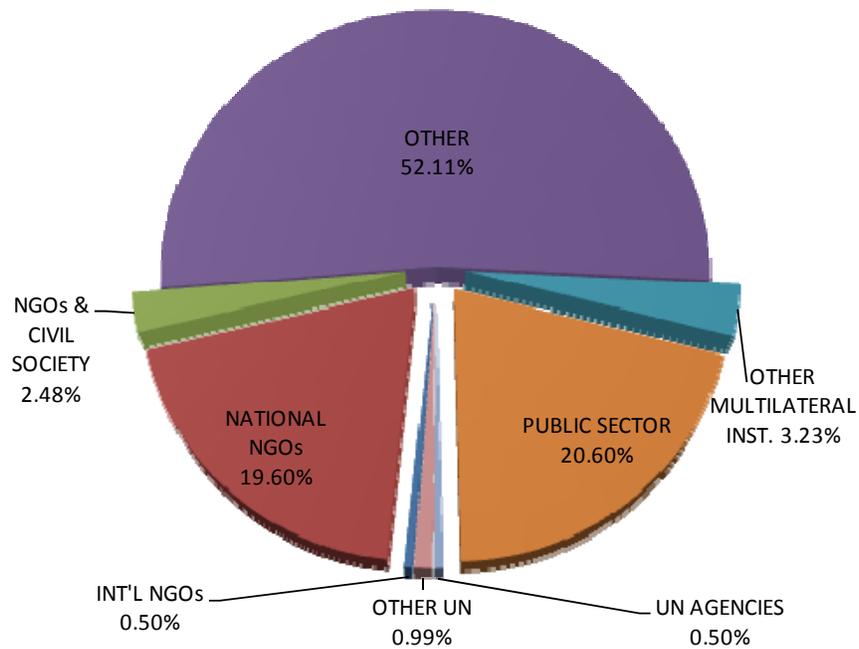
⁸ Data Direktorat Pendanaan Luar Negeri Bilateral Bappenas.

Gambar 4.8



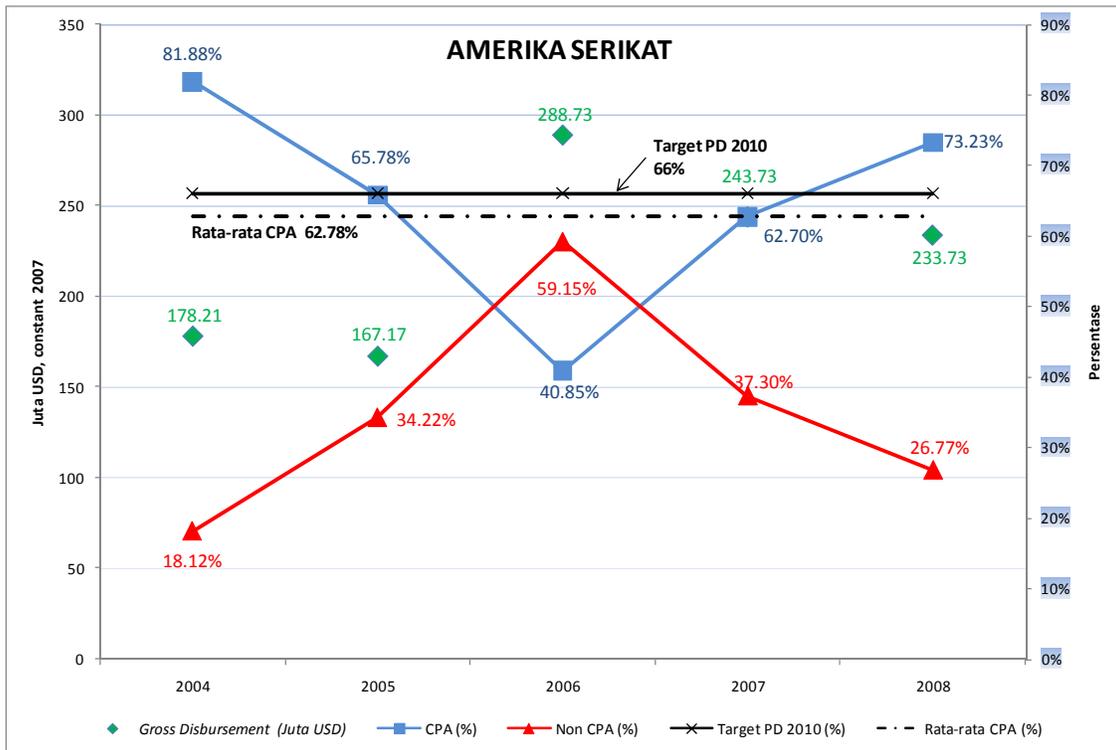
Gambar 4.9

**Channel of Delivery
ODA Bilateral AS ke Indonesia Tahun 2008**



Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) –metode alternatif mengukur aliran dana yang berbasis program-- untuk tahun 2008 sebesar 73.23% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Amerika Serikat selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 62.78% (berdasarkan indikator *Paris Declaration on Aid Effectiveness* target *programmable aid* harus mencapai 66% pada tahun 2010) (lihat Gambar 4.8 dan Tabel 4.5).

Gambar 4.10



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

Tabel 4.5 Disbursement 2008 – Amerika Serikat

Amerika Serikat Serikat T h. 2008	Grant Extendiaz Ajazaz Type Allran	Jumlah Proyek	% Gross Disburse ment (Juta USD)	Komponen CPA		Non Komponen CPA											
				ECONOMIC INFRA- STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI SECTORS/CROSS CUTTING	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. ASS.	ACTIONS RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	SUPPORT TO NGO'S	REFUSES IN HONOR CONTRACTS	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED					
				Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%
	AGR	4	0.04	0.04	0.02%												
	ODA Grants	1	0.04	0.04	0.02%												
	ODA Loans	3	0.00	0.00	0.00%												
	AID	307	189.30	85.31%				7.32	83.08%								
	ODA Grants	306	189.30	85.31%				7.32	83.08%								
	ODA Loans	1	0.00	0.00%													
	DOD	2	1.82	0.78%													
	ODA Grants	2	1.82	0.78%													
	DTRE	2	0.18	0.08%													
	ODA Grants	2	0.18	0.08%													
	ENERGY	4	1.49	0.64%													
	ODA Grants	4	1.49	0.64%													
	HHS	4	0.30	0.13%													
	ODA Grants	4	0.30	0.13%													
	INTERIOR	23	1.12	0.48%													
	ODA Grants	23	1.12	0.48%													
	LABOR	1	0.14	0.06%													
	ODA Grants	1	0.14	0.06%													
	MCC	6	23.29	9.97%													
	ODA Grants	6	23.29	9.97%													
	Misc	3	0.18	0.08%													
	ODA Grants	3	0.18	0.08%													
	STATE	28	3.45	1.48%													
	ODA Grants	28	3.45	1.48%													
	TDA	19	2.32	0.99%													
	ODA Grants	19	2.32	0.99%													
	Disbursement ODA Grants		233.73	100.00%													
	Disbursement ODA Loans		0.00	0.00%													
	Total		233.73	100%													
	Jumlah Proyek ODA Grants		399	99.01%													
	Jumlah Proyek ODA Loans		4	0.99%													
	Total		403	100%													
	Non Komponen CPA																
	ECONOMIC INFRA-STRUCTURE AND SERVICES		141.68	100%													
	PRODUCTION SECTORS		7.41%	100%													
	MULTI SECTORS/CROSS CUTTING		8.81	100%													
	COMMODITY AID/GENERAL PROG. ASS.		0.00	0.00%													
	ACTIONS RELATING TO DEBT		0.00	0.00%													
	HUMANITARIAN AID		61.97	99.04%													
	SUPPORT TO NGO'S		0.00	0.00%													
	REFUSES IN HONOR CONTRACTS		0.00	0.00%													
	UNALLOCATED/UNSPECIFIED		0.00	0.00%													
	Total Komponen CPA =		141.68	100%													
	Total Komponen Non CPA =		82.77%	100%													
	Total		233.73	100%													
	Total Komponen CPA =		141.68	100%													
	Total Komponen Non CPA =		82.77%	100%													
	Total		233.73	100%													

Nilai CPA 73.23%
(Keterangan: Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)

AGR Department of Agriculture
 AID Agency for International Development
 DOD Department of Defense
 DTRE Department of Treasury

ENERGY Energy
 HHS Health & Human Services
 INTERIOR Department of Interior
 LABOR Department of Labor

MCC Millennium Challenge Corporation
 MISC Miscellaneous
 STATE State Department
 TDA Trade and Development Agency

Sumber: GDS Office, OIGD, www.usaid.org, per Desember 2009, Diolah.
 Keterangan: US\$ in 2007 constant

4.3.2.b Australia

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan⁹

Proposal Anggaran kerjasama pembangunan Pemerintah Australia terdapat dalam *Portfolio Budget Statement (PB Statement)* Urusan Luar Negeri dan Perdagangan yang diserahkan ke Parlemen setiap tahun pada bulan Mei sebelum tahun anggaran yang dimulai 1 Juli. Selain *PB Statement* terdapat laporan anggaran kementerian yang memperinci kegiatan-kegiatan pendukung proposal anggaran.

Setelah anggaran disetujui parlemen, sumber daya dialokasikan ke badan-badan agensi melalui penetapan alokasi bantuan tahunan. Anggaran kerjasama pembangunan dikelola oleh *Australian Agency for International Development (AusAID)*, sebuah badan otonom di bawah pengawasan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan.

Australia mendukung target PBB sebesar 0,7% dari ODA / GNI sebagai cita-cita dan akan meningkatkan ODA menjadi sekitar AUD 4,3 miliar pada 2010-11, setara dengan 0,36% dari ODA/GNI. Australia berniat mencapai target ODA/GNI 0,5% pada tahun 2015-16.¹⁰

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Australia memiliki strategi kemitraan pembangunan dengan 32 negara dengan fokus geografis di kawasan Asia-Pasifik. Pada masing-masing negara mitra atau daerah dalam beberapa kasus, Australia mengembangkan sebuah strategi multi-tahun, yang biasanya berjangka waktu hingga 4 tahun. Strategi tersebut berupa kebijakan menyeluruh dan kerangka kerja pelaksanaan program bantuan Australia, tetapi tidak termasuk rencana keuangan multi-tahunan. Alokasi bantuan ditentukan selama proses anggaran tahunan.

Informasi mengenai anggaran kerjasama pembangunan tersedia secara umum setiap bulan Mei (tahun anggaran dimulai 1 Juli).

⁹ *Idem*, hal. 40.

¹⁰ OECD. **2009 DAC Report on Aid Predictability Survey on Donors' Forward Spending Plans 2009-2011**, 2009, hal. 111.

Strategi bantuan negara mitra menjelaskan kerangka kerja perencanaan multi-tahunan sedangkan alokasi bantuannya ditetapkan dalam proses anggaran tahunan.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Australia, pada tahun 2008 AUSAID sebagai *extending agency* Pemerintah Australia mengelola *total disbursement* ODA ke Indonesia sebesar 312.07 Juta USD. Dengan *total disbursement* tersebut ada sebanyak 860 proyek yang dialirkan ODA, terdiri dari 857 proyek *ODA Grants* atau sekitar 83.60% dari *total disbursement* dan 3 proyek *ODA Loans* atau sekitar 16.40% dari *total disbursement*. Dari jumlah proyek ODA tersebut, AUSAID berperan sebagai satu-satunya agen utama yang mengalirkan ODA.¹¹

Disbursement ODA tersebut selanjutnya dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency (channel of delivery)* antara lain bisa tertuju kepada: *Public Sector (Donor government/Extending agency, Recipient government)*, *Non-Governmental Organisations (NGOs)* dan *Civil Society, International NGOs, National NGOs, Local/Regional NGOs, Public-Private Partnerships, Multilateral Institutions, United Nations Agencies, Funds and Commissions*, dan *Other Institutions*.

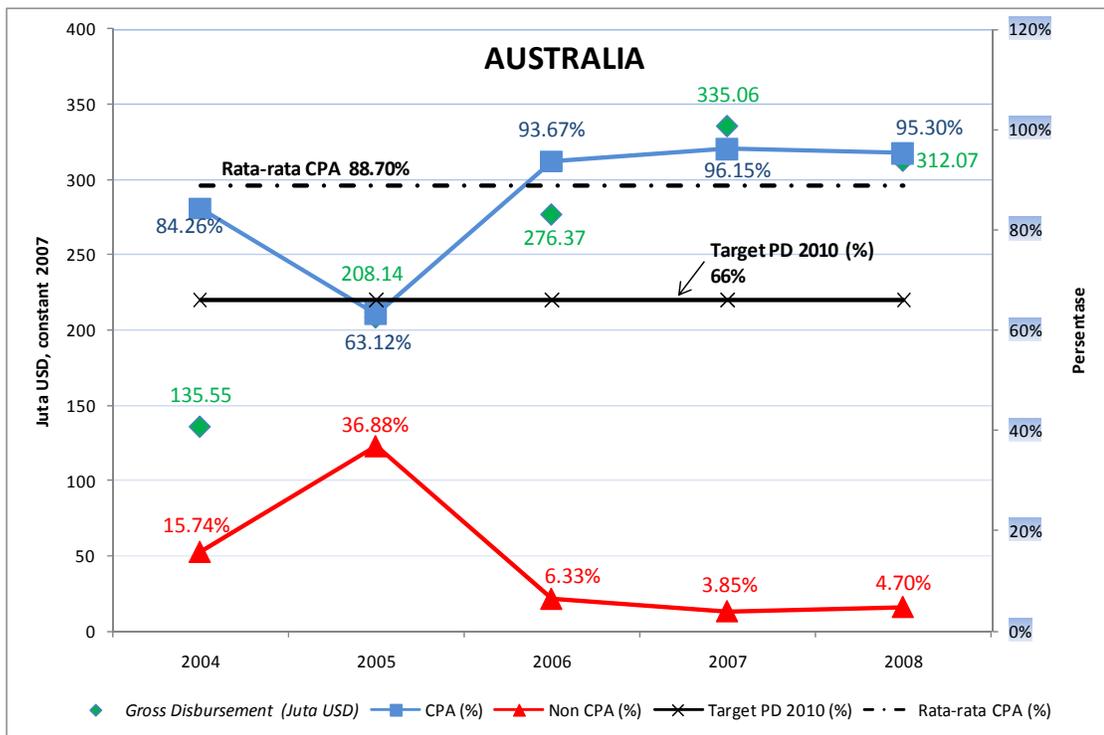
Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) –metode alternatif mengukur aliran dana yang berbasis program– untuk tahun 2008 sebesar 95,30% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Australia selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 88,70% (telah melampaui target *Paris Declaration on Aid Effectiveness* untuk aliran dana 66% yang berbasis program) (lihat Gambar 4.11 dan Tabel 4.6).

¹¹ *Creditor Reporting System (CRS Online)* OECD, www.oecd.org, per Desember 2009.

Keterangan:

- Jumlah *disbursement* tersebut telah digabungkan dengan *USD Received* pada sektor/program yang ada dalam posisi *ODA Loans*.
- Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari agency yang tidak termasuk agency utama.

Gambar 4.11



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Tabel 4.6 Disbursement 2008 - Australia

Extending Agency Australia Th. 2008	Gross Disbursement Jumlah Proyek Type Alian	% Gross Disbursement ment (Juta USD)	Komponen CPA			Non Komponen CPA												
			SOCIAL INFRA-STRUCTURE & SERVICES Juta USD %	ECONOMIC INFRA-STRUCTURE AND SERVICES Juta USD %	PRODUCTION SECTORS Juta USD %	MULTI-SECTOR/ CROSS-CUTTING Juta USD %	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. ASS. Juta USD %	ACTION RELATING TO DEBT Juta USD %	HUMANITARIAN AID Juta USD %	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS Juta USD %	SUPPORT TO NGO'S Juta USD %	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES Juta USD %	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED Juta USD %					
AUSAID	860	312.07	100.00%															
ODA Grants	857	260.89	83.60%															
ODA Loans	3	51.18	16.40%															
Disbursement ODA Grants	=	260.89	83.60%															
Disbursement ODA Loans	=	51.18	16.40%															
Total	=	312.07	100%															
				Total Komponen CPA =			Total Komponen Non CPA =											
				297.41 USD m			14.66 USD m											
				95.30%			4.70%											
				Jumlah Proyek ODA Grants = 857 99.65%														
				Jumlah Proyek ODA Loans = 3 0.35%														
				Total = 860 100%														
				Nilai CPA 95.30%														

AUSAID Australian Agency for International Development

Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org per Desember 2009, Diolah.
Keterangan: USD in 2007 constant

4.3.2.c Belanda

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan¹²

Kerangka anggaran kerjasama pembangunan Belanda disusun dalam *Homogenous Budget for International Co-operation-HGIS*. HGIS menyajikan ikhtisar ODA dan non-ODA dalam kegiatan kerangka multi-tahunan (saat ini meliputi tahun 2005 hingga 2010). MFA bertanggung jawab untuk koordinasi dan pembuatan proposal mengenai pengalokasian dana di bawah HGIS berdasarkan prioritas kebijakan luar negeri. Keputusan dibuat oleh Kabinet dan selanjutnya dituangkan ke dalam anggaran untuk berbagai departemen terkait. Setiap kementerian mempersiapkan anggarannya sesuai HGIS dan keputusan alokasi yang dibuat oleh Kabinet. Anggaran bersifat tahunan, dan disampaikan kepada Parlemen pada bulan September setiap tahun untuk mendapat persetujuan sebelum awal tahun kalender. Pendanaan HGIS terbesar dikelola MFA (75% pada 2005).

Nilai ODA Belanda akan ditingkatkan menjadi 0,81% dari GNI pada tahun 2007, dan akan sedikit meningkat dari 2009 dan seterusnya. Anggaran ODA yang disetujui untuk 2007 adalah € 4,65 miliar.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

HGIS menyediakan dasar untuk perencanaan keuangan di tingkat operasional secara multi-tahunan. Rencana strategis multi-tahunan (MASPs) disiapkan untuk negara-negara mitra kerjasama pembangunan Belanda. Alokasi MASP diperbarui setiap tahun dan sebagian didasarkan pada kinerja dan kebutuhan negara yang dinyatakan dalam Laporan Tahunan Kedutaan dan di MFA dengan bantuan sebuah model alokasi bantuan. Di setiap negara, bantuan difokuskan paling banyak pada dua sampai tiga sektor.

MASP merupakan proses internal melalui Kedutaan yang menetapkan strategi negara mitra dengan persetujuan kantor pusat, yang menyangkut dukungan anggaran untuk tingkat bantuan multi-tahunan.

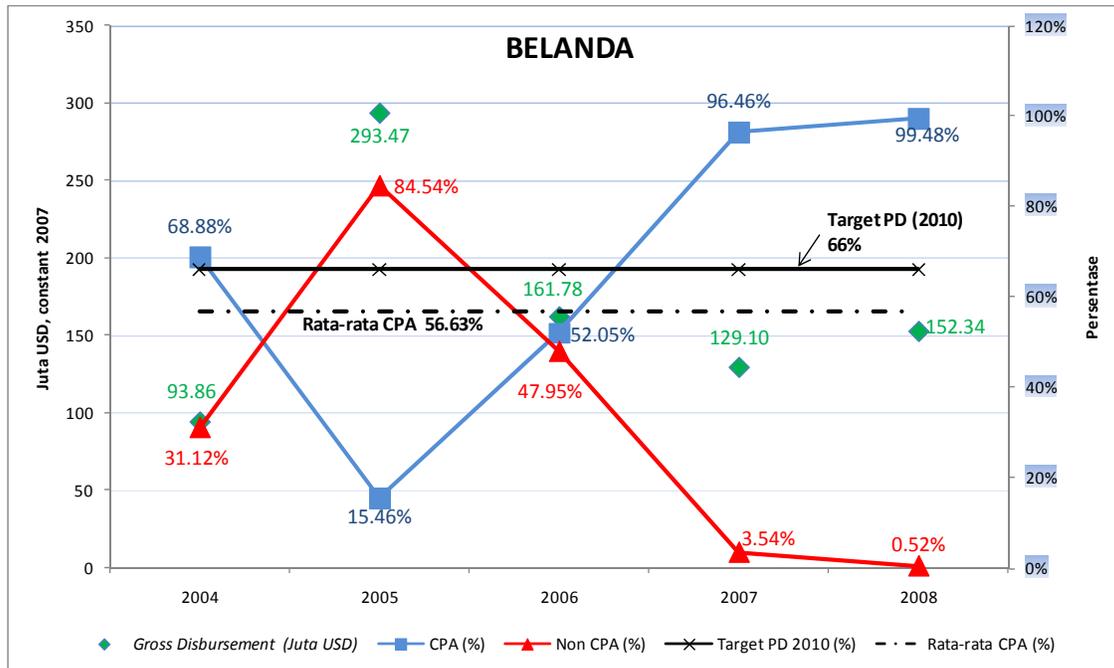
¹² OECD. 2008, *op.cit*, hal. 54.

Data perencanaan indikatif multi-tahunan tersedia di HGIS (hingga 2010) dan MASP Kedutaan (mencakup empat tahun). Pembahasan dengan negara mitra penerima hanya berkaitan dengan dukungan anggaran bantuan multi-tahunan.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Belanda, tahun 2008 ada 3 (tiga) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *Ministry of Foreign Affairs* (MFA/DIGS), *Netherlands Government through Netherlands Investment Bank for Developing Countries* (NG), dan *Nederlandse Investeringsbank Ontw. Landen /Netherlands Development Finance Company* (NIO/FMO).¹³

Gambar 4.12



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

¹³ CRS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009.

Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 121 proyek ODA terdiri dari 75 proyek *ODA Grants* (100% dari *total disbursement*) dan 46 proyek *ODA Loans* (pembayaran pinjaman). Dari jumlah proyek ODA tersebut, MFA/DIGS berperan sebagai agen utama (*main extending agency*) yang mengalirkan dana untuk 75 proyek. Selanjutnya, *disbursement* ODA tersebut dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency* (*channel of delivery*).

Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) –metode alternatif mengukur aliran dana yang berbasis program– untuk tahun 2008 sebesar 99.48% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Belanda selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 56.63% (lihat Gambar 4.12 dan Tabel 4.7).

Tabel 4.7 Disbursement 2008 - Belanda

Extending Agency Type	Gross Disbursement (Juta USD)	% Gross Disbursement	Komponen CPA						Non Komponen CPA									
			SOCIAL INFRA-STRUCTURE & SERVICES	ECONOMIC INFRA-STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI-SECTOR/ CROSS CUTTING	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. ASS.	ACTION RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	SUPPORT TO NGO'S	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED					
	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%		
MFA	75	152.34	100.00%	13.09	100%	7.25	100%	10.47	100%	0.00	100%	0.00	100%	0.00	0%	0.79	100%	
ODA Grants	75	152.34	100.00%	13.09	100%	7.25	100%	10.47	100%	0.00	100%	0.00	100%	0.00	0%	0.79	100%	
NG	45	0.00	0.00%															
ODA Loans	45	0.00	0.00%															
NIO/FMO	1	0.00	0.00%															
ODA Loans	1	0.00	0.00%															
Total	120.74	100%	80%	13.09	9%	100%	7.25	5%	100%	10.47	7%	100%	0.00	0%	0.00	0%	0.79	100%

Disbursement ODA Grants = 152.34 100.00%
 Disbursement ODA Loans = 0.00 0.00%
 Total = 152.34 100%

Jumlah Proyek ODA Grants = 75 61.98%
 Jumlah Proyek ODA Loans = 46 38.02%
 Total = 121 100%

Nilai CPA = 99.48%
 (Keterangan: Nilai CPA tersebut belum di kurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)

- MFA Ministry of Foreign Affairs (DGIS)
- NG Netherlands Gov. through Netherlands Investment Bank for Developing Countries
- NIO/FMO NEDERLANDSE INVESTERINGSBANK ONTWERPEN / Netherlands Development Finance Company

Sumber: CRS Online, OECD, www.oecd.org, per Desember 2009, Diolah.
 Keterangan: USD /Rp 2007 constant

4.3.2.d Inggris

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan¹⁴

Inggris memiliki anggaran kerjasama pembangunan dalam tahun anggaran mulai April sampai Maret. Para menteri keuangan menyampaikan anggaran biasanya pada bulan Maret ke Parlemen untuk persetujuan sebelum awal tahun anggaran. Perencanaan kedepan berdasarkan *Treasury's Spending Review* dan *Public Service Agreements* (PSA). Pemerintah menetapkan batas pengeluaran departemen dan selanjutnya hasil-hasil pengeluaran utama, selama periode tiga tahun.

Penjelasan pengeluaran biasanya dilakukan setiap tiga tahun, dan Penjelasan Pengeluaran secara lengkap setiap sepuluh tahun. Penjelasan pengeluaran tahun 2004 menetapkan rencana untuk Tahun Anggaran 2006/07 dan Tahun Anggaran 2007/08 dan memastikan perencanaan untuk Tahun Anggaran 2005/06 yang dibuat tahun 2002. Penjelasan Pengeluaran 2007 meliputi alokasi departemen untuk TA 2008-09, 2009-10 dan 2010-11.

Nilai ODA untuk Tahun Anggaran 2010/11 sebesar 0,56 persen dari GNI. Pemerintah akan meningkatkan ODA 0,7 persen dari GNI pada tahun 2013.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Public Service Agreements (PSA) untuk Pengurangan Kemiskinan Internasional 2008-09 ke 2010-11 menentukan kontribusi Inggris terhadap pencapaian MDGs. PSA yang dipimpin oleh *Department for International Development* (DfID), didukung oleh *the Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA), *the Foreign and Commonwealth Office* (FCO) dan *the Ministry of Defence* (MOD), dan mencakup keseluruhan dari tanggung jawab DfID. Hal tersebut dituangkan ke dalam kerangka kerja perencanaan DfIS yang akan ditinjau oleh Dewan Manajemen DFID. Selanjutnya dijabarkan ke dalam *Divisional Performance Framework*, dan *Country Assistance Plans* (CAPs) dan *Regional Assistance Plans* (RAPs) 3 sampai 5 tahun. Alokasi untuk tingkat Negara ditetapkan dalam CAPS dan RAPs. Keputusan tentang pembiayaan dan penyusunan program diambil oleh Kepala Kantor tingkat negara.

¹⁴ OECD. 2008, *op.cit*, hal. 61.

Untuk negara-negara yang didukung melalui program bilateral, DFID menggunakan model alokasi sumber daya berdasarkan populasi, GNI per kapita (PPP) dan skor CPIA. Alokasi sumber daya akan ditinjau setiap tahun dan ada beberapa fleksibilitas untuk mengubah alokasi dalam kerangka pengeluaran tiga tahun. Prioritas negara yang tercantum dalam PSA 2008-2010 adalah: Republik Demokratik Kongo, Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambik, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, Afghanistan, Bangladesh, Kamboja, Cina, India, Nepal, Pakistan, Vietnam dan Yaman. DFID dapat membuat perjanjian jangka panjang dengan negara-negara yang berkomitmen untuk mengurangi kemiskinan dan tata pemerintahan yang baik, dan telah menandatangani sepuluh tahun *Development Partnership Arrangements* (DPAs) dengan Afghanistan, Mozambik, Pakistan, Rwanda, Sierra Leone, dan Yaman.

Anggaran kerjasama pembangunan tahun selanjutnya biasanya tersedia pada bulan Maret, ketika menteri keuangan menyampaikan Anggaran. Informasi kerangka anggaran jangka menengah terdapat dalam Tinjauan Pengeluaran. *Comprehensive Spending Review* tahun 2007 meliputi alokasi departemen TA 2008-09, 2009-10 dan 2010-11. Informasi tentang rencana pengeluaran tahunan Inggris untuk negara-negara mitra diterbitkan dalam Laporan Departemental DFID dan dalam CAPS, RAPs dan DPAs.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Inggris, tahun 2008 ada 3 (tiga) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *CDC Capital Partners PLC* (CDC) (32.92%), *Department for International Development* (DFID) (61.98%), dan *Miscellaneous* (5.10%).¹⁵

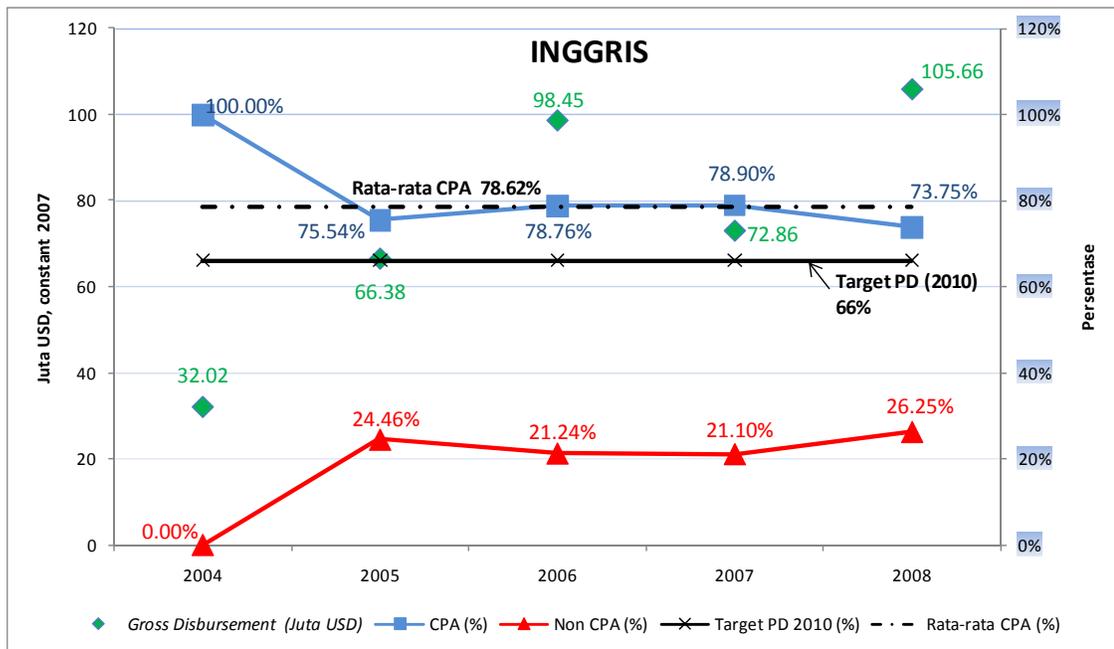
Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 61 proyek ODA, terdiri dari 60 proyek *ODA Grants* atau sekitar 67.08% dari *total disbursement*, dan 1 proyek *Equity Investment* atau sekitar 32.92%. Dari jumlah proyek ODA tersebut, DFID berperan sebagai *main extending agency* yang mengalirkan dana kepada 32 proyek.

¹⁵ *CRS Online* OECD, www.oecd.org. per Desember 2009.

Disbursement ODA tersebut selanjutnya dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency* (*channel of delivery*).

Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) untuk tahun 2008 sebesar 73.75% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Inggris selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 78.62% (lihat Gambar 4.13 dan Tabel 4.8).

Gambar 4.13



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

Tabel 4.8 Disbursement 2008 - Inggris

Extending Agency Type Inggris Th. 2008	Gross Disbursement (Juta USD)	% Disbursement	Komponen CPA			Non Komponen CPA												
			SOCIAL INFRA-STRUCTURE & SERVICES	ECONOMIC INFRA-STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI-SECTOR/ GROSS CUTTING	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. AS.	ACTION RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	SUPPORT TO NGO'S	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED					
	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%
CDC	34.78	32.92%	34.78	83.87%														
Equity Investment	34.78	32.92%	34.78	83.87%														
DFID	65.49	61.98%	27.81	85.72%	6.29	15.16%	3.18	100%	0.48	57.96%								
ODA Grants	65.49	61.98%	27.81	85.72%	6.29	15.16%	3.18	100%	0.48	57.96%								
MISC	5.39	5.10%	4.63	14.28%	0.40	0.97%			0.35	42.04%								
ODA Grants	5.39	5.10%	4.63	14.28%	0.40	0.97%			0.35	42.04%								
Disbursement Equity Inv.	34.78	32.92%	32.44	100%	41.47	100%	3.18	100%	0.84	100%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Disbursement ODA Grants	70.87	67.08%	53.22%	41.63%	53.22%	4.08%	3.18	4.08%	1.07%	1.07%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Total	105.66	100%	77.93	73.75%	77.93	73.75%	77.93	73.75%	77.93	73.75%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Jumlah Proyek Equity Inv.	1	1.64%																
Jumlah Proyek ODA Grants	60	98.36%																
Total	61	100%																

Nilai CPA 73.75%
(Keterangan: Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)

- CDC CDC Capital Partners PLC
- DFID Department for International Development
- MISC Miscellaneous

Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009. Diolah.
Keterangan: USD in 2007 constant

4.3.2.e Jepang

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan¹⁶

Jepang memiliki anggaran kerjasama pembangunan tahunan. Kabinet mengajukan rancangan anggaran ke Diet (parlemen) biasanya setelah pertengahan Januari untuk mendapat persetujuan sebelum awal tahun anggaran 1 April.

Jepang berupaya meningkatkan ODA sampai USD 10 miliar selama total lima tahun 2005-09 setelah tahun 2004.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Departemen Luar Negeri (MOFA) dan Departemen Keuangan (MOF) menyumbang 88% dari total ODA dalam anggaran Tahun Anggaran 2006/07 dan Tahun Anggaran 2007/08. Sebagian anggaran dikelola langsung oleh MOFA dan MOF; sebagiannya dialokasikan untuk *Japan International Cooperation Agency* (JICA) dan *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC - pinjaman dan penghapusan utang). MOFA memiliki peran sebagai pusat koordinasi yang berkaitan dengan ODA di tingkat kementerian pemerintah dan lembaga-lembaga. JICA dan JBIC digabung pada 1 Oktober 2008.

Wilayah utama sebaran ODA Jepang adalah Asia. Piagam ODA menyatakan bahwa "Asia, wilayah yang dekat hubungan dengan Jepang dan memiliki dampak besar bagi stabilitas dan kemakmuran Jepang".

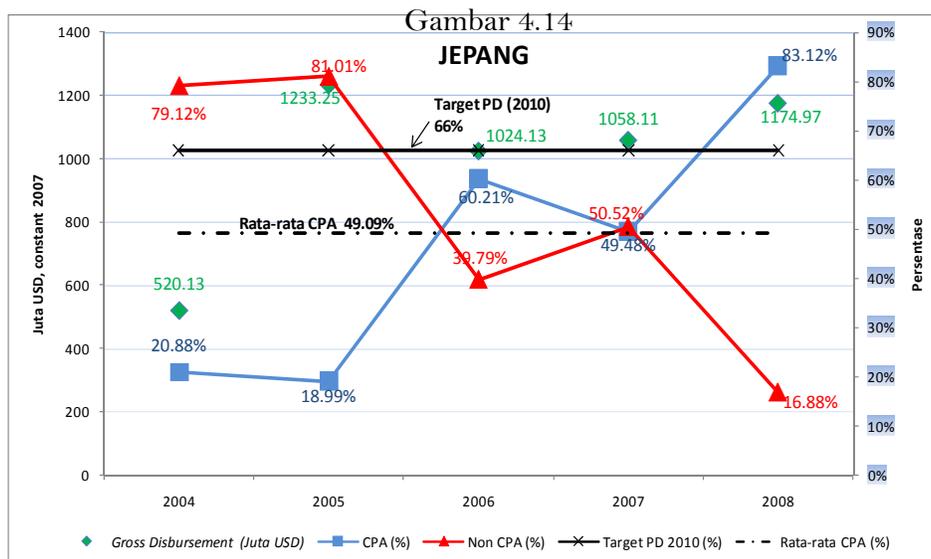
Alokasi bantuan ke negara-negara mitra merujuk pada *Country Assistance Programs* (CAPS) yang umumnya dirancang dalam siklus lima tahun untuk menentukan prioritas sektor dalam jangka menengah sesuai dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial negara penerima serta kebutuhan dan rencana pembangunan negara penerima. Jepang telah melaksanakan proses pengembangan rencana keuangan indikatif multi-tahunan (meliputi pinjaman, hibah dan kerja sama teknis).

¹⁶ OECD. 2008, *op.cit*, hal. 52.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Jepang, tahun 2008 ada 10 (sepuluh) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *Japan Bank for International Co-operation* (JBIC) (16.12%), *Japan International Co-operation Agency* (JICA) (79.44%), *Japan Overseas Development Co-operation* (JODC), *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries* (MAFF) (0.02%), *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA) (3.07%), *Ordinance-designed Cities* (ODC) (0.0002%), *Overseas Fishery Co-operation Foundation* (OFCF), *Other Ministries* (1.35%), *Public Corporations* (PC) (0.01%) dan *Prefectures* (PRF) (0.0011%).¹⁷

Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 663 proyek ODA, terdiri 202 proyek *ODA Grants* atau sekitar 8.40% dari *total disbursement*, dan 461 proyek *ODA Loans* atau sekitar 91.60%. Dari jumlah proyek ODA tersebut, JBIC, JICA dan MOFA, berperan sebagai *main extending agency* yang mengalirkan ODA masing-masing: JBIC (11 proyek), JICA (571 proyek) dan MOFA (28 proyek). *Disbursement* ODA tersebut selanjutnya dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency* (*channel of delivery*). Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) untuk tahun 2008 sebesar 83.12% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Jepang selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 49.09% (lihat Gambar 4.14 dan Tabel 4.9).



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

¹⁷ CRS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009.

Tabel 4.9 Disbursement 2008 - Jepang

Jepang Th. 2008	Extending Agency Type Allian	Gross Disburse Rate (Juta USD)	% Gross Disburse ment	Komponen CPA				Not Komponen CPA									
				SOCIAL INFRA- STRUCTURE & SERVICES	ECONOMIC INFRA- STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI-SECTOR/ CROSS CUTTINGS	COMMODITY AID/ GENERAL PROG./ AS.	ACTION RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	SUPPORT TO NGO'S	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED			
		Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%
JBC	11	189.35	16.12%					189.35	100%								
	ODA Loans	11	189.35	16.12%				189.35	100%								
JICA	571	933.36	79.44%														
	ODA Grants	132	46.50	3.96%													
	ODA Loans	439	886.86	75.48%													
JODC	3		0.00%														
	ODA Loans	3		0.00%													
MAFF	9	0.24	0.02%														
	ODA Grants	2	0.24	0.02%													
	ODA Loans	7		0.00%													
MOFA	28	36.03	3.07%														
	ODA Grants	28	36.03	3.07%													
ODC	1	0.0023	0.0002%														
	ODA Grants	1	0.0023	0.0002%													
OFCE	1	0.00	0.00%														
	ODA Loans	1	0.00	0.00%													
Oth. MIN	36	15.89	1.35%														
	ODA Grants	36	15.89	1.35%													
PC	2	0.07	0.01%														
	ODA Grants	2	0.07	0.01%													
PRF	1	0.013	0.0011%														
	ODA Grants	1	0.013	0.0011%													
Disbursement ODA Grants			98.76	8.40%													
Disbursement ODA Loans			1076.21	91.60%													
Total			1174.97	100%													
				Total Komponen CPA = 976.60 USD m				Total Komponen Non CPA = 198.37 USD m									
				83.12%				16.88%									
				Jumlah Proyek ODA Grants = 202				Jumlah Proyek ODA Loans = 461				Total = 663					
				30.47%				69.53%				100%					
				Nilai CPA 83.12%													
(Keterangan: Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)																	
JBC	Japan Bank for International Co-operation			MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries			OFCE	Overseas Fishery Co-operation Foundation			Oth. MIN	Other Ministries				
JICA	Japan International Co-operation Agency			MOFA	Ministry of Foreign Affairs			PC	Public Corporations			PRF	Prefectures				
JODC	Japan Overseas Development Co-operation Agency			ODC	Ordinance-designated Cities												

Sumber: OIG Office OFCE, www.oiged.org, per Desember 2009. Diolah.
Keterangan: USD in 2007 constant

4.3.2.f Jerman

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan¹⁸

Anggaran kerjasama pembangunan pemerintah federal dibuat berdasarkan anggaran tahunan pemerintah federal dan *rolling financial plan* untuk empat tahun ke depan. Rancangan anggaran 2008 diajukan bersama dengan rencana keuangan sampai tahun 2011 yang menjelaskan peningkatan 750 juta Euro.

Kebijakan alokasi pinjaman/hibah Jerman dibahas dalam komite kerjasama ekonomi dan pembangunan tingkat Parlemen dan dan Panitia Anggaran. Anggaran kerjasama pembangunan dilakukan sebagian besar oleh *Federal Ministry for Economic Co-operation and Development* (BMZ), sedangkan kementerian lainnya yang terlibat *Federal Ministry of Finance* (untuk anggaran kerjasama ekonomi dan penghapusan utang), *Federal Foreign Office* (bantuan kemanusiaan) dan kementerian federal lainnya. Bagian dari ODA Jerman diberikan oleh negara federal (Bundesländer).

Sebagai anggota *Europe Union*, Jerman berkomitmen untuk meningkatkan rasio ODA/GNI sebesar 0,51% pada tahun 2010.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Anggaran BMZ untuk kerjasama bilateral dialokasikan untuk KfW (kerjasama keuangan), GTZ (kerjasama teknis) dan lembaga-lembaga pelaksana di bidang kerjasama teknis seperti INWENT, DED dan CIM. Selain itu, dana disalurkan juga melalui LSM-LSM, termasuk gereja dan yayasan politik. Kerangka multi-tahun anggaran bantuan BMZ dilaksanakan oleh negara dan berdasarkan sektor. Strategi negara, kebutuhan sistem negara-negara mitra secara umum berlaku selama tiga sampai lima tahun. Mereka terikat dengan lembaga-lembaga kerjasama keuangan dan teknis (KfW, GTZ, INWENT, DED dan CIM) dan dijadikan sebagai pedoman bagi lembaga-lembaga lainnya. Selain juga menetapkan alokasi sasaran untuk memenuhi komitmen internasional untuk sektoral (misalnya, pendidikan, HIV/AIDS).

¹⁸ OECD. 2008, *op.cit*, hal. 48.

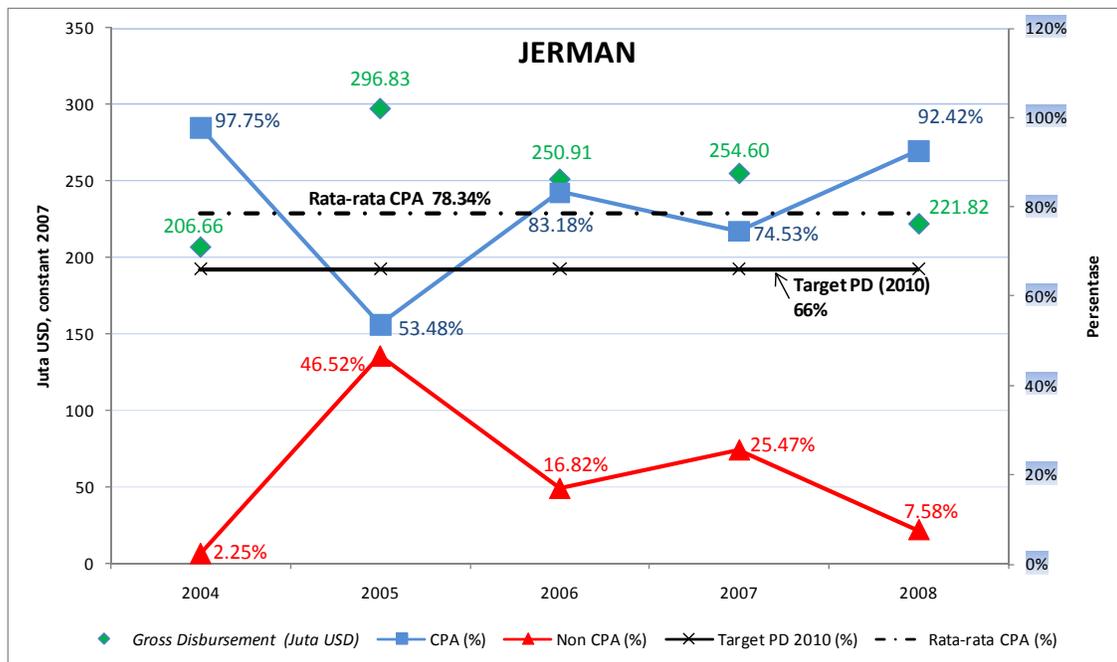
Jerman melakukan negosiasi dalam pemberian nilai bantuan dengan negara mitranya dan memberitahu mitra tentang komitmen multi-tahun mengenai rencana keuangan dan teknis kerjasama proyek-proyek dan program. Komitmen tersebut hingga tiga tahun ke depan.

Dalam anggaran BMZ, bagian utama pendanaan bilateral (dilaksanakan oleh GTZ dan KfW) dengan komitmen kepada negara-negara mitra periode multi-tahunan tetap. Komitmen baru dibuat pada akhir periode yang ditetapkan.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Jerman, pada tahun 2008 ada 6 (enam) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) (65.86%), *Foreign Office* (FO) (4.92%), *Federal Ministries* (Fed Min) (3.84%), *German Investment and Development Company* (DEG), *Federal States & Local Governments* (LG) (10.99%), dan *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) (14.39%).¹⁹

Gambar 4.15



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

¹⁹ *Creditor Reporting System (CRS Online)* OECD, www.oecd.org, per Desember 2009.

Tabel 4.10 Disbursement 2008 - Jerman

Jerman Th. 2008	Extending Akses/Type Aliran Proyek	Gross Disbursement Jumlah Proyek (Juta USD)	%	Komponen CPA				Non Komponen CPA						
				SOCIAL INFR- STRUCTURE & SERVICES Juta USD	ECONOMIC INFR- STRUCTURE AND SERVICES Juta USD	PRODUCTION SECTORS Juta USD	MULTI-SECTOR / GROSS CUTTING Juta USD	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. ASS. Juta USD	ACTION RELATING TO DEBT Juta USD	HUMANITARIAN AID Juta USD	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS Juta USD	SUPPORT TO NGO'S Juta USD	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES Juta USD	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED Juta USD
	BMZ	209	65.86%	79.13	31.52	8.44	11.09	13.73	2.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	ODA Grants	197	49.17%	69.37	6.45	6.24	11.09	13.73	2.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	ODA Loans	12	16.69%	9.75	25.07	2.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	FO	43	4.92%	10.03	0.01	0.01	0.00	0.00	0.87	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	ODA Grants	43	4.92%	10.03	0.01	0.01	0.00	0.00	0.87	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Fed Min	63	3.84%	3.02	0.06	0.07	5.32	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	ODA Grants	63	3.84%	3.02	0.06	0.07	5.32	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	DEG	1	0.00%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Equity Inv.	1	0.00%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	LG	17	10.99%	24.39	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	ODA Grants	17	10.99%	24.39	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	KfW	4	14.39%	31.92	31.92	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	ODA Loans	4	14.39%	31.92	31.92	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Disbursement Equity Inv.				=	0.00	0.00%								
Disbursement ODA Grants				=	152.88	68.92%								
Disbursement ODA Loans				=	68.94	31.08%								
Total				=	221.82	100%								
Jumlah Proyek Equity Inv.				=	1	0.30%								
Jumlah Proyek ODA Grants				=	320	94.96%								
Jumlah Proyek ODA Loans				=	16	4.75%								
Total				=	337	100%								
Nilai CPA				=	92.42%									

Komponen CPA				Non Komponen CPA						
SOCIAL INFR- STRUCTURE & SERVICES	ECONOMIC INFR- STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI-SECTOR / GROSS CUTTING	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. ASS.	ACTION RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	SUPPORT TO NGO'S	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED
Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD	Juta USD
116.57	63.50	8.51	16.41	0.00	13.73	3.09	0.00	0.00	0.00	0.00
56.86%	30.98%	4.15%	8.01%	0.00%	81.64%	18.36%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total Komponen CPA =				Total Komponen Non CPA =						
205.00 USD m				16.82 USD m						
92.42%				7.58%						

(Keterangan: Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)

BMZ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DEG German Investment and Development Company
FO Foreign Office

Fed Min Federal Ministries
KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau
LG Federal States & Local Governments

Sumber: CDS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009. Diolah.
 Keterangan: USD in 2007 constant

Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 337 proyek yang dialirkan, terdiri 320 proyek *ODA Grants* atau sekitar 68.92% dari *total disbursement*, 16 proyek *ODA Loans* atau sekitar 31.08%, dan 1 proyek *Equity Investment*. Predikat agen utama ada pada KfW dan GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) dibawah koordinasi BMZ, dimana BMZ mengalirkan dana kepada 209 proyek atau sekitar 65.86% dari *total disbursement*. *Disbursement* ODA tersebut selanjutnya dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency* (*channel of delivery*).

Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) untuk tahun 2008 sebesar 92.42% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Jerman selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 78.34% (lihat Gambar 4.15 dan Tabel 4.10).

4.3.2.g Kanada

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan²⁰

Kegiatan kerjasama pembangunan Kanada sebagian besar didanai dari *International Assistance Envelope* (IAE). IAE terdiri dari lima kelompok: pembangunan, lembaga keuangan internasional, perdamaian dan keamanan, krisis, dan penelitian pembangunan. Ini diperuntukkan bagi kegiatan ODA dan non-kegiatan ODA. Kabinet bertanggung jawab atas alokasi dana tambahan dari IAE ke departemen dan institusi pelaksana program bantuan internasional. IAE bekerja bersama *Canadian International Development Agency* (CIDA), Departemen Luar Negeri & Perdagangan Internasional (DFAIT) dan Departemen Keuangan, serta bekerja sama dengan *Treasury Board Secretariat* dan *Privy Council Office*.

Bagian terbesar IAE terdapat dalam anggaran CIDA, DFAIT dan Departemen Keuangan. Informasi rinci pembiayaan kegiatan diberikan kepada Parlemen dalam bentuk Perkiraan yang dituangkan dalam “Laporan Perencanaan dan Prioritas” sesuai pengajuan masing-masing badan/departemen yang melaksanakan kerja sama pembangunan.

²⁰ OECD. 2008, *op.cit*, hal. 43.

Pada tahun 2008, Kanada menyatakan kembali komitmennya di tahun 2002 untuk meningkatkan bantuan IAE sebanyak dua kali lipat dari Tahun Anggaran 2001/02 ke Tahun Anggaran 2010/11 menjadi CAD 5 miliar. Komitmen ini tercantum dalam Anggaran Pemerintah Federal yang biasanya diajukan bulan Februari sebelum tahun anggaran yang dimulai 1 April.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Anggaran Pemerintah Federal Kanada tahun 2007 menempatkan tiga program untuk meningkatkan fokus, efisiensi dan akuntabilitas bantuan internasionalnya. Kanada akan memusatkan bantuan bilateral tradisionalnya di sejumlah negara sesuai tujuan politik luar negerinya. Kanada juga akan meningkatkan efisiensi dan melakukan penilaian terhadap evaluasi independen atas program-program bantuan.

IAE dikelola oleh CIDA (sebesar 68% dari rencana total bantuan TA 2007-08), DFAIT (kontribusi ke multilateral, program perdamaian dan keamanan), *Department of Finance* (IDA, keringanan utang multilateral), *International Development Research Centre* (IDRC), dan beberapa departemen pemerintah lainnya. Sekitar 40% dari total anggaran dapat diperinci oleh negara penerima.

CIDA melakukan perencanaan di tingkat operasional multi-tahunan dengan alokasi keuangan berdasarkan saluran (wilayah dan kelembagaan). CIDA selanjutnya mengembangkan strategi dengan negara mitra sebagai dasar keterlibatan strategis dan perencanaan usaha untuk jangka waktu 5-10 tahun.

Informasi mengenai anggaran kerjasama pembangunan tersedia secara umum dalam Laporan Perencanaan dan Prioritas. Perincian laporannya dilaksanakan berdasarkan “*strategic outcome*”.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

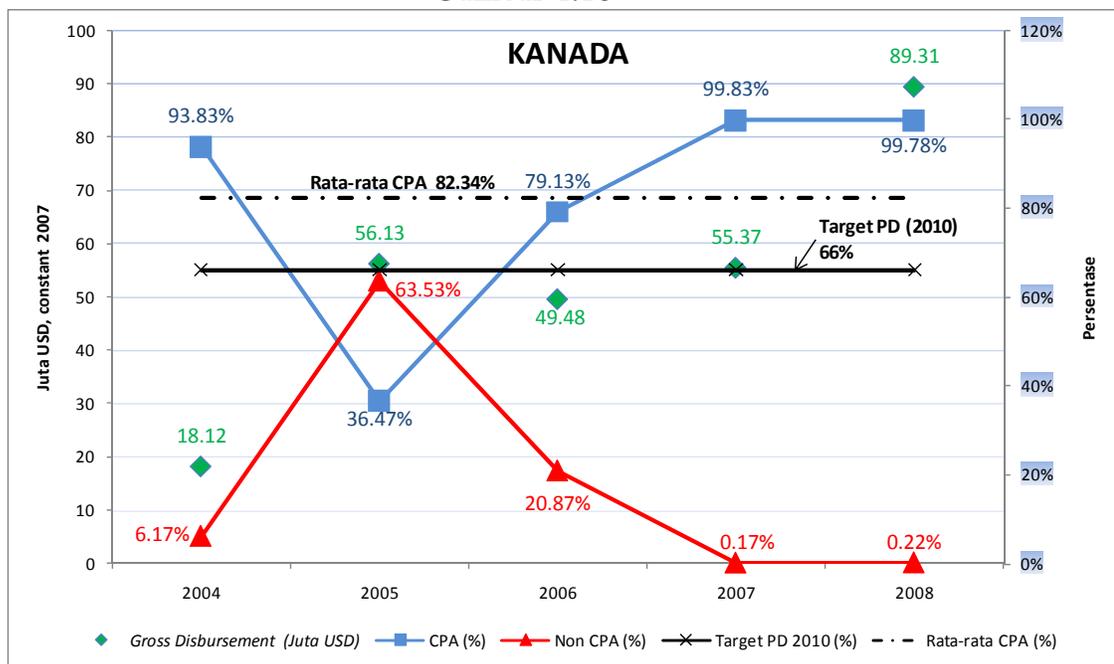
Berdasarkan kerangka kerja anggaran Amerika Serikat, pada tahun 2008 ada 3 (tiga) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *Canadian International Development Agency* (CIDA) (99.08%),

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) (0.0025%), dan *International Development Research Centre (IDRC)* (0.91%).²¹

Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 65 proyek yang dialirkan ODA. Dari jumlah proyek ODA tersebut, CIDA berperan sebagai *main extending agency* yang mengalirkan dana kepada 51 proyek atau sekitar 99.08% dari *total disbursement*. Selanjutnya, *disbursement* ODA tersebut dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency (channel of delivery)*.

Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) –metode alternatif mengukur aliran dana yang berbasis program-- untuk tahun 2008 sebesar 99,78% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Kanada selama lima tahun (2004–2008) terhadap Indonesia sebesar 82.34% (lihat Gambar 4.16 dan Tabel 4.11).

Gambar 4.16



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

²¹ CRS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009.

Tabel 4.11 Disbursement 2008 - Kanada

Extending Agency Th. 2008	Jumlah Proyek	Gross Disbursement (Juta USD)	% Disbursement	Komponen CPA				Non Komponen CPA									
				SOCIAL INFRA-STRUCTURE & SERVICES	ECONOMIC INFRA-STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI-SECTOR/CROSS CUTTING	COMMODITY AID/GENERAL PROG. ASS.	ACTION RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	SUPPORT TO NGOS	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	UNALLOCATED/UNSPECIFIED			
	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	
CIDA	51	88.49	99.08%	79.48	99.07%	1.05	96.56%	6.22	99.69%	1.56	100%	0.18	93.33%	0.01	6.67%	0.00	0%
ODA Grants	51	88.49	99.08%	79.48	99.07%	1.05	96.56%	6.22	99.69%	1.56	100%	0.18	93.33%	0.01	6.67%	0.00	0%
DFAIT	1	0.0022	0.0025%	0.0022	0.003%	0.0022	0.003%										
ODA Grants	1	0.0022	0.0025%	0.0022	0.003%	0.0022	0.003%										
IDRC	13	0.82	0.91%	0.75	0.93%	0.04	3.44%	0.02	0.31%			0.01	6.67%	0.01	6.67%	0.00	0%
ODA Grants	13	0.82	0.91%	0.75	0.93%	0.04	3.44%	0.02	0.31%			0.01	6.67%	0.01	6.67%	0.00	0%
Disbursement ODA Grants		89.31	100.00%	80.23	100%	1.09	100%	6.23	100%	1.56	100%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Total		89.31	100%	90.03%	100%	1.22%	100%	7.00%	100%	1.75%	100%	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
				Total Komponen CPA = 89.11 USD m				Total Komponen Non CPA = 0.19 USD m									
				99.78%				0.22%									
Jumlah Proyek ODA Grants		65	100.00%														
Total		65	100%														

Nilai CPA 99.78%
(Keterangan: Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)

- CIDA Canadian International Development Agency
- DFAIT Department of Foreign Affairs and International Trade
- IDRC International Development Research Centre

Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009, Diolah.
Keterangan: USD in 2007 constant

4.3.2.h Spanyol

a. Kerangka Kerja Anggaran Kerjasama Pembangunan²²

Kerjasama pembangunan Spanyol memiliki jumlah lembaga pembangunan yang banyak. Dalam *General State Administration* (pemerintah pusat) ada tiga menteri yang secara khusus bertanggung jawab mengelola ODA (walaupun hampir semua departemen terlibat dalam penanganan berbagai proyek): *The Ministry of Foreign Affairs and Co-operation* (MAEC) melalui *the State Secretary for International Co-operation* (SECI), yang bertanggung jawab untuk kebijakan pembangunan, mengawasi *Spanish International Co-operation Agency* (AECI) dan mengatur kontribusi kepada organisasi internasional non keuangan. *The Ministry of Economy and Finance* (MEH) bertanggung jawab untuk partisipasi dan koordinasi dengan lembaga keuangan nasional dan internasional. *The Ministry of Industry, Tourism and Trade* (MITC) bertanggung jawab untuk mengelola bantuan pinjaman pembangunan Spanyol. Selain itu, porsi penting dari ODA Spanyol dilakukan oleh pemerintah provinsi dan kota di 17 daerah otonom, beberapa di antaranya memiliki lembaga bantuan tersendiri. Terdapat tiga bagian penting dari koordinasi: *the Inter-Territorial Development Co-operation*, *the Inter-Ministerial Commission for International Co-operation*, dan *the Development Co-operation Council*.

Departemen dan badan-badan yang terkait memperoleh alokasi tahunan dalam APBN. Anggaran disampaikan kepada Parlemen pada akhir Oktober untuk disetujui pada akhir Desember. Proposal anggaran tersebut mencakup skenario pendapatan dan pengeluaran tiga tahun.

Pemerintah Spanyol menyatakan komitmennya untuk mencapai rasio ODA/GNI 0,5% pada tahun 2008, dan 0,7% pada tahun 2012.

b. Perencanaan di Tingkat Operasional

Perencanaan dan penyusunan program negara mitra melibatkan tingkat pemerintahan yang berbeda. Alat perencanaan mencakup Rencana Induk, Rencana Kerjasama Internasional Tahunan (disebut PACI), kebijakan/strategi

²² OECD. 2008, *op.cit*, hal. 58.

sektor dan kertas kerja strategi negara. Rencana Induk mencakup 4 tahun menunjukkan rencana yang menyusun pedoman umum strategi dan alokasi bantuan. PACI membangun tujuan strategis dan kriteria dari Rencana Induk dan menentukan prioritas geografis dan sektoral, horisontal serta intervensi jalur ODA. Saat ini ada 23 prioritas penerima. Perumusan strategi negara didasarkan pada konsultasi di berbagai negara-negara mitra dan di kantor pusat. Draf tersebut diserahkan kepada tiga bagian koordinasi dan tahap terakhir disampaikan kepada parlemen. Setelah proses perencanaan strategis selesai, AECI mempersiapkan rencana operasional tahunan. Proyek-proyek dan program-program dan perkiraan anggaran ditentukan dalam Komisi Bersama dengan negara-negara penerima.

AECI saat ini sedang menjalani proses reformasi berdasarkan Undang-Undang 28/2006, yang memberikan otonomi lebih besar dalam perencanaan dan alokasi sumber daya. Salah satu ciri utama dari kerangka peraturan baru ini adalah penanganan perjanjian antara AECI dan administrasi publik, yang akan didirikan selama 4 tahun (hanya dua tahun pertama dalam perjanjian) dan termasuk anggaran berhasil hasil multi-tahunan.

c. Kerjasama Pembangunan di Indonesia

Berdasarkan kerangka kerja anggaran Spanyol, tahun 2008 ada 6 (enam) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia yaitu: *Autonomous Governments* (AG) (1.22%), *Ministry of Economy and Finance* (ECON) (1.53%), MARM (1.83%), *Ministry of Foreign Affairs* (MFA) (24.69%), *Ministry of Industry and Energy* (MIE) (70.49%), dan *Municipalities* (MUNIC) (0.24%).²³

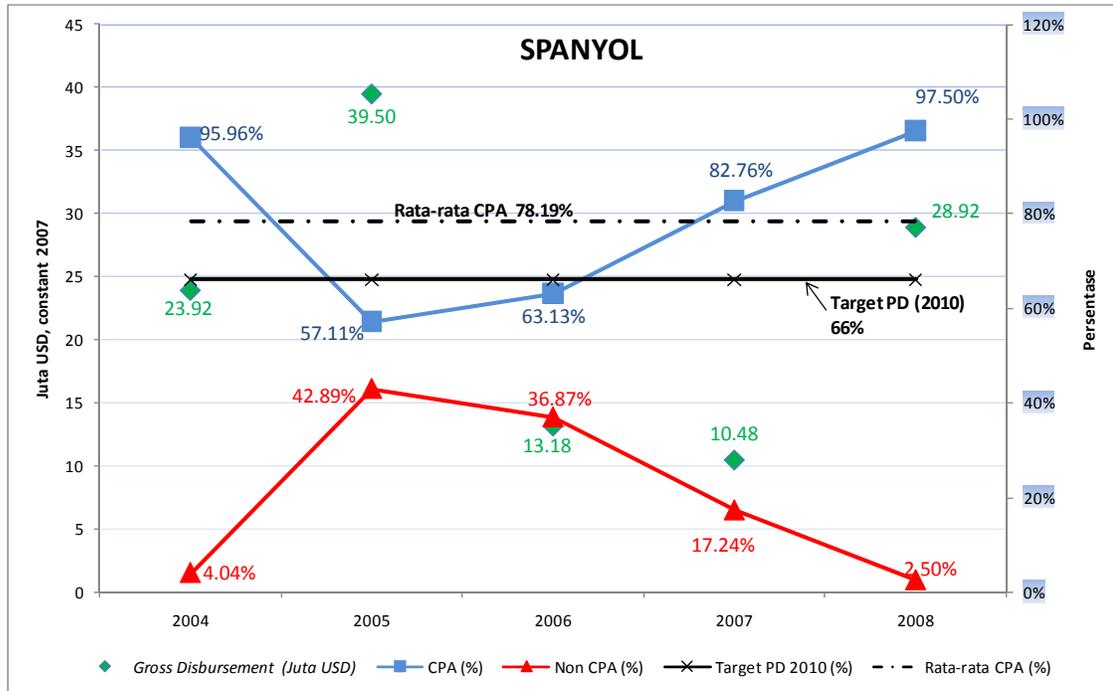
Disbursement tahun 2008 ada sebanyak 48 proyek ODA, terdiri dari 44 proyek *ODA Grants* atau sekitar 29.51% dari *total disbursement*, dan 4 proyek *ODA Loans* atau sekitar 70.49%. Dari jumlah proyek ODA tersebut, MFA berperan sebagai *main extending agency* yang mengalirkan ODA untuk 23 proyek sedangkan lembaga *extending agency* lainnya seperti MIE mengalirkan ODA untuk 14 proyek namun memiliki *disbursement* terbesar (70.49%). *Disbursement* ODA

²³ *Creditor Reporting System (CRS Online)* OECD, www.oecd.org, per Desember 2009.

tersebut selanjutnya dialirkan kepada lembaga yang bertindak sebagai *implementing agency* (*channel of delivery*).

Nilai CPA (*Country Programmable Aid*) untuk tahun 2008 sebesar 97.50% atau jika diambil pencapaian rata-rata CPA Spanyol selama lima tahun (2004-2008) terhadap Indonesia sebesar 78.19% (lihat Gambar 4.17 dan Tabel 4.12).

Gambar 4.17



Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Keterangan: Nilai CPA belum dikurangi dengan nilai *disbursement* dari *agency* yang tidak termasuk *agency* utama.

Tabel 4.12 Disbursement 2008 - Spanyol

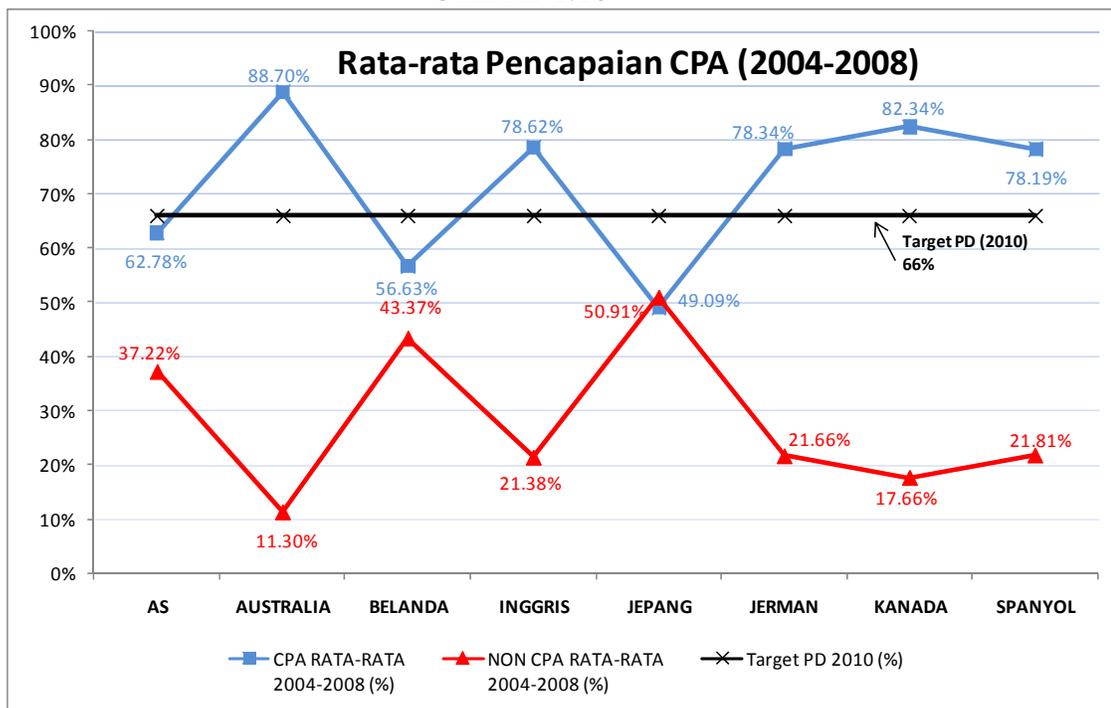
Extending Agency Type Allian	Jumlah Proyek	Gross Disbursement (juta USD)	% Disbursement	Komponen CPA				Non Komponen CPA									
				SODAL INFRA-STRUCTURE & SERVICES	ECONOMIC INFRA-STRUCTURE AND SERVICES	PRODUCTION SECTORS	MULTI-SECTOR/CROSS CUTTING	COMMODITY AID/ GENERAL PROG. ASS.	ACTION RELATING TO DEBT	HUMANITARIAN AID	ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	SUPPORT TO NGOs	REFUGEES IN DONOR COUNTRIES	UNALLOCATED/ UNSPECIFIED			
		Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%	Juta USD	%
AG	3	0.35	1.22%	0.02	0.47%	0.31	4.83%	0.02	1.24%								
ODA Grants	3	0.35	1.22%	0.02	0.47%	0.31	4.83%	0.02	1.24%								
ECON	5	0.44	1.53%	0.09	2.27%	0.18	1.09%	0.18	10.88%								
ODA Grants	5	0.44	1.53%	0.09	2.27%	0.18	1.09%	0.18	10.88%								
MARM	2	0.53	1.83%					0.53	32.65%								
ODA Grants	2	0.53	1.83%					0.53	32.65%								
MFA	23	7.139	24.69%	3.774	97.26%	1.746	26.78%	0.896	55.22%	0.36	100%	0.29	100%	0.08	100%	0.08	100%
ODA Grants	23	7.14	24.69%	3.777	97.26%	1.75	26.78%	0.90	55.22%	0.36	100%	0.29	100%	0.08	100%	0.08	100%
MIE	14	20.39	70.49%			16.00	98.91%	4.39	67.31%								
ODA Grants	10	0.00	0.00%			0.00	0.00%	0.00	0.00%								
ODA Loans	4	20.39	70.49%			16.00	98.91%	4.39	67.31%								
MUNIC	1	0.07	0.24%			0.07	1.09%										
ODA Grants	1	0.07	0.24%			0.07	1.09%										
Disbursement ODA Grants	=	8.53	29.51%	3.88	100%	16.18	100%	6.52	100%	0.36	100%	0.29	100%	0.08	100%	0.08	100%
Disbursement ODA Loans	=	20.39	70.49%	13.76%		23.12%		5.75%		49.10%		0.00%		0.00%		0.00%	
Total	=	28.92	100%	16.64%		39.24%		11.50%		53.70%		0.29		0.08		0.08	
Jumlah Proyek ODA Grants	=	44	91.67%														
Jumlah Proyek ODA Loans	=	4	8.33%														
Total	=	48	100%														
Nilai CPA	97.50%																
(Keterangan: Nilai CPA tersebut belum dikurangi dengan nilai disbursement dari agency yang tidak termasuk agency utama)				Total Komponen CPA = 28.20 USD m				Total Komponen Non CPA = 0.72 USD m				Total Komponen Non CPA = 2.50%					

AG Autonomous Governments
 ECON Ministry of Economy and Finance
 MARM Ministry of Industry and Energy Municipalities
 MFA Ministry of Foreign Affairs
 MIE Ministry of Industry and Energy
 MUNIC Municipalities

Sumber: CRS Online OECD, www.oecd.org, per Desember 2009, Diolah.
 Keterangan: USD in 2007 constant

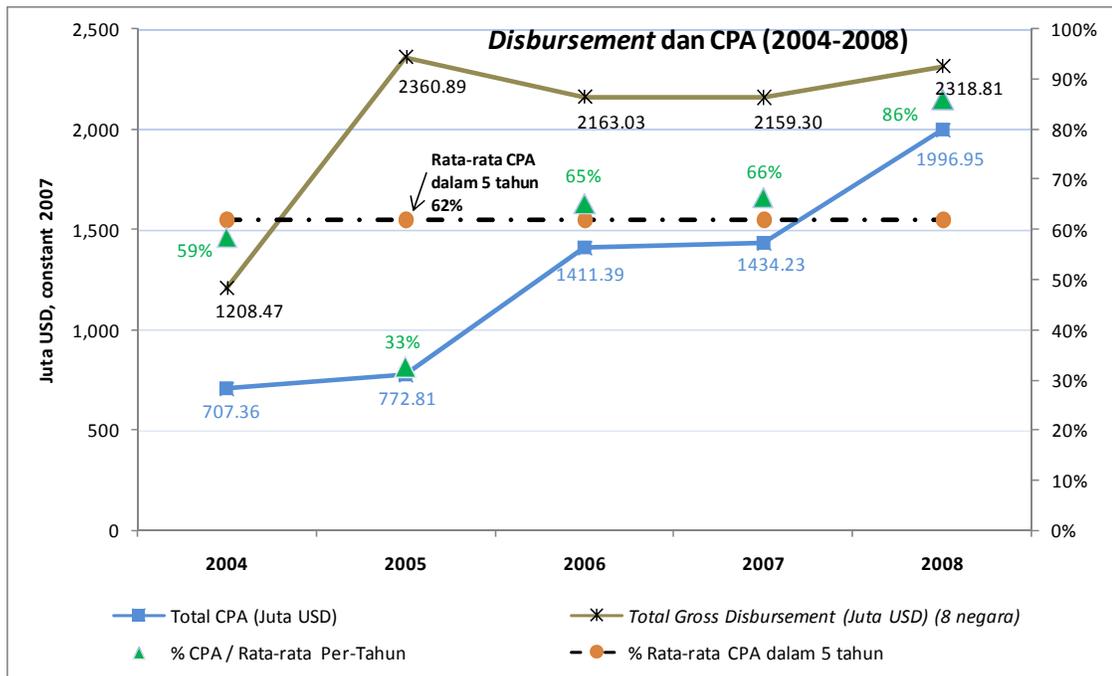
Dari delapan negara yang telah dipaparkan diatas dan berdasarkan rata-rata pencapaian CPA selama lima tahun terakhir (2004-2008) hanya lima negara yang memberikan rata-rata CPA sebesar 66% aliran berbasis program sebagai target *Paris Declaration on Aid Effectiveness* untuk tahun 2010, yaitu: Australia (88.70%), Inggris (78.62%), Jerman (78.34%), Kanada (82.34%), dan Spanyol (78.19%). Meski demikian kecenderungan pencapaian target 66% tahun 2010 tersebut potensial terpenuhi pada tiga negara lainnya seperti Amerika Serikat, Belanda dan Jepang. Tren Ketiga negara ini selama lima tahun terakhir menaik dalam pengalokasian *programmable aid* dan ketiganya pada tahun 2008 memiliki nilai CPA di atas 66%, Amerika Serikat tahun 2008 sebesar 73,23% (naik dari CPA 2007, 62.70%), Belanda tahun 2008 sebesar 99.48% (naik dari CPA 2007, 96.46%), dan Jepang tahun 2008 sebesar 83.12% (naik dari CPA 2007, 49.48%) (lihat Gambar 4.18).

Gambar 4.18



Sumber: *Creditor Reporting System (CRS Online)* OECD, www.oecd.org, Desember 2009, Diolah.

Gambar 4.19



Kecenderungan menaik juga terlihat dari *disbursement* dan CPA selama lima tahun terakhir untuk kedelapan negara tersebut, tahun 2004 capaian CPAnya sebesar 59% (707.36 Juta USD) dari *gross disbursement* 1208.47 juta USD, dan hingga tahun 2008 CPA naik menjadi 86% (1996.95 juta USD) dari *gross disbursement* 2318.81 juta USD. Dengan demikian secara keseluruhan rata-rata CPA selama lima tahun sebesar 62% dengan *total gross disbursement* 10210.51 Juta USD (lihat Gambar 4.19).



BAB V

Dampak Kajian dan Rekomendasi Kebijakan

Dampak Kajian

- Hasil analisis fragmentasi dan konsentrasi pemberian ODA ke Indonesia baik dari mitra pembangunan bilateral maupun multilateral menunjukkan kecenderungan yang semakin terfragmentasi. Banyaknya donor tidak sebanding dengan *share* CPA (*programmable aid*). Berdasarkan survey fragmentasi dengan metode penghitungan CPA (*Country Programmable Aid*) periode 2005-2006 yang dilakukan OECD-DAC, Indonesia memiliki fragmentasi yang relatif tinggi. Dari 27 mitra pembangunan (bilateral dan multilateral) yang memberikan ODA ke Indonesia hanya empat (4) mitra pembangunan yang memberikan *share* CPA-nya diatas *share* CPA global masing-masing mitra pembangunan tersebut. Empat mitra pembangunan tersebut adalah Australia, Jerman, Jepang, dan Belanda.
- Dengan menggunakan metode Hirschman Herfindahl Index, tingkat fragmentasi pinjaman/bantuan untuk Indonesia secara umum semakin membaik yang ditunjukkan dengan nilai index HHI yang semakin mendekati angka 1 (satu). Indeks fragmentasi donor pada 2008 adalah sebesar 0,68 sedang indeks fragmentasi di level sektor sebesar 0,70.
- Analisis prediktabilitas menunjukkan bahwa tingkat prediktabilitas pinjaman/bantuan ke Indonesia semakin rendah. Kesimpulan ini terlihat dari rasio kesesuaian antara *disbursement* dengan komitmen ODA dari negara-negara DAC OECD dimana dalam tiga tahun terakhir rasio kesesuaian tersebut tidak pernah lebih dari 25%. Sementara pada tahun 2010, Deklarasi Paris menargetkan untuk mengurangi hingga separo gap tersebut. Untuk Indonesia, OECD menargetkan pencapaian prediktabilitas pinjaman/hibah hingga 85% pada 2010.
- Hasil analisis praktik-praktik negara-negara mitra pembangunan mengenai perencanaan pengeluaran ODA menunjukkan kecenderungan terproliferasi. Misalkan pada 2008, Amerika Serikat memiliki saluran pinjaman/hibah sebanyak 12 lembaga (*extending agency*) yang mengelola ODA ke Indonesia. Australia memiliki lebih dari 10 institusi untuk penyaluran ODA ke Indonesia. Jumlah tersebut terlampau banyak jika dibandingkan dengan

Belanda yang hanya memiliki 3 (tiga) lembaga (*extending agency*) yang mengelola *disbursement* ODA ke Indonesia.

Fragmentasi yang meningkat atau saluran dana yang mengalami proliferasi memberikan beban dalam banyak aspek antara lain:

1. *Ownership*

- (i) Keinginan donor cenderung meluas dan akan memberikan beban dalam koordinasi di tingkat negara dan sektor. Hal ini akan berpengaruh pada upaya meningkatkan koordinasi di internal pemerintahan dan *stakeholder* lainnya dalam pengelolaan ODA.
- (ii) Kapasitas pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

2. *Alignment*

- (i) Memberikan beban dalam upaya memperbaiki reliabilitas sistem keuangan negara, dalam hal ini terhadap kapasitas dan sistem manajemen keuangan di tingkat pusat hingga daerah.
- (ii) Memberikan beban dalam memperbaiki reliabilitas sistem pengadaan barang/jasa. Dalam hal ini koordinasi kerjasama teknis dengan program-program pemerintah.
- (iii) Memberikan beban dalam menyusun perkiraan anggaran yang komprehensif dan realistis. Perlunya alokasi ODA yang lebih besar disalurkan ke dalam neraca pemerintah.
- (iv) Memberikan beban koordinasi kerjasama teknis dengan program-program negara. Masih terbatasnya SDM yang memiliki kemampuan koordinasi (perencanaan, desain, pemberian) khususnya di daerah-daerah.
- (v) Memberikan beban dalam memperkirakan berapa jumlah ODA untuk sektor pemerintah yang menggunakan sistem negara. Perlunya meningkatkan ranking dengan sistem PFM (*Public Financial Management*)
- (vi) Bertambahnya pembentukan *Project Implementation Units* (PIUs) yang dalam jangka panjang cenderung menghambat upaya pembangunan kapasitas nasional dan dapat memperlemah akuntabilitas pembangunan.

- (vii) Pencairan tidak sesuai dengan jadwal dan tercatat dengan baik oleh pemerintah. Banyak potensi dari negara/lembaga mitra pembangunan yang gagal menginformasikan kepada pemerintah mengenai pencairan bantuan atau sebaliknya potensi dari pemerintah yang gagal dalam melakukan pencatatan pencairan ODA.
- (viii) Pemberian yang mengikat (*tied*) cenderung meningkat.

3. *Harmonisation*

- (i) Menurunnya pemberian ODA yang tidak berdasarkan program. Perlunya memacu target pemberian ODA berbasis program yang semakin meningkat.
- (ii) Misi-misi donor cenderung semakin kurang terkoordinasi. Karena donor akan semakin dominan dalam pengelolaan ODA dengan sejumlah besar misi.
- (iii) Menyulitkan koordinasi dalam analisis pemberian ODA karena misi-misi mitra pembangunan.

4. *Managing for Results*

- (i) Kerangka monitoring berdasarkan hasil-hasil pembangunan mengalami beban dalam sistem monitoring yang komprehensif.

5. *Mutual Accountability*

- (ii) Pertanggung jawaban bersama menyulitkan untuk menilai secara bersama-sama.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan yang dihasilkan dari kajian ini, maka dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) Mengelola kompetisi di antara negara mitra pembangunan. Dilakukan dengan memfokuskan pada negara mitra pembangunan dengan kategori “diatas *share* CPA global”. Berdasarkan hasil Survey OECD (2008) tentang fragmentasi dan konsentrasi bantuan tahun 2005-2006, sejumlah 90% lebih ODA yang disalurkan ke Indonesia diberikan oleh 9 mitra pembangunan (bilateral dan multilateral), yaitu: Australia, Jerman, Jepang, Belanda, Asian Development Fund, Inggris, Amerika Serikat, Komisi Eropa (EC), dan International Development Association. Dari jumlah ini ada 4 negara mitra yang memberikan ODA ke Indonesia dengan nilai CPA diatas dari rata-rata CPA global negara mitra yaitu: Australia, Jerman, Jepang, dan Belanda.
- 2) Mengonsentrasikan bantuan dengan memilih negara yang menjadi donor utama berdasarkan keahlian yang paling relevan, atau setidaknya menetapkan sektor mana yang memperoleh volume bantuan paling signifikan.
- 3) Melakukan upaya pengukuran kinerja negara mitra pembangunan. Ukuran kinerja bisa meliputi *share* dari bantuan yang mengikat (*tied aid*), serta seberapa tingkat persebaran bantuan tersebut baik dalam lingkup negara maupun sektor. *Share* bantuan yang disalurkan melalui organisasi multilateral; perbandingan jumlah kegiatan dan laporan terhadap nilai bantuan dan frekuensi pendelegasian donor utama.
- 4) Memfokuskan pemberian ODA dengan melihat *tying status*, memberikan evaluasi atas nilai ODA yang memiliki status *tied* yang lebih besar.
- 5) Meningkatkan perbaikan terhadap segala target dari pencapaian indikator komitmen *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) dan *Accra Agenda for Action* (2008) dalam rangka menurunkan tingkat *tied amount* dari pemberian ODA. Salah satunya dalam perbaikan secara terus menerus sistem pengadaan barang dan jasa nasional.
- 6) Memfokuskan negara-negara mitra pembangunan dengan membuat standardisasi donor utama dan *in-country division of labour* dimana Pemerintah dapat lebih memfokuskan pada keunggulan-keunggulan donor dengan melihat pada pertimbangan *tied amount* yang semakin menurun.

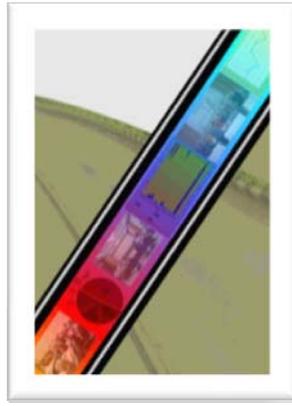
- 7) Melaksanakan dialog bilateral secara reguler mengenai upaya bersama mengatasi kecenderungan meningkatnya fragmentasi yang menimbulkan *costs transaction* melalui evaluasi bersama pelaksanaan proyek-proyek.

Berdasarkan analisis dari sumber data pemantauan kinerja pinjaman luar negeri Bappenas (2004–2008), permasalahan yang paling dominan dalam lima tahun terakhir adalah teknis pelaksanaan dan dalam hal pengadaan barang/jasa.

Selain upaya mengatasi fragmentasi, dampak negatif yang harus segera diantisipasi adalah proliferasi atau penambahan jalur-jalur penyaluran ODA (*channel of delivery*) mulai dari *extending agency* (perwakilan dari negara mitra pembangunan) sampai ke tingkat *implementing agency* atau *channel of delivery*, yaitu meningkatnya biaya-biaya (*cost transaction*) akibat langsung dan tidak langsung dari bertambahnya jalur penyaluran ODA.

- 8) Membangun dialog secara intensif tentang bagaimana meningkatkan prediktabilitas ODA negara-negara mitra pembangunan kepada Pemerintah sesuai pencapaian indikator komitmen *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) dan *Accra Agenda for Action* (2008). Terkait hal tersebut, tingkat kesesuaian antara komitmen dan *disbursement* negara-negara DAC OECD untuk Indonesia masih jauh di bawah target yang ditetapkan OECD yang menargetkan 85% pada tahun 2010. Sampai tahun 2008, capaian kesesuaian tersebut baru mencapai 21%.

Dalam hal ini negara-negara mitra pembangunan harus menyediakan informasi yang reliabel mengenai perencanaan pengeluaran pemberian ODA jangka menengah dengan hasil apakah pemberian ODA skalanya akan ditingkatkan, tetap, atau diturunkan. Permasalahan prediktabilitas mencakup evaluasi Pemerintah terhadap alokasi ODA secara menyeluruh dari semua mitra pembangunan yang menyalurkan ODA ke Indonesia.



Daftar Pustaka

Daftar Pustaka

- Acharya, Arnab, Ana de Lima, dan Mick Moore. 2006. *“Proliferation and Fragmentation: Transaction cost and the value of aid”*. The Journal of Development Studies 42(1):1-21.
- Adi, Jepri dan Ayu Setianingtias. 2007. *“Donor Proliferation and Donor Coordination in Indonesia: the Case of Governance Reform”*, paper prepared for Center for the Future State, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Andrews, Matthew dan Vera Wilhelm. 2008. *“Thinking About Aid Predictability”*. The World Bank, Prem Notes September 2008 Number 124.
- Birdsall, N. 2004. *“Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings”*. CGD Working Paper, No.50, Center for Global Development, Washington DC.
- Buitter, W.H. dan C. Graf. 2002. *“Reforming EU’s Fiscal Policy Rules: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union”*. NBER.
- Bulir, Ales dan A. Javier Hamann. 2003. *“Aid Volatility: An Empirical Assessment”*. IMF Staff Papers, Vol.50. No.1.
- Burnside, Craig dan David Dollar. 2004. *“Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence”*. World Bank Policy Research Working Paper 3251.
- Celasun, Oya dan Jan Walliser. 2007. *“Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Economic Development?”*. Mimeo. Paper presented at the 46th Panel Meeting of Economic Policy in Lisbon, October 19-20, 2007.
- Eaton, J. dan R. Fernandez. 1995. *“Sovereign Debt”*, NBER, No.5131.
- Kharas, H. 2007. *“The New Reality of Aid”*. Brookings Blum Roundtable 2007. Wolfensohn Center for Development, the Brookings Institution, Washington, DC.
- Knack, Stephen. 2008. *“Donor Fragmentation and Aid Effectiveness”*. World Bank. www.econ.worldbank.org/research.

- _____ dan A. Rahman. 2004. “*Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*”. World Bank Policy Research Working Paper 3186, January.
- Mooy, Adrianus. 2006. “*Bagaimana Indonesia Memanfaatkan Sumber-Sumber Pembiayaan Internasional*”. Mimeo. ISEI.
- OECD.2003. “*Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*”. Paris: OECD.
- _____.2008.*OECD Report of the 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*. Paris
- _____.2008. “*2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapters-Indonesia*”. Diakses pada 11 Februari 2009 melalui: http://www.oecd.org/publicationanddocuments/0,3395,en_33873108_39418_603_1_1_1_3_1,00.html.
- _____.2009.” *OECD DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donor’s Forward Spending Plans 2009-2011*”.
- Ozler, S. dan G. Tabellini. 1991. “*External Debt and Political Instability*, NBER, No.3772.
- Roubini, N. 2001. “*Why Should the Foreign Creditors of Argentina Take a Greater Hit/Hair Cut than the Domestic Ones*”. Mimeo. NBER.
- Sachs, J. 1988. “*Conditionality, Debt Relief, and Developing Country Debt Crises*”, NBER, No.2644.
- Tambunan, Tulus. 2008. “*Pembangunan Ekonomi dan Utang Luar Negeri*”. Rajawali Pers, Jakarta.
- World Bank. 2003. “*Cutting The Red Tape: Better Aid Delivery Through Better Donor Coordination*”. World Bank Press Release, Februari 21.
- _____.2008. *Drivers of Aid Predictability*”. Concept Note, P.1. World Bank, Washington, DC.

Sumber Data:

1. Bappenas
2. OECD *statistic*, <http://stats.oecd.org>
3. Departemen Keuangan
4. Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Bank Indonesia
5. *International Financial Statistic*, International Monetary Fund



Lampiran

Amerika Serikat

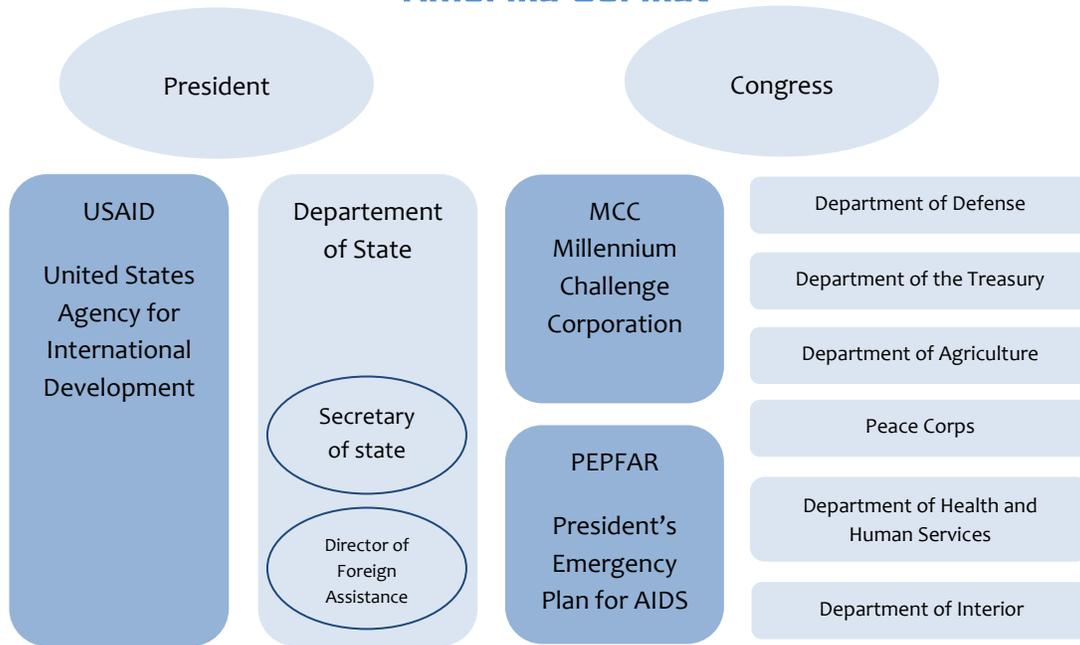
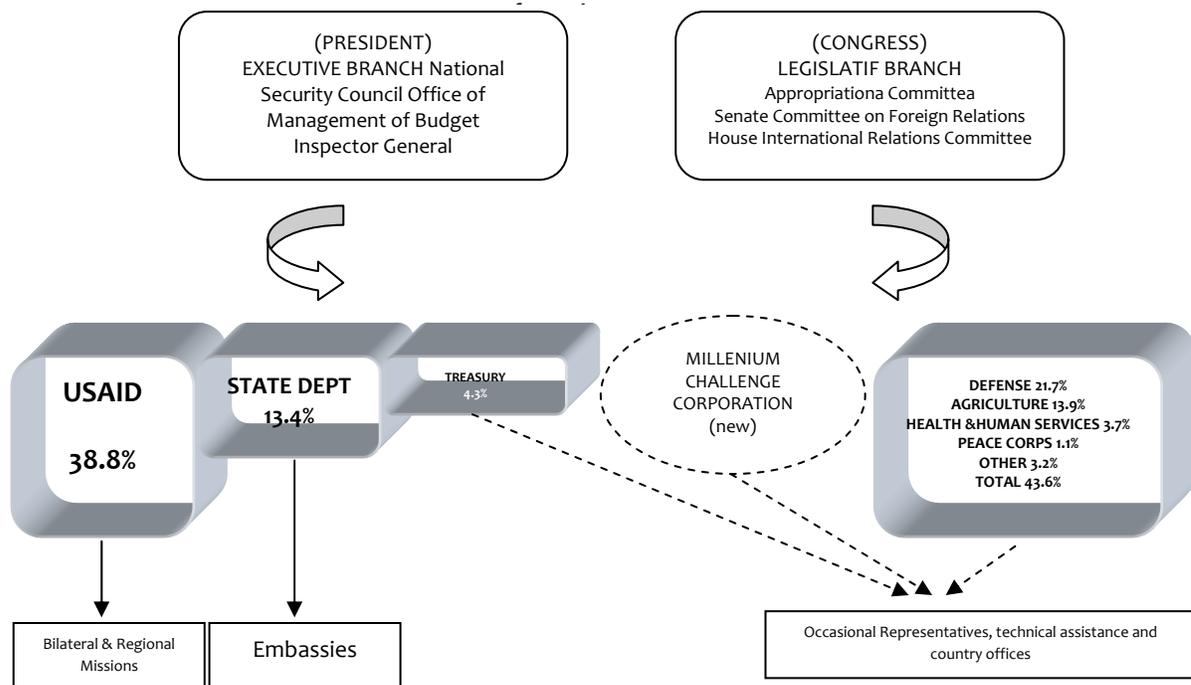
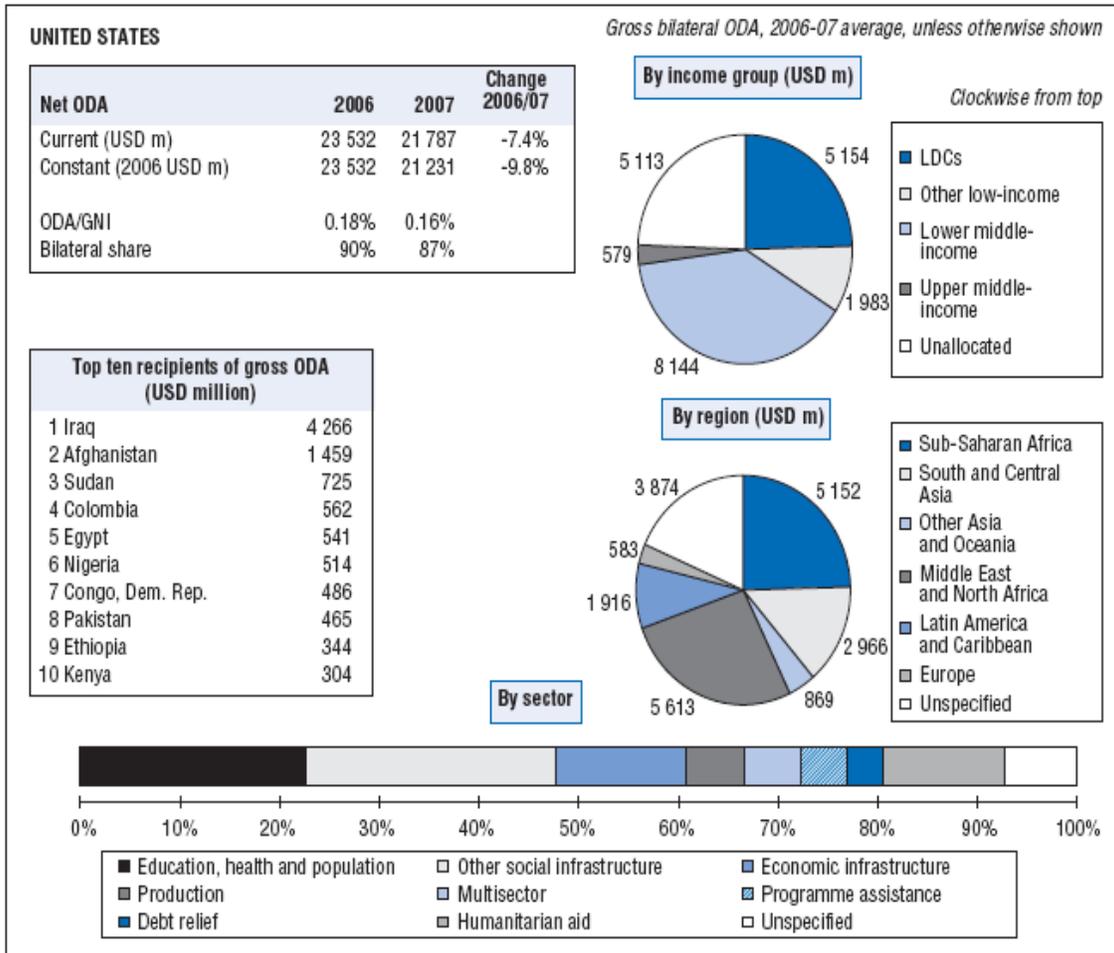
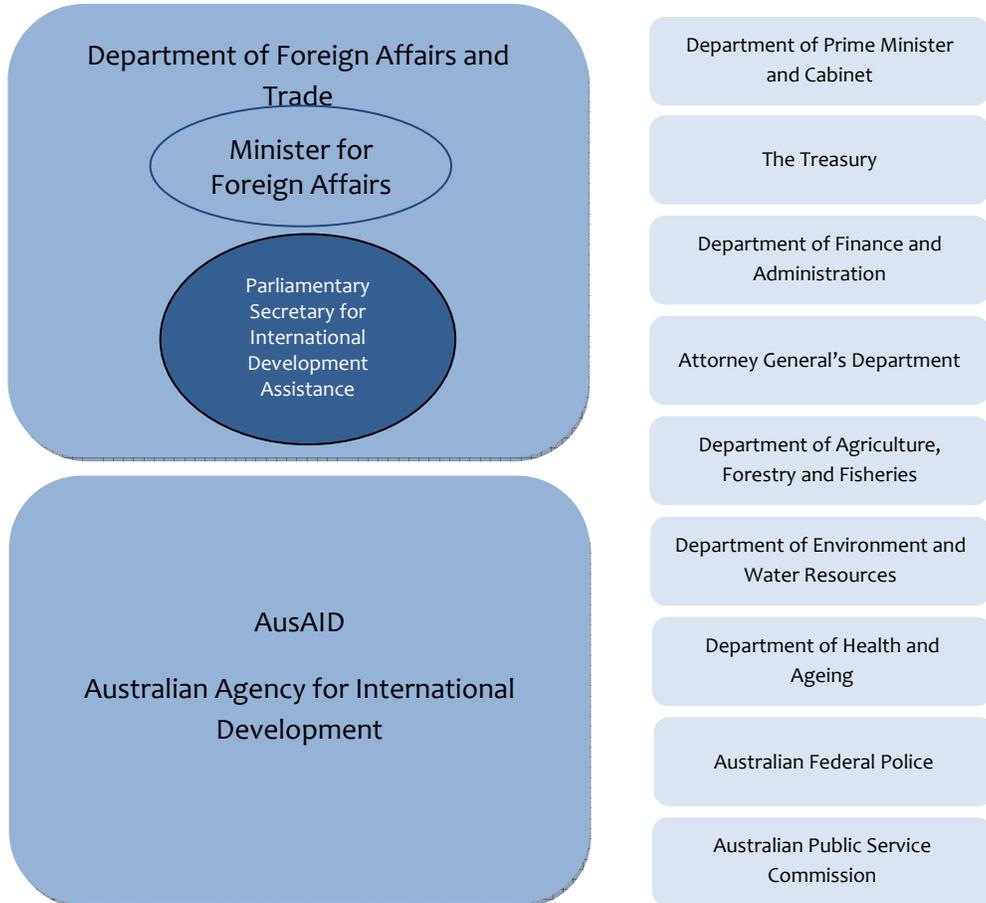


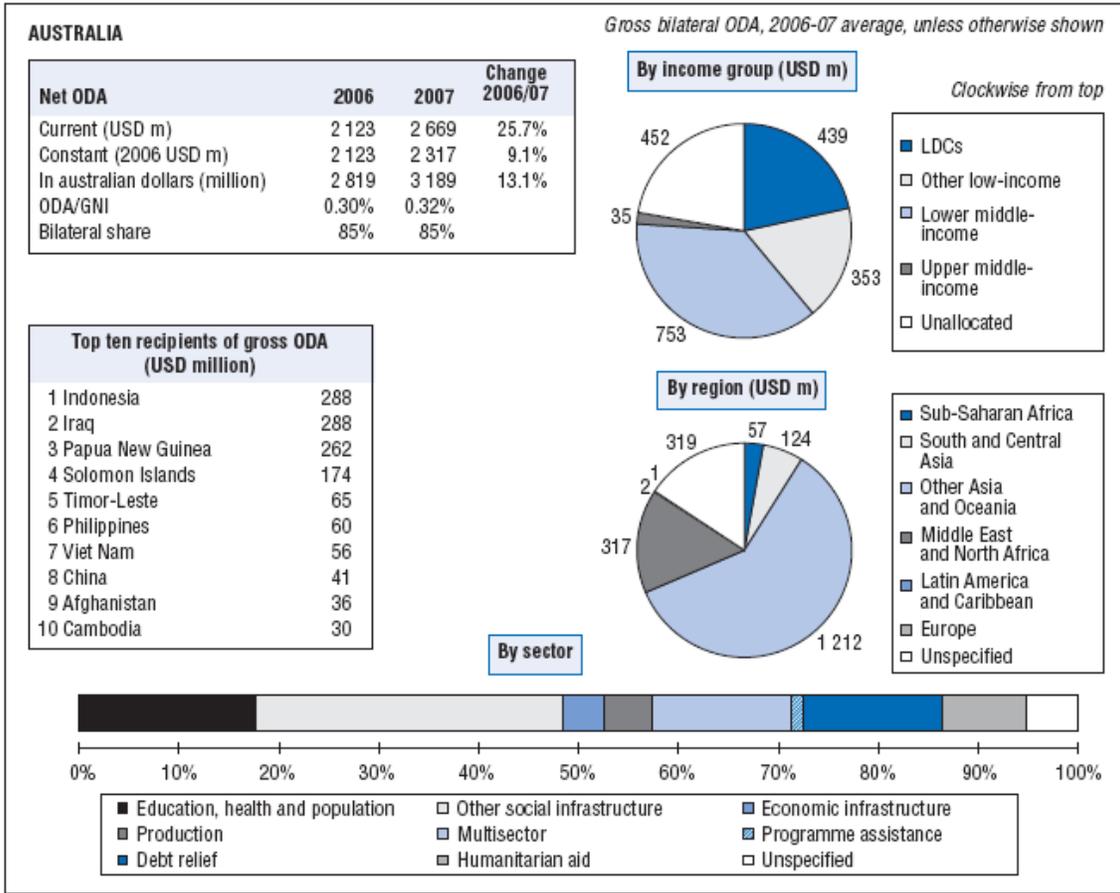
Figure 1. United States co-operation system





Australia





Belanda

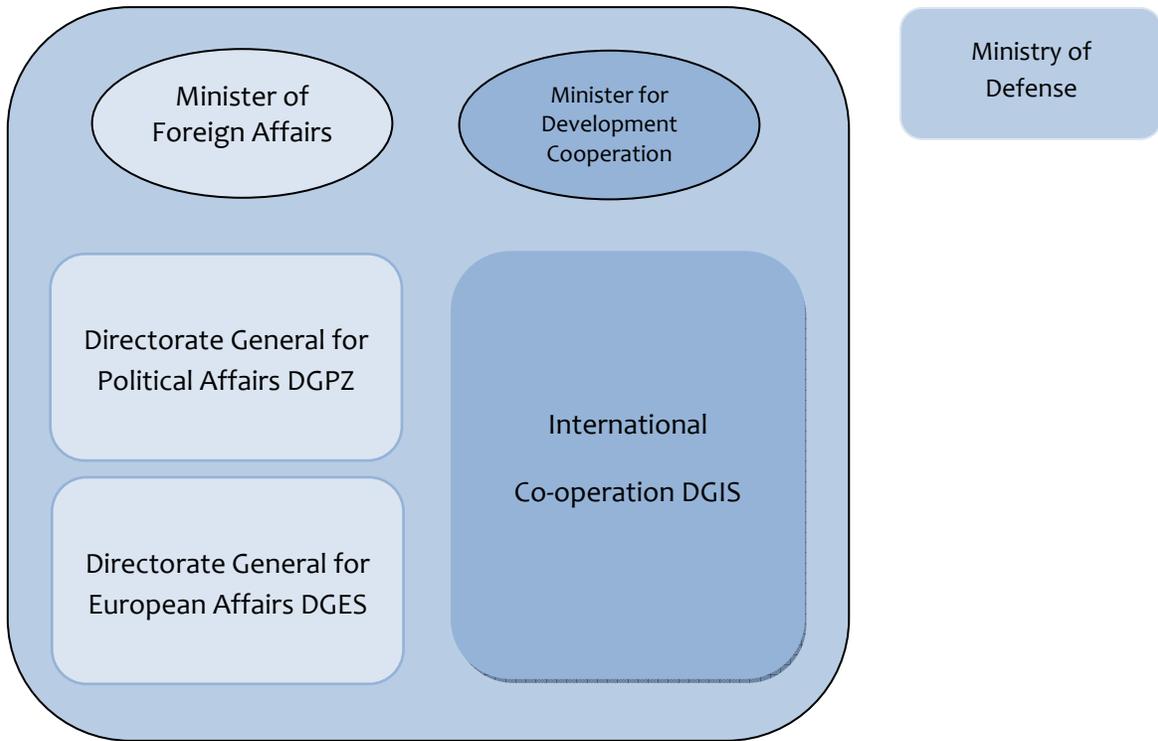
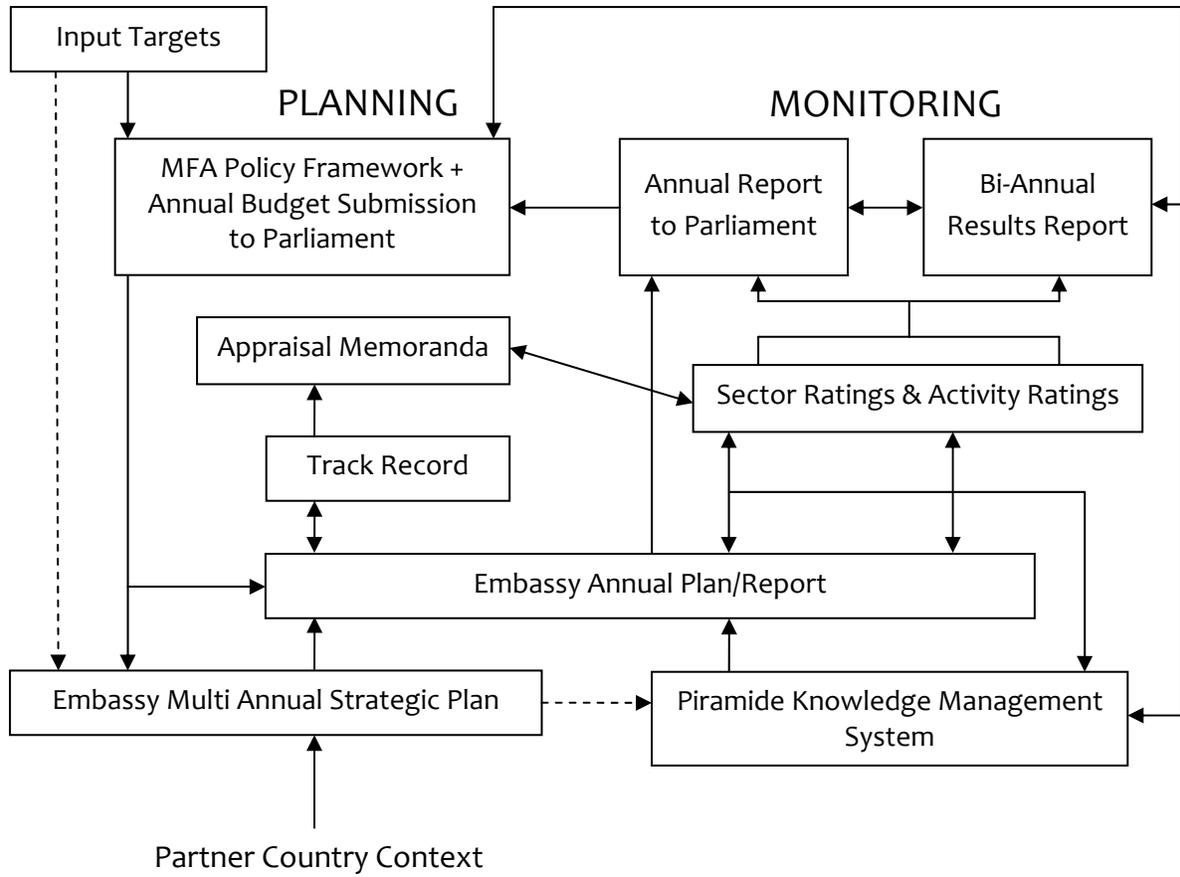
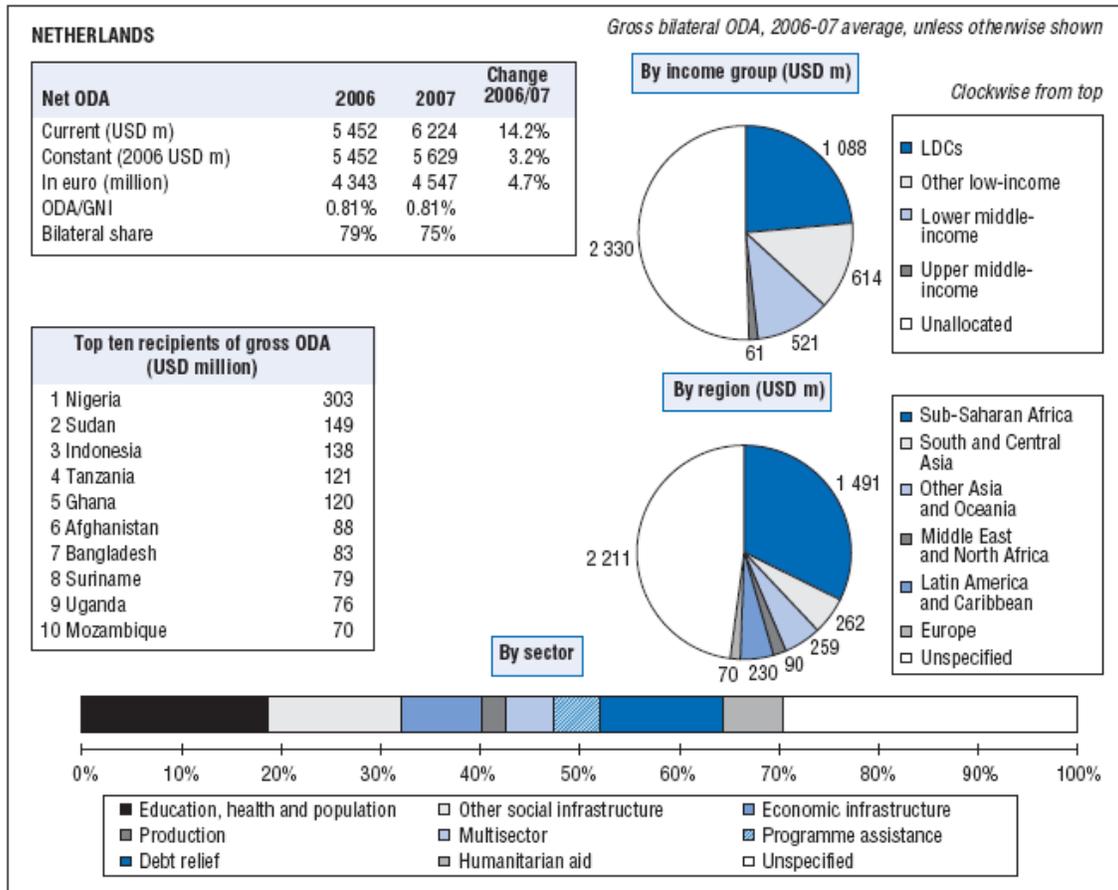


Figure 1. Integrated Planning, Monitoring and knowledge management





Inggris

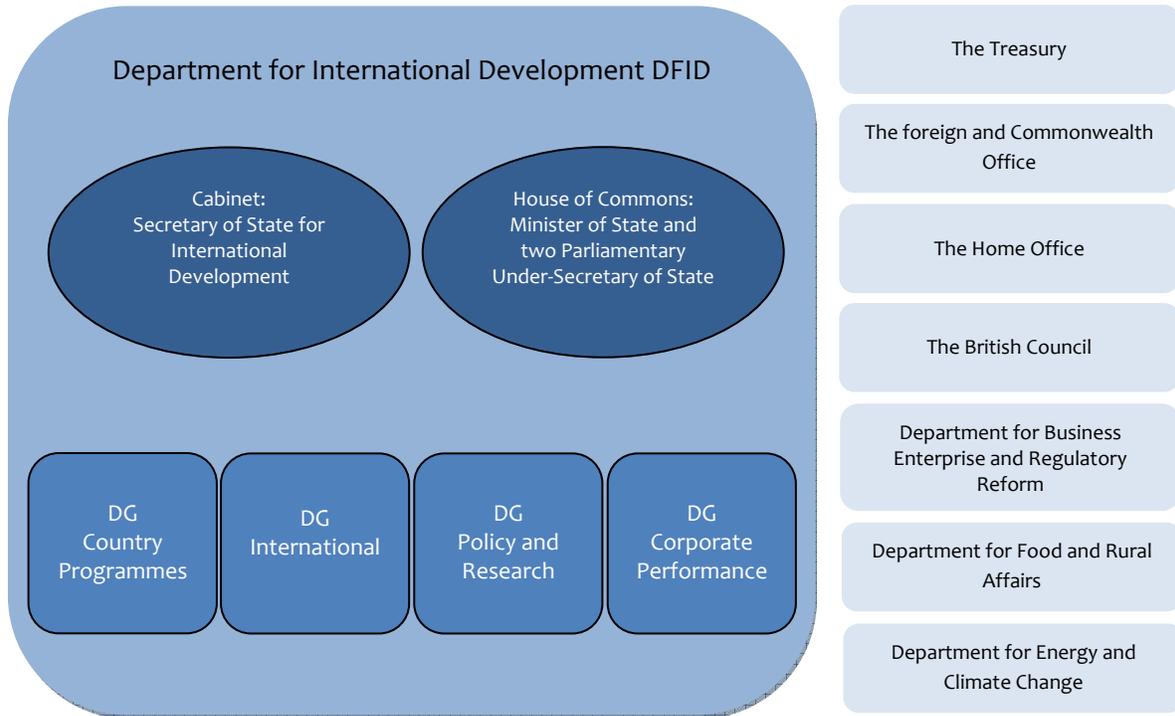
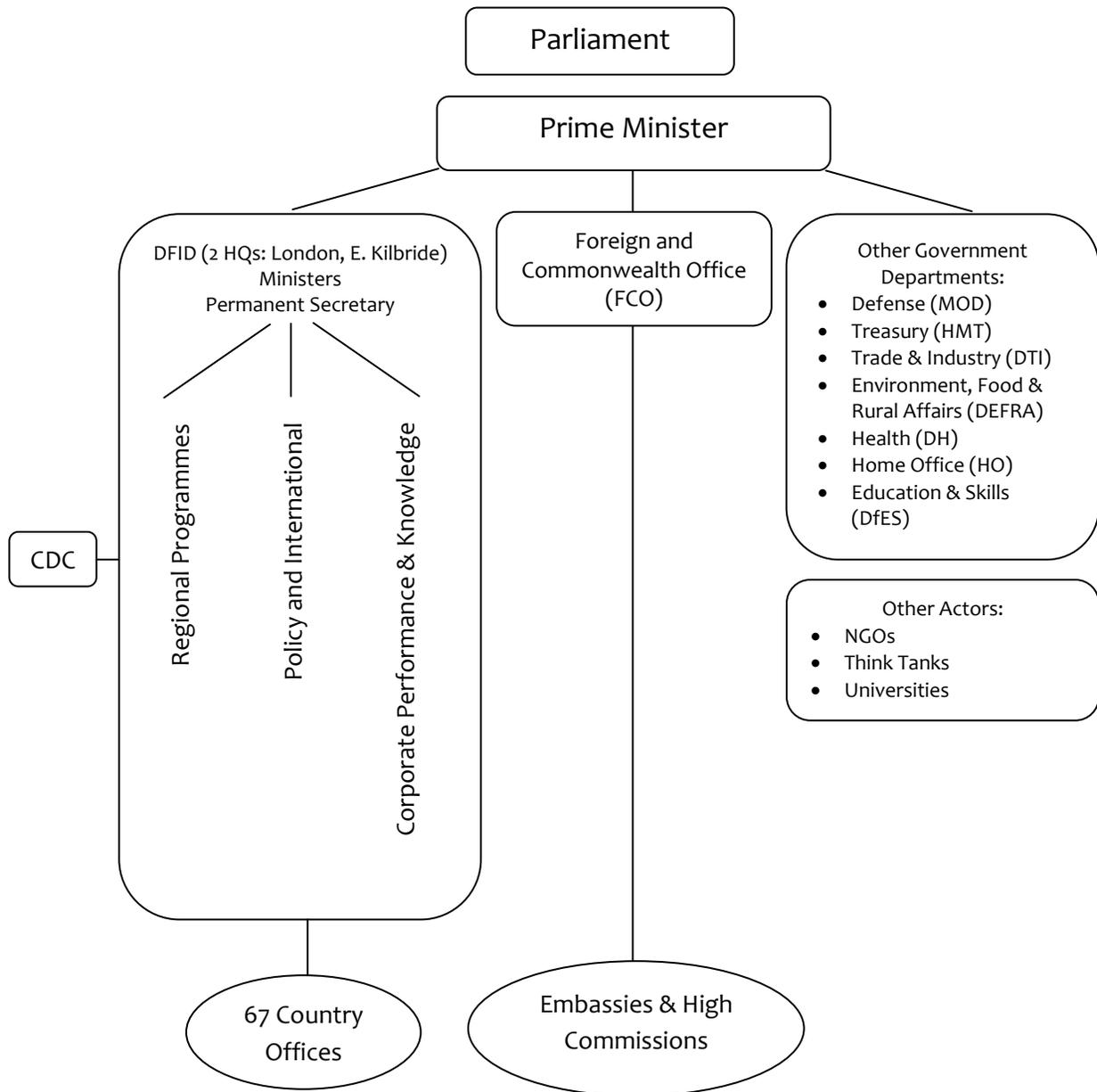
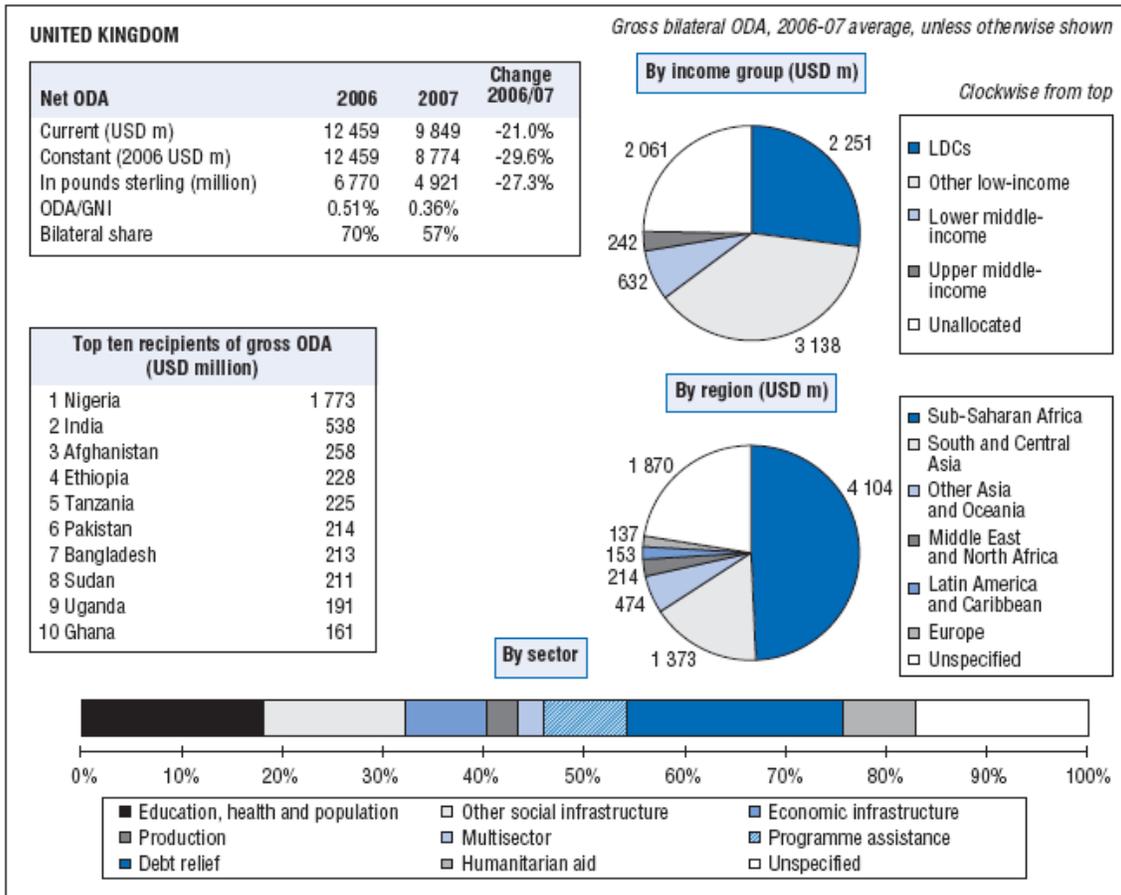


Figure 1. The U.K. Development Co-Operation System

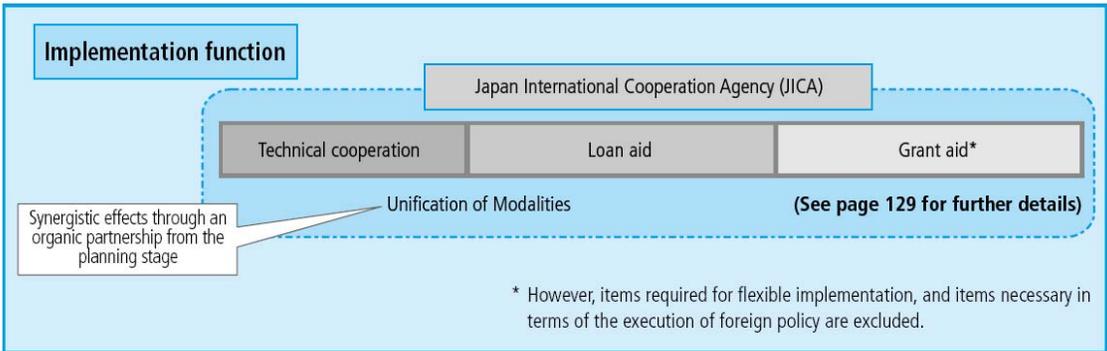
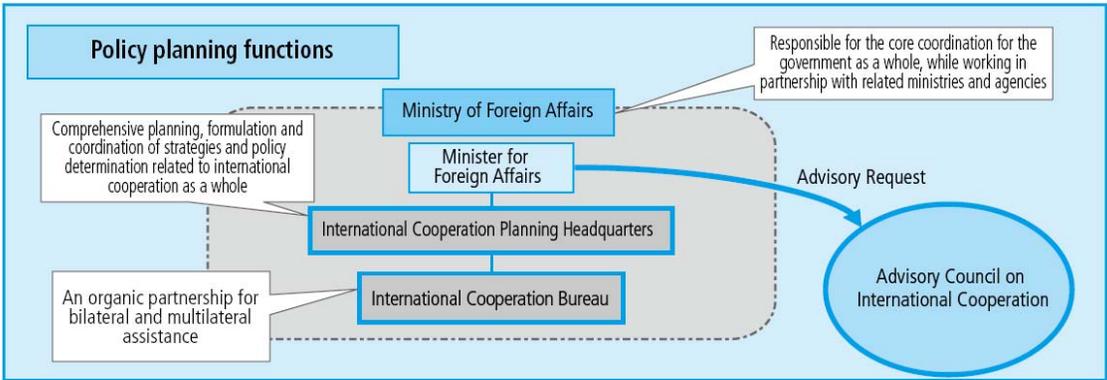
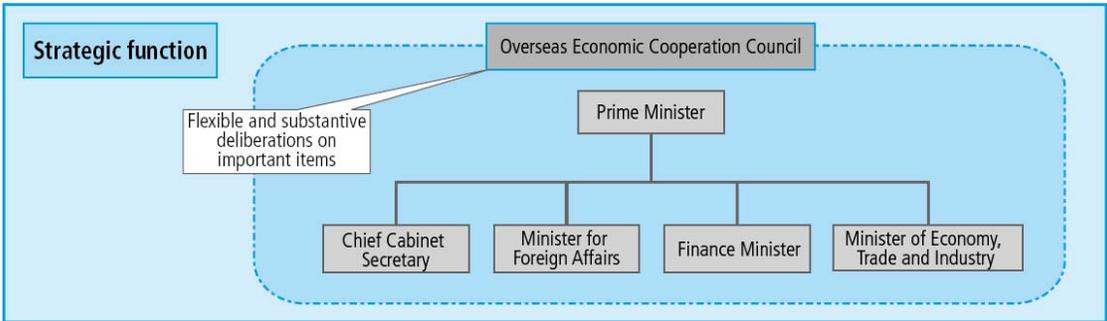


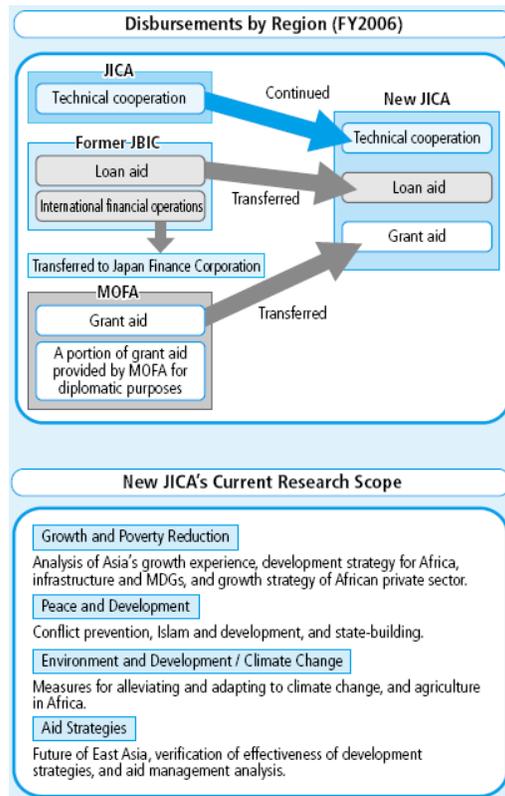


Jepang



Efforts aimed at ensuring the cohesion of strategies, policy planning, and implementation

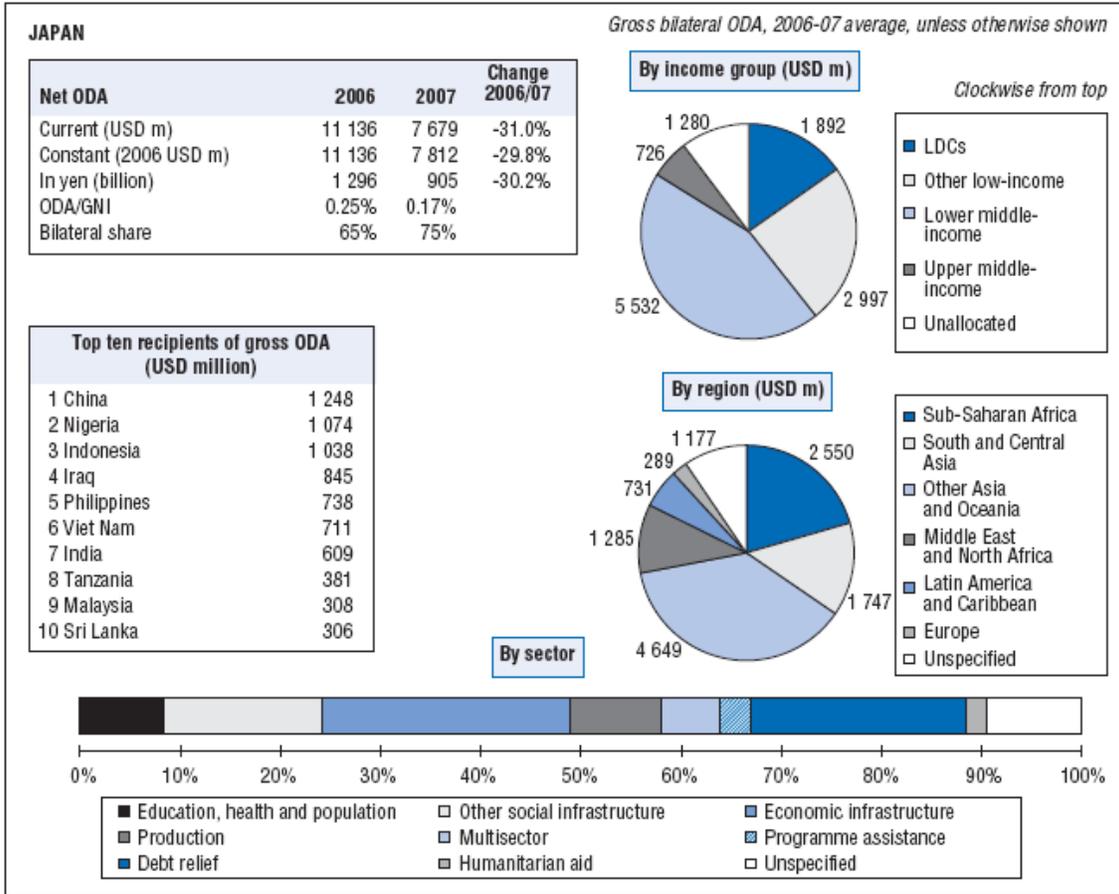




quality of Japan's ODA and thereby allow more efficient, effective, and rapid implementation.

**Disbursements of STEP
(Special Terms for Economic Partnership)**

Grant Aid	New JICA	MOFA
Grant Aid for General Projects	●	
Grant Assistance for Human Resources Development Scholarship	●	
Grant Aid for Disaster Prevention and Reconstruction	●	
Grant Aid for Community Empowerment	●	
Grant Aid for Poverty Reduction Strategy	●	
Grant Aid for Environmental Program	●	
Grant Aid for Fishery	●	
Cultural Grant Aid	●	
Food Aid (KR)	●	
Grant Aid for Unprivileged Farmers (2KR)	●	
Non-Project Grant Aid		○
Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects		○
Grant Assistance for Japanese NGO Projects		○
Grant Aid for Cooperation on Counter-Terrorism and Security Enhancement		○
Grant Assistance for Cultural Grassroots Projects		○
Emergency Grant Aid		○



German

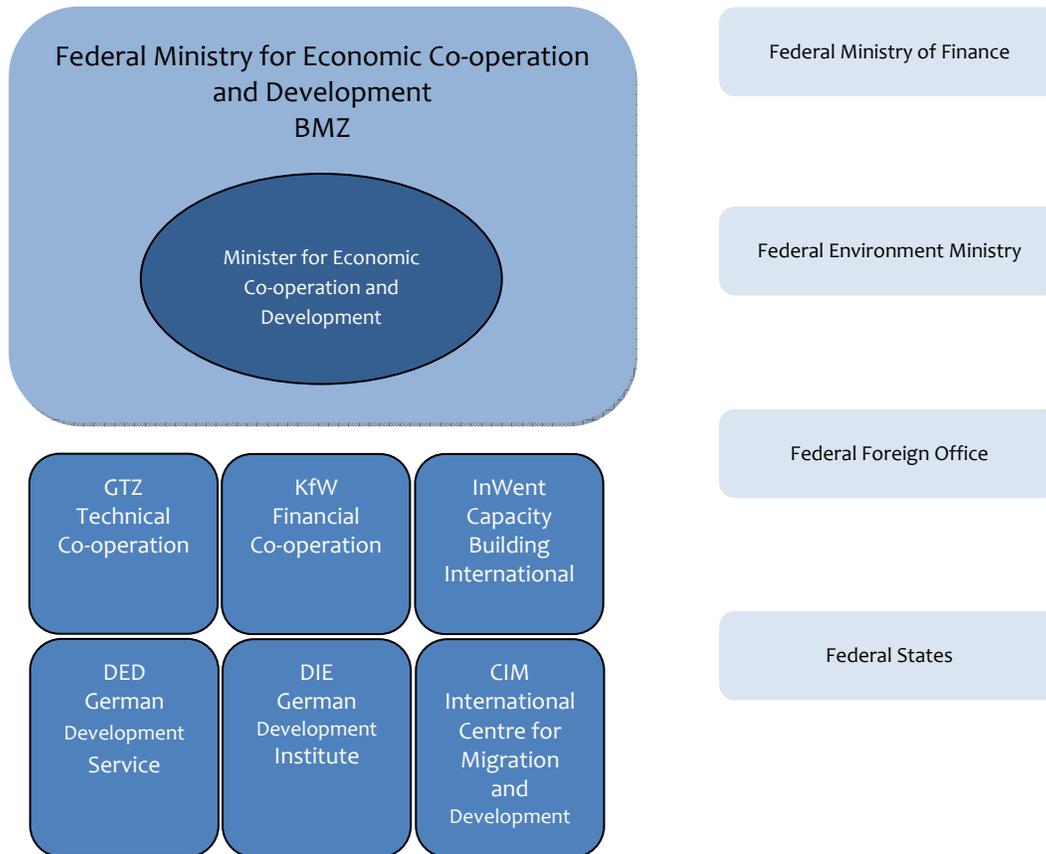
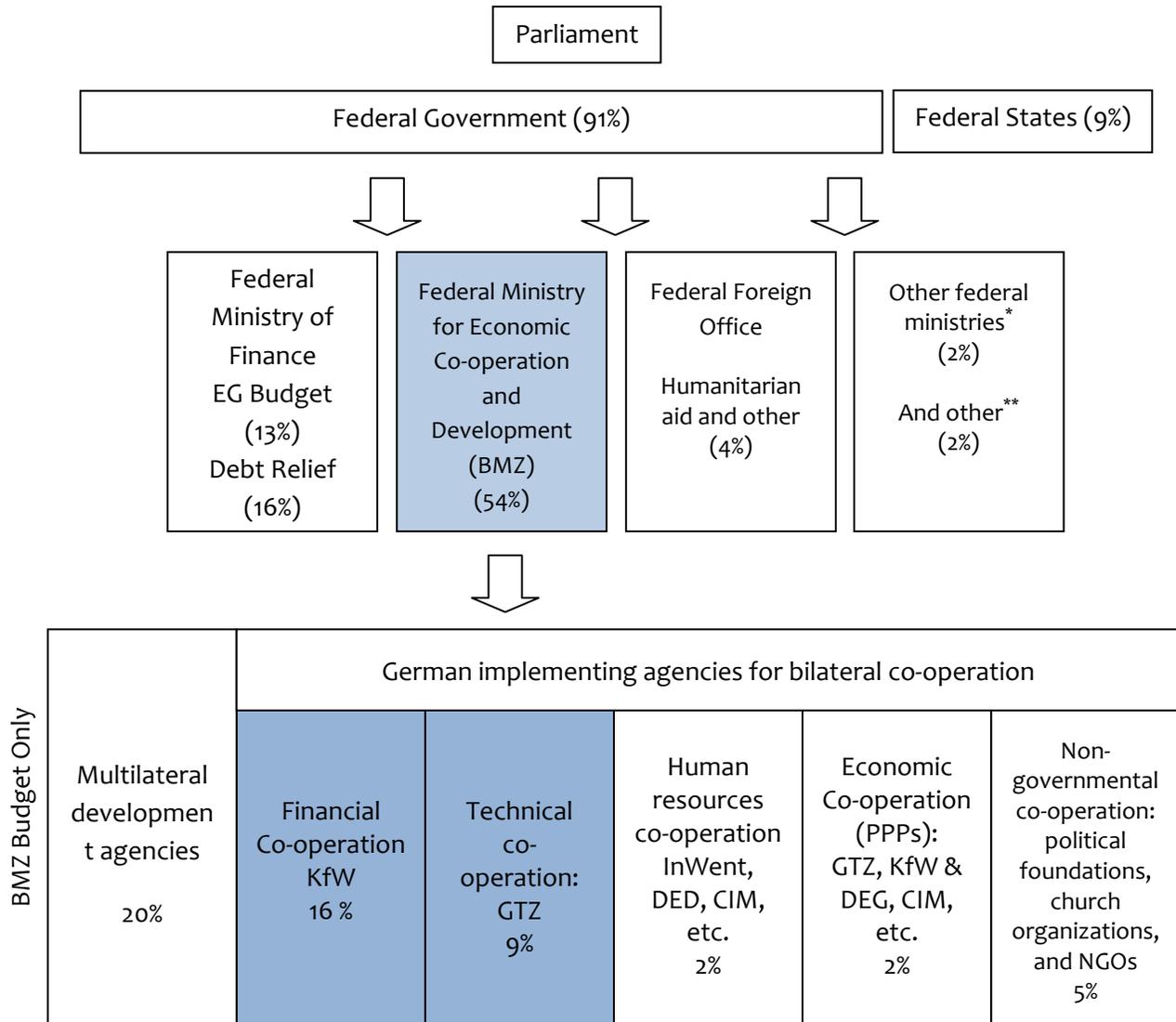
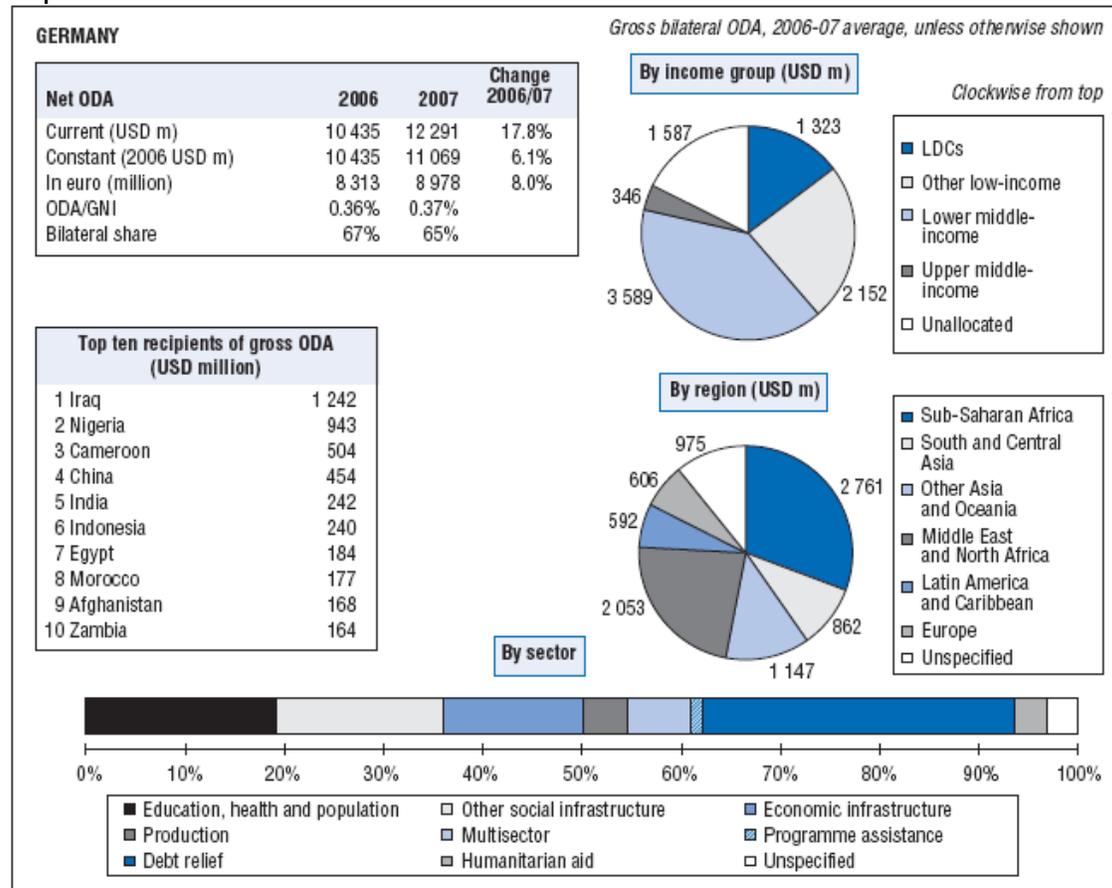


Figure 1. Overview of the German development co-operation system
(%) refers to share of total ODA gross disbursement in 2003



* Other federal ministries include: Consumer Protection, Food and Agriculture; Defense; Economics and Labor; Education and Research; Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety; Family Affairs, Senior Citizen, Women and Youth; Finance; Health and Social Security; Interior; Justice; Transport, and the Press and Information Office.

** ODA eligible KfW market funds and DEG equity investment.



Kanada

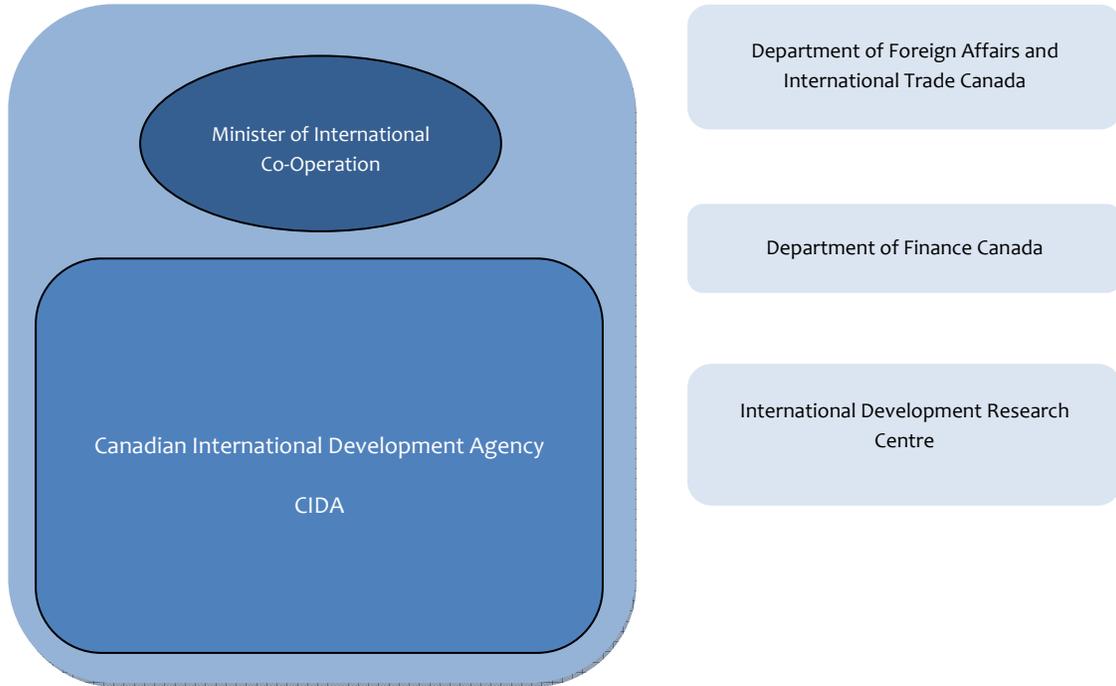
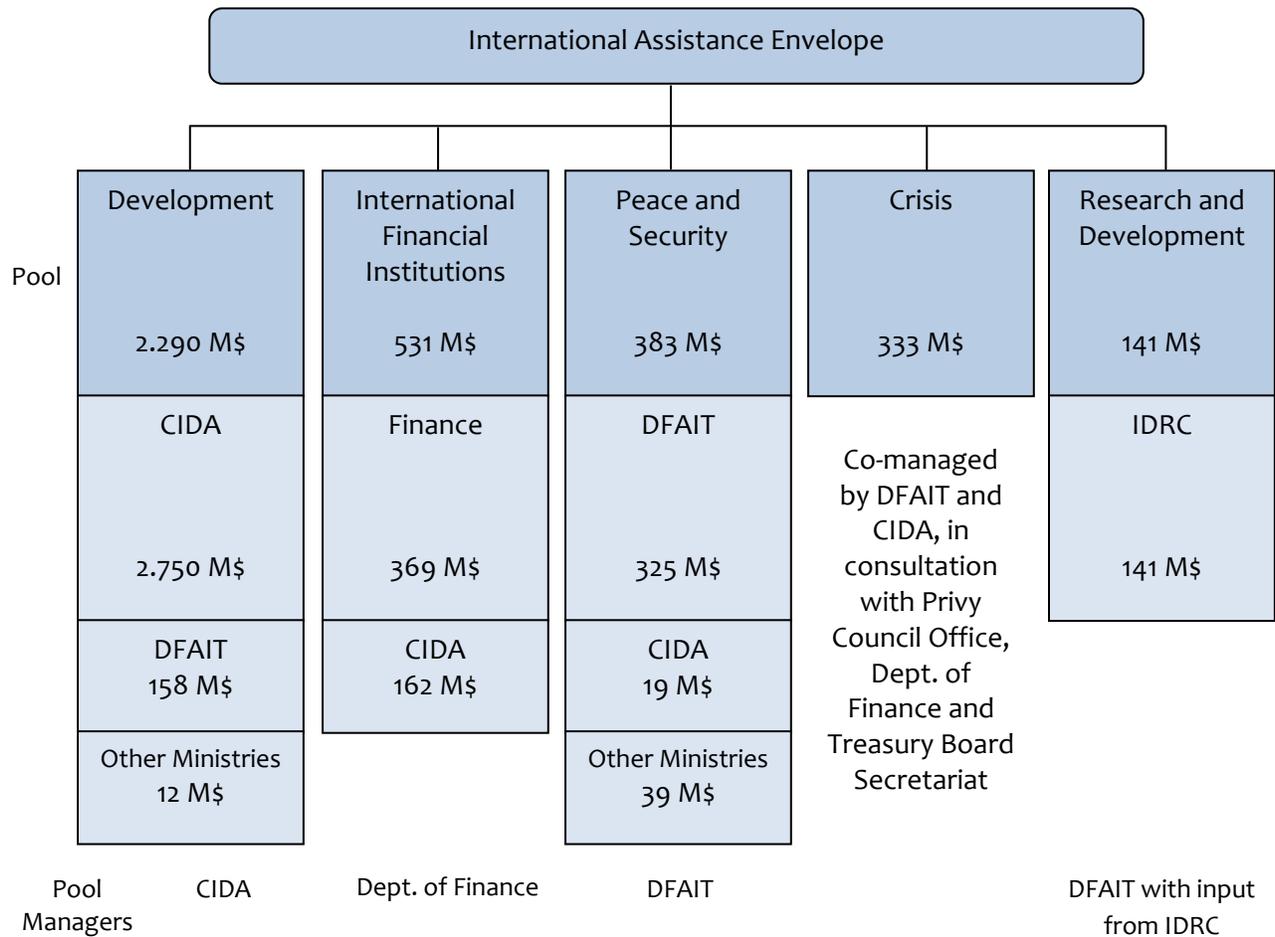


Figure 1. 2007/08 International Assistance Envelope

Foreign Affairs and National Security Committee



Source: Government of Canada, 2006

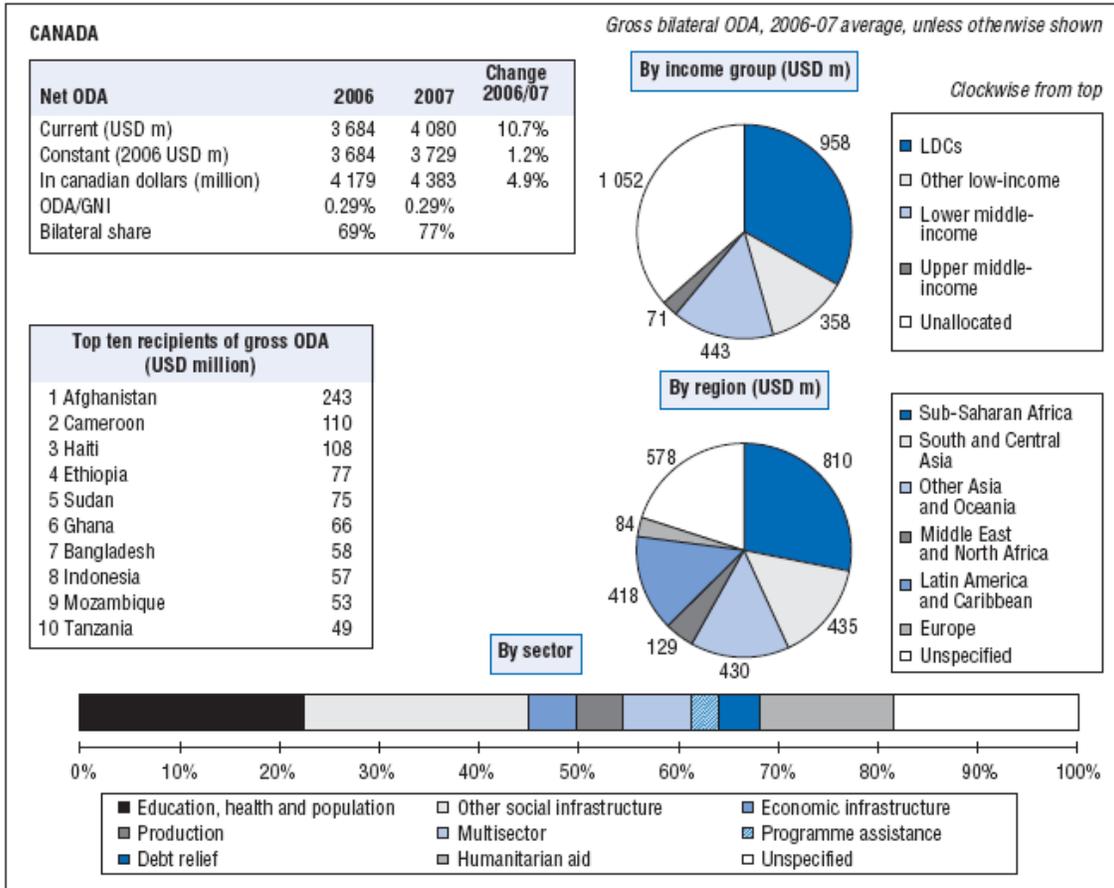
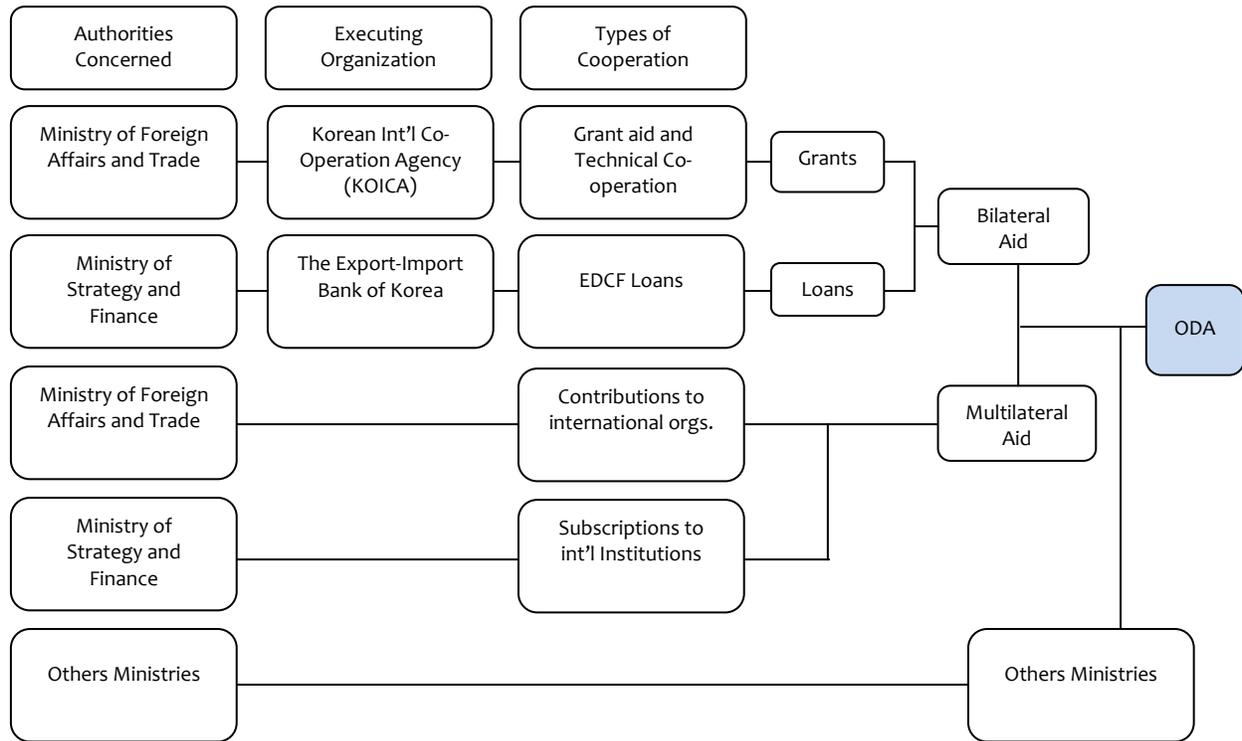


Figure 1. Korea's ODA system



Spanyol

