

INFO KAJIAN  
**BAPPENAS**

ISSN : 1693 - 7422

VOL. 9 | NO. 2 | NOVEMBER 2012



**Efektivitas Pemanfaatan  
Dana Pembangunan**



# Daftar Isi

Pengantar Redaksi .....	ii
1. Pengembangan Kebijakan dan Strategi Pembiayaan <i>E-Government</i> Nasional .....	1
2. Industri Strategis Pertahanan Dalam Perspektif <i>Minimum Essential Force</i> (MEF) .....	12
3. Analisis Kerjasama Ekonomi Indonesia-Jepang Pasca Implementasi <i>Indonesia- Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)</i> .....	19
4. Analisis Dampak Alternatif Kebijakan Pengurangan Subsidi BBM Terhadap Perekonomian .....	33
5. Identifikasi Pendanaan Perubahan Iklim Internasional: Strategi dan Mekanisme Pemanfaatannya Bagi Indonesia .....	42
6. Analisa Pengembangan Mekanisme Pemanfaatan Pendanaan Pembangunan .....	53
7. Peningkatan Peranan Indonesia Dalam Lembaga-lembaga Pembiayaan Multilateral (LPM) .....	62
8. Kualitas Belanja Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) .....	73
9. Alokasi Pendanaan Pembangunan Bidang Infrastruktur .....	82
10. Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman Luar Negeri Berdasarkan Instansi Penanggung Jawab .....	96
11. Dinamika Perekonomian Global Saat Ini dan Ke Depan .....	102



#### SUSUNAN REDAKSI

##### Pelindung

Prof. Dr. Armida S. Alisjahbana, SE, MA

##### Pengarah

Dr. Slamet Seno Adji, MA

##### Pemimpin Redaksi

Drs. Daroedono, MA

##### Redaktur Pelaksana

Ir. Boediastoeti Ontowirjo, MBA  
Dr. Ir. Yahya Rahmana Hidayat, M.Sc  
Ir. Yudo Dwinanda Priaadi, MS  
Drs. Setia Budi, MA  
Leonardo Adypurnama, SP, MS, Ph.D  
Dr. Ir. Herry Darwanto, M.Sc  
Dr. Nur Hygiawati Rahayu, ST, M.Sc  
Dr. Yulius, MA  
Dr. Ir. Anwar Sunari, MP  
Dr. Drs. Guspika, MBA  
Nur Syarifah, SH, LLM  
Ir. R. Wijaya Kusuma Wardhana, ST, MMIB  
Agus Sutarmam, SE, MAP, MIDS  
M. Nasir, S.Kom, M.Si  
Ir. Erianti Puspa, MM  
Shri Mulyanto, S.Sos, MT, M.Sc

##### Bagian Keuangan

Mukijo, SAP

##### Setting/Layout

Maharani, SE

##### Distribusi

Ismet M. Suhud, SE, MAP  
Subay, SE  
Kahmal Jumadi, S.Sos  
Asriani, S.Sos, MM  
Eri Mulia, SE, ME  
Prihanto Wahyu Utomo

##### Sekretariat

Biro Perencanaan,  
Organisasi, dan Tata Laksana  
Telp: 021-3905650 ext. 1538  
Fax: 021-31901161

## Pengantar Redaksi

Info Kajian Kementerian Negara PPN/Bappenas merupakan media publikasi kajian-kajian pilihan di bidang perencanaan pembangunan nasional. Info Kajian ini menampilkan 11 (sebelas) hasil studi yang dilakukan pada tahun 2011 oleh unit-unit kerja di Kementerian PPN/Bappenas. Adapun tema yang diangkat adalah **Efektivitas Pemanfaatan Dana Pembangunan**.

Beberapa kajian yang ada dalam Info Kajian kali ini yaitu kajian **Pengembangan Kebijakan Dan Strategi Pembiayaan E-Government Nasional** yang bertujuan untuk menyusun kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan APBN dan mobilisasi dana di luar pemerintah guna mendukung pengembangan *e-government* nasional; studi **Industri Strategis Pertahanan dalam Perspektif Minimum Essential Force (MEF)** yang merupakan upaya untuk memperoleh gambaran terkait industri strategis pertahanan dalam perspektif *Minimum Essential Force (MEF)*; kajian **Analisis Kerja Sama Ekonomi Indonesia-Jepang Pasca Implementasi Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)** yang hasilnya diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Indonesia dalam melakukan evaluasi implementasi IJEPA pada 1 Juli 2013. Ada pula kajian **Analisis Dampak Alternatif Kebijakan Pengurangan Subsidi BBM terhadap Perekonomian** yang memetakan berbagai alternatif kebijakan pengurangan subsidi BBM terhadap perekonomian; kajian **Identifikasi Pendanaan Perubahan Iklim Internasional: Strategi dan Mekanisme Pemanfaatannya bagi Indonesia** yang mempunyai tujuan untuk melihat program dan sektor mana yang bisa *'link'* dan *'match'* dengan pendanaan iklim; kajian **Analisa Pengembangan Mekanisme Pemanfaatan Pendanaan Pembangunan** yang melakukan analisis terhadap pemanfaatan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pendanaan pembangunan.

Selanjutnya, ada kajian **Peningkatan Peranan Indonesia dalam Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral (LPM)** yang bertujuan memberikan rekomendasi kepada para pengambil keputusan mengenai opsi langkah-langkah yang paling strategis dan realistis dalam meningkatkan peranan Indonesia dalam LPM; kajian **Kualitas Belanja Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)** yang ingin mengetahui penyebab kualitas belanja daerah dan APBD masih dianggap rendah; kajian **Alokasi Pendanaan Pembangunan Bidang Infrastruktur** yang mengidentifikasi alokasi anggaran pada setiap pos kementerian yang terkait dengan prioritas nasional, khususnya infrastruktur yang berkaitan dengan jalan raya, energi listrik, air dan sanitasi, serta telekomunikasi; kajian **Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman Luar Negeri berdasarkan Instansi Penanggung Jawab** yang bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang masalah-masalah yang ada pada pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri berdasarkan instansi penanggungjawab; serta ditutup dengan kajian **Dinamika Perekonomian Global Saat Ini dan Ke Depan** yang bertujuan untuk memahami gerak ekonomi dunia pasca gejolak ekonomi 2008. Kami berharap Info Kajian ini dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan bagi masyarakat luas dan khususnya para pengambil keputusan bidang perencanaan pembangunan nasional. Kritik dan saran sangat kami nantikan untuk meningkatkan kualitas Info Kajian ini di masa mendatang.

Salam,

*Redaksi*

# PENGEMBANGAN KEBIJAKAN DAN STRATEGI PEMBIAYAAN E-GOVERNMENT NASIONAL

DIREKTORAT ENERGI, TELEKOMUNIKASI, DAN INFORMATIKA  
email : jadhie@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Kajian Pengembangan Kebijakan dan Strategi Pembiayaan *e-Government* Nasional bertujuan untuk menyusun kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan APBN dan mobilisasi dana di luar pemerintah guna mendukung pengembangan *e-government* nasional. Kajian dilaksanakan melalui evaluasi literatur, pengumpulan data, analisa, dan penyusunan rekomendasi. Pengambilan data dilakukan melalui studi literatur dan diskusi dengan para pemangku kepentingan.

Kondisi *e-government* nasional saat ini masih belum optimal. Indeks rata-rata *e-government* nasional baru mencapai 2,49 dari skala 4,0 untuk tingkat pusat; 1,70 untuk pemerintah provinsi; dan 1,65–2,04 untuk pemerintah kabupaten/kota. Selain terbatasnya kemampuan SDM di bidang teknologi informasi dan komunikasi, kurang memadainya pembiayaan juga merupakan permasalahan dalam pengembangan *e-government*. Saat ini, pembiayaan masih sangat tergantung kepada APBN baik Rupiah Murni maupun pinjaman luar negeri. Pembiayaan dengan skema kerjasama pemerintah swasta (KPS) belum menjadi pilihan karena terbatasnya pemahaman dan *best practice* tentang KPS, serta banyaknya data pemerintah yang bersifat rahasia.

Permasalahan pembiayaan *e-government* sangat kompleks mulai dari perencanaan dan penganggaran (hulu) sampai monitoring dan evaluasi kualitas pemanfaatan anggaran (hilir). Oleh karena itu, pemerintah memerlukan instrumen untuk melakukan *exercise*, monitoring, analisa, dan evaluasi pengalokasian APBN secara tepat yang antara lain meliputi: (a) mekanisme persetujuan proyek *e-government* lintas sektor; (b) instrumen untuk menilai kelayakan dan kesiapan proyek *e-government* lintas sektor; (c) klasifikasi belanja *e-government*; dan (d) mekanisme monitoring dan evaluasi. Instrumen tersebut diperlukan untuk menjamin (a) tepatnya pengalokasian APBN; (b) tingginya kualitas belanja APBN untuk *e-government*; (c) efisiennya penggunaan sumber daya (berkurangnya duplikasi investasi dan tepatnya penggunaan sumber pendanaan); dan (d) efektifnya pemanfaatan APBN dalam mencapai target output.

Mengingat *e-government* bersifat lintas sektor dan dengan memperhatikan ruang lingkup Kementerian PPN/Bappenas yang juga lintas sektor, Kementerian PPN/Bappenas dapat mengambil peran strategis dalam penataan perencanaan dan penganggaran *e-government* nasional yang dapat dimulai melalui Tim Kerja Konektivitas, Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia.

**Kata kunci:** *indeks e-government, pembiayaan efektif, APBN dan KPS, lintas sektor*

## 1. LATAR BELAKANG

Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, masyarakat informasi Indonesia diproyeksikan terwujud pada periode jangka menengah ketiga, yaitu tahun 2015-2019. Penetapan sasaran ini didasarkan pada kenyataan bahwa kemampuan untuk mendapatkan, mengolah, dan memanfaatkan informasi mutlak dimiliki oleh suatu bangsa tidak saja untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan daya saing bangsa tersebut, tetapi juga untuk meningkatkan taraf dan kualitas hidup masyarakatnya. Hal ini sejalan dengan perubahan paradigma perekonomian dunia yaitu beralihnya masyarakat industri menjadi masyarakat informasi dan masyarakat berbasis pengetahuan yang dipicu oleh kemajuan teknologi serta ditandai dengan semakin meningkatnya peran informasi dan ilmu pengetahuan dalam kehidupan manusia.

Selain itu, globalisasi, demokratisasi, dan inovasi teknologi terutama teknologi informasi dan komunikasi (TIK) memungkinkan informasi mengalir bebas tanpa sensor dan tidak mengenal batas negara dan waktu (*free flow of information*). Dampaknya adalah informasi dapat diakses oleh siapa saja, kapan saja, dan dimana saja. Pada kenyataannya, tidak semua informasi baik, patut, dan berguna. Oleh karena itu, penyediaan, pendistribusian, dan pemanfaatan informasi, terutama informasi publik, harus dilakukan dengan baik.

Sehubungan dengan pentingnya pengelolaan informasi, pemerintah mengambil tiga langkah utama, yaitu (1) meningkatkan ketersediaan dan kualitas informasi publik; (2) menjamin kelancaran arus informasi dan komunikasi; serta (3) mendorong pemanfaatan informasi untuk hal yang produktif. Ketiga upaya ini dimaksudkan untuk menjamin pemenuhan hak warga negara Indonesia untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28F, serta menjamin hak warga negara untuk mendapatkan informasi publik sebagaimana diatur oleh UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Salah satu cara yang efektif untuk mengelola informasi adalah dengan memanfaatkan TIK. Pemanfaatan TIK dapat meningkatkan transparansi dan efisiensi, menciptakan nilai tambah terhadap informasi dengan membentuk keterhubungan (*internetworking*), serta mempercepat transformasi menuju masyarakat informasi Indonesia dan masyarakat berbasis pengetahuan.

Mengingat besar dan strategisnya peran TIK dalam pengelolaan informasi secara akurat, cepat, transparan, dan akuntabel, pemerintah memanfaatkan TIK untuk mewujudkan tata pemerintahan dan pelayanan publik secara efisien dan efektif (*e-government*). Salah satu instrumen penting dalam percepatan pengembangan *e-government* adalah pembiayaan yang memadai. Saat ini pengembangan *e-government* sebagian besar dibiayai dari anggaran pemerintah (APBN) baik dalam bentuk rupiah murni maupun pinjaman luar negeri. Mengingat besarnya kebutuhan investasi pengembangan *e-government* dan terbatasnya kemampuan APBN, diperlukan upaya untuk mengoptimalkan pemanfaatan APBN dan memobilisasi dana di luar pemerintah.

Pemerintah sudah memperkenalkan konsep penggunaan infrastruktur secara bersama (*infrastructure sharing*) dan penggeseran belanja modal menjadi belanja operasional di internal pemerintah untuk menekan duplikasi investasi. Pada kenyataannya, konsep ini masih sulit dilaksanakan mengingat masih adanya sekat sektoral dan terbatasnya implementasi pembiayaan bersama (*co-sharing*) di antara instansi pemerintah.

Selain itu, semakin intensifnya pemanfaatan TIK dalam berbagai kegiatan pembangunan memberikan indikasi meningkatnya belanja TIK instansi pemerintah. Beberapa kegiatan seperti pengembangan *data center*, pembelian/pengembangan aplikasi umum/dasar, dan sewa jaringan internet yang seharusnya dapat dilakukan secara terpusat agar lebih terkoordinasi dan efisien, pada kenyataannya dilakukan oleh hampir seluruh instansi pemerintah sehingga sering kali menimbulkan duplikasi dan bahkan sistem yang tidak saling kompatibel. Dengan sistem belanja yang dilakukan secara tersebar di masing-masing instansi pemerintah, nilai total dan kualitas belanja TIK pemerintah tidak dapat diketahui secara pasti.

Di sisi lain, implementasi skema kerjasama antara pemerintah dan swasta (KPS) dalam pengembangan *e-government* masih belum berjalan. Dalam Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur beserta perubahannya, jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan dengan swasta dalam infrastruktur telekomunikasi dan informatika telah diperluas dengan menambahkan infrastruktur *e-government*. Dengan demikian, penyediaan infrastruktur *e-government* tidak harus didanai seluruhnya dari APBN. Pada kenyataannya, skema KPS belum menjadi pilihan dalam pembiayaan *e-government*. Masih terbatasnya pemahaman dan *best practice* tentang KPS, serta cukup banyaknya aspek kegiatan *e-government* yang datanya bersifat rahasia (*data-sensitive*) menjadi permasalahan utama dalam implementasi KPS untuk *e-government*.

Dengan memperhatikan hal tersebut di atas, diperlukan kebijakan dan strategi pembiayaan yang dapat mendukung penyelenggaraan dan pengembangan *e-government* nasional secara efektif dan efisien.

## 2. TUJUAN

Sehubungan dengan isu tersebut di atas, Bappenas melakukan kajian yang membahas kebijakan dan strategi pembiayaan yang diperlukan untuk mempercepat pengembangan dan mendukung penyelenggaraan *e-government* nasional. Hal ini sejalan dengan tugas pokok dan fungsi Bappenas untuk merumuskan kebijakan perencanaan pembangunan nasional beserta rencana pembiayaannya khususnya di sub bidang komunikasi dan informatika. Secara umum, kajian yang akan dilaksanakan bertujuan untuk:

1. Memperoleh masukan tentang kesenjangan antara sasaran pengembangan *e-government* nasional dan kondisi eksisting;
2. Memperoleh masukan tentang kebutuhan pengembangan *e-government* nasional dalam lima tahun mendatang (2010-2014); dan
3. Memperoleh masukan tentang kebijakan dan strategi pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan pengembangan dan penyelenggaraan *e-government* nasional dalam lima tahun mendatang (2010-2014).

Sasaran akhir kajian adalah agar Bappenas khususnya Direktorat Energi, Telekomunikasi dan Informatika mendapatkan masukan bagi penyusunan kebijakan dan strategi yang dapat mempercepat pengembangan *e-government* nasional, terutama terkait dengan aspek pembiayaan. Adapun keluaran akhir kajian adalah rekomendasi kebijakan dan strategi pembiayaan untuk mendukung pengembangan *e-government* nasional, sebagai landasan bagi terciptanya masyarakat informasi Indonesia 2015 - 2019.

Dalam melakukan kajian, objek penelitian dibatasi pada kebutuhan pengembangan *e-government* nasional. Dengan demikian, kebutuhan pengembangan *e-government* yang dilakukan oleh masing-masing instansi pemerintah dan pemerintah daerah tidak termasuk.

## 3. METODOLOGI

### 3.1 KERANGKA ANALISIS

Berbagai literatur mendefinisikan *electronic government* atau *e-government* secara bervariasi. Walaupun beragam, pada dasarnya esensi *e-government* seragam yaitu penggunaan teknologi informasi dan komunikasi oleh instansi pemerintah untuk meningkatkan kinerja penyediaan layanan publik, baik antara pemerintah dengan kalangan bisnis (*government to business/G2B*), antara pemerintah dengan masyarakat (*government to citizen/G2C*), maupun antarpemerintah (*government to government/G2G*).

Pengalaman berbagai negara maju membuktikan bahwa *e-government* dapat berjalan efektif apabila diposisikan sebagai bagian dari strategi pembangunan negara. Pembangunan *e-government* memerlukan visi nasional dan merupakan proses jangka panjang yang dalam implementasinya memerlukan dukungan, komitmen, dan konsistensi seluruh komponen pemerintah, serta dukungan kalangan bisnis dan masyarakat.

*E-government* bukan sekedar penggunaan TIK untuk mengubah dokumen ke bentuk elektronik. Dengan demikian, *e-government* seharusnya tidak dikendalikan oleh teknologi (*technology-driven*) tetapi oleh pemanfaatannya (*value-driven*). Hal yang lebih mendasar adalah reformasi birokrasi dan perubahan paradigma pemerintahan yang meliputi baik struktur/kelembagaan, cara menjalankan pemerintahan, maupun budaya untuk menjadi lebih transparan, efisien, dan efektif. Perubahan proses pemerintahan dengan menggunakan *e-government* secara umum digambarkan dalam Tabel 1.

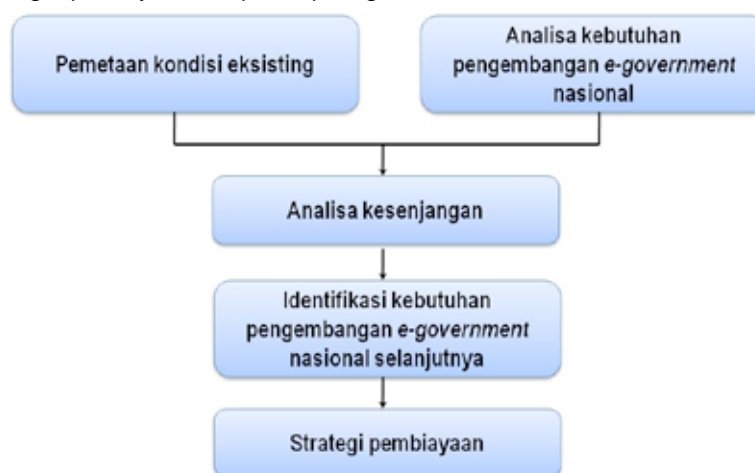
**Tabel 1 Perubahan Proses Pemerintahan dengan Menggunakan E-Government**

Aspek Perubahan	Sebelum E-government	Dengan E-government
Proses/cara kerja	Berbasis dokumen (paper-based)	Berbasis elektronik (paperless)
Prosedur kerja	Berorientasi kepada masing-masing instansi pemerintah (terpisah)	Berorientasi kepada layanan (terintegrasi)
Komunikasi dunia usaha/masyarakat dengan pemerintah	Melalui tatap muka dengan banyak pihak	Melalui online dengan akses tunggal (single point)
Pengelolaan data/informasi	Mempunyai ruang lingkup masing-masing instansi pemerintah dengan pengelolaan data/informasi secara terpisah	Mempunyai ruang lingkup nasional dengan pengelolaan data/informasi secara terpadu dengan standar tertentu

Sumber: *e-Government Applications Briefing Notes, ESCAP/APCICT, 2010 (d disesuaikan)*

### 3.2 METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Kajian ini dilaksanakan melalui (1) pengumpulan dan evaluasi literatur, seperti peraturan perundang-undangan, kebijakan sektor, dan dokumen terkait lainnya; (2) pengumpulan data dan diskusi; (3) analisa; dan (4) penyusunan konsep/rekomendasi kebijakan. Adapun kerangka pikir kajian disampaikan pada gambar berikut.



Sumber: *Tim Kajian, Kementerian PPN/Bappenas, 2011*

**Gambar 1. Kerangka Pikir Kajian**

### 3.3 DATA

Pengambilan data dilakukan baik melalui analisis kebijakan, regulasi dan kelembagaan yang ada (studi literatur) maupun diskusi yang dilakukan dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika, Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas), dan Bank Dunia sebagai mitra Direktorat Energi, Telekomunikasi dan Informatika dalam pengembangan konsep *e-government* nasional.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1 KONDISI EKSTING E-GOVERNMENT NASIONAL

Pemerintah telah merintis penyusunan strategi pengembangan dan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi Indonesia yang memuat visi nasional sejak tahun 1999 melalui penyusunan Kerangka Teknologi Informasi Nasional<sup>1</sup>. Selanjutnya

<sup>1</sup> Penyusunan dikoordinasikan oleh Kementerian PPN/Bappenas

sebagai dokumen pelengkap Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2001 tentang Pengembangan dan Pendayagunaan Telematika di Indonesia, Rencana Aksi Lima Tahun Pengembangan dan Implementasi Teknologi Informasi dan Komunikasi di Indonesia (*Five-Year Action Plan for the Development and Implementation of ICT in Indonesia*) disusun pada tahun 2001<sup>2</sup>. Pada tahun 2003, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government* yang dilanjutkan dengan penerbitan Sistem Informasi Nasional pada tahun 2004 dan Strategi e-Indonesia pada tahun 2006. Hingga saat ini dapat dikatakan bahwa Inpres No. 3 Tahun 2003 merupakan satu-satunya dasar hukum dan panduan yang secara spesifik ditujukan bagi pembangunan *e-government* nasional.

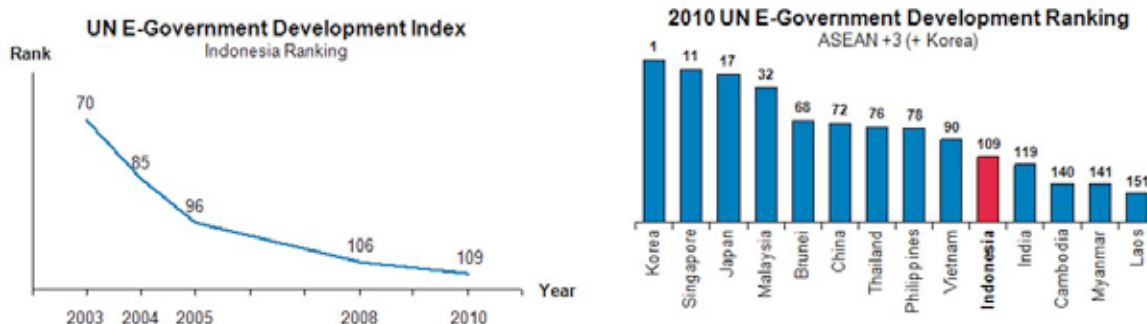
Pada prinsipnya, Inpres No. 3 Tahun 2003 merupakan titik awal yang sangat baik dalam pengembangan *e-government* nasional. Pemerintah menyadari bahwa *e-government* merupakan upaya untuk mentransformasikan pemerintah menjadi lebih efisien dan efektif dalam menyediakan informasi dan layanan publik. Pendekatan yang digunakan juga bersifat holistik mulai dari pengembangan peraturan perundang-undangan dan kebijakan, infrastruktur, sumber daya manusia, kelembagaan, hingga pembiayaan. Di sisi lain, Inpres tersebut tidak mencakup mekanisme monitoring dan evaluasi yang dapat digunakan untuk memantau serta menilai kemajuan dan keefektifan pelaksanaan pengembangan *e-government*. Mengingat ruang lingkup pengembangan *e-government* sangat luas dengan keterlibatan pihak yang cukup banyak, mekanisme monitoring dan evaluasi menjadi sangat krusial. Mekanisme tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa seluruh aspek berjalan baik dan tepat waktu.

**Tabel 2 Hasil Pemeringkatan e-Government Indonesia (PeGI) per Dimensi**

DIMENSI	2008 (Provinsi)	2009 (K/L)	2010 (Kab/Kota)
Kebijakan	1,63	2,36	1,51 – 1,96
Kelembagaan	1,83	2,49	1,74 – 2,21
Infrastruktur	1,65	2,58	1,72 – 2,18
Aplikasi	1,79	2,74	1,76 – 2,09
Perencanaan	1,22	2,29	1,50 – 1,86
<b>Rata-Rata</b>	<b>1,70</b>	<b>2,49</b>	<b>1,65 – 2,04</b>

Sumber: Hasil PeGI, Kementerian Komunikasi dan Informatika, berbagai tahun  
Keterangan: 1,0 – 1,5 (sangat kurang), 1,6 – 2,5 (kurang), 2,6 – 3,5 (baik), 3,6 – 4,0 (sangat baik)

Hampir satu dekade sejak Inpres No.3 Tahun 2003 diterbitkan, kondisi *e-government* nasional masih jauh dari baik. Kondisi eksisting dapat dilihat dari hasil Pemeringkatan *e-Government* Indonesia (PeGI) yang dilakukan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika pada tahun 2008-2010 dan merupakan satu-satunya tolok ukur untuk menilai kinerja *e-government* di Indonesia. Dari hasil PeGI terlihat rata-rata indeks *e-government* nasional masih dalam kategori kurang yaitu 2,49 dari skala 4,0 untuk tingkat pusat; 1,70 untuk pemerintah provinsi; dan 1,65 – 2,04 untuk pemerintah kabupaten/kota (Tabel 2). Bila dibandingkan dengan negara lain, peringkat *e-government* Indonesia jauh tertinggal. Pada *United Nations E-Government Development Ranking* yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2010, Indonesia hanya menduduki peringkat ke-109 dari 167 negara. Pada tahun yang sama, Singapura menduduki peringkat ke-11, Malaysia ke-32, Brunei ke-68, Thailand ke-76, Filipina ke-78, dan Vietnam ke-90. Peringkat Indonesia juga terus mengalami penurunan yaitu dari peringkat ke-70 (2003), 85 (2004), 96 (2005), hingga 109 (2010).



Sumber: Konsep Kerangka Strategis Indonesian e-Government Masterplan, Dewan TIK Nasional, 2011

**Gambar 2 Peringkat e-Government Indonesia**

Dari delapan tahun implementasi *e-government*, pembelajaran utama yang didapat adalah keberhasilan pengembangan *e-government* nasional tidak tergantung kepada permasalahan infrastruktur, tetapi kepada ekosistem. Beberapa hal yang bersifat mutlak dan harus dipenuhi sebelum pelaksanaan (*prerequisite*), di antaranya adalah:

1. Pola pikir bahwa *e-government* merupakan alat transformasi menuju pemerintahan yang lebih transparan, efisien, dan efektif. Oleh karena itu birokrat harus mempunyai kesadaran dan kesediaan untuk berubah. Tanpa sikap tersebut, *e-government* tidak akan berjalan baik karena resistensi justru akan timbul dari birokrat.

2 Penyusunan dikoordinasikan oleh Kementerian PPN/Bappenas untuk Tim Koordinasi Telematika Indonesia

2. Visi pembangunan *e-government* nasional yang jelas untuk menjadi acuan bagi seluruh instansi pemerintah, serta menjadikan *e-government* sebagai bagian dari strategi pembangunan nasional<sup>3</sup>;
3. *E-leadership* nasional yang kuat untuk memastikan komitmen dan konsistensi pengembangan *e-government* dalam jangka panjang baik dalam bentuk dukungan kebijakan, peraturan perundangan maupun pembiayaan;
4. Rencana pembangunan (*masterplan*) *e-government* nasional yang bersifat komprehensif dan holistik beserta rencana tindak yang rinci sehingga rencana tersebut dapat segera dilaksanakan (*implementable*);
5. Kelembagaan di tingkat nasional yang mengintegrasikan dan mengkoordinasikan seluruh upaya pembangunan *e-government* sehingga didapat hasil yang optimal;
6. Sikap terbuka seluruh instansi pemerintah dalam berbagi data/informasi untuk membentuk *single reference* data pemerintah.

#### 4.2 ARAH PENGEMBANGAN E-GOVERNMENT NASIONAL

Untuk melaksanakan sasaran pembangunan *e-government* sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2010-2014 yaitu tercapainya indeks *e-government* nasional sebesar 3,4, pemerintah menetapkan penyelenggaraan *e-government* sebagai salah satu kebijakan yang mendukung peningkatan daya saing sektor riil. Penyelenggaraan *e-government* dimaksudkan untuk mendorong internalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam kegiatan pemerintahan, perekonomian, dan kehidupan masyarakat, serta mempercepat transformasi menuju masyarakat informasi Indonesia. Adapun strategi yang ditempuh dalam melaksanakan kebijakan tersebut adalah:

1. Peningkatan pemahaman dan komitmen instansi pemerintah;
2. Pendistribusian aplikasi dasar layanan publik yang sudah terbukti berjalan baik kepada seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah untuk mempercepat *roll out* dan menjamin interoperabilitas;
3. Pemanfaatan *open source software* di seluruh instansi pemerintah;
4. Pembangunan/pengembangan infrastruktur dan aplikasi dasar *e-government* dengan menggunakan sumber daya secara efisien dan dapat digunakan bersama (*sharing*);
5. Penetapan standar dan pelaksanaan audit TIK untuk memastikan keabsahan, kehandalan, dan kesesuaian dengan standar yang berlaku;
6. Peningkatan keamanan jaringan dan pemanfaatan TIK melalui instrumen fisik (infrastruktur) dan non fisik (peraturan, kelembagaan, dan kerja sama dengan berbagai pihak); dan
7. Penyediaan bimbingan teknis untuk pemerintah daerah.

Selain RPJMN 2010-2014, tuntutan untuk segera melaksanakan *e-government* juga ditetapkan dalam *Masterplan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025. Di bawah koordinasi Tim Kerja Konektivitas KP3EI khususnya Sub Tim Kerja *Information and Communication Technology (ICT)*, pemerintah menetapkan tiga agenda kerja untuk diselesaikan pada tahun 2011-2012 (Fase I). Ketiga agenda kerja tersebut adalah penyelesaian pembangunan jaringan *broadband* serat optik wilayah timur Indonesia (proyek Palapa Ring), pembentukan *ICT Fund*, dan pengintegrasian sistem komunikasi dan informasi instansi pemerintah.

Selanjutnya, pengintegrasian sistem komunikasi dan informasi instansi pemerintah akan dilakukan dalam dua tingkatan yaitu pengintegrasian data dan pengintegrasian infrastruktur. Pengintegrasian data dilakukan melalui pengembangan *government service bus* yang memungkinkan integrasi informasi dan pertukaran data antarinstansi pemerintah. Adapun pengintegrasian infrastruktur dilakukan melalui pengembangan *private network security* yang memungkinkan tersedianya jaringan tertutup antarinstansi pemerintah tanpa perlu membangun jalur baru untuk integrasi dua titik atau lebih.

Selain RPJMN 2010-2014 dan MP3EI, Detiknas telah menyusun koridor pengembangan *e-government* nasional pada tahun 2011 yang dituangkan dalam Kerangka Strategis *Indonesian e-Government Masterplan* yang berisikan prioritas, strategi, peta jalan, tahapan, pedoman, dan program strategis *e-government*.

Di sektor komunikasi dan informatika yang sebagian besar sudah berorientasi pasar (*market-oriented*), intervensi pemerintah dalam bentuk kebijakan dan kerangka regulasi pada umumnya diperlukan untuk mengoreksi kegagalan pasar (*market failure*). Namun, ada kalanya saat kebijakan pemerintah justru menciptakan ketidakefisienan pasar. Kebijakan tersebut dapat berbentuk kebijakan yang tidak tepat dan kebijakan yang tidak efektif karena tidak dapat dilaksanakan (*implementable*). Pada dasarnya, penetapan Inpres No. 3 Tahun 2003 untuk mendorong proses transformasi pemerintah menuju *e-government* sudah tepat, namun kebijakan tersebut menjadi kurang efektif karena tidak didukung secara konsisten oleh dua instrumen pokok, yaitu komitmen politis (*political will*) dan pembiayaan.

Kurangnya komitmen politis menyebabkan kebijakan *e-government* menjadi konsep tanpa realisasi yang jelas. Pemanfaatan TIK dalam pemerintahan (*e-government*) merupakan salah satu pendekatan *not business as usual* yang dibutuhkan oleh Indonesia untuk berkembang lebih cepat sebagaimana menjadi arahan MP3EI. Pada kenyataannya, *e-government* belum ditempatkan sebagai bagian utama dari strategi pembangunan nasional. Tanpa adanya komitmen politis untuk mengubah pola pikir dan tanpa adanya kesadaran dan kesediaan birokrasi untuk berubah menuju pemerintahan yang lebih transparan, efisien, dan efektif, *e-government* tidak dapat berjalan baik.

<sup>3</sup> Saat ini TIK baru dipandang sebagai alat pendukung, belum sebagai alat penggerak ataupun katalisator pembangunan ekonomi



### 4.3 ANALISA KESENJANGAN ANTARA KONDISI EKSISTING DAN ARAH PENGEMBANGAN E-GOVERNMENT NASIONAL

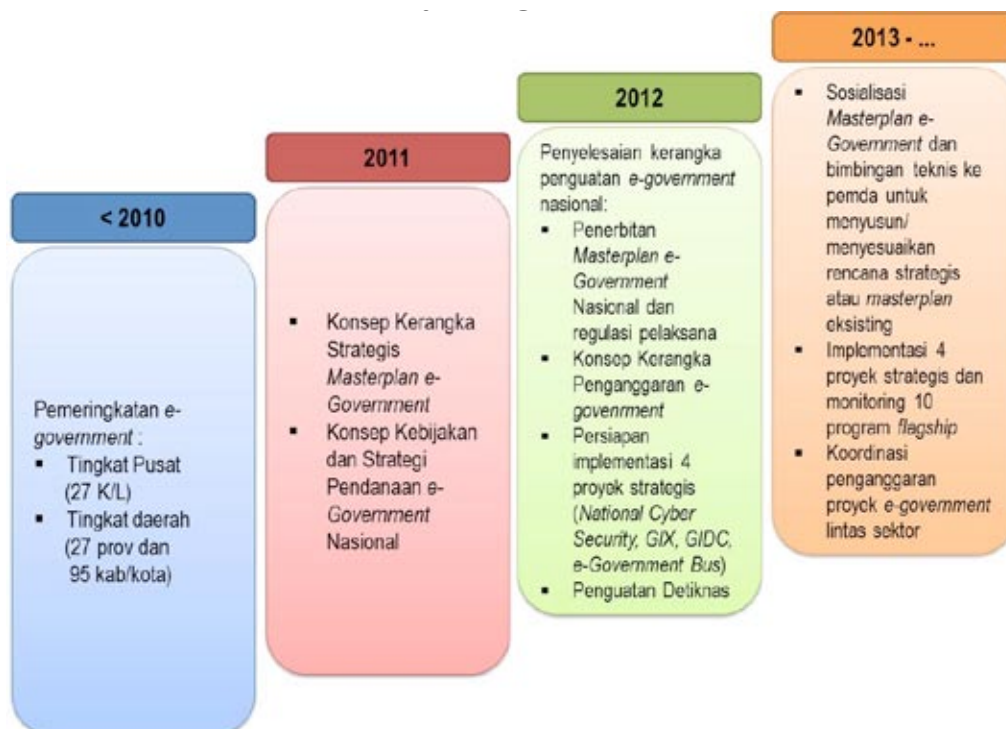
Bila dibandingkan dengan target RPJMN 2010-2014 sebesar 3,4, pencapaian rata-rata indeks *e-government* pemerintah pusat adalah sekitar 70%, sedangkan pemerintah daerah baru mencapai sekitar 50% dari target. Metode pemeringkatan *e-government* Indonesia (PeGI) yang dilakukan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika menerapkan bobot sama rata bagi seluruh dimensi. Hal ini berarti tidak ada satu dimensi yang dinilai lebih penting dibandingkan yang lain. Namun dengan memperhatikan hasil PeGI yang menggambarkan kondisi eksisting masing-masing instansi pemerintah, prioritas perbaikan harus diberikan kepada dimensi dengan nilai terendah yaitu perencanaan dan kebijakan.



Sumber: Tim Kajian, Kementerian PPN/Bappenas, 2011

**Gambar 3** Prioritas Penguatan Dimensi PeGI dan Fokus Pelaksanaannya

Dengan memperhatikan target RPJMN 2010-2014 serta dalam rangka mendapatkan keseragaman visi dan arah pengembangan *e-government* nasional, *masterplan* pengembangan *e-government* nasional harus segera ditetapkan. Penerbitan *masterplan* tidak menjadikan indeks *e-government* serta merta naik karena *masterplan* tersebut pada dasarnya masih harus dirinci dalam *masterplan* masing-masing instansi pemerintah dan masih harus menunggu sekitar dua tahun untuk implementasi. Dengan demikian, tenggat waktu penerbitan *masterplan* adalah tahun 2012. Apabila penerbitannya melewati tahun 2012, pengembangan *e-government* nasional akan mengalami disorientasi yang serius. Secara ringkas, rencana kerja penguatan *e-government* nasional tahun 2012 disampaikan pada Gambar 4. Keluaran yang diidentifikasi merupakan keluaran minimal (*minimum requirement*) yang terkait langsung dengan pengembangan *e-government* nasional.



Sumber: Tim Kajian, Kementerian PPN/Bappenas, 2011

**Gambar 4** Rencana Kerja Penguatan *e-Government* Nasional

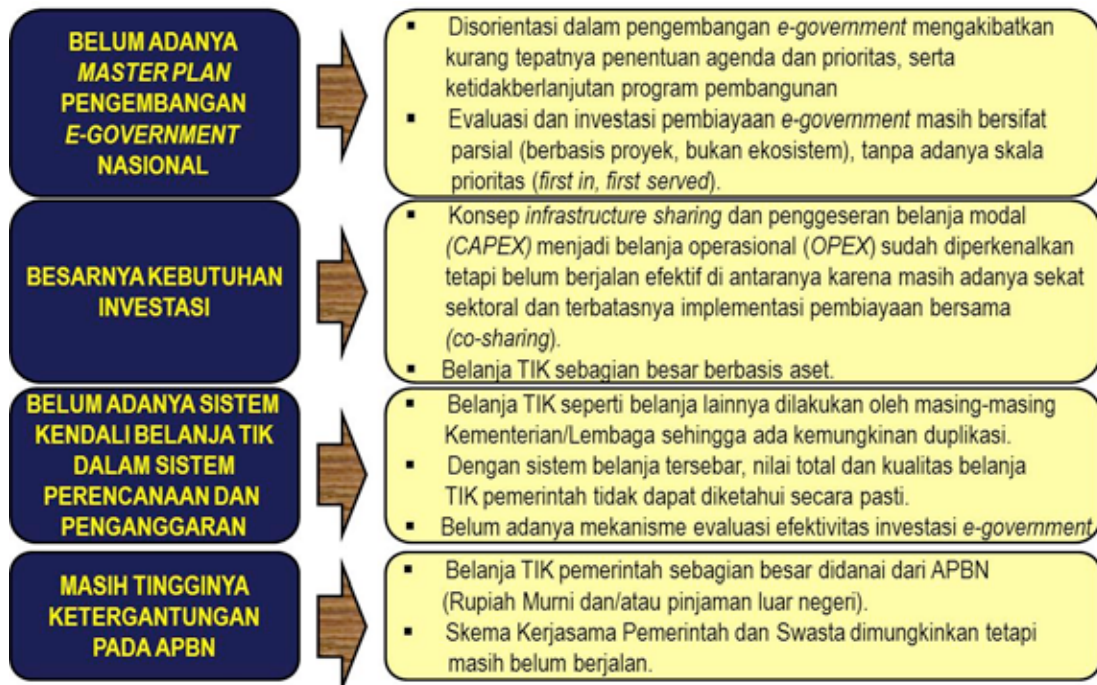
#### 4.4 KEBIJAKAN DAN STRATEGI PEMBIAYAAN BAGI PENGEMBANGAN E-GOVERNMENT NASIONAL

Pembiayaan pembangunan nasional secara umum berasal dari tiga sumber yaitu anggaran pemerintah yang dapat berbentuk anggaran pemerintah pusat (APBN) dan pemerintah daerah (APBD), pendanaan swasta, dan kerjasama antara pemerintah dan swasta (KPS). Kemampuan anggaran pemerintah sangat terbatas. Peranan APBN bahkan diperkirakan kurang dari 20% dari Pendapatan Domestik Bruto. Isu utama dalam pengalokasian APBN dan APBD adalah peningkatan kualitas belanja publik. Di sisi lain, pemerintah dapat berperan melalui instrumen kerangka regulasi untuk mendorong peran swasta dan KPS sebagai sumber pembiayaan nasional.

Dari tiga sumber pendanaan, pengembangan *e-government* masih sangat tergantung kepada APBN baik berbentuk Rupiah Murni maupun pinjaman luar negeri. Walaupun dimungkinkan, pembiayaan dari swasta melalui skema KPS saat ini belum menjadi pilihan. Masih terbatasnya pemahaman dan *best practice* tentang KPS, serta cukup banyaknya aspek kegiatan *e-government* yang datanya bersifat rahasia (*data sensitive*) menjadi permasalahan utama dalam penggunaan dana swasta dan KPS untuk *e-government*.

Sebagaimana prinsip *money follow functions*, permasalahan pembiayaan *e-government* merupakan akibat dari kurang tertatanya perencanaan pengembangan *e-government* nasional dengan baik dan kurang efektifnya pelaksanaannya (Gambar 5).

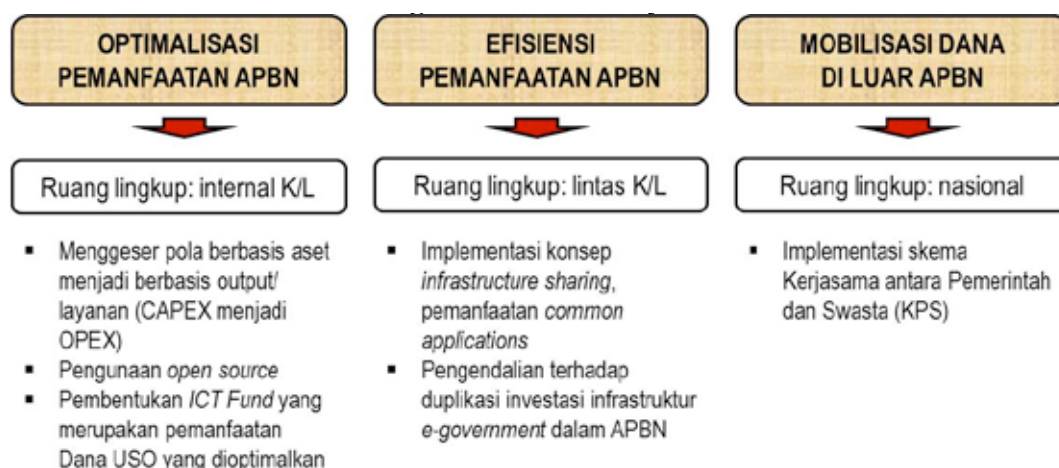
Permasalahan pembiayaan *e-government* nasional sangat kompleks dan menjangkau seluruh tahap, baik perencanaan dan penganggaran (hulu) maupun monitoring dan evaluasi kualitas investasi/pemanfaatan anggaran (hilir). Oleh karena itu, penyusunan kebijakan dan strategi pembiayaan *e-government* nasional menjadi sangat penting terutama untuk memastikan bahwa pelaksanaan proyek berjalan secara efektif dengan menggunakan sumber daya secara efisien baik dalam bentuk infrastruktur, aplikasi, maupun pembiayaan.



Sumber: Tim Kajian, Kementerian PPN/Bappenas, 2011

**Gambar 5 Permasalahan Pembiayaan e-Government**

Strategi umum pembiayaan *e-government* dijelaskan pada Gambar 6. Untuk pembiayaan yang bersumber seluruhnya dari APBN, strategi yang ditempuh meliputi (1) optimalisasi pemanfaatan APBN yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas belanja *e-government* suatu Kementerian/Lembaga (ruang lingkup internal Kementerian/Lembaga); dan (2) efisiensi pemanfaatan APBN yang dimaksudkan untuk menekan investasi yang dilakukan oleh beberapa Kementerian/Lembaga (ruang lingkup lintas Kementerian/Lembaga). Adapun untuk pembiayaan yang sebagian bersumber dari APBN, strategi yang ditempuh adalah implementasi skema KPS untuk memobilisasi dana swasta. Salah satu pemanfaatan APBN dalam skema KPS di sektor komunikasi dan informatika adalah untuk meningkatkan kelayakan proyek. Pada skema ini APBN dapat berfungsi sebagai stimulus agar swasta tertarik melakukan investasi.



Sumber: Tim Kajian, Kementerian PPN/Bappenas, 2011

**Gambar 6 Strategi Umum Pembiayaan e-Government**

Mengingat ruang lingkup *e-government* yang sangat luas, pemerintah memerlukan instrumen untuk melakukan *exercise*, monitoring, analisa, dan evaluasi pengalokasian APBN secara tepat. Strategi yang ditempuh antara lain:

**1. Menyusun mekanisme persetujuan proyek e-government lintas sektor**

Sesuai Diktum Ketiga Keputusan Presiden No. 20 Tahun 2006 tentang Detiknas, salah satu tugas Detiknas adalah memberikan persetujuan atas pelaksanaan program TIK yang bersifat lintas departemen agar efektif dan efisien. Pada kenyataannya, seluruh program dan kegiatan beserta *outcome*, output, target, dan indikasi *baseline* anggaran sudah ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014 dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Apabila proyek lintas sektor yang disetujui oleh Detiknas memerlukan alokasi APBN tetapi belum dicantumkan dalam RKP maka proyek akan sulit untuk diimplementasikan.

Oleh karena itu, persetujuan kegiatan *e-government* lintas sektor sebaiknya dikoordinasikan antara Detiknas dan Kementerian PPN/Bappenas. Sebagai instansi pemerintah yang ruang lingkungnya meliputi seluruh sektor dan terlibat dalam penyusunan Rancangan APBN, Kementerian PPN/Bappenas dinilai tepat untuk dilibatkan dalam proses persetujuan proyek/kegiatan *e-government* lintas sektor. Koordinasi antara Detiknas dan Kementerian PPN/Bappenas juga dimaksudkan untuk memastikan ketersediaan anggaran dan komitmen dukungan pembiayaan dari masing-masing sektor atau Kementerian/Lembaga yang terlibat.

Pemberian persetujuan pelaksanaan proyek *e-government* lintas sektor oleh Detiknas dan Kementerian PPN/Bappenas tidak dimaksudkan untuk memperpanjang rantai birokrasi, namun semata untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi belanja *e-government* pemerintah. Mekanisme dan jadwal pelaksanaannya diusulkan untuk menjadi bagian dari proses penyusunan RKP dan Rancangan APBN.

**2. Mengembangkan instrumen untuk menilai (*appraise*) kelayakan dan kesiapan proyek e-government lintas sektor**

Kesesuaian dengan RPJMN 2010-2014 dan *Masterplan e-Government* Nasional, kesesuaian dengan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan Kementerian/Lembaga, analisa *cost benefit*, rencana implementasi proyek terutama aspek keberlanjutan, serta kelembagaan yang menjalankan proyek merupakan beberapa contoh indikator yang dapat digunakan untuk menilai kelayakan dan kesiapan suatu proyek *e-government*.

Untuk proyek *e-government* lintas sektor, penilaian harus dilakukan baik kepada masing-masing proyek maupun kepada proyek sebagai kesatuan. Pada dasarnya, proyek *e-government* lintas sektor dilakukan oleh lebih dari satu Kementerian/Lembaga sehingga memerlukan dukungan dari beberapa Kementerian/Lembaga baik dalam bentuk kebijakan/regulasi maupun anggaran. Proyek lintas sektor ini dapat dilakukan bersamaan (*simultan*) dalam satu tahun anggaran dapat juga dilakukan berurutan (*sequential*) dalam beberapa tahun anggaran. Untuk itu, diperlukan evaluasi atas perencanaan keseluruhan proyek sehingga setiap Kementerian/Lembaga terkait dapat menyelesaikan pekerjaan atau mengalokasikan dukungan sesuai jadwal.

**3. Membuat klasifikasi belanja e-government**

Dalam melakukan *exercise* pengalokasian dan monitoring pemanfaatan APBN, serta memberikan persetujuan proyek *e-government* lintas sektor, pemerintah perlu membuat klasifikasi belanja *e-government*. Hal ini diperlukan karena ruang lingkup *e-government* yang sangat luas mulai dari kegiatan yang terkait dengan operasional dan pemeliharaan (rutin/OPEX) hingga kegiatan pembangunan (belanja modal/CAPEX). Ketidakefisienan investasi yang signifikan pada umumnya terletak pada duplikasi belanja modal. Oleh karena itu, diusulkan agar belanja modal proyek *e-government* lintas sektor harus mendapatkan persetujuan dari Detiknas dan Kementerian PPN/Bappenas, sedangkan belanja operasi dapat langsung diusulkan oleh Kementerian/Lembaga dan tidak memerlukan persetujuan.

Hasil identifikasi klasifikasi belanja modal proyek *e-government* lintas sektor menjadi usulan yang harus mendapatkan persetujuan dari Detiknas dan Kementerian PPN/Bappenas sebagaimana dimaksud pada butir pertama di atas.

**4. Membuat instrumen dan mekanisme monitoring dan evaluasi**

a. Monitoring dan evaluasi untuk menilai keefektifan pembiayaan terhadap kinerja/ keluaran yang dihasilkan perlu dilakukan secara berkala. Untuk itu perlu disusun instrumen dan mekanisme monitoring dan evaluasi yang melibatkan pemangku kepentingan terkait.

- b. Mekanisme sanksi/penghargaan melalui pengurangan/penambahan alokasi APBN terkait pencapaian kinerja perlu dipertimbangkan mengingat pemberian sanksi berbasis pembiayaan pada umumnya cukup efektif.

Strategi pemanfaatan pendanaan tersebut di atas diperlukan untuk meningkatkan kualitas belanja *e-government* lintas sektor dan dapat digambarkan sebagai berikut.

TAHAPAN	KEMENTERIAN KEUANGAN	BAPPENAS	DEWAN TIK NASIONAL	KEMENTERIAN/ LEMBAGA
Tahap Perencanaan		Menyusun Instrumen dan Mekanisme Persetujuan Proyek <i>e-Government</i> Lintas Sektor		
		Menyusun Instrumen Penilaian Kelayakan dan Kesiapan Pelaksanaan Proyek <i>e-Government</i> Lintas Sektor		
		Menyusun Klasifikasi Belanja <i>e-Government</i> (untuk selanjutnya dikembangkan melalui aplikasi kode komponen pada APBN)		
Tahap Monitoring dan Evaluasi		Menyusun Mekanisme Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Proyek <i>e-Government</i> Lintas Sektor		

Sumber: Tim Kajian, Kementerian PPN/Bappenas, 2011

**Gambar 7 Instrumen untuk Meningkatkan Kualitas Belanja *e-Government***

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Beberapa kesimpulan dari Kajian Pengembangan Kebijakan dan Strategi Pembiayaan *E-Government* Nasional adalah:

- Mengingat besar dan strategisnya peran TIK dalam pengelolaan informasi secara akurat, cepat, transparan, dan akuntabel, pemerintah memanfaatkan TIK untuk mewujudkan tata pemerintahan dan pelayanan publik secara efisien dan efektif (*e-government*). *E-Government* diharapkan dapat berperan untuk menjembatani komunikasi lebih dari 80 Kementerian/Lembaga di tingkat pusat serta 33 pemerintah provinsi dan 497 pemerintah kabupaten/kota di tingkat daerah.
- E-government* bukan sekedar penggunaan TIK untuk mengubah dokumen ke bentuk elektronik sehingga *e-government* seharusnya tidak dikendalikan oleh teknologi (*technology-driven*) tetapi oleh pemanfaatannya (*value-driven*). Hal yang lebih mendasar adalah reformasi birokrasi dan perubahan paradigma pemerintahan yang meliputi baik struktur/kelembagaan, cara menjalankan pemerintahan, maupun budaya untuk menjadi lebih transparan, efisien, dan efektif.
- Pengalaman delapan tahun sejak diterbitkannya Inpres No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Pengembangan *e-Government* menunjukkan bahwa pembangunan *e-government* Indonesia masih belum optimal. Kondisi umum pelaksanaan proyek *e-government* adalah sebagai berikut:
  - sebagian besar rencana pembangunan *e-government* tidak cukup rinci sehingga tidak dapat segera diimplementasikan;
  - sebagian besar rencana pembangunan *e-government* masih terfokus kepada penyediaan infrastruktur tanpa adanya rencana pemberdayaan masyarakat/pengguna untuk meningkatkan kualitas pemanfaatannya;
  - sebagian besar infrastruktur *e-government* instansi pemerintah tidak saling terhubung sehingga sulit untuk melakukan pertukaran dan validasi data; dan
  - sebagian besar pengembangan *e-government* nasional masih berorientasi hanya kepada pengelektronikan dokumen dan belum didukung oleh reformasi birokrasi dan perubahan paradigma pemerintahan.
- Kondisi tersebut di atas tercermin dari hasil pemerinkatan *e-government* (2008-2010) dimana rata-rata indeks *e-government* nasional masih dalam kategori kurang yaitu 2,49 dari skala 4,0 untuk tingkat pusat; 1,70 untuk pemerintah provinsi; dan 1,65 – 2,04 untuk pemerintah kabupaten/kota. Bila dibandingkan dengan negara lain, peringkat *e-government* Indonesia jauh tertinggal. Pada *United Nations E-Government Development Ranking* yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2010, Indonesia hanya menduduki peringkat ke-109 dari 167 negara, sedangkan Singapura menduduki peringkat ke-11, Malaysia ke-32, Brunei ke-68, Thailand ke-76, Philipina ke-78, dan Vietnam ke-90. Melalui pemerinkatan yang sama, peringkat Indonesia terus mengalami penurunan yaitu dari peringkat ke-70 (2003), 85 (2004), 96 (2005), hingga 109 (2010).
- Pembiayaan pengembangan *e-government* masih sangat tergantung kepada APBN baik berbentuk Rupiah Murni maupun pinjaman luar negeri. Walaupun dimungkinkan, pembiayaan dengan skema KPS saat ini belum menjadi pilihan. Masih terbatasnya pemahaman dan *best practice* tentang KPS, serta cukup banyaknya aspek kegiatan *e-government* yang datanya bersifat rahasia (*data sensitive*) menjadi permasalahan utama dalam penggunaan KPS untuk *e-government*.
- Permasalahan pembiayaan *e-government* nasional sangat kompleks dan menjangkau seluruh tahap, baik perencanaan dan penganggaran (hulu) maupun monitoring dan evaluasi kualitas investasi/pemanfaatan anggaran (hilir). Oleh karena itu, penyusunan kebijakan dan strategi pendanaan *e-government* nasional menjadi sangat penting terutama untuk memastikan bahwa pelaksanaan proyek berjalan secara efektif dengan menggunakan sumber daya secara efisien.
- Untuk pembiayaan yang bersumber seluruhnya dari APBN, strategi yang ditempuh meliputi (a) optimalisasi pemanfaatan APBN yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas belanja *e-government* suatu Kementerian/Lembaga (ruang lingkup

internal Kementerian/Lembaga); dan (b) efisiensi pemanfaatan APBN yang dimaksudkan untuk menekan investasi yang dilakukan oleh beberapa Kementerian/Lembaga (ruang lingkup lintas Kementerian/Lembaga). Adapun untuk pembiayaan yang sebagian bersumber dari APBN, strategi yang ditempuh adalah implementasi skema KPS untuk memobilisasi dana swasta. Salah satu pemanfaatan APBN dalam skema KPS di sektor komunikasi dan informatika adalah untuk meningkatkan kelayakan proyek. Pada skema ini APBN dapat berfungsi sebagai stimulus agar swasta tertarik melakukan investasi.

8. Mengingat ruang lingkup *e-government* yang sangat luas, pemerintah memerlukan instrumen untuk melakukan *exercise*, monitoring, analisa, dan evaluasi pengalokasian APBN secara tepat. Strategi yang ditempuh antara lain: (a) menyusun mekanisme persetujuan proyek *e-government* lintas sektor; (b) mengembangkan instrumen untuk menilai (*appraise*) kelayakan dan kesiapan proyek *e-government* lintas sektor; (c) klasifikasi belanja *e-government*; dan (d) membuat instrumen dan mekanisme monitoring dan evaluasi.

## 5.2 REKOMENDASI

Berdasarkan analisa, terdapat beberapa hal yang kami rekomendasikan sebagai tindak lanjut pengembangan kebijakan dan strategi pembiayaan *e-government* nasional, yaitu:

1. Sesuai hasil Pemingkatan *e-Government* Indonesia, indeks *e-government* rata-rata nasional masih dalam kategori kurang. Oleh karena itu perlu dilakukan langkah penguatan *e-government* nasional, yaitu:
  - a. Detiknas beserta Kementerian Komunikasi dan Informatika harus segera menetapkan Rencana Induk (*Masterplan*) *e-Government* Nasional untuk memberikan arah dan panduan bagi pengembangan *e-government* nasional yang terpadu. Pelaksanaan *masterplan* sebaiknya didukung oleh peraturan untuk memberikan landasan hukum, termasuk untuk mengharuskan setiap instansi pemerintah untuk terbuka dalam berbagi data sehingga pusat data nasional sebagai *single reference* dapat terwujud.
  - b. Penyusunan *masterplan* harus dilakukan dengan memperhatikan pembelajaran pelaksanaan *e-government* nasional sejak tahun 2003 yang belum optimal dan adanya tuntutan/perubahan global seperti (i) kebijakan otonomi daerah; (ii) semakin besarnya peran pembiayaan swasta melalui skema kerjasama pemerintah dan swasta (KPS); (iii) perkembangan TIK yang semakin efisien seperti *long term evolution*, *cloud computing*, tingginya penggunaan layanan berbasis *mobile*; serta (iv) penggunaan teknologi ramah lingkungan (*green technology*).
  - c. Di sisi infrastruktur, empat program strategis yaitu *National Cyber Security*, *e-Government Bus*, *Government Internet Exchange*, dan *Government Internet Data Center* sebaiknya mulai disosialisasikan dan disusun rencana aksinya. Pembangunan keempat program strategis ini sebaiknya sudah menggunakan konsep *infrastructure sharing* dengan memperhatikan ketersediaan sumber daya yang ada.
  - d. Di sisi kelembagaan, peran Detiknas sebagai organisasi tingkat menteri yang bersifat lintas sektor perlu diperkuat sehingga penyusunan kebijakan serta pelaksanaan proyek *e-government* lintas sektor dapat berjalan efektif.
2. Merujuk kepada pembelajaran dari dunia internasional bahwa *e-government* merupakan bagian dari strategi pembangunan suatu bangsa dan keberhasilannya sangat tergantung kepada *political will* dan komitmen pimpinan bangsa tersebut, maka gerakan untuk menumbuhkan kesadaran (*awareness*), pemahaman, pengetahuan, dan keterampilan di bidang teknologi informasi dan komunikasi khususnya *e-government* perlu segera dilakukan dalam tingkat nasional, baik di pusat maupun daerah.
3. Dengan memperhatikan kurang tertatanya perencanaan dan penganggaran *e-government* nasional selama ini, pemerintah cq Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan Detiknas harus segera menyusun instrumen dan mekanisme yang diperlukan untuk menjamin (a) tepatnya pengalokasian APBN; (b) tingginya kualitas belanja APBN untuk *e-government*; (c) efisiennya penggunaan sumber daya baik berupa berkurangnya duplikasi investasi maupun tepatnya penggunaan sumber pendanaan (Rupiah Murni, Pinjaman/Hibah Luar Negeri, KPS); dan (d) efektifnya pemanfaatan APBN dalam mencapai target output.
4. Usulan proyek pengembangan *e-government* untuk dibiayai dari pinjaman luar negeri, di luar yang sudah terdaftar dalam *Blue Book* 2010-2014 direkomendasikan untuk tidak diproses dulu menunggu diterbitkannya *Masterplan e-Government* Nasional dan selesainya penataan perencanaan dan penganggaran *e-government* nasional yang terpadu.
5. Proyek *e-government* lintas sektor yang memerlukan dukungan dan komitmen lebih dari satu Kementerian/Lembaga dengan pembiayaan tahun jamak (*multi years*) harus mendapat persetujuan dari Detiknas dan Kementerian PPN/Bappenas untuk memastikan ketepatan pengalokasian sumber daya dan jadwal pelaksanaannya.
6. Belanja pemerintah di bidang TIK khususnya *e-government* tidak diketahui secara pasti. Penelusuran kegiatan TIK tidak cukup dalam apabila menggunakan RKP sebagai rujukan. Untuk itu, kami merekomendasikan:
  - a. Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Detiknas, serta Kementerian Keuangan menyusun ruang lingkup kegiatan *e-government* lintas sektor dan klasifikasi belanja *e-government*. Hal ini dimaksudkan untuk menentukan kegiatan yang harus mendapatkan persetujuan Kementerian PPN/Bappenas dan Detiknas (lintas sektor) dan kegiatan yang tidak perlu mendapatkan persetujuan (kegiatan rutin dan kegiatan investasi bukan lintas sektor).
  - b. Ruang lingkup dan klasifikasi belanja tersebut digunakan oleh seluruh instansi pemerintah dalam menyusun perencanaan dan anggaran, serta digunakan oleh Kementerian Keuangan dalam memberikan tanda pada kode komponen terkait.
  - c. Pemberian persetujuan bagi kegiatan *e-government* lintas sektor harus merupakan bagian dari proses RKP.
7. Mengingat sifat *e-government* yang lintas sektor dan dengan memperhatikan kenyataan bahwa Kementerian PPN/Bappenas adalah satu-satunya instansi pemerintah di bidang perencanaan yang mempunyai ruang lingkup lintas sektor, kami merekomendasikan agar Kementerian PPN/Bappenas dapat mengambil peran strategis dalam penataan perencanaan dan

penganggaran *e-government* nasional. Sebagai langkah awal, peran Kementerian PPN/Bappenas dalam pengembangan *e-government* dapat dimulai dari Tim Kerja Konektivitas, Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia.

8. Sebagai tindak lanjut, kami akan menyusun konsep kerangka pendanaan jangka panjang *e-government* nasional khususnya untuk proyek lintas sektor yang bersifat belanja modal (CAPEX) untuk menekan duplikasi investasi.

---

## DAFTAR PUSTAKA

Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional. Konsep Kerangka Strategis *Indonesian e-Government Masterplan*, 2010. Jakarta

Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional. Paparan Arah Pengembangan *e-Government* Nasional, 2011. Jakarta

Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan Kementerian PPN/Bappenas. Paparan Identifikasi Belanja TIK dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran, 2011. Jakarta

Information for Development Program (infoDev). Public Private Partnerships in e-Government: Knowledge Map, 2009.

Kementerian Komunikasi dan Informatika, Korea IT Industry Promotion Agency. Konsep *e-Government*, 2007. Jakarta

Kementerian Komunikasi dan Informatika. Hasil Pemeringkatan *e-Government* Indonesia, berbagai tahun. Jakarta.

Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Bank Dunia. Laporan *e-Government Building Blocks*, 2010. Jakarta

Kementerian Komunikasi dan Informatika. Paparan Peta Kondisi *e-Government* Nasional, 2011. Jakarta

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025

Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Pengembangan *e-Government*

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, e-Government Applications Briefing Note, 2010.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, Options for Funding ICT Development Briefing Note, 2010.

# INDUSTRI STRATEGIS PERTAHANAN DALAM PERSPEKTIF *MINIMUM ESSENTIAL FORCE (MEF)*

DIREKTORAT PERTAHANAN DAN KEAMANAN  
email : [ypriaadi@bappenas.go.id](mailto:ypriaadi@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Sebagai upaya memperoleh gambaran terkait industri strategis pertahanan dalam perspektif *Minimum Essential Force* dilakukan analisa terhadap *company profile* yang dapat menggambarkan posisi kemampuan teknologi industri pertahanan Indonesia secara umum dan pencapaian tujuan *Minimum Essential Force (MEF)*. Hal ini dilakukan untuk melihat kemampuan teknologi secara kualitatif masing-masing perusahaan yang ditinjau dari organisasi, alat peralatan, sumber daya manusia dan produk yang dihasilkan. Sampel pada kejian ini adalah industri pertahanan tiga matra (udara, darat, dan laut) yang diwakili oleh 4 (empat) perusahaan PT PAL, PT Pindad, PT Dirgantara Indonesia dan PT Palindo Marine.

Secara umum, hasil kajian ini dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) Posisi industri pertahanan Indonesia dalam konteks industri pertahanan global berada pada level Tier 2, yakni posisi industri pertahanan di negara berkembang dengan kemampuan teknologi mengadaptasi dan melakukan perubahan kecil. Level ini ditandai dengan kemampuan menguasai pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mencerna teknologi yang dialihkan dan melakukan modifikasi atau perbaikan kecil terhadap proses atau produk yang ada sebagai respon terhadap perubahan keadaan serta untuk meningkatkan produktivitas; (2) Industri Pertahanan di Indonesia memiliki kemampuan dalam memproduksi teknologi pertahanan dalam bentuk platform dan senjata. Kemampuan ini dapat dilihat dari produk platform berupa kapal, pesawat terbang dan kendaraan lapis baja; (3) Kemampuan industri pertahanan di Indonesia memiliki keterbatasan dalam kuantitas produk karena masih menerapkan sistem pesanan yang terbatas. Kemampuan ini dapat dilihat dari fasilitas yang dimiliki industri pertahanan Indonesia yang dirancang untuk memenuhi kemampuan pesanan terbatas; (4) Kemampuan industri pertahanan di Indonesia mengalami *idle capacity* karena siklus produksi yang tidak menentu dan berada dibawah kapasitas produksi. Beberapa industri pertahanan Indonesia hanya memperoleh pesanan produksi dibawah kemampuan produksinya; dan (5) Kualitas teknologi produk industri pertahanan bervariasi pada level komersialisasi dan operasional. Beberapa produk industri pertahanan Indonesia masih berada pada level prototype, produk perdana dan produk yang telah operasional dengan permintaan pengulangan.

Terdapat dua rekomendasi sebagai upaya meningkatkan kemampuan industri pertahanan agar dapat memenuhi kebutuhan TNI dalam konteks MEF yaitu (1) Perlu dibuat kebijakan *positioning* yang tepat dalam memetakan industri pertahanan Indonesia dalam konteks industri pertahanan global. Salah satu strategi yang umum dipakai oleh negara-negara berkembang dalam memantapkan perannya adalah kebijakan offset dan (2) Perlu dibuat kebijakan pemanfaatan industri pertahanan dalam pemenuhan kebutuhan platform dan senjata yang konsisten dengan memperhatikan aspek kapasitas industri, hubungan kontraktual antara negara sebagai pengguna dengan industri dan hubungan pembiayaan dalam negeri.

**Kata kunci:** *Industri Pertahanan Nasional, Minimum Essential Force (MEF), TNI*

## 1. LATAR BELAKANG

Pembangunan industri pertahanan Indonesia, telah dimulai di era tahun 1970an dimana pemerintah Indonesia membangun industri milik negara yang dapat memproduksi peralatan pertahanan maupun produk komersil dengan menggunakan offset pertahanan (terutama *licence production* dan *co-production*) sebagai salah satu strateginya. Ada 3 (tiga) industri strategis utama, yaitu IPTN (kemudian disebut PT Dirgantara Indonesia (pesawat terbang), PT PAL (kapal laut) dan PT Pindad (peralatan darat dan amunisi). Industri-industri ini memiliki banyak kerjasama dengan seperti Amerika Serikat, Eropa dan negara Asia lainnya. Selama periode 1983-1993, ke-3 industri tersebut telah berkontribusi sebesar Rp. 1.1 Trilyun (atau sekitar 1.3 milyar USD) untuk pembelian alat peralatan pertahanan, mensuplai pesawat dan helikopter, kapal patroli cepat, senapan serbu, dan amunisi.<sup>1</sup> Lebih jauh lagi, Indonesia juga terdaftar sebagai negara berkembang yang mengekspor persenjataan pada buku tahunan SIPRI 1981-1985.<sup>2</sup> Permasalahan di industri pertahanan mulai terjadi saat Indonesia mengalami krisis multi dimensi di tahun 1997, dimana krisis politik telah menihilkan upaya pemulihan ekonomi. Dalam kurun waktu 1998-1999, nilai

1 Wawancara dengan Direktur Teknologi BPIS. Lihat: Curie Safitri, (2007) '*Change in Indonesian Defence Acquisition*', Tesis, Institut Teknologi Bandung.

2 Indonesia berada diantara 3 negara utama pengeksport persenjataan, dengan nilai total sekitar 28 juta Dollar AS, atau dua rangking dibawah Singapura yang memiliki total eksport sebesar 79 juta Dollar AS. Lihat: SIPRI Yearbook 1986.

tukar rupiah terhadap dollar Amerika turun 70%, Indonesia juga menderita kehilangan banyak Investasi luar negeri (FDI).<sup>3</sup> Indonesia dipaksa untuk menghentikan kucuran dana ke IPTN dan industri negara lainnya untuk memenuhi kondisi yang disarankan oleh IMF untuk bantuan hutang sebesar 43 milyar dollar AS.<sup>4</sup>

Saat lepas dari bantuan pemerintah, industri strategis belum cukup kuat untuk menghadapi kompetisi bebas di pasar internasional dan harus bersandar pada kebutuhan domestik. Turunnya anggaran pertahanan dari 9% menjadi 3.7%, memaksa Indonesia untuk menjadwal-ulang, bahkan membatalkan order pengadaan alat peralatan pertahanan yang dibuat di dalam negeri.<sup>5</sup> Akibatnya, industri strategis Indonesia tidak memiliki pilihan lain selain mengincar pasar luar negeri. Walaupun memiliki pengalaman ekspor yang masih terbatas, beberapa industri seperti PT. DI dan PT. PAL cukup kompetitif untuk mendapatkan tender dari negara lain. Di tahun-tahun berikutnya, industri strategis dipaksa untuk menjalani rasionalisasi, yang mengakibatkan pengurangan ribuan pekerja dan penutupan fasilitas, hingga nyaris mencapai "titik nadir" dimana IPTN dan PT. PAL sempat dinyatakan bangkrut di pengadilan sebelum intervensi pemerintah menyelamatkan kembali industri strategis.

Selama perekonomian Indonesia melemah, *Jane's World Defence Industry* mencatat bahwa tekanan ekonomi memaksa pemerintah Indonesia untuk mencari metoda pembayaran lain di luar cadangan mata uang asing, seperti melalui mekanisme imbal dagang, kredit ekspor (dari bank asing) dan pinjaman dari bank lokal, untuk mendukung pembiayaan pembelian alat peralatan pertahanan. Konsekuensinya, tercipta preferensi untuk impor persenjataan asing yang bisa dibiayai dengan kredit ekspor.

Nasib industri pertahanan terselamatkan saat pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono mencanangkan kebijakan revitalisasi industri pertahanan, untuk meningkatkan kontribusi industri terhadap program pengadaan alat pertahanan. Pemerintah melihat rencana modernisasi alat peralatan pertahanan sebagai sebuah kesempatan untuk memberikan pekerjaan bagi industri lokal. Rencana modernisasi TNI juga berarti potensi pembelanjaan persenjataan yang bernilai tinggi. Sayangnya, besar kemungkinan potensi ini akan jatuh ke luar negeri apabila industri dalam negeri tidak dapat berperan sebagai supplier.

Pada tahun 2010, revitalisasi industri pertahanan menjadi salah satu program prioritas pada kabinet Indonesia Bersatu menyusul serangkaian kegiatan yang mendekatkan pihak pengguna dan penyuplai. Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP) yang dibentuk segera setelah rencana revitalisasi berperan penting untuk memformulasikan kebijakan strategis nasional pada sektor industri strategis. Ada juga tekanan bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan offset dengan harapan untuk menciptakan paket kebijakan penting yang bisa menjamin bahwa pembelian dari luar negeri akan tetap dapat mengembalikan sebagian nilai kontrak pembelian kepada industri dalam negeri.

Terdapat beberapa hal penting yang menjadi latar belakang kajian ini yaitu (1) Terjadinya perubahan strategi pengembangan kekuatan pertahanan secara global dan regional; (2) Perubahan paradigma pada peran teknologi militer dan komersial secara global yang berdampak pada strategi industri pertahanan secara global; (3) Perubahan kebijakan terhadap industri strategis; dan (4) "Emrio" lahirnya kebijakan pertahanan berbasis *Minimum Essential Force* (MEF) pada akhir Tahun 2000.

Berdasarkan point-point tersebut maka pada kajian ini akan mencoba menggambarkan dua hal utama terkait industri pertahanan bila dikaitkan dengan MEF yaitu (1) *Company profile* yang dapat menggambarkan posisi kemampuan teknologi industri pertahanan Indonesia secara umum dan (2) Analisa *company profile* industri berdasarkan pencapaian tujuan *Minimum Essential Force* (MEF).

## 2. TUJUAN PENULISAN

Terdapat dua tujuan utama penyusunan kajian ini yaitu:

1. Menerangkan "potret" keadaan industri pertahanan 3 (tiga) matra (udara, darat, dan laut) yang diwakili oleh 4 (empat) perusahaan PT DI, PT Pindad, PT PAL dan PT Palindo Marine; dan
2. Menerangkan "potret" kemampuan teknologi secara kualitatif masing-masing perusahaan yang ditinjau dari organisasi, alat peralatan, sumber daya manusia dan produk yang dihasilkan

## 3. METODOLOGI

Metode pengambilan data dalam penyusunan Kajian Studi Industri Strategis Pertahanan Dalam Perspektif *Minimum Essential Force* (MEF) ini dilakukan melalui studi literatur dan survei yang disertai kunjungan satu kali ke tiap perusahaan. Studi literatur dilakukan dengan menggunakan database Factiva dan Lexis Nexis, sehingga menghasilkan database profil industri yang bisa dibuat dengan *open source*. Survei dipilih karena kemampuannya untuk mengumpulkan data masif dalam waktu cepat. Sisi negatifnya adalah kedalaman data cenderung kurang, sehingga perlu ditindaklanjuti dengan wawancara mendalam, pengamatan, dan sebagainya yang memerlukan waktu, biaya, dan sumber daya lebih.

Terkait dengan sampling riset, dibatasi pada *prime contractor* yaitu 4 perusahaan terpilih yang mewakili industri alat angkut darat dan amunisi, penerbangan dan perkapalan. Terdiri dari 3 BUMN dan 1 swasta di 3 kota. Dalam pelaksanaannya, riset ini juga mengalami beberapa hal yang menyebabkan keterbatasan lain seperti keterlambatan industri menjawab survey. Variabel penelitian didasarkan pada kerangka penentuan (1) Kemampuan Teknologi, (2) Daya Saing dan (3) Konteks Negara Indonesia.

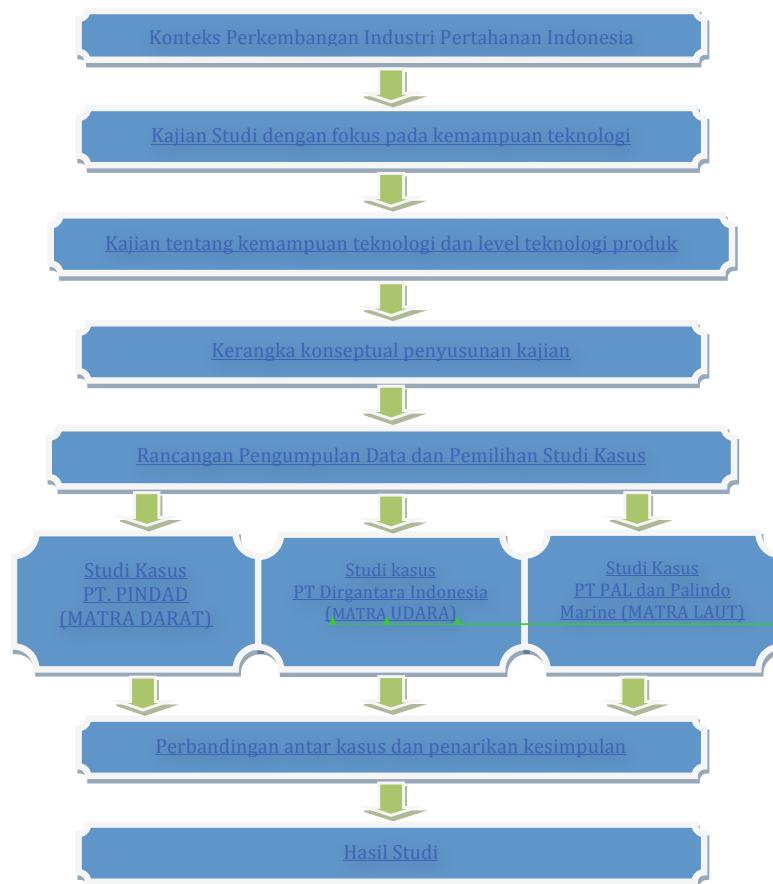
Alur pikir kajian ini dapat digambarkan sebagai berikut.

<sup>3</sup> Jacob Jojo, (2006). *International Technology Spillover and Manufacturing Performance in Indonesia*, Eindhoven: technische Universiteit Eindhoven.

<sup>4</sup> 'IPTN Looks for international backing for delayed N-250-100', Flight international, 24 June 1998, Sumber: <http://www.flightglobal.com/articles/1998/06/24/38574/iptn-looks-for-international-backing-for-delayed-n250-100.html>

<sup>5</sup> Andrea Goldstein, (2002). *The Political economy of high-tech industries in developing countries: Aerospace in Brazil, Indonesia and South Korea*. Cambridge Journal of Economics 26, p 521-538.





#### 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Berikut adalah analisis kemampuan teknologi untuk secara kualitatif masing-masing perusahaan yang ditinjau dari organisasi, alat peralatan, sumber daya manusia dan produk yang dihasilkan untuk menggambarkan keadaan industri pertahanan 3 (tiga) matra (udara, darat, dan laut) yang diwakili oleh 4 (empat) perusahaan PT PAL, PT Pindad, PT Dirgantara Indonesia dan PT Palindo Marine sebagai upaya menggambarkan posisi kemampuan teknologi industri pertahanan Indonesia secara umum dan pencapaian tujuan *Minimum Essential Force* (MEF).

##### PT PAL

Kemampuan teknologi PT. PAL Indonesia dianalisa berdasarkan kondisi internal perusahaan dan produk yang dihasilkan. Pendekatan internal perusahaan dan produk ini diharapkan dapat saling melengkapi untuk melihat potret teknologi menjadi lebih baik.

Kondisi organisasi PT. PAL Indonesia saat ini diperkirakan berada pada posisi kerangka bertahan menuju kerangka yang stabil. Kondisi ini ditandai dengan upaya PT. PAL Indonesia dalam mengembangkan beberapa produk kapal baru, servis dan konstruksi lepas pantai. Penciptaan produk/jasa baru dengan memanfaatkan jaringan yang telah diciptakan sebelumnya ini merupakan ciri khas perkembangan organisasi yang telah mencapai tahap kerangka bertahan. Sementara itu kondisi kebutuhan pasar kapal yang besar di Indonesia belum menjadi target utama. Fokus bisnis dengan melayani kapal-kapal dengan DWT besar menjadikan PT. PAL Indonesia harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan kapal internasional. Upaya PT. PAL Indonesia dalam memasuki persaingan global sebagai strategi memperbesar penguasaan pasar ini merupakan indikator posisi PT. PAL Indonesia sebagai perusahaan kapal yang memasuki fase kerangka stabil.

Sumber daya manusia PT. PAL Indonesia 26,55% (369 orang) memiliki tingkat pendidikan tinggi dengan level sarjana, magister dan doktor. Profil pekerja secara keseluruhan, 66,55% (926 orang) menempati posisi teknis yang berhubungan dengan penelitian, operasi dan servis teknis. Berdasarkan komposisi sumber daya manusia, level pendidikan tinggi, maka PT. PAL Indonesia diperkirakan mampu melakukan pekerjaan yang membutuhkan upaya mental tinggi dan bersifat tidak rutin. Kondisi komposisi SDM yang mencapai 66,55% berada pada posisi teknis memberikan indikasi kesiapan PT. PAL Indonesia dalam pengembangan produk yang berkaitan dengan kompetensi. Berdasarkan indikasi ini maka PT. PAL Indonesia diperkirakan berada pada posisi kemampuan pengembangan dan inovasi. Fasilitas pendukung produksi yang dimiliki PT. PAL Indonesia sebagian besar dikendalikan secara langsung oleh operator. Pengembangan fasilitas kearah produksi masal sehingga memerlukan pengendalian otomatis (komputer) belum merupakan hal yang dirasa harus ada. Dengan melihat kapasitas produksi dan daya jual produk, PT PAL Indonesia masih memiliki *'idle capacity'*. Kondisi kemampuan produksi dan produksi aktual mendorong PT. PAL Indonesia menggunakan fasilitas dengan dukungan energy, fungsi umum dan fungsi khusus. Fasilitas dengan sistem otomatisasi belum menjadi kebutuhan utama PT. PAL Indonesia saat ini.

PT. PAL Indonesia memiliki kemampuan dalam membuat produk kapal dengan jenis kapal ikan, niaga, penumpang dan

militer. Dari sisi berat kapal, PT. PAL Indonesia telah membuat kapal hingga *tonnage* mencapai 500 GT untuk kapal jenis Ro Ro dan 150 GT untuk jenis kapal ikan. Sementara itu untuk jenis kapal militer PT. PAL Indonesia telah memproduksi kapal cepat rudal dengan panjang 57 meter. Beberapa produk PT. PAL Indonesia telah diproduksi beberapa kali, ini menunjukkan kalau produk kapal tersebut telah beroperasi dengan baik dimata pengguna. Indikasi-indikasi ini menunjukkan posisi produk PT. PAL Indonesia berada pada level komersialisasi dan sebagian pada level operasional. Pada posisi ini kemampuan PT. PAL Indonesia dalam industri pertahanan global berada dalam Tier 2.

**Tabel 1. Perkiraan Posisi Kemampuan Teknologi PT. PAL Indonesia**

Kemampuan Teknologi	Kondisi Saat Ini
Organisasi	Berada pada posisi kerangka bertahan menuju kerangka yang stabil.
Sumber daya manusia	Berada pada posisi kemampuan pengembangan dan inovasi
Fasilitas produksi	Menggunakan fasilitas dengan dukungan energy, fungsi umum dan fungsi khusus
Produk	Berada pada level komersialisasi, sebagian pada level operasional dan Tier 2

**PT. PINDAD**

Kemampuan teknologi PT. Pindad dianalisa berdasarkan kondisi internal perusahaan dan produk yang dihasilkan. Pendekatan internal perusahaan dan produk ini diharapkan dapat saling melengkapi untuk melihat potret teknologi menjadi lebih baik.

Kondisi organisasi PT. Pindad saat ini diperkirakan berada pada posisi kerangka mencari kemampuan baru. PT. Pindad telah memiliki kemampuan, pengalaman dan pasar yang stabil pada produk senjata ringan (SS-1 dan SS-2) dan munisi. Saat ini PT. Pindad memasuki kemampuan baru dalam pembuatan kendaraan tempur jenis Panser (Anoa dan Komodo). Langkah PT. Pindad memasuki kemampuan baru dengan memanfaatkan jaringan sebelumnya yang telah stabil, merupakan indikator posisi organisasi PT. Pindad. Saat ini PT. Pindad melayani pembuatan senjata ringan, munisi dengan berbagai kaliber dan produk baru berupa kendaraan tempur.

Proporsi sumber daya manusia dengan pendidikan tinggi (S1, S2 dan S3) yang dimiliki PT. Pindad sekitar 14.5% dari total karyawan. Sebagian besar karyawan PT. Pindad, sekitar 79%, berada pada bidang unit usaha yang berkaitan langsung dengan manufaktur produk. Proporsi yang kecil pada karyawan berpendidikan tinggi terjadi karena unit usaha yang memerlukan pekerja paling besar, divisi senjata (553 orang) dan munisi (647 orang), memiliki karakteristik produksi masal dan rutin. Pada dua divisi ini PT. Pindad berada pada posisi mempertahankan teknologi dan melakukan inovasi berkelanjutan. Kondisi ini tidak terlalu memerlukan banyak ahli, cukup beberapa ahli dengan kompetensi yang tinggi. Sementara itu untuk produk baru, Kendaraan Fungsi Khusus (Kendaraan Tempur), PT. Pindad tidak mengembangkan semua komponen. Kebutuhan SDM dan strategi bisnis inilah yang menyebabkan PT. Pindad memiliki proporsi SDM dengan pendidikan tinggi tidak terlalu besar. Berdasarkan kondisi SDM, PT. Pindad diperkirakan berada pada posisi kemampuan melakukan pengembangan dan inovasi. Kemampuan inovasi dapat dilihat dari kemampuan SDM PT. Pindad dalam mengembangkan varian-varian baru senjata ringan. Sementara itu kemampuan pengembangan dapat dilihat dari kemampuan SDM PT. Pindad dalam mengembangkan kendaraan fungsi khusus (kendaraan tempur).

Fasilitas pendukung produksi yang dimiliki PT. Pindad sebagian besar dikendalikan secara langsung oleh operator. Pengembangan fasilitas kearah produksi masal hanya digunakan untuk keperluan pembuatan munisi. Namun fasilitas yang bekerja otomatis ini telah berumur lama, sebagian dibuat pada tahun 1950-an. Fasilitas untuk pembuatan senjata ringan, panser dan konstruksi lain lebih banyak menggunakan peralatan yang memerlukan pengendalian manusia secara langsung. Dengan melihat kapasitas produksi dan daya jual produk, PT. Pindad telah memanfaatkan fasilitas produksi dengan optimum. Kondisi ini menjadikan PT. Pindad memiliki kondisi operasional yang baik.

PT. Pindad memiliki kemampuan dalam membuat produk munisi dengan berbagai ukuran kaliber, senjata ringan dan kendaraan tempur. Munisi dengan berbagai caliber telah diproduksi dengan jumlah jutaan sejak awal produksinya. Munisi saat ini telah memiliki pasar luas di dalam dan luar negeri. Senjata ringan SS-1 dan SS-2 merupakan senjata yang memiliki keunggulan dalam hal berat, presisi dan harga dibandingkan senjata ringan sekelas di dunia. SS-2 merupakan varian inovasi dari SS-1. Panser Anoa merupakan jenis Panser 6x6 yang telah melewati uji operasional selama pengiriman pasukan penjaga perdamaian di Libanon. Berdasarkan status produk yang dihasilkan PT. Pindad ini maka dapat disimpulkan kalau level teknologi produk PT. Pindad berada pada posisi operasional. Pada posisi ini kemampuan PT. Pindad Indonesia dalam industri pertahanan global berada dalam Tier 2

**Tabel 2. Perkiraan Posisi Kemampuan Teknologi PT. PINDAD**

Kemampuan Teknologi	Kondisi saat ini
Organisasi	Berada pada posisi kerangka mencari kemampuan baru
Sumber daya manusia	Berada pada posisi kemampuan melakukan pengembangan dan inovasi
Fasilitas produksi	Menggunakan fasilitas khusus yang dikendalikan secara langsung oleh operator dan otomatis dengan tenaga mekanik
Produk	Berada pada level operasional dan Tier 2

Sumber: PT. Pindad, 2011

## PT. DIRGANTARA INDONESIA

Setelah melewati masa-masa kelam pasca krisis ekonomi, PT. Dirgantara Indonesia telah masuk pada kondisi tenang namun kritis. Permasalahan hubungan industrial dengan bekas karyawan telah diselesaikan. Di sisi lain, PT. Dirgantara Indonesia belum berhasil merubah kondisi equity yang negatif yang membuatnya tidak bankable untuk mendapat modal kerja.

Bagaimanapun, kondisi organisasi PT. Dirgantara Indonesia saat ini diperkirakan berada pada posisi kerangka bertahan menuju kerangka yang stabil. Kondisi ini ditandai dengan upaya PT. Dirgantara Indonesia untuk mengembangkan beberapa produk pesawat baru, servis dan modifikasi. Penciptaan produk/jasa baru dengan memanfaatkan jaringan yang telah diciptakan sebelumnya ini merupakan ciri khas perkembangan organisasi yang telah mencapai tahap kerangka bertahan.

PT. Dirgantara Indonesia telah memiliki business plan untuk memantapkan posisi sebagai pemimpin pasar pesawat terbang medium di Asia Pasifik. Untuk itu PT. Dirgantara Indonesia memiliki rencana bisnis yang mencakup produksi dan pengembangan pesawat komuter dan helikopter kelas ringan-sedang. R&D terus berjalan di tengah minimnya dana, dan upaya akuisisi teknologi dari luar dilakukan kembali lewat lisensi produksi (NC-295 dari Cassa) dan produksi bersama (pesawat tempur KFX/IFX) dan R&D mandiri (N-219).

Upaya PT. Dirgantara Indonesia dalam memasuki persaingan global sebagai strategi memperbesar penguasaan pasar ini merupakan indikator posisi PT. Dirgantara Indonesia sebagai perusahaan kapal yang memasuki fase kerangka stabil. Sumber daya manusia PT. Dirgantara Indonesia 27,5% (1154 orang) memiliki tingkat pendidikan tinggi dengan level sarjana, magister dan doktor. Profil pekerja secara keseluruhan, 31,39% (1317 orang) menempati posisi teknis yang berhubungan dengan penelitian, operasi dan servis teknis. Sedangkan 42,42% (946 orang) menempati posisi produksi. Berdasarkan komposisi sumber daya manusia, level pendidikan tinggi, maka PT. Dirgantara Indonesia diperkirakan mampu melakukan pekerjaan yang membutuhkan upaya mental tinggi dan bersifat tidak rutin. Kondisi komposisi SDM yang mencapai 31,39% berada pada posisi teknis memberikan indikasi kesiapan PT. Dirgantara Indonesia dalam pengembangan produk yang berkaitan dengan kompetensi. Berdasarkan indikasi ini maka PT. Dirgantara Indonesia diperkirakan berada pada posisi kemampuan operasi, instalasi, perawatan, produksi ulang, adaptasi, pengembangan, dan inovasi.

Fasilitas pendukung produksi yang dimiliki PT. Dirgantara Indonesia sebagian besar dikendalikan secara langsung oleh operator. Pengembangan fasilitas kearah produksi masal sehingga memerlukan pengendalian otomatis (komputer) belum merupakan hal yang dirasa harus ada. Kondisi kemampuan produksi, pengembangan produk, prototype, komersialisasi, operasional, dengan teknologi yang telah teruji mendorong PT. Dirgantara Indonesia menggunakan fasilitas dengan dukungan fungsi umum dan fungsi khusus. Permasalahan yang dihadapi adalah fasilitas yang sudah tua sehingga mengurangi keefisienan.

PT. Dirgantara Indonesia memiliki kemampuan dalam membuat produk pesawat dan helicopter dengan jenis penumpang dan militer. Untuk produk pesawat, PT. Dirgantara Indonesia telah melakukan modifikasi CN235 menjadi versi patrol maritim dan surveillance. Untuk komponen, PT. Dirgantara Indonesia telah menjadi subkontraktor bagi perusahaan penerbangan dunia, seperti Airbus. PT. Dirgantara Indonesia juga melakukan penetrasi pasar luar negeri, dengan pemesanan dari seperti dari Malaysia dan Korea Selatan menunjukkan bahwa produk PT. Dirgantara Indonesia telah beroperasi dengan baik dan telah teruji. Indikasi-indikasi ini menunjukkan posisi produk PT. Dirgantara Indonesia berada pada level komersialisasi dan sebagian pada level operasional. Pada posisi ini kemampuan PT. Dirgantara Indonesia dalam industri pertahanan global berada dalam Tier 2.

**Tabel 3. Perkiraan Posisi Kemampuan Teknologi PT. DIRGANTARA INDONESIA**

Kemampuan Teknologi	Kondisi saat ini
Organisasi	Berada pada posisi kerangka bertahan menuju kerangka yang stabil.
Sumber daya manusia	Berada pada posisi kemampuan pengembangan dan inovasi.
Fasilitas produksi	Menggunakan fasilitas dengan dukungan fungsi umum dan fungsi khusus
Produk	Berada pada level komersialisasi, sebagian pada level operasional dan Tier 2

## PT. PALINDO MARINE

Kemampuan teknologi PT. Palindo Marine dianalisa berdasarkan kondisi internal perusahaan dan produk yang dihasilkan. Pendekatan internal perusahaan dan produk ini diharapkan dapat saling melengkapi untuk melihat potret teknologi menjadi lebih baik.

Kondisi organisasi PT. Palindo Marine saat ini diperkirakan berada pada posisi kerangka berkembang menuju bertahan. Kondisi ini ditandai dengan upaya PT. Palindo Marine mulai mengembangkan beberapa produk kapal baru untuk melayani kebutuhan sipil dan militer. Penciptaan pasar dan produk secara mandiri merupakan ciri khas perkembangan organisasi yang telah mencapai tahap kerangka berkembang. Sementara itu penciptaan produk baru dengan memanfaatkan jaringan yang telah diciptakan sebelumnya ini merupakan ciri khas perkembangan organisasi yang telah mencapai tahap kerangka bertahan. Saat ini PT. Palindo Marine melayani pembuatan kapal cepat rudal untuk TNI AL dan kapal patroli BAKORKAMLA, indikator ini menunjukkan PT. Palindo Marine secara organisasi mulai memasukan produk baru kedalam jaringan pasar mereka.

PT. Palindo Marine memiliki keuntungan dalam masalah suplai sumber daya manusia. Posisi perusahaan di Pulau Batam memberikan keuntungan tenaga kerja dengan skill yang tinggi. Tenaga khusus untuk kepentingan manufaktur kapal banyak tersedia di Batam. Saat ini sumber daya manusia PT. Palindo Marine yang khusus berkecimpung di bagian penelitian dan pengembangan berjumlah sekitar 30 orang atau 15% dari tenaga kerja tetap. Namun untuk kepentingan khusus PT. Palindo Marine melakukan kerjasama dengan ITS, ITB dan BPPT dalam meningkatkan kapasitas sumber daya manusia. Berdasarkan komposisi sumber daya manusia pada bagian penelitian dan pengembangan ini terlihat sumber daya manusia PT. Palindo

Marine mampu melakukan pekerjaan dengan usaha mental yang tinggi dan sangat tinggi. Kemampuan kerja ini juga didukung oleh ahli-ahli yang mereka ajak kerjasama. Indikasi ini menunjukkan kalau PT. Palindo Marine berada pada posisi sumber daya manusia yang mampu melakukan adaptasi dan pengembangan.

Fasilitas pendukung produksi yang dimiliki PT. Palindo Marine sebagian besar dikendalikan secara langsung oleh operator. Pengembangan fasilitas kearah produksi masal sehingga memerlukan pengendalian otomatis (komputer) belum merupakan hal yang dirasa harus ada. Dengan melihat kapasitas produksi dan daya jual produk, PT. Palindo Marine telah memanfaatkan fasilitas produksi dengan optimum. Kondisi ini menjadikan PT. Palindo Marine memiliki kondisi operasional yang baik. Status perusahaan swasta nasional juga merupakan indikator kelayakan bisnis PT. Palindo Marine. Saat ini PT. Palindo Marine ditawari kerjasama oleh perusahaan galangan kapal Daewoo untuk menciptakan sistem manufaktur yang serba otomatis agar kapasitas produksi dapat meningkat.

PT. PAL Indonesia memiliki kemampuan dalam membuat produk kapal dengan jenis kapal untuk kepentingan sipil dan militer. Sedangkan PT Palindo Marine juga telah mampu membuat beberapa kapal patroli dengan panjang 40 meter dan kapal cepat rudal dengan panjang 44 meter. Beberapa produk PT. Palindo Marine telah diproduksi beberapa kali, ini menunjukkan kalau produk kapal tersebut telah beroperasi dengan baik dimata pengguna. Namun karena usia perusahaan yang relative muda dan kapasitas produksi yang relative rendah, posisi produk PT. Palindo Marine berada pada level komersialisasi. Pada posisi ini kemampuan PT. Palindo Marine dalam industri pertahanan global berada dalam Tier 2.

**Tabel 4. Perkiraan Posisi Kemampuan Teknologi PT. PALINDO MARINE**

Kemampuan teknologi	Kondisi saat ini
Organisasi	Berada pada posisi kerangka berkembang menuju kerangka bertahan.
Sumber daya manusia	Berada pada posisi mampu melakukan adaptasi dan pengembangan.
Fasilitas produksi	Menggunakan fasilitas dengan dukungan energy, fungsi umum dan fungsi khusus
Produk	Berada pada level komersialisasi dan Tier 2

Sumber: PT. Palindo Marine, 2011

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Hasil analisa studi kasus tentang kemampuan teknologi pada industri pertahanan Matra Darat, Matra Laut dan Matra Udara dapat disimpulkan point-point sebagai berikut:

1. Posisi industri pertahanan Indonesia dalam kontek industri pertahanan global berada pada level Tier 2, yakni posisi industri pertahanan di negara berkembang dengan kemampuan teknologi mengadaptasi dan melakukan perubahan kecil. Level ini ditandai dengan kemampuan menguasai pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mencerna teknologi yang dialihkan dan melakukan modifikasi atau perbaikan kecil terhadap proses atau produk yang ada sebagai respon terhadap perubahan keadaan serta untuk meningkatkan produktivitas.
2. Industri Pertahanan di Indonesia memiliki kemampuan dalam memproduksi teknologi pertahanan dalam bentuk platform dan senjata. Kemampuan ini dapat dilihat dari produk platform berupa kapal, pesawat terbang dan kendaraan lapis baja.
3. Kemampuan industri pertahanan di Indonesia memiliki keterbatasan dalam kuantitas produk karena masih menerapkan sistem pesanan yang terbatas. Kemampuan ini dapat dilihat dari fasilitas yang dimiliki industri pertahanan Indonesia yang dirancang untuk memenuhi kemampuan pesanan terbatas.
4. Kemampuan industri pertahanan di Indonesia mengalami *idle capacity* karena siklus produksi yang tidak menentu dan berada dibawah kapasitas produksi. Beberapa industri pertahanan Indonesia hanya memperoleh pesanan produksi dibawah kemampuan produksinya.
5. Kualitas teknologi produk industri pertahanan bervariasi pada level komersialisasi dan operasional. Beberapa produk industri pertahanan Indonesia masih berada pada level prototype, produk perdana dan produk yang telah operasional dengan permintaan pengulangan.

Berdasarkan kesimpulan kajian terhadap industri pertahanan, maka perlu untuk dibuat kebijakan yang dapat meningkatkan kemampuan industri pertahanan agar dapat memenuhi kebutuhan TNI dalam kontek MEF sebagai berikut:

1. Perlu dibuat kebijakan *positioning* yang tepat dalam memetakan industri pertahanan Indonesia dalam kontek industri pertahanan global. Salah satu strategi yang umum dipakai oleh negara-negara berkembang dalam memantapkan perannya adalah kebijakan offset.
2. Perlu dibuat kebijakan pemanfaatan industri pertahanan dalam pemenuhan kebutuhan platform dan senjata yang konsisten dengan memperhatikan aspek kapasitas industri, hubungan kontraktual antara negara sebagai pengguna dengan industri dan hubungan pembiayaan dalam negeri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Blalock, G. dan Gertler, J.P. (2004): Learning from Exporting Revisited in a Less Developed Setting, *Journal of Development Economics*, 75(2), 397-416.
- Corbett, C.J., dan Van Wassenhove, L.N., (1993): The Green Fee: Internalizing and Operationalizing Environmental Issues, *California Management Reviews*, 36(1), 116-135.
- Dorf, R.C. dan Worthington, K.K.F., (1990): Technology Transfer from Universities and Research Laboratories, *Technology Forecasting And Social Change*, 37, 251-266.
- Hirono, R., (1985): Integrated Survey Report in Improving Productivity Through Macro-Micro Linkages, Asian Productivity Organization, Tokyo
- Kleiner, B.M., (2006): Macroergonomics: Analysis and Design of Work Systems, *Applied Ergonomics*, 37, 81-89.
- OceanSensors08, (2008): 31 March - 4 April 2008, Warnemünde, Germany, <http://www.io-warnemuende.de/conferences/oceans08/>, Diunduh pada 20 Desember 2010
- Oral, M., (1986): A Model-Based Approach to Strategic Planning for Competitive Advantage, *Document de travail No. 86-41*, Faculte des sciences de l'administration, Universite Laval, Quebec.
- Porter, M.E., (1985): *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, N.Y Free Press.
- Solow, R.H., (1987): APO Basic Research III, Productivity Through People in the Age of Changing Technology, Asian Productivity Organization, Tokyo
- Subramanian, S.K., (1987): Technology Productivity and Organization, *Technology Forecasting and Social Change*, 31(4), 359-371
- UN-ESCAP, (1989): A Framework for Technology-Based Development: Technology Content Assessment, Asian and Pacific Center for Transfer of Technology, Bangalore, India
- Wilson, J.R., (2000): Fundamentals of Ergonomics in Theory and Practice, *Applied Ergonomics*, 31(6), 557-567.
- Struys, Wally, (2004): The future of the defence firm in small and medium countries, *Defence and Peace Economics*, 5(6), December, pp.551-564

# ANALISIS KERJA SAMA EKONOMI INDONESIA-JEPANG PASCA IMPLEMENTASI *INDONESIA- JAPAN ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT (IJ-EPA)*

DIREKTORAT PERDAGANGAN, INVESTASI, DAN KERJASAMA  
EKONOMI INTERNASIONAL  
email : winny@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Sebagai upaya meningkatkan hubungan bilateral antara Indonesia dengan Jepang, telah ditandatangani perjanjian kemitraan ekonomi Indonesia-Jepang (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement/IJ-EPA*) pada tanggal 20 Agustus 2007. Berbeda kesepakatan-kesepakatan yang dibuat oleh Jepang dengan beberapa negara lain di Asia Tenggara, IJ-EPA tidak hanya mencakup bidang investasi saja tetapi juga bidang *capacity building*, yang tercakup dalam 3 pilar utama yaitu: Fasilitasi Perdagangan dan Investasi, Liberalisasi, serta Kerja Sama.

Tujuan dari kajian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Indonesia dalam melakukan evaluasi implementasi IJ-EPA pada 1 Juli 2013. Untuk mencapai tujuan tersebut, metodologi yang digunakan dalam kajian ini antara lain mencakup studi literatur, pengumpulan data sekunder, pelaksanaan simulasi, survei lapangan, seminar dan forum diskusi dengan nara sumber, serta masukan dari instansi-instansi terkait.

Secara umum selama dua tahun implementasi IJ-EPA, Indonesia belum memperoleh manfaat optimal karena adanya beberapa kendala seperti masih diperlukannya infrastruktur yang memadai serta *governance* yang baik dalam mengoptimalkan peluang investasi, belum optimalnya pemanfaatan potensi IJ-EPA di semua sektor perdagangan luar negeri sebagai akibat Krisis Global yang menerpa setelah kesepakatan IJ-EPA, dan kurang optimalnya pelaksanaan *capacity building* serta sosialisasi IJ-EPA yang tidak cukup “menyentuh” pihak-pihak terkait di daerah.

Untuk itu, Indonesia perlu meningkatkan kerjasama yang baik antara pemerintah dan swasta. Peran pemerintah yang diperlukan ke depan adalah meningkatkan fasilitasi dalam bentuk pemanfaatan skema IJ-EPA oleh pihak swasta, infrastruktur dan kemudahan berusaha, kemitraan antara pihak Jepang dan swasta, serta negosiasi dengan pihak Jepang jika ditemui hambatan dalam implementasi IJ-EPA oleh Indonesia.

**Kata kunci:** *infrastruktur, capacity building, kerjasama pemerintah swasta*

## 1. LATAR BELAKANG

Selama periode 2000-2010, pangsa ekspor nonmigas Indonesia ke Jepang terlihat menurun. Salah satu faktor penyebabnya adalah meningkatnya perdagangan antara Indonesia dengan China. Pangsa ekspor nonmigas Indonesia ke Jepang menurun dari 15,5 persen pada tahun 2000 menjadi 12,7 persen pada tahun 2010. Sementara pangsaanya ke China meningkat dari hanya 3,7 persen pada tahun 2000 menjadi 10,9 persen pada tahun 2010. Demikian pula halnya pangsa maupun nilai investasi dari Jepang ke Indonesia cenderung menurun, dari posisi ke-4 di tahun 2002 ke posisi ke-9 di tahun 2006. Kondisi ini menjadi landasan penting bagi Indonesia dan Jepang untuk meningkatkan hubungan bilateral di antara kedua negara.

Pada tanggal 20 Agustus 2007 perjanjian kemitraan ekonomi Indonesia-Jepang (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement/IJ-EPA*) ditandatangani oleh kedua negara. Perjanjian ini bertujuan untuk meningkatkan kerjasama ekonomi antara Indonesia dan Jepang, dengan implementasi kesepakatannya mulai berlaku sejak tanggal 1 Juli 2008.

Perjanjian IJ-EPA ini merupakan perjanjian bilateral yang menempatkan Indonesia sejajar dengan negara pesaing di pasar Jepang, terutama yang sudah memiliki perjanjian EPA dengan Jepang. Unsur-unsur utama dalam Perjanjian IJ-EPA meliputi beberapa sektor yaitu : (i) *Trade in Goods*; (ii) *Investment*; (iii) *Trade in Services*; (iv) *Movement of Natural Persons*; (v) *Intellectual Property Rights*; (vi) *Cooperation*; (vii) *Competition Policy*; (viii) *Energy and Mineral Resources*; (ix) *Government Procurement*; (x) *Custom Procedures*; (xi) *Improvement of Business Environment*; serta (xii) *Dispute Avoidance and Settlement*.

Tidak seperti perjanjian perdagangan bebas sebelumnya, IJ-EPA merupakan kerjasama perdagangan yang mencakup tidak hanya liberalisasi, namun juga sektor lainnya, antara lain jasa, investasi, energi dan sebagainya, yang tercakup dalam tiga

(3) pilar utama yaitu :

**a. Fasilitas Perdagangan dan investasi:**

- Upaya bersama untuk memperbaiki iklim investasi dan meningkatkan tingkat kepercayaan bagi investor Jepang.
- Kerjasama di bidang prosedur kepabeanan, pelabuhan dan jasa-jasa perdagangan, Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI), standar.

**b. Liberalisasi:** menghapuskan/mengurangi hambatan perdagangan dan investasi (bea masuk, memberi kepastian hukum).

**c. Kerjasama:** kesepakatan untuk kerjasama dalam meningkatkan kapasitas Indonesia sehingga lebih mampu bersaing dan memanfaatkan secara optimal peluang pasar dari EPA. Di samping itu, disepakati pula tentang kesediaan pihak Jepang untuk melakukan asistensi bagi pengiriman tenaga kerja terampil, khususnya tenaga perawat, dari Indonesia untuk bekerja di Jepang.

Terkait dengan implementasi IJ-EPA yang sudah berlangsung sejak tahun 2008 ini, perlu kiranya Indonesia melakukan analisis manfaat dan hambatan pelaksanaan IJ-EPA bagi Indonesia. Oleh sebab itu, Direktorat Perdagangan, Investasi, dan Kerjasama Ekonomi Internasional melakukan kajian yang dititikberatkan pada analisis manfaat dan hambatan pasca implementasi IJ-EPA.

## 2. TUJUAN

Kegiatan ini merupakan suatu kajian yang bertujuan untuk mengidentifikasi manfaat, peluang, tantangan, dan hambatan bagi Indonesia dalam menerapkan IJ-EPA dari segi perdagangan barang dan jasa; investasi dan bisnis; peningkatan kapasitas bagi Indonesia; serta memberi masukan berupa rekomendasi terhadap rencana evaluasi implementasi IJ-EPA di tahun 2013.

Adapun ruang lingkup kajian ini antara lain meliputi analisis kinerja ekspor dan Impor Indonesia dengan Jepang sebelum dan setelah implementasi IJ-EPA, dengan menggunakan kelompok produk berdasarkan agregasi HS-2 digit; analisis hasil simulasi *Global Trade Analysis Project* (GTAP) dan hasil perhitungan indikator daya saing perdagangan; analisis kinerja investasi sebelum dan sesudah pelaksanaan IJ-EPA, yang meliputi sektor primer, sekunder dan tersier; analisis daya saing investasi Indonesia dengan negara lain bagi investasi Jepang; pelaksanaan *focused group discussion* (FGD) untuk menyandingkan dan melengkapi hasil analisis kuantitatif dengan kondisi di lapangan; melakukan tinjauan kritis atas substansi perjanjian kemitraan ekonomi Indonesia-Jepang (IJ-EPA), dengan memperhatikan secara kritis latar belakang dan proses-proses dalam negosiasi, termasuk konsesi-konsesi apa yang diminta dan diberikan oleh masing-masing pihak; mengidentifikasi kepentingan Jepang dalam kemitraan ini serta relevansi dan tantangannya bagi Indonesia, di tinjau dari aspek ekonomi maupun politik, baik dari sisi regional maupun bilateral dengan meletakkannya dalam konteks dinamis dan historis.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA ANALISIS

#### 3.1.1. Investasi

Analisis dilakukan dengan cara analisis deskriptif terhadap data sekunder, analisis kualitatif berdasarkan studi literatur serta informasi yang diperoleh dari kegiatan wawancara mendalam kepada pemangku kepentingan terkait.

#### 3.1.2. Aplikasi GTAP

Salah satu alat analisis yang dapat digunakan untuk perhitungan dampak penerapan *Economic Partnership Agreement* (EPA) khusus untuk bagian perdagangan adalah model GTAP. Pada prinsipnya GTAP merupakan *software computable general equilibrium* (CGE) yang dapat digunakan untuk menunjukkan dampak dari berbagai kebijakan (termasuk penurunan tarif impor) terhadap aktivitas sektor ekonomi pada seluruh kawasan/negara di dunia. GTAP versi 7.0 yang digunakan pada penelitian ini dibangun dari database input-output (I-O) Tahun 2004 yang mencakup 113 negara dan kelompok kawasan serta 57 sektor ekonomi.

#### 3.1.3. Revealed Comparative Advantage (RCA)

RCA adalah suatu indeks yang menunjukkan keunggulan komparatif dari suatu produk negara tertentu dibandingkan produk dari negara lain. Indeks ini mencoba mewakili teori mengenai keunggulan komparatif secara teoritis dengan menggunakan data perdagangan yang lebih tersedia dibandingkan produktivitas faktor produksi.

$$RCA_{i,j} = \frac{x_{i,j} / x_{i,t}}{x_{w,j} / x_{w,t}}$$

Variabel  $x$  adalah nilai ekspor. Indeks  $i$  adalah negara  $i$ ,  $w$  sebagai dunia,  $j$  sebagai produk sektor  $j$ , dan  $t$  sebagai total (ekspor). Nilai RCA lebih dari 1 memiliki arti bahwa negara  $i$  memiliki keunggulan komparatif dalam mengekspor produk  $j$  ke dunia.

#### 3.1.4. Persepsi Daya Saing

Selain menggunakan alat analisa yang umum digunakan, dikembangkan juga sebuah indeks untuk mengkuantifisir daya saing antara Indonesia dengan negara pembanding dari ASEAN terkait perdagangan dengan Jepang. Secara total indeks persepsi daya saing perdagangan akan dibentuk dari rata-rata persepsi masing-masing kelompok. Setiap sub-indeks dibobot secara rata untuk membentuk indeks daya saing.

$$IDSP_{c,y} = \frac{1}{3} IRER_{c,y} + \frac{1}{3} IS_{c,y} + \frac{1}{3} ITB_{c,y}$$

Variabel IDSP mewakili Indeks Daya Saing Perdagangan, IREER sebagai sub-Indeks Nilai Tukar Riil, IS sub-Indeks Sales Pengusaha, dan ITB sebagai sub-Indeks Trade Balance. *Subscript c* berarti negara *c*, dan *y* untuk Tahun *y*. Indeks daya saing kemudian diperbandingkan untuk melihat performa perdagangan Indonesia-Jepang dibanding negara pembanding di ASEAN.

Sub-Indeks nilai tukar riil dihitung dari variabel, yaitu depresiasi dan volatilitas nilai tukar riil. Sama halnya dengan agregasi sebelumnya, bobot untuk kedua variabel tersebut dibuat merata.

$$IREER_{c,y} = \frac{1}{2}IVOL_{c,y} + \frac{1}{2}IDEP_{c,y}$$

Variabel IREER adalah Indeks nilai tukar riil, IVOL = Indeks Volatilitas Nilai Tukar Riil, IDEP = Indeks Depresiasi Nilai Tukar Riil. *Subscript c* mewakili Negara *c* dan *y* untuk Tahun *y*. Nilai tukar riil sendiri dihitung berdasarkan:

$$RER_{i,j} = \frac{E_{i,j}P_i}{P_j}$$

Sama dengan Indeks Nilai Tukar, Indeks *Trade Balance* juga terdiri dari dua sub-Indeks, yaitu: Nominal *Trade Balance* dan *trade balance* per PDB. Nominal *trade balance* menunjukkan seberapa besar pemasukan negara dari perdagangan dengan Jepang, sedangkan *trade balance* per PDB menunjukkan seberapa penting perdagangan dengan Jepang dalam mendukung ekonomi. Pemerintah tidak akan terlalu dipusingkan dengan surplus atau defisit negaranya jika nilainya dalam ekonomi tidaklah signifikan.

$$ITB_{c,y} = \frac{1}{2}INTB_{c,y} + \frac{1}{2}ITBPG_{c,y}$$

Dengan ITB adalah Indeks *Trade Balance*, INTB adalah Indeks Nominal *Trade Balance*, dan ITBPG adalah Indeks *trade balance* per GDP.

Untuk Indeks penjualan yang mewakili kepentingan pengusaha, digunakan juga dua sub-Indeks, yaitu nominal dari penjualan dan pertumbuhan dari penjualan tersebut.

$$IS_{c,y} = \frac{1}{2}INS_{c,y} + \frac{1}{2}IGS_{c,y}$$

Dengan IS adalah Indeks Penjualan, INS adalah Indeks Nominal Penjualan, IGS adalah Indeks Pertumbuhan Penjualan. Nilai dari penjualan sendiri didekati dengan menggunakan nilai PDB untuk sektor *tradable* dibagi dengan populasi. Diasumsikan pengusaha hanya akan mempedulikan perkembangan pasar domestik dan ekspor, tanpa mempermasalahkan di mana produk mereka dijual. Digunakannya populasi dalam hal ini untuk mendekati nilai penjualan per pengusaha. Karena sulitnya mendapatkan data mengenai jumlah pengusaha di suatu negara, maka digunakanlah asumsi bahwa proporsi jumlah pengusaha dalam populasi di semua negara dianggap sama, sehingga data populasi dapat digunakan untuk mendekati jumlah pengusaha. Berdasarkan pendekatan tersebut, indeks ini akan mewakili penjualan bagi pengusaha barang (non-jasa).

Untuk memberikan level yang sama pada semua data yang digunakan dalam pembentukan indeks daya saing ini, digunakan proses normalisasi. Normalisasi data akan ada pada rentang nilai 1 (paling buruk) hingga 7 (paling baik). Nilai indeks akan dihitung berdasarkan data sekunder dan dinormalisasi berdasar sifat data sebagai berikut:

- Data dengan sifat semakin besar semakin baik

$$Index = \left( 6 \times \frac{country\ score - sample\ minimum}{sample\ maximum - sample\ minimum} \right) + 1$$

- Data dengan sifat semakin besar semakin buruk

$$Index = \left( -6 \times \frac{country\ score - sample\ minimum}{sample\ maximum - sample\ minimum} \right) + 7$$

### 3.1.5. Kerjasama Ekonomi Internasional

Analisis data dengan teknik triangulasi, yaitu metode analisis yang menggabungkan hasil studi literatur, wawancara mendalam dan observasi lapangan untuk menghasilkan sebuah kajian yang mendalam dan komprehensif.

## 3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Kajian dilaksanakan antara lain dengan melakukan studi literatur, mengumpulkan data sekunder ekspor dan impor Indonesia-Jepang berdasarkan sektor dan berdasarkan kelompok HS 2 digit selama kurun waktu 2001-2010; melakukan simulasi liberalisasi perdagangan Indonesia-Jepang dengan model GTAP (ver.7) untuk menentukan dampak terhadap perekonomian jangka panjang; melakukan observasi (tinjauan) lapangan baik di pusat maupun di daerah, khususnya untuk mengobservasi



secara langsung realisasi dari komitmen Jepang di bidang peningkatan kapasitas (*capacity building*) dan pengiriman tenaga terampil, khususnya perawat, dari Indonesia untuk bekerja di Jepang; menganalisis data dengan teknik triangulasi, yaitu metode analisis yang menggabungkan hasil studi literatur, melakukan wawancara mendalam dengan para narasumber terkait, baik dari kalangan intelektual/pengamat/akademis, aparat pemerintah, maupun sektor swasta; serta melaksanakan *focused group discussion (FGD)* untuk menyandingkan dan melengkapi hasil analisis kuantitatif dengan kondisi di lapangan.

### 3.3. DATA

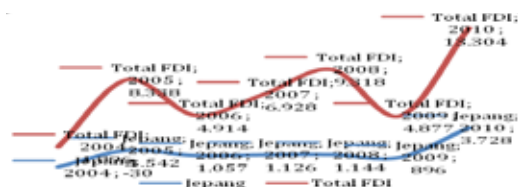
Data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder ekspor dan impor Indonesia-Jepang berdasarkan sektor dan berdasarkan kelompok HS 2 digit selama kurun waktu 2001-2010; data sekunder di bidang investasi dan informasi dari instansi terkait dan lembaga kerjasama bisnis Jepang di Jakarta; serta data primer (dokumen-dokumen primer) maupun data-data sekunder terkait masalah yang diteliti.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS INVESTASI INDONESIA-JEPANG DALAM KERANGKA IJ-EPA

Dalam kesepakatan IJ-EPA, masalah investasi Jepang di Indonesia menjadi salah satu fokus yang diharapkan membawa perubahan iklim industri Indonesia ke arah yang lebih baik. Berdasarkan dokumen persetujuan IJ-EPA, dijelaskan mengenai perlakuan sama dan adil baik terhadap investor mitra persetujuan dan investor domestik, serta disepakati bahwa investor dilindungi secara penuh.

Jika ditinjau tren FDI asal Jepang ke Indonesia, tidak terlihat adanya perubahan yang signifikan dalam bentuk peningkatan FDI setelah ditandatanganinya EPA antara Indonesia-Jepang. Namun demikian hal ini juga dipengaruhi oleh adanya krisis global di tahun 2008 yang juga melanda Jepang dan menahan ekspansi investor Jepang dalam melakukan ekspansi investasinya, termasuk ke Indonesia. Peningkatan FDI asal Jepang yang cukup signifikan baru terjadi pada tahun 2010.



Sumber: Bank Indonesia

Gambar 1. Perkembangan FDI di Indonesia (juta USD)

Besarnya FDI yang masuk ke Indonesia tidak terlepas dari negara Jepang sebagai salah satu penyumbang terbesar FDI ke Indonesia. Hingga pertengahan periode 1990-an, Jepang merupakan penyumbang pertama terbesar FDI ke Indonesia hingga krisis 1998. Pada 2010, Jepang berkontribusi sekitar 28 persen dari total FDI yang masuk ke Indonesia, kedua terbesar setelah Singapura. FDI dari Jepang tersebut mengalami kenaikan pasca krisis 2008, di mana Indonesia muncul sebagai tempat tujuan investasi yang menarik dengan kondisi perekonomian yang cukup stabil selama periode krisis.

Data Bank Indonesia memperlihatkan, FDI yang berasal dari Jepang menuju sektor manufaktur merupakan penerima terbesar dalam perekonomian, dengan pangsa sebesar 95 persen pada tahun 2009 dan 89 persen pada tahun 2010 dari total FDI. Besarnya sumbangan FDI Jepang ke sektor manufaktur merupakan salah satu pendukung rencana Jepang dalam menjadikan ASEAN sebagai basis produksi manufaktur Jepang.

Tabel 1. FDI Jepang di Indonesia Berdasarkan Sektor (juta USD)

Sektor Ekonomi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Agriculture, fishery and forestry</i>	-4	9	-7	-9	-11	5	28
<i>Mining &amp; Quarrying</i>	48	183	83	340	546	-79	83
<i>Manufacturing</i>	-68	924	467	699	450	854	3.317
<i>Construction</i>	8	3	21	6	0	0	11
<i>Trade</i>	48	25	30	-23	86	74	134
<i>Financial Intermediation and services (incl. Insurance)</i>	39	52	223	216	114	34	-16
<i>Real Estate</i>	-19	-2	-5	-8	-19	-12	-18
<i>Services</i>	-75	-3	78	28	-8	8	120
<i>Others nec.</i>	-8	353	167	-123	-13	13	61
<b>Total</b>	<b>-30</b>	<b>1.543</b>	<b>1.057</b>	<b>1.125</b>	<b>1.145</b>	<b>896</b>	<b>3.721</b>
<b>% manufacturing terhadap total FDI Jepang</b>	<b>224</b>	<b>60</b>	<b>44</b>	<b>62</b>	<b>39</b>	<b>95</b>	<b>89</b>

Sumber: Bank Indonesia

Untuk mengetahui industri apa saja yang menjadi fokus utama bagi Jepang dalam melakukan investasinya ke Indonesia di sektor manufaktur, analisis dilakukan dengan menggunakan data BKPM yang menunjukkan bidang usaha utama investasi Jepang di Indonesia. Nilai FDI Jepang yang terbesar ke Indonesia terutama ditujukan untuk industri logam, barang logam, mesin dan elektronika, disusul oleh industri alat angkutan dan transport lainnya serta industri kimia dasar, barang kimia dan farmasi dimana nilai investasinya masing-masing sebesar USD 103 miliar, 82 miliar dan 70 miliar di tahun 2010. Diperkirakan

industri-industri ini yang menjadi kekuatan manufaktur Jepang dalam melakukan ekspansi bisnis dalam kerangka membangun *production network*, memanfaatkan ketersediaan sumber daya, serta dalam melakukan pemasaran hasil produksinya.

**Tabel 2. Lima Besar Bidang Usaha Utama Jepang di Indonesia 2010**

NO	BIDANG USAHA	PROYEK	INVESTASI (USD. JUTA)
1	IND. LOGAM DASAR, BRG LOGAM, MESIN & ELEKTRONIKA	538	103.949,0
2	IND. ALAT ANGKUTAN & TRANSPORT LAINNYA	327	82.312,6
3	IND. KIMIA DASAR, BARANG KIMIA & FARMASI	146	70.144,3
4	IND. BARANG KARET & BARANG PLASTIK	147	34.392,9
5	IND. MAKANAN	90	31.320,6

Sumber: BKPM

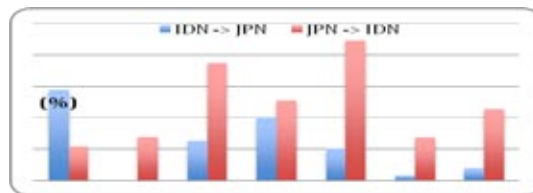
Dari gambaran FDI Jepang ke Indonesia, dapat disimpulkan bahwa Indonesia dilihat sebagai negara berkembang yang memiliki potensi untuk semakin terus berkembang dari sisi perekonomian. Krisis yang terjadi di Amerika Serikat dan Uni Eropa turut menjadi faktor yang dapat mengalihkan perhatian dunia ke wilayah Asia mengingat kondisi perekonomian yang relatif lebih stabil. Melihat pertumbuhan FDI pada 2010, harapan bahwa Jepang terus meningkatkan investasinya di Indonesia masih terbuka dalam mewujudkan *production network* bagi industri manufaktur Jepang di kawasan Asia.

Sementara itu, dari hasil wawancara diperoleh masukan, antara lain: (i) infrastruktur yang kurang memadai yang menyebabkan tambahan biaya (*high cost*), yaitu: penyaluran listrik ke industri/pabrik di mana pengguna wajib menyediakan/membeli gardu sendiri yang kemudian gardu tersebut harus dihibahkan ke PLN; dan masih terjadinya kepadatan dan pungli di pelabuhan; serta (ii) perijinan yang tumpang tindih dan terlalu banyak, seperti: ijin penggunaan TKA, dan ketidakpastian pelaksanaan otonomi daerah karena kebijakan tergantung kepada masing-masing pemda.

## 4.2. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS PERDAGANGAN INDONESIA-JEPANG DALAM KERANGKA IJ-EPA

### 4.2.1. Aplikasi GTAP

Melalui simulasi dampak IJ-EPA, sektor primer (pertanian, perkebunan, peternakan dan kehutanan) akan menjadi sektor dengan pertumbuhan tertinggi untuk ekspor Indonesia ke Jepang, sedangkan industri ringan akan memiliki pertumbuhan impor tertinggi. Secara total pertumbuhan ekspor Indonesia akan lebih kecil dari impor Indonesia ke Jepang. Dari semua sektor hanya sektor primer yang mengalami pertumbuhan ekspor lebih tinggi daripada impor. Secara umum dari sisi perdagangan bilateral, diprediksikan Jepang akan lebih diuntungkan dengan perjanjian IJ-EPA dibanding Indonesia.

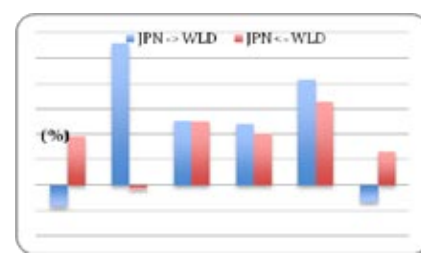


**Gambar 2. Simulasi pertumbuhan perdagangan bilateral Indonesia-Jepang secara sektoral**

Jepang dapat menikmati akses yang lebih luas terhadap impor produk primer dari Indonesia dan dapat mengekspor lebih banyak produk industri ringan kepada Indonesia<sup>1</sup>. Sedangkan Indonesia akan mendapat keuntungan berupa akses yang lebih luas terhadap produk industri berat dari Jepang yang kemudian dapat diolah lagi menjadi produk jadi yang siap dijual ke pasar domestik maupun global.



**Gambar 3. Simulasi Pertumbuhan Perdagangan Internasional Indonesia Secara Sektoral**



**Gambar 4. Simulasi Pertumbuhan Perdagangan Internasional Jepang Secara Sektoral**

Secara internasional, sebagai dampak IJ-EPA, Indonesia akan mengalami pertumbuhan ekspor dan impor untuk setiap sektor. Pertumbuhan ekspor terbesar akan dialami sektor industri ringan, namun pertumbuhan impor terbesar juga pada sektor yang sama. Jepang di lain pihak, mengalami pertumbuhan ekspor negatif untuk sektor primer dan industri berat. Ekspor pertambangan, tekstil dan industri ringan akan mengalami pertumbuhan positif dan lebih besar daripada impornya.

Dampak IJ-EPA juga dirasakan oleh pemilik faktor produksi yang dapat dilihat dari pertumbuhan imbal balik riilnya

<sup>1</sup> Agriculture dalam GTAP menerangkan sektor primer yang meliputi pertanian, perkebunan, peternakan dan kehutanan

(pertumbuhan imbal balik yang telah disesuaikan dengan perubahan harga) sumber daya alam menjadi satu-satunya faktor produksi yang mengalami penurunan imbal balik riil di Indonesia. Rata-rata faktor produksi lain tumbuh sebesar 0,3 persen, tingkat yang tidak terlalu signifikan. Pekerja tidak terlatih akan mendapatkan keuntungan terbesar dengan pertumbuhan sebesar 0,39 persen, walaupun tidak terlalu berbeda dibanding pertumbuhan imbal balik faktor lainnya.

**Tabel 4.3. Simulasi Pertumbuhan Imbal Balik Riil Faktor Produksi Pasca IJ-EPA**

Faktor Produksi	Indonesia (persen)	Jepang (persen)
Tanah	0,38	-0,16
Pekerja tidak terlatih	0,39	0,02
Pekerja terlatih	0,30	0,02
Kapital	0,30	0,02
Sumber Daya Alam	-0,52	-0,22

Jepang di lain pihak akan mengalami pertumbuhan negatif imbal balik riil pada tanah dan sumber daya alam. Sedangkan pekerja dan kapital rata-rata akan tumbuh sebesar 0,02 persen, nilai yang juga tidak terlalu signifikan. IJ-EPA diprediksikan tidak akan merubah banyak imbal balik riil dari faktor produksi.

**Tabel 4.4. Simulasi Perubahan *Equivalent Variation Per Capita* Pasca IJ-EPA**

Negara	Equivalent Variation per capita (USD/jiwa)
Indonesia	0,37
Jepang	3,84

Pada sisi *demand*, konsumen Indonesia dan Jepang diprediksikan mendapatkan tambahan manfaat dari IJ-EPA. Konsumen Indonesia yang diuntungkan dengan masuknya alternatif produk industri ringan dari Jepang, sedangkan konsumen Jepang yang mendapat manfaat dari berbagai produk Indonesia seperti dari produk kehutanan, kerajinan kayu dan kulit. Jika dibandingkan, konsumen Jepang akan mendapat manfaat yang lebih besar daripada Indonesia dengan perjanjian IJ-EPA ini.

#### 4.2.2. Revealed Comparative Advantage (RCA)

**Tabel 4.5. Produk Indonesia Dengan Keunggulan Komparatif**

Kode HS	Keterangan	RCA					
		JPN	IDN	MYS	PHL	SGP	THA
3	<i>Fish &amp; crustacean, mollusc &amp; other</i>	0,26	<b>3,21</b>	0,58	<b>1,21</b>	0,27	<b>3,44</b>
9	<i>Coffee, tea, mati and spices.</i>	0,03	<b>4,58</b>	0,27	0,02	0,50	0,19
13	<i>Lac; gums, resins &amp; other vegetable</i>	0,15	<b>1,17</b>	0,07	<b>4,24</b>	0,33	0,62
14	<i>Vegetable plaiting materials; veget</i>	0,04	<b>8,31</b>	<b>1,28</b>	0,38	<b>1,35</b>	0,99
15	<i>Animal/veg fats &amp; oils &amp; their clea</i>	0,04	<b>14,33</b>	<b>12,15</b>	<b>3,43</b>	0,37	0,42
16	<i>Prep of meat, fish or crustaceans,</i>	0,24	<b>1,11</b>	0,32	<b>1,56</b>	0,10	<b>12,39</b>
18	<i>Cocoa and cocoa preparations.</i>	0,03	<b>3,99</b>	<b>1,64</b>	0,09	0,64	0,17
24	<i>Tobacco and manufactured tobacco su</i>	0,16	<b>1,46</b>	0,67	<b>1,12</b>	0,93	0,27
25	<i>Salt; sulphur; earth &amp; ston; plaste</i>	0,31	<b>1,04</b>	0,58	0,46	0,07	<b>1,99</b>
26	<i>Ores, slag and ash.</i>	0,02	<b>5,81</b>	0,05	<b>1,15</b>	0,04	0,06
27	<i>Mineral fuels, oils &amp; product of th</i>	0,07	<b>2,29</b>	<b>1,06</b>	0,15	0,97	0,34
34	<i>Soap, organic surface-active agents</i>	0,65	<b>1,25</b>	0,98	0,44	0,44	0,76
40	<i>Rubber and articles thereof.</i>	<b>1,44</b>	<b>4,05</b>	<b>2,59</b>	0,43	0,41	<b>5,52</b>
44	<i>Wood and articles of wood; wood ch</i>	0,02	<b>3,89</b>	<b>2,92</b>	<b>1,29</b>	0,10	0,89
46	<i>Manufactures of straw, esparto/othe</i>	0,02	<b>4,39</b>	0,03	<b>10,10</b>	0,03	0,51
47	<i>Pulp of wood/of other fibrous cellu</i>	0,29	<b>3,42</b>	0,01	0,38	0,14	0,35
48	<i>Paper &amp; paperboard; art of paper pu</i>	0,32	<b>2,14</b>	0,29	0,19	0,24	0,58
52	<i>Cotton.</i>	0,40	<b>2,04</b>	0,27	0,13	0,11	<b>1,09</b>
54	<i>Man-made filaments.</i>	<b>1,15</b>	<b>3,93</b>	<b>1,29</b>	0,18	0,30	<b>1,47</b>
55	<i>Man-made staple fibres.</i>	0,99	<b>5,48</b>	0,61	0,31	0,32	3,20
61	<i>Art of apparel &amp; clothing access,</i>	0,03	<b>1,83</b>	0,48	<b>1,73</b>	0,50	<b>1,47</b>
62	<i>Art of apparel &amp; clothing access, n</i>	0,03	<b>2,59</b>	0,26	<b>2,31</b>	0,16	<b>1,00</b>
64	<i>Footwear, gaiters and the like; par</i>	0,01	<b>2,86</b>	0,18	0,15	0,13	<b>1,27</b>

Kode HS	Keterangan	RCA					
		JPN	IDN	MYS	PHL	SGP	THA
66	<i>Umbrellas, walking-sticks, seat-sti</i>	0,02	<b>1,06</b>	0,04	0,17	0,05	0,35
67	<i>Prepr feathers &amp; down; arti flower;</i>	0,02	<b>3,95</b>	0,02	<b>2,08</b>	0,04	2,41
74	<i>Copper and articles thereof.</i>	0,98	<b>1,75</b>	0,73	<b>2,04</b>	0,41	0,58
75	<i>Nickel and articles thereof.</i>	0,54	<b>3,86</b>	0,04	0,00	0,57	0,03
80	<i>Tin and articles thereof.</i>	0,42	<b>23,85</b>	<b>6,08</b>	0,63	<b>6,33</b>	<b>4,54</b>
92	<i>Musical instruments; parts and acce</i>	<b>2,57</b>	<b>7,54</b>	<b>1,17</b>	0,05	0,37	0,32
94	<i>Furniture; bedding, mattress, matt</i>	0,13	<b>1,66</b>	<b>1,23</b>	0,59	0,09	0,91

Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS), diolah

Berdasarkan RCA, Indonesia sangat mungkin untuk memasarkan produknya di pasar Jepang karena hanya 3 sektor dari kedua negara yang sama-sama memiliki nilai RCA lebih dari 1. Sektor-sektor yang unggul ini lebih berpeluang untuk melakukan penetrasi pasar ke Jepang dibanding sektor lainnya.

#### 4.2.3. Persepsi Daya Saing

Pada Tabel 4.6. terlihat, bahwa Indonesia adalah negara yang nilai tukar riil-nya paling *volatile* dan paling sedikit mengalami depresiasi dibanding negara lainnya. Karena itulah untuk indeks ini Indonesia mendapatkan skor dan ranking terburuk. Di lain sisi, Singapura yang secara rata-rata selama 2001-2010 memiliki nilai tukar riil yang paling stabil dan lebih sering terdepresiasi, harus tergeser oleh Thailand di peringkat pertama pada 2010. Thailand justru menunjukkan kestabilan dan pelemahan nilai tukar riil pada saat krisis finansial melanda dunia.

Dalam hal penjualan, Singapura menjadi yang terbaik. Indonesia sendiri berada di peringkat kedua pada 2009 dan 2010, walaupun secara rata-rata dari 2001-2010 berada di peringkat ketiga. Hal ini menunjukkan terjadinya peningkatan penjualan di Indonesia relatif terhadap negara lain. Bisa jadi ini merupakan dampak cukup tahannya Indonesia terhadap terpaan krisis finansial global.

**Tabel 4.6. Indeks Nilai Tukar Riil**

IRER	2009		2010		Rata-Rata (2001-2010)		Rata-Rata 2 Tahun Sebelum JEPA	Rata-Rata 2 Tahun Setelah JEPA
	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Nilai
Indonesia	1,34	5	1,00	5	2,94	5	4,74	1,17
Malaysia	5,61	2	3,51	4	4,83	3	4,40	5,84
Filipina	4,59	3	4,50	3	4,81	4	4,89	4,54
Singapura	3,25	4	4,98	2	5,49	2	4,73	5,18
Thailand	7,00	1	6,30	1	5,44	1	5,83	7,00

Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS), diolah

**Tabel 4.7. Indeks Penjualan**

IS	2009		2010		Rata-Rata (2001-2010)		Rata-Rata 2 Tahun Sebelum JEPA	Rata-Rata 2 Tahun Setelah JEPA
	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Nilai
Indonesia	3,80	2	4,25	2	3,78	2	4,00	4,02
Malaysia	1,87	5	4,53	1	3,54	3	3,48	4,52
Filipina	2,39	4	2,25	5	2,36	5	3,06	2,32
Singapura	7,00	1	4,00	3	4,64	1	5,50	5,69
Thailand	2,98	3	3,96	4	3,37	4	3,08	3,14

Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS), diolah

**Tabel 4.8. Indeks Trade Balance**

ITB	2009		2010		Rata-Rata (2001-2010)		Rata-Rata 2 Tahun Sebelum JEPA	Rata-Rata 2 Tahun Setelah JEPA
	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Nilai
Indonesia	7,00	1	7,00	1	7,00	1	7,00	7,00
Malaysia	4,62	3	5,41	3	3,46	3	2,96	4,09
Filipina	4,83	2	5,62	2	3,93	2	3,80	5,22
Singapura	1,48	4	2,91	4	1,58	4	1,00	1,22
Thailand	1,00	5	1,00	5	1,31	5	1,00	1,00

Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS), diolah

Tidak seperti negara lainnya, Indonesia selalu mengalami surplus perdagangan dengan Jepang dan karena itu mendapatkan skor yang paling tinggi dalam sudut pandang pemerintah ini. Indonesia juga mencatatkan nilai *trade balance* per PDB yang paling besar, menunjukkan bahwa isu mengenai perdagangan dengan Jepang mendapatkan porsi yang lebih penting di Indonesia dibanding negara lainnya.

Berdasarkan tiga nilai sub-indeks, dibentuk nilai indeks persepsi daya saing perdagangan. Berdasarkan nilai indeks, Indonesia menjadi yang paling baik dalam hal daya saing perdagangan dengan Jepang dibanding negara lainnya selama periode 2001 hingga 2010. Walaupun demikian peringkat Indonesia turun ke urutan ketiga pada 2010, yang menunjukkan bahwa kekuatan daya saing Indonesia dalam hal perdagangan dengan Jepang dibanding negara lain di ASEAN tidak bersifat mutlak.

**Tabel 4.9. Indeks persepsi daya saing perdagangan**

Indeks	2009		2010		Rata-Rata (2001-2010)		Rata-Rata 2 Tahun Sebelum JEPA	Rata-Rata 2 Tahun Setelah JEPA
	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Nilai
Indonesia	4,05	1	4,08	3	4,57	1	5,25	4,07
Malaysia	4,03	2	4,49	1	3,96	2	3,62	4,82
Filipina	3,94	3	4,12	2	3,70	4	3,92	4,03
Singapura	3,91	4	3,96	4	3,89	3	3,74	4,03
Thailand	3,66	5	3,75	5	3,41	5	3,30	3,71

Sumber: World Integrated Trade Solution (WITS), diolah

Khusus untuk Indonesia, sub-indeks yang paling memperkuat daya saing adalah indeks *trade balance*, sedangkan sub-indeks yang paling memperlemah daya saing adalah indeks nilai tukar riil.

### 4.3. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS IMPLEMENTASI IJ-EPA DI BIDANG PEMBANGUNAN KAPASITAS DI SEKTOR INDUSTRI DAN KETENAGAKERJAAN

#### 4.3.1. Realisasi IJ-EPA dalam bidang Pembangunan Kapasitas Industri (Manufacturing Industrial Development Center/MIDEC)

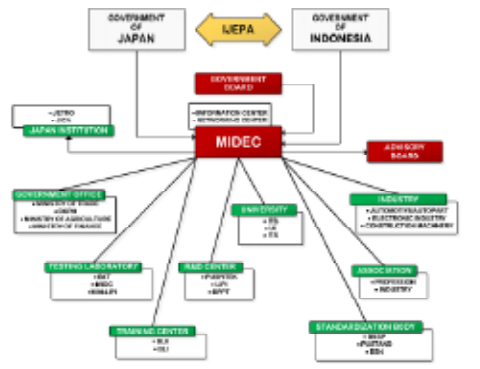
Salah satu tujuan terpenting IJ-EPA adalah penguatan industri nasional, dengan mendudukkan Indonesia pada posisi komplementer terhadap investasi Jepang. Terkait dengan kepentingan Indonesia dalam hal alih teknologi, secara konseptual pembentukan MIDEC dirancang untuk membantu perusahaan manufaktur Indonesia mendapatkan bantuan teknis dalam rangka memenuhi standar kualitas internasional. MIDEC merupakan bentuk kompensasi yang diminta pemerintah atas ketentuan IJ-EPA yang menyepakati pembebasan bea masuk (BM) melalui skema USDFS<sup>2</sup> (*User Specific Duty Free Scheme*).

Di bidang pengembangan sumber daya manusia, alih teknologi yang disepakati diimplementasikan dalam bentuk studi dasar, bantuan tenaga ahli, penyediaan peralatan, pelatihan, seminar dan *workshop*, serta kunjungan kerja/studi ke perusahaan Jepang. Bantuan tenaga ahli difokuskan pada sektor teknik pencetakan, konservasi energi, suku cadang otomotif. Sedangkan pelatihan difokuskan pada sektor teknik pencetakan, suku cadang otomotif, peralatan elektronik, dan tekstil. Untuk seminar dan *workshop* difokuskan pada teknik pencetakan, konservasi energi, produk baja dan tekstil.

Implementasi IJ-EPA termasuk MIDEC secara resmi disepakati oleh kedua negara dimulai pada tanggal 1 Juli 2008. MIDEC mencakup 13 sektor industri dan merupakan suatu *“virtual network organization”* yang melibatkan Pemerintah Indonesia, Jepang, balai atau lembaga Litbang, institusi pendidikan, akademisi dan asosiasi profesi, dan industri.<sup>3</sup> Berikut adalah gambar yang menunjukkan bentuk *“virtual network organization”*

2 Pemberian fasilitasi untuk produk Jepang yang masuk ke Indonesia terkait dengan industri driver sector dengan syarat utamanya digunakan sebagai bahan baku dan belum diproduksi/tidak ekonomis dibuat didalam negeri. Driver sector adalah industri yang menjadi sektor penggerak yaitu; otomotif, elektronik, alat berat, dan energi.

3 Achdiat Atmawinata, dkk, *Kajian Capacity Building Industri Manufaktur Melalui Implementasi MIDEC-UEPA*, Kementerian Perindustrian, Desember 2008, hal.4-23



Gambar 4.5. Virtual Network Organization dari MIDEC

Indonesia mengharapkan dalam lima tahun pelaksanaan IJ-EPA dapat membuka lebih luas kesempatan bisnis (*business opportunity*) yang berdampak pada pengembangan industri yang memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi Indonesia. Dalam hal ini, Indonesia memiliki target untuk menghasilkan 1 juta mobil di tahun 2013, 8 juta unit motor, dan 10 ribu unit alat berat.

Sampai dengan tahun 2010, realisasi program peningkatan daya saing nasional melalui *Manufacturing Industrial Development Center* (MIDEC) antara Indonesia dan Jepang belum seluruhnya bisa direalisasikan. Dari 13 sektor yang telah ditetapkan, baru 11 sektor yang sudah berjalan. Beberapa sektor yang sudah berjalan meliputi pengerjaan logam (*metalworking*), pengelasan (*welding*), elektronik, aluminium (*nonferrous/industri nonfero*), industri kecil dan menengah, industri pencetakan dan pemotongan logam (*mold and dies*), otomotif, alat berat (*heavy equipment*), baja, dan makanan minuman. Sedangkan untuk industri oleokimia dan petrokimia masih dalam tahap studi dasar. Jangka waktu pelaksanaan MIDEC dinilai masih kurang dan belum ada program yang komprehensif dari sisi rencana perluasan basis produksi di semua sektor. Hal ini disebabkan karena promosi investasi, baik dari pihak Jepang maupun Indonesia, belum optimal dan penetapan anggaran nasional kedua negara yang berbeda satu sama lain.<sup>4</sup>

Dalam rangka implementasi kegiatan pengembangan kapasitas industri telah cukup banyak dilakukan berbagai kegiatan pelatihan maupun *workshop* dalam rangka menunjang daya saing industri Indonesia. Sayangnya, kegiatan-kegiatan itu tampaknya lebih banyak dilakukan di Jakarta dan kurang melibatkan partisipasi pihak-pihak terkait di daerah. Kesan seperti ini secara langsung didapatkan oleh tim peneliti dalam kunjungan dan wawancara dengan beberapa pejabat instansi pemerintahan di Kementerian Perindustrian dan KADINDA di Jawa Timur. Kelihatannya masih terdapat fakta berupa kurangnya sinergi maupun koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah dalam mengimplementasikan kesepakatan IJ-EPA.

Sementara itu, berdasarkan hasil wawancara di Provinsi Jawa Timur, bentuk-bentuk kegiatan *capacity building* bekerjasama dengan Jepang yang telah dilaksanakan hampir semuanya tidak terkait dengan kesepakatan IJ-EPA, karena kegiatan-kegiatan tersebut sudah ada sejak sebelum penandatanganan IJ-EPA.

Permasalahan ini tampaknya tidak terjadi begitu saja. Apabila dilihat dari Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia No. 77/M-IND/PER/9/2007 tentang Pembentukan Tim Implementasi IJ-EPA Bidang Industri, keterlibatan *stakeholders* di tingkat daerah dalam implementasi IJ-EPA secara eksplisit tidak disebutkan. Akibatnya, tidak terlalu mengherankan apabila pemahaman mengenai IJ-EPA terutama terkait dengan kegiatan *capacity building* sektor industri di tingkat daerah tidak berjalan dengan maksimal. Seperti terlihat dalam kasus Jawa Timur, kegiatan-kegiatan *capacity building* bekerjasama dengan Jepang praktis tidak terkait dengan IJ-EPA.

#### 4.3.2. Kerjasama Sektor Ketenagakerjaan dalam IJ-EPA

IJ-EPA dimanfaatkan oleh pemerintah Indonesia untuk berupaya menyalurkan tenaga kerja Indonesia ke Jepang, khususnya di bidang keperawatan. Kerjasama Indonesia-Jepang dalam hal tenaga keperawatan secara umum akan menyentuh dua hal pokok. *Pertama*, aspek kualitas penyelenggaraan pendidikan keperawatan, terutama yang menyangkut pemenuhan standar kompetensi internasional. *Kedua*, aspek kesempatan kerja di Jepang, terutama yang terkait dengan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan kerjasama dalam bidang pengiriman tenaga kerja ini, terdapat dua kerangka MoU yang ditandatangani oleh Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dengan *Japan International Corporation of Welfare Services* (JICWELS), yaitu di tahun 2008 dan tahun 2010. MoU ini bertujuan untuk mengelola proses penerimaan tenaga kerja di bidang perawat maupun *careworker* yang akan bekerja di Jepang.

Data penempatan tenaga kerja perawat dan *careworker* ke Jepang dapat dilihat dari Tabel di bawah ini:

4 "Penguatan industri belum optimal", dalam *Harian Bisnis Indonesia* tanggal 26 Maret 2010

**Tabel 4.10. Data Penempatan Tenaga Kerja Perawat dan Careworker ke Jepang**

Tahun	Perawat	Careworker	Jumlah
2008	104	104	208
2009	173	189	362
2010	39	77	116
2011	47	58	105

Sumber: BNP2TK

Sesuai dengan kesepakatan, Jepang bersedia untuk menerima perawat dan *careworker* dari Indonesia sejumlah maksimum 1.000 orang untuk dua tahun pertama, yaitu tahun 2008 dan tahun 2009 yang terdiri dari 400 perawat dan 600 *careworker*. Namun, apabila dilihat dari Tabel di atas terlihat bahwa total perawat dan *careworker* yang dikirim ke Jepang pada tahun 2008 dan 2009 hanya berjumlah 570 orang. Hal ini disebabkan karena pada dua tahun pertama, beberapa instansi terkait di Indonesia harus melakukan beberapa persiapan termasuk sosialisasi maupun persiapan mekanisme tes. Di samping itu, pada tahun 2010 dan 2011, terjadi penurunan yang besar pada penempatan tenaga kerja perawat serta *careworker* ke Jepang. Hal ini disebabkan oleh situasi ekonomi yang dihadapi Jepang akibat krisis finansial global yang menyebabkan terjadinya peningkatan tingkat pengangguran di Jepang. Kondisi ini berakibat pada banyaknya tenaga kerja Jepang yang berminat menjadi perawat dan *careworker*.<sup>5</sup>

Dengan adanya IJ-EPA, pemerintah Indonesia telah berupaya semaksimal mungkin untuk menyalurkan tenaga kerja Indonesia ke Jepang, khususnya di bidang keperawatan. Namun masalah yang dihadapi terkait dengan ujian untuk menjadi perawat di Jepang, yaitu rendahnya angka kelulusan masih terus terjadi.

Selain hambatan terkait bahasa, sampai saat ini Indonesia masih dihadapkan pada permasalahan terkait relatif masih rendahnya kualitas perawat Indonesia. Perawat Indonesia belum memenuhi kualitas yang disyaratkan, yakni memiliki sertifikat kompetensi sebagai "Registered Nurse" dan memiliki kemampuan berbahasa Inggris yang baik.<sup>6</sup> Rendahnya kompetensi perawat Indonesia dalam standar internasional disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, keterlambatan masuknya ilmu keperawatan di Indonesia (baru tahun 1985). *Kedua*, keterlambatan Indonesia dalam mengembangkan standar kompetensi perawat. *Ketiga*, keterlambatan penyelenggaraan pendidikan keperawatan berdasarkan kompetensi.<sup>7</sup>

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

Secara umum, perjanjian Kemitraan Ekonomi Indonesia-Jepang atau IJ-EPA merupakan kerangka kerjasama sama ekonomi yang mencakup dua isu utama: (1) isu tradisional FTA, yakni liberalisasi perdagangan atas produk barang dan jasa; (2) isu baru atau sering disebut juga sebagai "WTO-plus" yang terdiri atas dua kategori yakni Isu Singapura (*Singaporean Issues*) dan isu lainnya yang mencakup kerjasama dalam berbagai bidang. Perjanjian ini berlandaskan kepada tiga pilar, yaitu: (1) fasilitasi perdagangan dan investasi; (2) liberalisasi untuk menghilangkan hambatan perdagangan dan investasi; serta (3) kerjasama ekonomi lainnya yang mencakup peningkatan kapasitas dan ketenagakerjaan.

Dengan cakupan yang luas, semestinya perjanjian IJ-EPA ini dapat memberikan manfaat yang besar bagi perekonomian Indonesia; terutama untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat, melalui peningkatan akses pasar ekspor produk dan tenaga kerja Indonesia di Jepang, peningkatan investasi, peningkatan nilai tambah produksi, proses alih teknologi untuk meningkatkan produktivitas industri, serta peningkatan hubungan bilateral lainnya antara Indonesia dengan Jepang.

Dari hasil kajian ini secara umum dapat disimpulkan bahwa selama dua tahun implementasi IJ-EPA, Indonesia belum memperoleh manfaat yang optimal dari perjanjian kerjasama ekonomi IJ-EPA; karena masih adanya kendala-kendala teknis maupun non-teknis yang dihadapi oleh Indonesia, seperti: infrastruktur yang kurang memadai yang menyebabkan tambahan biaya (*high cost*), perijinan yang tumpang tindih dan terlalu banyak, Krisis Global yang menerpa setelah kesepakatan IJ-EPA, serta relatif masih rendahnya kualitas perawat Indonesia.

### 5.2. REKOMENDASI

Secara umum, Indonesia perlu meningkatkan pemanfaatan skema kerjasama dalam kerangka IJ-EPA bagi kepentingan ekonomi nasional. Peningkatan pemanfaatan ini tentunya memerlukan kerjasama yang baik antara pemerintah dan pihak swasta. Peran pemerintah yang diperlukan ke depan adalah meningkatkan fasilitasi pemanfaatan skema IJ-EPA oleh pihak swasta, fasilitasi infrastruktur dan kemudahan berusaha, fasilitasi kemitraan antara pihak Jepang dan Swasta, serta fasilitasi negosiasi dengan pihak Jepang jika masih ditemui hambatan dalam implementasi IJ-EPA oleh Indonesia.

Secara khusus, rekomendasi yang dapat diusulkan sebagai hasil dari kajian ini untuk isu investasi, perdagangan, dan kerjasama ekonomi lainnya adalah sebagai berikut:

5 Wawancara dengan E.TatikTjahyani Hartati, Log. Cit.

6 "Kadin Pacu Peningkatan Kualitas PerawatIndonesia", diakses dari <http://www.businessreview.co.id/kebiakan-bisnis-ekonomi-1521.html> pada tanggal 14 juli 2011 pk1.13.20.

7 Azrul Azwar, "Implementasi Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement", makalah Workshop Program Studi Kajian Wilayah Jepang 2008 di PSJ UI, 11 Agustus 2008.

### 5.2.1. Investasi IJ-EPA

- a. Diperlukan peningkatan kerjasama antara pemerintah dan pelaku usaha nasional agar dapat memaksimalkan IJ-EPA bagi pelaku usaha nasional, yang antara lain melalui:
  - Peningkatan kemitraan antara perusahaan PMA Jepang dengan perusahaan nasional agar perusahaan nasional memperoleh nilai tambah yang lebih besar;
  - Peningkatan pembinaan dan dukungan dari pemerintah untuk pengembangan industri nasional agar dapat meningkatkan daya saingnya dan memenuhi standar kualitas untuk menjadi bagian dari rantai pasok industri Jepang.
- b. Optimalisasi investasi dalam kerangka IJ-EPA masih memerlukan dukungan infrastruktur yang memadai dan tata kelola yang baik, terutama yang berkaitan dengan pengembangan industri manufaktur, seperti:
  - infrastruktur dasar baik di tingkat nasional maupun regional;
  - kemudahan perijinan dan kepastian hukum yang dapat memberikan kemudahan usaha dan menjamin keberlangsungan usaha.

### 5.2.2. Perdagangan IJ-EPA

- a. Indonesia perlu menggali lebih jauh lagi mengenai potensi perdagangan Indonesia dengan Jepang, terutama terkait dengan pemanfaatan skema IJ-EPA dan keunggulan komparatif Indonesia dibanding Jepang. Salah satunya adalah memberi penekanan untuk peningkatan perdagangan di produk atau sektor pertanian dan produk tekstil untuk mengoptimalkan keunggulan Indonesia dalam sektor tersebut.
- b. Kestabilan nilai tukar rupiah juga menjadi salah satu faktor penting yang dapat mempengaruhi daya saing produk Indonesia di pasar Jepang. Hal ini terutama karena Jepang memiliki skema EPA (*Economic Partnership Agreement*) dengan negara lain di ASEAN, yang berpotensi besar menjadi pesaing Indonesia untuk masuk ke pasar Jepang.
- c. Indeks daya saing yang telah dibangun melalui kajian ini merupakan salah satu indikator yang penting untuk mengukur posisi daya saing Indonesia di pasar Jepang, relatif terhadap negara ASEAN lainnya. Namun demikian, penyempurnaan lebih lanjut terhadap indeks ini tentunya masih diperlukan, seperti: (1) penyempurnaan penentuan bobot masing-masing komponen (yang biasanya dapat dilakukan melalui survei persepsi); serta (2) pengembangan komponen pembentuk indeks, melalui disintegrasi komponen.

### 5.2.3. Kerjasama Ekonomi Lainnya IJ-EPA

- a. Perlu dilakukan sosialisasi serta koordinasi yang efektif antara *stakeholders* ditingkat pusat dan daerah untuk mengoptimalkan kegiatan *capacity building* dalam rangka mengoptimalkan implementasi program-program MIDEK dalam IJ-EPA.
- b. Keterlibatan *stakeholders* di tingkat daerah (Kanwil Kemendag, Kanwil Kemenperin, KADINDA dan asosiasi-asosiasi pengusaha di daerah) perlu ditingkatkan agar manfaat IJ-EPA lebih dirasakan secara luas. Untuk itu dari sisi perundangan, Peraturan Menteri Perindustrian RI No. 77/M-IND/PER/9/2007 tentang Pembentukan Tim Implementasi IJ-EPA Bidang Industri, perlu direvisi dengan memasukkan unsur-unsur yang memungkinkan keterlibatan *stakeholders* di tingkat daerah dalam implementasi IJ-EPA di bidang industri.
- c. Dalam hal ketenagakerjaan, diperlukan peningkatan kompetensi lokal perawat dan *careworker* di sekolah-sekolah perawat di Indonesia agar lebih siap dalam menyiapkan kompetensi para lulusannya untuk bekerja di lingkup internasional, termasuk di Jepang dalam kerangka IJ-EPA.
- d. Dalam rangka mengatasi kendala bahasa Jepang, pihak BNP2TKI perlu menjajagi kemungkinan bekerjasama dengan Kementerian Pendidikan Nasional untuk menyelenggarakan kursus-kursus bahasa Jepang bagi para calon *nurse* dan *caregiver* yang ingin bekerja di Jepang.
- e. Pemerintah RI perlu menyampaikan keberatan kepada pihak Jepang terkait dengan rendahnya realisasi penerimaan tenaga kerja Indonesia dalam periode 2008-2011, dan meminta pihak Jepang untuk mematuhi komitmen awal yang diberikan. Hal ini penting digarisbawahi karena pengiriman tenaga kerja merupakan salah satu bentuk kompensasi dari kesediaan Indonesia untuk memperpanjang jaminan pasokan gas ke Jepang, yang merupakan permintaan khusus dari pemerintah Jepang dalam negosiasi IJ-EPA.

---

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku, Dokumen, Makalah dan Artikel Tercetak

Ang Beng Kiat, Stanley Melina S. Silva, S. Sivanesan, Alex Tan T.H., "The Geese Flying South", dalam Tan Teck Meng, Choo Teck Min, John J. Williams, and Chew Soon Beng (eds), *Japan-ASEAN Relations: Implication for Business*, Singapore: Prentice Hall & Nanyang Business School, 1998.

Atmawinata, Achdiat dkk., "Kedalaman Struktur Industri yang Mempunyai Daya Saing di Pasar Global, Kajian Capacity Building industri Manufaktur Melalui Implementasi MIDEK-IJ-EPA.

Azrul Azwar, "Implementasi Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement", makalah Workshop Program Studi Kajian Wilayah Jepang 2008 di PSJ UI, 11 Agustus 2008.



Dokumen "Perkembangan Movement of Natural Persons Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJ-EPA)", diperoleh dari BNP2TKI.

Donald E. Nuchterlein, "The Concept of National Interest: a Time for a New Approach", dalam *Orbis*, Vol. 23, No.1, 1979.

Data Neraca Pembayaran berbagai edisi, Bank Indonesia (BI).

Data FDI, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

Gracia Serra, Koh Siew Choo, Teo Yu-Ming, & Boey Yew Tung, "The Role of Japan's Foreign Direct Investment in ASEAN and Regional Economies", dalam Tan Teck Meng, dkk (ed).

Hamanaka, S. 2011. FDI in Services and Regional Services and Investment Agreements: Examination of the Singapore Shift in Japan's FDI into ASEAN. ADBI Working Paper 267. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

James E. Daugherty and Robert L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations*, New York: Longman, 1997, hal. 418.

Japan Bank for International Cooperation, Survei Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies, Result of JBIC FY2010 Survei: Outlook for Japanese Foreign Direct Investment (22nd Annual Survei), December 2010.

Jongwanich J., W. E. James, P. J. Minor, 2009. Trade Structure and the Transmission of Economic Distress in the High-Income OECD Countries to Developing Asia. ADB Economics Working Paper Series No. 161. Asian Development Bank.

K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6<sup>th</sup> edition, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

Masahiro Kawai dan Shujiro Urata, "Changing Commercial Policy in Japan During 1985–2010", *Asian Development Bank Institute (ADBI) Working Paper Series* No. 253 November 2010.

Perjanjian *Economic Partnership* Indonesia-Jepang.

Prakash Chandra, *International Politics*, 3<sup>rd</sup> edition, New Delhi: Vikash Publishing House, 1995.

Robert E. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London and New York: Routledge, 2002.

R.J. Barry Jones, *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*, London & New York: Routledge, 2001, hal. 238.

Sahin, Sebnem, 2011. Estimation of Disasters' Economic Impact in 1990-2007: Global Perspectives. Background paper for The United Nations-World Bank joint publication: Natural Hazards Unnatural Disasters: The Economics of Effective Prevention (2010).

Syamsul Hadi dan Shanti Darmastuti, *Dominasi Modal Jepang di Indonesia: Telaah Kritis atas Dampak Perjanjian Ketraan Ekonomi (EPA) Indonesia-Jepang*, Institute for Global Justice, Jakarta, 2009

Syamsul Hadi, "Kerjasama Indonesia-Jepang", dalam *Kompas*, 20 Agustus 2007.

Syamsul Hadi, "Jepang dan Beberapa Isu dalam Hubungan Internasional di Asia Pasifik", dalam *Ninon Shakal Bunka Kenkyu*, Centre for Japanese Studies, Universitas Nasional, Vol. 1, No.1, Mei 2008, hal. 43.

The Global Competitiveness Report 2010-2011, 2010. World Economic Forum.

Theodore A. Columbus and James H. Wolfe, *Introduction to International Relations: Power and Justice*, 4<sup>th</sup> edition, New Jersey: Prentice Hall International, 1990.

Zhou, Z., Y. Wu, and W. Si, 2006. Australia-China Agricultural Trade: Dynamics and Prospects. Presented paper at the 18th ACESA International Conference. Victoria University, Melbourne, Australia.

"Kerjasama dengan Negeri Sakura" dalam *Buletin Asosiasi Pengelasan Indonesia-Indonesian Welding Society (API-IWS)* Edisi I, Oktober, 2007.

"Bantuan dalam pengembangan SDM pada industri komponen kendaraan bermotor roda dua dan empat (otomotif)" dalam JETRO Jakarta Newsletter, Vol.61, January 2010.

## **B. Wawancara Mendalam**

Wawancara dengan Liri Lestari, Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 13 Oktober 2011, pkl. 13.00, di kantor Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Timur.

Wawancara dengan Riyanto, Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 14 Oktober 2011, pkl. 10.30, di kantor Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Timur.

Wawancara dengan Faturahman, KADIN Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 14 Oktober 2011, pkl. 14.00, di kantor KADIN Provinsi Jawa Timur.

Wawancara dengan UP3 TKI Provinsi Jawa Timur, tanggal 14 Oktober 2011, pkl.09.00 di Kantor UP3 TKI Provinsi Jawa Timur.

Wawancara dengan Purwanti Uta Djara, Kepala Seksi Kerjasama Bilateral, Kementerian tenaga Kerja dan Transmigrasi RI pada tanggal 15 Agustus 2011, pk. 10.00 di Kantor Kemenakertrans RI.

Wawancara dengan E.Tatik Tjahyani Hartati, Kasubdit Kerjasama Regional dan Lembaga Internasional, Direktorat Kerjasama Luar Negeri Kawasan Asia Pasifik dan Amerika BNP2TKI pada tanggal 10 Agustus 2011, pkl.10.00 di Kantor BNP2TKI.

## **C. Artikel dan Berita di Website**

Peter C.Evans, Energy Security Series: Japan, <http://www.brookings.edu/fp/research/energy/2006iaDan.pdf>

"LNG and LPG", diakses dari [http://www.usembassviakarta.org/download/lng\\_and\\_log.pdf](http://www.usembassviakarta.org/download/lng_and_log.pdf)

CRS Report for Congress, "China-Southeast Relations: Trends, Issues and Implications for The United States", <http://www.fas.org/sfp/crs/row/RL32688.pdf>

"Indonesia-Jepang tandatangani Kemitraan Ekonomi", diakses dari <http://pestabola.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2007/08/20/brk,20070820-105956.id.html>

Pusat Komunikasi Publik Kementerian Perindustrian, "Kemenperin Selenggarakan Seminar Implementasi MIDEK 2010-2011", siaran pers tanggal 15 Juni 2011, diakses dari <http://www.kemenoerin.go.id/ind/publikasi/SiaranPers/2011/2011238.HTM>.

"Penguatan industri belum optimal", dalam Harian *Bisnis Indonesia* tanggal 26 Maret 2010.

"Japan EPA affected by crisis", diakses dari <http://www.theiakartapost.com/news/2009/03/20/japan-epa-affected-crisis.html>.

"Jepang Komitmen Lanjutkan Program MIDEK", diakses dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2010/03/25/brk.20100325-235577.id.html>

"Jepang Siapkan Alih Teknologi Peleburan Baja ke Indonesia", diakses dari <http://www.detikfinance.com/read/2009/02/19/120509/1087320/4/iepang-siapkan-alih-teknologi-peleburan-baja-ke-indonesia>.

"LIPI Hadiri Seminar Standar Peralatan Elektrik dan Elektronik MIDEK" dalam <http://www.lipi.go.id/www.cgi?cetakberita&1267087488&2010&1036007973>

"Lembaga Sertifikasi dan Laboratorium Pengujian Indonesia Mendapat Pengakuan Standar Internasional", JICA Press Release 15 Juni 2011, diakses dari <http://www.jica.go.jp/indonesia/indonesian/office/others/pdf/press110615.pdf>

Ataka Matsuno, "Nurse Migration: The Asian Perspective", ILO/EU Asian Programme for the Governance of Labour Migration, diakses dari <http://www.google.co.id/#hl=en&source=hp&ci=Global+Migration+of+Southeast+Asian+Nurses+to+Japan&btnG=Google+Search&oq=Global+Migration+of+Southeast+Asian+Nurses+to+Japan&aq=f&aqi=&aql=&gssm=s&q&upl=2848l6249lO17500lO18lO10lO1O1O1O1O1O&fp=6445eeb58027a4aa&biw=1024&bih=380> pada tanggal 12 Juli 2011 pkl.11.2

"15 Perawat Indonesia Lulus Ujian Nasional Keperawatan Jepang", diakses dari <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/03/26/15-perawat-indonesia-lulus-ujian-nasional-keperawatan-iepang/> pada tanggal 12 Mei 2011 pkl.10.00.

"METI Ingin Meningkatkan Kerjasama Bilateral" diakses dari <http://www.bapDenas.go.id/print/2963/meti-mgin-meningkatkan-kerjasama-bilateral/> pada tanggal 19 Mei 2011 pkl.16.30.

Jun Inoue, "Migration of Nurses in the ED, the UK, and Japan: Regulatory Bodies and Push-Pull Factors in the International Mobility of Skilled Practitioners", Discussion Paper Series A No.526, Institute of Economic Research Hitotsubashi University Kunitachi, Tokyo, Februari 2010, diakses dari <http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/18312/1/DP526.pdf>.

"Kadin Pacu Peningkatan Kualitas Perawat Indonesia", diakses dari <http://www.businessreview.co.id/kebiijakan-bisnis-ekonomi-1521.html> pada tanggal 14 Juli 2011 pkl.13.20.

Mr. Brunson McKINLEY, "Statemen" dalam Symposium on Cross-Border Movement of Natural Persons: Economic Partnership Agreement (EPA) and Acceptance of Foreign Workers, Ministry of Foreign Affairs, Government of Japan & International Organization for Migration (IOM), Tokyo, 27 July 2004 diakses dari <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/svmpo0407-4.pdf> pada tanggal 15 Juli 2011 pkl.10.00.

Chairul Saleh, "The Liberalization of Indonesian Government Procurement" diakses dari <http://hukum.kompasiana.com/2011/03/05/the-liberalization-of-indonesian-government-procurement/>

Bisweswar Bhattacharyya, "Transparency In Government Procurement In The Context Of The Doha Development Agenda", diakses dari [http://www.unescap.org/tid/publication/chap7\\_2278.pdf](http://www.unescap.org/tid/publication/chap7_2278.pdf), pada tanggal 2 November 2011, pkl.13.45.

Simon J. Evenett dan Bernard M. Hoekman, "International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies", diakses dari <http://www.evenett.com/research/workingpapers/EvenettHoekmanProcurementCEPRAugust05.pdf>, pada tanggal 2 November 2011, pkl.15.00.

"FTAs with Government Procurement Obligations" diakses dari <http://www.ustr.gov/trade-topics/government-procurement/ftas-government-procurement-obligations>, pada tanggal 10 November 2010 pkl. 11.00

"Indonesia Strengthening Public Procurement Program" diakses dari <http://www.oecd.org/dataoecd/29/62/48473814.pdf>

# ANALISIS DAMPAK ALTERNATIF KEBIJAKAN PENGURANGAN SUBSIDI BBM TERHADAP PEREKONOMIAN

DIREKTORAT KEUANGAN NEGARA  
email : [oktorika@bappenas.go.id](mailto:oktorika@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Setelah terjadinya gejolak harga minyak dunia yang diikuti dengan kebijakan pengurangan subsidi BBM pada tahun 2008, di penghujung tahun 2010 pemerintah kembali dihadapkan pada gejolak harga minyak dunia yang diperkirakan cenderung meningkat. Untuk itu pemerintah berencana untuk mengurangi beban belanja subsidi BBM. Dalam hal ini terdapat beberapa opsi yang mungkin diambil oleh pemerintah untuk mengatasi perkiraan peningkatan beban belanja subsidi BBM. Kajian ini akan memetakan berbagai alternatif kebijakan pengurangan subsidi BBM terhadap perekonomian. Adapun beberapa pertanyaan/masalah yang diharapkan dapat dijawab dari kajian ini adalah apa saja alternatif kebijakan yang mungkin sebagai bentuk kebijakan pengurangan subsidi BBM? Apa dampak dari berbagai alternatif kebijakan pengurangan subsidi BBM terhadap perekonomian? dan; rekomendasi kebijakan apa yang dapat dimunculkan dalam pengurangan subsidi BBM dalam konteks manfaat terbaik bagi perekonomian? Dengan mempergunakan metodologi yang terdiri dari analisis ekonometrika dan analisis keseimbangan umum atau *Computable General Equilibrium* (CGE); studi ini mendapatkan beberapa kesimpulan sebagai berikut. Kebijakan pengurangan subsidi BBM dengan dana penghematan subsidi untuk alokasi pengeluaran pemerintah secara proporsional mampu mendorong pertumbuhan ekonomi. Secara khusus, kebijakan pengurangan subsidi (kenaikan harga) premium mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengurangi presentase kemiskinan dalam jangka panjang. Kebijakan pengurangan subsidi premium diikuti dengan alokasi penghematan subsidi untuk peningkatan pengeluaran pemerintah mampu mengurangi dampak negatif terhadap rumah tangga, walaupun kebijakan ini mendorong terjadinya kenaikan harga-harga secara umum. Adapun beberapa rekomendasi yang dirumuskan adalah sebagai berikut. Apabila pengurangan subsidi merupakan pilihan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, pilihan kebijakan pengurangan subsidi BBM sebaiknya diikuti dengan alokasi penghematan subsidi untuk target yang lebih tepat, misalnya untuk pengembangan sektor transportasi atau transfer ke rumah tangga. Pilihan kebijakan ini jika dilakukan sebaiknya difokuskan pada jenis BBM premium. Kebijakan pembatasan kuota BBM sebaiknya tidak dijadikan pilihan kebijakan untuk pengurangan subsidi BBM. Perlu diperhatikan bahwa, walaupun kebijakan ini lebih baik dalam mendorong pertumbuhan namun perlu dipertimbangkan bahwa kebijakan ini tidak memberikan dampak yang lebih baik terhadap konsumsi rumah tangga dan kemiskinan. Apabila pengurangan subsidi BBM belum menjadi pilihan kebijakan saat ini, maka alternatif kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah adalah kebijakan yang lebih mendorong terjadinya substitusi penggunaan BBM tidak bersubsidi.

**Kata kunci:** *opsi kebijakan pengurangan subsidi BBM*

## 1. LATAR BELAKANG

Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk subsidi BBM dan listrik berfluktuasi antar waktu. Pada tahun 2000, subsidi BBM dan listrik masing-masing sebesar Rp 51.135,2 miliar (23,09 persen) dan Rp 3.928 miliar (1,77 persen) terhadap belanja negara. Dari sisi proporsi terhadap belanja negara, subsidi terus menurun hingga hanya sekitar 7.72 persen pada tahun 2011. Meski demikian, dari sisi jumlah dana, pada tahun 2011 subsidi mencapai Rp 92.798,6 miliar atau terdapat kenaikan sebesar 81,47 persen dalam sepuluh tahun terakhir. Subsidi yang membebani APBN tersebut merupakan latar belakang utama Pemerintah dalam mencari alternatif kebijakan.

Besarnya subsidi BBM disamping tergantung pada besarnya kebutuhan akan konsumsi BBM, juga ditentukan oleh harga minyak dunia. Konsekuensi logis dari hal tersebut ialah bahwa setiap kenaikan harga minyak dunia akan mendorong terjadinya peningkatan subsidi BBM. Peningkatan subsidi memicu peningkatan defisit yang dapat mempengaruhi kestabilan dan keberlanjutan keuangan negara. Peningkatan subsidi BBM ini juga menimbulkan *trade off*, yaitu keleluasaan pemerintah untuk membiayai program kesejahteraan sosial seperti kesehatan dan pendidikan. Oleh sebab itu dari waktu ke waktu upaya untuk mengurangi subsidi BBM ini telah senantiasa dijadikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan.

Namun demikian, upaya pengurangan subsidi BBM tidak mudah dilakukan. Merujuk pada pengalaman di masa lalu, dampak kebijakan pengurangan subsidi (kenaikan harga misalnya) adalah gangguan stabilitas politik dan sosial berupa protes dan demonstrasi. Argumen dari pengamat kebijakan dalam protes semacam ini diantaranya karena masyarakat dianggap masih perlu dibantu, sehingga subsidi BBM masih diperlukan. Penerapan pengurangan subsidi BBM juga diperkirakan dapat memberikan berbagai dampak negatif lainnya seperti naiknya biaya produksi yang memicu kenaikan harga barang, kenaikan biaya transportasi, turunnya daya beli masyarakat dan lain sebagainya.

Beberapa perkiraan menunjukkan bahwa jika konsumsi BBM bersubsidi tidak dapat dikendalikan, kenaikan konsumsi BBM bersubsidi pada tahun 2011 akan mencapai 10 persen. Kenaikan tersebut akan berdampak pada besaran alokasi belanja subsidi BBM. Padahal di satu sisi, alokasi untuk pos-pos pembangunan seperti kesehatan, kemiskinan dan infrastruktur sangat terbatas yaitu sekitar 20 persen dari APBN. Salah satu kemungkinan dalam kebijakan pembatasan subsidi ini adalah penetapan kuota BBM bersubsidi ditentukan sebesar 23,9 juta kiloliter premium (Rp40,54 triliun) dan 13,08 juta kiloliter solar (Rp29,3 triliun).

Dengan mekanisme pembatasan subsidi BBM tersebut, konsumsi BBM bersubsidi dapat dihemat sebesar 2,11 juta kiloliter BBM (premium dan solar) yang setara dengan penghematan sebesar Rp3,8 triliun. Namun kebijakan ini cenderung akan menuai banyak protes dan keraguan dari berbagai kalangan, terutama terkait mekanisme pelaksanaannya. Salah satu pengamat energi, Kurtubi, berpendapat dengan kebijakan pembatasan BBM, masyarakat justru dipaksa membeli Pertamina yang harganya jauh lebih mahal (mendekati Rp8000). Akibatnya, kebijakan ini dapat menyebabkan kenaikan harga yang tinggi dan berkurangnya daya beli masyarakat. Di sisi lain, kebijakan pembatasan BBM bersubsidi diperkirakan dapat menimbulkan distorsi terhadap perekonomian, yakni meningkatnya penjualan BBM secara gelap. Selain itu kesiapan sarana dan prasarana untuk penerapan kebijakan ini secara efektif belum memadai.

Disamping kedua alternatif tersebut, dalam implementasinya terdapat opsi mekanisme pengurangan subsidi BBM yang mungkin dipilih oleh pemerintah selain pembatasan BBM bersubsidi ataupun kenaikan harga BBM. Terkait dengan berbagai perdebatan yang terjadi tentang kebijakan subsidi BBM, kajian ini mencoba memetakan alternatif/opsi kebijakan pengurangan subsidi BBM dan menghitung dampak dari berbagai alternatif tersebut terhadap perekonomian, yang selanjutnya dapat digunakan sebagai masukan dalam penetapan kebijakan yang terkait dengan subsidi BBM.

Kajian ini akan memetakan berbagai alternatif kebijakan pengurangan subsidi BBM terhadap perekonomian. Adapun beberapa pertanyaan/masalah yang diharapkan dapat dijawab dari kajian ini adalah apa saja alternatif kebijakan yang mungkin sebagai bentuk kebijakan pengurangan subsidi BBM?, apa dampak dari berbagai alternatif kebijakan pengurangan subsidi BBM terhadap perekonomian? dan; rekomendasi kebijakan apa yang dapat dimunculkan dalam pengurangan subsidi BBM dalam konteks manfaat terbaik bagi perekonomian?

## 2. TUJUAN

Secara garis besar, kajian ini ditujukan untuk memberikan sumbangan pemikiran Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai salah satu *stakeholders* dalam kebijakan keuangan negara. Secara khusus, kajian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi kebijakan terkait kebijakan pengurangan subsidi BBM. Adapun ruang lingkup kegiatan kajian ini adalah melakukan kajian pustaka dan melakukan analisis dampak pengurangan subsidi BBM melalui berbagai alternatif kebijakan.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA TEORITIS

Pemerintah memiliki empat pilihan kebijakan untuk menekan harga. Pertama, dengan mengeluarkan peraturan yang mencegah masyarakat menjual atau membeli pada harga yang terlampau tinggi. Contoh dari kebijakan ini ialah penentuan Harga Eceran Tertinggi (HET). Dalam konteks teori dikenal sebagai *price ceiling* yang tujuannya adalah untuk melindungi konsumen. Harga dipertahankan pada level tertentu di bawah harga keseimbangan. Akibatnya terjadi fenomena *excess demand*, dan keseimbangan akan mengarah kepada kelangkaan jika tidak diiringi dengan kebijakan untuk mendorong output di sisi produksi. Dampaknya terhadap efisiensi ekonomi dan distribusi relatif terhadap kondisi keseimbangan adalah munculnya inefisiensi sebesar area B dan C (*deadweightloss*) dan transfer profit variable/producer surplus dari produsen ke konsumen menjadi surplus konsumen sebesar area A. Dampak teoretis dari kebijakan *ceiling price* sebesar  $P_{max}$  dapat diilustrasikan dalam Gambar 1.

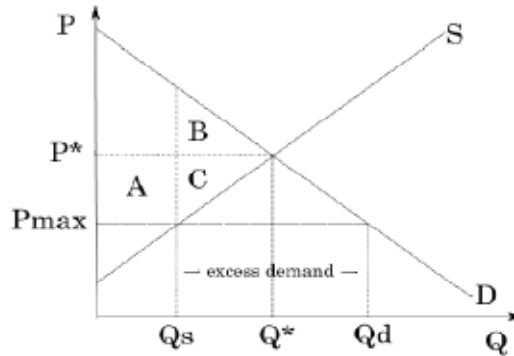
Kedua, kebijakan *ceiling price* biasanya diiringi dengan memberikan insentif kepada produsen untuk menghindari adanya *excess demand*. Misalnya dalam konteks ini adalah menurunkan biaya produksi atau menggeser kurva penawaran sampai titik  $Q_d$ , atau dalam konteks ini adalah memberikan insentif dengan tujuan memotivasi produsen agar mampu memproduksi barang lebih banyak. Jika ini dilakukan tentu dampaknya adalah inefisiensi lebih lanjut karena output dipaksa diproduksi di atas titik efisiennya ( $Q^*$ ).

Namun produsen akan mendapatkan kompensasi atas hilangnya profit dan konsumen surplus akan menjadi lebih besar lagi. Selanjutnya analisis dampak efisiensi terhadap sektor dapat dilihat dari munculnya *deadweightloss* sebesar area B dan C pada Gambar 2.

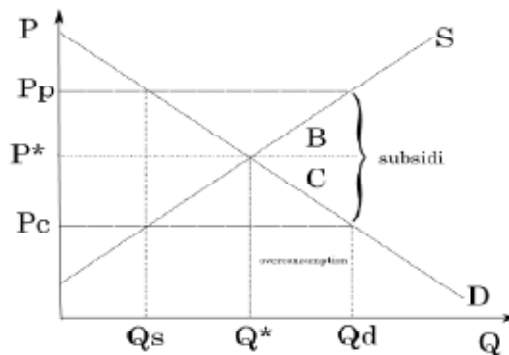
Ketiga, selain melalui peningkatan kesejahteraan konsumen melalui kebijakan harga, pemerintah dapat memberikan subsidi langsung kepada konsumen sehingga pendapatan riilnya meningkat. Keempat, mekanisme yang juga dapat dilakukan untuk memberikan benefit kepada agen di perekonomian adalah dengan membeli, menyimpan dan menjual barang untuk menjaga stabilitas harga pasar atau mekanisme buffer stock dalam kerangka stabilisasi harga. Dalam hal ini benefit yang diberikan adalah menghilangkan ketidakpastian/fluktuasi dari perekonomian.

Selain dampak terhadap sektor yang bersangkutan, adanya subsidi khususnya subsidi harga juga berdampak kepada anggaran pemerintah. Karena besarnya subsidi ( $S_p \cdot Q_d$ ) tergantung dua faktor,  $Q_d$  dan  $P_p$  (biaya input produsen dalam konteks

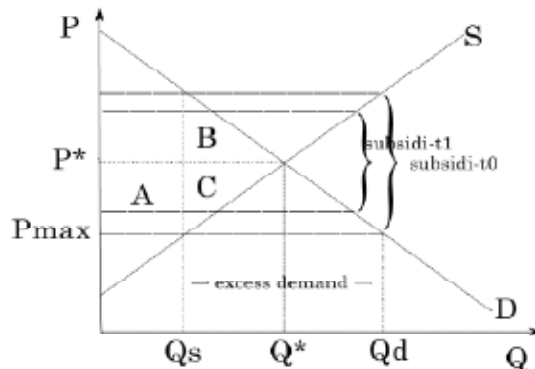
ini adalah harga minyak mentah dunia). Meningkatnya alokasi anggaran negara untuk subsidi BBM berbanding lurus dengan kenaikan harga minyak dunia. Ketika beban anggaran negara semakin berat maka hal yang seringkali dilakukan oleh pemerintah ialah dengan menaikkan harga jual dalam negeri. Beban anggaran tersebut juga mendorong meningkatnya utang luar negeri sehingga melemahkan fundamental ekonomi. Beban fiskal akan lebih berat jika pertumbuhan ekonomi rendah.



**Gambar 1. Dampak penetapan *ceiling price* terhadap keseimbangan pasar**



**Gambar 2. Dampak subsidi terhadap anggaran pemerintah**

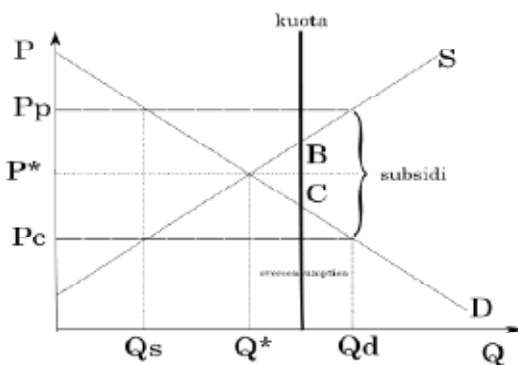


**Gambar 3. Dampak kenaikan subsidi terhadap anggaran pemerintah**

Jadi dapat disimpulkan kemudian bahwa ketika subsidi harga ini dikurangi atau harga dinaikkan adalah perbaikan efisiensi terhadap perekonomian sekaligus penurunan beban anggaran subsidi dalam anggaran pemerintah. Dengan alasan konseptual inilah umumnya ekonom sangat merekomendasikan dilakukan reformasi harga energi yang tersubsidi untuk disesuaikan menuju harga keekonomian atau harga keseimbangan pasar. Tentunya di sisi keseimbangan akan terjadi penurunan output dan kenaikan harga di sektor tersebut. Ilustrasi teknis dari pengurangan inefisiensi (turunnya nilai *DWL*) jika subsidi diturunkan seperti pada Gambar 3.

Kebijakan pembatasan supply atau dikenal dengan istilah kuota merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk membatasi *supply* barang atau jasa tertentu. Jika kuota BBM diberlakukan, maka *supply* BBM atau jumlah BBM yang ada di pasar akan dibatasi. Gambar 4berikut mengilustrasikan bahwa penerapan kebijakan kuota akan menurunkan tingkat impor dan konsumsi, membuat produksi domestik dan harga meningkat. Secara mekanis grafik dampaknya akansama dengan pengurangan subsidi.

Secara umum dampak dari penetapan kuota akan seiring dengan dampak dari kebijakan kenaikan harga tersubsidi yaitu penurunan output dan kenaikan harga konsumen dan penurunan harga produsen dan lebih lanjut mengurangi beban anggaran subsidi pemerintah.



Gambar 4. Dampak pembatasan terhadap perekonomian

### 3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Studi ini mempergunakan Model Komputasi Keseimbangan Umum atau dikenal dengan istilah model *CGE* dan pemodelan dengan pendekatan model ekonometrika. Penggunaan model *CGE* dimaksudkan untuk melihat dampak pengurangan subsidi dan skenario lainnya terkait subsidi terhadap perekonomian, khususnya terhadap pertumbuhan ekonomi, konsumsi pemerintah dan masyarakat, serta terhadap perubahan struktur tenaga kerja dan indeks harga konsumen. Sedangkan pemodelan ekonometrika dimaksudkan untuk mengukur pengaruh berbagai variabel makroekonomi terhadap beban anggaran subsidi BBM. Dari pengukuran ini diharapkan akan mendapat tingkat urgensi reformasi kebijakan subsidi (sesuai alternatif kebijakan yang akan diambil) ketika terjadi perubahan variabel makroekonomi yang menentukan tinggi rendahnya subsidi.

#### 3.2.1. Model Ekonometrika

Dalam studi ini, terdapat dua model analisis dengan teknik ekonometrika. Model pertama adalah model persamaan simultan yang akan dipergunakan untuk menganalisis urgensi pengurangan subsidi BBM sebagai akibat dari perubahan indikator makroekonomi dan dampak dari perubahan subsidi terhadap defisit anggaran. Model kedua adalah model yang akan menekankan pada identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi subsidi.

Untuk model pertama, studi ini mengadopsi sistem persamaan simultan yang meliputi persamaan perilaku dari variabel makroekonomi sebagai berikut (variabel pertama di setiap baris persamaan adalah variabel terikat/dependen).

#### BLOK MAKROEKONOMI

$$(CONS, P DB, CONS 1) \quad (1)$$

$$(I, P DB, IR) \quad (2)$$

$$(G, T R, SUB) \quad (3)$$

$$(X, EXR) \quad (4)$$

$$(M, EXR, P DB) \quad (5)$$

#### BLOK DEFISIT

$$(DEF ABS, P DBGR, EXR, IR, ICP, LIFT ING, SUB) \quad (6)$$

Nama Variabel:

- CONS: Konsumsi
- PDB: Pendapatan Domestik Bruto
- CONS1: Konsumsi 1 periode (tahun) sebelumnya - I: Investasi
- IR: Tingkat suku bunga/SBI
- G: Belanja pemerintah
- TR: Total penerimaan APBN
- SUB: Subsidi
- X: Ekspor
- EXR: Nilai tukar (rupiah/USD)
- DEFABS: Nilai absolut dari defisit APBN - PDBGR: Pertumbuhan ekonomi
- ICP: Harga minyak mentah
- LIFTING: Produksi minyak mentah domestik

Dalam estimasi persamaan-persamaan ini, dikenal dengan sistem persamaan simultan dan untuk itu variabel perlu dipisahkan menurut sifatnya, variabel endogen dan variabel yang bersifat eksogen sebagai berikut.

$$\text{Endogenous variables: } CONS, I, G, X, M, DEF ABS, P DB \quad (7)$$

$$\text{Exogenous variables: } CONS 1, IR, T R, SUB, EXR, P DBGR, ICP, LIFT ING \quad (8)$$

Model kedua yang akan dipergunakan dalam analisis ini adalah sebagai berikut.

$$Y = (S, ER, ICP, OILP) \quad (9)$$

Dalam hal ini 4 variabel di dalam kurung dari ruas kanan persamaan di atas adalah vektor dari data tahunan subsidi

(S), nilai tukar (ER), harga minyak mentah (ICP), dan produksi minyak nasional (OILP). Ini adalah bentuk fungsional dari *vector autoregression* (VAR). Seringkali model ini disebut model yang secara simultan mengestimasi antar-hubungan (*interrelationship*) dalam regresi multivariat deret waktu.

### 3.2.2. Model CGE

Model CGE dari sebuah perekonomian nasional merupakan sistem persamaan yang mencerminkan perilaku semua pelaku ekonomi, yaitu perilaku konsumen dan produsen, serta kondisi kliring pasar (*market-clearing condition*) dari barang dan jasa dalam perekonomian tersebut. Sistem persamaan ini biasanya dibagi dalam lima blok persamaan. Blok-blok tersebut adalah:

1. Blok Produksi: Persamaan-persamaan dalam blok ini mencerminkan struktur kegiatan produksi dan perilaku produsen.
2. Blok Konsumsi: Blok ini terdiri dari persamaan-persamaan yang mencerminkan perilaku rumah tangga dan institusi lainnya.
3. Blok Ekspor-Impor: Blok ini menggambarkan keputusan negara/daerah untuk mengekspor atau mengimpor barang dan jasa.
4. Blok Investasi: Persamaan-persamaan dalam blok ini mensimulasikan keputusan untuk melakukan investasi dalam perekonomian dan permintaan akan barang dan jasa yang dipergunakan dalam pembentukan modal baru.
5. Blok Kliring Pasar: Persamaan-persamaan dalam blok ini menentukan kondisi kliring pasar untuk tenaga kerja, barang dan jasa dalam perekonomian. Neraca pembayaran nasional juga termasuk dalam blok ini.

Struktur persamaan model CGE dalam studi ini terdiri atas 30 persamaan yang menggambarkan perilaku pelaku ekonomi dalam suatu perekonomian dan menggambarkan beberapa kondisi keseimbangan dalam berbagai pasar.

Penyusunan model CGE dalam kajian ini bertumpu pada data yang dikenal dengan Tabel Sistem Neraca Sosial Ekonomi (SNSE). Penggunaan sumber data ini sangat penting mengingat SNSE atau *Social Accounting Matrix* merupakan salah satu sistem pendataan dan juga alat analisis penting yang dikembangkan untuk mengamati dan menganalisa apakah sebuah kebijakan ekonomi dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan membuat distribusi pendapatan semakin merata di suatu negara. Secara sederhana SNSE adalah sebuah neraca ekonomi masukan ganda tradisional berbentuk matriks partisi yang mencatat segala transaksi ekonomi antara agen, terutama sekali antara sektor-sektor di dalam blok produksi, sektor-sektor di dalam blok institusi (termasuk di dalamnya rumah tangga), dan sektor-sektor di dalam blok faktor produksi, di suatu perekonomian (Pyatt dan Round, 1979; Hartono dan Resosudarmo, 1998).

Selain itu, SNSE merupakan suatu sistem pendataan yang baik karena: (1) SNSE merangkum seluruh kegiatan transaksi ekonomi yang terjadi di suatu perekonomian untuk sebuah kurun waktu tertentu, dengan demikian SNSE dapat dengan mudah memberikan gambaran umum mengenai perekonomian suatu wilayah; dan (2) SNSE memotret struktur sosial-ekonomi di suatu perekonomian, dengan demikian SNSE di antaranya dapat memberikan gambaran tentang kemiskinan dan distribusi pendapatan di perekonomian tersebut. Disamping itu juga SNSE merupakan alat analisa yang penting karena: (1) analisa dengan menggunakan SNSE dapat menunjukkan dengan baik dampak dari suatu kebijakan ekonomi terhadap pendapatan masyarakat, dengan demikian dapat diketahui dampak dari suatu kebijakan ekonomi terhadap masalah kemiskinan dan distribusi pendapatan; dan (2) analisa dengan SNSE relatif sederhana, dengan demikian penerapannya dapat dilakukan dengan mudah di berbagai negara.

Adapun data SNSE yang dipakai dalam studi ini merupakan pengembangan atau modifikasi dari SNSE yang dibuat oleh BPS pada tahun 2008. Untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai, studi ini memodifikasi SNSE versi BPS dalam 3 cara, yaitu: Pertama, klasifikasi tenaga kerja tidak dibedakan atas lokasi desa-kota, sehingga kelompok tenaga kerja ini di agregasi menjadi 8 kelompok tenaga kerja yang terdiri atas tenaga kerja pertanian, manual, tata usaha dan profesional dengan kategori formal dan informal. Kedua, melakukan agregasi pada kelompok rumah tangga, sehingga kelompok rumah tangga yang semula terdapat 10 kelompok menjadi satu kelompok. Hal ini dilakukan karena keterbatasan data pada saat akan melakukan disagregasi pada sektor dan komoditi. Ketiga, melakukan disagregasi pada sektor dan komoditi dengan memunculkan sektor-sektor yang lebih rinci terkait dengan sektor energi dan BBM, yaitu memecah sektor pertambangan minyak dan gas bumi serta memunculkan sektor premium, minyak tanah, minyak solar dan LPG.

## 4. HASIL DAN ANALISIS

### 4.1. MODEL EKONOMETRIKA

Dari output estimasi didapatkan bahwa secara umum persamaan dalam sistem memiliki kinerja yang baik, kecuali model ekspor. Hal ini dapat dimaklumi karena model ekspor hanya berisi satu variabel penjelas. Untuk persamaan defisit, juga memiliki kinerja yang tidak setinggi persamaan persamaan lain, namun mayoritas dari variabel penjelasnya signifikan berpengaruh (4 dari 6 variabel), hanya pertumbuhan dan tingkat suku bunga yang tidak signifikan.

Dari persamaan blok defisit didapatkan bahwa kontribusi perubahan subsidi dalam meningkatkan defisit adalah sekitar 0,16 untuk satuan yang sama (triliun rupiah). Di samping itu nilai tukar juga berpengaruh positif terhadap defisit dengan koefisien regresi parsial sebesar 9,8 (dalam satuan triliun rupiah). Adapun variabel harga minyak dan produksi minyak domestik menunjukkan arah yang kurang sejalan dengan hipotesis umumnya, yaitu berpengaruh negatif terhadap nilai absolut dari subsidi.

Dalam mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap besarnya subsidi, model yang dipergunakan diharapkan tidak membatasi hubungan kausalitas satu arah antar waktu dan untuk itu dipergunakan model VAR (*vector autoregressive*). Setelah dilakukan uji lag optimal dan uji stabilitas dari model VAR antara subsidi, harga minyak, nilai tukar dan produksi minyak domestik; didapatkan bahwa semua variabel optimal berpengaruh pada lag 2 dan stabil.



Selanjutnya, pada analisis VAR dipergunakan *impulse response function (IRF)* yang menunjukkan bagaimana respon dari setiap variabel endogen sepanjang waktu terhadap kejutan dari variabel itu sendiri dan variabel endogen lainnya. Analisis ini merupakan salah satu analisis penting dalam model VAR, dimana impulse response dapat melacak respon dari variabel endogen di dalam sistem VAR karena adanya guncangan (*shock*) atau perubahan di dalam residualnya. *Impulse response* dalam studi ini menggunakan *Cholesky Decomposition*.

Berdasarkan hasil estimasi mengenai *Impulse Response* subsidi dari *shock* perubahan indikator makroekonomi, dapat dijelaskan bahwa *shock* positif dari nilai tukar berpengaruh secara positif terhadap subsidi paling tidak sampai periode ke-5. *Shock* positif dari nilai tukar menyebabkan subsidi meningkat sampai tahun ketiga, dan kemudian berfluktuasi setelahnya. Sedangkan *shock* positif dari harga minyak mentah dan produksi minyak domestik berpengaruh secara negatif terhadap subsidi.

*Shock* positif dari harga minyak mentah menyebabkan subsidi menurun sampai periode ke-7, dan kemudian naik dan berfluktuasi setelah itu. *Shock* positif dari produksi minyak domestik menyebabkan subsidi menurun sampai periode ke-3, dan kemudian naik dan berfluktuasi setelah itu. Hasil uji *impulse response* tersebut sejalan dengan uji korelasi Spearman, kecuali pada variabel harga minyak domestik. Hal ini dimungkinkan karena adanya pengaruh dinamis antar waktu yang kemudian memberikan arah yang berbeda.

## 4.2. MODEL CGE

Skenario yang dikembangkan dalam studi ini terdiri atas 3 kelompok, yaitu (i) berbagai skenario yang terkait dengan pengurangan subsidi BBM; (ii) skenario yang dikhususkan untuk kebijakan pengurangan subsidi premium (skenario kenaikan harga premium); dan (iii) skenario pengurangan belanja negara yang dimaksudkan untuk menambah alokasi subsidi BBM. Untuk kelompok pertama, berbagai skenario yang dimaksudkan adalah pengurangan subsidi BBM, pembatasan kuota BBM dan substitusi penggunaan BBM bersubsidi dengan BBM tidak bersubsidi. Untuk kebijakan pengurangan subsidi premium, skenario yang dilakukan adalah kenaikan harga premium pada berbagai tingkat harga. Sedangkan skenario pengurangan belanja negara hanya terdiri atas satu skenario. Selanjutnya akan diberikan penjelasan mengenai deskripsi masing-masing skenario.

### A.1 Skenario Pengurangan Subsidi BBM

- Pengurangan subsidi premium sebesar 10% dan dana penghematan subsidi dialokasikan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM1A).
- Pengurangan subsidi solar sebesar 10% dan dana penghematan subsidi dialokasikan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM1B).
- Pengurangan subsidi minyak tanah sebesar 10% dan dana penghematan subsidi dialokasikan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM1C).
- Gabungan ketiga skenario di atas (SIM1Da).
- Seperti skenario d (SIM1Da) tetapi dana penghematan subsidi dialokasikan untuk subsidi sektor jasa kereta api dan transportasi darat (SIM1Db).
- Seperti skenario d (SIM1Da) tetapi dana penghematan subsidi dialokasikan untuk transfer ke rumah tangga (SIM1Dc).

### A.2 Skenario Pembatasan Kuota BBM

- Pembatasan kuota premium sebesar 10% (SIM2A).
- Pembatasan kuota solar sebesar 10% (SIM2B).
- Pembatasan kuota minyak tanah sebesar 10% (SIM2C).
- Gabungan dari ketiga skenario di atas (SIM2D).

### A.3 Skenario Substitusi Penggunaan BBM

- Rumah Tangga mengurangi penggunaan minyak tanah sebesar 10% dan dana penghematan pengeluaran minyak tanah dialokasikan untuk belanja LPG (SIM3A).
- Rumah Tangga mengurangi penggunaan premium dan solar masing-masing sebesar 10% dan dana penghematan pengeluaran premium dan solar tersebut dialokasikan untuk belanja BBM tidak bersubsidi (SIM3B).
- Sektor Transportasi Darat mengurangi penggunaan premium dan solar masing-masing sebesar 10% dan dana penghematan pengeluaran premium dan solar tersebut dialokasikan untuk belanja BBM tidak bersubsidi (SIM3C).
- Gabungan ketiga skenario di atas (SIM3D).

### A.4 Skenario Pengurangan Subsidi (Kenaikan Harga) Premium

- Harga premium naik sebesar Rp. 500,-. Penghematan subsidi digunakan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM4A).
- Harga premium naik sebesar Rp. 500,-. Penghematan subsidi tidak digunakan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM4B).
- Harga premium naik sebesar Rp. 1000,-. Penghematan subsidi digunakan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM4C).
- Harga premium naik sebesar Rp. 1000,-. Penghematan subsidi tidak digunakan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM4D).
- Harga premium naik sebesar Rp. 1500,-. Penghematan subsidi digunakan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM4E).
- Harga premium naik sebesar Rp. 1500,-. Penghematan subsidi tidak digunakan untuk pengeluaran pemerintah secara proporsional (SIM4F).

## A.5 Skenario Pengurangan Belanja Pemerintah

Pemerintah mengurangi belanja sebesar 10% guna memberikan tambahan subsidi BBM bersubsidi (premium dan solar).

Secara umum, hasil perhitungan model CGE untuk kelompok pertama menunjukkan bahwa berbagai skenario pengurangan subsidi BBM baik dalam bentuk pengurangan subsidi BBM, pembatasan kuota BBM dan substitusi penggunaan BBM bersubsidi dengan BBM tidak bersubsidi, dalam jangka panjang mempunyai dampak positif terhadap PDB. Hasil lengkap perhitungan model CGE untuk kelompok pertama dapat dilihat pada tabel 1, tabel 2 dan tabel 3 berikut.

**Tabel 1. Dampak Pengurangan Subsidi BBM Terhadap Perekonomian**

	Jangka Pendek						Jangka Panjang					
	SIM1A	SIM1B	SIM1C	SIM1Da	SIM1Db	SIM1Dc	SIM1A	SIM1B	SIM1C	SIM1Da	SIM1Db	SIM1Dc
<b>PDB</b>	0.01%	-0.02%	0.06%	0.05%	0.23%	0.23%	0.12%	0.05%	0.32%	0.49%	0.48%	0.50%
<b>Rumah Tangga</b>	-0.04%	-0.08%	0.01%	-0.10%	0.16%	0.57%	0.03%	-0.04%	0.22%	0.21%	0.34%	0.75%
<b>Tenaga Kerja</b>	-0.06%	-0.09%	-0.01%	-0.15%	0.20%	0.18%	-	-	-	-	-	-
<b>IHK</b>	0.01%	0.00%	0.01%	0.01%	-0.08%	0.16%	0.02%	-0.01%	0.08%	0.09%	0.02%	0.26%
<b>Kemiskinan</b>	0.01%	0.01%	0.00%	0.02%	-0.05%	-0.08%	-0.00%	0.01%	-0.02%	-0.02%	-0.06%	-0.08%

**Tabel 2. Dampak Pembatasan Kuota Terhadap Perekonomian**

	Jangka Pendek				Jangka Panjang			
	SIM2A	SIM2B	SIM2C	SIM2D	SIM2A	SIM2B	SIM2C	SIM2D
<b>PDB</b>	0.02%	-0.09%	0.08%	0.02%	0.08%	0.08%	0.09%	0.26%
<b>Rumah Tangga</b>	-0.10%	-0.31%	-0.01%	-0.42%	-0.01%	-0.15%	0.04%	-0.12%
<b>Tenaga Kerja</b>	-0.11%	-0.32%	-0.02%	-0.44%	-	-	-	-
<b>IHK</b>	0.00%	-0.03%	0.00%	-0.03%	0.01%	-0.04%	0.02%	-0.01%
<b>Kemiskinan</b>	0.02%	0.05%	0.00%	0.07%	0.00%	0.02%	-0.00%	0.02%

**Tabel 3. Dampak Substitusi Penggunaan BBM Terhadap Perekonomian**

	Jangka Pendek				Jangka Panjang			
	SIM3A	SIM3B	SIM3C	SIM3D	SIM3A	SIM3B	SIM3C	SIM3D
<b>PDB</b>	0.02%	0.01%	0.04%	0.07%	<b>0.07%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.06%</b>	<b>0.19%</b>
<b>Rumah Tangga</b>	0.02%	0.00%	0.04%	0.06%	0.06%	0.04%	0.05%	0.15%
<b>Tenaga Kerja</b>	0.02%	-0.01%	0.03%	0.04%	-	-	-	-
<b>IHK</b>	0.02%	0.00%	0.00%	0.02%	0.02%	0.02%	0.01%	0.05%
<b>Kemiskinan</b>	-0.00%	0.00%	-0.01%	-0.01%	-0.01%	-0.01%	-0.01%	-0.02%

Untuk simulasi kelompok kedua dimana skenario yang dilakukan adalah kenaikan harga premium pada berbagai tingkat harga, hasil perhitungan model CGE menunjukkan bahwa dalam jangka panjang pengurangan subsidi premium memberikan dampak positif terhadap PDB. Namun demikian, dalam jangka pendek, skenario pengurangan subsidi premium dengan dana penghematan subsidi yang tidak digunakan untuk peningkatan pengeluaran pemerintah menunjukkan dampak negatif terhadap PDB. Hal ini bisa dimengerti bahwa dalam jangka pendek, pengurangan subsidi premium memberikan dampak negatif terhadap PDB, sementara kebijakan pengurangan subsidi ini tidak diikuti dengan kebijakan antisipasinya melalui peningkatan pengeluaran pemerintah

**Tabel 4. Dampak Pengurangan Subsidi Premium Terhadap Perekonomian**

	Jangka Pendek						Jangka Panjang					
	SIM4A	SIM4B	SIM4C	SIM4D	SIM4E	SIM4F	SIM4A	SIM4B	SIM4C	SIM4D	SIM4E	SIM4F
<b>PDB</b>	0.04%	-0.11%	0.05%	-0.26%	0.05%	-0.42%	0.19%	0.19%	0.33%	0.32%	0.43%	0.41%
<b>Rumah Tangga</b>	-0.16%	-0.42%	-0.26%	-0.78%	-0.33%	-1.11%	0.05%	-0.09%	0.08%	-0.20%	0.09%	-0.34%
<b>Tenaga Kerja</b>	-0.23%	-0.52%	-0.37%	-0.95%	-0.47%	-1.34%	-	-	-	-	-	-
<b>IHK</b>	0.03%	-0.06%	0.05%	-0.12%	0.06%	-0.20%	0.04%	-0.06%	0.07%	-0.13%	0.09%	-0.21%
<b>Kemiskinan</b>	0.18%	0.39%	0.31%	0.72%	0.40%	1.01%	-0.03%	0.03%	-0.04%	0.08%	-0.04%	0.13%

Selanjutnya adalah hasil perhitungan model CGE untuk kelompok ketiga dimana skenario yang dilakukan adalah pengurangan belanja pemerintah yang dimaksudkan untuk menambah alokasi subsidi BBM. Hasil perhitungan model dalam Tabel 5 menunjukkan bahwa dampak alokasi pengurangan belanja pemerintah untuk tambahan subsidi BBM menyebabkan terjadinya penurunan PDB baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Penurunan PDB terjadi karena output domestik mengalami penurunan hampir di semua sektor kecuali pada sektor industri, transportasi dan perdagangan, namun demikian dampak negatif pada sektor-sektor yang lain lebih besar daripada dampak positif pada ketiga sektor tersebut. Hal ini berimplikasi bahwa tenaga kerja dan konsumsi rumah tangga juga mengalami penurunan. Perekonomian mengalami kontraksi dan hal ini menyebabkan terjadinya kelesuan ekonomi dan sebagian besar harga-harga dari berbagai komoditas mengalami penurunan. Walaupun terjadi penurunan harga-harga secara umum, namun karena penurunan konsumsi rumah tangga jauh lebih besar maka secara riil konsumsi rumah tangga mengalami penurunan sehingga hal itu menyebabkan persentase kemiskinan mengalami peningkatan.

**Tabel 5. Dampak Pengurangan Belanja Pemerintah Terhadap Perekonomian**

	Jangka Pendek	Jangka Panjang
<b>PDB</b>	-0.55%	-0.65%
<b>Rumah Tangga</b>	-0.65%	-0.62%
<b>Tenaga Kerja</b>	-0.59%	-
<b>IHK</b>	-0.33%	-0.45%
<b>Kemiskinan</b>	0.06%	0.03%

Sumber: Hasil Perhitungan Model CGE

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

Dengan berbagai asumsi dan keterbatasan dalam model, terkait dengan kebijakan subsidi BBM dan dampaknya terhadap perekonomian maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan pengurangan subsidi BBM dengan dana penghematan subsidi untuk alokasi pengeluaran pemerintah secara proporsional mampu mendorong pertumbuhan ekonomi. Apabila kebijakan ini akan dilakukan, sebaiknya difokuskan pada kebijakan pengurangan subsidi premium, hal itu dipilih dengan mempertimbangkan bahwa dampak ekonomi yang terjadi relatif lebih baik daripada pilihan kebijakan pengurangan subsidi solar.
2. Secara khusus, kebijakan pengurangan subsidi (kenaikan harga) premium mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengurangi presentase kemiskinan dalam jangka panjang. Kebijakan pengurangan subsidi premium diikuti dengan alokasi penghematan subsidi untuk peningkatan pengeluaran pemerintah mampu mengurangi dampak negatif terhadap rumah tangga, walaupun kebijakan ini mendorong terjadinya kenaikan harga-harga secara umum.
3. Kebijakan pengurangan subsidi BBM dengan dana penghematan subsidi untuk alokasi subsidi sektor transportasi atau transfer ke rumah tangga memberikan dampak ekonomi yang relatif lebih baik daripada pilihan kebijakan pengurangan subsidi dengan dana penghematan subsidi untuk alokasi pengeluaran pemerintah secara proporsional.
4. Kebijakan pengurangan subsidi dengan alokasi subsidi sektor transportasi atau transfer ke rumah tangga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Secara khusus, kebijakan alokasi dana subsidi untuk subsidi sektor transportasi mampu mendorong peningkatan konsumsi rumah tangga walaupun dampaknya relatif tidak terlalu besar namun kebijakan ini dapat menekan terjadinya kenaikan harga-harga secara umum. Sebaliknya, untuk kebijakan dengan alokasi subsidi untuk transfer ke rumah tangga mampu memberikan peningkatan konsumsi rumah tangga yang relatif tinggi tetapi disisi lain mendorong terjadinya kenaikan harga-harga secara umum.
5. Kebijakan pengurangan subsidi melalui pembatasan kuota BBM secara umum mampu mendorong peningkatan PDB dan dapat menekan terjadinya kenaikan harga-harga secara umum, namun kebijakan ini memberikan dampak negatif terhadap rumah tangga dan mendorong terjadinya peningkatan kemiskinan. Lebih jauh, apabila dilihat dari jenis BBM-nya, sebaiknya kebijakan ini difokuskan pada pilihan kebijakan pembatasan kuota premium.
6. Kebijakan substitusi penggunaan BBM memberikan dampak positif terhadap perekonomian dengan meningkatnya PDB dan konsumsi rumah tangga serta mampu mengurangi tingkat kemiskinan, walaupun kebijakan ini juga mendorong terjadinya kenaikan harga-harga secara umum. Kebijakan yang lebih mendorong terjadinya substitusi pada jenis BBM premium lebih diutamakan untuk dilakukan daripada pilihan kebijakan substitusi pada jenis BBM lainnya.
7. Kebijakan pengurangan belanja pemerintah untuk tambahan alokasi subsidi BBM memberikan dampak negatif terhadap perekonomian.

### 5.2. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan yang dapat dicapai oleh studi ini, beberapa rekomendasi terkait dengan kebijakan subsidi BBM adalah:

1. Apabila pengurangan subsidi merupakan pilihan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, pilihan kebijakan pengurangan subsidi BBM sebaiknya diikuti dengan alokasi penghematan subsidi untuk target yang lebih tepat, misalnya untuk pengembangan sektor transportasi atau transfer ke rumah tangga. Pilihan kebijakan ini jika dilakukan sebaiknya difokuskan pada jenis BBM premium (DPR, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, BPH Migas, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral);
2. Apabila pemerintah ingin melakukan kebijakan pengurangan subsidi premium sebaiknya diikuti dengan alokasi penghematan subsidi untuk peningkatan pengeluaran pemerintah. Selain itu, perlu juga dipikirkan kebijakan yang tepat untuk mengurangi dampak negatif dari terjadinya dorongan kenaikan harga-harga secara umum (DPR, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, BPH Migas, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, BPS);
3. Kebijakan pembatasan kuota BBM sebaiknya tidak dijadikan pilihan kebijakan untuk pengurangan subsidi BBM. Perlu diperhatikan bahwa, walaupun kebijakan ini lebih baik dalam mendorong pertumbuhan namun perlu dipertimbangkan bahwa kebijakan ini tidak memberikan dampak yang lebih baik terhadap konsumsi rumah tangga dan kemiskinan.
4. Apabila pengurangan subsidi BBM belum menjadi pilihan kebijakan saat ini, maka alternatif kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah adalah kebijakan yang lebih mendorong terjadinya substitusi penggunaan BBM tidak bersubsidi. Namun demikian, kebijakan ini perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
  - (a) Untuk jenis premium harus diimbangi dengan upaya sosialisasi efisiensi pada sisi permintaan (demand-side management) melalui pemberian insentif penggunaan mesin-mesin yang lebih efisien dan penambahan /

- perbaikan transportasi umum (DPR, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, BPH Migas, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Produsen *Converter Kit*-PT. Dirgantara Indonesia);
- (b) Untuk jenis solar harus diimbangi dengan perbaikan teknologi mesin dan juga infrastruktur. Khusus untuk kebijakan substitusi BBM jenis solar diperlukan alternatif pengganti solar yang tepat.
- 

## DAFTAR PUSTAKA

- ADB (2009), *Macroeconomic Uncertainties, Oil Subsidies, and Fiscal Sustainability in Asia* Douglas F. Barnes and Jonathan Halpern (2000), *The Role of Energy Subsidies*
- Alexander Ritschel and Greg P. Smestad (2003), *Energy Subsidies in California's Electricity Market Deregulation*. *Energy Policy* 31 (2003) 1379-1391
- Arief A. Yusuf dan Budy P. Resosudarwo (2007), *Searching for Equitable Energy Price Reform for Indonesia*, Center for Economics and Development Studies, Padjajaran University.
- OECD (2007), *OECD Contribution to the United Nations Commission on Sustainable Development 15: Energy for Sustainable Development*
- Petrominer No. 02, 15 Februari 2002
- Searle, S. R (1982), *Matrix Algebra Useful for Statistics*. John Wiley and Sons. New York.
- UNEP and IEA (2001), *Energy Subsidy Reform and Sustainable Development: Challenges for Policy Makers*.

# IDENTIFIKASI PENDANAAN PERUBAHAN IKLIM INTERNASIONAL: STRATEGI DAN MEKANISME PEMANFAATANNYA BAGI INDONESIA

STAF AHLI MENTERI BIDANG SDALH DAN PERUBAHAN IKLIM

email : uhayati@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Indonesia termasuk negara yang rentan terhadap dampak negatif perubahan iklim. Oleh karena itu, penting dilakukannya program adaptasi maupun mitigasi perubahan iklim bagi Indonesia. Program penanganan perubahan iklim akan berjalan lancar jika didukung oleh pendanaan yang mencukupi. Namun masih banyak potensi pendanaan internasional yang belum dimanfaatkan oleh Indonesia, karena belum siapnya kelembagaan, dan akuntabilitas dari program perubahan iklim khususnya program mitigasi yang harus memenuhi persyaratan *Measurable, Reportable, Verifiable* (MRV), selain belum dimanfaatkannya pelibatan sektor swasta secara optimal terkait pasar karbon dan *Clean Development Mechanism* (CDM). Dana perubahan iklim internasional akan dapat mengalir “hanya jika” negara siap untuk menerimanya, serta memenuhi persyaratan institusi, *governance*, kualitas program yang *link* dan *match* terhadap sasaran, kriteria dan persyaratan dananya.

Kajian ini bertujuan untuk melihat program dan sektor mana yang bisa ‘*link*’ dan ‘*match*’ dengan pendanaan iklim, melalui 1) memetakan peluang dalam memanfaatkan sumber pendanaan iklim; 2) analisis perbedaan antara dana untuk program perubahan iklim dan program pembangunan; 3) analisis sinergi antara program penanganan perubahan iklim dengan pendanaan yang tersedia; 4) analisis permasalahan dalam pemanfaatan dan mekanisme pendanaan CDM.

Kesimpulan dan rekomendasi kajian ini adalah terdapat dua tahapan yang perlu dilakukan pemerintah untuk mengantisipasi berbagai peluang sumber pendanaan iklim yang tersedia. Dalam tahap pertama, pemerintah perlu mengoptimalkan pendanaan dalam negeri (APBN/APBD) dengan memanfaatkan teknologi yang tersedia dan tata kelola yang dapat memberikan manfaat sekaligus bagi pembangunan maupun penurunan emisi gas rumah kaca (GRK). Selanjutnya, pemerintah perlu mengembangkan peluang sumber – sumber pendanaan iklim baik dalam negeri maupun internasional, melalui pendanaan publik atau mekanisme pasar yang memenuhi standar internasional. Untuk itu, kesiapan dalam menjalankan MRV program-program mitigasi menjadi syarat mutlak. Perlu adanya *benchmarking* terhadap program-program yang telah diakui secara internasional memberikan kontribusi pada penurunan GRK dalam upaya peningkatan kapasitas mitigasi (SDM, teknologi, *networking*, kelembagaan).

**Kata kunci :** CDM, *governance*, kebijakan, kelembagaan, *link*, *match*, MRV, Pendanaan iklim

## 1. LATAR BELAKANG

Sebagai negara kepulauan, Indonesia merupakan negara yang rentan terkena dampak perubahan iklim<sup>1</sup>. Selain itu Indonesia juga masih perlu memanfaatkan momentum pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi untuk mencapai target kesejahteraan masyarakatnya dihadapkan pada dilema untuk segera mengintegrasikan upaya mitigasi dan adaptasi yang juga harus mengarusutamakan dalam perencanaan pembangunan ke depan. Dalam upaya untuk memenuhi berbagai target baik dalam pembangunan ekonomi, sosial dengan tetap mempertahankan kualitas lingkungan termasuk dampak perubahan iklim, maka diperlukan kebutuhan pendanaan yang semakin besar dibanding kebutuhan pembangunan yang seperti *business as usual* (BAU) atau sesuai dengan “*base line*” yang direncanakan pada umumnya.

1 Article 4.8 UNFCCC Convention: *In the implementation of the commitments in this Article, the Parties shall give full consideration to what actions are necessary under the Convention, including actions related to funding, insurance and the transfer of technology, to meet the specific needs and concerns of developing country Parties arising from the adverse effects of climate change and/or the impact of the implementation of response measures, especially on: (a) Small island countries; (b) Countries with low-lying coastal areas; (c) Countries with arid and semi-arid areas, forested areas and areas liable to forest decay; (d) Countries with areas prone to natural disasters; (e) Countries with areas liable to drought and desertification; (f) Countries with areas of high urban atmospheric pollution; (g) Countries with areas with fragile ecosystems, including mountainous ecosystems; (h) Countries whose economies are highly dependent on income generated from the production, processing and export, and/or on consumption of fossil fuels and associated energy-intensive products; and (i) Land-locked and transit countries. Further, the Conference of the Parties may take actions, as appropriate, with respect to this paragraph.*

Berdasarkan perkiraan kebutuhan dana perubahan iklim, Indonesia diperkirakan akan membutuhkan pendanaan perubahan iklim sebesar \$ 68,6 milyar hingga tahun 2020<sup>2</sup>. Dimana kebutuhan tersebut, diperkirakan: \$630 juta pertahun adalah untuk kebutuhan di sektor kehutanan; \$2,1 milyar untuk sektor energi; \$58,46 milyar untuk sektor transportasi; dan \$2 milyar untuk pengolahan limbah. Sebagai perbandingan dalam kemampuan dan kapasitas penyediaan dana yang telah diprogramkan (pada tahun 2009 dan periode 2010 – 2014) oleh pemerintah, makatelah direncanakandana untuk perubahan iklim untuk tahun 2009 adalah sebesar Rp 1,7 triliun rupiah, dan dalam RPJM 2010-2014 diperkirakan alokasi pendanaan perubahan iklim sekitar Rp 37,9 triliun. Berdasarkan kondisi tersebut, maka jelas kebutuhan ini sangat jauh dari cukup apabila pendanaanya hanya bersumber dari APBN (anggaran pemerintah).

Untuk itu pemerintah perlu mengantisipasi dan memanfaatkan peluang-peluang baru pendanaan iklim baik domestik maupun internasional, melalui kerjasama atau negosiasi internasional. Hal yang sama juga dilakukan oleh beberapa negara berkembang lainnya, yang juga sama-sama membutuhkan dan berupaya mengakses pendanaan iklim internasional tersebut. Untuk melaksanakan hal tersebut, diperlukan kesiapan sumber daya manusia, program, dan dukungan perangkat peraturan, dan lembaga yang akan mengelola dana agar memiliki kredibilitas di tingkat nasional dan internasional, sehingga dari proses pengusulan hingga penggunaannya bisa tepat sasaran dan berhasil guna, dan menghasilkan *performance* yang terukur. Untuk itu, Indonesia memerlukan berbagai penyesuaian dari pola pikir dan pola tindak, dan persiapan yang matang dan tidak lagi BAU.

Strategi yang perlu dipersiapkan adalah bagaimana mengoptimalkan berbagai sumber-sumber pendanaan perubahan iklim yang potensial bagi kepentingan nasional, serta sesuai dengan prinsip-prinsip prioritas strategi pembangunan dan penanganan perubahan iklim di Indonesia. Perlu dipertimbangkan bahwa apakah dana tersebut harus berbentuk hibah, atau pinjaman; bagaimana dengan dana investasi dari swasta atau hasil yang diperoleh dari mekanisme pasar yang akan digunakan dan didistribusikan langsung (*project base*). Perlunya kepastian bahwa penggunaan dana telah menurunkan emisi (*Measurable, Reportable and Verifiable*); dan lembaga apa dan bagaimana dana itu disalurkan hingga sampai ke level terbawah (*benefit distribution mechanism*), sehingga program dan manfaat yang dirasakan dapat sustainable.

Dana perubahan iklim internasional akan mengalir “hanya jika” negara siap menerimanya, baik institusi, *governance*, program yang *link* dengan sasaran, kriteria serta persyaratan dana yang *match* dengan kebutuhan. Kajian ini akan berusaha melihat program (terutama untuk mitigasi) dan sektor mana yang bisa ‘*link*’ dan ‘*match*’ dengan pendanaan iklim dan memiliki target penurunan emisi. Untuk itu kajian ini akan memetakan: 1) Sumber pendanaan apa saja yang tersedia, 2) Perbedaan antara dana untuk program perubahan iklim dan program pembangunan, 3) Rencana aksi yang bisa bersinergi dengan pendanaan yang tersedia, terutama dalam pemanfaatan dana yang berasal dari swasta dan pasar, 4) Mengidentifikasi gaps dan studi kasus CDM serta membuat strategi *link and match*, dan 5) Memberikan rekomendasi kebijakan.

Ruang lingkup kajian inidifokuskan pada programmitigasi terutama yang terkait Rencana Aksi Nasional Penurunan Gas Rumah Kaca (RAN GRK) yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 61/ 2011, dan program adaptasi secara umum serta strategi dan mekanisme pemanfaatannya yang akan disusun dan akan dilaksanakan di Indonesia. Dalam kajian ini juga akan mengambil studi kasus tentang CDM (*Clean Development Mechanism*) terutama untuk memahami bagaimana penerapan dalam pengembangan program program mitigasi ke depan yang masih perlu dikembangkan.

Secara umum kerangka pemikiran kajian pendanaan iklim ini secara umum ditunjukkan pada Gambar 1. Laporan ini mengkaji mekanisme pendanaan pembangunan dan alurnya saat ini dan menguji kecocokannya dengan pengelolaan dana perubahan iklim, menghitung dan memproyeksikan kebutuhan pendanaan untuk mitigasi dan adaptasi per sektor di Indonesia. Untuk itu diperlukan penyesuaian baik dalam hal kebijakan dan kelembagaan yang akan mengelola dana dan program, membuat skema pendanaan iklim terkait dengan sumber dana, program dan MRV; memperbaiki koordinasi dan alur distribusi manfaat; menyesuaikan pendanaan dengan aksi mitigasi; memperbaiki pelaporan dan verifikasi dana, dan program yang dilakukan dapat menurunkan tingkat emisi dan menjadi bagian program pembangunan “*low carbon*” atau “*green development*”. Untuk melakukan hal tersebut maka diagram di bawah ini digunakan sebagai kerangka berpikir untuk menjawab hal-hal tersebut diatas.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, sumber pendanaan perubahan iklim akan diidentifikasi dan dipetakan, kemudian dilihat apakah sasaran dan kriteria dari dana tersebut sudah “*link*” dengan program perubahan iklim di Indonesia dan “*match*” dalam mekanisme dan besaran kebutuhan untuk mendanai program. Jika tidak terdapat “*link and match*”, maka diidentifikasi dan dianalisa, serta apa yang harus dilakukan. Jika dana *matching*, maka dianalisa bagaimana agar dana tersebut dapat diterima segera, siapa yang menerima dan bagaimana pengelolaannya. Selain itu, perlu diidentifikasi lembaga atau siapa yang akan mengambil keputusan dalam pencairan dana dan bagaimana pertanggungjawabannya dalam memverifikasi pengurangan emisinya (*performance based finance*). Hal-hal tersebut menjadi sasaran temuan yang harus digali dan di atasi sehingga dapat disusun rekomendasi yang akan menjembatani antara dana yang tersedia dengan program di Indonesia yang diprioritaskan serta yang membutuhkan pendanaan dan dapat dipertanggung-jawabkan akuntabilitasnya melalui MRV.

---

2 Berdasarkan data dalam *Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR)*

## Kerangka Pemikiran Identifikasi Pendanaan Perubahan Iklim Internasional: Strategi dan Mekanisme Pemanfaatannya Bagi Indonesia



**Gambar 1. Kerangka Pemikiran**

Namun, untuk mengakses berbagai sumber pendanaan tersebut, pemerintah saat ini menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan yang perlu segera diselesaikan, baik tantang dan permasalahan yang datang dari dalam manajemen pemerintahan maupun kebijakan dan aturan yang telah ditetapkan secara nasional dan internasional untuk mengakses sumber-sumber pendanaan. Walaupun pemerintah telah berupaya merumuskan dan menerapkan beberapa kebijakan terkait dengan perubahan iklim dan sumber pendanaannya, hingga saat ini masih terdapat “celah-celah” kebijakan atau “kesenjangan” antara kebijakan pemerintah dengan aturan main pendanaan baik yang diterapkan secara nasional maupun internasional tersebut.

Kesenjangan yang masih ditemui antara kebutuhan program dan pendanaan program perubahan iklim di Indonesia sebagai berikut:

### a. Gap Kebutuhan dan Ketersediaan Dana dan Sumber Pendanaan

Gap antara jumlah kebutuhan pendanaan program dan ketersediaannya. Berdasarkan kompilasi laporan yang dihimpun sebagai *Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR)*, Indonesia membutuhkan pendanaan sebesar US\$ 68,6 milyar hingga tahun 2020. Pemerintah Indonesia telah menganggarkan dana untuk perubahan iklim tahun 2009 sebesar 1,7 triliun rupiah, dan dalam RPJM 2010-2014 sekitar 37,9 triliun rupiah. Anggaran ini tentunya belum dapat memenuhi nilai dana yang dibutuhkan. Ini merupakan gap pertama yang harus disiasati untuk menutupnya. Diperlukan dukungan keterlibatan dana publik internasional dan dunia usaha melalui pasar karbon untuk menutup gap kebutuhan tersebut.

### b. Gap Kesiapan Kelembagaan

Gap kedua terkait dengan kompetensi kelembagaan dan kesiapan institusi yang diakui kewenangannya secara nasional maupun internasional untuk memproses penyaluran pendanaan iklim. Lemahnya strategi dan perencanaan dan koordinasi kelembagaan secara optimal dan terintegrasi mempersulit Indonesia untuk memanfaatkan setiap peluang pendanaan iklim internasional terutama yang berasal dari *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. Setelah COP 13 di Bali tahun 2007, kompleksitas pola kelembagaan yang mengelola isu perubahan iklim di tingkat nasional makin meningkat mengingat munculnya beberapa institusi ad-hoc seperti Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) dan UKP4. Di sisi lainnya, kelembagaan pemerintah di tingkat kementerian masih terus menjalankan fungsi regularnya termasuk menyusun berbagai kebijakan, rencana dan program pembangunan yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan perubahan iklim. Dengan diterbitkannya berbagai dokumen perubahan iklim oleh berbagai lembaga pemerintah seperti dalam contoh penyampaian status emisi Gas Rumah Kaca Nasional antara DNPI dengan Kementerian Lingkungan Hidup, mengakibatkan timbulnya kerancuan dari komunitas internasional akan kewenangan dan kompetensi lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Contoh kasus ini menunjukkan bahwa Indonesia perlu menyiapkan kelembagaannya secara mantap dalam mengelola isu perubahan iklim mengingat mekanisme pendanaan iklim membutuhkan *fiduciary system* yang akuntabel dan dikelola oleh sistem kelembagaan yang bertanggungjawab.

### c. Gap Governance (Tata Kelola)

Gap ke tiga terkait dengan kesenjangan antara peraturan, manajemen kelembagaan, serta *instrument* operasional pelaksanaan kegiatan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim yang ada di Indonesia dengan tata kelola pendanaan iklim yang ditetapkan di tingkat internasional (UNFCCC atau pasar karbon internasional). Dalam pendanaan iklim, prasyarat utama agar dana dapat dicairkan adalah hanya jika negara yang bersangkutan memiliki *readiness* (kesiapan) dalam tata kelola pendanaan iklim tersebut. Kesenjangan dalam hal tata kelola pendanaan iklim di Indonesia dengan yang ditetapkan di tingkat internasional berimplikasi pada sikap *‘wait and see’* dari lembaga multilateral, negara bilateral dan pelaku pasar karbon untuk memberikan pendanaan atau melakukan investasi pada upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim hingga kesenjangan tersebut dapat diselesaikan. Tata kelola yang memenuhi prasyarat *Measurable, Reportable and Verifiable (MRV)* merupakan tantangan utama dalam pendanaan iklim yang harus dihadapi pemerintah Indonesia agar dapat mengakses sumber pendanaan sebesar-besarnya.

### d. Gap Kebijakan Fiskal/non-Fiskal

Terkait dengan Gap pertama di atas, Gap keempat berhubungan dengan rendahnya dukungan langsung pemerintah dalam bentuk kebijakan fiskal seperti insentif dan subsidi bagi para pelaku dunia usaha atau industri yang akan atau telah berupaya untuk menurunkan emisinya. Hal ini berdampak pada rendahnya keterlibatan swasta dalam investasi proyek rendah karbon dan pembangunan bersih sehingga upaya pemenuhan kebutuhan pendanaan dan beban pemerintah menjadi lebih berat.

## 2. TUJUAN

Tujuan kajian ini adalah 1) melakukan identifikasi peluang dalam memanfaatkan sumber pendanaan iklim; 2) melakukan analisis perbedaan antara dana untuk program perubahan iklim dan program pembangunan; 3) analisis antara program penanganan perubahan iklim dengan pendanaan yang tersedia; 4) melakukan identifikasi permasalahan dalam pemanfaatan dan mekanisme pendanaan CDM.

## 3. METODOLOGI

Terbatasnya sumber informasi dan aktifitas yang telah dilakukan Indonesia, membuat sulit untuk memetakan ruang lingkup dan pemetaan masalah. Namun demikian kajian ini berusaha memotret situasi saat ini dengan metodologi sebagai berikut:

- a. Desk study yaitu mengumpulkan data ataupun informasi awal yang berkaitan dengan isu-isu mekanisme pendanaan global untuk menyusun kerangka konseptual (desain metodologi serta referensi) pada saat penyusunan kajian. Adapun referensi yang digunakan bersumber dari laporan-laporan dari UNFCCC, World Bank, ADB, RAN-GRK, laporan OECD, UN, serta hasil riset terkait lainnya.
- b. Wawancara dengan berbagai narasumber baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun narasumber yang terlibat dalam kajian ini adalah pihak-pihak yang terkait dengan negosiasi, pembuatan kebijakan dan peraturan, perencana dan program, inisiator proyek serta lembaga pendanaan (donor).
- c. Data analisis sebagai proses mengatur urutan data dan mekanisme pendanaan yang ada dan permasalahan yang dihadapi pemerintah dalam memanfaatkan sumber dana yang bertujuan bersifat analisis gap, serta mensisteskannya ke dalam suatu pola sehingga dapat memberikan dukungan substansi isu-isu perubahan iklim terkait pendanaan internasional dan posisi Indonesia dalam memanfaatkan pendanaan yang tersedia.
- d. Kunjungan lapangan yang melibatkan stakeholder dalam satu program/proyek dan mengurai kompleksitas isu, fakta, dan informasi lapangan untuk merancang mekanisme pendanaan dari sumber donor sampai ke mekanisme distribusi pembagian manfaat.
- e. Diskusi bersama Tim Penyusun Rencana Kebijakan (TPRK) untuk merumuskan kebijakan utama, Focus Group Discussion (FGD) I<sup>3</sup> dan FGD II<sup>4</sup> mengundang narasumber untuk penyempurnaan data informasi dan berbagai masukan untuk perumusan kebijakan dalam kajian identifikasi pendanaan perubahan iklim internasional dan strategi mekanisme pemanfaatannya bagi Indonesia. Selain itu, juga dilakukan konsinyering dan seminar<sup>5</sup> tentang temuan dari kajian pendanaan perubahan iklim dengan mengundang berbagai pihak, seperti pembahas dan yang mewakili berbagai sektor (pemerintah, swasta, organisasi kemasyarakatan) yang terlibat dalam negosiasi mekanisme pendanaan internasional (Durban, COP-17). Seminar dilakukan terutama untuk melaporkan temuan hasil kajian.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Berdasarkan analisis, terdapat beberapa kesenjangan (*gap*) yang ada antara kebutuhan pendanaan untuk pelaksanaan program mitigasi dan adaptasi perubahan iklim dengan sumber-sumber pendanaannya. Masing-masing kesenjangan tersebut, meliputi rincian isu, fakta serta usulan langkah-langkah bagi pemerintah untuk menutup kesenjangan (*Gap Closing*) yang ada dan sekaligus mengkaitkan (*linkage*) antara program dengan pendanaan yang tersedia (*matching*) dapat dijelaskan sebagai berikut.

### 4.1 PELUANG DALAM MEMANFAATKAN SUMBER PENDANAAN IKLIM

Sumber pendanaan perubahan iklim saat ini semakin kompleks, yang ditandai dengan semakin meningkatnya keragaman sumber pendanaan, persyaratan dan mekanisme pengaksesannya. Di satu sisi kondisi tersebut juga membawa peluang-peluang baru bagi Indonesia dalam pendanaan perubahan iklim. Namun di lain pihak, Indonesia harus selalu siap dengan berbagai persyaratan dan ketentuannya bahkan bisa ikut berperan dalam menentukan persyaratan dan kemudahan untuk pemanfaatannya, sehingga Indonesia dapat mengakses serta memanfaatkan potensi dan peluang tersebut bagi kepentingan nasional maupun global.

Berdasarkan informasi yang dikeluarkan dari salah satu jejaring UNFCCC, pendanaan untuk program perubahan iklim, secara garis besar ditunjukkan pada Gambar 2. Pendanaan iklim yang bersumber dari luar negeri berasal dari *Fast Start Finance*, bantuan bilateral dan multilateral, dan investasi sektor swasta, serta dana di bawah UNFCCC. Untuk pendanaan iklim dari dalam negeri bersumber dari pemerintah (APBN) dan sektor swasta. Untuk ke depan, akan ada peluang baru sumber pendanaan antara lain dari *Green Climate Fund* (GCF).

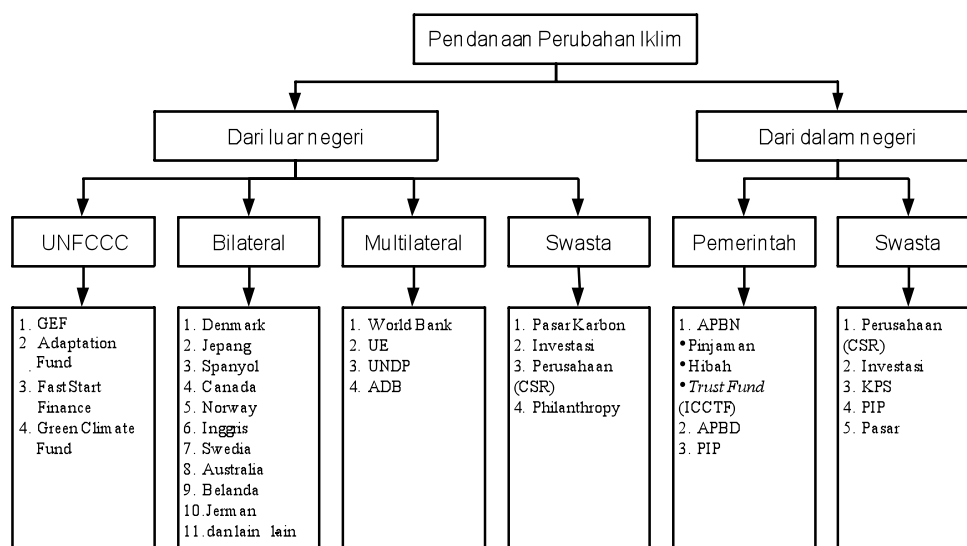
---

3 FGD I dilaksanakan pada 27 Juli 2011 di Bappenas dengan narasumber dari instansi Koordinator Divisi Mekanisme Perdagangan Karbon, Dewan Nasional Perubahan Iklim, Direktur Pembangunan Penyehatan Lingkungan Permukiman (PPLP) Kementerian Pekerjaan Umum, *Chairman Indonesian National Committee – WEC*, dan *German Development Cooperation Expert on Climate Change*

4 FGD II dilaksanakan pada 14 September 2011 di Bappenas dengan narasumber dari instansi PIP (Pusat Investasi Pemerintah), UNDP, *Asean Foundation*, Dompot Duafa, Kemitraan, World Bank, Kementerian Lingkungan Hidup, Bank Indonesia, dan Bank Mandiri. Dalam FGD tersebut Bapak Wamen PPN juga menyampaikan materi mengenai Keterkaitan Official Development Assistance (ODA) dengan Pendanaan Iklim dan pengelolaan Trust Fund di Indonesia (Dalam kaitannya dengan Tantangan dan Peluang Indonesia *Climate Change Trust Fund* (ICCTF)).

5 Seminar akhir dilaksanakan pada 21 November 2011, dihadiri oleh Ibu Menteri PPN/Ketua Bappenas dan Ketua Harian DNPI sebagai Keynote Speech





**Gambar 2. Pendanaan perubahan iklim yang secara umum digolongkan dari luar dan dalam negeri**

Berdasarkan pembahasan diatas, maka perkiraan potensi pendanaan perubahan iklim bagi Indonesia dan yang dapat diperoleh Indonesia antara lain dapat dirangkumkan dari berbagai sumber yang ada sebagaimana dilihat pada Tabel 1. Dana tersebut di atas akan dapat direalisasikan hanya jika ada kebijakan yang jelas yang mendukung upaya – upaya untuk mengundang investor maupun kesiapan programnya antara lain pemberian insentif fiskal, pengalokasian ke sektor – sektor strategis, mendata peluang, sistem pelaporan (MRV), membuat peta investasi dan penyediaan payung hukum.

**Tabel 1. Jumlah Potensi Pendanaan dari Dalam dan Luar Negeri**

Sumber Pendanaan	Potensi Jumlah Pendanaan	Keterangan
UNFCCC	US\$ 78.756 juta + EUR 324.18 juta + AUD 42 juta (FSF) + US\$ 123,448,013 (GEF)	GEF, Adaptation Fund, FFS, GCF
Multilateral	US\$ 200 juta*	World Bank, UE, UNDP, ADB
Bilateral	US\$ 4.4 milyar	Demark, Jepang, Spanyol, Canada, Norway, Inggris, Swedia, Australia, Belanda, Jerman, dll
Swasta	US\$ 5 milyar*	Perusahaan, Investasi, KPS, PIP
Pasar	US\$ 2 milyar*	
APBN	1.7 triliun IDR	
APBD	US\$ 200 juta*	
Total	US\$ 6 milyar*	

\*Perkiraan berdasarkan data dari berbagai sumber (Data UNFCCC, GEF, CIF World Bank, dan sumber lainnya)

#### 4.2 PERBEDAAN ANTARA DANA UNTUK PROGRAM PERUBAHAN IKLIM DAN PROGRAM PEMBANGUNAN

Pendanaan iklim tidak sama dengan pendanaan yang melalui program ODA (*Official Development Assistance*). Kajian ini menjelaskan perbedaan perspektif dana ODA dan dana perubahan iklim, baik dari segi sumber dana, tujuan maupun mekanisme serta output yang diharapkan, dengan menggunakan pendekatan asumsi-asumsi sebagaimana pada Tabel 2.

Oleh karena itu pengelolaan pendanaan iklim tidak bisa disamakan dengan pengelolaan pendanaan yang umum secara BAU yang dipergunakan untuk program ODA. Jika kedua hal diatas diperlakukan sama, maka dapat terjadi tumpang tindih penggunaan dana untuk tujuan yang mungkin berbeda (pembangunan secara BAU misalnya dari aspek ekonomi saja vs lingkungan misalnya dalam sasaran penurunan emisi GRK), dan dapat melemahkan posisi Indonesia dalam melaksanakan negosiasi pendanaan iklim, ataupun berisiko tidak dapat dibayarkannya komitmen dana iklim tersebut akibat *daripformance* yang dicapai pada saat dilaksanakan MRV tidak terdapat cacat. Hal-hal tersebut juga dapat menimbulkan risiko-risiko pasar, legal, kredit, reputasi, dan lain-lain.

Tabel 2: Hipotesis kajian

	ODA	PERUBAHAN IKLIM
Sumber dana	Publik	Publik, Swasta, Pasar
Siklus pendanaan	<i>Short-term</i>	<i>Long-term</i>
Output	Pembangunan	Penurunan emisi
<i>Performance</i>	Output Fisik, Kapasitas ( <i>ex-ante</i> )	MRV ( <i>ex-post</i> )
Mekanisme	Hibah, Pinjaman	Hibah, pinjaman, investasi, pasar, hybrid
Aturan	<i>On budget on treasury</i>	<i>On budget off treasury</i>
Audit	Domestik/pemerintah	Independen/asing
Distribusi manfaat	Pelayanan publik	Kompensasi

Di samping itu, jika Indonesia tidak menyiapkan strategi yang bisa membedakan pendanaan iklim tersebut, maka kondisi ini akan cenderung menguntungkan bagi negara maju saja, terutama negara maju yang dapat mengklaim bahwa telah memenuhi komitmen penyediaan 0.7% dari *Gross Domestic Product* (GDP) untuk membantu negara berkembang dan sekaligus juga mengklaim telah memenuhi penyediaan dana perubahan iklim dengan menggabungkan dana ODA, akan tetapi tidak sesuai dengan azas akuntabilitas dan transparansi yang telah diatur oleh UNFCCC. Oleh karena itu, diharapkan agar posisi Indonesia pada saat bernegosiasi tentang pendanaan iklim selain perlu menekankan azas CBDR (*Common But Differentiated Responsibilities*) bagi negara berkembang yang berbeda dengan negara maju, serta diarahkan agar sumber pendanaan yang disediakan harus merupakan *additional* dari *existing* ODA atau ODA+ (dana iklim itu di atas komitmen dana ODA). Oleh sebab itu, jika Indonesia tidak menyiapkan program yang jelas dan sesuai dengan persyaratan yang akan diusulkan untuk didanai dari dana perubahan iklim, maka Indonesia akan memiliki posisi yang lemah dalam bernegosiasi, lebih jauh lagi akan berakibat program-program perubahan iklim akan lebih banyak didikte oleh pihak partner asing (*donor driven*). Hal ini tentunya tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dalam komitmen *Bali Action Plan* terutama tentang NAMAs, juga prinsip-prinsip *Paris Declaration*, dan *Jakarta Commitment* terutama tentang *Aid Effectiveness Principle*.

#### 4.3 SINERGI ANTARA PROGRAM PENANGANAN PERUBAHAN IKLIM DENGAN PENDANAAN YANG TERSEDIA

Indonesia merupakan negara berkembang yang telah memelopori pencegahan dampak perubahan iklim global melalui penurunan emisi gas rumah kaca (GRK) secara sukarela (*voluntary*), baik dengan biaya sendiri (target penurunan 26%), ataupun dengan dukungan internasional sebesar 41% dari BAU pada tahun 2020. Di samping upaya penurunan emisi GRK, Indonesia juga harus melakukan investasi untuk adaptasi akibat dampak perubahan iklim global dan sekaligus mempertahankan target pertumbuhan ekonomi rata-rata sekitar 7% per tahun. Keseluruhan upaya ini, membutuhkan dana yang sangat besar dan perlu didukung oleh berbagai sumber pendanaan yang telah dan akan tersedia di masa yang akan datang, baik di tingkat nasional dan internasional, yang sumbernya dapat berasal dari dana publik ataupun investasi swasta.

Sampai dengan saat ini, secara umum Indonesia sudah menyiapkan program perubahan iklim, diantaranya beberapa program yang telah disiapkan oleh Bappenas dalam ICCSR, *Yellow Book*, RAN GRK dan draft NAMAs, serta *roadmap* pembangunan rendah karbon. Dari dokumen tersebut, terlihat beberapa kegiatan-kegiatan yang masih perlu diperjelas berdasarkan program pembangunan dan program perubahan iklim untuk memenuhi persyaratan yang diakui sesuai dengan standar MRV. Untuk meminimalkan hal tersebut, perlu dilakukannya sinkronisasi program, mensinergikan sumber daya, serta upaya mengatasi hambatan kebijakan, kelembagaan, dan pengetahuan teknis yang lemah sehingga dapat menghitung biaya yang harus dikeluarkan, dan proyeksi kebutuhan dana yang tidak bersifat *ad-hoc/incidental* dan *donor driven* program, melainkan *win-win solution*.

Agar setiap program perubahan iklim dapat berjalan sesuai dengan rencana dan mencapai sasaran yang telah ditetapkan, sebaiknya program-program tersebut dapat di "*link and match*" kan dengan sumber-sumber pendanaan yang ada. Dengan adanya program yang jelas, maka tumpang tindih sumber pendanaan dapat dibedakan, apakah program tersebut berdasarkan program yang termasuk ODA (khusus pembangunan), atau masuk ke dalam program perubahan iklim untuk mitigasi dan adaptasi secara jelas. Namun apabila tumpang tindih sumber-sumber dana pembangunan yang *ex-ante* dan pengurangan emisi berdasarkan *ex-post* masih terjadi, bisa mengakibatkan upaya pengurangan emisi Indonesia tidak diakui secara internasional dikarenakan tidak memenuhi MRV.

Saat ini, selain komitmen dari pendanaan dalam negeri melalui APBN ataupun APBD, pemerintah sudah dan akan menerima komitmen pendanaan iklim internasional untuk kebutuhan pembiayaan program-program perubahan iklim. Namun komitmen pendanaan iklim yang telah dimiliki pemerintah masih hanya meliputi sebagian kecil saja dari peluang yang dapat dimanfaatkan ataupun diperoleh bagi Indonesia. Untuk memaksimalkan pemanfaatan/penerimaan dan perubahan iklim tersebut, pemerintah perlu memiliki program yang juga bisa memenuhi standar *link and match* dengan kriteria sumber-sumber dan mekanisme pendanaan iklim internasional.

Berbagai mekanisme pendanaan menunjukkan bahwa selama ini perubahan iklim di Indonesia masih merupakan urusan pemerintah dan belum banyak melibatkan sektor swasta secara optimal. Untuk memenuhi target "penurunan emisi 41% dan pertumbuhan ekonomi 7%" diperlukan upaya terintegrasi antara berbagai program pembangunan nasional yang sekaligus memiliki *co-benefit* terhadap perubahan iklim global dalam periode waktu yang jelas dan dapat terukur serta memanfaatkan dukungan sumber-sumber pendanaan yang pasti.

Program-program pembangunan yang terkait dengan kegiatan mitigasi perubahan iklim perlu memiliki target dan sasaran penurunan emisi gas rumah kaca yang terukur, dapat diverifikasi dan dilaporkan (melalui mekanisme MRV), dilandaskan pada sebuah *baseline* nasional yang didukung dengan data/informasi yang akurat serta kapasitas kelembagaan yang baik. Di sisi

lainnya, kegiatan adaptasi perubahan iklim yang sumber dananya berasal dari pendanaan luar negeri harus dapat bersinergi dengan program-program reguler pembangunan nasional, dan memiliki dampak yang terukur serta memenuhi standar dan kriteria sebagaimana yang telah ditetapkan melalui berbagai kesepakatan internasional. Oleh karena itu, dalam menjalankan berbagai program pembangunan rendah karbon, termasuk kegiatan-kegiatan dalam pencapaian target RAN GRK, diperlukan pendekatan pembangunan yang tidak biasa atau perubahan paradigma dari BAU menjadi *Business Unusual* (BU).

Keseluruhan program-program mitigasi yang akan dikerjakan untuk mendapatkan dukungan internasional akan dilakukan "MRV" dan diberikan berdasarkan *performance* pencapaian target/sasaran penurunan GRK yang dihasilkan. Untuk itu diperlukan upaya sejak dari perencanaan kebijakan, desain, pelaksanaan dan pengajuan pendanaannya agar telah disiapkan sehingga dapat memenuhi persyaratan tersebut sejak awal, termasuk tata cara pelaksanaan, monitoring dan sistem pelaporannya, sehingga dapat mengoptimalkan dengan potensi/peluang pendanaan perubahan iklim yang ada/sedang dikembangkan ke depan.

#### 4.4 PERMASALAHAN DALAM PEMANFAATAN DAN MEKANISME PENDANAAN CDM

Bagaimana gap-gap diatas yang diuraikan di bab 1 harus ditutup dan juga bagaimana agar program-program perubahan iklim di Indonesia bisa *link dan match* dengan sumber pendanaan perubahan iklim internasional yang secara khusus terkait dengan studi kasus CDM. Uraian penjelasannya sebagai berikut:

- a. Kurang berhasilnya berbagai proyek CDM Indonesia disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain karena usulan program yang masih terkendala dengan berbagai kebijakan yang tidak sesuai dengan persyaratan skema CDM, contoh yang masih dijumpai yaitu masih adanya subsidi harga untuk sektor energi, pembayaran "tipping fee" untuk sektor persampahan, yang mengakibatkan penghitungan biaya dan pendapatan dari karbonnya menjadi lebih kecil, ataupun Akibatnya banyak proposal CDM Indonesia yang masih ditolak dalam proses pengajuannya di UNFCCC. Di samping itu, kendala lainnya adalah belum adanya mekanisme kerjasama pemerintah dengan swasta dalam pengembangan proyek-proyek CDM di Indonesia, sebagaimana yang telah dilakukan oleh Cina, India, Brazil dan Afrika Selatan. Hal ini mengakibatkan rendahnya minat swasta nasional dalam membuat proyek-proyek CDM, mengingat tingginya resiko yang harus dihadapi serta masih lemahnya jaminan pemerintah untuk kondisi bisnis karbon yang kondusif. Selain itu, Indonesia masih terkendala dengan kurang pahamiannya dan rendahnya tingkat keterampilan dalam menyusun *Project Design Document* (PDD), penggunaan metodologi yang kurang tepat, "*transaction cost*" yang masih cukup tinggi, termasuk mahalnya biaya konsultan untuk menyiapkan PDD. Keseluruhan hal tersebut mengakibatkan rendahnya jumlah proposal Indonesia yang dihasilkan apalagi bisa sampai ke Executive Board di UNFCCC.
- b. Dengan melihat kasus perkembangan CDM di Indonesia dan perbandingannya dengan dengan beberapa negara lain, maka potensi investasi swasta lain yang masih dapat dikembangkan adalah melalui perdagangan karbon di pasar karbon. Berdasarkan pengalaman negara lain, penggunaan pasar untuk pengembangan program perubahan iklim bisa dilakukan dengan berbagai cara. Selain metoda *swap*<sup>6</sup>, *offset*<sup>7</sup>, *over the counter*, perdagangan karbon juga dapat dilakukan melalui transaksi di bursa seperti yang dilakukan bursa saham di Brazil dan bursa komoditi di New York, USA. Belajar dari mekanisme pendanaan yang sudah diterapkan di berbagai negara tersebut, (yang saat ini belum bisa dilakukan di Indonesia), maka Indonesia perlu segera membuat aturan, kebijakan, dan lembaga yang sesuai, agar potensi pendanaan iklim dari berbagai mekanisme yang tersedia dapat dioptimalkan sebaik mungkin.
- c. Kesiapan Indonesia untuk memanfaatkan dana perubahan iklim tergantung pada aturan investasi dan kebijakan fiskal, serta kesiapan infrastruktur keuangan dan pasar. Belum diterimanya karbon sebagai aset, dan *Certified Emission Reduction* (CER) sebagai komoditi/sekuritas, menyebabkan lembaga-lembaga "inter-mediary" seperti perbankan masih enggan untuk memberikan pinjaman untuk pengembangan pasca proyek CDM.
- d. Untuk mendapatkan dana perubahan iklim internasional, diperlukan perubahan dan kesiapan kelembagaan, keterbukaan, penerapan *good governance* untuk menghindari praktek korupsi, serta penyelenggaraan kegiatan yang bersifat "Business Unusual" melalui berbagai terobosan kreatif. Praktek "*Business as Usual*" bukan saja akan menghalangi Indonesia mendapatkan dana perubahan iklim internasional, tetapi juga meningkatkan persaingan dalam mendapatkan pendanaan perubahan iklim tersebut. Sebagai negara yang cukup aktif dalam forum internasional dalam membahas perubahan iklim, dan pada saat ini "*leading*" dalam implementasi *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD), maka sudah sewajarnya Indonesia harus lebih aktif lagi dalam memperjuangkan kepentingan nasional, termasuk mempersiapkan mekanisme distribusi pemanfaatan dana-dana tersebut.
- e. Berbagai cara harus didorong untuk mengaktifkan sektor swasta. Peluang pendanaan internasional seperti *Green Climate Fund* (GCF) diperkirakan memiliki komponen dana swasta yang sangat besar (86%) dari total dana, sehingga kesiapan sektor swasta nasional akan sangat menentukan pemanfaatan peluang - peluang tersebut. Berbagai program bisa dilakukan bersama dengan pemerintah (melalui Skema Kerjasama Pemerintah Swasta), atau pemerintah dapat membuat perusahaan modal ventura (VC) yang bisa diakses oleh swasta guna membagi resiko di awal investasi. Salah satu alternatif yang perlu dipertimbangkan diantaranya adalah didirikannya anak usaha oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) serta dibentuk mekanisme pendanaan sesuai dengan *international best practices* (Fund) yang fokus pada investasi ramah lingkungan dan dapat berfungsi sebagai katalis (*angel investor*) khusus proyek-proyek yang sampai saat ini masih dianggap belum *bankable* dan *feasible* oleh lembaga keuangan pada umumnya. Saat ini PIP sedang dalam upaya proses pembentukan *Fund* serta pendirian dan penyiapan legal hukum anak usaha tersebut. Secara paralel dengan proses pendirian tersebut, PIP akan

6 Adalah berupa pengalihan utang Indonesia menjadi kegiatan konservasi hutan dengan melibatkan masyarakat lokal dan nasional.

7 Adalah sebuah instrumen yang bisa mengurangi emisi gas rumah kaca yang dihasilkan oleh suatu proyek, seperti instalasi tenaga solar, yang digunakan untuk mencegah timbulnya emisi gas dari sumber yang lain. Carbon offset diukur dalam metrik tons atas kapasitas CO2 atau gas lain sejenisnya.

langsung menyalurkan dana untuk proyek-proyek energi terbarukan dan konservasi energi yang telah siap untuk didanai (*project pipeline* PIP). Swasta Indonesia perlu didorong dan diberikan insentif jika mengembangkan usaha yang rendah karbon (*green business*), dimudahkan akses pendanaan, diberikan insentif pajak, dan bersaing dalam hal tarif. Peluang pasar untuk Indonesia cukup signifikan, baik untuk CDM maupun REDD. Selain pasar wajib, terbuka peluang untuk memanfaatkan pasar *voluntary*, sambil menunggu kepastian apakah akan ada komitmen baru (*Kyoto protocol* jilid 2). Kepastian ini akan mengarah kepada apakah pasar karbon internasional akan terus berlanjut, atau perdagangan hanya bersifat regional dan bilateral. Apapun yang akan dihasilkan, Indonesia tetap memiliki akses ke pasar internasional, regional dan bilateral, karena berbagai pembahasan saat ini sudah mulai ditawarkan baik dalam konteks *Partnership for Market Readiness* (PMR) dengan *World Bank* dan *Bilateral Offset Carbon Mechanism* (BOCM) dengan Jepang.

- f. Terkait dengan isu “governance”, Indonesia harus serius mengatasi hal ini karena pendanaan perubahan iklim bersifat *performance based*, sehingga jika *governancenya* tidak baik, ada kemungkinan dana tersebut tidak dibayarkan. Di samping itu, perlu ditetapkan siapa yang berhak mendapatkan manfaat (berdasarkan peraturan dan “*carbon right*”).
- g. Program perubahan iklim jika dilakukan dengan baik, juga dapat membantu target pengurangan kemiskinan. Tetapi jika program perubahan iklim tersebut dilakukan tanpa perencanaan maka akan dapat mengakibatkan terhambatnya pembangunan itu sendiri, terutama dalam kegiatan adaptasi. Indonesia harus memanfaatkan dana tersebut dengan melakukan internalisasi ke dalam program-program pembangunan dalam upaya untuk mengentaskan kemiskinan, membuka peluang ekonomi di daerah terpencil (misalnya dalam penyiapan program geothermal, karbon hutan), dan program untuk ikut menyelamatkan lingkungan, yang sekaligus juga berkontribusi secara internasional dalam mitigasi pencegahan penangan global atau menstabilkan suhu di bumi.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan inisiatif Indonesia dalam mengurangi emisi sebesar 26% dan 41% dengan bantuan internasional dari BAU pada tahun 2020, menjadi salah satu tonggak yang penting untuk disiapkan adalah penyiapan program yang benar benar dapat diukur manfaat penurunannya, yang sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang mendukung kesejahteraan masyarakat. Guna mendukung hal tersebut, diperlukan kajian tentang apa saja persyaratan yang diperlukan dalam penyiapan program yang sesuai dengan persyaratan pendanaan iklim di satu sisi serta pemahaman tentang apa dan bagaimana sumber dan mekanisme pendanaan internasional yang dapat dimanfaatkan bagi Indonesia. Gambaran tersebut penting agar lebih menyambungkan antara program dan pendanaannya serta memberikan fokus perhatian yang lebih komprehensif bagi para pengambil keputusan dan perencana baik di pemerintah maupun sektor swasta, serta lebih mensinergikan upaya pembangunan dan penanganan perubahan iklim di tingkat nasional dan global ke depan.

Berdasarkan hasil analisis pada bab 4, dapat disimpulkan bahwa terdapat dua tahapan yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengantisipasi berbagai peluang sumber pendanaan yang tersedia, yaitu:

- Tahap persiapan

Dalam tahap ini, Pemerintah Indonesia perlu mengoptimalkan pendanaan dalam negeri (APBN/APBD) dengan memanfaatkan teknologi yang tersedia dan tata kelola yang dapat memberikan manfaat sekaligus terhadap penurunan emisi GRK (*co-benefit* program/kegiatan pembangunan). Hal ini dapat dilakukan beriringan dengan target penurunan emisi 26% secara sukarela yang telah dicanangkan Presiden Republik Indonesia. Secara paralel, Pemerintah perlu membangun jejaring dan kerjasama dengan sumber pendanaan bilateral maupun multilateral untuk menjajaki kemungkinan dan peluang yang disediakan dari berbagai sumber pendanaan internasional. Sebagai catatan, sejak *Conference of Parties* (COP) ke 13 UNFCCC di Bali tahun 2007, pemerintah telah melakukan berbagai upaya, diantaranya penyiapan berbagai dokumen perencanaan pembangunan yang diintegrasikan dengan upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Selain itu juga dilakukan kerjasama luar negeri yang bertujuan untuk membantu penyiapan berbagai K/L dan pemerintah daerah dalam melaksanakan upaya pembangunan rendah karbon di masa yang akan datang.

- Tahap transisi

Dalam tahap ini, Pemerintah harus dapat mengembangkan peluang-peluang baru mitigasi perubahan iklim dengan memanfaatkan sistem pendanaan yang berasal dari domestik maupun yang berasal dari dukungan internasional, melalui pendanaan publik, kerjasama pemerintah swasta atau dengan mekanisme pasar internasional. Kesiapan dalam menjalankan MRV menjadi syarat mutlak. Dalam tahapan ini, diperlukan *benchmarking* terhadap program-program yang dapat memberikan kontribusi pada peningkatan kapasitas mitigasi (SDM, teknologi, *networking*, kelembagaan) sehingga dapat di *scale-up* ke dalam skala yang lebih besar terutama untuk mengejar target penurunan emisi hingga atau diatas 41% dari BAU pada tahun 2020 serta sejalan dengan target pembangunan.

### 5.2 REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk membantu pemerintah dalam mengakses dan memanfaatkan dana perubahan iklim internasional secara maksimal, baik dana publik maupun swasta seperti ditunjukkan pada Tabel 3, diperlukan rekomendasi untuk membuat atau mengubah berbagai kebijakan yang ada. Respon terhadap rekomendasi tersebut adalah untuk memastikan bahwa Indonesia bukan saja aktif dalam melakukan negosiasi perubahan iklim internasional, tetapi juga berkontribusi aktif dalam melaksanakan penurunan emisi GRK. Dengan demikian diharapkan dapat mengubah anggapan yang salah, bahwa ‘Indonesia dianggap sebagai negara *emitter* ketiga terbesar’ menjadi ‘negara penurun emisi’. Sektor utama yang dibenahi terutama adalah sektor kehutanan. Kebijakan moratorium perlu dilanjutkan dengan berbagai alternatif kebijakan. Salah satu contoh adalah keharusan usaha perkebunan sawit agar meningkatkan produktivitas per hektar yang bisa setingkat Malaysia, tanpa membuka lahan

baru atau hanya memanfaatkan lahan terlantar. Bagi sektor energi dan transportasi serta perkotaan (sampah dan urbanisasi), perlu dilakukan apa yang sudah disusun dalam Rencana Aksi Nasional Gas Rumah Kaca (RAN GRK) dan diterjemahkan dalam Rencana Aksi Daerah (RAD). Dengan rencana aksi ini diharapkan dapat 'mengarahkan' dana iklim internasional agar lebih tepat sasaran, serta tidak bersifat "donor driven". Bila keseluruhan rekomendasi ini dapat dilaksanakan, diharapkan Indonesia dapat membuktikan diri bahwa Indonesia dapat melakukan pembangunan tanpa merusak lingkungan dan khususnya dalam upaya mendukung solusi bagi stabilisasi iklim global.

**Tabel 3. Rekomendasi Kebijakan**

No	Isu Utama	Kebijakan yang ada saat ini	Kebijakan yang diusulkan	Instansi Terkait
1.	Di Indonesia, jasa lingkungan belum dipandang sebagai aset, sehingga kepemilikannya tidak diatur dan untuk menjaganya pun belum dianggarkan sehingga sampai saat ini menjadi aset yang tersia-sia, dan baru menyadari kalau itu punya nilai setelah pihak asing datang dan memperebutkannya.	Belum adanya regulasi tentang intangibel aset, sehingga tidak ada mekanisme <i>registry</i> , audit, dan pasar, dan menjadikan jasa lingkungan untuk ditetapkan sebagai komoditi yang bisa diperdagangkan.	Diperlukan kebijakan untuk menjadikan jasa lingkungan sebagai aset, dengan mengacu kepada peraturan yang sudah ada, seperti aset "frekuensi radio atau orbit satelit".	Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator bidang Perekonomian, Kementerian Perdagangan, BKPM, K/L Teknis lain
2.	Pemerintah perlu bertindak sebagai investor di awal ( <i>angel investor</i> ), karena risiko investasi terlalu besar bagi swasta jika mulai dari awal. Perlu payung hukum tersendiri yang berbeda dengan investasi langsung/portfolio.	Belum adanya regulasi yang mengatur formula investasi bersama dengan membagi penyertaan, risiko, dan hasil	Diperlukan mekanisme insentif (kebijakan fiskal) yang diberikan untuk mendorong swasta untuk lebih berperan aktif. Perlu dibuat PIN (project identification) sehingga memudahkan bagi pihak swasta untuk masuk berpartisipasi..	Kementerian Koordinator bidang Perekonomian, BKPM, Bappenas dan kementerian keuangan
3.	Membangun pasar karbon yang mengatur produk, pembeli, penjual, harga, dan kesepakatan/standar. Jika tidak ada aturan yang mewajibkan perusahaan emiter di dalam negeri melakukan <i>offset</i> /memberi kompensasi, maka tidak akan ada demand, dan pasar tidak berkembang hanya dengan supply saja, sehingga pasar karbon domestik tidak akan berkembang.	Belum adanya regulasi.	<i>Carbon tax</i> atau sejenisnya.	Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kemenkuham, Bappenas
4.	Ketidakjelasan institusi yang berwenang dan mempunyai tupoksi yang jelas terkait perubahan iklim. Tanpa adanya lembaga yang jelas, akan sukar melakukan <i>registry</i> (menghindari <i>double sale</i> ), standarisasi, dan <i>authorisasi</i> .	Tidak ada lembaga dan Standar Operasional Prosedur (SOP) serta wewenang yang jelas.	Pembentukan institusi masih tahap awal baru di bidang (REDD), dan belum ada di sektor lain.	Bappenas, Kementerian Keuangan, DNPI, Kemenko Perekonomian, Kementerian Lingkungan Hidup, K/L lain
5.	Mekanisme pendanaan masih bersifat konvensional ( <i>Business as usual</i> ), yang menyamakan pendanaan perubahan iklim dengan pendanaan ODA. Mekanisme pendukung seperti <i>trust fund</i> dan mekanisme distribusi belum mempunyai payung hukum.	Belum adanya peraturan perundang-undangan (payung hukum) yang mengatur tentang <i>trust fund</i> yang bersifat <i>on budget off treasury</i> . Dengan mekanisme <i>trust fund</i> akan berlaku dengan jangka waktu puluhan tahun, berbeda dengan <i>yearly/ mid-term approach</i> .	Perlu dipikirkan <i>trust fund</i> yang dapat mengakomodasi dana swasta, karena dana publik sudah sangat terbatas.	Bappenas (IC-CTF), Kementerian Keuangan, Kemenkuham, Kemenko Perekonomian

<p>6. Indonesia merupakan Negara <i>non-Annex</i>, sehingga tidak ada kewajiban untuk menurunkan emisi. Dalam hal ini komitmen unilateral bisa membuat Indonesia <i>leading</i> dalam negosiasi</p>	<p>Apabila Indonesia berhasil menurunkan emisi sesuai target, maka dapat melakukan <i>credited Nationally Appropriate Mitigation Actions</i> (NAMAs) sehingga dapat menjual kredit karbon. Diluar mekanisme pasar sekarang.</p>	<p>Melakukan inventarisasi peta proyek sehingga bisa mengidentifikasi kredit yang dihasilkan dari NAMAs.</p>	<p>Kementerian Kesejahteraan Rakyat, Kemenko Perekonomian, Bappenas, KLH</p>
---	---	--	--

## DAFTAR ISI

Adapted from A. Atteridge and others, *Bilateral Finance Institutions and Climate Change: A mapping of Climate Portfolios* (Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2009).

Banks Warm to the Climate Issue”, *Environmental Finance*, November 2007

Carbon pricing- The role of a carbon price as a climate change policy instrument, *wbcsd energy and climate*.

CEO Briefing: Adaptation and Vulnerability to Climate Change: The Role of Finance Sector, *UNEPFI*, 2006.

Cities and Carbon Market Finance: Taking Stock of Cities’ Experience with Clean Development Mechanism (CDM) and Joint Implementation (JI), 2010.

Climate Change: Impacts, Vulnerabilities Climate Change And And Adaptation In Developing Countries, *UNFCCC*

Climate Finance in the Urban Context –Development, Climate, and Finance, November 2010 Issues Brief #4, *The World Bank*

Draf awal penyusunan National Appropriate Mitigations Actions (NAMAs).

Executive Board Annual Report 2011, *Clean Development Mechanism, UNFCCC*, October 2011.

*ICCTF*, 2009

Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR), Desember 2009.

Monitoring Climate Finance and ODA, 2010.

National Development Planning Response to Climate Change (July, 2008)

National Development Planning: Indonesia Responses to Climate Change, *Bappenas*, 2008.

Perpres 61/2011 tentang RAN GRK (Rencana Aksi Nasional – Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca), Oktober 2011

Perpres No.61 Tahun 2011

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2010; RKP 2011; dan Rancangan RKP Tahun 2012, (RKP 2012, Buku II Prioritas Pembangunan Bidang : Matriks Target Kinerja dan Alokasi Pendanaan Pembangunan);

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) Tahun 2010-2014 (BAB I: Tentang Kebijakan Pengarusutamaan dan Lintas Bidang)

Srinivasan, A. 2006. Mainstreaming climate concerns in development: Issues and challenges for Asia. In *Sustainable Asia 2005 and Beyond\_ In the pursuit of innovative policies*.pp.76-97. Hayama : IGES

The Ministry of the Environment, Japan (MOEJ)/ Global Environment Center Foundation (GEC), *Feasibility Studies Programme on New Mechanism and CDM in 2011*.

[Unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/inf.fsf.pdf](http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/inf.fsf.pdf)

A Green Venture Fund to Finance Clean Technology for Developing Countries, *Darius Nassiry David Wheller, Center for Global Development*, January 2011.

[unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/application/pdf/potential\\_for\\_enhanced\\_investment\\_and\\_financial\\_flows.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/potential_for_enhanced_investment_and_financial_flows.pdf)

[unfccc.int/files/meetings/COP\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/indonesiacphaccord\\_app2.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/COP_15/copenhagen_accord/application/pdf/indonesiacphaccord_app2.pdf)

[unfccc.int/resource/docs/publications/financial\\_flows\\_update\\_eng.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/financial_flows_update_eng.pdf)

[unfccc.meta-fuston.com/kongresse/SB28/downl/080605\\_1000\\_sb28\\_unfccc\\_secretariat\\_.pdf](http://unfccc.meta-fuston.com/kongresse/SB28/downl/080605_1000_sb28_unfccc_secretariat_.pdf)

#### **Sumber Internet:**

<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>

<http://climateactiontracker.org/assets/CAT-Infographic-20111211.pdf>

[http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/1565/attach/fulltext\\_whitepaper2\\_e.pdf](http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/1565/attach/fulltext_whitepaper2_e.pdf)

<http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1235115695188/5847179-1258084722370/Adaptasi.terhadap.Perubahan.Iklm.pdf>

[http://unfccc.int/files/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/application/pdf/south\\_africa\\_ws.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/south_africa_ws.pdf)

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/07.pdf>

<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

[http://www.adaptation-fund.org/funded\\_projects](http://www.adaptation-fund.org/funded_projects)

[http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AF\\_broch\\_CRAblue\\_lores1.pdf](http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AF_broch_CRAblue_lores1.pdf)

[http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AF\\_broch\\_CRAblue\\_lores1.pdf](http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AF_broch_CRAblue_lores1.pdf)

<http://www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=4885>

<http://www.climatefundsupdate.org/listing/least-developed-countries-fund>

<http://www.climatefundsupdate.org/listing/special-climate-change-fund>

[http://www.epa.gov/ies/pdf/india/iesfinal\\_0405.pdf](http://www.epa.gov/ies/pdf/india/iesfinal_0405.pdf)

<http://www.faststartfinance.org/>

<http://www.gefonline.org/>

<http://www.gefonline.org/projectListSQL.cfm>

<http://www.greentechmedia.com/articles/read/nymex-to-trade-carbon-emission-allowances-1311>

<https://www.climateinvestmentfunds.org>

[https://www.energimyndigheten.se/Global/Engelska/Climate\\_and\\_energy/African\\_workshop/SEA-CDM Legal Capacity Building-Nairobi Sept 2010 – Carbon Contracting Paul Curnow.pdf](https://www.energimyndigheten.se/Global/Engelska/Climate_and_energy/African_workshop/SEA-CDM_Legal_Capacity_Building-Nairobi_Sept_2010_-_Carbon_Contracting_Paul_Curnow.pdf)

<https://unfccc.int/pls/apex/f?p=116:1:1928469077093980>

<https://unfccc.int/pls/apex/f?p=116:35:1500433436379276::NO::>

[www.batan.go.id/ptrkn/fik/Perbandingan\\_Energi\\_v1.ppt](http://www.batan.go.id/ptrkn/fik/Perbandingan_Energi_v1.ppt)

[www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org)

[www.ifc.org](http://www.ifc.org)

[www.ylinvest.co.jp](http://www.ylinvest.co.jp)

# ANALISA PENGEMBANGAN MEKANISME PEMANFAATAN PENDANAAN PEMBANGUNAN

DIREKTORAT PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN  
PENDANAAN PEMBANGUNAN  
email : triyati@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Efisiensi dan efektivitas pemanfaatan pinjaman luar negeri menjadi sangat penting disaat semakin sulitnya pinjaman luar negeri dengan persyaratan lunak dapat diperoleh mengingat posisi Indonesia saat ini digolongkan ke dalam MIC. Oleh karena itu kajian ini bertujuan untuk melakukan analisis terhadap pemanfaatan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pendanaan pembangunan sehingga dapat dimanfaatkan secara lebih efisien dan efektif untuk mencapai hasil yang optimal dalam pembangunan nasional.

Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan analisis deskriptif secara makro dan mikro. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder dengan metoda pengumpulan data kepustakaan (*desk study*), diskusi Tim Penyusun Rekomendasi Kebijakan (TPRK), Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion/FGD*), kuisisioner, wawancara mendalam, dan seminar.

Analisis makro dilakukan dengan mengidentifikasi perkembangan kebijakan pinjaman luar negeri secara makro dan implikasinya terhadap pemanfaatan pinjaman luar negeri. Analisis mikro dilakukan melalui pemetaan dan *assesment* yang digunakan untuk memilih mitra pembangunan yang cocok dan sesuai dalam membiayai prioritas pembangunan nasional RPJMN 2010-2014 dengan menggunakan 5 kriteria, yaitu: *priority, experience, procurement, terms and conditions*, dan *benefit*.

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, maka dilakukan ilustrasi *assesment* pada prioritas Energi di Indonesia. Dari hasil ilustrasi tersebut dilihat bahwa prioritas nasional energi terfokus pada pengembangan geothermal. Geothermal merupakan suatu teknologi baru, sehingga pembobotan kriteria lebih ditekankan pada nilai *benefit* yang di dalamnya mengandung suatu transfer IPTEK (*transfer of knowledge*).

Kajian ini merekomendasikan bahwa kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri dilakukan sesuai sasaran RPJMN 2010-2014 dan pemanfaatannya dilakukan secara lebih selektif dengan mempertimbangkan kontribusi kegiatan pinjaman luar negeri pada *transfer of knowledge, investment leverage, internasional cooperation*. Pemerintah diharapkan dapat melakukan pemerataan kegiatan serta mampu memilih mitra pembangunan yang cocok dan sesuai untuk mendapatkan *comparative advantages* yang optimal dari setiap mitra pembangunan.

**Kata kunci:** *analisis, pinjaman luar negeri*

## 1. LATAR BELAKANG

Untuk mewujudkan visi pembangunan nasional dalam RPJMN 2010-2014 yakni Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan, pemerintah melalui RPJMN 2010-2014 menetapkan 11 prioritas nasional dan 3 prioritas lainnya yang dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melaksanakan program-program pembangunan. Prioritas tersebut dimaksudkan untuk mencapai sasaran pembangunan nasional melalui indikator pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, tingkat pengangguran, dan tingkat kemiskinan. Pada tahun 2014, proyeksi sasaran pertumbuhan ekonomi sebesar 7,0 - 7,7 persen, inflasi sebesar 3,5 - 5,5 persen, tingkat pengangguran sebesar 5,0-6,0 persen, dan tingkat kemiskinan 8,0-10,0 persen.

Untuk mencapai sasaran dalam RPJMN tersebut, dibutuhkan dukungan pendanaan yang berasal dari pemerintah dan swasta. Sumber pendanaan pemerintah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdiri dari penerimaan negara dan pembiayaan defisit. Penerimaan negara berasal dari penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak, sedangkan pembiayaan defisit sebagian besar berasal dari utang baik melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) maupun pinjaman luar negeri.

Sumber pendanaan yang berasal dari pinjaman luar negeri dapat diperoleh dari kreditor multilateral, kreditor bilateral, kreditor swasta asing, dan lembaga penjamin kredit ekspor. Berdasarkan perhitungan World Bank, Indonesia digolongkan ke dalam negara berpenghasilan menengah atau *Middle Income Country* (MIC). Dengan status sebagai MIC, ke depan akan semakin sulit untuk mendapatkan pinjaman luar negeri dengan persyaratan yang lunak, sehingga biaya meminjam (*borrowing cost*) pinjaman luar negeri juga akan semakin tinggi. Hal ini semakin mendorong peningkatan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan pinjaman luar negeri untuk mencapai hasil yang optimal dalam pembangunan nasional.



Pemanfaatan pinjaman luar negeri dilakukan dengan tidak hanya melihat kebutuhan pendanaan tetapi juga sarana kerjasama pembangunan (*development cooperation*) antara pemerintah Indonesia dengan para mitra pembangunan (*development partners*) baik bilateral maupun multilateral.

Dalam rangka optimalisasi pemanfaatan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pendanaan pembangunan nasional dan juga sebagai sarana kerjasama pembangunan, maka perlu dilakukan kajian "Analisis Pengembangan Mekanisme Pemanfaatan Pendanaan Pembangunan (Pinjaman Luar negeri)". Untuk memperdalam analisis secara komprehensif, maka kajian ini akan dilakukan dalam aspek makro ataupun mikro.

Dari sisi makro, pinjaman luar negeri dilakukan selaras dengan kebijakan pemerintah untuk mencapai anggaran berimbang (*balance budget*) pada tahun 2014 dengan rasio pinjaman luar negeri terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) diarahkan maksimal 22 persen pada tahun 2014 dan idealnya berada di bawah 20 persen. Dari sisi mikro, analisis pemanfaatan pinjaman luar negeri dilakukan melalui: (i) pemetaan pemanfaatan pinjaman luar negeri, dan (ii) *assessment* pemilihan mitra pembangunan (*lender*).

## 2. TUJUAN

Kajian ini ditujukan untuk mengembangkan mekanisme pemanfaatan pendanaan pembangunan, khususnya pemanfaatan pinjaman luar negeri sehingga tercapai efisiensi dan efektivitas pemanfaatan pinjaman luar negeri dengan hasil yang lebih optimal, melalui:

- 1) Memetakan kegiatan yang berasal dari pinjaman luar negeri yang bersumber dari mitra pembangunan (bilateral maupun lembaga multilateral).
- 2) *Assessment* pemilihan mitra pembangunan yang bekerjasama dengan Indonesia melalui kriteria yang ditentukan.

Lingkup kerja kajian ini adalah:

- 1) Pemetaan pinjaman kegiatan (proyek) yang tercantum dalam Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri, Daftar Rencana Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (*Blue Book*), dan *Pipeline* yang didasarkan pada prioritas nasional RPJMN.
- 2) Identifikasi perkembangan kebijakan makro pinjaman luar negeri.
- 3) Analisis pemanfaatan pinjaman luar negeri melalui mekanisme *assessment* pemilihan mitra pembangunan berdasarkan kriteria yang ditentukan.
- 4) Ilustrasi penerapan mekanisme *assessment* pemilihan mitra pembangunan pada prioritas nasional Energi.
- 5) Penyusunan rekomendasi kebijakan pemanfaatan pinjaman luar negeri.
- 6) Analisis dilakukan terbatas pada data pada periode 2010-2014.

## 3. METODOLOGI

### 3.1 KERANGKA ANALISIS

Analisis pemanfaatan pinjaman luar negeri dapat dilihat dari 2 (dua) aspek pendekatan, yaitu melalui pendekatan makro dan pendekatan mikro. Analisis makro diarahkan pada pemanfaatan pinjaman luar negeri yang dilakukan dengan menyesuaikan perkembangan kebijakan makro melalui identifikasi perkembangan kebijakan makro pinjaman luar negeri 2010-2014. Analisis mikro diarahkan pada pengelolaan pinjaman luar negeri dengan mengembangkan suatu mekanisme pemanfaatan pinjaman luar negeri dengan mempertimbangkan prioritas kegiatan pinjaman luar negeri dan sektor prioritas mitra pembangunan (*lender*) melalui pemetaan dan *assessment* pemilihan mitra pembangunan.

### 3.2 METODA PELAKSANAAN KAJIAN

Metoda pengumpulan data yang dilakukan dalam kajian ini adalah :

#### 1) **Metoda Kepustakaan (*Desk Study*)**

*Desk study* merupakan bentuk pengumpulan data dan informasi untuk menambah referensi dalam rangka memperkaya kajian.

#### 2) **Diskusi dengan Tim Penyusun Rekomendasi Kebijakan (TRPK)**

Diskusi dengan TRPK bertujuan untuk bertukarpikiran dan menggali informasi sehingga kajian dapat lebih terarah dan terfokus.

#### 3) **Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion/FGD*)**

Tim FGD kajian terdiri dari berbagai pihak di lingkungan Bappenas bertujuan untuk mengumpulkan data melalui forum diskusi sehingga dihasilkan berbagai sumbangan pikiran yang akan menambah informasi dan analisis kajian yang lebih mendalam.

#### 4) **Kuisisioner**

Pengumpulan data melalui kuisisioner dilaksanakan untuk mencari data yang lebih detail mengenai kriteria yang digunakan dalam melakukan pemilihan mitra pembangunan. Kuisisioner mengacu pada kelima kriteria pemilihan mitra pembangunan, yakni *priority, experience, procurement, terms and conditions*, dan *benefit*. Kuisisioner dibagikan kepada pejabat eselon 3 (tiga) di Kedeputusan Bidang Pendanaan Pembangunan, Bappenas.

#### 5) **Wawancara Mendalam (*In-Depth Interview*)**

Metoda wawancara dilakukan untuk menggali informasi secara lebih detail dan mendalam dari output yang ingin dihasilkan. Wawancara yang dilakukan mengacu pada format pertanyaan yang sebelumnya telah disusun mengenai hal yang ingin didapatkan dari para responden, yakni nilai manfaat yang diperoleh dari kegiatan yang berasal dari luar negeri.

## 6) Seminar

Seminar dilakukan sebagai sarana untuk mendapatkan masukan dari para pakar dan *stakeholder* terkait mengenai pemanfaatan pendanaan pembangunan melalui pinjaman luar negeri

## 3.3 DATA

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah :

### 1) Data Primer

Data primer yang digunakan dalam kajian ini merupakan data yang diperoleh langsung dari narasumber, yakni melalui diskusi, FGD, kuisisioner, dan wawancara yang mendalam.

### 2) Data Sekunder

Data sekunder dalam kajian ini merupakan data yang diperoleh melalui metoda kepustakaan berupa studi literatur mengenai pemanfaatan pinjaman luar negeri, profile mitra pembangunan, peraturan perundang-undangan, dan kebijakan pemerintah yang terkait.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Analisis pemanfaatan pinjaman luar negeri dapat dilihat dari 2 (dua) aspek pendekatan, yaitu melalui pendekatan makro dan pendekatan mikro. Analisis makro diarahkan pada pemanfaatan pinjaman luar negeri yang dilakukan dengan menyesuaikan perkembangan kebijakan makro melalui identifikasi perkembangan kebijakan makro pinjaman luar negeri 2010-2014. Analisis mikro diarahkan pada pengelolaan pinjaman luar negeri dengan mengembangkan suatu mekanisme pemanfaatan pinjaman luar negeri dengan mempertimbangkan suatu mekanisme pemanfaatan pinjaman luar negeri dengan mempertimbangkan prioritas kegiatan pinjaman luar negeri dan sektor prioritas mitra pembangunan (*lender*) melalui pemetaan dan *assessment* pemilihan mitra pembangunan.

### 4.1 IDENTIFIKASI PERKEMBANGAN KEBIJAKAN MAKRO PINJAMAN LUAR NEGERI

Berdasarkan arahan presiden pada akhir 2011, kebijakan pemerintah saat ini ditujukan untuk mencapai anggaran berimbang (*balance budget*) pada tahun 2014. Kebijakan tersebut dilakukan selaras dengan kebijakan pendanaan dalam RPJMN 2010-2014 yaitu untuk mendorong kemandirian pendanaan pembangunan nasional. Pada tahun 2014 persentase defisit anggaran pemerintah terhadap PDB ditargetkan dapat mengarak kepada 0 (nol) persen dan rasio utang pemerintah terhadap PDB maksimal mencapai 22 persen dan idealnya berada di bawah 20 persen.

Sebagai implikasi dari arahan presiden tersebut, dilakukan perubahan arah kebijakan dan kerangka fiskal jangka menengah, khususnya tahun 2013 dan 2014, menyangkut sisi penerimaan, sisi belanja, dan sisi pembiayaan. Sisi penerimaan negara diupayakan meningkat melalui optimalisasi penerimaan pajak dan optimalisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNPB). Sedangkan belanja negara ditingkatkan kualitasnya melalui efisiensi belanja. Dengan meningkatnya pendapatan dan efisiensi belanja negara, pemerintah berupaya melakukan penurunan pembiayaan defisit untuk tercapai anggaran berimbang (*balance budget*) pada tahun 2014.

Kebijakan menuju *balance budget* pada tahun 2014 berimplikasi pada kebijakan pemerintah terhadap pembiayaan pinjaman luar negeri. Pembiayaan yang bersumber dari luar negeri diturunkan kuantitasnya sehingga *quality of spending* (kualitas belanja) pinjaman luar negeri harus ditingkatkan. Peningkatan *quality of spending* dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu (1) memfokuskan prioritas dan memperketat pemilihan kegiatan yang akan dibiayai oleh pinjaman luar negeri, (2) meningkatkan kinerja Kementerian/Lembaga/Pemda/BUMN dalam melaksanakan kegiatan yang bersumber dari pinjaman luar negeri; dan (3) memilih mitra pembangunan yang tepat untuk membiayai kegiatan.

### 4.2 PEMETAAN PINJAMAN LUAR NEGERI DAN ASSESSMENT PEMILIHAN MITRA PEMBANGUNAN

Analisis diawali dengan pemetaan kegiatan pinjaman luar negeri yang sedang berjalan (*on-going*), kegiatan ke depan (*Blue Book 2011-2014*), dan kegiatan dalam *Country Partnership Strategy (CPS)* yang didasarkan pada prioritas nasional RPJMN 2010-2014 dan ketersebaran wilayah di Indonesia. Selanjutnya analisis pemilihan mitra pembangunan dilakukan pada setiap mitra pembangunan yang memiliki minat untuk memberikan pinjaman pada kegiatan sektor tertentu yang terdapat dalam *Blue Book* yang dianalisis melalui 5 kriteria. Kelima kriteria yang digunakan untuk memilih mitra pembangunan adalah: (i) prioritas (*priority*), (ii) pengalaman (*experience*), (iii) persyaratan pinjaman (*terms and conditions*), kebijakan pengadaan barang dan jasa (*procurement*), dan manfaat (*benefit*).

#### 4.2.1 Pemetaan

Pemetaan pinjaman luar negeri dilakukan pada kegiatan *on-going* dan rencana kegiatan ke depan. Pemetaan didasarkan pada prioritas nasional dalam RPJMN 2010-2014 yang disesuaikan dengan sektor prioritas mitra pembangunan dan wilayah mitra pembangunan. Setiap kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri dikelompokkan ke dalam prioritas pembangunan dalam RPJMN 2010-2014 yang terdiri atas: (1) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola; (2) Pendidikan; (3) Kesehatan; (4) Penanggulangan Kemiskinan; (5) Ketahanan Pangan; (6) Infrastruktur; (7) Iklim Investasi dan Iklim Usaha; (8) Energi; (9) Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana; (10) Daerah Tertinggal, Terdepan, terluar, dan Pasca-Konflik; (11) Kebudayaan, Kreatifitas, dan Inovasi teknologi. Sedangkan ketersebaran wilayah di Indonesia mencakup Seluruh Indonesia, khususnya Sumatra, Jawa dan Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua.

Pemetaan dilakukan untuk mengetahui ketersebaran wilayah dan ketersebaran kegiatan pada prioritas nasional RPJMN. Melalui pemetaan yang dilakukan, pemerintah dapat berupaya meningkatkan pemanfaatan pinjaman luar negeri dengan berfokus pada prioritas nasional dan ketersebaran kegiatan pembangunan.

#### 4.2.1.1 Pemetaan Proyek On-Going

Pemetaan dilakukan pada proyek berjalan didasarkan pada pinjaman proyek yang tercantum pada Buku Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri (LKPPPLN) triwulan I tahun 2011. Hasil pemetaan pada kegiatan *on-going* dapat dilihat dibawah ini :

**Tabel 1 : Pemetaan Kegiatan On-Going**

Prioritas Nasional	Lokasi							
	Seluruh Indonesia	Sumatra	Jawa & Bali	Kalimantan	Sulawesi	Nusa Tenggara	Maluku	Papua
<b>Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola</b>	WB, Spanyol	ADB, Spanyol	ADB, Spanyol	Spanyol	ADB, Spanyol	ADB, Spanyol	Spanyol	Spanyol
<b>Pendidikan</b>	WB, ADB	WB, IDB	WB, IDB, ADB, JICA, Jerman	WB	WB, ADB, IDB, JICA	WB	WB	WB
<b>Kesehatan</b>	Korea	ADB, Korea		ADB	ADB, Jerman, Korea	ADB		
<b>Penanggulangan Kemiskinan</b>	WB	IDB, ADB	IDB	IDB	ADB			IFAD
<b>Ketahanan Pangan</b>		WB, ADB, IDB	WB, ADB		WB, ADB, IFAD			
<b>Infrastruktur</b>	WB, Cina, Australia, Belanda	WB, ADB, IDB, JICA, Perancis	WB, ADB, JICA, Cina, Jerman	WB, ADB, JICA,	WB, JICA, Korea	WB, JICA,	WB, JICA,	WB
<b>Iklm Investasi dan Iklm Usaha</b>								
<b>Energi</b>	JICA, Belgia	WB, JICA,	WB, ADB, JICA, Perancis, FKE	ADB	WB, ADB, JICA			ADB
<b>Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana</b>		ADB			WB	WB		
<b>Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, dan Pasca Konflik</b>		WB						
<b>Kebudayaan, Kreativitas, dan Inovasi Tekonogi</b>		JICA	JICA	JICA	JICA			

Sumber : Diolah dari Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri, Triwulan I, 2011

Pada Tabel diatas dapat dilihat bahwa sektor prioritas RPJMN 2010-2014 dipetakan menurut prioritas mitra pembangunan dan wilayah prioritas pembangunan untuk proyek yang sedang berjalan (*on-going*). Mitra pembangunan multilateral pada proyek *on-going* adalah WB, ADB, IDB, dan IFAD. Mitra pembangunan bilateral pada proyek *on-going* adalah Australia, Belanda, Belgia, Cina, Jerman, Korea, Perancis, dan Spanyol.

#### 4.2.1.2 Pemetaan Kegiatan Ke Depan

Pemetaan pada proyek kedepan dilakukan pada kegiatan yang membutuhkan pendanaan bedasarkan prioritas nasional dan wilayah nasional yang terdapat dalam *Blue Book 2011-2014* dengan proyek prioritas dan wilayah prioritas mitra pembangunan/*lender (pipeline)*. Pemetaan pada kegiatan ke depan dapat dilihat dibawah ini :

**Tabel 2 : Pemetaan Kegiatan ke Depan**

Prioritas Nasional	Lokasi							
	Seluruh Indonesia	Sumatra	Jawa & Bali	Kalimantan	Sulawesi	Nusa Tenggara	Maluku	Papua
Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola			ADB		Korea			
Pendidikan	Jerman	IDB	ADB, IDB	IDB	IDB			
Kesehatan	Austria							
Penanggulangan Kemiskinan	ADB, IFAD							
Ketahanan Pangan	WB							
Infrastruktur	WB, ADB, IDB, Jerman, Spanyol, Korea, Perancis	IDB, Perancis, JICA, Hungaria, Cina	WB, Perancis, JICA, Cina	Cina				
Iklim Investasi dan Iklim Usaha		Korea	WB, IDB					
Energi	FKE	WB, JICA, Jerman, Cina	WB, JICA, FKE	ADB, Cina	WB, Jerman, Cina	Korea	JICA	
Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana	Jerman							
Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, dan Pasca Konflik	Spanyol							
Kebudayaan, Kreativitas, dan Inovasi Tekonogi								

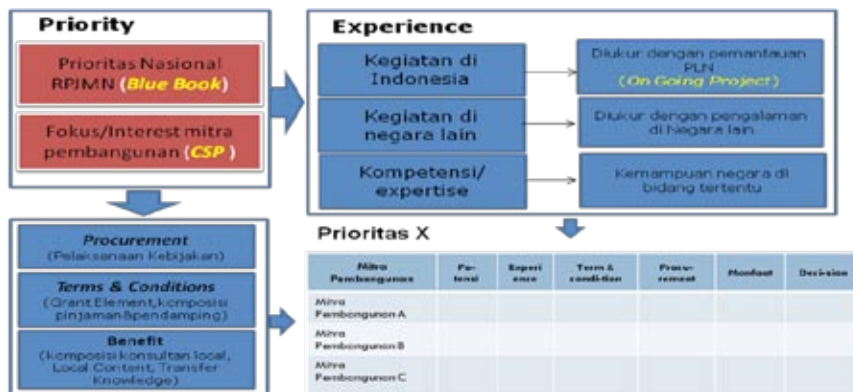
Sumber : Diolah dari DRPHLN JM 2011-2014 dan pipeline mitra pembangunan

Pada tabel diatas dapat dilihat bahwa sektor prioritas RPJMN dipetakan menurut prioritas mitra pembangunan dan wilayah prioritas pembangunan Indonesia untuk kegiatan yang terdapat dalam *Blue Book* 2011-2014 dan *pipeline* para mitra pembangunan. Prioritas nasional yang tercantum dalam *Blue Book* 2011-2014 ditunjukkan oleh kolom yang diasir, kolom yang diasir dan nama mitra pembangunan menunjukkan usulan buku biru yang akan dibiayai oleh mitra pembangunan, nama mitra pembangunan yang terdapat pada kolom yang tidak terasir menunjukkan wilayah prioritas para mitra pembangunan yang belum menjadi wilayah prioritas nasional.

Beberapa kegiatan yang tercantum dalam *Blue Book* ada yang memiliki keselarasan dengan prioritas mitra pembangunan secara sektoral maupun kewilayahan namun ada pula kegiatan yang kurang memiliki keselarasan dengan prioritas mitra pembangunan secara sektoral maupun kewilayahan. Agar pembangunan nasional merata di seluruh prioritas pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJMN 2010-2014 dan tersebar di seluruh wilayah Indonesia, Pemerintah Indonesia dapat meningkatkan komunikasi kepada mitra pembangunan bilateral maupun mitra pembangunan multilateral agar dapat menyelaraskan kegiatan mitra pembangunan dengan kegiatan pinjaman luar negeri dalam *Blue Book* 2011-2014.

#### 4.2.2 Assessment Pemilihan Mitra Pembangunan

*Assesment* dalam memilih mitra pembangunan dilakukan dengan mempertimbangkan 5 kriteria seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Berdasarkan kriteria tersebut dapat diketahui mitra pembangunan mana yang mempunyai keunggulan komparatif dalam mendanai kegiatan untuk prioritas tertentu. Untuk memperjelas analisis, maka dibawah ini dapat dilihat penjabaran dari masing-masing kriteria sebagai berikut:



**Gambar 1 Kerangka Assessment Pemilihan Mitra Pembangunan**

Penjelasan dalam diagram diatas terhadap kriteria pemilihan mitra pembangunan :

1. **Prioritas (Priority)**  
Pemilihan mitra pembangunan dengan melihat kemampuan dan minat para mitra pembangunan dengan melihat nilai pinjaman atau *funding capacity* yang mampu disediakan para mitra pembangunan yang dinilai dengan satuan juta USD.
2. **Pengalaman (Experience)**  
Kriteria *experience* menggambarkan kinerja dan pengalaman para Mitra Pembangunan dalam melaksanakan suatu kegiatan/ *project*, yang dinilai dari pelaksanaan kegiatan di Indonesia (penyerapan, proses pengadaan (*procurement*), dan *backlog*), kegiatan di negara lain, dan kompetensi (*expertise*) mitra pembangunan.
3. **Kebijakan Pengadaan (Procurement)**  
Menggambarkan kebijakan pengadaan barang dan jasa yang dinilai dari Kemudahan mekanisme pengadaan barang dan jasa (*procurement*) dari masing-masing mitra pembangunan, kesesuaian mekanisme pengadaan barang dan jasa dengan mekanisme pengadaan Pemerintah (*alignment*), dan Kebijakan *procurement* dalam menentukan mekanisme tender.
4. **Syarat dan Kondisi (Terms and Conditions)**  
*Terms and condition* merupakan persyaratan dan ketentuan dalam melakukan pinjaman luar negeri.
5. **Manfaat (Benefit)**  
Menggambarkan manfaat yang diperoleh dalam pelaksanaan kegiatan terhadap kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), komposisi sumber daya lokal (*local content*), dan transfer IPTEK (*transfer of knowledge*).

### 4.3 ILUSTRASI : PEMILIHAN MITRA PEMBANGUNAN PADA PRIORITAS ENERGI

Analisis dilakukan dengan melakukan penilaian pada setiap mitra pembangunan yang memiliki interest dalam membiayai kebutuhan nasional yang tercermin dalam *Blue Book*. Setiap mitra pembangunan dinilai berdasarkan pada 5 (lima) kriteria, yaitu *priority, experience, procurement, terms and conditions, dan benefit*.

Analisis ini fokus pada prioritas nasional Energi. Sektor energi yang merupakan kebutuhan nasional dalam *Blue Book* mencakup kegiatan antara lain: (i) *Development of Seulawah Agung Geothermal Becoming Geothermal Power Plant (GeoPP) 40 MW in NAD Province*; (ii) *500 kV Java - Bali Crossing*; (iii) *Scattered Transmission Line and Substation in Indonesia, Geothermal Project Development in Karaha, Unit 1 (30 MW)*, dan lain sebagainya dimana semua kegiatan tersebut mengarah pada kebutuhan geothermal dan kebutuhan jaringan listrik seperti PLTA, dan PLTU. Keakuratan data dan penilaian masing-masing variabel yang terlihat dalam hasil analisis ini masih terbatas pada hasil kajian, seperti terlihat dalam tabel 3.

Berdasarkan *Country Partnership Strategy* dari para mitra pembangunan, yang tertarik untuk membiayai kebutuhan nasional Energi adalah World Bank, Cina, Jepang, ADB, IDB, Jerman, Korsel, Perancis. Kemudian dari kedelapan mitra pembangunan tersebut dilakukan penilaian berdasarkan 5 (lima) kriteria sehingga diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

- Pada kriteria Potensi, World Bank lebih unggul karena memiliki nilai *funding capacity* yang lebih besar, yakni sebesar USD 1.375,0 (juta) sedangkan mitra pembangunan lainnya seperti Cina memiliki *funding capacity* sebesar USD 1.241,9 (juta), Jepang sebesar USD 1.195,7 (juta) dan lainnya sebesar USD 1.345,9 (juta).
- Pada kriteria *Experience*, World Bank lebih unggul karena pinjamannya relative lebih cepat diserap daripada mitra pembangunan lainnya.
- Pada kriteria *Terms and Conditions*, Korea Selatan lebih unggul karena memiliki persentase *grand element* yang tinggi yakni *grant element* untuk general 80,99% dan *preferensial* 84,22% sedangkan mitra pembangunan lainnya memiliki *grant element* yang nilainya tidak lebih dari 50%.
- Pada kriteria *Procurement*, World Bank lebih unggul karena memiliki kebijakan mekanisme pengadaan barang yang sudah disesuaikan dengan peraturan pemerintah Indonesia. *Procurement* WB adalah (i) menggunakan NCB melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dengan menggunakan 9 klarifikasi, (ii) ICB melalui *guidelines*, dan (iii) Nol yang lebih besar dari 5.
- Pada kriteria *Benefit*, ADB lebih unggul karena memiliki komposisi konsultan lokal, *local content*, dan *transfer of knowledge* yang paling tinggi dibandingkan mitra pembangunan lainnya. Komposisi konsultan lokal ADB sebesar 80%, *local content* sebesar 70% dan *transfer of knowledge* yang tinggi. Mitra pembangunan lainnya dalam komposisi konsultan lokal dan *local content* memiliki persentase yang tidak lebih besar dari 50%.

Secara keseluruhan World Bank memiliki keunggulan pembiayaan dalam *priority, experience, dan procurement*. Akan tetapi, World Bank memiliki kelemahan pada *terms and conditions dan benefit*. World Bank memiliki *grant element* yang tergantung pada pasar dan manfaat yang diberikan World Bank hanya 30%.

Korea Selatan memiliki keunggulan pada kriteria *terms and conditions* karena memiliki persentase *grant element* yang tinggi. Sedangkan kriteria lainnya yakni *priority, experience, procurement* dan *benefit*, Korea Selatan tidak memiliki keunggulan.

ADB memiliki keunggulan pada kriteria manfaat karena memiliki persentase konsultan lokal dan persentase *local content* yang paling besar, yakni sebesar 80% dan 70%. Sedangkan pada kriteria *priority, experience, terms and conditions*, ADB kurang memiliki keunggulan.

Pemilihan mitra pembangunan ditentukan oleh kebijakan pemerintah dalam menitikberatkan kriteria tertentu sebagai landasan dalam mengambil keputusan. Sebagai ilustrasi dalam prioritas Energi (geothermal) yang merupakan kegiatan yang masih relatif baru, apabila pemerintah ingin mengembangkannya maka pemerintah lebih menekankan pada *transfer of knowledge* dan *capacity building* yang tinggi. Oleh karena itu prioritas *benefit* (komposisi konsultan lokal, *local content*, dan *transfer of knowledge*) mendapatkan bobot yang tinggi dalam menilai mitra pembangunan yang akan membiayai pembangunan energi di Indonesia. Pemilihan mitra pembangunan yang akan membiayai geothermal di Indonesia, berdasarkan hasil *assessment*, adalah ADB yang memiliki nilai manfaat terbesar. Akan tetapi pendanaan yang diberikan ADB hanya USD 720,0 (juta), dimana jumlah ini masih lebih kecil dibandingkan kebutuhan pendanaan nasional yang sebesar USD 6.136,2 (juta). Oleh karena itu, perlu melakukan koordinasi lebih lanjut kepada ADB untuk memperbesar alokasi dana yang dimilikinya.

Jika pemerintah masih memiliki kebutuhan dalam geothermal dan ADB tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk membiayai maka pemerintah berupaya memilih mitra pembangunan lainnya dengan tetap menekankan pada *transfer of knowledge* dan *capacity building* yang tinggi dan prioritas manfaat (komposisi konsultan lokal, *local content*, dan *transfer of knowledge*), pemerintah perlu melakukan koordinasi lebih lanjut kepada mitra pembangunan lainnya agar mampu memenuhi kebutuhan konsultan lokal, *transfer of knowledge* dan *capacity building* di Indonesia.

**Tabel 3 Hasil Analisis Pemilihan Mitra Pembangunan pada Prioritas Nasional Energi**

Lender	Potensi (juta USD)	Experience						Term & Condition			Kebijakan Procurement	Benefit			Lokasi Kegiatan	
		Pemantauan				Negara Lain	Kompetensi/Expertise	Grant Element (%)	Komposisi	Komposisi (%)		Local Content (%)	Transfer Knowledge	on-going	pipeline	
		Penyerapan	Procurement	Backlog												
		NOL	Waktu	Jumlah	Waktu											
WB	1375	cepat	>5	lambat	NA	NA	ada	NA	NA	60:40	NCB – Perpres dengan 9 klarifikasi ICB – guidelines NOL – Banyak > 5	30	20	tinggi	Sumatra, Jawa & Bali, Sulawesi	Seluruh Indonesia, Sumatra, Sulawesi
Cina	1241,86	*)	*)	*)	*)	*)		*)	Preferensial :18,9 Concessional : 25,95	100:0	LCB	NA	s.d 50	tinggi	Sumatra	Sumatra, Kalimantan, Sulawesi
Jepang	1195,7	lambat	<5	Sesuai	NA	NA	ada	Unggul (PLTA)	General : 31,07 Preferensial : 47,99	80:20	NCB –Perpres , ICB – guidelines ,NOL – Relatif sedikit < 5	30	Min 30	tinggi	Nation Wide, Jawa & Bali, sumatra, Sulawesi	Seluruh Indonesia , Jawa & Bali, Sumatra, Maluku
ADB	720	lambat	>5	lambat	0	NA	ada	NA	NA	70:30 s.d 80:20	NCB – Perpres dengan tetap menyesuaikan prinsip efektivitas dan efisiensi ADB. ICB – Guidelines ADB NOL – Banyak > 5	80	70	tinggi	Jawa & Bali, Kalimantan, Sulawesi, Papua	Seluruh Indonesia
IDB	300	*)	*)	*)	*)	*)		*)	*)	*)	*)	*)	*)	*)	*)	Jawa, Bali, Sumatra, Nusa Tenggara
Jerman	189,8	lambat	<5	Sesuai	NA	NA	ada	Unggul (geothermal)	Concessional: 46,55 KE: 25,41	100:0	LCB limited tender di antara anggota ni Eropa	10	s.d 15	tinggi	NA	Sumatra, Sulawesi
Korsel	86	*)	*)	*)	*)	*)		*)	General: 80,99 Preferensial: 84,22	70:30	LCB		Konstruksi sd 50% Pengadaan barang s.d 30%		NA	Nusa Tenggara
Perancis	50	*)	*)	*)	*)	*)			43,2		ICB		s.d 50%		Jawa & Bali	Kalimantan

\*) Belum ada kegiatan On-going di Indonesia

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Beberapa kesimpulan yang diambil dari kajian “Analisa Pengembangan Mekanisme Pemanfaatan Pendanaan Pembangunan” adalah sebagai berikut :

- a) Pinjaman luar negeri tidak hanya berfungsi sebagai sumber pembiayaan defisit, namun juga sebagai salah satu bentuk kerjasama pembangunan dalam mendukung prioritas nasional.
- b) Secara makro, pinjaman luar negeri dilaksanakan sejalan dengan kebijakan pemerintah saat ini, yakni menuju anggaran berimbang (*balance budget*) pada tahun 2014 dengan rasio utang luar negeri terhadap PDB diarahkan maksimal 22 persen atau idealnya berada dibawah 20 persen.
- c) Kajian ini dapat digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam melakukan pemilihan mitra pembangunan yang tepat dalam membiayai pinjaman luar negeri sesuai dengan prioritas pembangunan nasional dalam RPJMN. Penyempurnaan dalam pengembangan analisis metode *assessment* perlu dilakukan sehingga kedepan dapat dijadikan sebagai model untuk membiayai pinjaman luar negeri dalam setiap kegiatan.

### 5.2 REKOMENDASI

Dari hasil kajian, beberapa rekomendasi yang perlu dilakukan untuk pengembangan mekanisme pemanfaatan pendanaan pembangunan diantaranya :

- a) Pemanfaatan pinjaman luar negeri dilaksanakan secara selektif dalam rangka kerjasama pembangunan dengan mempertimbangkan kontribusi yang besar dalam transfer of knowledge, *investment leverage*, dan *internasional cooperation* sehingga hasil kegiatan pinjaman luar negeri dapat memberikan hasil optimal bagi pembangunan nasional.
- b) Dalam rangka kebijakan anggaran pemerintah menuju *balance budget* pada tahun 2014 yang mempunyai implikasi semakin terbatasnya pinjaman luar negeri, perlu dilakukan focus pinjaman kepada kegiatan yang memberikan *multiplier effect* yang tinggi terhadap pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, dan penanggulangan kemiskinan (*pro growth, pro job, pro poor*). Oleh karena itu kegiatan Infrastruktur dan Energi perlu mendapatkan porsi yang besar dalam pinjaman luar negeri.
- c) Pemanfaatan pinjaman luar negeri harus didasarkan pada besarnya keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang akan diperoleh dari setiap mitra pembangunan sesuai dengan kegiatan yang akan dikerjasamakan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan masing-masing mitra pembangunan dalam berbagai aspek, seperti prioritas (*priority*), pengalaman (*experience*), persyaratan pinjaman (*terms and conditions*), kebijakan pengadaan barang dan jasa (*procurement*), dan manfaat (*benefit*).

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2009. Analisis Prospek Pendanaan Luar Negeri Bilateral Pemerintah Indonesia – Proyeksi Jangka Memengah (2010-2014). Jakarta
- Bappenas. 2011. Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri. Edisi Triwulan I 2011. Jakarta
- Bappenas. 2010. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Jakarta
- Bappenas. 2008. Pedoman Negosiasi Perjanjian Pinjaman Luar Negeri. Jakarta. Cetakan kedua
- Bappenas. 2004. Strategi Pendanaan Luar Negeri. Jakarta
- Bappenas. 2006. Profile Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral Asian Development Bank. Jakarta
- Bappenas. 2006. Profile Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral Islamic Development Bank. Jakarta
- Bappenas. 2006. Profile Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral World Bank. Jakarta
- Bappenas. 2006. Profile Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral International Fund for Agriculture Development. Jakarta
- Bappenas. 2009. Analisis Kebijakan Strategi Perencanaan Pendaan Pembangunan. Jakarta
- DJPU-Kementerian Keuangan. 2011. Perkembangan Utang Negara (Pinjaman dan Surat Berharga). Jakarta
- DJPU-Kementerian Keuangan. 2011. Statistik Utang Luar Negeri Indonesia. Jakarta
- Rasida. 2008. Pengantar PHLN (Bahan Ajar Diklat Teknis Substantif Spesialisasi Pengelolaan PHLN). Bogor

- . Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 mengenai Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah
- . Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan nasional Nomor 4 Tahun 2011 mengenai Tata Cara Perencanaan, Pengajuan Usulan, Penilaian, Pemantauan, dan Evaluasi Kegiatan yang Dibiayai Dari Pinjaman Luar Negeri dan Hibah
- . Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 mengenai Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak
- . Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 mengenai Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri oleh Pemerintah
- . Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2002 mengenai Surat Utang Negara
- . Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 mengenai Surat Beharga Syariah Negara
- . Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 mengenai Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur
- . Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 mengenai Perseroan Terbatas



# PENINGKATAN PERANAN INDONESIA DALAM LEMBAGA-LEMBAGA PEMBIAYAAN MULTILATERAL (LPM)

DIREKTORAT PENDANAAN LUAR NEGERI MULTILATERAL  
email : [wiwien.apriliani@bappenas.go.id](mailto:wiwien.apriliani@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Sharing kontribusi yang kecil, representasi SDM Indonesia yang kurang, dan jumlah pinjaman/hibah yang diterima kecil, menjadi faktor penyebab kurangnya peran Indonesia dalam pengambilan keputusan di Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral (LPM). Status Indonesia yang sudah menjadi Middle Income Country (MIC) seharusnya menjadi kekuatan besar yang dimiliki oleh Indonesia untuk meningkatkan peranannya dalam LPM.

Kajian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi kepada para pengambil keputusan mengenai opsi langkah-langkah yang paling strategis dan realistis dalam meningkatkan peranan Indonesia dalam LPM. Kajian ini dilakukan dengan mengidentifikasi peranan Indonesia selama ini dalam bidang sharing kontribusi, representasi SDM, dan pinjaman/hibah yang diterima Indonesia dari LPM. Analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis Strength, Weakness, Opportunity, Threat (SWOT) dan menggunakan pembobotan di dalamnya sehingga nantinya dapat dihasilkan diagram cartesius yang menunjukkan rekomendasi strategi yang dapat diusulkan dalam peningkatan peranan Indonesia dalam LPM.

Analisis dilakukan pada tiga indikator, yaitu analisis peningkatan sharing kontribusi Indonesia di LPM, analisis peningkatan representasi SDM Indonesia di LPM, dan analisis peningkatan pinjaman/hibah Indonesia di LPM. Hasil analisis menunjukkan bahwa rekomendasi yang dapat diberikan untuk peningkatan sharing kontribusi Indonesia strategi progresif. Upaya-upaya yang dapat dilakukan berupa penambahan hak suara kepemilikan LPM, penguatan peranan Indonesia dalam kerjasama internasional G20 dan KSS, dan sinergisasi antar institusi untuk peran Indonesia sebagai kreditur dan debitur. Rekomendasi yang dapat diberikan untuk peningkatan representasi SDM Indonesia adalah ubah strategi. Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk peningkatan representasi SDM Indonesia di LPM di antaranya peningkatan secondment staff di LPM, penyediaan country office IDB di Indonesia, dan mencetak manajer dan staff professional. Rekomendasi yang diberikan untuk peningkatan pinjaman/hibah Indonesia di LPM adalah ubah strategi. Status Indonesia sebagai MIC dan arahan untuk mengurangi pinjaman menjadikan upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah mengurangi penerimaan pinjaman/hibah dan menjadi donatur dalam Trust Fund pembangunan LICs.

**Kata kunci :** *peningkatan peranan, sharing kontribusi, representasi SDM, pinjaman/hibah, SWOT, secondment, donatur, kreditur, Trust Fund, MIC, LICs.*

## 1. LATAR BELAKANG

Keikutsertaan Indonesia dalam Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral (LPM) memberikan manfaat dalam pembangunan Indonesia. Indonesia banyak memperoleh bantuan pinjaman dari World Bank, Asian Development Bank (ADB), Islamic Development Bank (IDB), dan hibah dari UNDP. Sharing keanggotaan yang dimiliki Indonesia cukup besar namun peran pemerintah dalam LPM belum terlalu menonjol.

Representasi jumlah staf Indonesia dalam LPM masih sangat minim dibandingkan dengan sharing kontribusi dan besarnya portofolio bantuan pembiayaan yang telah dimanfaatkan. Representasi Indonesia masih terbatas pada posisi "politik" namun yang bekerja pada posisi "manajemen" masih sedikit. Sedikitnya keterwakilan Indonesia dapat mengurangi posisi tawar Indonesia karena arah strategis kelembagaan lebih banyak diformulasikan dari tingkat operatif dibandingkan posisi politis.

Saat ini upaya peningkatan peranan Indonesia dalam LPM mengalami momentum yang sangat tepat. Indonesia telah menyetujui untuk meningkatkan sharing-nya terhadap dua LPM terbesar yaitu World Bank dan ADB dalam kerangka General Capital Increase. Dalam hal substansi pembangunan, Indonesia dianggap negara yang cukup berhasil pulih dari krisis keuangan maupun krisis multidimensi yang terjadi beberapa waktu yang lalu. Keberhasilan Indonesia meningkatkan status dari Developing Country menjadi Middle Income Country menyebabkan Indonesia semakin dikenal dalam forum internasional. Salah satu bukti pengakuan terhadap Indonesia adalah masuknya Indonesia menjadi anggota forum G20 yang mayoritas terdiri negara maju

ataupun negara dengan kekuatan ekonomi yang mulai diperhitungkan secara internasional (New Emerging Countries). Dalam Deklarasi Toronto pada bulan Juni 2010, negara-negara maju telah setuju untuk memberikan voting power yang lebih besar bagi negara-negara transisi dan hal ini merupakan kesempatan yang baik bagi Indonesia.

Berdasarkan pertimbangan dan momentum yang ada, diperlukan suatu kajian yang merumuskan rekomendasi kebijakan dalam mewujudkan peningkatan peranan Indonesia dalam LPM. Upaya peningkatan peranan ini meliputi upaya peningkatan sharing kontribusi dan representasi Sumber Daya Manusia (SDM) Indonesia dalam LPM serta mengarahkan Indonesia untuk mengurangi pinjaman/hibah dan menjadi negara pendonor bagi Trust Fund dan pembangunan Low Income Countries (LICs).

## **2. TUJUAN**

Tujuan dari kajian ini adalah memberikan rekomendasi kepada para pengambil keputusan mengenai opsi langkah-langkah yang paling strategis dan realistis dalam meningkatkan peranan Indonesia dalam lembaga-lembaga pembiayaan multilateral.

## **3. SASARAN**

Sasaran yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kajian ini adalah:

1. Teridentifikasinya kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang dihadapi Indonesia dalam peningkatan sharing kontribusi dalam LPM.
2. Teridentifikasinya kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang dihadapi Indonesia dalam peningkatan representasi SDM dalam LPM.
3. Teridentifikasinya kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang dihadapi Indonesia dalam peningkatan pinjaman/hibah dalam LPM.
4. Tersusunnya rekomendasi kebijakan untuk mewujudkan peningkatan peranan Indonesia dalam LPM.

## **4. KELUARAN (OUTPUT)**

Keluaran kajian ini berupa rekomendasi kebijakan untuk dijadikan acuan rencana aksi strategi dalam mewujudkan peningkatan peran Indonesia dalam LPM.

## **5. MANFAAT**

Rekomendasi kebijakan yang diperoleh akan memberikan manfaat bagi para stakeholder terkait berupa strategi kebijakan untuk meningkatkan sharing kontribusi, representasi SDM, dan pinjaman/hibah Indonesia di LPM.

## **6. RUANG LINGKUP**

Ruang lingkup kegiatan kajian meliputi identifikasi awal, identifikasi kendala, pengumpulan data dan survey, analisis data dan hasil survey, dan penyusunan rekomendasi kebijakan dan laporan. Ruang lingkup peranan yang dikaji meliputi peranan Indonesia dalam LPM besar di antaranya peranan Indonesia dalam World Bank, ADB, IDB, dan UNDP.

## **7. METODOLOGI**

Metodologi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan kajian dapat dijelaskan sebagai berikut.

### **7.1. KERANGKA ANALISIS**

Indonesia dianggap kurang berperan dalam pengambilan keputusan di Lembaga Pembiayaan Multilateral (LPM). Kurangnya peranan ini disebabkan oleh sharing kontribusi yang kecil, representasi SDM Indonesia dalam staf internasional LPM yang sedikit, dan jumlah pinjaman/hibah yang diterima kecil. Berangkat dari ketiga alasan penyebab kurangnya peranan Indonesia dalam pengambilan keputusan tersebut, analisis dilakukan pada tiga indikator. Indikator tersebut adalah peningkatan sharing kontribusi Indonesia di LPM, peningkatan representasi SDM Indonesia di LPM, dan peningkatan pinjaman/hibah Indonesia di LPM. Analisis yang digunakan untuk menghasilkan strategi peningkatan peranan ini adalah analisis *Strength, Weakness, Opportunity, dan Threat* (SWOT).

### **7.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN**

Metode pelaksanaan kajian meliputi metode pengumpulan data, metode pemilihan sampel, metode analisis data, dan kerangka pikir kajian.

#### **7.2.1 Metode Pengumpulan Data**

Data-data yang dibutuhkan berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari diskusi yang dilakukan dalam konsinyeering, FGD, dan eksplorasi terhadap narasumber-narasumber yang memiliki pengalaman di LPM. Sedangkan data-data sekunder diperoleh dari penelusuran dokumen-dokumen terkait, website masing-masing LPM, dan data-data yang diperoleh dari masing-masing LPM dan kementerian. Pada umumnya data-data yang digunakan merupakan data 10 tahun terakhir (2001-2010).

#### **7.2.2 Metode Pemilihan Sampel**

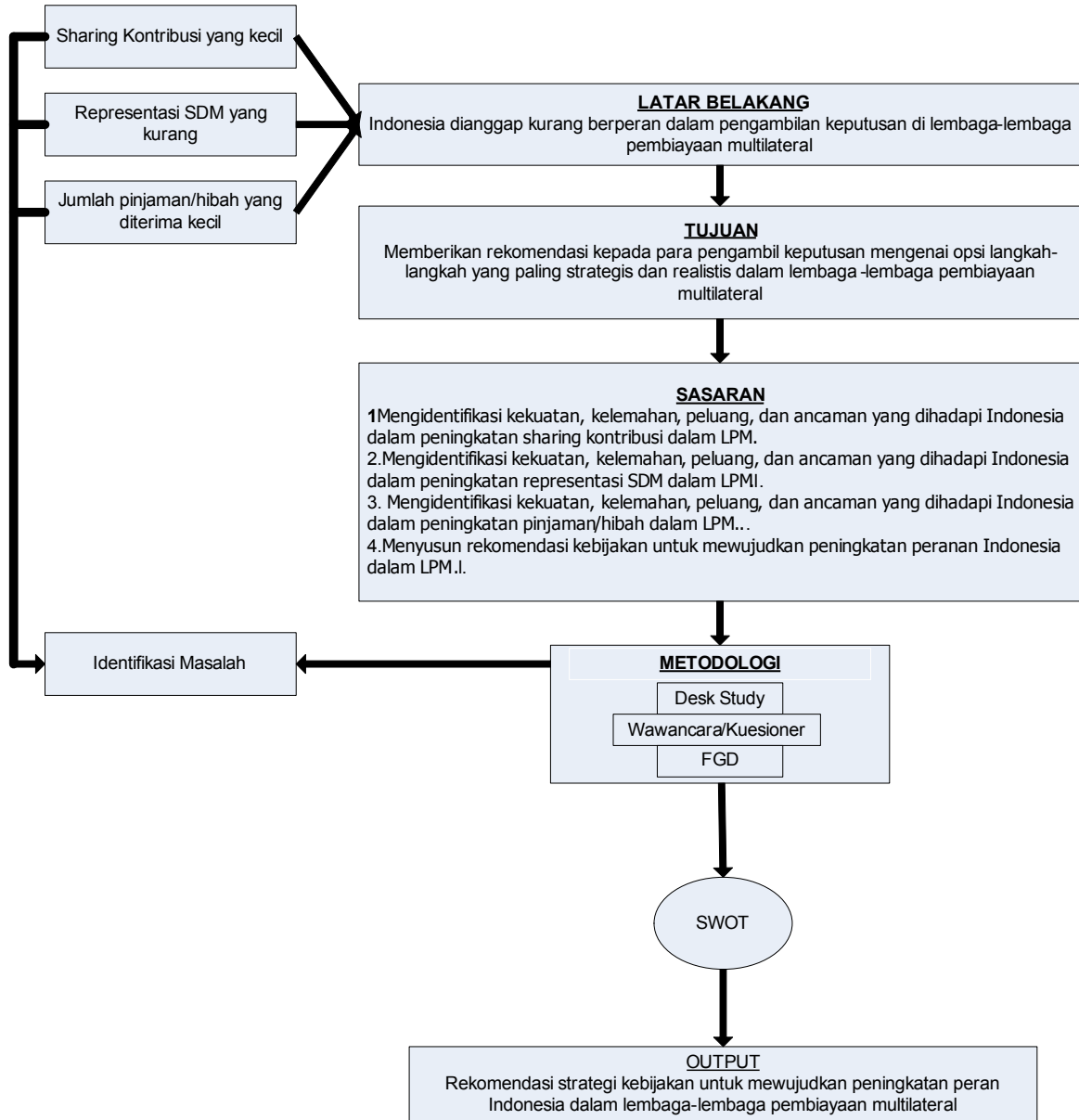
Pemilihan sampel yang digunakan dalam kajian ini didasarkan dengan melihat LPM yang paling besar berkontribusi dalam pembangunan Indonesia. LPM yang dijadikan sampel dalam kajian ini adalah World Bank, ADB, IDB, dan UNDP.

### 7.2.3 Metode Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis *Strength, Weakness, Opportunity, dan Threat* (SWOT) dengan mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang dihadapi Indonesia dalam meningkatkan peranannya di LPM. Di dalamnya juga dilakukan pembobotan dan scoring sehingga dapat dihasilkan kuadran kartesius yang nantinya akan menunjukkan rekomendasi strategi yang dapat diusulkan.

### 7.2.4 Kerangka Pikir Kajian

Kerangka pikir kajian dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 1. Kerangka Pikir Kajian

### 7.3. SUMBER PENGUMPULAN DATA

Data-data yang digunakan dalam kajian ini adalah data-data sekunder yang diperoleh dari penelusuran terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan peningkatan peranan Indonesia di LPM yang berasal dari Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Luar Negeri, *country office* World Bank dan ADB yang ada di Indonesia, dan *headquarter* IDB di Jeddah.

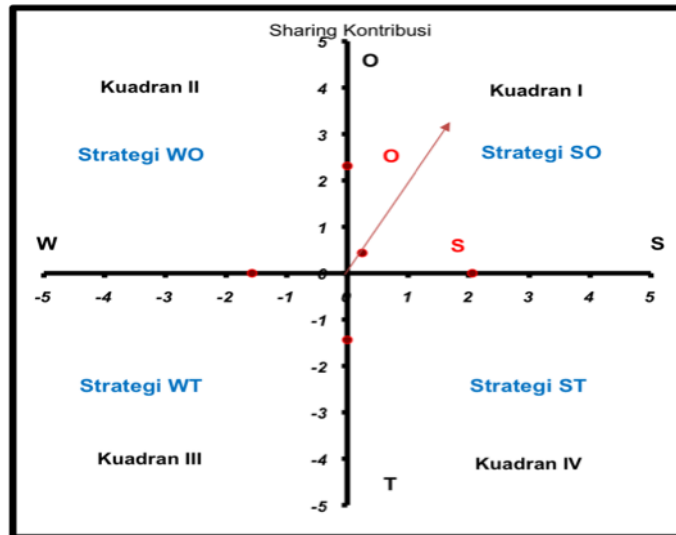
Data time series sharing kontribusi Indonesia di World Bank dan ADB diperoleh melalui *country office* World Bank dan ADB yang berada di Jakarta, sedangkan sharing kontribusi IDB diperoleh dari *headquarter* IDB yang berada di Jeddah. Karena kesulitan memperoleh data time series dari UNDP, data time series sharing kontribusi Indonesia di UNDP yang digunakan dalam kajian ini adalah data time series sharing kontribusi yang diperoleh dari Kementerian Luar Negeri. Data time series representasi SDM Indonesia di LPM diperoleh dari masing-masing LPM, dimana data time series representasi SDM Indonesia di World Bank dan ADB diperoleh dari *country office*-nya di Jakarta dan data *time series* SDM Indonesia diperoleh dari *headquarter* IDB di Jeddah. Data time series pinjaman/hibah LPM yang digunakan dalam kajian ini adalah data pinjaman/hibah yang diperoleh dari Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan.

## 8. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Analisis kajian ini dibagi ke dalam tiga subbab besar, yaitu analisis peningkatan sharing kontribusi Indonesia di LPM, analisis peningkatan representasi SDM Indonesia di LPM, dan analisis peningkatan pinjaman/hibah Indonesia di LPM.

### 8.1 ANALISIS PENINGKATAN SHARING KONTRIBUSI INDONESIA DI LPM

Indikator peningkatan sharing kontribusi Indonesia dibagi ke dalam sub-indikator ekonomi, penyertaan modal, regulasi pemerintah, dan kontribusi Indonesia dalam LPM. Dari analisis SWOT yang dilakukan, diperoleh diagram cartesius seperti di bawah ini.



Sumber: Hasil Analisis, 2011

**Gambar 2. Diagram Cartesius Matriks SPACE Peningkatan Sharing Kontribusi Indonesia di LPM**

Diagram cartesius di atas menunjukkan bahwa strategi peningkatan sharing kontribusi Indonesia berada di kuadran I (strategi SO). Posisi ini menandakan Indonesia yang kuat dan berpotensi. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah strategi **progresif**, artinya Indonesia dalam kondisi prima dan mantap sehingga dimungkinkan untuk melakukan ekspansi, memperbesar pertumbuhan sharing kontribusi, dan meraih kemajuan secara maksimal. Kombinasi strategi matriks SWOT dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1. Kombinasi Strategi Matriks SWOT Peningkatan Sharing Kontribusi Indonesia Di LPM**

<p style="text-align: center;"><b>FAKTOR EKSTERNAL</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FAKTOR INTERNAL</b></p>	<p><b>KEKUATAN (S)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Indonesia mempunyai banyak tenaga terdidik.</li> <li>Keberadaan pejabat Indonesia sebagai MD di LPM.</li> <li>Adanya pejabat Indonesia sebagai ED di LPM.</li> <li>Adanya staff Indonesia pada level professional staff.</li> <li>Adanya staff Indonesia pada level technical/supporting staff</li> </ol>	<p><b>KELEMAHAN (W)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tidak adanya country office IDB di Indonesia.</li> <li>Kurangnya pengiriman orang Indonesia (pemerintah atau swasta) yang dibiayai oleh institusi Indonesia untuk magang di LPM.</li> <li>Minimnya staff Indonesia yang menduduki jabatan manajer.</li> <li>Adanya kebijakan kepegawaian yang mengharuskan kembali ke Indonesia setelah selesai mengikuti magang.</li> <li>Kurangnya kontribusi Indonesia dalam ekonomi dan pembangunan global (belum terlibat sebagai donatur).</li> <li>Rendahnya daya saing kandidat staff Indonesia (penguasaan bahasa dan pengalaman bekerja di institusi internasional)</li> </ol>
	<p><b>PELUANG (O)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Adanya usulan dari pemerintah Indonesia untuk mendirikan country office IDB di Indonesia.</li> <li>Adanya keterwakilan staff Indonesia di setiap LPM.</li> <li>Adanya peluang secondment.</li> <li>Masih terbukanya peluang untuk menduduki posisi-posisi strategis.</li> <li>Adanya program pinjaman yang dialokasikan untuk mendanai magang di LPM.</li> </ol>	<p><b>Strategi SO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pengiriman secondment staff Indonesia ke LPM.</li> <li>Pemberian peluang kepada staf internasional Indonesia untuk menduduki tempat-tempat strategis di LPM</li> </ul>
<p><b>ANCAMAN (T)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Persaingan yang sangat kompetitif dengan negara-negara lainnya dalam menduduki <i>managing director</i></li> <li>Adanya negara baru yang mempunyai hak untuk duduk sebagai ED</li> <li>Persaingan yang sangat kompetitif dengan negara-negara lainnya dalam penyediaan <i>professional staff</i></li> <li>Persaingan yang sangat kompetitif dengan negara-negara lainnya dalam penyediaan <i>technical/supporting staff</i></li> </ol>	<p><b>Strategi ST</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan kualitas SDM Indonesia melalui pemberian beasiswa.</li> <li>Pemanfaatan jaringan yang sudah ada di LPM</li> </ul>	<p><b>Strategi WT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mendukung staf-staf Indonesia yang berada pada level bawah untuk naik ke tingkat manajemen.</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis, 2011

Hasil kuadran cartesius menunjukkan bahwa strategi peningkatan sharing kontribusi Indonesia berada pada kuadran I (strategi SO). Maka alternatif strategi yang dapat digunakan Indonesia untuk meningkatkan sharing kontribusi Indonesia di LPM adalah:

a. Peningkatan Jumlah Share Indonesia di Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral

Melihat keterbatasan dana yang dimiliki oleh Indonesia, maka peningkatan share Indonesia di Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral dilakukan secara bertahap, yaitu:

- Jangka Pendek : Peningkatan Share di IDB; melihat share Indonesia yang kecil dibandingkan sharing kontribusi Indonesia di World Bank dan ADB. Selain itu posisi Indonesia juga sudah tergeser dari peringkat 10 menjadi peringkat 12 oleh Negara Nigeria dan Qatar.
- Jangka Menengah : Peningkatan Share di ADB; melihat posisi Indonesia yang berada di peringkat 6 dari 67 negara dan posisi ini dianggap kuat dan apabila sharing Indonesia ditingkatkan lagi, maka Indonesia akan memiliki power yang lebih besar.
- Jangka Panjang : Peningkatan Share di World Bank; share Indonesia di World Bank masih termasuk kecil dimana sharingnya tidak sampai 1%. Oleh karena itu, perlu waktu yang lebih lama lagi untuk meningkatkan posisi sharing Indonesia di dalamnya karena Indonesia akan membutuhkan dana yang sangat besar untuk bersaing dan menggeser posisi negara-negara anggota di atasnya.

b. Penambahan hak suara kepemilikan LPM

Sharing kontribusi negara anggota dapat dilihat dari sahamnya dalam LPM. Sharing kontribusi ini berpengaruh pada kepemilikan hak suara di LPM. Apabila sharing kontribusinya besar, maka negara anggota tersebut akan memiliki hak suara yang lebih besar. Setiap LPM sudah mempunyai standar tersendiri untuk menentukan besar saham yang harus dibayarkan oleh negara anggotanya. Untuk itu, salah satu strategi yang dapat dilakukan adalah dengan penambahan hak suara kepemilikan LPM. Namun penambahan hak suara itu tidak sebebas keinginan kita karena negara anggota lainnya juga tidak mau apabila suara mereka di LPM berkurang. Oleh sebab itu, kita harus mampu bersaing dengan negara-negara anggota lainnya. Rekomendasi yang dapat diberikan untuk penambahan hak suara kepemilikan LPM ini adalah:

- Menjadi donor Trust Fund dalam pembangunan LICs.  
Partisipasi sebagai donor TF membuka peluang bagi Indonesia untuk menentukan strategi dan operasional suatu program. Selain itu, keterlibatan Indonesia menjadi donor dalam Trust Fund akan meningkatkan profile Indonesia di dunia internasional. Seperti halnya negara India dan China yang menjadi donor pembangunan LICs, mereka dapat memperoleh banyak dukungan suara yang mengedepankan kepentingan China dan India dalam pengambil keputusan di LPM. Hal ini disebabkan LICs yang mereka bantu memberikan hak suaranya pada saat pengambilan keputusan oleh LICs. Belajar dari pengalaman India dan China, Indonesia yang sudah tergabung dalam MIC, berperan menjadi donor dalam pembangunan LICs. Dengan menjadi donatur bagi LICs, Indonesia juga dapat memperoleh dukungan suara yang lebih besar sehingga kepentingan Indonesia mulai diperhitungkan dalam keputusan yang diambil oleh LPM. Mempertahankan atau terjadinya peningkatan hak suara berdampak pada kewajiban pembayaran pada LPM saat terjadi peningkatan atau perubahan modal.
- Menjadi donor baru dalam IDA.  
Setelah Indonesia menjadi MIC, Indonesia tidak berhak lagi memperoleh pinjaman lunak IDA dari World Bank. Komponen utama formula voice 2015 untuk World Bank adalah gabungan GDP blend (PPP+MER) dan IDA *contribution*. Oleh karena itu, Indonesia perlu mempertimbangkan sebagai donor baru bagi IDA untuk mempertahankan dan meningkatkan hak suara di lembaga World Bank.

c. Penguatan peranan Indonesia dalam kerjasama internasional G20 dan KSS.

Indonesia sudah mulai mengambil peranan sebagai donor melalui kerjasama internasional G20 dan KSS. Dalam G20, Indonesia sudah menjadi *co-fasilitator* untuk pilar *growth with resilience*. Dalam KSS, Indonesia menyumbangkan alat-alat pertanian, tenaga ahli yang expert, training, dan workshop. Seperti yang sudah dipaparkan pada rekomendasi sebelumnya, bahwa dengan keterlibatan Indonesia dalam pembangunan LICs akan meningkatkan profile Indonesia di dunia internasional. Indonesia yang dulunya penerima hibah menjadi pemberi hibah. Untuk itu, rekomendasi yang dapat diberikan untuk strategi ini adalah:

- Penguatan kelembagaan G20 dan KSS.
- Perumusan SOP penyaluran bantuan Trust Fund untuk LICs.

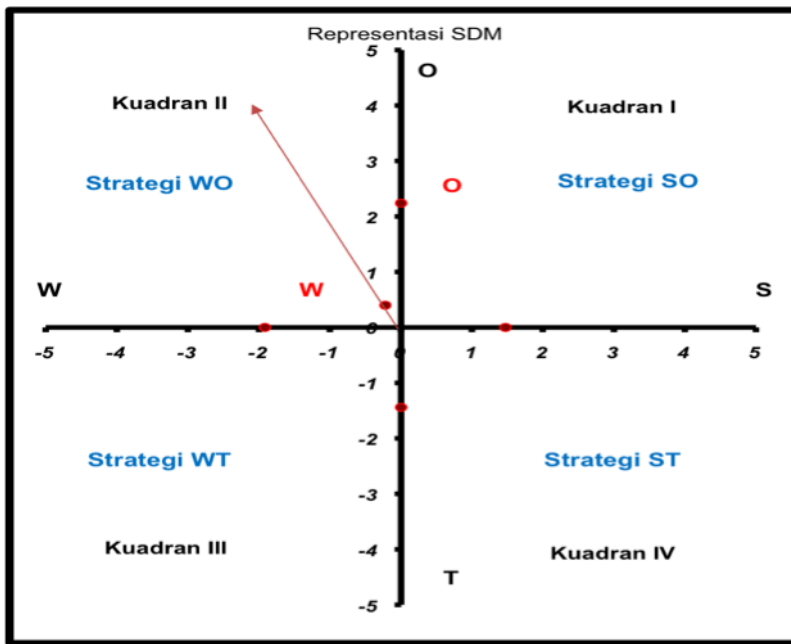
d. Sinergisasi antar institusi untuk peran Indonesia sebagai donatur dan kreditur.

Di dalam kekuatan disebutkan bahwa Indonesia saat ini sudah menjadi MIC dan diharapkan tidak lagi hanya berperan sebagai penerima pinjaman/ hibah saja, tetapi juga diharapkan untuk menjadi pemberi. Di dalam peluang juga disebutkan bahwa Indonesia memiliki peluang untuk menjadi negara pendonor Trust Fund bagi pembangunan LICs. Oleh karena itu perlu dilakukan sinergi antar institusi untuk menjalankan peranan ini secara bersamaan. Rekomendasi yang dapat diberikan adalah:

- Pembentukan desk (unit khusus) untuk setiap LPM dalam pelaksanaan kerjasama multilateral terkait, yakni Bappenas dan Kementerian Keuangan.
- Penyusunan regulasi yang mengatur posisi Indonesia sebagai donatur dan kreditur dalam LPM. Yang menindaklanjuti rekomendasi kebijakan ini ke depannya adalah Kementerian Keuangan.

## 8.2 ANALISIS PENINGKATAN REPRESENTASI SDM INDONESIA DI LPM

Indikator peningkatan representasi SDM Indonesia dibagi ke dalam sub-indikator keterwakilan Indonesia di LPM dan daya saing-kualitas SDM. Dari analisis SWOT yang dilakukan, diperoleh diagram cartesius seperti di bawah ini.



Sumber: Hasil Analisis, 2011

**Gambar 2. Diagram Cartesius Matriks SPACE Peningkatan Representasi SDM Indonesia di LPM**

Diagram cartesius di atas menunjukkan bahwa strategi peningkatan representasi SDM Indonesia berada di kuadran II (strategi WO). Posisi ini menandakan Indonesia yang lemah dalam representasi SDM di LPM namun memiliki peluang untuk meningkatkannya. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah strategi **ubah strategi**. Strategi yang diambil berupa strategi yang memperkecil kelemahan dengan memanfaatkan keuntungan dari peluang yang ada. Kombinasi strategi matriks SWOT dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2. Kombinasi Strategi Matriks SWOT Peningkatan Representasi SDM Indonesia Di LPM**

<p style="text-align: center;"><b>FAKTOR INTERNAL</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FAKTOR EKSTERNAL</b></p>	<p><b>KEKUATAN (S)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Indonesia mempunyai banyak tenaga terdidik.</li> <li>Keberadaan pejabat Indonesia sebagai MD di LPM.</li> <li>Adanya pejabat Indonesia sebagai ED di LPM.</li> <li>Adanya staff Indonesia pada level professional staff.</li> <li>Adanya staff Indonesia pada level technical/supporting staff</li> </ol>	<p><b>KELEMAHAN (W)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tidak adanya country office IDB di Indonesia.</li> <li>Kurangnya pengiriman orang Indonesia (pemerintah atau swasta) yang dibiayai oleh institusi Indonesia untuk magang di LPM.</li> <li>Minimnya staff Indonesia yang menduduki jabatan manajer.</li> <li>Adanya kebijakan kepegawaian yang mengharuskan kembali ke Indonesia setelah selesai mengikuti magang.</li> <li>Kurangnya kontribusi Indonesia dalam ekonomi dan pembangunan global (belum terlibat sebagai donatur).</li> <li>Rendahnya daya saing kandidat staff Indonesia (penguasaan bahasa dan pengalaman bekerja di institusi internasional)</li> </ol>
	<p><b>PELUANG (O)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Adanya usulan dari pemerintah Indonesia untuk mendirikan country office IDB di Indonesia.</li> <li>Adanya keterwakilan staff Indonesia di setiap LPM.</li> <li>Adanya peluang secondment.</li> <li>Masih terbukanya peluang untuk menduduki posisi-posisi strategis.</li> <li>Adanya program pinjaman yang dialokasikan untuk mendanai magang di LPM.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Strategi SO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pengiriman secondment staff Indonesia ke LPM.</li> <li>Pemberian peluang kepada staf internasional Indonesia untuk menduduki tempat-tempat strategis di LPM</li> </ul>
<p><b>ANCAMAN (T)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Persaingan yang sangat kompetitif dengan negara-negara lainnya dalam menduduki managing director</li> <li>Adanya negara baru yang mempunyai hak untuk duduk sebagai ED</li> <li>Persaingan yang sangat kompetitif dengan negara-negara lainnya dalam penyediaan professional staff</li> <li>Persaingan yang sangat kompetitif dengan negara-negara lainnya dalam penyediaan technical/supporting staff</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Strategi ST</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan kualitas SDM Indonesia melalui pemberian beasiswa.</li> <li>Pemanfaatan jaringan yang sudah ada di LPM</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Strategi WT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mendukung staf-staf Indonesia yang berada pada level bawah untuk naik ke tingkat manajemen.</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis, 2011

Hasil kuadran cartesius menunjukkan bahwa strategi peningkatan representasi SDM Indonesia berada pada kuadran II (strategi WO). Maka alternatif strategi yang dapat digunakan Indonesia untuk meningkatkan representasi SDM Indonesia di LPM adalah:

a. Peningkatan *secondment staff* di LPM.

Secondment adalah peluang besar yang bisa dimanfaatkan oleh Indonesia untuk meningkatkan representasi SDM-nya di LPM. Apabila kinerja secondment staff Indonesia baik di LPM, maka kemungkinan besar akan direkrut untuk dijadikan permanent staf untuk dijadikan sebagai staf internasional oleh LPM. Namun yang menjadi kendala adalah adanya regulasi Indonesia yang mengharuskan staf Indonesia untuk kembali ke Indonesia setelah selesai mengikuti program magang di LPM. Peningkatan SDM di LPM dapat dimulai dari instansi Bappenas dan diharapkan akan menyebar ke instansi lain. Rekomendasi yang dapat diberikan untuk peningkatan *secondment staff* di LPM adalah:

- Kerjasama dengan LPM untuk exchange staff.  
Sebelum mengadakan pengiriman staf Indonesia ke LPM, sebaiknya terlebih dahulu dilakukan kerjasama dengan LPM melalui pelaksanaan diskusi antara pemerintah Indonesia dengan pejabat-pejabat di LPM mengenai exchange staf. Untuk mempermudah kerjasama, pemerintah dapat mengadakan diskusi dengan pejabat Indonesia yang berada pada level manajemen LPM.
- Pengiriman *secondment staff* Indonesia ke LPM.  
Jumlah *secondment staff* Indonesia yang ada saat ini di LPM masih terbilang sedikit. Oleh karena itu salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan *secondment staff* di LPM adalah dengan melakukan pengiriman *secondment staff* Indonesia ke LPM. Semakin banyak *secondment staff* yang dikirim maka akan semakin banyak juga peluang bagi staf Indonesia untuk menjadi permanent staf di LPM.
- Peningkatan program pendanaan *secondment staff* di LPM.  
Karena Indonesia sudah termasuk ke dalam MIC, maka Indonesia harus mendanai sendiri staf-stafnya yang ingin mengikuti program *secondment* di LPM. Saat ini sudah ada program SPIRIT yang di dalamnya terdapat komponen yang digunakan untuk mendanai program magang ini. Namun perlu diadakan lagi peningkatan program pendanaan *secondment staff* karena semakin terbukanya peluang magang dari LPM, maka akan semakin banyak juga SDM Indonesia yang ingin mengikutinya. Sehingga peningkatan permintaan magang ini juga harus diikuti oleh peningkatan pendanaan oleh Indonesia.
- Pelaksanaan pelatihan bahasa asing untuk staf Indonesia yang akan mengikuti program *secondment*.  
Kelemahan Indonesia dalam daya saing SDM dengan negara anggota lainnya adalah rendahnya daya saing dalam penguasaan bahasa dan pengalaman bekerja di institusi internasional. Oleh karena itu, pelatihan bahasa asing untuk staf Indonesia menjadi salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk peningkatan kualitas SDM.

b. Penyediaan *country office* IDB di Indonesia.

Salah satu kelemahan Indonesia dalam representasi SDM adalah tidak adanya *country office* IDB di Indonesia. Dari empat LPM yang berperan besar dalam pembangunan Indonesia (World Bank, ADB, IDB, dan UNDP), IDB adalah satu-satunya LPM yang tidak memiliki *country office* di Indonesia. Setiap urusan kerjasama Indonesia dengan IDB, harus selalu melalui headquarter IDB di Jeddah. Sementara hari kerja di Indonesia dan hari kerja di Jeddah adalah berbeda, dimana hari kerja di Indonesia pada umumnya adalah dari hari Senin sampai Jumat, sedangkan hari kerja IDB Jeddah libur pada hari Kamis Jumat. Perbedaan dua hari kerja ini tentunya akan mempengaruhi keefektifan kerjasama Indonesia dengan IDB. Rekomendasi yang dapat diberikan untuk strategi ini adalah:

- Mendirikan *country office* IDB di Indonesia.  
Usulan dari pemerintah Indonesia untuk pendirian *country office* oleh pemerintah Indonesia menjadi peluang yang dimiliki Indonesia untuk menyediakan *country office* IDB di Indonesia. Selain untuk keefektifan kerjasama Indonesia dengan IDB, penyediaan *country office* ini juga diharapkan dapat meningkatkan representasi staf internasional Indonesia di dalamnya. Untuk saat ini, pembangunan regional office IDB di Indonesia masih sulit dilakukan karena saat ini sudah ada regional office IDB yang terletak di Kuala Lumpur, Malaysia. Kaitan dengan kebijakan mendirikan *country office*, IDB hanya pelaksana sedangkan pemiliknya tetap Indonesia. Pembangunan *country office* IDB diharapkan dapat membawa manfaat bagi Indonesia dalam pengembangan Islamic Finance yang lebih besar.
- Mengutamakan SDM Indonesia untuk menjadi staf internasional di *country office* IDB di Indonesia.  
Dengan dibangunnya *country office* IDB di Indonesia, tentunya akan membutuhkan staf untuk ditempatkan di kantor tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini, pemerintah Indonesia dapat mengadakan kerjasama dan diskusi dengan pejabat-pejabat LPM supaya perekrutan staf internasional yang akan mengisi kantor tersebut lebih mengutamakan orang Indonesia.

c. Penyediaan database

Selama ini kadang ada penawaran dari LPM tetapi tidak ada respon karena SDM yang tersedia tidak memenuhi kualifikasi yang diminta oleh LPM. Oleh karena itu perlu melakukan listing database sehingga saat ada lowongan dari LPM, kita bisa mengisi posisi tersebut.

d. Mencetak manajer dan staff professional untuk jangka menengah.

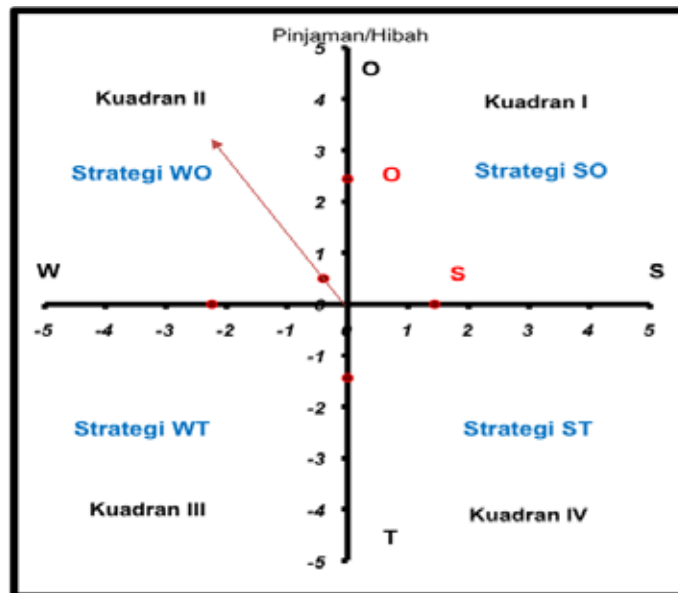
Seperti dalam pemaparan sebelumnya, perekrutan staf internasional juga dipengaruhi oleh ada tidaknya pejabat suatu negara di tingkat manajemen. Oleh karena itu, Indonesia harus mengupayakan pencetakan manajer dan staff professional sehingga nantinya akan semakin banyak staf yang berpengaruh di LPM dan dapat membuka peluang yang lebih besar lagi bagi kandidat-kandidat staf Indonesia untuk bergabung dalam LPM. Strategi ini dapat dilakukan untuk jangka menengah. Diharapkan technical/supporting staff yang ada sekarang dapat menduduki tingkat manajer dan staff professional untuk jangka menengah. Rekomendasi yang dapat diberikan untuk strategi ini adalah:

- Memberikan beasiswa kepada tenaga-tenaga terdidik Indonesia untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.  
Kualifikasi akademik perekrutan staf internasional LPM pada umumnya adalah S2. Oleh karena itu, pemberian beasiswa kepada tenaga-tenaga terdidik Indonesia yang ada saat ini diharapkan nantinya dapat mempersiapkan kualitas SDM Indonesia yang lebih baik dan dapat bersaing dengan SDM yang berasal dari negara anggota lainnya.

- Pejabat Indonesia yang berada di tingkat manajer memberikan prioritas kepada staf Indonesia yang bekerja di LPM untuk menempati posisi-posisi strategis. Meskipun jumlah pejabat Indonesia yang duduk di tingkat manajemen LPM adalah sedikit, tetapi hal ini dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan SDM Indonesia di dalamnya. Pejabat-pejabat Indonesia yang menduduki tingkat manajemen memberikan prioritas kepada staf internasional Indonesia untuk menempati posisi-posisi strategis. Dengan semakin banyaknya staf internasional Indonesia yang menduduki posisi strategis, maka akan semakin banyak peluang yang dimiliki Indonesia untuk meningkatkan representasi SDM di dalamnya.

### 8.3 ANALISIS PENINGKATAN PINJAMAN/HIBAH INDONESIA DI LPM

Indikator peningkatan pinjaman/hibah Indonesia dalam LPM dibagi ke dalam sub-indikator peningkatan jumlah pinjaman dan peningkatan jumlah hibah. Dari analisis SWOT yang dilakukan, diperoleh diagram cartesius seperti di bawah ini.



Sumber: Hasil Analisis, 2011

**Gambar 3. Diagram Cartesius Matriks SPACE Peningkatan Pinjaman/Hibah Indonesia di LPM**

Diagram cartesius di atas menunjukkan bahwa strategi peningkatan pinjaman/hibah Indonesia berada di kuadran II (strategi WO). Posisi ini menandakan posisi Indonesia yang lemah dalam peningkatan pinjaman/hibah di LPM namun memiliki peluang untuk meningkatkan peranannya. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah strategi **ubah strategi**. Peningkatan status Indonesia dari Developing Countries menjadi MIC dan perubahan kebijakan pemerintah Indonesia untuk mengurangi pinjaman luar negeri mengharuskan Indonesia untuk mengubah strateginya. Penurunan pinjaman/hibah diubah menjadi peningkatan peranan dalam donor Trust Fund untuk pembangunan LICs. Keterlibatan Indonesia menjadi pendonor bisa meningkatkan voting power di LPM karena adanya sumbangan suara dari LICs yang dibantu. Kombinasi strategi matriks SWOT dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3. Kombinasi Strategi Matriks SWOT Peningkatan Pinjaman/Hibah Indonesia Di LPM**

FAKTOR EKSTERNAL \ FAKTOR INTERNAL		KEKUATAN (S)	KELEMAHAN (W)
		1. Indonesia merupakan anggota aktif dalam LPM. 2. Adanya kebutuhan pinjaman. 3. Adanya kebutuhan hibah. 4. Kondisi geografis (lingkungan/SDA).	1. Indonesia sudah menjadi MIC sehingga tidak bisa lagi memperoleh pinjaman lunak. 2. Perubahan kebijakan pinjaman luar negeri untuk mengurangi pinjaman. 3. Indonesia sudah menjadi MIC sehingga tidak layak lagi memperoleh hibah. 4. Kelemahan dalam mengelola pinjaman. 5. Kelemahan dalam mengelola hibah.
<b>PELUANG (O)</b>		<b>Strategi SO</b>	<b>Strategi WO</b>
1. Tersedianya dana pinjaman dari LPM. 2. Tersedianya dana hibah dari LPM. 3. Alokasi APBN untuk cicilan pinjaman pokok luar negeri yang meningkat setiap tahunnya. 4. GDP Indonesia yang lebih tinggi dibandingkan negara-negara anggota lainnya.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan pinjaman</li> <li>Meningkatkan penerimaan hibah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengurangi penerimaan pinjaman/hibah.</li> <li>Mengubah peran Indonesia dari kreditur menjadi debitur melalui Trust Fund pembangunan LICs.</li> </ul>
<b>ANCAMAN (T)</b>		<b>Strategi ST</b>	<b>Strategi WT</b>
1. Persaingan negara-negara baru Asia Tengah dan Afrika dalam mendapatkan pinjaman. 2. Lebih diutamakan LICs dalam penerimaan hibah. 3. Perubahan <i>geographic priority</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Indonesia menjadi donor dalam pembangunan LICs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indonesia menjadi donor dalam pembangunan LICs</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis, 2011



Hasil kuadran cartesius di atas menunjukkan bahwa strategi peningkatan pinjaman/hibah Indonesia di LPM berada pada kuadran II (strategi WO). Maka alternatif strategi yang dapat digunakan Indonesia untuk meningkatkan peranannya dalam pinjaman/hibah Indonesia di LPM adalah:

a. Mengurangi penerimaan pinjaman

Strategi ini diambil karena adanya kebijakan pemerintah untuk mengurangi pinjaman. Pengurangan pinjaman akan menimbulkan kemungkinan berkurangnya komunikasi dan mengurangi keterlibatan kita dalam LPM. Oleh karena itu, hal-hal yang dapat dilakukan untuk mengurangi jumlah pinjaman dan tetap menjalin komunikasi dengan LPM adalah dengan mempercepat pembayaran stock hutang, tetap mempertahankan pinjaman-pinjaman baru sehingga net terhadap pinjaman-pinjaman baru akan berkurang. Selain itu, Indonesia yang sudah diakui sebagai negara MIC menjadikan Indonesia tidak layak lagi untuk memperoleh pinjaman lunak. Oleh karena itu, rekomendasi yang dapat diberikan untuk strategi ini adalah:

- Fokus pada kerjasama dalam bidang sektor-sektor utama.  
Pemanfaatan pinjaman saat ini lebih diarahkan pada sektor utama yang membutuhkan dana yang sangat besar dan memerlukan transfer teknologi serta memerlukan peran dari pinjaman luar negeri. Sektor tersebut adalah sektor infrastruktur dan energi.
- Optimalisasi asistensi yang diterima dari LPM.  
Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa salah satu kelemahan Indonesia adalah lemahnya Indonesia dalam mengelola pinjaman. Oleh karena itu, dalam hal ini Indonesia perlu mengoptimalkan asistensi yang diterima dari LPM sehingga pada saat pelaksanaan proyek yang didanai pinjaman, Indonesia tidak mengalami kesulitan dan dapat menghasilkan output dari pemanfaatan pinjaman yang baik.
- Meningkatkan kualitas penyiapan proyek yang dibiayai pinjaman LPM.  
Peningkatan kualitas penyiapan proyek yang didanai pinjaman LPM ini perlu dilakukan supaya hasil pencapaian output proyek bisa tercapai dengan baik. Apabila hasil output yang diperoleh sesuai dengan yang ditargetkan oleh LPM, maka kepercayaan LPM ke Indonesia akan tetap terjaga dan itu akan membuat Indonesia lebih mudah dalam memperoleh pinjaman.

b. Menjadi donatur Trust Fund dalam pembangunan LICs.

Indonesia yang sudah menjadi negara MIC menjadikan Indonesia tidak layak lagi untuk memperoleh pinjaman murah. Di samping itu, kebijakan pemerintah untuk mengurangi pinjaman menjadi pertimbangan besar yang harus diperhatikan dalam peningkatan pinjaman. Oleh karena itu, Indonesia yang dulunya berperan sebagai debitur atau penerima pinjaman/hibah harus mengubah strateginya menjadi kreditur yaitu menjadi donatur Trust Fund dalam pembangunan LICs. Rekomendasi yang dapat diberikan untuk strategi ini adalah:

- Menjadikan program asistensi contoh terbaik (best practices) khususnya yang bersifat rintisan, seperti *climate change*, *direct transfer*, PNPM dan GFMRAP, direplikasi di negara2 berkembang lainnya.  
Seperti yang sudah dipaparkan pada subbab peningkatan sharing kontribusi, banyaknya LICs yang membutuhkan MIC dalam pembangunannya menjadi peluang yang bisa dimanfaatkan Indonesia untuk mengubah peranannya dari penerima pinjaman/hibah menjadi pendonor. Best practise proyek PNPM, climate change, dan GFMRAP, bisa dimanfaatkan untuk pelaksanaan knowledge sharing dengan LICs.
- Promosi *best practise* project Indonesia mengenai proyek-proyek pengentasan kemiskinan pada forum-forum internasional, seperti G20, KSS.  
Selama ini, publikasi *best practise project* Indonesia tidak dipublikasikan oleh Indonesia sendiri tetapi oleh LPM. Oleh karena itu, dalam hal ini harus mengambil langkah untuk memperkenalkan best practise tersebut ke negara lain misalnya melalui kerjasama internasional G20 dan KSS. Promosi ini dapat dilakukan saat memberikan bantuan ke LICs.

## 9. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 9.1. KESIMPULAN

Dari hasil analisis SWOT yang dilakukan, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Strategi peningkatan sharing kontribusi Indonesia berada pada kuadran I (strategi SO). Posisi ini menandakan Indonesia yang kuat dan berpeluang. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah **progresif**.
2. Strategi peningkatan representasi SDM Indonesia berada pada kuadran II (strategi WO). Posisi ini menandakan posisi Indonesia yang lemah dalam representasi SDM namun memiliki peluang untuk meningkatkan representasi SDM-nya di LPM. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah **ubah strategi**.
3. Strategi peningkatan pinjaman/hibah Indonesia di LPM berada pada kuadran II (strategi WO). Posisi ini menandakan posisi Indonesia yang lemah dalam peningkatan pinjaman/hibah di LPM namun memiliki peluang untuk meningkatkan peranannya. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah **ubah strategi**.

### 9.2. REKOMENDASI

Rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan dalam peningkatan peranan Indonesia dalam LPM, di antaranya:

1. **Peningkatan sharing kontribusi Indonesia dalam LPM**

Strategi-strategi yang dilakukan:

a. **Peningkatan jumlah share Indonesia di LPM secara bertahap;**

- Jangka pendek : Peningkatan share di lembaga IDB
  - Jangka menengah : Peningkatan share di lembaga ADB
  - Jangka panjang : Peningkatan share di lembaga World Bank
- b. Penambahan hak suara kepemilikan LPM;** melalui keterlibatan menjadi donor dalam TF pembangunan LICs dan IDA.
- c. Penguatan peranan Indonesia dalam kerjasama internasional G20 dan KSS;** melalui penguatan kelembagaan dan perumusan SOP penyaluran bantuan untuk LICs.
- d. Sinergisasi antar institusi untuk peran Indonesia sebagai donatur dan kreditur;** melalui pembentukan desk (unit) khusus untuk setiap LPM terkait, penyusunan regulasi yang mengatur posisi Indonesia sebagai kreditur dan debitur dalam LPM.
- 2. Peningkatan representasi SDM Indonesia di LPM**  
Strategi-strategi yang dilakukan:
- a. Peningkatan secondment staff di LPM;** melalui kerjasama dengan LPM dalam exchange staff, pengiriman secondment staff Indonesia ke LPM, peningkatan program pendanaan secondment staff di LPM, dan pelaksanaan pelatihan bahasa asing untuk staf Indonesia yang akan mengikuti program secondment.
- b. Penyediaan country office IDB di Indonesia;** melalui pembangunan country office IDB di Indonesia dan prioritas SDM Indonesia untuk menjadi staf internasional country office IDB di Indonesia.
- c. Penyediaan database.**
- d. Mencetak manajer dan staff profesional untuk jangka menengah;** melalui pemberian beasiswa kepada tenaga-tenaga terdidik Indonesia, memberikan prioritas kepada staf Indonesia untuk menduduki posisi-posisi strategis oleh pejabat-pejabat Indonesia yang berada di tingkat manajemen LPM.
- 3. Peningkatan Pinjaman/hibah LPM untuk Indonesia**  
Strategi-strategi yang dapat dilakukan:
- a. Mengurangi penerimaan pinjaman/hibah;** melalui pemanfaatan pinjaman pada kerjasama dalam bidang sektor-sektor utama, optimalisasi asistensi yang diterima dari LPM, peningkatan kualitas penyiapan proyek yang dibiayai pinjaman LPM.
- b. Menjadi donatur dalam Trust Fund pembangunan LICs;** melalui direplikasikannya program asistensi *best practices* (khususnya yang bersifat rintisan seperti climate change, direct transfer, PNPM dan GFMRAP) di negara-negara berkembang lainnya, promosi best practise project Indonesia pada kerjasama internasional seperti di G20 dan KSS.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_.Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.
- \_\_\_\_\_.Peraturan Pemerintah No. 80 Tahun 2011 tentang Dana Perwalian.
- Ampri, Irfa. 2011. Presentasi Peningkatan Peranan Indonesia dalam Lembaga Pembiayaan Multilateral Berbagai Opsi yang Dapat Dilakukan bagi Optimalisasi Kepentingan Indonesia. Jakarta, 14 Oktober 2011.
- IDB. 2011. Member Country Partnership Strategy Republic of Indonesia: Harnessing the Regional Potential 2011 – 2014. Jeddah: Headquarter of IDB.
- Iskandarini. 2004. Analisis Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan. Medan: Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara.
- WBG. *Project Information Document (PID) Appraisal Stage of Indonesia Scholarships Program for Strengthening Reforming Institutions (SPIRIT)*.
- Putong, Iskandar. 2003. Teknik Pemanfaatan Analisis SWOT Tanpa Skala Industri (A-SWOT-TSI). Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Bina Nusantara.
- Sumadilaga, Ceppie Kurniadi. 2011. Peningkatan Peranan Indonesia dalam Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral (Studi Kasus ADB). Jakarta, 7 Oktober 2011.
- Sumadilaga, Ceppie Kurniadi. 2011. Presentasi Meningkatkan Peran Indonesia dalam Lembaga-Lembaga Pembiayaan Multilateral Studi Kasus ADB. Jakarta, 7 Oktober 2011.
- WBG. *Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond* Versi 19 April 2010.

WBG. Strategi Kemitraan Negara untuk Indonesia TA 2009-2012 Mendukung Institusi Indonesia yang Inklusif untuk Pembangunan yang Berkelanjutan. Jakarta: Country Office World Bank.

[http://daps.bps.go.id/file\\_artikel/66/Analisis%20SWOT.pdf](http://daps.bps.go.id/file_artikel/66/Analisis%20SWOT.pdf)

<http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Undergraduate-5121-4201100038-bab3.pdf>

# KUALITAS BELANJA ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)

DIREKTORAT OTONOMI DAERAH  
email : alfia\_valerina@yahoo.com

## ABSTRAK

Kualitas belanja daerah dan APBD selama ini dianggap masih lemah dengan salah satu indikasi belanja tidak langsung selalu lebih besar dari belanja langsung. Idealnya, belanja langsung lebih besar atau minimal berimbang. Dengan latar belakang seperti itu, kajian ini ingin mengetahui bagaimana dan mengapa kualitas belanja daerah dan APBD masih dianggap rendah. Kerangka analisis menggunakan konsep yang dibangun oleh Carol W. Lewis, yaitu central values and questionstentang proses penganggaran daerah.

Metodologi yang digunakan sebagai berikut. Sampel diambil secara random cluster delapan daerah, masing-masing empat daerah provinsi dan empat daerah kabupaten/kota. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan focus-group-discussion, sedangkan teknik analisis adalah deskriptif-kualitatif.

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa kriteria kualitas belanja daerah dan APBD ternyata tidak seragam. Hasil kajian menunjukkan bahwa semua lokasi kajian tidak mempunyai kualitas belanja daerah dan APBD yang mendekati sempurna tingginya, melainkan masing-masing daerah mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Provinsi D.I. Yogyakarta cenderung efisien dan akuntabel, sedangkan Kabupaten Kutai Kartanegara cenderung akuntabel dan responsif. Kabupaten Sleman cenderung akuntabel, sedangkan Provinsi Sumatera Utara cenderung efektif. Kota Medan cenderung efisien, akuntabel dan responsif. Provinsi Kalimantan Timur cenderung adil dan akuntabel sedangkan Provinsi Sulawesi Utara cenderung akuntabel, kurang lebih mirip dengan Kabupaten Wakatobi.

Jika lokasi kajian kualitas belanja daerah dan APBD-nya cenderung ekonomis, efisien, dan atau efektif, maka permasalahan atau kelemahannya ada pada tataran keadilan, dan atau akuntabilitas dan atau responsivitas, maka hal ini bersifat politis, yakni berkaitan dengan kinerja legislatif. Namun jika lokasi kajian cenderung adil, akuntabel dan atau responsif, maka kelemahannya ada pada tataran ekonomi dan atau efisien dan atau efektif, maka hal ini lebih bersifat teknis-operasional atau sumberdaya manusia birokrasinya, yakni berkaitan dengan kemampuan birokrasi.

**Kata Kunci:** *Kualitas belanja daerah, APBD, belanja tidak langsung, belanja langsung, proses penganggaran daerah, central values questions, efisien, akuntabel, efektif, responsif, akuntabilitas, responsivitas, kemampuan birokrasi.*

## 1. LATAR BELAKANG

Pendanaan pembangunan melalui transfer ke daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pendanaan pembangunan secara nasional. Dana transfer ke daerah terdiri dari dana perimbangan dan dana otonomi khusus serta dana penyesuaian. Alokasi dana transfer ke daerah dari waktu ke waktu mengalami peningkatan seiring pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pengelolaan pendanaan transfer ke daerah senantiasa didorong untuk memenuhi pelaksanaan tata kelola keuangan yang baik, memiliki kinerja terukur dan memiliki akuntabilitas terhadap masyarakat.

Besaran dana transfer dan dekonsentrasi ke daerah yang optimal masih dapat diperdebatkan, tergantung kerangka penglihatan kita. Lebih rumit lagi, apabila dikaitkan dengan sebaran prestasi IPM di Indonesia, tingkat kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi, tidak semua daerah dengan jumlah dana transfer per kapita besar memiliki kinerja yang bagus pada aspek-aspek tersebut.

Terkait dengan kualitas belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ini masih ditemui beberapa permasalahan yang sering muncul di antaranya masih rendahnya kualitas perencanaan di daerah. Di samping itu, belum terintegrasinya perencanaan dan penganggaran di daerah juga masih merupakan permasalahan yang umum di setiap daerah. Permasalahan tersebut diikuti oleh permasalahan lain yaitu porsi terbesar APBD ada pada belanja tidak langsung bukan pada belanja langsung. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari proses perumusan masing-masing APBD, sehingga pada konteks ini belanja daerah adalah hasil dari perumusan APBD yang bersangkutan.

Berdasarkan kondisi dan permasalahan tersebut, Direktorat Otonomi Daerah merasa perlu untuk mengkaji bagaimana Kualitas Belanja APBD sebagai hasil dari perumusan APBD masing-masing daerah.

## 2. TUJUAN DAN SASARAN KAJIAN

Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan penyebab rendahnya kualitas belanja APBD, termasuk proporsi belanja langsung dan tidak langsung yang ada di daerah. Secara terperinci kajian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kualitas belanja APBD dan faktor-faktor apa yang menentukan kualitas belanja tersebut.

Sedangkan sasaran kegiatan adalah teridentifikasi kualitas belanja dan APBD masing-masing lokasi kajian dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Kualitas belanja APBD meliputi derajat dan jenisnya, sedangkan faktor-faktor yang menentukan berkaitan dengan faktor internal dan eksternal dari masing-masing lokasi kajian.

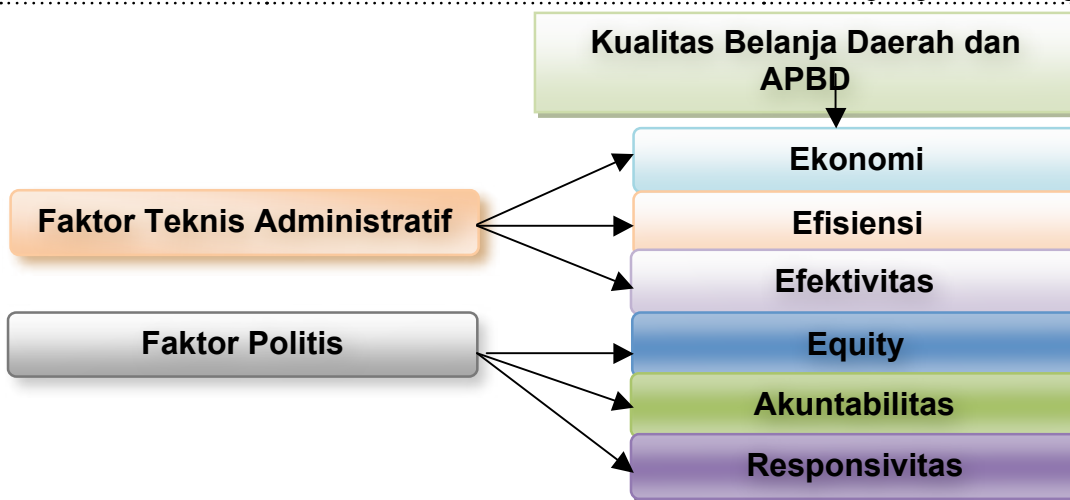
## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA PIKIR

Konsep kualitas belanja daerah dan APBD terdiri dari enam indikator utama, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas, equity, akuntabilitas, dan responsivitas. Konsep ini diadaptasi dari Carol W. Lewis, *How to Read a Local Budget and Assess Government Performance*, dalam Anwar Shah (Ed.), 2007, *Local Budgeting (Public Sector Governance and Accountability Series)*. Konsep Lewis ini relatif lengkap dan operasional dibanding, misalnya, Whitfield (2001), Johnl Mikesel, dan Mullins (2007).

**Tabel 1. Nilai-nilai dalam Fokus Kajian Kualitas Belanja APBD**

Nilai	Fokus	Sifat (Type)	Perhatian dan Pertanyaan
Ekonomi	Input dan kepatuhan aturan	Ekonomi/pasar	Seberapa banyak kita harus meningkatkan pengeluaran?
Efisiensi	Output dan kinerja	Ekonomi/pasar	Apa yang kita dapatkan?
Efektifitas	Hasil dan pemecahan masalah	Sosial	Perubahan apa yang kita peroleh? Apakah pemangku kepentingan merasa puas?
Persamaan/keterbukaan	Keadilan, proses yang benar, dan keterwakilan	Politis	Apakah prosedur diikuti? Apakah ada hukumnya? Apakah proses dan hasil cukup adil?
Akuntabilitas	Keterbukaan dan transparansi	Politis	Apakah catatan benar, lengkap, terbuka dan dapat diakses? Apakah keputusan dapat dilacak, diumumkan, dan dapat dimengerti?
Responsivitas	Partisipasi publik, opini publik, dan tuntutan publik	Politis	Apakah pembuat keputusan memperhatikan? Apakah proses pembuatan keputusan terbuka dan apakah memungkinkan adanya partisipasi public langsung dan tidak langsung?



### 3.2. POPULASI PENELITIAN

Kajian ini mempunyai populasi semua *stakeholders* dalam proses perumusan APBD.

### 3.3. SAMPLING

Metode sampling digunakan dua tahap, pertama penentuan lokasi dan kedua penentuan informan.

- Penentuan lokasi dilakukan dengan metode *cluster-random* dengan mempertimbangkan aspek penyebaran wilayah di Indonesia maka ditentukan Indonesia wilayah barat: Provinsi Sumatera Utara dan Kota Medan; wilayah utara: Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Kutai Kartanegara; wilayah selatan: Provinsi D.I. Yogyakarta dan Kabupaten Sleman; dan wilayah timur: Provinsi Sulawesi Tenggara dan Kabupaten Wakatobi.
- Adapun pemilihan informan digunakan metode *purposive*, terdiri dari yang mengerti atau mengikuti proses perumusan APBD, yaitu Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), legislatif (DPRD), dan pengamat atau akademisi.

### 3.4. JENIS DATA YANG DIBUTUHKAN

- Data Primer, terdiri dari hasil wawancara dan FGD tentang perumusan APBD, terutama alokasi belanja dalam APBD, termasuk pengisian daftar pertanyaan yang relevan dengan fokus kajian;
- Data sekunder, terdiri dari dokumen-dokumen penganggaran, seperti KUA-PPAS dan APBD tahun berjalan, serta dokumen-dokumen lain yang relevan.

### 3.5. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tehnik:

- Wawancara mendalam, dilakukan dengan pihak-pihak yang selama ini berkompeten dengan perumusan APBD, baik pada tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota.
- Focus group discussion*, baik di pusat maupun di daerah. Untuk di pusat dilakukan dengan mengundang pihak-pihak yang berkompeten pada tingkat pusat, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Sedangkan untuk di daerah dilakukan pada masing-masing lokasi penelitian dengan melibatkan pihak-pihak yang berkompeten dalam perumusan APBD, khususnya TAPD di daerah Kabupaten/Kota.
- Studi dokumentasi dan pustaka yang relevan. Dokumen yang dibutuhkan terutama yang relevan dengan proses perumusan APBD.

### 3.6. TEKNIK ANALISIS DATA

Analisis data dalam studi ini menggunakan pendekatan deskriptif, baik kuantitatif maupun kualitatif, dan mengadaptasi model interaktif (Miles dan Huberman, 1984). Model ini terdiri dari unsur-unsur pengumpulan data, reduksi data, display data, dan pengambilan kesimpulan yang saling berinteraksi.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. DESKRIPSI APBD

Secara ringkas, deskripsi APBD 2011 delapan lokasi kajian dapat diperiksa pada tabel-tabel berikut ini. Pertamadeskripsi ringkas APBD, selanjutnya Proporsi PAD Terhadap Pendapatan, Proporsi Belanja Langsung Dan Tidak Langsung, dan Proporsi Dana Bagi Hasil Terhadap Dana Perimbangan.

**Tabel 2. Deskripsi Ringkas APBD 2011 Per Lokasi Kajian**

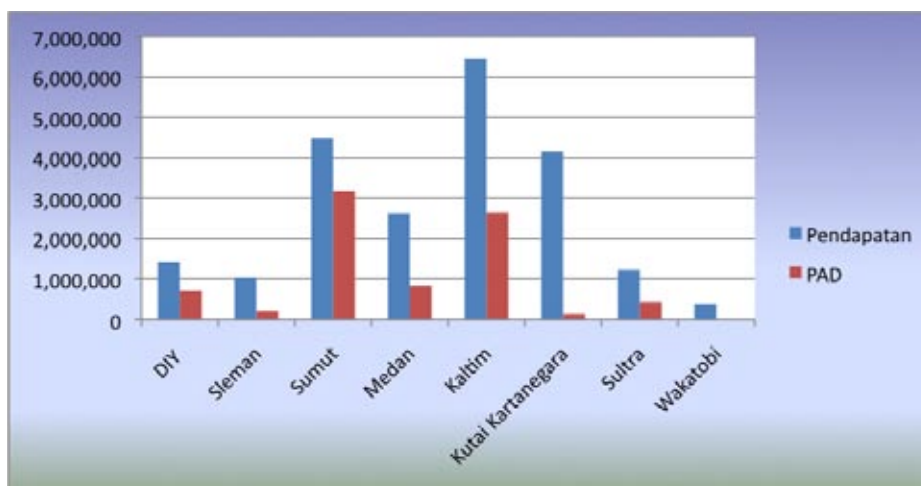
Deskripsi	Lokasi							
	DIY	Sleman	Sumut	Medan	Kaltim	Kutai Kartanegara	Sultra	Wakatobi
APBD	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)	(2011)
Pendapatan	1,419,475	1,026,877	4,480,782	2,628,101	6,449,635	4,151,286	1,220,581	387,306
PAD	700,339	198,720	3,181,900	829,794	2,641,234	130,300	421,500	14,671
Belanja	1,590,786	1,073,315	4,677,861	2,931,392	7,257,635	4,632,244	1,405,830	389,281
Belanja Tidak Langsung	849,118	712,782	2,031,752	1,457,820	3,620,579	1,592,892	742,385	177,864
Belanja Pegawai	443,440	633,067	643,506	1,266,946	777,745	1,023,683	378,701	150,903
Belanja Langsung	741,667	360,533	2,646,109	1,473,572	3,637,056	3,039,352	663,445	211,417
Belanja Pegawai	90,164	78,751	168,042	268,708	302,387	332,242	40,523	26,693
Belanja Barang/Jasa	501,330	171,000	1,155,518	666,304	1,340,776	972,399	210,936	81,988
Belanja Modal	150,174	110,782	1,322,549	538,560	1,993,893	1,734,711	411,987	102,736
Dana Perimbangan	714,542	743,880	1,271,127	1,315,146	3,798,311	3,495,440	799,080	321,608
DAU	620,812	632,181	894,557	967,533	51,447	1,366	700,837	271,441
DAK	19,490	42,651	29,138	81,595	38,188	50,266	33,805	30,731
Dana Bagi Hasil	74,240	69,049	347,432	266,019	3,708,676	3,443,809	64,439	19,436

Sumber: APBD Masing-masing lokasi kajian, diolah.

Berikut ini perhitungan proporsi PAD terhadap Total Pendapatan masing-masing lokasi kajian. Ternyata Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi yang mempunyai PAD relatif paling tinggi, yaitu sebesar 71,01% dari total pendapatan dalam APBD provinsi tersebut pada tahun 2011. Sebaliknya, Kabupaten Kutsai Kartanegara, Kabupaten Wakatobi, dan Provinsi Sulawesi Tenggara merupakan wilayah yang mempunyai proporsi PAD sangat kecil, yaitu dibawah 4% dari total pendapatan dalam APBD 2011-nya.

**Tabel 3. Proporsi PAD Terhadap Pendapatan Per Lokasi Kajian**

	DIY	Sleman	Sumut	Medan	Kaltim	Kutai Kartanegara	Sultra	Wakatobi
Pendapatan	1,419,475	1,026,877	4,480,782	2,628,101	6,449,635	4,151,286	1,220,581	387,306
PAD	700,339	198,720	3,181,900	829,794	2,641,234	130,300	421,500	14,671
Proporsi	49,39%	19,35%	71,01%	31,57%	40,95%	3,14%	3,45%	3,79%

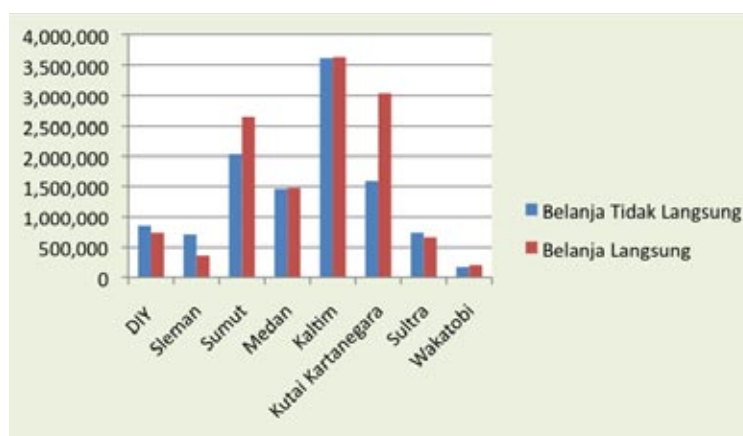


**Gambar1. Proporsi PAD Terhadap Pendapatan**

Sementara itu, untuk proporsi Belanja Langsung dan Tidak Langsung dari total belanja daerah dapat diperiksa pada Tabel 3 berikut. Nampak bahwa Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan kabupaten dengan proporsi belanja langsung yang jauh lebih tinggi dari belanja langsung-nya, yaitu sekitar 65,61% dibanding 34,39%. Sedangkan untuk Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Kalimantan Timur, meskipun lebih tinggi belanja langsung dibanding belanja tidak langsung, namun angkanya sekitar 56,57% berbanding 43,43% dan 50,01% berbanding 49,99%. Sebaliknya, Kabupaten Sleman belanja langsung 33,59% berbanding 66,41% dan Provinsi DI Yogyakarta serta Provinsi Sulawesi Tenggara masing-masing belanja langsung 46,62% berbanding 53,38% dan 47,19% berbanding 52,81%. Dengan demikian, Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan Kabupaten dengan belanja langsung yang paling besar.

**Tabel 4. Proporsi Belanja Langsung Dan Tidak Langsung**

	DIY	Sleman	Sumut	Medan	Kaltim	Kutai Kartanegara	Sultra	Wakatobi
Belanja	1,590,786	1,073,315	4,677,861	2,931,392	7,257,635	4,632,244	1,405,830	389,281
Belanja Tidak Langsung	849,118	712,782	2,031,752	1,457,820	3,620,579	1,592,892	742,385	177,864
Belanja Langsung	741,667	360,533	2,646,109	1,473,572	3,637,056	3,039,352	663,445	211,417

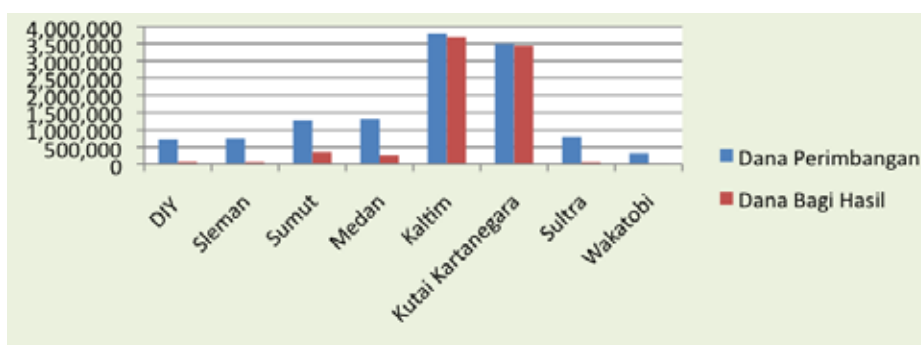


**Gambar 2. Proporsi Belanja Langsung Dan Tidak Langsung**

Sedangkan untuk proporsi dana bagi hasil terhadap dana perimbangan dapat diperiksa pada Tabel 4. berikut ini. Nampak bahwa Kabupaten Kutai Kartanegara dan Provinsi Kalimantan Timur merupakan wilayah dengan dana bagi hasil yang sangat besar, yaitu masing-masing 98,52% dan 97,64%. Hal ini menunjukkan dua wilayah ini memang kaya akan sumberdaya alam dan sudah mengeksploitasinya dengan optimal. Sebaliknya, Provinsi Sulawesi Tenggara dan Kabupaten Wakatobi mempunyai proporsi dana bagi hasil hanya sekitar 8,06% dan 6,04% dari dana perimbangan. Hal ini menunjukkan dua daerah ini belum mampu mengeksploitasi sumberdaya alamnya secara optimal.

**Tabel 5. Proporsi Dana Bagi Hasil Terhadap Dana Perimbangan**

	DIY	Sleman	Sumut	Medan	Kaltim	Kutai Kartanegara	Sultra	Wakatobi
Dana Perimbangan	714,542	743,880	1,271,127	1,315,146	3,798,311	3,495,440	799,080	321,608
Dana Bagi Hasil	74,240 (10,03%)	69,049 (9,28%)	347,432 (27,33%)	266,019 (20,23%)	3,708,676 (97,64%)	3,443,809 (98,52%)	64,439 (8,06%)	19,436 (6,04%)



**Gambar 3. Proporsi Dana Bagi Hasil Dan Dana Perimbangan**

#### 4.2. ANALISIS PROSES PERUMUSAN APBD

Dalam perumusan APBD semua daerah di Indonesia merujuk pada Permendagri No. 21 dan 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan APBD. Dalam Permendagri ini, skedul penyusunan APBD secara normatif dapat diperiksa pada skema sebagai berikut. Dalam satu tahun anggaran, dari Januari sampai dengan desember kegiatan perumusan APBD harus berlangsung sesuai skedul yang ada. APBD dimulai dengan pelaksanaan Mesrenbang, selanjutnya dirumuskan dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) - Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan diakhiri dengan pengesahan RAPBD menjadi APBD melalui sidang pleno DPRD yang bersangkutan.

##### a. Dimensi Waktu

Berdasarkan hasil kajian lapangan, maka dari dimensi waktu hampir semua lokasi kajian mengalami keterlambatan sesuai dengan ketetapan waktu normatifnya, hanya Kota Medan yang relatif tepat waktu. Meskipun demikian, semua APBD lokasi kajian berhasil ditetapkan sebelum tahun anggaran berjalan. Hanya ada satu kasus, Provinsi Sulawesi Tenggara, yang tidak berhasil menetapkan APBD Tahun 2010 sehingga menggunakan APBD Tahun 2009. Hal ini terutama karena tidak diperolehnya kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif atau DPRD-nya.

##### b. Dimensi Substansi

Dalam perumusan KUA – PPAS, masing-masing daerah mempunyai prioritas yang disesuaikan dengan prioritas nasional. Berdasarkan RPJMN 2011 - 2015, prioritas pembangunan nasional tersebut adalah sebagai berikut.

- (1) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola;
- (2) Pendidikan;
- (3) Kesehatan;
- (4) Penanggulangan Kemiskinan;
- (5) Ketahanan Pangan;
- (6) Infrastruktur;
- (7) Iklim Investasi dan Usaha;
- (8) Energi;
- (9) Lingkungan Hidup dan Bencana;
- (10) Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluas, dan Pasca Konflik;
- (11) Kebudayaan, Kreativitas, dan Inovasi Teknologi;
- (12) Prioritas lainnya: (a) Bidang Politik, Hukum, dan Kemanan; (b) Bidang Perekonomian; dan (c) Bidang Kesejahteraan Rakyat.

Dari identifikasi di lokasi kajian, maka prioritas-prioritas tersebut tidak sama persis untuk setiap daerah. Masing-masing daerah mempunyai prioritas sendiri-sendiri, namun tetap prioritas nasional menjadi acuan sehingga ada sinkronisasi prioritas antara prioritas daerah dengan prioritas nasional.



### c. Dimensi Pelaku

Secara normatif, pelaku utama dalam perumusan APBD adalah Eksekutif (terdiri dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dengan Bupati) dan DPRD. Namun dari kajian di lapangan, ternyata unsur keterlibatan masyarakat bervariasi. Pada umumnya, masyarakat tidak langsung terlibat dengan proses perumusan APBD karena secara normatif juga tidak dimungkinkan. Masyarakat dapat terlibat dalam proses perumusan APBD terutama pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa dan kecamatan. Setelah Musrenbang Kabupaten/Kota yang diketemukan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dimanifestasikan dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), maka praktis masyarakat tidak lagi terlibat. Meskipun demikian, ada dua lokasi yang membuka akses cukup lebar bagi keterlibatan masyarakat secara langsung melalui surat, baik konvensional (*paper based*) maupun elektronik (internet dan *short message service* (sms)). Dua lokasi tersebut adalah Kota Medan dan terutama Kabupaten Kutai Kartanegara.

## 4.3. KUALITAS PERUMUSAN APBD

Sebagaimana diuraikan dalam tinjauan teoretis dan metodologi, kualitas belanja dan perumusan APBD dapat diketahui dari pemenuhan nilai-nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, *equity*/keadilan, akuntabilitas, dan responsivitas. Berikut ini hasil kajian lapangan melalui FGD dan wawancara mendalam dengan narasumber di masing-masing lokasi kajian.

### a. Ekonomi

Nilai ekonomi dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan jumlah pengeluaran yang selalu meningkat sehingga dianggap APBD tersebut semakin tinggi cakupan belanjanya.

Dari kajian di lapangan, semua belanja dan APBD di masing-masing lokasi kajian mengalami kenaikan sekitar 5% sampai 10% dibanding tahun sebelumnya. Oleh karena itu, semua lokasi kajian dianggap memenuhi nilai ekonomi ini. Tidak ada satu lokasi kajian pun yang alokasi belanja dan nilai APBD-nya tetap, apalagi menurun. Kecuali untuk Provinsi Sulawesi Tenggara yang menggunakan APBD Tahun 2009 untuk Tahun anggaran 2010 karena RAPBD tahun 2010 tidak diperoleh kesepakatan dengan legislatif (DPRD).

Dampak yang terjadi jika nilai ekonomi ini rendah atau tetap adalah pertumbuhan ekonomi yang stagnan atau bahkan minus. Jika ini terjadi, maka semua indikator ekonomi akan mengalami penurunan, terutama pendapatan masyarakatnya.

### b. Efisiensi

Nilai efisiensi dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan apa yang dapat dihasilkan dari belanja tersebut dan berapa alokasi biaya untuk itu, termasuk alokasi waktu untuk perumusan APBD.

Dari hasil kajian di lapangan, ternyata pada masing-masing lokasi kajian tidak ditemukan adanya hasil yang dapat dibanggakan atau berkesan dari alokasi belanja yang ada. Sedangkan dari proses perumusan APBD ternyata alokasi waktu yang disediakan secara normatif tidak dapat digunakan secara tepat, akan tetapi hampir semua lokasi mengalami keterlambatan. Kota Medan menjadi salah satu lokasi yang relatif tepat waktu dalam perumusan APBD, sedangkan D.I. Yogyakarta menjadi satu-satunya lokasi kajian yang sudah menggunakan analisis standar belanja (ASB). Oleh karena itu, dari nilai efisiensi, Kota Medan dan Provinsi D.I.Yogyakarta merupakan yang terbaik.

Dampak nyata dari rendahnya efisiensi adalah rendahnya nilai tambah dari besarnya belanja daerah. Jika hal ini terjadi, maka melalui ekonomi biaya tinggi, semua produk ekonomi akan tidak mampu berkompetisi, baik pada tingkat antar daerah maupun pada tingkat global.

### c. Efektivitas

Nilai efektivitas dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan apa yang dapat dihasilkan dari belanja tersebut dan apakah yang dihasilkan tersebut memuaskan bagi *stakeholders* yang ada.

Dari hasil kajian di lapangan, ternyata semua lokasi kajian tidak mendapatkan satu hasil belanja daerah yang dianggap memuaskan. Semua lokasi kajian menganggap belanja daerah sebagai sesuatu yang biasa saja seperti hal rutin yang tidak perlu diingat, apalagi belanja untuk pegawai, meskipun di beberapa tempat ada kenaikan tunjangan, namun kenaikan tersebut tetap dianggap masih kurang. Belanja modal pun demikian, tidak dianggap sebagai sesuatu yang patut diingat, menjadi sesuatu yang biasa saja. Hanya Kota Medan yang menganggap belanja daerah menjadi sesuatu yang penting dan menjadi target bahwa tahun 2011 ini belanja langsung lebih tinggi dari belanja tidak langsung, dan tercapai.

Dampak dari rendahnya efektivitas terutama adalah lemahnya semua upaya perencanaan karena skema perencanaan menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya.

### d. Equity/Keadilan

Nilai keadilan atau *equity* dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan alokasi anggaran yang memihak pada masyarakat yang lemah atau miskin dan melalui prosedur yang dianggap adil.

Pada umumnya pemberantasan kemiskinan merupakan prioritas belanja daerah, namun tetap saja alokasi belanja untuk pemberantasan kemiskinan terkendala dengan kemampuan keuangan daerah. Hal ini diperberat dengan beban belanja pegawai di hampir semua lokasi penelitian, kecuali Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Terutama untuk Provinsi Kalimantan Timur yang relatif besar mengalikasikan bagi kelompok miskin atau program pemberantasan kemiskinan.

Dampak dari lemahnya keadilan sangat berkaitan dengan tingkat kepuasan warga masyarakat yang bersangkutan. Jika hal ini terjadi, maka isu-isu pemerataan menjadi sangat sensitive bagi masyarakat.

**e. Akuntabilitas**

Nilai akuntabilitas dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan kelengkapan dan kebenaran dokumen yang relevan dalam belanja dan proses perumusan APBD, termasuk kemungkinan penelusuran semua proses belanja dan perumusan APBD.

Dari hasil kajian pada umumnya semua lokasi tidak didapat kasus hukum penyimpangan prosedur perumusan APBD, kecuali ada kasus yang sedang diproses secara hukum yang berkaitan dengan APBD. Dokumentasi belanja dan proses perumusan APBD di semua lokasi kajian tersedia dan dapat ditelusuri. Oleh karena itu, pada nilai ini, hanya Provinsi Sumatera Utara yang dapat dianggap relatif kurang akuntabel.

Lemahnya akuntabilitas berkaitan erat dengan kepercayaan public terhadap pemerintah. Hal ini penting mengingat kepatuhan warga berbanding lurus dengan tingkat kepercayaan mereka terhadap pemerintahnya.

**f. Responsivitas**

Nilai Responsivitas dalam belanja daerah dan perumusan APBD berkaitan dengan keterbukaan dalam belanda daerah dan perumusan APBD sehingga memungkinkan semua unsur masyarakat berpartisipasi atau memberikan masukan yang relevan.

Pada dasarnya semua proses perumusan APBD di lokasi kajian memungkinkan keterlibatan masyarakat melalui Musrenbang dan sidang terbuka DPRD. Meskipun demikian, ada dua lokasi kajian yang memiliki beberapa pilihan akses keterlibatan masyarakat dalam perumusan APBD, seperti adanya *hotline* (SMS, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kota Medan).

Lemahnya responsivitas pemerintah berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan warganya. Jika Pemerintah kurang atau bahkan tidak responsive terhadap permasalahan warganya maka warganya juga tidak akan percaya atau kredibilitas dan legitimasi Pemerintah menjadi sangat lemah.

Dengan kriteria rendah, sedang, dan tinggi, indikator-indikator tersebut dapat diadaptasikan dengan kondisi masing-masing lokasi kajian ini sebagaimana tabel berikut. Jika diambil rata-rata secara kuantitatif, maka Kota Medan menjadi Daerah yang kualitas belanja dan anggarannya terbaik karena mendapat empat kriteria indikator yang baik. Namun tidak dapat dirata-rata seperti itu, penelitian ini justru menemukan tipikal dari masing-masing lokasi sebagaimana tabel berikut.

**Gambar 4. Kualitas Penganggaran Daerah**

No.	Instrumen	DIY	Sleman	Sumut	Medan	Kaltim	KuKar	Sultra	Wakatobi
1.	Ekonomi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi
2.	Efisiensi	Tinggi	Rendah	Tinggi	Tinggi	Rendah	Rendah	Rendah	Rendah
3.	Efektifitas	Rendah	Rendah	Tinggi	Rendah	Tinggi	Rendah	Rendah	Rendah
4.	Equity	Rendah	Rendah	Rendah	Tinggi	Tinggi	Rendah	Rendah	Rendah
5.	Akuntabilitas	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi
6.	Responsivitas	Rendah	Rendah	Rendah	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi	Tinggi



**4.4. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI**

Hasil dari FGD dan wawancara di daerah dalam kajian ini dapat mengidentifikasi beberapa faktor yang menentukan kualitas belanja dan anggaran daerah sebagai berikut.

**a. Faktor SDM**

Sebagian besar lemahnya SDM ditengarai dengan lemahnya kemampuan untuk mengidentifikasi potensi pendapatan daerah. Banyaknya pegawai juga membuat belanja tidak langsung menjadi selalu lebih besar dari belanja langsung. Mengingat perencanaan dan penganggaran idealnya terintegrasi, maka faktor kemampuan (kapasitas) SDM menjadi penting, termasuk kemampuan untuk mengidentifikasi prioritas pembangunan yang riil sesuai potensi dan kebutuhan masyarakat dan sinkron dengan prioritas nasional. Lemahnya SDM juga ditengarai dengan sebagian besar posisi TAPD di masing-masing lokasi kajian relative tidak stabil, rata-rata dua tahun sudah dirotasi ke tempat atau posisi lain sehingga posisi TAPD hampir selalu diisi dengan pegawai-pegawai yang relatif baru dan harus belajar kembali dalam proses penganggaran.

**b. Faktor SDA**

Luasnya wilayah dianggap menjadi beban bagi daerah dalam mengelola kepentingan dan fasilitas publiknya, meskipun sebenarnya potensi yang tersimpan di dalamnya sangat besar untuk dapat dieksploitasi. Dalam hal ini, luas wilayah menjadi penghambat, namun sebenarnya dapat dibalik menjadi potensi yang besar. Potensi alam yang ada di masing-masing lokasi kajian merupakan faktor positif bagi proses penganggaran karena jika dapat dieksploitasi dengan optimal akan menghasilkan pendapatan yang relatif tidak terbatas.

**c. Faktor Kebijakan**

Ada kebijakan pusat yang tidak memungkinkan daerah untuk menggali pendapatan daerah secara lebih leluasa. Potensi SDA yang besar yang tereksplorasi pun tidak dapat langsung dinikmati oleh daerah karena ternyata kewenangan

daerah untuk itu relatif terbatas. Kasus Provinsi Sulawesi Tenggara yang sangat kaya akan hasil tambang juga tidak dapat langsung berkontribusi bagi pendapatan daerahnya. Dalam hal ini, faktor kebijakan menjadi faktornegatif yang menghambat kemungkinan daerah untuk meningkatkan kualitas penganggarnya.

#### **d. Faktor Lain**

Komitmen pemerintahan daerah untuk memprioritaskan kepentingan publik terutama berkaitan dengan pengentasan kemiskinan juga ikut menentukan kualitas belanja daerah. Komitmen ini dapat terbangun dengan sendirinya sesuai dengan kapasitas pemerintahan di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kapasitas legislatif juga sangat menentukan kualitas anggaran dan belanja daerah. Legislatif yang komit dengan nilai-nilai keadilan akan menghasilkan penganggaran yang lebih adil, legislatif yang komit dengan demokratisasi akan menghasilkan belanja dan proses penganggaran yang responsif terhadap masukan dari masyarakatnya.

## **5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **5.1. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis kualitas belanja dan proses perumusan APBD sebagaimana diuraikan pada Bab 4 di muka, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Belanja daerah masih didominasi oleh belanja tidak langsung, terutama untuk belanja pegawai. Kecuali untuk lokasi yang mempunyai pendapatan relatif tinggi seperti Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Untuk lokasi kajian lainnya, beban pegawai cukup menguras belanja daerah selama ini. Meskipun Pendapatan Asli Daerah (PAD) bukan dimaksudkan untuk menjadi tulang-punggung APBD, namun tetap saja kemandirian daerah sangat ditentukan oleh pendapatan daerah. Oleh karena itu, alternatif lain adalah eksploitasi sumberdaya alam agar daerah memperoleh pendapatan bagi hasil yang signifikan sehingga dapat membiayai belanja pegawai.
- b. Kualitas belanja daerah dan perumusan APBD ternyata bukan satu ukuran yang homogen karena ternyata hasil kajian ini menunjukkan bahwa daerah yang mendapatkan skor kualitas yang sama ternyata mempunyai karakteristik yang berbeda. Misalnya, Kabupaten Sleman dengan Provinsi Sumatera Utara mendapatkan skor kualitas penganggaran sama-sama 2 indikator baik dan 4 indikator sedang, namun karakteristik dua lokasi ini berbeda. Kabupaten Sleman cenderung akuntabel sedangkan Provinsi Sumatera Utara cenderung efektif. Demikian pula untuk Provinsi D.I. Yogyakarta dan Kabupaten Kutai Kartanegara, sama-sama mendapatkan skor 3 indikator baik dan 3 indikator sedang, namun dua daerah tersebut karakteristiknya berbeda. Provinsi D.I. Yogyakarta cenderung efisien sedangkan Kabupaten Kutai Kartanegara cenderung responsif.
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas belanja daerah dan perumusan APBD terdiri dari factor sumberdaya manusia, sumberdaya alam, kebijakan pusat, dan factor politik, dalam hal ini legislatif.
  - 1) Faktor sumberdaya manusia berkaitan dengan kemampuan alokasi anggaran dan penggalan potensi daerah. Faktor ini cenderung berkaitan dengan indikator ekonomi, efisiensi dan efektivitas;
  - 2) Faktor sumberdaya alam berkaitan dengan potensi yang ada dan oleh karena itu, asumsi dasarnya adalah bahwa semua lokasi mempunyai sumberdaya alam yang sama potensinya. Faktor ini juga berkaitan dengan indikator ekonomi, efisiensi dan efektivitas.
  - 3) Faktor kebijakan pusat berkaitan dengan regulasi pusat dalam pengelolaan sumberdaya alam di daerah. Faktor ini cenderung berkaitan dengan indikator equity/keadilan, akuntabilitas dan responsivitas.
  - 4) Faktor komitmen legislatif berkaitan dengan kesadaran dan keinginan legislatif untuk merumuskan anggaran daerah yang lebih baik. Faktor ini cenderung berkaitan dengan indikator equity/keadilan, akuntabilitas dan responsivitas.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kualitas belanja daerah dan perumusan APBD ternyata bervariasi dan tidak dapat disama-ratakan antar daerah. Oleh karena itu, karakteristik kualitas belanja daerah dan perumusan APBD harus menjadi pertimbangan dalam upaya untuk meningkatkan kualitas tersebut. Demikian pula dengan determinasi atau faktor-faktor yang ada yang mempengaruhi kualitas belanja daerah dan perumusan APBD juga tidak selalu sama antar daerah dengan karakteristik kualitas yang berbeda.

### **5.2. REKOMENDASI**

Berdasarkan kesimpulan tersebut di muka, maka rekomendasi dari kajian ini terutama adalah bahwa untuk meningkatkan kualitas belanja daerah dan perumusan APBD-nya harus disesuaikan dengan karakteristik kualitas belanja daerah dan perumusan APBD-nya. Dengan demikian, untuk peningkatan kualitas belanja daerah dan perumusan APBD-nya, rekomendasi bagi satu daerah akan berbeda dengan rekomendasi bagi daerah yang lain sesuai dengan karakteristik kualitas belanja daerah dan perumusan APBD yang bersangkutan.

- a. Bagi daerah yang mempunyai kualitas belanja daerah dan perumusan APBD cenderung ekonomi dan atau efisien dan atau efektif, maka sebaiknya di lokasi tersebut dikembangkan komitmen legislatif bagi perumusan APBD yang lebih adil, akuntabel, dan responsif. Termasuk juga meninjau ulang regulasi pusat yang menghambat daerah mendapatkan hasil-hasil eksploitasi sumberdaya alam secara lebih adil.
- b. Bagi daerah yang mempunyai kualitas belanja daerah dan perumusan APBD cenderung adil dan atau akuntabel dan atau responsif, maka sebaiknya di daerah tersebut dikembangkan keahlian teknis sumberdaya manusia dalam menggali potensi sumberdaya alam dan mengelolanya secara lebih efisien dan efektif. Termasuk dalam hal ini adalah kebijakan kepala daerah dalam merotasi dan memutasi pegawai harus memperhatikan keahlian teknis pegawai yang bersangkutan. Dengan kata lain, kepala daerah tidak terlalu sering merotasi dan memutasi pegawai yang memiliki keahlian teknis, khususnya dalam

- penganggaran.
- c. Bagi Pemerintah Pusat, upaya untuk meningkatkan kualitas belanja daerah dan perumusan APBD tidak cukup hanya dengan pelatihan kemampuan teknis dalam perencanaan dan penganggaran saja, namun sebaiknya lebih disesuaikan dengan karakteristik kualitas belanja daerah dan perumusan APBD-nya sebagaimana diuraikan pada dua poin di atas. Pelatihan dapat ditujukan bagi eksekutif (TAPD) dan dapat pula bagi legislatif untuk membangun komitmen yang lebih tinggi dalam pemenuhan nilai-nilai kualitas belanja daerah dan perumusan APBD.
  - d. Bagi Pemerintah Pusat, peninjauan kembali regulasi yang berkaitan dengan hak-hak daerah dalam mengelola sumberdaya alam dimaksudkan agar daerah menjadi lebih besar kewenangannya sehingga memperoleh pendapatan dari eksploitasi sumberdaya alamnya secara lebih adil.
- 

## DAFTAR PUSTAKA

- Johnl. Mikesel, **Fiscal Administration in Local Government: An Overview**, dalam Anwar Shah (Ed.), 2007, *Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series)*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Dexter Whitfield, 2001, *Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*, Pluto Press, London.
- Danielr Mullins, **Local Budget Process**, dalam Anwar Shah (Ed.), 2007, *Local Budgeting (Public Sector Governance And Accaountability Series)*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Carol W. Lewis, **How to Read a Local Budget and Assess Government Performance**, dalam Anwar Shah (Ed.), 2007, *Local Budgeting (Public Sector Governance And Accaountability Series)*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Bappenas, 2001, *Buku Pegangan 2011 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah: Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkeadilan Dan Penguatan Peran Gubernur*.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2011, *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah 2011: Peningkatan Kualitas Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi*

# ALOKASI PENDANAAN PEMBANGUNAN BIDANG INFRASTRUKTUR

DIREKTORAT ALOKASI PENDANAAN PEMBANGUNAN  
email : syafril@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Infrastruktur merupakan salah satu faktor yang penting dalam pertumbuhan ekonomi di suatu negara dimana perbaikan dalam berbagai kategori infrastruktur dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat. Namun demikian, tentu saja keberadaan infrastruktur yang berkaitan erat dengan alokasi belanja terhadap infrastruktur atau investasi di bidang infrastruktur baik yang dilakukan oleh pihak swasta maupun pemerintah. Di Indonesia, terindikasi adanya kesenjangan dan penurunan investasi infrastruktur selama lebih dari satu dekade. Menurunnya kemampuan keuangan pemerintah merupakan salah satu faktor yang menyebabkan memburuknya kualitas pelayanan infrastruktur dan/atau tertundanya pembangunan infrastruktur baru. Untuk itu, Kajian Alokasi Pendanaan Pembangunan ini bertujuan mengidentifikasi alokasi anggaran pada setiap pos kementerian yang terkait dengan prioritas nasional, khususnya infrastruktur yang berkaitan dengan jalan raya, energi listrik, air dan sanitasi, serta telekomunikasi.

Secara umum, kajian ini dilaksanakan dengan metode kualitatif. Penulisan dilakukan dengan dua pendekatan metodologi yang berbeda, yaitu tinjauan literatur dan survei (tentative). Dari hasil kajian, diperoleh kesimpulan bahwa ternyata pembangunan infrastruktur berdampak pada pertumbuhan ekonomi, penurunan kemiskinan dan pengangguran, dan konektivitas nasional. Pendanaan infrastruktur yang didominasi oleh Rupiah Murni, dan mengalami tren pertumbuhan rata-rata sebesar 21,4% per tahun. Dalam pembangunan infrastruktur ke depan, terdapat banyak isu dan tantangan dalam pembangunan infrastruktur, mulai dari bencana alam, tata ruang kota yang tak terkendali, hingga konflik elit politik. Lebih lanjut, perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut mengenai analisis infrastruktur secara komprehensif melalui perhitungan ekonometri dan berbasis output serta diperlukan kajian Kebijakan yang mengkombinasikan peraturan yang terkait, rekomendasi Kementerian/Lembaga, dan masyarakat sekitar yang terkait dengan kebijakan infrastruktur.

**Kata kunci :** infrastruktur, alokasi pendanaan, investasi, pertumbuhan ekonomi

## 1. LATAR BELAKANG

Komponen infrastruktur yang terdiri atas transportasi, komunikasi dan informatika, energi dan listrik, perumahan dan permukiman, serta air merupakan faktor penting dalam proses produksi dan sebagai pendukung utama dalam pembangunan nasional seperti perdagangan, industri, dan pertanian. Di samping itu, infrastruktur juga berperan dalam penyediaan jaringan distribusi, sumber energi, dan input produksi lainnya, sehingga mendorong terjadinya peningkatan produktivitas, serta mempercepat pertumbuhan nasional. Misalnya : infrastruktur bidang transportasi berperan penting dalam pergerakan orang, barang, dan jasa dari satu lokasi ke lokasi lain di seluruh penjuru dunia, sementara peran jaringan komunikasi dan informatika memungkinkan pertukaran informasi secara cepat menembus batas ruang dan waktu. Peran keduanya sangat penting dan saling melengkapi baik dalam proses produksi maupun dalam menunjang distribusi komoditi ekonomi dan ekspor.

Berbagai studi menunjukkan bahwa perkembangan infrastruktur berkorelasi positif dengan pertumbuhan ekonomi. Studi yang dilakukan Bank Dunia menunjukkan bahwa tingkat pendidikan, sektor kelistrikan, jalan, telekomunikasi, air bersih dan sanitasi berkorelasi positif dengan tingkat pertumbuhan ekonomi<sup>1</sup>. Di samping itu, beberapa studi menyimpulkan bahwa perbaikan dalam berbagai bidang infrastruktur berpotensi menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat. Berlaku juga sebaliknya, secara intuitif, pertumbuhan ekonomi juga berpengaruh terhadap pembangunan infrastruktur di suatu negara. Hal ini karena ketersediaan *resources envelopes* yang meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi di suatu negara akan berpengaruh pada kemampuan suatu negara untuk melakukan perbaikan yang diperlukan dalam layanan infrastruktur untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Selain pertumbuhan ekonomi, infrastruktur juga mempengaruhi kinerja ekonomi secara tidak langsung terhadap distribusi pendapatan per kapita. Akses yang lebih tinggi terhadap pelayanan infrastruktur membantu mengurangi kesenjangan

1 Seethapalli, Kalpanaet. Al, "How Relevant is Infrastructure to growth in East Asia?", Policy Research Working Paper 4597, Bank Dunia. Dalam paper tersebut dilakukan analisis korelasi terhadap sektor infrastruktur (1985-2004) : (1) telekomunikasi : sambungan telepon per 1000 orang, (2) listrik : konsumsi per kapita (kWh), (3) Jalan : panjang jalan yang diaspal, (3) Air bersih : persentase penduduk yang mendapat akses air bersih; (4) sanitasi : persentase penduduk yang mendapat sanitasi yang baik.

pendapatan dengan menurunkan biaya logistik atau meningkatkan nilai modal manusia atau tanah (Estache, Foster dan Wodon, 2002, Estache (2003), Calderon dan Chong, 2004, Calderon dan Serven, 2004a, 2008, Galiani et al, 2005).<sup>2</sup>

### Gambaran Infrastruktur Indonesia

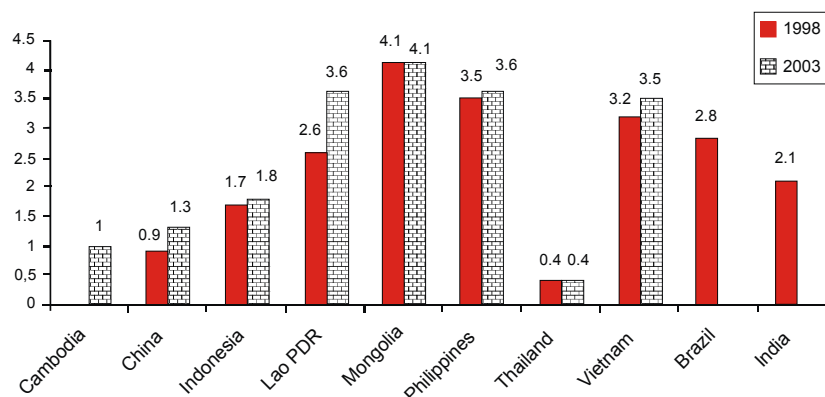
Cara termudah untuk mengevaluasi kondisi infrastruktur suatu negara adalah dengan membandingkan kondisi infrastruktur dengan negara lain. **Tabel 1.1.** memberikan pandangan kondisi infrastruktur Indonesia saat ini dibandingkan dengan tingkat rata-rata indikator infrastruktur di wilayah tersebut. Dengan membandingkan tingkat infrastruktur di wilayah tersebut dengan negara-negara lain seperti Asia Timur Pasifik, negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah, dan Organisasi Negara-Negara untuk Kerjasama Ekonomi Pembangunan (EOKD), dapat disimpulkan bahwa infrastruktur Indonesia masih tertinggal.

Tabel 1. membandingkan Indonesia dan kelompok negara di wilayah Asia Tenggara dengan berbagai parameter infrastruktur. Sebuah perbandingan yang sama juga dibuat dengan status pertumbuhan di negara tetangga atau di negara-negara pada tahap pembangunan yang sama. Berdasarkan tabel tersebut menunjukkan bahwa infrastruktur Indonesia masih tertinggal.

**Tabel 1. Kondisi Infrastruktur Indonesia dan kelompok Negara di Wilayah Asia Tenggara Dalam Parameter Infrastruktur**

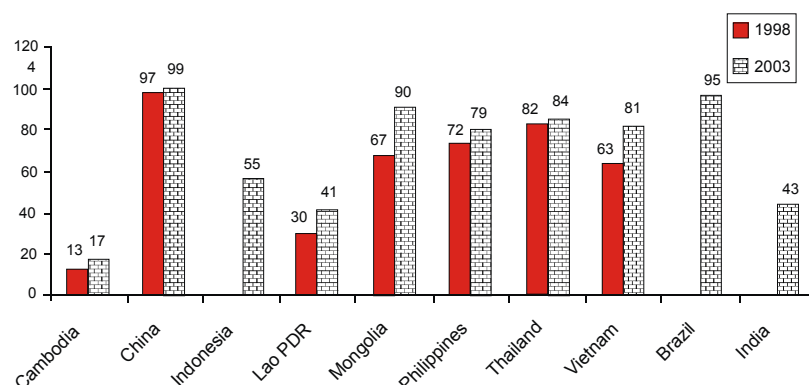
Indicator	Indonesia	East Asia and Pacific Average	Lower Middle Income Countries	OECD Average
<i>Access to electricity (% of population)</i>	53	63	69	..
<i>Electric power consumption (kwh per capita)</i>	411	1,23	1,035	8,769
<i>Improved water source (% of population with acces)</i>	77	75	84	99
<i>Improved sanitation facilities (% of population with acces)</i>	55	60	70	..
<i>Total telephone subscribers per 100 inhabitants</i>	27	28	39	

*Sumber: Private Participation in Infrastructure Database 2007. World Bank*



*Sumber: East Asia Pacific Infrastructure at a Glance, July 2005, World Bank.*

**Gambar 1. Kilo meter Jalan per Luas Tanah (km/km<sup>2</sup>)**



*Sumber: East Asia Pacific Infrastructure at a Glance, July 2005, World Bank.*

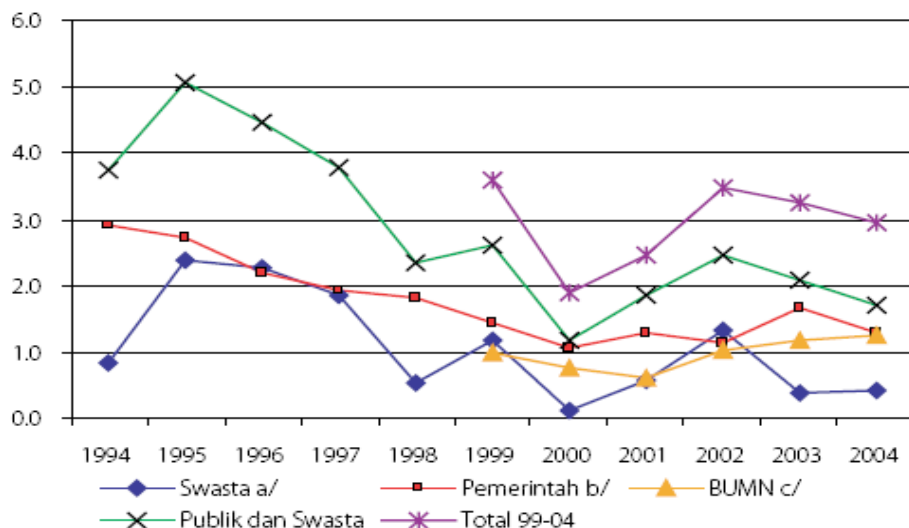
**Gambar 2. Jumlah Rumah Tangga dengan Jaringan Listrik (%)**

<sup>2</sup> Loayza, Norman V, et. Al. *Infrastructure and Economic Growth in Egypt. Policy Research Working Paper 5177. World Bank, January 2010.*

Investasi infrastruktur selama lebih dari 1 (satu) dekade mengindikasikan adanya penurunan. Menurunnya kemampuan keuangan pemerintah merupakan salah satu penyebab memburuknya kualitas pelayanan infrastruktur dan tertundanya pembangunan infrastruktur baru. Kerusakan jaringan infrastruktur ini dapat meningkatkan biaya pengguna (*user costs*) yang sangat besar, menghambat mobilitas ekonomi, meningkatkan harga barang serta mempersulit upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat<sup>3</sup>.

Dengan memperhatikan kebutuhan akan infrastruktur, maka Pemerintah berusaha untuk mengatasi masalah investasi infrastruktur ini dengan cara meningkatkan alokasi pada kelompok infrastruktur pada RKP 2011 sebesar 56,4% dari Rp 63.926,1 M pada tahun 2010 menjadi Rp 104.323,1 M pada tahun 2011<sup>4</sup>.

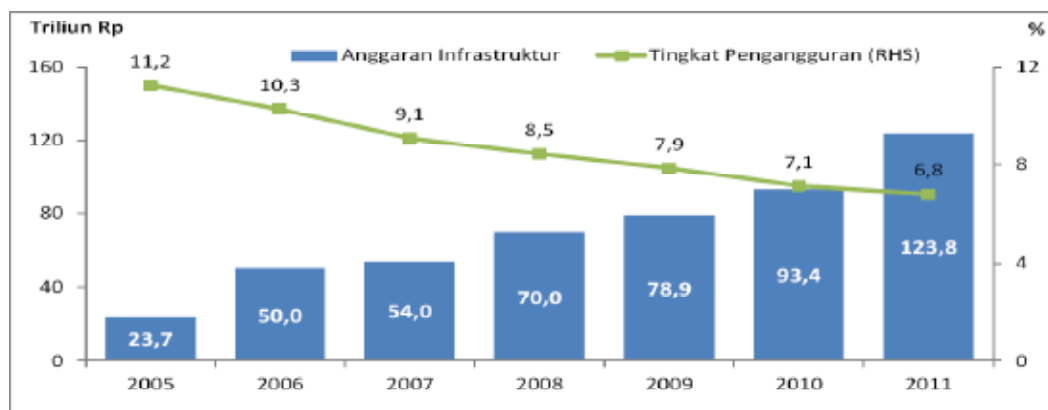
Komposisi kebutuhan investasi infrastruktur per tahun di Indonesia (terdiri dari investasi pemerintah, BUMN maupun sektor swasta) mencapai angka 5,0– 6,0%/PDB sebelum krisis ekonomi tahun 1997. Namun setelah krisis, investasi infrastruktur turun secara dramatis di bawah 2,0 persen/PDB pada 2000, dan pada 2004 angka itu masih hanya 3,0%/PDB (**Gambar 1.4.**). Hal ini berbeda jauh dengan tingkat investasi negara China dan Vietnam sekitar 10%/PDB.



Sumber: DepKeu diproses; laporan tahunan BUMN; Database PPI Bank Dunia.

**Gambar 3. Grafik Investasi Infrastruktur, 1994 - 2004 (% dari PDB)**

Akan tetapi, seperti terlihat pada **Gambar 1.5.**, grafik anggaran infrastruktur dari tahun 2005 sampai dengan 2011 dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Pada saat yang sama seiring dengan hal tersebut terlihat pula bahwa tingkat pengangguran mempunyai trend menurun. Hal ini mencerminkan bahwa peningkatan alokasi infrastruktur juga dapat berdampak pada pengurangan angka pengangguran.



Sumber: Kerangka Ekonomi Makro & Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2012, Kementerian Keuangan

**Gambar 4. Grafik Perkembangan Alokasi Anggaran Infrastruktur**

Prioritas untuk belanja infrastruktur juga terlihat dalam alokasi anggaran dan kebijakan akhir-akhir ini. Sebagai contoh, alokasi belanja modal di tahun 2011 sebesar 40% relatif lebih besar dibandingkan anggaran yang direvisi tahun 2010. Namun demikian, meskipun alokasi mengalami kenaikan, terdapat beberapa proyek yang masih tertunda (dibintang) yang disebabkan oleh persyaratan yang belum lengkap. Untuk itu, terdapat perkembangan positif terhadap peraturan perundangan yang mendukung seperti pendirian Unit Manajemen Risiko pada Kementerian Keuangan dan penetapan Perpres 67/2005 yang

3 Anonim. *Pengembangan Lembaga Keuangan dan Investasi Infrastruktur. 2010. Direktorat Pengembangan Kelembagaan Prasarana Publik: Jakarta*

4 RKP 2010. *Buku 1 Prioritas Nasional. Bappenas: Jakarta*

menetapkan kriteria yang berlaku untuk proyek Kemitraan Pemerintah - Swasta yang membutuhkan dukungan keuangan Pemerintah.

Keterbatasan *resources envelopes* yang ada menuntut adanya kesinambungan antara alokasi pendanaan pada pembangunan infrastruktur dengan kualitas dari belanja infrastruktur sendiri. Untuk itu timbul pertanyaan terkait dengan mekanisme pengalokasian bidang infrastruktur di tahun 2011, apakah kebijakan pendanaan pembangunan tersebut telah tepat. Bagaimanakah efektivitas dari belanja infrastruktur serta tantangan dan hambatan yang harus dihadapi dalam pengambilan kebijakan pendanaan. Pertanyaan tersebut menjadi permasalahan yang kemudian mendasari penulisan kajian.

## 2. TUJUAN

Kajian Alokasi Pendanaan Pembangunan ini bertujuan mengidentifikasi alokasi anggaran pada setiap pos kementerian yang terkait dengan prioritas nasional, khususnya Infrastruktur dengan fokus jalan raya, energi listrik, air dan sanitasi, serta telekomunikasi.

Tujuan khusus dari Kajian Alokasi Pendanaan Pembangunan Bidang Infrastruktur ini adalah:

- a. Mengetahui jumlah dan komposisi, alokasi, dan implementasi dari pengeluaran publik pada infrastruktur dengan fokus beberapa Kementerian seperti Kementerian ESDM, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika; serta
- b. Menginformasikan kebijakan berjalan (*ongoing*) dan ke depan (*future*) untuk pengembangan Infrastruktur di Indonesia. Ruang lingkup dalam Kajian Alokasi Pendanaan Pembangunan Bidang Infrastruktur ini adalah:
  - a. Alokasi pada Kementerian/Lembaga yang terkait dengan Prioritas Infrastruktur;
  - b. Peraturan/regulasi yang relevan pada pembangunan infrastruktur terhadap alokasi sumberdaya;
  - c. Menilai pola pembangunan saat ini pada infrastruktur yang mencakup pagu indikatif, belanja modal, serta sumber pendanaan dari setiap Kementerian/Lembaga yang terkait denganbidang Infrastruktur;
  - d. Melihat Partisipasi Swasta dan Pemerintah dalam infrastrukturemelalui kapasitas insititusi dan kerangka regulasi yang penting untuk reformasi akan datang dan keberlanjutan pembangunan Infrastruktur.

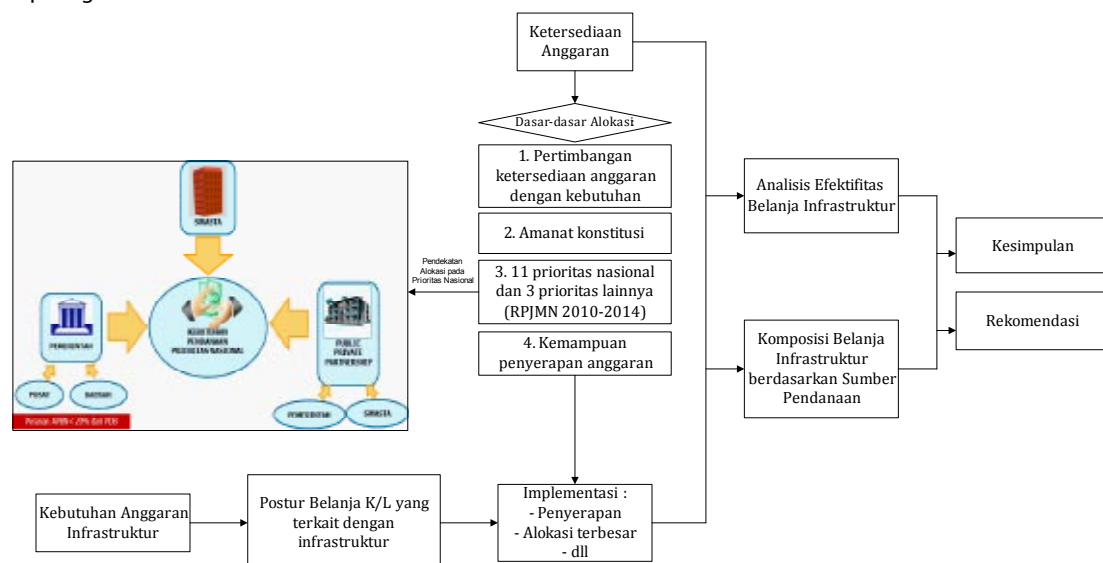
## 3. METODOLOGI

Secara umum, kajian ini dilaksanakan metode kualitatif. Penulisan dilakukan dengan dua pendekatan metodologi yang berbeda, yaitu tinjauan literatur dan survei. Tinjauan literatur untuk memberikan konsep pengalokasian pendanaan pembangunan, khususnya bidang infrastruktur dan mekanisme pengalokasian infrastruktur serta pengalaman di negara lain. Sedangkan survei yang dilakukan di Provinsi Lampung diharapkan dapat memberikan gambaran atas pengalokasian anggaran infrastruktur di daerah.

### 3.1 KERANGKA ANALISIS

Kerangka analisis yang digunakan pada kajian ini dimulai dari ketersediaan anggaran. Terdapat 4 dasar dalam pengalokasian anggaran, yakni didasarkan pada pertimbangan ketersediaan anggaran dengan kebutuhan; amanat konstitusi; 11 prioritas nasional dan 3 prioritas lainnya serta kemampuan penyerapan anggaran. Dari sisi kebutuhan dan penggunaan anggaran, dilakukan identifikasi postur anggaran Kementerian/Lembaga yang terkait langsung dengan bidang infrastruktur, seperti Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, Kementerian ESDM, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika. Pada postur, dilakukan identifikasi alokasi terbesar, penyerapan anggaran, serta target.

Dari kedua analisis dan identifikasi yang telah dilakukan, selanjutnya dilakukan analisis efektifitas belanja infrastruktur serta identifikasi komposisi belanja infrastruktur berdasarkan sumber pendanaan. Kerangka analisis pada kajian ini digambarkan seperti gambar berikut ini.



Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, 2011

Gambar 5. Kerangka Analisis



### 3.2 METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, data-data yang digunakan pada kajian ini diperoleh dari studi literatur dan studi lapangan, yakni ke survei lapangan ke Provinsi Lampung. Setelah dilakukan penyusunan latar belakang, tujuan, metodologi, serta hasil yang diharapkan, selanjutnya dilakukan studi literatur bahan serta data yang dibutuhkan dalam proses pengerjaan kajian. Antara pelaksanaan survei lapangan dan pengerjaan laporan kajian, pengerjaannya dilakukan secara paralel.

Setelah dasar teori serta gambaran umum mengenai kebijakan pembangunan bidang infrastruktur sedang dikerjakan, dilakukan juga survei lapangan ke Provinsi Lampung untuk mendukung bahan serta data di lapangan yang dibutuhkan. Analisis kemudian dilakukan setelah bahan dan data yang berasal dari studi literatur dan survei lapangan terkumpul.

### 3.3 DATA

Data yang digunakan pada kajian ini antara lain:

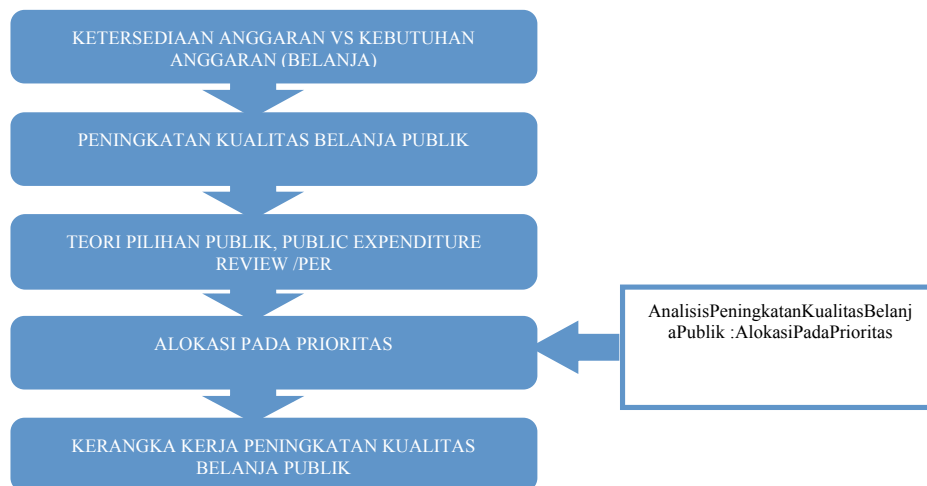
No.	Data/Informasi
<b>A. Studi Literatur</b>	
1.	Konsep dasar alokasi di Indonesia (disiplin fiskal, efisiensi alokasi, operasional efisiensi,
2.	Konsep kerangka pengeluaran jangka menengah
3.	Konsep penganggaran berbasis kinerja
4.	Arah kebijakan dan sasaran pembangunan berdasarkan RPJMN 2010-2014
5.	Sasaran pembangunan infrastruktur
6.	Arah kebijakan dan sasaran pembangunan infrastruktur berdasarkan RKP 2011
7.	Arah kebijakan dan sasaran pembangunan infrastruktur berdasarkan MP3EI
<b>B. Studi Lapangan</b>	
1.	Perkembangan ekonomi Provinsi Lampung
2.	Gambaran sektor listrik, air, dan gas Provinsi Lampung
3.	Pembangunan infrastruktur di Provinsi Lampung

Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, 2011

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1 PRINSIP ALOKASI DANA KEMENTERIAN/LEMBAGA

Alokasi pada RPJMN 2010-2014 didahului dengan proses penentuan prioritas, dimana prioritas tersebut yang akan dijadikan dasar alokasi.



Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, 2011

**Gambar 6. Kerangka Analisis Peningkatan Kualitas Belanja Publik**

#### 4.1.1 Penentuan Prioritas

Prioritas pembangunan nasional ditentukan berdasarkan visi dan misi presiden terpilih yang kemudian dituangkan ke dalam RPJMN dimana dalam RPJMN tersebut terdapat prioritas nasional serta terbagikan dalam prioritas bidang dan prioritas regional.

#### 4.1.2 Dasar-Dasar Alokasi

- Mempertimbangkan ketersediaan anggaran (jangka menengah) dengan kebutuhan anggaran.
- Mengutamakan amanat konstitusi.
- Mengacu pada 11 prioritas nasional dan 3 prioritas lainnya yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pada RPJMN 2010-2014.
- Mempertimbangkan kemampuan penyerapan anggaran K/L di tahun-tahun sebelumnya.  
Alokasi anggaran diprioritaskan untuk:

- 1) Prioritas Nasional
- 2) Prioritas Kementerian (K/L) (dalam rangka mencapai Kontrak Kinerja Menteri)
- 3) Prioritas Bidang

Di dalam sumber pembiayaannya, sumber pembiayaan tidak hanya menggantungkan pada Pemerintah melalui APBN dan APBD tetapi juga memasukkan elemen swasta serta mekanisme *Public Private Partnership*.

## 4.2 POSTUR ANGGARAN INFRASTRUKTUR

### 4.2.1 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Alokasi anggaran untuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) periode tahun 2005 - 2010, dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 2. Alokasi Anggaran Untuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Tahun 2005-2010 (Miliar Rupiah)**

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alokasi APBN	3.296,60	5.382,40	6.458,20	5.964,20	6.745,10	7.797,50
% kenaikan	-	63,3	20	-7,6	13,1	15,6
Alokasi APBN-P	0	0	0	0	7.245,10	8.002,50
% kenaikan	-	-	-	-	-	10,5
Alokasi Realisasi	3.117,10	4.657,60	5.141,60	5.442,50	7.118,10	0
% kenaikan	81	95,9	81,8	78,3	78,3	0
Persentase Realisasi (%) *)	94,6	86,5	79,6	91,3	105,5	0
Penyerapan (%) **)	49,8	86,3	86,2	98,8	98,2	0

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*): Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

Sumber : Buku 1 RKP 2010 Bab 2

Sedangkan alokasi APBN untuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) periode tahun 2005 – 2011 menurut sumber pendanaan, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3. Alokasi APBN Untuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) 2005-2011 Menurut Sumber Pendanaan (Miliar Rupiah)**

SUMBER PENDANAAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	RAPBN 2011
RUPIAH MURNI	2.118,5	2.705,5	4.789,1	4.480,4	5.532,2	6.052,0	13.387,5
% proporsi alokasi	64,3	50,3	74,2	75,1	82,0	77,6	88,4
% kenaikan	-	27,7	77,0	-6,4	23,5	9,4	121,2
PHLN/PDN	956,6	1.913,2	846,9	142,0	89,3	5,0	18,5
% proporsi alokasi	29,0	35,5	13,1	2,4	1,3	0,1	0,1
% kenaikan	-	100,0	-55,7	-83,2	-37,1	-94,4	269,3
PNBP/BLU	221,6	763,8	822,2	1.341,8	1.123,7	1.740,4	1.737,3
% proporsi alokasi	6,7	14,2	12,7	22,5	16,7	22,3	11,5
% kenaikan	-	244,7	7,6	63,2	-16,3	54,9	-0,2
JUMLAH	3.296,6	5.382,4	6.458,2	5.964,2	6.745,1	7.797,5	15.143,3
% proporsi alokasi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% kenaikan	-	63,3	20,0	-7,6	13,1	15,6	94,2

Sumber : Paparan Exercise Pagu Indikatif RPJMN 2010-2014, Bappenas, 30 Januari 2010.

#### • Kapasitas Implementasi

1. Selama periode tahun 2005-2011 alokasi APBN Kementerian ESDM cenderung meningkat dari tahun ke tahun meskipun sempat mengalami penurunan ditahun 2008. Kenaikan terbesar ada di tahun 2011 dimana alokasi meningkat sebesar 94,2% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk penyerapan anggaran, dimulai pada tahun 2007 hingga 2009 penyerapannya selalu diatas 80% dan ditahun 2009 penyerapannya mencapai **105,5 %**.
2. Alokasi anggaran Kementerian ESDM pada APBN-P 2010 mengalami peningkatan sebesar Rp 205 Miliar dibandingkan dengan alokasi APBN 2010. Penambahan alokasi tersebut digunakan untuk:
  - Eksplorasi *Geo-thermal (Climate Change)*. (Rp 150 M)
  - Pembangunan jaringan gas bumi untuk rumah tangga. (Rp 50 M)
  - Peningkatan kapasitas penyediaan listrik. (Rp 2 M)
  - Pengembangan infrastruktur gas. (Rp 3 M)
3. Postur belanja Kementerian ESDM yang dialokasikan pada APBN 2011 seluruhnya digunakan untuk belanja prioritas, dengan rincian belanja prioritas nasional sebesar 74,2%, belanja prioritas bidang (7,2%) dan belanja prioritas KL (18,9%).
4. Alokasi RAPBN KESDM tahun 2011 meningkat 94,2%. Alokasi ini terutama untuk kegiatan Penyusunan Kebijakan dan Program Serta Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Ketenagalistrikan sebesar Rp 10.117 miliar. Tujuan dari kegiatan ini adalah Untuk mendukung tercapainya sasaran pembangunan ketenagalistrikan yaitu peningkatan jangkauan pelayanan ketenagalistrikan dengan indikator:

- Rasio elektrifikasi meningkat dari 66,50 % ditahun 2010 menjadi 69,50 % di tahun 2011, dan
  - Meningkatnya rasio desa berlistrik dari 94,59 % ditahun 2010 menjadi 95,00 % ditahun 2011
5. Melalui surat nomor 2695/81/SJN.R/2010 Kementerian ESDM mengajukan usulan:
- a. Pagu tahun 2012 sebesar Rp. 23,13 T; usulan pagu KESDM tahun 2013 Rp. 19,89 T; usulan pagu KESDM tahun 2014 Rp. 14,75 T
  - b. Pengalihan sebagian PNBP ke Rupiah Murni. Jika tidak bisa, maka diharapkan bisa ada fleksibilitas penggunaan PNBP tidak hanya di unit tapi juga di Setjen, Itjen, Balitbang dan Badan Geologi
  - c. Penambahan pagu PHLN Rp. 5,3 M untuk pengembangan panas bumi, diusulkan untuk on-top.
  - d. Tambahan Rupiah Murni Rp. 1,663 M untuk kebijakan baru pengembangan panas bumi

#### 4.2.2 Kementerian Perhubungan

Alokasi anggaran untuk Kementerian Perhubungan periode tahun 2005 - 2010, dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 4. Alokasi Anggaran Untuk Kementerian Perhubungan Tahun 2005 – 2010 (Miliar Rupiah)**

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alokasi APBN	5.407,9	8.452,3	10.467,8	16.687,0	16.977,8	15.833,8
% kenaikan	-	56,3	23,8	59,4	1,7	-6,7
Alokasi APBN-P	0,0	0,0	0,0	0,0	19.352,9	17.569,1
% kenaikan	-	-	-	-	-	-9,2
Alokasi Realisasi	3.978,5	6.769,7	9.070,4	13.477,1	16.830,9	0,0
% kenaikan	-	70,2	34,0	48,6	24,9	0,0
Persentase Realisasi (%) *)	73,6	80,1	86,7	80,8	99,1	-
Penyerapan (%) **)	66,0	76,2	89,7	88,1	87,0	-

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*) : Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

Sedangkan alokasi APBN untuk Kementerian Perhubungan periode tahun 2005 – 2011 menurut sumber pendanaan, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5. Alokasi APBN untuk Kementerian Perhubungan 2005-2011 menurut Sumber Pendanaan (Miliar Rupiah)**

SUMBER PENDANAAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	RAPBN 2011
<b>RUPIAH MURNI</b>	<b>2.875,10</b>	<b>4.968,70</b>	<b>7.872,50</b>	<b>14.293,10</b>	<b>13.547,90</b>	<b>13.843,50</b>	<b>19.011,10</b>
% proporsi alokasi	53,2	58,8	75,2	85,7	79,8	87,4	88,9
% kenaikan	-	72,8	58,4	81,6	-5,2	2,2	37,3
<b>PHLN/PDN</b>	<b>2.464,30</b>	<b>3.323,40</b>	<b>2.388,40</b>	<b>2.119,30</b>	<b>2.454,80</b>	<b>1.621,40</b>	<b>1.835,10</b>
% proporsi alokasi	45,6	39,3	22,8	12,7	14,5	10,2	8,6
% kenaikan	-	34,9	-28,1	-11,3	15,8	-33,9	13,2
<b>PNBP/BLU</b>	<b>68,5</b>	<b>160,1</b>	<b>207</b>	<b>274,6</b>	<b>975</b>	<b>368,9</b>	<b>530,5</b>
% proporsi alokasi	1,3	1,9	2	1,6	5,7	2,3	2,5
% kenaikan	-	133,6	29,2	32,7	255,1	-62,2	43,8
<b>JUMLAH</b>	<b>5.407,90</b>	<b>8.452,30</b>	<b>10.467,80</b>	<b>16.687,00</b>	<b>16.977,80</b>	<b>15.833,80</b>	<b>21.376,70</b>
% proporsi alokasi	100	100	100	100	100	100	100
% kenaikan	-	56,3	23,8	59,4	1,7	-6,7	35

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*) : Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

#### • Kapasitas Implementasi

1. Selama periode tahun 2005-2011 alokasi APBN Kementerian Perhubungan cenderung meningkat dari tahun ketahun meskipun sempat mengalami penurunan ditahun 2010. Kenaikan terbesar ada di tahun 2008 dimana alokasi meningkat sebesar 59,4% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk penyerapan anggaran, dimulai pada tahun 2006 hingga 2009 penyerapannya selalu diatas 80% dan ditahun 2009 penyerapannya mencapai **99,1 %**
2. Alokasi anggaran Kementerian Perhubungan pada APBN-P 2010 mengalami peningkatan sebesar Rp 1.735 Miliar dibandingkan dengan alokasi APBN 2010. Penambahan alokasi tersebut digunakan untuk:
  - Program pembangunan transportasi udara. (Rp 541,6 M)
  - Program rehabilitasi dan pemeliharaan prasarana transportasi udara. (Rp 4,87 M)
  - Program peningkatan dan pembangunan prasarana dan sarana kereta api. (Rp 14 M)
  - Tambahan anggaran pendidikan (Rp 1.048 M)
  - *Punishment stimulus fiscal* (- Rp 11,15 M)
  - Program pembangunan prasarana transportasi laut. (Rp 137,5 M)
3. Postur belanja Kementerian Perhubungan yang dialokasikan pada tahun 2011 seluruhnya digunakan untuk belanja prioritas, yang terbagi atas belanja prioritas nasional sebesar 62,8%, belanja prioritas bidang (5,4%) dan belanja prioritas KL (31,8%).

4. Alokasi anggaran Kementerian Perhubungan pada RAPBN 2011 meningkat 35,0% dibandingkan APBN 2010. Alokasi ini terutama untuk kegiatan Pembangunan dan Pengelolaan Prasarana dan Fasilitas Pendukung Kereta Api sebesar Rp 3.377 miliar.  
Selain itu peningkatan alokasi APBN Kemenhub guna mewujudkan sistem logistik nasional yang menjamin distribusi bahan pokok, bahan strategis dan non strategis untuk seluruh masyarakat serta pembangunan infrastruktur transportasi yang mampu menciptakan keterhubungan antar wilayah (*Domestic Connectivity*) untuk menjamin kelancaran distribusi barang diseluruh wilayah Indonesia.
5. Untuk pendanaan Kemenhub terdapat subsidi untuk PT KAI dan PT Pelni. Subsidi ini ditujukan untuk penyediaan pelayanan transportasi perintis di wilayah terpencil, pedalaman dan perbatasan khususnya untuk angkutan umum kelas ekonomi perkeretaapian dan angkutan laut.
6. Pada Trilateral Meeting Pembahasan Pagu Indikatif 2011 Kemenhub mengajukan usulan tambahan untuk : Kekurangan pagu belanja mengikat untuk operasional perkantoran (pakaian dinas, bahan makanan, pemeliharaan kendaraan operasional), operasional kerja (BBM Kapal Negara dan anggaran perjalanan dinas) sebesar **Rp. 914 miliar**.

#### 4.2.3 Kementerian Pekerjaan Umum

Alokasi anggaran untuk Kementerian Pekerjaan Umum periode tahun 2005 - 2010, dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 6. Alokasi Anggaran Untuk Kementerian Pekerjaan Umum Tahun 2005-2010 (Miliar Rupiah)**

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alokasi APBN	13.081,90	18.013,80	24.213,40	36.108,70	34.987,40	34.796,50
% kenaikan	-	37,7	34,4	49,1	-3,1	-0,5
Alokasi APBN-P	0	0	0	0	41.619,60	36.092,10
% kenaikan	-	-	-	-	-	-13,3
Alokasi Realisasi	13.328,90	19.186,70	22.769,50	30.670,00	43.270,90	0
% kenaikan	-	43,9	18,7	34,7	41,1	0
Persentase Realisasi (%) *)	101,9	106,5	94	84,9	123,7	-
Penyerapan (%) **)	69,8	90,1	90,5	93,5	104	-

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*) : Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

Sedangkan alokasi APBN untuk Kementerian Pekerjaan Umum periode tahun 2005 – 2011 menurut sumber pendanaan, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 7. Alokasi APBN Untuk Kementerian Pekerjaan Umum Periode 2005-2011 Menurut Sumber Pendanaan (Miliar Rupiah)**

SUMBER PENDANAAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	RAPBN 2011
<b>RUPIAH MURNI</b>	<b>9.420,80</b>	<b>13.053,10</b>	<b>18.207,40</b>	<b>28.997,60</b>	<b>25.715,60</b>	<b>27.219,20</b>	<b>46.070,70</b>
% proporsi alokasi	72	72,5	75,2	80,3	73,5	78,2	81,5
% kenaikan	-	38,6	39,5	59,3	-11,3	5,8	69,3
<b>PHLN/PDN</b>	<b>3.652,30</b>	<b>4.951,40</b>	<b>5.995,60</b>	<b>7.095,20</b>	<b>9.243,40</b>	<b>7.544,70</b>	<b>10.393,80</b>
% proporsi alokasi	27,9	27,5	24,8	19,6	26,4	21,7	18,4
% kenaikan	-	35,6	21,1	18,3	30,3	-18,4	37,8
<b>PNBP/BLU</b>	<b>8,8</b>	<b>9,4</b>	<b>10,4</b>	<b>15,9</b>	<b>28,4</b>	<b>32,5</b>	<b>50,7</b>
% proporsi alokasi	0,1	0,1	0	0	0,1	0,1	0,1
% kenaikan	-	6,5	11,1	52,5	78,6	14,4	55,9
<b>JUMLAH</b>	<b>13.081,90</b>	<b>18.013,80</b>	<b>24.213,40</b>	<b>36.108,70</b>	<b>34.987,40</b>	<b>34.796,50</b>	<b>56.515,20</b>
% proporsi alokasi	100	100	100	100	100	100	100
% kenaikan	-	37,7	34,4	49,1	-3,1	-0,5	62,4

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*) : Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

#### • Kapasitas Implementasi

1. Selama periode tahun 2005-2011 alokasi APBN Kementerian Pekerjaan Umum cenderung meningkat dari tahun ketahun meskipun sempat mengalami penurunan ditahun 2010 sebesar 0,5%. Kenaikan terbesar ada di tahun 2011 dimana alokasi meningkat sebesar 62,4% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk penyerapan anggaran, dimulai pada tahun 2005 hingga 2009 penyerapannya rata-rata diatas 90%.
2. Alokasi anggaran Kementerian PU dalam APBN-P 2010 mengalami peningkatan sebesar Rp 1.295 Miliar dibandingkan dengan alokasi APBN 2010. Penambahan alokasi tersebut digunakan untuk:
  - Peningkatan *Domestic Connectivity*. (Rp 390 M)
  - Pengendalian banjir. (Rp 40 M)
  - Peningkatan penyediaan infrastruktur dengan skema KPS/PPP. (Rp 2 M)

- Peningkatan pembangunan wilayah Papua. (Rp 238 M)
  - Luncuran PNPM. (Rp 35,5 M)
  - Balai NTT, NTB, Bali. (Rp 140 M)
  - Pembangunan infrastruktur. (Rp 450 M)
3. Postur belanja Kemen PU yang dialokasikan pada RAPBN 2011 sebagian besar digunakan untuk belanja prioritas, yang terbagi atas belanja prioritas nasional sebesar 78,2%, belanja prioritas bidang (10,2%) dan prioritas KL (11,5%).
4. Alokasi anggaran Kemen PU pada RAPBN 2011 meningkat 62,4% dibandingkan dengan APBN 2010. Penambahan alokasi ini terutama untuk membiayai kegiatan **Pelaksanaan Preservasi dan Peningkatan Kapasitas Jalan Nasional** sebesar Rp 23.104 miliar. Kegiatan ini guna mendukung Arah kebijakan pembangunan transportasi dalam rangka mendukung **peningkatan daya saing sektor riil** yang diprioritaskan pada pembangunan infrastruktur transportasi yang mampu menciptakan keterhubungan antarwilayah (*domestic connectivity*) dan menjamin kelancaran distribusi barang di seluruh wilayah Indonesia.

Adapun indikator kegiatan yang ingin dicapai dalam kegiatan ini pada tahun 2011 adalah :

- Jumlah jalan yang dipreservasi. (35.961 Km)
- Jumlah jembatan yang dipreservasi (131.360 M)
- Jumlah jalan yang ditingkatkan kapasitasnya/pelebaran (2.613 Km)
- Jumlah jalan yang dibangun (38,30 Km)
- Jumlah jembatan yang dibangun (2.119 M)
- Jumlah flyover/underpass yang dibangun (4.551 M)

Jumlah jalan strategis di lintas Selatan Jawa, perbatasan, terpencil dan terluar yang dibangun (134 Km).

#### 4.2.4 Kementerian Komunikasi dan Informatika

Alokasi anggaran untuk Kementerian Komunikasi dan Informatika periode tahun 2005 - 2010, dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 8. Alokasi Anggaran Untuk Kementerian Komunikasi Tahun 2005-2010 (Miliar Rupiah)**

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alokasi APBN	697,3	2.061,5	2.458,8	2.409,7	2.061,0	2.812,0
% kenaikan	-	195,6	19,3	-2,0	-14,5	36,4
Alokasi APBN-P	0,0	0,0	0,0	0,0	2.145,4	2.888,7
% kenaikan	-	-	-	-	-	34,6
Alokasi Realisasi	429,1	1.235,7	1.016,0	996,0	1.474,8	0,0
% kenaikan	81,0	95,9	81,8	78,3	78,3	0,0
Persentase Realisasi (%) *)	61,5	59,9	41,3	41,3	71,6	0,0
Penyerapan (%) **)	45,8	85,4	43,4	46,8	68,7	0,0

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*) : Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

Sedangkan alokasi APBN untuk Kementerian Komunikasi dan Informatika periode tahun 2005 – 2011 menurut sumber pendanaan, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 9. Alokasi APBN Untuk Kementerian Komunikasi dan Informatika 2005-2011 Menurut Sumber Pendanaan (Miliar Rupiah)**

SUMBER PENDANAAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	RAPBN 2011
<b>RUPIAH MURNI</b>	<b>397,1</b>	<b>449,5</b>	<b>1.168,00</b>	<b>1.898,70</b>	<b>748,1</b>	<b>743,4</b>	<b>816,2</b>
% proporsi alokasi	57	21,8	47,5	78,8	36,3	26,4	24,7
% kenaikan	-	13,2	159,8	62,6	-60,6	-0,6	9,8
<b>PHLN/PDN</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>115,4</b>	<b>164,6</b>	<b>180</b>	<b>150,1</b>	<b>69,6</b>
% proporsi alokasi	0	0	4,7	6,8	8,7	5,3	2,1
% kenaikan	-	#DIV/0!	#DIV/0!	42,7	9,4	-16,6	-53,6
<b>PNBP/BLU</b>	<b>300,2</b>	<b>1.611,90</b>	<b>1.175,50</b>	<b>346,4</b>	<b>1.132,90</b>	<b>1.918,50</b>	<b>2.423,30</b>
% proporsi alokasi	43	78,2	47,8	14,4	55	68,2	73,2
% kenaikan	-	437	-27,1	-70,5	227	69,3	26,3
<b>JUMLAH</b>	<b>697,3</b>	<b>2.061,50</b>	<b>2.458,80</b>	<b>2.409,70</b>	<b>2.061,00</b>	<b>2.812,00</b>	<b>3.309,20</b>
% proporsi alokasi	100	100	100	100	100	100	100
% kenaikan	-	195,6	19,3	-2	-14,5	36,4	17,6

\*) : Persentase alokasi realisasi terhadap alokasi APBN

\*\*) : Sumber "Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi", 17 Maret 2010, Kemenkeu

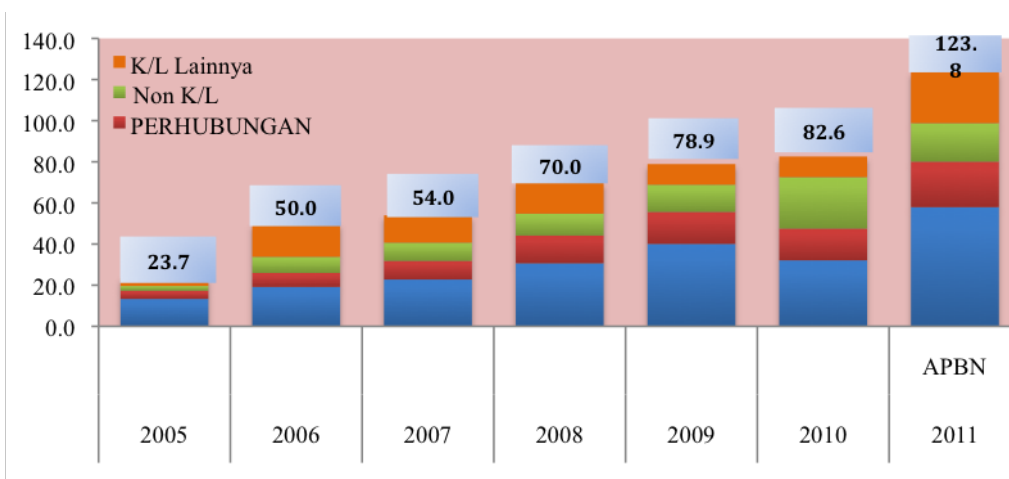
#### • Kapasitas Implementasi

1. Selama periode tahun 2005-2011 alokasi APBN Kemenkominfo cenderung berfluktuasi. Kenaikan terbesar ada di tahun 2006 dimana alokasi meningkat sebesar 195,6% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk penyerapan anggaran, dimulai

pada tahun 2005 hingga 2008 penyerapannya berkisar antara 40% hingga 60% dan ditahun 2009 penyerapannya mencapai **71,6 %**.

2. Alokasi anggaran Kemenkominfo pada APBN-P 2010 meningkat sebesar Rp 76,7 Miliar dibandingkan dengan alokasi APBN 2010. Penambahan alokasi tersebut digunakan untuk:
    - Pelaksanaan Proyek ITTS-Spanyol (PHLN). (Rp 36,7 M)
    - Tambahan PNBPN. (Rp 20 M)
    - Program bantuan penguatan media center; pembangunan media center; Monitoring
    - Program Pengembangan Wilayah Perbatasan. (Rp 5 M)
    - Luncuran PNPM. (Rp 12,8 M)
  3. Postur belanja Kemenkominfo yang dialokasikan pada APBN 2011 seluruhnya digunakan untuk belanja prioritas, yang terdiri atas prioritas nasional sebesar 53,4%, prioritas KL (30,4%) dan prioritas bidang (16,2%).
  4. Alokasi RAPBN Kemenkominfo tahun 2011 meningkat 17,6% dibandingkan APBN 2010. Alokasi ini terutama untuk kegiatan Pelaksanaan Pemberdayaan dan Pemerataan Pembangunan Infrastruktur Informatika sebesar Rp 1.457 miliar. Tujuan dari kegiatan ini adalah Untuk mendukung tercapainya sasaran pembangunan komunikasi dan informatika 2010-2014 yaitu memperkuat *virtual domestic interconnectivity* (Indonesia *connected*), pembangunan tahun 2011 difokuskan kepada (a) lanjutan upaya pengurangan *blank spot*; (b) fasilitasi pembangunan infrastruktur komunikasi dan informatika yang aman dan modern dengan kualitas baik dan harga terjangkau; dan (c) peningkatan kualitas penyediaan
- Adapun indikator kegiatan yang ingin dicapai dalam kegiatan ini pada tahun 2011 adalah :
- % desa yang dilayani akses telekomunikasi. (100%)
  - % desa yang dilayani akses internet. (20%)
  - % ibukota provinsi yang terhubung dengan jaringan serat optic. (30%)
  - % ibukota kab/kota yang terhubung secara broadband. (30%)
  - % ibukota provinsi yang memiliki regional internet exchange. (30%)
  - % pembangunan international internet exchange di 4 ibukota provinsi. (30%)
  - Jumlah Desa Informasi yang dilengkapi radio komunitas. (76 Desa)

### 4.3 ANALISIS EFEKTIVITAS BELANJA INFRASTRUKTUR



Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, Diolah, 2011

**Gambar 7. Grafik Anggaran Infrastruktur Tahun 2005 – 2011 (TriliunRp)**

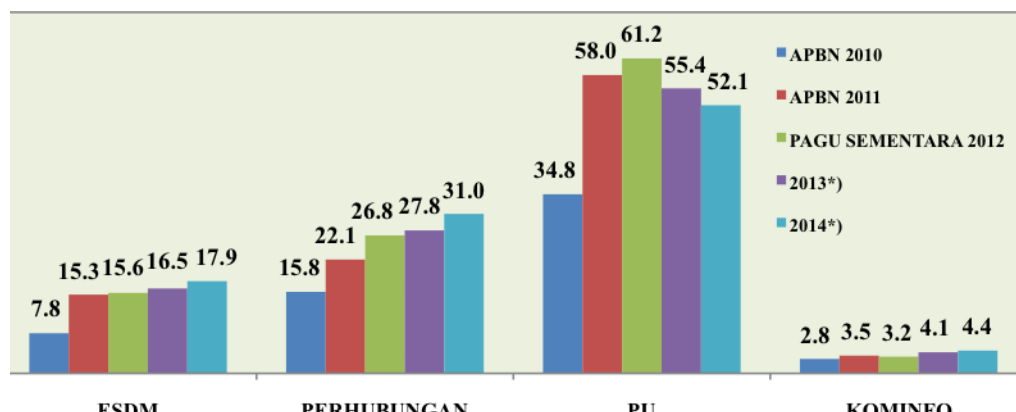
Anggaran Infrastruktur mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan anggaran pada tahun 2005-2011. Secara Umum, anggaran infrastruktur mengalami tren pertumbuhan rata-rata 35,9 % per tahun. Pemerintah telah berkomitmen untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui sektor-sektor strategis yang mana ada terdapat pada Kementerian/Lembaga yang berhubungan dengan bidang infrastruktur, seperti Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, Kementerian ESDM, serta K/L lain yang berhubungan dengan infrastruktur. Hal ini mencerminkan upaya pemerintah dalam mengatasi disparitas daerah dan pusat dan mensinergikan secara berkesinambungan pembangunan yang merata.

Berdasarkan postur anggaran setiap tahun, ada trend pertumbuhan pada masing-masing Kementerian/Lembaga. Kementerian PU, misalnya. Pos Anggaran Kementerian PU mengalami peningkatan rata-rata 21,3 % per tahun. Walaupun ada penurunan anggaran tahun 2010. Pada tahun 2011, anggaran Kementerian Pekerjaan Umum mengalami pertumbuhan yang signifikan menjadi Rp 58,0 Triliun (48,6 % dari total Anggaran Infrastruktur tahun 2011). Hal ini selaras dengan Tema RKP tahun 2011 yaitu **"Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkeadilan Didukung Pemantapan Tata Kelola Dan Sinergi Pusat Daerah"**. Hal ini adalah representasi dalam kebijakan pendanaan prioritas nasional. Dikarenakan Infrastruktur merupakan sektor yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi sertamendukung perkuatan sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pos Anggaran Kementerian Perhubungan pun mengalami pertumbuhan dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2011, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 35 % per tahunnya. Kementerian Perhubungan mempunyai andil dalam *domestic*

*connectivity* di Indonesia. Pembangunan Infrastruktur juga berfungsi untuk memperkuat sinergi pusat dan daerah dengan ke-khas-an wilayah kepulauan sehingga menuntut respon substansi kegiatan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan spesifik di setiap wilayah. Pembangunan Infrastruktur pada Kementerian Perhubungan juga memfokuskan pada Moda Transportasi Massal, yang bertujuan untuk memperbaiki sistem dan jaringan transportasi di kota-kota besar, sehingga membutuhkan pendanaan yang cukup massif dan komprehensif di semua sektor transportasi.

Adapun Kementerian/Lembaga lainnya yang terkait dengan infrastruktur mengalami pertumbuhan dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2011. Dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 69,8 % per tahun. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah juga melibatkan Kementerian/Lembaga lain untuk mendukung percepatan ekonomi serta sinergitas pusat-daerah. *Multiplier Effects* dari pembangunan infrastruktur mendorong sektor-sektor pendukung lainnya untuk turut serta menyokong pembangunan Infrastruktur di berbagai sektor. Karena sektor infrastruktur mendorong penambahan tenaga kerja secara massif di setiap wilayah Indonesia.



Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, Diolah, 2011

**Gambar 8. Grafik Alokasi Kementerian/Lembaga Bidang Infrastruktur (Triliun Rupiah)**

Alokasi Kementerian/Lembaga bidang Infrastruktur utama dibagi menjadi 4 Kementerian/Lembaga, yang terdiri atas Kementerian ESDM, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian KOMINFO, telah menerapkan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Adapun Anggaran yang tertera adalah angka yang terdiri dari 5 tahun anggaran, dari angka *Baseline*, yaitu tahun 2010 dan juga *forward estimate* hingga tahun 2014. Angka-angka tersebut sudah diperhitungkan berdasarkan faktor ekonomi dan non ekonomi, dan bertujuan untuk mencapai Sasaran Nasional. Adapun Kementerian ESDM yang mempunyai angka *baseline* Rp 7,8 Triliun, mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan di tahun selanjutnya (naik 96 % menjadi 15,3T tahun 2011) dan pertumbuhan tahun selanjutnya tidak begitu signifikan. Hal ini dikarenakan Kementerian ESDM melakukan proyeksi ke depan dan mencoba untuk melakukan efisiensi anggaran pada angka *baseline* dengan memperhatikan kepentingan nasional serta prioritas yang telah disusun dalam RPJMN 2010-2014.

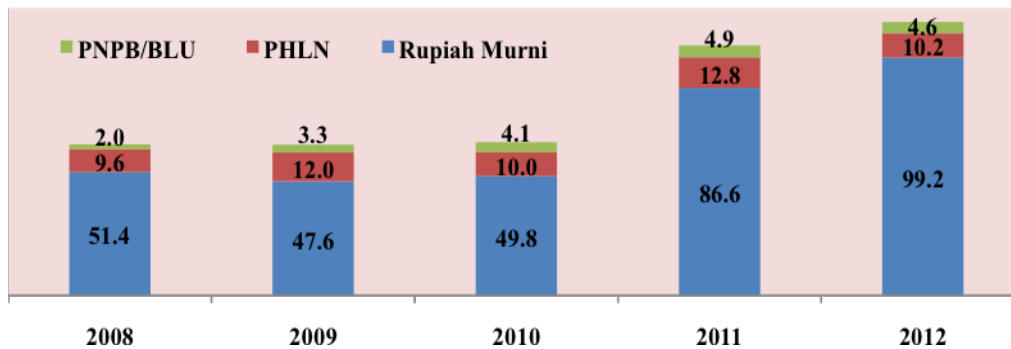
Kementerian Perhubungan mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan, berdasarkan angka *Baseline* 2010 sebesar Rp 15,8 Triliun mengalami tren pertumbuhan rata-rata 19,1 % setiap tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa Kementerian Perhubungan merupakan *Tonggak Penting/milestone* dalam Percepatan Pembangunan Infrastruktur terkait dengan Moda Transportasi Massal yang sudah dicanangkan melalui kebijakan pemerintah, yang terderivasi dalam Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang menitikberatkan kepada konektivitas Nasional, sehingga diharapkan dapat memberikan dampak ekonomi, baik secara mikro maupun makro.

Kementerian Pekerjaan Umum adalah Kementerian yang menjadi *Highlighted Ministry* dalam pembangunan infrastruktur karena Hampir 50 % lebih anggaran Bidang Infrastruktur menitikberatkan kepada Kementerian Pekerjaan Umum. Secara umum, anggaran Kementerian Pekerjaan Umum cukup signifikan, dari angka *Baseline* tahun 2010 sebesar Rp 34,8 Triliun mengalami pertumbuhan secara signifikan sebesar 66,7 % pada tahun 2011. Dan mengalami tren pertumbuhan berkala sebesar 14,1 % walaupun pada anggaran tahun 2013 dan 2014 mengalami penurunan yang cukup signifikan. Hal ini merupakan perwujudan dari Percepatan Pembangunan Infrastruktur yang telah termanifestasikan dalam MP3EI dimana Infrastruktur fisik merupakan roda penggerak ekonomi dan diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi, penambahan tenaga kerja, dan mengurangi angka kemiskinan.

Adapun Kementerian lain, seperti KOMINFO adalah Kementerian Pendukung Infrastruktur (*Supporting Ministries*) dimana mempunyai fungsi masing-masing, seperti KOMINFO yang mendukung infrastruktur telematika. KOMINFO tersebut juga mempunyai anggaran khusus untuk bidang infrastruktur, namun tidak sebesar Kementerian Pekerjaan Umum ataupun Kementerian Perhubungan karena masih merupakan Kementerian yang bersifat 'mendukung' dan 'menunjang'.

#### 4.4 KOMPOSISI BELANJA INFRASTRUKTUR BERDASARKAN SUMBER PENDANAAN

Komposisi belanja di bidang infrastruktur periode 2008 sampai dengan 2012 berdasarkan sumber pendanaan, dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

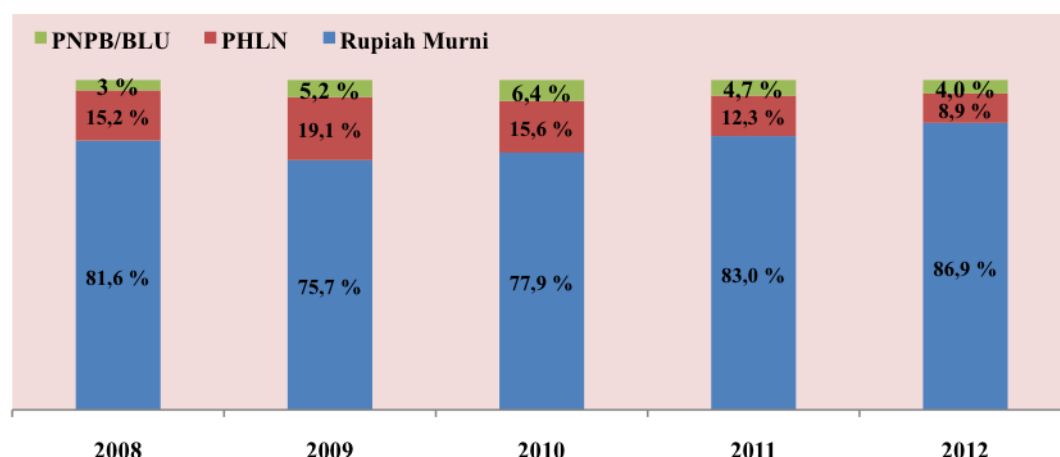


Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, Diolah, 2011

**Gambar 9. Grafik Komposisi Belanja Menurut Sumber Pendanaan (Triliun Rupiah)**

Pembangunan Infrastruktur memerlukan pendanaan yang komprehensif, baik dari Pemerintah Pusat melalui APBN ataupun pihak swasta yang bekerja sama dengan pemerintah melalui skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS). Sumber pendanaan juga didasarkan atas kebutuhan dan juga *feasibility* dari *resource envelope* yang sudah ditentukan melalui mekanisme perencanaan dan penganggaran. Secara umum, sumber pendanaan APBN berasal dari 3 sumber, yaitu Rupiah Murni, Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN), dan juga PNPB/BLU (Penerimaan Negara Bukan Pajak/Badan Layanan Umum). Perkembangan sumber pendanaan masih didominasi oleh Rupiah Murni, dengan tren pertumbuhan rata-rata sebesar 21,4 % per tahun, dan secara signifikan mulai terlihat pada tahun 2011, yang naik sebesar 73,9 % dari tahun sebelumnya (2010). Hal ini mempertegas komitmen pemerintah untuk memprioritaskan Infrastruktur dalam kerangka APBN tiap tahunnya.

Adapun Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN) juga sudah tercatat dalam postur APBN, mulai dari tahun 2008 hingga tahun 2012. Tidak ada pertumbuhan yang tajam dari PHLN ini dengan tren pertumbuhan rata-rata 4,0 %. Ini mengindikasikan bahwa Pemerintah berusaha untuk menuju *Balance Budget* 2014, yang mana mengurangi rasio hutang dengan PDB Indonesia.



Sumber: Dit Alokasi Pendanaan Pembangunan, Diolah, 2011

**Gambar 10. Grafik Presentase Komposisi Belanja Menurut Sumber Pendanaan**

Komposisi Pendanaan dapat dilihat berdasarkan persentase dari postur APBN setiap tahun, dimana ada 3 Jenis Sumber pendanaan, yaitu Rupiah Murni, PHLN (Pinjaman dan Hibah Luar Negeri), dan PNPB (Penerimaan Negara Bukan Pajak)/BLU (Badan Lembaga Umum). Berdasarkan Tahun 2008-2012, terlihat persentase dari masing-masing sumber pendanaan tersebut. Tahun 2008, sumber pendanaan masih didominasi oleh Rupiah Murni (81,6 %), namun untuk tahun selanjutnya (2009) terjadi penurunan sumber pendanaan Rupiah Murni (menurun 6,1 % dari 81,6 % menjadi 75,7 %). Hal ini disebabkan karena terjadi peningkatan sumber pendanaan melalui PHLN (naik 4,1 % dari 15,2 % menjadi 19,1 %) dan juga PNPB/BLU yang mengalami peningkatan (naik 2,2 % dari 3 % menjadi 5,2 %).

Berdasarkan persentase postur sumber pendanaan infrastruktur, tidak terjadi pertumbuhan ataupun penurunan secara signifikan dari masing-masing sumber pendanaan. Namun, secara konsisten, sumber pendanaan lebih diarahkan melalui skematik Rupiah Murni, dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012, terjadi deviasi sekitar 5 %.

Pemerintah telah berkomitmen untuk mengurangi rasio hutang melalui skenario *Balance Budget* 2014, sehingga sumber pendanaan melalui PHLN sedapat mungkin ditekan, agar proyeksi dan realisasi dapat menjadi kenyataan walaupun ada deviasi. Pemerintah pun berkomitmen untuk meningkatkan sumber pendanaan dalam negeri melalui Pajak dan PNPB yang sudah sistematis melalui Kementerian Keuangan guna mencapai kestabilan makro nasional dan juga disiplin fiskal (*fiscal discipline*).



## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan kajian alokasi pendanaan pembangunan di bidang infrastruktur yang telah dilakukan, dapat diambil beberapa kesimpulan, bahwa:

1. Kebijakan dan Sasaran Pembangunan khususnya bidang infrastruktur, berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2010-2014.
2. Melalui Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang mengedepankan pendekatan *not business as usual*, melibatkan seluruh pemangku kepentingan dan terfokus pada prioritas yang konkret dan terukur khususnya dalam percepatan pembangunan infrastruktur.
3. Dampak Pembangunan Infrastruktur dapat terlihat melalui:
  - a. Pertumbuhan Ekonomi
    - Infrastruktur merupakan *driving force* dalam pertumbuhan ekonomi;
    - *World Bank* (1994) bahkan berani menyatakan bahwa secara *average* peningkatan stok infrastruktur sebesar 1% akan berasosiasi dengan peningkatan PDB sebesar 1% pula
  - b. Penurunan Kemiskinan dan Pengangguran
    - Diperkirakan terdapat hubungan antara peningkatan alokasi infrastruktur dengan tingkat penurunan angka pengangguran serta berkorelasi positif dengan tingkat pertumbuhan ekonomi (Grafik Analisis Alokasi Infrastruktur vs Tingkat pertumbuhan ekonomi dan Angka Pengangguran)
  - c. Konektivitas Nasional
    - Pembangunan infrastruktur diarahkan untuk memperkuat keterkaitan domestik, khususnya wilayah kepulauan, keragaman karakteristik antarwilayah menuntut respon substansi kegiatan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan spesifik di setiap wilayah
4. Alokasi Kementerian/Lembaga bidang Infrastruktur terbagi menjadi 9 Kementerian/Lembaga, yang terdiri atas Kementerian ESDM, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian KOMINFO, Kementerian Perumahan Rakyat, BNPB, BPLS, BASARNAS, dan BPWS. Setiap Kementerian/Lembaga telah menerapkan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM).
5. Anggaran K/L bidang Infrastruktur Tahun 2011 adalah

Kementerian/Lembaga	Anggaran (Rp)
Kementerian PU	57,96 triliun
Kementerian Perhubungan	22,1 triliun
Kementerian ESDM	15,3 triliun
Kementerian Kominfo	3,5 triliun
Kementerian Perumahan Rakyat	2,8 triliun
BKNPN	812,7 miliar
BPLS	1,3 triliun
BASARNAS	1,2 triliun
Badan Pengembangan Wilayah Suramadu	292,5 miliar

6. Dalam kurun waktu 2005-2010, anggaran belanja bidang infrastruktur pemerintah pusat meningkat dari Rp 361,2 triliun (13 % terhadap PDB) menjadi Rp 781,5 triliun (12,5 % terhadap PDB). Belanja Infrastruktur pemerintah tumbuh rata-rata 16,7 % per tahun.
7. Di sisi lain, alokasi belanja infrastruktur kurun waktu 2005-2011 adalah:

Tahun	Anggaran (Rp)
2005	23,7 triliun
2006	50,0 triliun
2007	54,0 triliun
2008	70,0 triliun
2009	78,9 triliun
2010	82,6 triliun
2011	123,8 triliun

Secara Umum, anggaran infrastruktur mengalami tren pertumbuhan rata-rata 35,9 % per tahun.

8. Sumber pendanaan infrastruktur berasal dari APBN melalui 3 sumber, yaitu Rupiah Murni, Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN), dan juga PNBP/BLU (Penerimaan Negara Bukan Pajak/Badan Layanan Umum). Perkembangan sumber pendanaan masih didominasi oleh Rupiah Murni, dengan tren pertumbuhan rata-rata sebesar 21,4 % per tahun, dan secara signifikan mulai terlihat pada tahun 2011, yang naik sebesar 73,9 % dari tahun sebelumnya (2010).

9. Perkembangan Belanja Modal Kementerian/Lembaga bidang Infrastruktur adalah:
  - a. Kementerian ESDM mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan pada tahun 2011, yaitu naik sebesar 29,4 % dan mengalami pertumbuhan yang kecil pada tahun selanjutnya (2012);
  - b. Kementerian Perhubungan secara bertahap menaikkan belanja modalnya dengan tren pertumbuhan sebesar 6,7 % per tahun selama kurun waktu 2010-2012;
  - c. Kementerian Pekerjaan Umum pun mengalami tren pertumbuhan sebesar 10,6 %;
  - d. Kementerian Perumahan Rakyat mengalami peningkatan Belanja Modal yang sangat signifikan pada tahun 2011 (naik sebesar 118,6 %) dari tahun 2010;
  - e. KOMINFO mengalami pertumbuhan sebesar 12,1 % dalam kurun waktu 2010-2012 walaupun ada penurunan 23,6 % pada tahun 2011;
  - f. BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana) merupakan Lembaga non-Kementerian yang mengalami tren pertumbuhan Belanja Modal signifikan sebesar 91,6 % per tahun dalam kurun waktu 2010-2012;
  - g. BASARNAS mengalami pertumbuhan maupun penurunan,
  - h. BPWS (Badan Pengembangan Wilayah Suramadu) adalah lembaga baru non kementerian yang berfungsi untuk pengembangan Wilayah Suramadu, adapun BPWS mendapatkan anggaran tahun 2011 dan juga rasio Belanja Modal-nya tinggi sekitar 67,7 % dan tahun 2012 sebesar 81,1 %
10. Dalam pembangunan infrastruktur, Pemerintah telah mengembangkan pola Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) untuk mengoptimalkan pendanaan pembangunan yang melibatkan peran dan kontribusi pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

## 5.2 REKOMENDASI

- 1) Perlu dilakukan *review* terhadap *baseline* alokasi pada K/L di bidang infrastruktur sebagai dasar untuk penyusunan rekomendasi pengalokasian anggaran K/L bidang infrastruktur yang lebih efisien di masa yang akan datang.
- 2) Alokasi pendanaan pembangunan tidak hanya terkait dengan kebijakan alokasi belanja Pemerintah Pusat, tetapi juga terdapat kebijakan alokasi di Pemerintah Daerah. Oleh karena itu sebaiknya perlu dilakukan identifikasi kebutuhan infrastruktur setiap wilayah yang dikaitkan dengan alokasi K/L yang berkaitan.
- 3) Dalam rangka meningkatkan kualitas belanja setiap K/L, perlu dilakukan penguatan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, sinergi alokasi infrastruktur untuk setiap K/L per wilayah dapat tercapai sejalan dengan pencapaian sasaran pembangunan nasional.

---

## DAFTAR PUSTAKA

Anonim. **Indonesian Infrastructure's condition. Indonesian Infrastructure. 2009.**

Anonim. **Master Plan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI).** Kemenko Perekonomian Republik Indonesia. 2011.

Anonim. **RPJMN 2010-2014.** Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2010.

Anonim. **Pengembangan Lembaga Keuangan dan Investasi Infrastruktur. 2010.** Direktorat Pengembangan Kelembagaan Prasarana Publik : Jakarta

Calderon Cesar, et. Al, **"Effect of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution"**, WPS3400 World Bank.

**RKP 2010. Buku 1 Prioritas Nasional.** Bappenas : Jakarta

Schick, A., **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.** World Bank

Seethapalli, Kalpana et. Al, **"How Relevant is Infrastructure to growth in East Asia?"**, Policy Research Working Paper 4597, Bank Dunia

Walsh, James, et. Al. **Financial Infrastructure in India: Macroeconomic Lessons and Emerging Market Case Studies.** IMF Working Paper 181, International Monetary Fund, Agustus 2011.

Loayza, Norman V, et. Al. **Infrastructure and Economic Growth in Egypt.** Policy Research Working Paper 5177. World Bank, January 2010

# EVALUASI PELAKSANAAN KEGIATAN PINJAMAN LUAR NEGERI BERDASARKAN INSTANSI PENANGGUNG JAWAB

DIREKTORAT PENDAYAGUNAAN PENDANAAN PEMBANGUNAN  
email : bennysk@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Kajian ini dibuat dengan tujuan untuk memperoleh gambaran tentang masalah-masalah yang ada pada pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri berdasarkan instansi penanggungjawab. Sedangkan sasaran dari kajian ini adalah menilai kinerja pelaksanaan kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri di beberapa instansi penanggungjawab dengan melakukan evaluasi faktor-faktor sistemik maupun spesifik yang berpengaruh terhadap pencapaian kinerja sehingga hasil pembangunan dapat lebih dipertanggungjawabkan (*accountable*) dan jelas (*transparent*) untuk meningkatkan rasa kepemilikan (*ownership*) serta terprediksi (*predictive*) terhadap kegiatan pelaksanaan pinjaman luar negeri.

Landasan hukum yang dipakai pada kajian ini berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Negara Republik Indonesia yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri.

Kegiatan kajian ini dilaksanakan dengan menggunakan Metode Analisis Kuantitatif dan Kualitatif. Pada Metode Analisis Kuantitatif digunakan Analisis Statistika Deskriptif yang meliputi perhitungan *mean*, simpangan baku, nilai minimum dan nilai maksimum *Progress Variian* (PV) per Kementerian/Lembaga jika diagregasi selama 5 tahun (2006-2010). Sedangkan pada Analisis Kualitatif digunakan Metode Kerangka Analisis yaitu metode analisis data dan informasi yang pada pelaksanaannya secara nyata dibangun aplikasi penelitian. Analisis dilakukan per Donor dan per Kementerian/Lembaga.

Data yang digunakan pada kajian ini adalah Data Primer berupa data dari hasil kuesioner, dimana data ini dipergunakan untuk metode analisis kualitatif, serta Data Sekunder yang berasal dari Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri dan Ringkasan Eksekutif yang diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Data mencakup periode tahun 2006-2010. Data Sekunder ini digunakan baik untuk analisis kuantitatif maupun kualitatif.

Berdasarkan hasil analisis, maka kajian ini menyimpulkan bahwa: (1) Tidak terdapat korelasi yang cukup signifikan antara jumlah proyek pinjaman luar negeri dengan nilai rata-rata keterlambatan pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri. Hal ini berarti bahwa suatu Kementerian/Lembaga yang memiliki proyek pinjaman luar negeri banyak tidak selalu akan mengalami keterlambatan pelaksanaan yang serius; (2) Selama periode pengamatan (2006-2010), kinerja pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri masing-masing Kementerian/Lembaga cenderung memburuk; (3) Berdasarkan hasil kuesioner, instansi penanggung jawab mengetahui dan memahami peraturan-peraturan terkait pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri. Tetapi pada tahap pelaksanaan peraturan tersebut terdapat kendala khususnya peraturan yang ditetapkan oleh Pemberi Pinjaman. Adanya peraturan internal pada masing – masing Kementerian/Lembaga dapat membantu meningkatkan kinerja proyek pinjaman luar negeri; (4) Berdasarkan hasil kuesioner, pada tahap persiapan proyek (*quality at entry*), koordinasi antar instansi penanggung jawab, Kementerian Keuangan, Bappenas dan Pemberi Pinjaman sangat mempengaruhi tingkat pencapaian target; (5) Persentase permasalahan terbesar adalah pada Aspek Persiapan Proyek (*quality at entry*) dan Aspek Pelaksanaan Proyek, baik ditinjau berdasarkan Donor maupun berdasarkan kementerian/ lembaga (Instansi Penanggungjawab); (6) Kondisi pada butir 5, jika dilihat per donor maka akan terlihat jelas pada donor World Bank, ADB dan JICA (pemberi bantuan besar) dan jika dilihat per kementerian/ lembaga akan tampak jelas pada kementerian/ lembaga yang mempunyai banyak proyek bantuan luar negeri, seperti Kementerian Perhubungan, Kementerian PU dan PT. PLN; (7) Dari Aspek Persiapan Proyek terdapat 2 sub aspek yang memiliki persentase permasalahan yang menonjol yaitu sub aspek kesiapan administrasi dan sub aspek koordinasi, baik ditinjau dari pemberi pinjaman maupun per kementerian/ lembaga; (8) Dari Aspek Pelaksanaan terdapat tiga sub aspek yang memiliki persentase permasalahan yang menonjol yaitu Pendanaan, Administrasi dan Teknis; serta (9) Terdapat kesesuaian antara hasil kuesioner dengan hasil analisis permasalahan laporan triwulan Bappenas. Hal ini mengindikasikan bahwa laporan triwulan Bappenas merupakan instrumen yang cukup valid untuk mengidentifikasi permasalahan terkait kinerja proyek pinjaman luar negeri.

Beberapa alternatif rekomendasi yang dapat diusulkan antara lain: (1) Untuk menjaga kinerja pinjaman luar negeri diharapkan instansi penanggung jawab lebih memperhatikan aspek persiapan proyek (khususnya sub aspek administrasi dan sub aspek koordinasi) dan aspek pelaksanaan proyek; (2) Untuk mendukung peningkatan kinerja pinjaman luar negeri diperlukan adanya pedoman teknis yang baik. Untuk itu perlu dilakukan kajian untuk menyusun pedoman teknis di bidang: Pembebasan tanah, Pengadaan konsultan, kontraktor dan barang, Koordinasi internal kementerian/ lembaga, antar instansi dan dengan pemberi pinjaman serta Penarikan dana.

**Kata kunci:** *pemantauan, evaluasi, kinerja*

## 1. LATAR BELAKANG

Sumber pendanaan pembangunan adalah dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan dari Dana Pinjaman Luar Negeri (PLN). Sehubungan dengan Dana Pinjaman Luar Negeri ini, dalam hal realisasi pelaksanaan pemakaiannya harus dilakukan pemantauan dan evaluasi dengan seksama. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan, pencapaian kinerja *output* kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri dimasing-masing Instansi Penanggungjawab (*Executing Agency*) dalam rangka memenuhi target yang sudah ditetapkan, adalah sangat bervariasi.

Kondisi pencapaian kinerja *output* seperti tersebut diatas mengindikasikan adanya permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri. Untuk mengetahui dan memberi jalan keluar terhadap masalah – masalah yang ada pada pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri tersebut, maka dilakukan lah kajian ini.

Masalah pencapaian kinerja *output* kegiatan pada masing-masing instansi penanggungjawab yang bervariasi. Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan pada pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri. Permasalahan yang timbul pada kegiatan tersebut dapat berupa masalah yang sistemik maupun spesifik atau gabungan keduanya. Masalah-masalah ini jika tidak segera dicarikan jalan keluarnya dikawatirkan akan menjadi penyebab tidak termanfaatkannya hasil kegiatan tersebut secara optimal.

Masalah sistemik antara lain adalah: kurangnya alokasi dana pendamping rupiah dalam bentuk *in-cash* maupun *non-cash*, masalah pembebasan lahan dan masalah administrasi dokumen negara. Sedangkan permasalahan spesifik antara lain adalah: masalah pengadaan barang/jasa, masalah yang terkait dengan desain, rendahnya keterlibatan masyarakat dan masalah lemahnya koordinasi antar instansi pelaksana proyek. Sebagian dari permasalahan tersebut diatas disebabkan kurang baiknya tahap persiapan proyek (*quality at entry*). Sebenarnya sudah terdapat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri terkait yang mengatur tentang kegiatan pinjaman luar negeri ini, namun demikian dengan bervariasinya pencapaian kinerja pada masing-masing Kementerian/Lembaga yang menjadi instansi penanggungjawab, maka perlu dikaji apakah peraturan tersebut telah dilaksanakan secara konsisten atau terdapat faktor lain yang menyebabkan kinerja kegiatan tidak optimal. Perlu dipahami bahwa setiap kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri mempunyai konsekuensi biaya yang besar dan apabila biaya ini tidak mampu menghasilkan manfaat yang besar maka biaya ini akan menjadi beban tambahan yang besar terhadap APBN dalam hal pembayaran *commitment charge* maupun *fee* lainnya.

## 2. TUJUAN DAN SASARAN

### 2.1 TUJUAN

Tujuan dari kegiatan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman Luar Negeri Berdasarkan Instansi Penanggungjawab adalah memperoleh gambaran tentang masalah-masalah yang ada pada kegiatan tersebut yang dapat digunakan para pengambil keputusan dalam rangka menyusun rekomendasi yang bersifat strategis dalam usaha meningkatkan kinerja pelaksanaan kegiatan tersebut pada masing-masing Instansi Penanggungjawab (*Executing Agency*).

### 2.2 SASARAN PENELITIAN

Sasaran dari kegiatan kajian ini adalah menilai kinerja pelaksanaan kegiatan yang dibiayai pinjaman luar negeri di beberapa instansi penanggungjawab dengan melakukan evaluasi faktor-faktor sistemik maupun spesifik yang berpengaruh terhadap pencapaian kinerja sehingga hasil pembangunan dapat lebih dipertanggungjawabkan (*accountable*) dan jelas (*transparent*) untuk meningkatkan rasa kepemilikan (*ownership*) dan terprediksi (*predictive*) terhadap kegiatan pelaksanaan pinjaman luar negeri.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. METODE ANALISIS KUANTITATIF

Analisis Statistika Deskriptif meliputi perhitungan mean, simpangan baku, nilai minimum dan nilai maksimum PV per kementerian/ lembaga jika diagregasi selama 5 tahun (2006-2010). Perhitungan menggunakan agregasi data 5 tahun memang dapat diperdebatkan validitasnya, namun agar hal ini dapat dipahami sebagai suatu cara untuk mendeskripsikan kinerja secara umum dan ringkas. Uraian lebih lanjut mengenai kinerja pinjaman luar negeri diberikan pada analisis kualitatif dan matriks gabungan analisis kualitatif dan kuantitatif.

Mean, simpangan baku, nilai minimum dan nilai maksimum dapat dipengaruhi oleh banyaknya data (N). Dalam hal ini N bukanlah jumlah proyek, karena pada proyek yang berlangsung lebih dari 1 triwulan, maka proyek tersebut dihitung kembali sebagai tambahan N. Secara ringkas, N adalah jumlah proyek dikalikan dengan jumlah triwulan berlangsungnya. Oleh sebab itu, informasi mengenai N selama 5 tahun untuk setiap kementerian/ lembaga juga disajikan. Selanjutnya kinerja kementerian/ lembaga disajikan berdasarkan mean PV disortir dari yang lebih cepat dari jadwal hingga yang lebih lambat dari jadwal. Mengingat potensi pengaruh N terhadap nilai PV maka selain analisis keseluruhan juga dibuat 2 analisis yang dikelompokkan berdasarkan N ( $N < 100$  dan  $N \geq 100$ ).

### 3.2. METODE ANALISIS KUALITATIF

Sebagai metode analisis data dan informasi pada penelitian ini digunakan metode Kerangka Analisis. Kerangka Analisis adalah metode analisis data dan informasi yang pada pelaksanaannya secara nyata dibangun aplikasi penelitian. Terdapat 3 tahap dalam proses analisis data kualitatif, yaitu pengorganisasian data, pengenalan dan analisis.

Pengorganisasian Data adalah kegiatan pencatatan data dan menandai data dengan menggunakan angka atau kode. Pengenalan adalah kegiatan peneliti dalam membaca kembali data, membuat memo dan rangkuman sebelum analisis formal

dimulai. Analisis adalah kegiatan yang dilakukan pada data tersebut sampai menjadi sajian yang dapat digunakan untuk menarik kesimpulan.

Pada kajian ini analisis akan dilakukan terhadap aspek-aspek yang mempunyai persentase permasalahan yang tinggi. Pengelompokan data pada aspek-aspek yang ditinjau pada kajian ini mengacu kepada pengelompokan permasalahan sistemik dan spesifik.

Masalah sistemik antara lain seperti masalah pengadaan barang/jasa, pembebasan lahan, penerbitan revisi dokumen anggaran (DIPA) serta kekurangan alokasi dana DIPA. Sedangkan Masalah Spesifik antara lain adalah Penerbitan *No Objection Letter (NOL)* dari *lenders*, relative lama dan *Backlog* (keterlamabatan dalam *Replenishment*).

Pada analisis permasalahan pada kajian ini, untuk melihat lebih rinci terhadap permasalahan yang ada, maka dari dua kelompok permasalahan sistemik dan spesifik tersebut; dilihat lebih lanjut lagi menjadi beberapa aspek. Aspek-aspek tersebut adalah: Aspek Peraturan, Aspek Persiapan Proyek, Aspek Pengadaan, Aspek Pelaksanaan Proyek dan Aspek Akhir Proyek. Pembahasan atas aspek-aspek tersebut diatas juga sudah berdasarkan masukan pada saat persentasi Laporan Antara Kajian ini.

Pembahasan Aspek Peraturan bertujuan untuk melihat semua permasalahan terkait peraturan yang berlaku, baik internal maupun eksternal Instansi Penanggungjawab termasuk peraturan dari Lembaga Donor. Pada pembahasan Aspek Persiapan Proyek, diuraikan lebih rinci tentang semua permasalahan yang ada pada periode tersebut, seperti masalah alokasi DIPA, kesiapan sumber daya manusia, administrasi dan teknis dan juga masalah pembebasan lahan. Selain itu diuraikan juga mengenai masalah koordinasi, baik internal maupun eksternal instansi penanggungjawab dan juga koordinasi dengan Donor. Aspek Pengadaan meninjau tentang pengadaan konsultan, kontraktor dan pengadaan barang dari segi administrasi dan teknis. Pada Aspek Pelaksanaan Proyek, tinjauan permasalahan dirinci lagi lebih lanjut ke sub aspek dan sub – sub aspek. Sub aspek yang diuraikan pada aspek ini adalah: Sub Aspek Pendanaan, Sub Aspek Administrasi, Sub Aspek Teknis, Sub Aspek Kesiapan Sumber Daya Manusia, Subaspek Koordinasi, Sub Aspek Penarikan Dana Dari Donor dan Restrukturisasi Loan. Tinjauan pada Aspek Akhir Proyek bertujuan untuk melihat lebih rinci terhadap permasalahan administrasi, teknis dan dana yang terjadi di akhir suatu proyek.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. RANGKUMAN NILAI PROGRESS VARIAN (PV) PER KEMENTERIAN/ LEMBAGA

Mean, simpangan baku, nilai minimum dan nilai maksimum dapat dipengaruhi oleh banyaknya data (N). Dalam hal ini N bukanlah jumlah proyek, karena pada proyek yang berlangsung lebih dari 1 triwulan, maka proyek tersebut terhitung kembali sebagai tambahan N. Dari hasil analisis dapat ditemukan bahwa jika tidak dilakukan pemilahan data berdasarkan N maka di antara 12 kementerian/lembaga dengan mean PV terbaik, 11 diantaranya memiliki  $N < 100$ . Mengingat potensi pengaruh N terhadap nilai PV maka selain tabel keseluruhan juga dibuat 2 tabel yang dikelompokkan berdasarkan  $N < 100$  dan  $N \geq 100$ .

Untuk kementerian/lembaga dengan  $N \geq 100$ , ditemukan bahwa tidak satupun kementerian/lembaga yang mean PV nya sama atau lebih dari 0. Hal ini dapat dipahami mengingat jumlah proyek yang dikelola selama 2006-2010 sangat banyak (minimal 100 proyek). Sekalipun Kementerian Pertahanan menunjukkan mean PV yang sangat mendekati tepat jadwal (-1,7%) namun hal itu terjadi pada kondisi simpangan baku yang sangat besar (26,6%) yang menunjukkan sebaran nilai PV yang sangat beragam pada 315 proyek pinjaman luar negeri pada kementerian ini. Hal ini secara jelas tercermin juga pada nilai PV minimum (-67,9%) dan nilai PV maksimum (81,9%).

Sebaliknya Kementerian Kelautan dan Perikanan sekalipun mean PV nya -14,5% (tidak mendekati tepat jadwal) namun proyek-proyek pinjaman luar negerinya memiliki sebaran nilai PV yang paling homogen di antara kementerian/lembaga yang N nya minimal 100. Hal ini ditunjukkan dengan simpangan baku yang hanya 14,4%, PV minimum -52,7% dan PV maksimum 9,8%.

Untuk Kementerian/Lembaga dengan  $N < 100$ , ditemukan bahwa terdapat empat lembaga yang mean PV nya positif yaitu PT PGN Tbk, PT Merpati Nusantara Airlines, Kejaksaan Agung dan Otorita Pengembangan Pulau Batam. Hal ini menunjukkan selama periode analisis (2006-2010) secara rata-rata selalu berhasil menyerap dana pinjaman luar negeri lebih cepat dari jadwal. Perlu dicatat bahwa PT Merpati Nusantara Airlines baru menggunakan pinjaman luar negeri pada tahun 2010 dengan  $N=2$ . Walaupun secara khusus perhatian utama kita adalah memperbaiki kinerja proyek yang PV nya negatif, namun PV yang terlalu besar juga mengindikasikan ketidacermatan pada penentuan durasi dan penjadwalan proyek sehingga memberikan kesan bahwa kemajuan proyek jauh lebih baik daripada yang direncanakan.

Berdasarkan analisis mean PV per tahun sepanjang periode kajian (2006-2010) untuk setiap kementerian/lembaga dapat diketahui kecenderungan/fluktuasi nilai mean PV dari tahun ke tahun pada setiap kementerian/lembaga. Walaupun terdapat sejumlah variasi tapi secara umum mean PV dari tahun ke tahun cenderung memburuk. Kecenderungan memburuk secara umum ini dapat dijustifikasi dengan dua hal. Pertama ketika dicoba melihat mean PV untuk keseluruhan kementerian/lembaga bahwa tahun terbaik adalah tahun 2006 (-10,7%), kemudian berturut turut menurun pada tahun 2007 (-12,7%), 2008 (-14,1%), 2009 (-16,1%) lalu sempat sedikit membaik pada tahun 2010 (-15,1%). Ke dua dari hasil kajian kecenderungan penyerapan tahunan (2006-2010) yang dilakukan oleh Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas juga ditemukan kecenderungan penurunan penyerapan tahunan.

Kecenderungan memburuk pada kurun waktu 2006-2010 ini tampak jelas pada Kementerian Perhubungan, Kementerian Agama, Bappenas, Kepolisian, Kementerian Komunikasi dan Informasi, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pertanahan Nasional, Menko Perekonomian, Radio Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung. Sejumlah Kementerian/ Lembaga menunjukkan kecenderungan memburuk pada awal kurun waktu tersebut namun menjelang akhir kurun waktu cenderung membaik seperti Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Badan

Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional, Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Terdapat beberapa kementerian dan lembaga yang cenderung stabil yaitu Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pertanian, PT Perusahaan Listrik Negara, PT Perusahaan Gas Negara dan Otorita Batam.

#### **4.2. HASIL ANALISIS KUESIONER**

Seperti sudah disebutkan pada sub bab 3.3. Tahap Pengumpulan Data dan Informasi, bahwa tahap pertama dari pengumpulan data kualitatif adalah dilakukannya penyebaran kuesioner; dan untuk penelitian ini penyebaran kuesioner telah dilakukan pada tanggal 21 Juli 2011 bertepatan dengan diadakannya Rapat Koordinasi Pemantauan Pinjaman Luar Negeri Triwulan II tahun 2011 yang dilaksanakan oleh Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan Bappenas dengan mengundang Kementerian / Lembaga terkait. Pada kesempatan tersebut, disebar 100 eksemplar kuesioner kepada para pihak yang berkepentingan.

Dari data yang diperoleh berdasarkan hasil kuesioner, kemudian dilakukan pengolahan data yaitu dengan menghitung presentase dari masing-masing jawaban terhadap total jawaban untuk tiap-tiap pertanyaan. Hasilnya adalah data yang ditampilkan pada dapat digunakan untuk memberikan gambaran awal tentang masalah-masalah yang ada diseperti pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri pada instansi penanggungjawab terkait.

Dari hasil kuesioner yang sudah diolah ke dalam bentuk persentase terhadap jawaban responden, berikut ini akan dilihat perkelompok aspek yang ditinjau terhadap gambaran masalah yang ada.

##### **Aspek Peraturan**

- Secara umum peraturan – peraturan yang terkait dengan kegiatan pelaksanaan pinjaman luar negeri telah diketahui dan dipahami oleh instansi penanggungjawab terkait pada Kementerian / Lembaga penerima bantuan. Hal ini ditunjukkan dari hasil persentase yang tinggi terhadap tingkat mengetahui, memahami dan pemakaian atas peraturan – peraturan terkait tersebut.
- Hanya 14 % dari responden yang menyatakan bahwa di Kementerian / Lembaga memiliki peraturan sendiri terkait dengan kegiatan pelaksanaan pinjaman luar negeri. Keberadaan peraturan sendiri ini ternyata sangat membantu dalam kegiatan ini; hal ini ditunjukkan dengan persentase yang tinggi terhadap jawaban “Ya” atas pertanyaan apakah peraturan tersebut lebih membantu.
- Walaupun tingkat pengetahuan dan pemahaman oleh instansi penanggungjawab terhadap peraturan – peraturan terkait pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri cukup tinggi, tetapi pada tahap pelaksanaan peraturan – peraturan tersebut tergambar adanya kendala – kendala yang terjadi, ini ditunjukkan terdapat 34 % responden yang menyatakan adanya kendala dalam pelaksanaannya.
- Kendala pelaksanaan peraturan lebih besar lagi ditemui oleh instansi penanggungjawab pada saat melaksanakan peraturan / prosedur dari Lembaga / Negara pemberi bantuan dan hal ini sangat mempengaruhi terhadap tingkat keberhasilan pencapaian / realisasi penyerapan dana pinjaman luar negeri.

##### **Aspek Kelembagaan**

Tergambar dari hasil kuesioner ini, terdapat kendala – kendala yang berarti pada intern Instansi Penanggungjawab pada Kementerian / Lembaga terkait dalam pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri terutama pada persiapan awal terhadap suatu kegiatan.

##### **Aspek Pengadaan Dan Pengelolaan Kegiatan**

Prosentase yang cukup berarti tergambar juga dari hasil kuesioner ini untuk hal ketidaksesuaian rencana yang sudah dibuat dengan pelaksanaannya (33 %), dan kendala pada saat proses pengelolaan kegiatan (39 %). Hal – hal tersebut sangat mempengaruhi terhadap tingkat pencapaian progress kegiatan. Faktor terkait dengan instansi lain dan lembaga pemberi dana ternyata yang menjadi penyebab besar, kendala – kendala tersebut disamping kendala – kendala teknis.

##### **Aspek Jenis Kegiatan Dan Lembaga / Negara Pemberi Dana**

Jenis kegiatan dan lembaga / negara pemberi dana ternyata juga merupakan faktor yang berpengaruh besar terhadap tingkat capaian sesuai target pada pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri.

#### **4.3. HASIL ANALISIS KUALITATIF DARI DATA SEKUNDER TABEL IV LAPORAN TRIWULANAN KINERJA PELAKSANAAN PROYEK PINJAMAN LUAR NEGERI PERIODE TAHUN TINJAUAN 2006–2010**

Dari hasil analisis dapat dilihat bahwa permasalahan pada Aspek Persiapan Proyek dan pada Aspek Pelaksanaan adalah permasalahan yang dominan yang terjadi pada Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya angka persentase jumlah permasalahan pada aspek tersebut jika dibandingkan dengan jumlah total permasalahan selama periode tinjauan yaitu tahun 2006 -2010.

Hasil analisis juga menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi pada donor World Bank, ADB, JICA (pemberi pinjaman besar) lebih banyak dibandingkan dengan donor kecil. Hal ini disebabkan karena dari donor pemberi pinjaman besar tersebut diperoleh lebih banyak pinjaman dana untuk bermacam proyek. Semakin banyak proyek yang dibiayai lebih memungkinkan untuk timbul masalah lebih banyak. Demikian pula pada K/L yang melaksanakan proyek lebih banyak, juga mempunyai permasalahan lebih banyak. Hal ini ditunjukkan dari 5 tertinggi persentase permasalahan berasal dari K/L yang melaksanakan proyek dalam jumlah lebih banyak (Kemenhub, Kemen PU, PT. PLN, Kemenkes dan Kemendiknas).

#### 4.4. MATRIKS MEAN PROGRESS VARIAN VERSUS RASIO JUMLAH MASALAH DENGAN N

Dalam rangka mengkombinasikan hasil analisis kuantitatif dengan kualitatif pada Gambar 1. disajikan matriks hubungan antara Mean *Progress Varian*(PV) dengan rasio jumlah masalah dengan N. Rasio antara jumlah masalah dengan N ini digunakan untuk menggambarkan banyaknya masalah per proyek mengingat sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa N bukanlah jumlah proyek karena setiap ditemukan proyek yang sama pada triwulan berikutnya maka dihitung sebagai N yang baru demikian pula apabila ditemukan masalah yang sama pada triwulan berikutnya juga dihitung sebagai masalah yang baru. Dengan menggunakan rasio ini maka duplikasi jumlah proyek dan jumlah masalah dapat dihilangkan. Pada Gambar 4.1 dapat dilihat bahwa hanya pada 17 (59%) Kementerian/ Lembaga hubungan antara Mean PV dan rasio jumlah masalah dengan N yang masuk akal (Mean PV rendah-rasio jumlah masalah dengan N tinggi atau mean PV tinggi-rasio jumlah masalah dengan N rendah). Sementara pada 12 (41%) Kementerian/ Lembaga lainnya (pada sel yang diberi warna dasar lebih gelap) hubungan masuk akal itu tidak terjadi. Hal ini mengindikasikan bahwa walaupun hingga taraf tertentu ada hubungan antara mean PV dengan rasio jumlah masalah dengan N namun pada sejumlah kasus hal ini tidak relevan. Contoh bila terdapat banyak masalah namun relatif cepat diselesaikan maka pada triwulan tersebut mungkin saja telah terjadi tambahan penyerapan yang berarti sehingga PV membaik dengan cepat.

	Rasio Jumlah Permasalahan dengan N Tinggi ( $\geq 2$ )	Rasio Jumlah Permasalahan dengan N Rendah ( $< 2$ )
Mean PV < -30%	Kemen. ESDM (1)	LIPI (1)
Mean PV $\geq$ -30%	K. Kominfo, K. Pertanian, Perpustakaan Nasional, Kemen PU, K. Dalam Negeri, K. Kesehatan, Badan Pertanahan Nasional, K. Kelautan & Perikanan, K. Meneg PDT, Bappenas, PT PGN (11)	Kejagung, PT MNA, Lemhanas, Lembaga Pembiayaan Infrastruktur Indonesia, POLRI, Otorita Batam, Badan Kepegawaian Negara, Kemenhan, Bakosurtanal, PT PLN, K. Keuangan, RRI, K. Menko Perekonomian, Kemendiknas, K. Agama, Kemenhub (16)

Sumber: Hasil analisis laporan kinerja pinjaman luar negeri per triwulan (2006-2010)

Gambar 1. Matriks Mean PV versus Jumlah Masalah/N

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

Dari hasil analisis dalam kajian evaluasi pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri berdasarkan instansi penanggung jawab dapat disusun sejumlah kesimpulan sebagai berikut:

1. Tidak terdapat korelasi yang cukup signifikan antara jumlah proyek pinjaman luar negeri dengan nilai rata-rata keterlambatan pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri. Hal ini berarti bahwa suatu Kementerian/Lembaga yang memiliki proyek pinjaman luar negeri banyak tidak selalu akan mengalami keterlambatan pelaksanaan yang serius.
2. Selama periode pengamatan (2006-2010), kinerja pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri masing-masing Kementerian/ Lembaga cenderung memburuk.
3. Berdasarkan hasil kuesioner, instansi penanggung jawab mengetahui dan memahami peraturan-peraturan terkait pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri. Tetapi pada tahap pelaksanaan peraturan tersebut terdapat kendala khususnya peraturan yang ditetapkan oleh Pemberi Pinjaman. Adanya peraturan internal pada masing – masing Kementerian/Lembaga dapat membantu meningkatkan kinerja proyek pinjaman luar negeri.
4. Berdasarkan hasil kuesioner, pada tahap persiapan proyek (*quality at entry*), koordinasi antar instansi penanggung jawab, Kementerian Keuangan, Bappenas dan Pemberi Pinjaman sangat mempengaruhi tingkat pencapaian target.
5. Persentase permasalahan terbesar adalah pada Aspek Persiapan Proyek (*quality at entry*) dan Aspek Pelaksanaan Proyek, baik ditinjau berdasarkan Donor maupun berdasarkan kementerian/ lembaga (Instansi Penanggungjawab).
6. Kondisi pada butir 5, jika dilihat per donor maka akan terlihat jelas pada donor World Bank, ADB dan JICA (pemberi bantuan besar) dan jika dilihat per kementerian/ lembaga akan tampak jelas pada kementerian/ lembaga yang mempunyai banyak proyek bantuan luar negeri, seperti Kemenhub, Kemen PU dan PT. PLN.
7. Dari Aspek Persiapan Proyek terdapat 2 sub aspek yang memiliki persentase permasalahan yang menonjol yaitu sub aspek kesiapan administrasi dan sub aspek koordinasi, baik ditinjau dari pemberi pinjaman maupun per kementerian/ lembaga.
8. Dari Aspek Pelaksanaan terdapat tiga sub aspek yang memiliki persentase permasalahan yang menonjol yaitu Pendanaan, Administrasi dan Teknis.
9. Terdapat kesesuaian antara hasil kuesioner dengan hasil analisis permasalahan laporan triwulan Bappenas. Hal ini mengindikasikan bahwa laporan triwulan Bappenas merupakan instrumen yang cukup valid untuk mengidentifikasi permasalahan terkait kinerja proyek pinjaman luar negeri.

### 5.2. REKOMENDASI

Dari hasil analisis dalam kajian evaluasi pelaksanaan kegiatan pinjaman luar negeri berdasarkan instansi penanggung jawab dapat disusun sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

1. Untuk menjaga kinerja pinjaman luar negeri agar masih pada taraf yang dapat diterima (tidak mengalami *serious delay*) instansi penanggung jawab khususnya yang memiliki N relatif banyak harus memperhatikan aspek persiapan proyek (khususnya sub aspek administrasi dan sub aspek koordinasi) dan aspek pelaksanaan proyek.
  2. Untuk mendukung peningkatan kinerja pinjaman luar negeri dengan mengatasi permasalahan tertentu pada aspek persiapan proyek dan aspek pelaksanaan proyek, dapat ditanggulangi dengan adanya pedoman teknis yang baik. Untuk itu perlu dilakukan kajian untuk menyusun pedoman teknis di bidang:
    - a. Pembebasan tanah
    - b. Pengadaan konsultan, kontraktor dan barang
    - c. Koordinasi internal kementerian/lembaga, antar instansi dan dengan pemberi pinjaman
    - d. Penarikan dana.
- 

## DAFTAR PUSTAKA

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengadaan, Pelaksanaan dan Penatausahaan dan Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Peraturan Menteri Keuangan No. 207/PMK.05/2008 tentang Tata Cara Penarikan Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri Yang Diterus Pinjamkan Kepada Badan Usaha Milik Negara/Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan Dan Pengajuan Usulan Serta Penilaian Kegiatan Yang Dibiayai Dari Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri.

Laporan Kinerja Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Bappenas 2006.

Buku Laporan Kinerja Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Bappenas 2007.

Buku Laporan Kinerja Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Bappenas 2008.

Buku Laporan Kinerja Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Bappenas 2009.

Buku Laporan Kinerja Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Bappenas 2010.



# DINAMIKA PEREKONOMIAN GLOBAL SAAT INI DAN KE DEPAN

DIREKTORAT PERENCANAAN MAKRO  
bpri@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Belakangan ini kekhawatiran terhadap meluasnya krisis ekonomi di zona euro dan Amerika Serikat semakin meningkat di berbagai kalangan di dunia. Ketidakpastian penyelesaian krisis yang melanda kedua wilayah tersebut menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja perekonomian dunia pada beberapa tahun mendatang. Kajian ini menganalisis kinerja perekonomian dunia pada tahun mendatang dengan tujuan memahami gerak ekonomi dunia pasca gejolak ekonomi 2008. Serta memperkirakan kinerja perekonomian dunia pada tahun mendatang yang akan membantu dalam menghasilkan gambaran perekonomian dunia sebagai dasar penyusunan proyeksi dan alternatif kebijakan perekonomian Indonesia.

Metodologi yang digunakan dalam kajian ini adalah model regresi berganda terhadap model pertumbuhan ekonomi dan inflasi, serta tingkat pengangguran dan kemiskinan. Estimasi dilakukan dengan melihat pengaruh perekonomian wilayah Amerika Serikat, Eropa, dan Asia terhadap perekonomian Indonesia secara makro.

Model estimasi menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia secara signifikan dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dunia. Hal tersebut dilihat dari signifikannya pertumbuhan ekonomi Indonesia dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi Amerika Serikat dan Jerman. Selain itu tingkat inflasi Jerman dan Amerika Serikat terlihat signifikan berpengaruh positif terhadap tingkat pengangguran di Indonesia. Sedangkan tingkat kemiskinan di Indonesia hanya dipengaruhi oleh pertumbuhan Indonesia.

Dalam menghadapi dampak krisis ekonomi dunia, pemerintah Indonesia perlu melakukan berbagai langkah kebijakan ekonomi guna mengantisipasi efek domino dengan menerapkan kebijakan stabilitas harga, meningkatkan cadangan devisa dan perkuatan perekonomian domestik.

**Kata Kunci:** *krisis global, zona euro, pertumbuhan ekonomi, dan inflasi*

## 1. LATAR BELAKANG

Kekhawatiran terhadap meluasnya krisis ekonomi di Zona Euro dan Amerika Serikat semakin meningkat di berbagai kalangan di dunia. Berbeda dengan krisis ekonomi global tahun 2008, ancaman krisis ekonomi global dewasa ini lebih disebabkan oleh pemasalahan di sektor pemerintahan, yaitu terjadinya krisis utang di beberapa negara Eropa dan Amerika Serikat.

Terjadinya krisis utang Eropa, khususnya di Yunani, Irlandia, Portugal, Spanyol, dan Italia, telah berdampak sangat luas terhadap perekonomian global, khususnya di Zona Euro. Kecemasan terhadap kemungkinan Yunani akan mengalami gagal bayar terhadap utang-utangnya telah semakin memperburuk kondisi perekonomian Eropa, terutama terkait dengan masalah finansial. Hampir semua negara di Eropa mengalami perlambatan ekonomi, tidak terkecuali Jerman yang pada triwulan I 2011 menjadi motor pendorong pemulihan ekonomi kawasan Eropa. Pada triwulan II 2011, pertumbuhan ekonomi Jerman hanya tercatat sebesar 2,8%, yang turun tajam dari pertumbuhan sebesar 5,4% pada triwulan I 2011. Begitu juga dengan kondisi di Amerika Serikat. Melonjaknya jumlah utang hingga mencapai lebih dari 14,3 triliun dollar AS, merupakan penyebab utama terpuruknya kembali perekonomian negara ini.

Pada kenyataannya, memang hampir seluruh negara industri utama dan beberapa negara Emerging Asia mengalami perlambatan ekonomi. Sehingga cukup menggembirakan jika Indonesia, yang ekonominya bertumbuh sekitar 6,5% sampai triwulan III 2011 lalu, merupakan salah satu negara yang bisa bertahan pada pertumbuhan yang relatif tinggi dewasa ini. Selain kemungkinan terjadinya gejolak finansial, dampak utama dari krisis ekonomi dunia yang mengancam Indonesia dewasa ini adalah terjadinya penurunan ekspor dan melambannya pertumbuhan ekonomi. Walaupun pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif lebih baik dibandingkan beberapa negara di dunia, namun perekonomian Indonesia tetap menghadapi kondisi yang tidak ringan, sebagai dampak dari krisis keuangan global. Hal ini disebabkan gejolak ekonomi internasional masih sangat berpengaruh terhadap kegiatan sektor riil di Indonesia.

Dari uraian singkat di atas, permasalahan kajian ini berfokus pada isu-isu ekonomi dunia yang diyakini dapat mengubah tata ekonomi dunia di tahun mendatang yakni : (i) perubahan titik berat ekonomi dunia, (ii) perlunya pemikiran ulang tentang arsitektur finansial dunia dan, (iii) terbentuknya forum G-20 sebagai pengganti dari forum G-8.

Dengan latar belakang diatas, maka kajian ini berupaya untuk menganalisa gerak ekonomi dunia pasca krisis hingga perkiraannya pada tahun-tahun mendatang berdasarkan ketiga isu utama tersebut.

## 2. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan Kajian adalah : (i) Memahami gerak ekonomi dunia paska gejolak ekonomi dunia tahun 2008; (ii) Memperkirakan kinerja perekonomian dunia pada tahun-tahun mendatang didasarkan pada 3 isu pokok diatas; serta (iii) Menghasilkan gambaran perekonomian dunia sebagai dasar untuk menyusun proyeksi dan berbagai alternatif kebijakan perekonomian Indonesia yang sejalan dengan gerak ekonomi dunia.

## 3. METODOLOGI

Untuk menjawab pertanyaan penelitian dan mencapai tujuan penelitian digunakan model regresi berganda. Model ini dipilih karena paling sesuai dengan tujuan penelitian berdasarkan teori dan tinjauan literatur, serta merupakan hasil rekomendasi dari para Ahli Ekonomi. Persamaan model digunakan untuk melihat pengaruh antara variabel pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi serta tingkat pengangguran dan kemiskinan.

Adapun persamaan regresi yang digunakan untuk memodelkan pertumbuhan ekonomi dan inflasi masing-masing adalah:

$$\text{GDPR}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{CPI}_t + \beta_2 \text{CONS}_t + \beta_3 \text{BN}_t + \beta_4 \text{INV}_t + \beta_5 \text{XPR}_t + \beta_6 \text{IMP}_t + \beta_7 \text{GDPUSA}_t + \beta_8 \text{GDPJPN}_t + \beta_9 \text{GDPGMN}_t + \beta_{10} \text{CPIUSA}_t + \beta_{11} \text{CPIJPN}_t + \beta_{12} \text{CPIGMN}_t$$

$$\text{CPI}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{GDPR}_t + \beta_2 \text{M2}_t + \beta_3 \text{M1}_t + \beta_4 \text{LR}_t + \beta_5 \text{DR}_t + \beta_6 \text{SBI}_t + \beta_7 \text{GDPUSA}_t + \beta_8 \text{GDPJPN}_t + \beta_9 \text{GDPGMN}_t + \beta_{10} \text{CPIUSA}_t + \beta_{11} \text{CPIJPN}_t + \beta_{12} \text{CPIGMN}_t$$

dimana:

- GDPR<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil pada triwulan t;
- CPI<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) pada triwulan t;
- CONS<sub>t</sub> : pengeluaran konsumsi rumah tangga pada triwulan ke-t;
- INV<sub>t</sub> : investasi fisik ((Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto) pada triwulan t;
- EXPR<sub>t</sub> : ekspor barang dan jasa pada triwulan ke-t;
- IMP<sub>t</sub> : impor barang dan jasa pada triwulan ke-t;
- M2<sub>t</sub> : jumlah uang besar dalam arti luas pada triwulan ke-t;
- M1<sub>t</sub> : jumlah uang beredar dalam arti sempit / *money supply* pada triwulan ke-t;
- LR<sub>t</sub> : suku bunga kredit
- DR<sub>t</sub> : suku bunga deposito;
- SBI<sub>t</sub> : suku bunga Sertifikat Bank Indonesia untuk jangka waktu satu bulan;
- GDPUSA<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan t;
- GDPJPN<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan t;
- GDPGMN<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan t;
- CPIUSA<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) Amerika Serikat pada triwulan t;
- CPIJPN<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) Jepang pada triwulan t;
- CPIGMN<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) Jerman pada triwulan t;

Sedangkan persamaan regresi berganda untuk memodelkan tingkat pengangguran adalah:

$$\text{UNEMP}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{CPI}_t + \beta_2 \text{GDPR}_t + \beta_3 \text{GDP} + \beta_4 \text{GDPJPN}_t + \beta_5 \text{GDPGMN}_t + \beta_6 \text{CPIUSA}_t + \beta_7 \text{CPIJPN}_t + \beta_8 \text{CPIGMN}_t$$

dimana:

- UNEMP<sub>t</sub> : jumlah pengangguran pada triwulan t;
- CPI<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) pada triwulan t;
- GDPR<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil pada triwulan t;
- GDPUSA<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan t;
- GDPJPN<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan t;
- GDPGMN<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan t;
- CPIUSA<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) Amerika Serikat pada triwulan t;
- CPIJPN<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) Jepang pada triwulan t;
- CPIGMN<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) Jerman pada triwulan t;

Sedangkan persamaan regresi berganda yang digunakan untuk memodelkan tingkat kemiskinan adalah:

$$\text{POVERTY}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{CPI}_t + \beta_2 \text{GDPR}_t + \beta_3 \text{GDP} + \beta_4 \text{GDPJPN}_t + \beta_5 \text{GDPGMN}_t$$

dimana:

- POVERTY<sub>t</sub> : jumlah rakyat miskin pada triwulan t;
- CPI<sub>t</sub> : indeks harga konsumen (inflasi) pada triwulan t;
- GDPR<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil pada triwulan t;

GDPUSA<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan t;  
 GDPJPN<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan t;  
 GDPGMN<sub>t</sub> : produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan t;

### 3.1. TAHAP-TAHAP PEROLEHAN MODEL ESTIMASI

Untuk menjawab tujuan penelitian digunakan model regresi berganda, dimana persamaan regresi yang terbentuk perlu memenuhi asumsi-asumsi klasik. Munculnya kewajiban untuk memenuhi asumsi-asumsi mengandung arti bahwa formula atau rumus regresi diturunkan dari suatu asumsi tertentu. Artinya, tidak semua data dapat diperlakukan dengan regresi. Jika data yang diregresi tidak memenuhi asumsi-asumsi, maka regresi yang diterapkan akan menghasilkan estimasi yang bias. Jika hasil regresi telah memenuhi asumsi-asumsi regresi maka nilai estimasi yang diperoleh akan bersifat BLUE, yang merupakan singkatan dari: *Best, Linear, Unbiased, Estimator*.

Asumsi-asumsi adalah asumsi yang dikembangkan oleh Gauss dan Markov, yang kemudian teori tersebut terkenal dengan sebutan *Gauss-Markov Theorem*. Serupa dengan asumsi-asumsi tersebut, Gujarati (1995) merinci asumsi yang menjadi syarat penerapan OLS, yaitu:

1. Asumsi Linear regression Model. Model regresi merupakan hubungan linear dalam parameter.
2. Asumsi Nilai X adalah tetap dalam sampling yang diulang-ulang (*X fixed in repeated sampling*). Tepatnya bahwa nilai X adalah nonstochastic (tidak random).
3. Asumsi Variabel pengganggu e memiliki rata-rata nol (*zero mean of disturbance*).
4. Asumsi Homoskedastisitas, atau variabel pengganggu e memiliki variance yang sama sepanjang observasi dari berbagai nilai X.
5. Asumsi Tidak ada otokorelasi antara variabel e pada setiap nilai xi (*no autocorrelation between the disturbance*).
6. Asumsi Tidak ada multikolinearitas antara variabel penjelas

Secara teoretis model OLS akan menghasilkan estimasi nilai parameter model penduga yang sah bila dipenuhi asumsi tidak ada Autokorelasi, tidak Ada Multikolinearitas, dan tidak ada Heteroskedastisitas. Apabila seluruh asumsi klasik tersebut telah terpenuhi maka akan menghasilkan hasil regresi yang *best, linear, unbiased, efficient of estimation* (BLUE).

### 3.2. DATA DAN SUMBER DATA

Seluruh data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yang bersumber dari BPS, BI dan instansi terkait lainnya. Data yang digunakan merupakan data berkala (series) periode 1983-2009. Variabel yang dipakai adalah Produk Domestik Bruto (GDPR) harga konstan 2000 menurut penggunaan, Indeks Harga Konsumen (CPI), nilai tukar Rupiah terhadap dolar Amerika Serikat (IDRUSD), nilai ekspor (EXPR), nilai impor (IMP), jumlah uang beredar dalam arti luas (M2), jumlah uang beredar dalam arti sempit (M1), tingkat bunga kredit (LR), tingkat bunga deposito (DR), tingkat bunga SBI, tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, GDP Amerika Serikat, GDP Jepang, GDP Jerman, IHK Amerika Serikat, IHK Jepang, dan IHK Jerman.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. DAMPAK PERTUMBUHAN EKONOMI DUNIA DAN INFLASI DUNIA TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

Pengaruh pertumbuhan ekonomi dunia dan inflasi dunia terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia dapat dilihat dari model hasil estimasi di bawah ini, dimana perekonomian dunia diwakili oleh pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, pertumbuhan ekonomi Jepang (untuk kawasan Asia), dan pertumbuhan ekonomi Jerman (untuk kawasan Eropa). Sedangkan inflasi dunia diwakili oleh inflasi pada ketiga negara tersebut. Model yang diperoleh adalah :

$$\begin{aligned} \text{Ln GDPR}_t = & 1,9044^{***} - 0,1053 \text{ Ln CPI}_t^{***} + 0,4283 \text{ Ln CONS}_t^{***} + 0,1859 \text{ Ln INV}_t^{***} \\ & (0,6143) \quad (0,0317) \quad (0,0245) \quad (0,0294) \\ & + 0,1500 \text{ Ln EXPR}_t^{***} - 0,1561 \text{ Ln IMP}_t^{***} + 0,1123 \text{ Ln GDPUSA}_t^{***} \\ & (0,0231) \quad (0,0270) \quad (0,0411) \\ & - 0,0419 \text{ Ln GDPJPN}_t^{***} + 0,0562 \text{ Ln GDP GMN}_t^{***} + 0,6812 \text{ Ln CPIUSA}_t^{***} \\ & (0,0419) \quad (0,0193) \quad (0,2308) \\ & - 0,4514 \text{ Ln CPIJPN}_t^{***} + 0,4376 \text{ Ln CPIGMN}_t^{***} \\ & (0,1758) \quad (0,1225) \end{aligned}$$

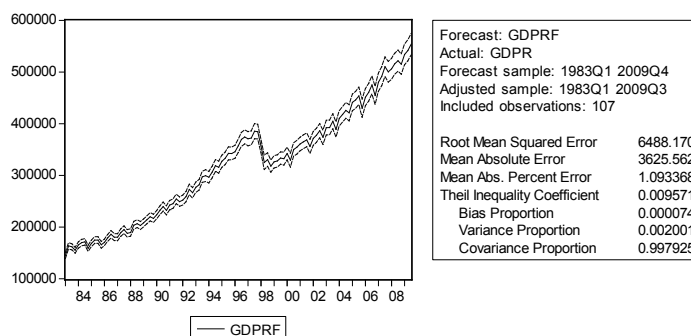
R-squared = 0,9979; Adjusted R-squared = 0,9977; DW- statistik = 1,9689;

\*) = signifikan pada α = 10%; \*\*) = signifikan pada α = 5%; \*\*\*) = signifikan pada α = 1%;

Dimana GDPR<sub>t</sub> adalah produk domestik bruto riil Indonesia pada triwulan t; CPI<sub>t</sub> adalah indeks harga konsumen (inflasi) Indonesia pada triwulan t; CONS<sub>t</sub> adalah pengeluaran konsumsi rumah tangga di Indonesia pada triwulan ke-t; INV<sub>t</sub> adalah investasi fisik ((Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto) pada triwulan t; EXPR<sub>t</sub> adalah ekspor barang dan jasa di Indonesia pada triwulan ke-t; IMP<sub>t</sub> adalah impor barang dan jasa di Indonesia pada triwulan ke-t; GDPUSA<sub>t</sub> adalah produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan t; GDPJPN<sub>t</sub> adalah produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan t; GDPGMN<sub>t</sub> adalah

produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan  $t$ ;  $CPIUSA_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Amerika Serikat pada triwulan  $t$ ;  $CPIJPN_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Jepang pada triwulan  $t$ ;  $CPIGMN_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Jerman pada triwulan  $t$ ;

Daya prediksi model ini dapat dilihat pada hasil *forecast*, seperti yang disajikan di bawah ini:



Dari model di atas dapat dilihat bahwa pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat dan pertumbuhan ekonomi Jerman (mewakili kawasan Eropa) berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Artinya, semakin tinggi pertumbuhan ekonomi di kedua negara tersebut, maka akan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi di Indonesia secara *ceteris paribus*. Hal ini terkait dengan masih cukup besarnya ketergantungan perekonomian Indonesia pada kondisi perekonomian di kedua kawasan tersebut melalui jalur ekspor dan investasi. Proporsi ekspor Indonesia-Amerika sebesar 9 persen dan Indonesia-Jerman sebesar 2 persen pada tahun 2010.

Dengan demikian penelitian ini bisa membuktikan hipotesis penelitian yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dunia mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, sehingga gejolak perekonomian dunia juga akan membawa dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Pengaruh tersebut terutama melalui jalur ekspor.

#### 4.2. DAMPAK PERTUMBUHAN EKONOMI DUNIA DAN INFLASI DUNIA TERHADAP TINGKAT INFLASI INDONESIA

Sementara itu pengaruh pertumbuhan ekonomi dunia dan inflasi dunia terhadap tingkat inflasi di Indonesia dapat dilihat dari model estimasi di bawah ini:

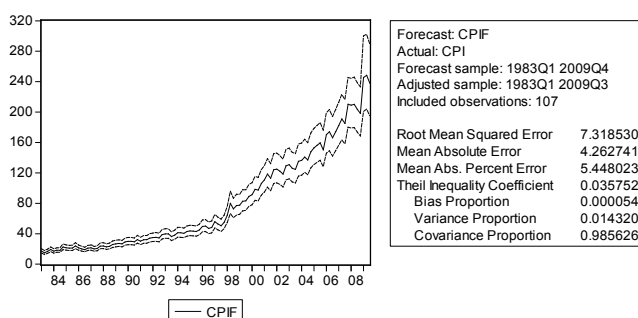
$$\begin{aligned} \ln CPI_t = & 3,1363 - 1,500 \ln GDPRI_t^{***} + 0,6494 \ln GDPUSA_t^{**} - 0,0867 \ln GDPJPN_t \\ & (3,8042) \quad (0,1944) \quad (0,3252) \quad (0,0783) \\ & - 0,1183 \ln GDPGMN_t + 3,5513 \ln CPIUSA_t^{***} - 3,7115 \ln CPIJPN_t^{***} \\ & (0,0968) \quad (0,4867) \quad (0,8017) \\ & + 3,4639 \ln CPIGMN_t^{***} + 0,1767 \ln (M2_t/CPI_t)^{**} \\ & (0,5270) \quad (0,0843) \end{aligned}$$

R-squared = 0,9922; Adjusted R-squared = 0,9916; DW- statistik = 0,9432;

\*) = signifikan pada  $\alpha = 10\%$ ; \*\*) = signifikan pada  $\alpha = 5\%$ ; \*\*\*) = signifikan pada  $\alpha = 1\%$ ;

Dimana  $CPI_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) pada triwulan  $t$ ;  $GDPRI_t$  adalah produk domestik bruto riil pada triwulan  $t$ ;  $GDPUSA_t$  adalah produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan  $t$ ;  $GDPJPN_t$  adalah produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan  $t$ ;  $GDPGMN_t$  adalah produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan  $t$ ;  $CPIUSA_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Amerika Serikat pada triwulan  $t$ ;  $CPIJPN_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Jepang pada triwulan  $t$ ;  $CPIGMN_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Jerman pada triwulan  $t$ ;  $M2_t$  adalah jumlah uang besar dalam arti luas pada triwulan ke- $t$ ;

Daya prediksi model ini dapat dilihat pada hasil *forecast* yang disajikan di bawah ini:



Dari model dapat dilihat bahwa hanya pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat yang berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap laju inflasi di Indonesia. Sedangkan pertumbuhan ekonomi Jerman dan Jepang tidak berpengaruh secara signifikan terhadap laju inflasi di Indonesia.

Sementara itu laju inflasi Amerika Serikat dan Jerman juga berpengaruh positif terhadap tingkat inflasi di Indonesia. Ini berarti bahwa dengan semakin tinggi laju inflasi di kedua negara tersebut, maka akan semakin tinggi laju inflasi di Indonesia secara *ceteris paribus*. Hal ini terkait dengan masih besarnya pengaruh *imported inflation* pada perekonomian Indonesia. Ketergantungan industri Indonesia pada impor barang modal dan impor bahan baku/bahan penolong dapat menjelaskan hal ini. Begitu juga dengan semakin tingginya impor barang konsumsi dalam neraca perdagangan Indonesia dewasa ini. Karena itu kenaikan harga minyak bumi, harga pangan dunia, dan juga harga emas dunia akan berpengaruh pada laju inflasi di Indonesia.

Dengan model ini maka hipotesis penelitian yang menyatakan bahwa laju inflasi dunia berpengaruh positif terhadap laju inflasi nasional dapat dibuktikan.

#### 4.3. DAMPAK PERTUMBUHAN EKONOMI DUNIA DAN INFLASI DUNIA TERHADAP TINGKAT PENGANGGURAN DI INDONESIA

Untuk melihat dampak pertumbuhan ekonomi dunia dan inflasi dunia terhadap tingkat pengangguran di Indonesia, diperoleh model estimasi sebagai berikut:

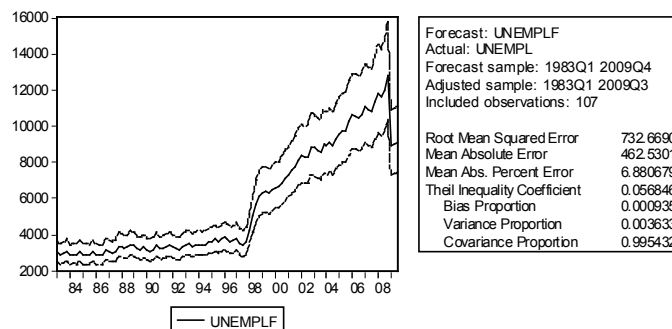
$$\begin{aligned} \text{Ln UNEMP}_t = & 27,8806^{***} + 0,8363 \text{ Ln CPI}_t^{***} - 0,5179 \text{ Ln GDPR}_t^{**} \\ & (2,6856) \quad (0,1139) \quad (0,2477) \\ & - 1,3733 \text{ Ln GDPUSA}_t^{***} + 0,1886 \text{ Ln GDPJPN}_t^{**} \\ & (,2654) \quad (0,0857) \\ & - 0,1677 \text{ Ln GDP GMN}_t^{*} + 1,9375 \text{ Ln CPIUSA}_t^{***} \\ & (0,1013) \quad (0,5681) \\ & - 3,3625 \text{ Ln CPIJPN}_t^{***} + 0,1886 \text{ Ln CPIGMN}_t \\ & (0,6580) \quad (0,6565) \end{aligned}$$

R-squared = 0,9694; Adjusted R-squared = 0,9669; DW- statistik = 0,4907;

\*) = signifikan pada  $\alpha = 10\%$ ; \*\*) = signifikan pada  $\alpha = 5\%$ ; \*\*\*) = signifikan pada  $\alpha = 1\%$ ;

Dimana  $\text{UNEMP}_t$  adalah jumlah pengangguran pada triwulan  $t$ ;  $\text{CPI}_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPR}_t$  adalah produk domestik bruto riil pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPUSA}_t$  adalah produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPJPN}_t$  adalah produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPGMN}_t$  adalah produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan  $t$ ;  $\text{CPIUSA}_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Amerika Serikat pada triwulan  $t$ ;  $\text{CPIJPN}_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Jepang pada triwulan  $t$ ;  $\text{CPIGMN}_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) Jerman pada triwulan  $t$ ;

Daya prediksi model ini dapat dilihat pada hasil *forecast* yang disajikan di bawah ini:



Model yang diperoleh menunjukkan bahwa hampir semua variabel penjelas, yaitu pertumbuhan ekonomi nasional, tingkat inflasi dalam negeri, pertumbuhan ekonomi AS, pertumbuhan ekonomi Jepang, pertumbuhan ekonomi Jerman, inflasi AS, dan inflasi Jepang menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap tingkat pengangguran di Indonesia.

Model ini menunjukkan adanya hubungan negatif antara pertumbuhan ekonomi di Indonesia dengan tingkat pengangguran dalam negeri. Artinya semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi di Indonesia, maka akan semakin rendah tingkat pengangguran di Indonesia. Begitu juga dengan pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat dan pertumbuhan ekonomi Jerman, menunjukkan hubungan yang negatif dengan tingkat pengangguran di Indonesia.

#### 4.4. DAMPAK PERTUMBUHAN EKONOMI DUNIA DAN INFLASI DUNIA TERHADAP TINGKAT KEMISKINAN DI INDONESIA

Dampak pertumbuhan ekonomi dunia dan inflasi dunia terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia dapat dilihat dari model estimasi berikut:

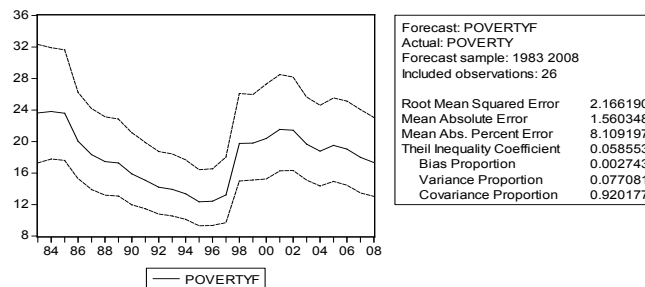
$$\begin{aligned} \ln \text{POVERTY}_t = & 15,3727 + 0,4994 \ln \text{CPI}_t - 0,7710 \ln \text{GDPRI}_t^{**} - 0,0084 \ln \text{GDPUSA} \\ & (9,908) \quad (0,3388) \quad (0,4162) \quad (1,5654) \\ & - 0,1306 \ln \text{GDPJPN}_t - 0,3427 \ln \text{GDPGMN}_t \\ & (0,2774) \quad (0,2907) \end{aligned}$$

R-squared = 0,7523; Adjusted R-squared = 0,6903; DW- statistik = 1,6794;

\*) = signifikan pada  $\alpha = 10\%$ ; \*\*) = signifikan pada  $\alpha = 5\%$ ; \*\*\*) = signifikan pada  $\alpha = 1\%$ ;

Dimana  $\text{POVERTY}_t$  adalah jumlah rakyat miskin pada triwulan  $t$ ;  $\text{CPI}_t$  adalah indeks harga konsumen (inflasi) pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPRI}_t$  adalah produk domestik bruto riil pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPUSA}_t$  adalah produk domestik bruto riil Amerika Serikat pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPJPN}_t$  adalah produk domestik bruto riil Jepang pada triwulan  $t$ ;  $\text{GDPGMN}_t$  adalah produk domestik bruto riil Jerman pada triwulan  $t$ ;

Daya prediksi model ini dapat dilihat pada hasil *forecat* yang disajikan di bawah ini:



Namun dari model yang diperoleh ternyata hanya pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Sedangkan faktor-faktor penjelas lainnya seperti laju inflasi, pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, pertumbuhan ekonomi Jepang, dan pertumbuhan ekonomi Jerman tidak berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.

Hubungan negatif yang signifikan antara pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan tingkat pengangguran dalam negeri menunjukkan bahwa dengan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi di Indonesia, maka akan semakin rendah tingkat kemiskinan di Indonesia secara *ceteris paribus*.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

1. Terjadi perubahan struktural pada perekonomian global, dimana kontribusi perekonomian Amerika Serikat dan perekonomian negara-negara Eropa dalam Produk Domestik Bruto (PDB) dunia mengalami penurunan, sementara kontribusi negara-negara berkembang di Asia semakin meningkat dalam periode 2005 – 2011.
2. Dewasa ini perekonomian China menempati urutan kedua setelah Amerika Serikat dengan pangsa pada Produk Domestik Bruto dunia mencapai sebesar 10 persen. Hal ini disebabkan karena pertumbuhan ekonomi China tumbuh rata-rata sebesar 11 persen dalam kurun waktu 2005 – 2011. Sementara negara-negara yang tergabung dalam G-7 dalam periode yang sama hanya tumbuh rata-rata sebesar 1 persen.
3. Sejalan dengan pergeseran kekuatan ekonomi dunia, peran negara dan lembaga-lembaga internasional yang keanggotaannya berbasis negara juga berkurang. Negara-negara maju yang tergabung dalam G-7 tidak lagi mampu melakukan koordinasi makroekonomi sebagaimana terjadi pada tahun 1970-an dan 1980-an. Bersamaan dengan itu peran IMF dan Bank Dunia juga mulai memudar.
4. Selain itu, sejalan dengan penurunan dominasi negara-negara maju, terutama Amerika Serikat, perekonomian dunia tidak lagi serentan masa lalu. Kemerosotan ekonomi Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang diperkirakan tidak akan menjaral tanpa kendali ke seluruh dunia. Hal ini terlihat dari pertumbuhan ekonomi dunia yang hanya turun tidak sampai satu persen (0,7%) pada tahun 2009. Bahkan negara-negara berkembang Asia masih tumbuh cukup tinggi pada tahun 2009, yaitu sebesar 7,2 persen.
5. Sistem kapitalisme yang menopang perekonomian negara-negara maju, yang ditandai oleh pasar finansial yang tumbuh sangat pesat, diperkirakan telah jauh terlepas kaitannya dengan perkembangan sektor produksi barang dan jasa non-finansial. Sistem kapitalisme telah berulang kali mengalami koreksi, termasuk dengan adanya kasus *subprime mortgage*.
6. Di masa mendatang, tidak tertutup kemungkinan proses koreksi serupa akan terus berlangsung. Karena terlepas dari berbagai kelemahannya, sistem kapitalisme memiliki *built in mechanism* untuk mengoreksi dirinya sendiri. Namun proses koreksi tersebut diperkirakan akan menimbulkan instabilitas dan gejolak pada perekonomian dunia.
7. Dilembagakannya G-20 sebagai forum ekonomi baru sangat penting. Lebih-lebih bagi Indonesia, yang dengan terlembaganya kelompok ini akan memberi akses kepada Indonesia untuk lebih menunjukkan eksistensinya dalam percaturan perekonomian dunia. Dan yang paling penting adalah bahwa kelembagaan G-20 merupakan pengakuan kelompok elite ekonomi (G-8) – yang merupakan kelompok utama selama tiga dekade terakhir – bahwa pertumbuhan ekonomi sejumlah negara Asia dan Amerika Latin tidak lagi dapat diabaikan. Hal ini terutama dirasakan setelah sistem perbankan di Amerika dan negara-negara Eropa tidak berdaya menghadapi krisis ekonomi dewasa ini.

8. Model estimasi yang diperoleh menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, dan Jerman berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Begitu juga dengan tingkat inflasi Amerika Serikat dan inflasi Jerman berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.
9. Model juga memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, inflasi Amerika Serikat, dan inflasi Jerman berpengaruh positif terhadap tingkat inflasi di Indonesia. Sedangkan pertumbuhan ekonomi Jepang dan Jerman tidak berpengaruh terhadap tingkat inflasi di Indonesia.
10. Dari model juga diperoleh gambaran bahwa pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, dan pertumbuhan ekonomi Jerman berpengaruh negatif terhadap tingkat pengangguran di Indonesia, yang menunjukkan semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi di kedua negara tersebut, maka akan semakin rendah tingkat pengangguran di Indonesia.
11. Sementara itu tingkat inflasi di Amerika Serikat dan di Jerman berpengaruh positif terhadap tingkat pengangguran di Indonesia, yang menunjukkan semakin tinggi tingkat inflasi di kedua negara tersebut, maka semakin tinggi tingkat pengangguran di Indonesia.
12. Dari model juga digambarkan bahwa kemiskinan di Indonesia tidak dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, tingkat pertumbuhan ekonomi Jepang, dan juga tingkat pertumbuhan ekonomi Jerman. Tingkat kemiskinan di Indonesia hanya dipengaruhi secara signifikan oleh pertumbuhan ekonomi Indonesia sendiri, dimana dengan semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia, maka akan semakin rendah tingkat kemiskinan di Indonesia.

## 5.2. REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Berubahnya tatanan perekonomian dunia yang antara lain ditandai dengan bergesernya kekuatan perekonomian dunia dari kawasan Eropa dan Amerika ke kawasan Asia Pasifik, khususnya Asia Timur seperti Jepang, China, dan India, maka diperlukan kebijakan perdagangan oleh kementerian perdagangan yang semakin fleksibel agar Indonesia bisa meningkatkan pangsa ekspornya, dan tidak lagi terfokus pada negara-negara maju saja.
2. Mengingat pertumbuhan ekonomi dunia berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, maka untuk menghadapi dampak krisis ekonomi dunia, pemerintah Indonesia memang sebaiknya melakukan berbagai langkah kebijakan ekonomi guna mengantisipasi efek domino yang langsung berpengaruh maupun akan berpengaruh terhadap perekonomian Indonesia. Kebijakan stabilitas harga seperti inflasi dan nilai tukar oleh Bank Indonesia perlu terus dilakukan dalam rangka menjaga daya beli dan peningkatan ekspor. Cadangan devisa perlu dijaga dan ditingkatkan. Kebijakan kemandirian perekonomian domestik dengan meningkatkan industri manufaktur harus dipercepat oleh Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi dan Kementerian Perindustrian.
3. Karena sistem kapitalisme memiliki *built in mechanism* untuk mengoreksi dirinya sendiri, maka nampaknya tidak perlu ada pemikiran ulang tentang arsitektur finansial dunia.
4. Sebagai salah satu negara anggota G-20, selanjutnya Indonesia bisa memanfaatkan forum ini untuk menyuarakan secara langsung berbagai kepentingan perekonomian nasional. Diharapkan Pemerintah Indonesia tidak lagi sekedar menjadi anggota yang tidak bisa memanfaatkan berbagai peluang untuk kemajuan perekonomiannya. Dalam hal ini Indonesia bisa meminta lebih tegas pengurangan utang luar negeri, yang semakin menumpuk semata-mata bukan karena kesalahan Indonesia, tetapi juga akibat kebijakan negara-negara donor yang tidak efektif. Melalui forum G-20 diharapkan Indonesia juga bisa menyuarakan ketidakadilan perdagangan global, yang seringkali menuduh negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, melakukan praktik dumping.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Aprilia, Eka Utami. 2011. "Krisis Utang Eropa Berimbas Turunnya Ekspor Indonesia", *Tempo Interaktif*, 20 September 2011.
- Hermawan, Yulius P. *et al*, *Peran Indonesia dalam G-20: Latarbelakang, Peran dan Tujuan Keanggotaan Indonesia*, Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- Kandi, Rosmiyati Dewi, "Pemerintah Tetapkan Lima Negara Prioritas Diversifikasi Ekspor", *Indonesia Finance Today*, 4 Oktober 2011.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, *Krisis Ekonomi "Developed Countries" 2008 – 2011: Pertanda Buyarnya Globalisme ?*, Jakarta: Bahan presentasi pada Seminar BI, 22 September 2011.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, *Pengamatan Tentang Krisis Subprime/Krisis Kredit Global 2008 dan Prakiraan Awal Tentang Posisi Pemda DKI Jakarta di dalam Menghadapinya*, Jakarta: Bahan presentasi di Bappeda DKI Jakarta, 15 Oktober 2008.
- Lagarde, Christine, "Tantangan dan Peluang Ekonomi Dunia", *Indonesia Finance Today*, 28 Agustus 2011.
- Porter, Melvin, *Financial Crises: A detailed view on financial crises between 1929 and 2009 (Paperback)*, Hamburg: MLP, 2009.
- Prasetyantoko, A., "Implikasi Krisis Eropa pada Indonesia", *Indonesia Finance Today*, 8 Juli 2011.
- Rina, Dewi, "Cina dan Perancis Pangkas Pertumbuhan Ekonomi", *Tempo Interaktif*, 19 Oktober 2011.

- Sadewa, Purbaya Yudhi, dalam "Danareksa: Krisis Eropa dan AS Belum Ganggu Ekonomi RI", *Investor Daily*, 30 September 2011.
- Sejagad, Pribadi Agung, "Apa yang Terjadi Jika Yunani Bangkrut?", *Indonesia Finance Today*, 10 Oktober 2011.
- Siregar, Mahendra, dalam "Apindo: Kontrak Perdagangan Pasca 2011 Tak Jelas Akibat Krisis Eropa", *Kontan*, 14 September 2011.
- Stiglitz, Joseph E., *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, New York: New Press, 2010.
- Subekti, Adji, *Dampak Krisis Finansial Global Terhadap Variabel Makro Ekonomi Indonesia*, Bogor: Skripsi pada Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor.
- Suryobroto, Rowena, "Pencarian Obat Penumbuh Lapangan Pekerjaan", *Indonesia Finance Today*, 5 September 2011a.
- Toruan, Denis Pejl, *Kerja Sama G-20 dan Kontribusi Penanganan Krisis Subprime Mortgage dan Krisis Finansial (2008-2009)*, Jakarta: Tesis pada Program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2010.
- Verico, Kiki, "Ekonomi Global dan Pentingnya Ekonomi Kawasan", *Indonesia Finance Today*, 22 September 2011.
- Zandi, Mark, *Financial Shock: a 360° Look at the Subprime Mortgage Implosion, and How to Avoid the Next Financial Crisis*, New Jersey: Pearson Education, 2009.