

## **BAB 2**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Penyelenggaraan Jalan Nasional**

Prasarana jalan sebagai salah satu prasarana transportasi pada hakekatnya merupakan unsur penting dalam usaha pengembangan kehidupan bangsa, pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa untuk mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila, sebagaimana yang dimaksud dalam pembukaan UUD 45. Selain itu prasarana jalan mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung pembangunan bidang ekonomi, perkembangan antar daerah yang seimbang, pemerataan hasil pembangunan dan pemantapan pertahanan keamanan nasional serta pengembangan sosial budaya dalam rangka menjadikan sasaran pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk terjaganya mutu lingkungan dan meningkatnya mutu kehidupan. [4]

Penyelenggaraan jalan dilaksanakan untuk mendukung sistem transportasi jalan dalam rangka memenuhi kebutuhan pelayanan arus barang dan orang. Hal tersebut ditunjukkan dengan:

1. Jaringan jalan yang telah terbentuk dan berfungsi secara meluas hampir ke seluruh pelosok tanah air, termasuk di pusat-pusat pertumbuhan, di pusat-pusat produksi dengan daerah pemasaran.
2. Dalam struktur pengembangan wilayah nasional telah terwujud kesatuan sistem jaringan jalan primer yang mampu mengikat dan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan yang utama dengan wilayah yang berada dalam pengaruh pelayanannya secara hirarki.
3. Jalan-jalan di pusat pertumbuhan utama telah mulai ditata untuk mewujudkan secara bertahap jaringan jalan sekunder dalam rangka mewujudkan fungsinya sebagai pusat pertumbuhan wilayah pengaruhnya.
4. Sebagian besar kesatuan sistem jaringan jalan serta sebagian ruas jalan dalam masing-masing sistem secara proporsional dapat melayani kelancaran arus manusia, barang dan jasa yang ada pada masing-masing wilayah yang sebagian mempunyai peluang dan potensi untuk dikembangkan guna melayani kebutuhan baik jangka panjang menengah maupun jangka panjang.

5. Meskipun ada keterbatasan penandanaan, kondisi jalan diusahakan tetap dapat memenuhi sasaran yang direncanakan, walaupun dengan kemampuan pelayanan yang marginal. Dengan kondisi tersebut, kepekaan konstruksi jalan terhadap baik beban lalu lintas dan muatannya maupun kondisi cuaca masih cukup tinggi. Dengan diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, meskipun Direktorat Jenderal Bina Marga bertanggung jawab terhadap keseluruhan jaringan jalan yang ada, kewenangannya akan lebih terfokus pada jaringan jalan yang berstatus sebagai jalan nasional dan jalan strategis nasional. [5]

## 2.2 Wewenang Dan Tugas Penyelenggaraan Jalan Nasional

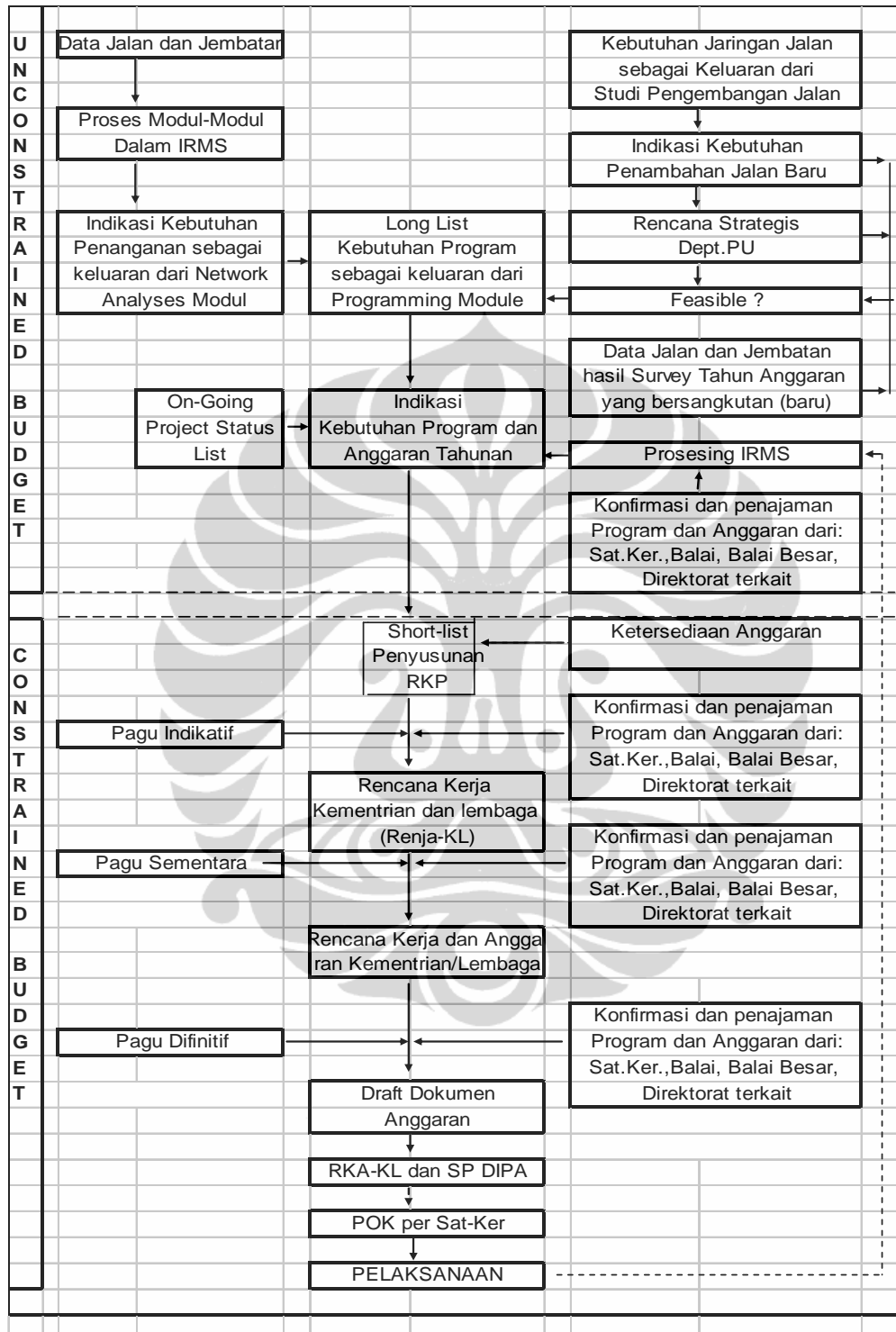
Dalam UU Nomor 38/2004 tentang Jalan juga disebutkan bahwa penguasaan jalan ada pada Negara, yang dengan penguasaan tersebut Negara memberi wewenang penyelenggaraan jalan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Untuk itu UU Nomor 38/2004 ini menegaskan kewenangan masing-masing Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Seiring dengan otonomi daerah ditegaskan pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan jalan sebagai berikut: penyelenggaraan jalan nasional merupakan kewenangan pemerintah pusat, jalan propinsi kewenangan pemerintah propinsi, jalan kabupaten kewenangan pemerintah kabupaten dan jalan kota kewenangan pemerintah kota. Makna desentralisasi tertuang dengan tegas dalam pasal-pasalnya. [6]

Sedangkan tugas penyelenggaraan jalan yang diatur dalam undang-undang tentang jalan ini meliputi tugas-tugas:

1. Pengaturan yang meliputi penyusunan peraturan perundang-undangan, perumusan kebijakan umum dan penyusunan perencanaan umum;
2. Pembinaan yang meliputi penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan, penelitian dan pengembangan;
3. Pembangunan yang meliputi pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaan;
4. Pengawasan dalam rangka menjamin terwujudnya tertib penyelenggaraan jalan.

### **2.3 Pemrograman, Penganggaran Dan Perencanaan Penanganan Proyek Jalan Nasional**

Sebagai salah satu tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan jalan sesuai Undang – Undang adalah pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis merupakan titik awal kesuksesan dari penanganan Jalan Nasional. Proses Penyusunan Program dan Anggaran yang dimulai dari aktivitas pengumpulan data jalan dan jembatan serta proses IRMS yang antara lain menghasilkan kebutuhan program dan pembiayaan yang diurut berdasarkan urutan prioritas dalam bentuk daftar panjang, ditambah indikasi kebutuhan pembangunan jalan baru yang merupakan rekomendasi dari Studi Pengembangan Jaringan jalan setelah dikonfirmasi dengan Sasaran Pembangunan Prasarana Jalan (RENSTRA) Dep. PU, serta kelayakan (sebagai kesimpulan dari suatu Studi Kelayakan), menjadi daftar panjang (long list) indikasi Kebutuhan Program tahunan sebagai bahan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), yang akan menjadi masukan bagi penyusunan Rencana Kerja Kementrian dan Lembaga (Renja-KL), dan Proses penyiapan short list merupakan proses lanjut dari long list, dan setelah memperoleh informasi mengenai indikasi kemampuan penyediaan anggaran Pemerintah (indikasi ketersediaan Anggaran), yang untuk selanjutnya dilakukan proses evaluasi dengan mempergunakan fasilitas IRMS pada Strategic Expenditure Planning Modul untuk menghitung the best scenarios untuk besaran anggaran sebagaimana dikemukakan pada indikasi kemampuan penyediaan anggaran. Proses selanjutnya adalah review ekonomi setelah data desain tersedia, yang akan diproses menjadi Draft Dokumen Anggaran.



Gambar 2.1 Alur Kegiatan Penyusunan Program dan Anggaran

Sumber : Hasil Olahan Data Subdit PAN, Dit. Bina Marga, Dept. PU

Namun yang perlu menjadi juga perhatian dalam membuat suatu perencanaan sesuai dengan teori Manajemen Proyek, perlu memperhatikan 9 major komponen dalam tahapan-tahapan perencanaan meliputi sebagai berikut: [7]

1. Tujuan : cita-cita, target, atau hasil yang diharapkan pada kurun waktu tertentu
2. Program : berupa strategi yang harus diikuti dan tindakan penting yang harus diambil untuk mendapatkan atau mencapai tujuan
3. Jadwal : suatu rencana menunjukkan dimana individu atau aktifitas-aktifitas kelompok atau pemenuhan akan dimulai dan/atau diselesaikan
4. Pendanaan : perencanaan pendanaan diperlukan untuk mendapatkan atau mencapai tujuan
5. Prediksi : proyeksi terhadap hal-hal yang dapat terjadi dalam kurun waktu tertentu
6. Organisasi : desain dari jumlah dan berbagai jenis posisi, bersama-sama dengan tugas dan tanggung jawab yang sesuai diperlukan untuk mendapatkan atau mencapai tujuan
7. Kebijakan : panduan umum untuk pengambilan keputusan dan tindakan individu
8. Prosedur : metode yang detil untuk melaksanakan kebijakan
9. Standar : tingkat kinerja individu atau kelompok yang didefinisikan cukup atau dapat diterima

Tiga faktor terakhir yaitu kebijakan, prosedur dan standar dapat bervariasi antara proyek yang satu dengan proyek lainnya dikarenakan keunikannya. Kebijakan-kebijakan ditentukan berdasarkan prinsip-prinsip berikut:

- Kebijakan-kebijakan bawahan (subordinate) adalah pengganti kepada kebijakan-kebijakan superior.
- Kebijakan-kebijakan berdasar pada prinsip-prinsip yang diketahui dalam wilayah-wilayah operatif.
- Kebijakan-kebijakan harus dapat didefinisikan, dapat dimengerti, terutama

lebih disukai dibuat secara tertulis.

- Kebijakan-kebijakan harus fleksibel dan stabil.
- Kebijakan-kebijakan harus layak secara menyeluruh dalam lingkup.

Namun dengan langkah kebijaksanaan ini didalam implementasinya program penanganan jalan tersebut muncul berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan yang timbul adalah terjadinya keterlambatan implementasi dari pelaksanaan proyek konstruksi jalan yang bersumber dana pinjaman luar negeri semenjak pinjaman tersebut ditandatangani. Kondisi demikian mengakibatkan pencapaian tujuan dari pinjaman luar negeri yang diharapkan tidak tercapai, namun juga dapat mengganggu kinerja penanganan proyek konstruksi jalan yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri tersebut secara keseluruhan. Evaluasi yang dilakukan Bappenas atau BPKP menyatakan bahwa pemanfaatan dana pinjaman luar negeri Pemerintah Indonesia kurang efektif. [8]

Keterkaitan efektifitas pinjaman luar negeri dengan kebijakan pemerintah dimana dari 6 (enam) dimensi tata laksana pemerintahan, “*role of law*” atau peraturan perundangan-undangan menunjukkan signifikan level lebih tinggi dibandingkan dengan 1. Suara & tanggung jawab dari pemerintah, 2. Stabilitas politik, 3. Efektifitas peran pemerintahan, 4. Kualitas dari peraturan, 5. Peraturan perundangan dan 6. Pengawasan terhadap korupsi. [9]

#### **2.4 Pendanaan Proyek Konstruksi Jalan**

Kinerja yang didasarkan oleh alokasi pendanaan pinjaman luar negeri dapat meningkatkan efektifitas suatu pinjaman luar negeri terutama bagi negara-negara berkembang dengan menghasilkan kebijakan-kebijakan dari pemerintahan dan ketika kebijakan tersebut diterapkan akan mendorong perbaikan kinerja dari pinjaman luar negeri itu sendiri. [10]

Saat ini sumber dana pembangunan jalan berasal dari sumber pendapatan negara dimana pajak adalah salah satu komponen utamanya, dan juga didukung oleh bantuan dan pinjaman luar negeri. Pada keadaan krisis ekonomi saat ini, bantuan luar negeri lebih dominan sebagai sumber biaya. [11]

Sesuai Kepmen Kimpraswil No. 376/KPTS/M/2004 panjang jaringan jalan

nasional yang harus ditangani oleh Pemerintah Pusat Departemen PU adalah sepanjang 34.628 km. Dari catatan terakhir yang diperoleh dari Direktorat Bina Program Direktorat Jenderal Bina Marga bahwa kondisi jalan nasional saat ini 28,44% (9.813 km) dalam kondisi baik, 53,23% (18.367 km) dalam kondisi sedang, 10,99% (3.792 km) dalam kondisi rusak ringan serta 7,34% (2.534 km) dalam kondisi rusak berat.

Direktorat Jenderal Bina Marga sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan Jalan, telah berhasil mengembangkan suatu sistem Manajemen Jalan yang terintegrasi yaitu *Integrated Roads Management System* (IRMS), yang dengan mudah dan cepat dapat menghitung kebutuhan penanganan serta besaran biaya yang dibutuhkan untuk dapat memenuhi target yang telah ditetapkan. Dari pelaksanaan pembangunan prasarana Jalan yang dilaksanakan selama ini dapat dilihat bahwa kemampuan Pemerintah dalam penyediaan dana yang dibutuhkan ternyata masih mengalami hambatan yaitu tidak tersedianya dana yang cukup untuk memenuhi kebutuhan tersebut, padahal secara relatif sektor ini telah menerima alokasi yang besar dibandingkan dengan sektor pembangunan lainnya.

Tabel 2.1 Perkembangan Anggaran Jalan Nasional 2003 – 2009

ANGGARAN	TAHUN						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BERLAKU (Tot)	3,964	4,337	5,761	8,260	10,824	16,826	17,006
KON 2003 (Tot)	3,964	3,997	4,534	6,098	7,497	10,494	9,642
% thd nilai t.a. 2003 (harga berlaku)	100.00	109.41	145.33	208.37	273.06	424.47	429.01
Inflasi tahunan (%)		8.50	17.11	6.60	6.59	11.06	10.00
Faktor harga konstan 2003	100.00	92.17	78.70	73.83	69.26	62.37	56.70



Sumber : Hasil Olahan Data Subdit PAN, Dit. Bina Marga, Dept. PU

Dari tabel 2.1. diatas terlihat perkembangan kebutuhan anggaran jalan

nasional 5 (lima) tahun terakhir dari tahun 2003 – 2009 dengan total panjang jalan 34.628 km, sedangkan kebutuhan untuk tahun anggaran 2009, total alokasi anggaran dari APBN untuk penanganan jalan nasional adalah sebesar Rp 17,006 trilyun, sedangkan total kebutuhan dana sebenarnya ada di atas angka tersebut. Defisit yang ada antara alokasi dan kebutuhan ini akan semakin membesar apabila tidak dicari alternatif biaya lain.

Alternatif pembiayaan yang diambil oleh Direktorat Jenderal Bina Marga dalam menutup defisit anggaran penanganan jalan nasional adalah melalui pinjaman luar negeri.

#### 2.4.1 Pengertian Pinjaman

Pengertian dari *Pinjaman Luar Negeri* sesuai dengan Permen No.005/M.PPN/06/2006 Tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri dimana didefinisikan bahwa Pinjaman Luar Negeri adalah penerimaan suatu negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Peran pinjaman luar negeri dalam perekonomian Indonesia sejatinya mulai terasa sejak masa Orde Lama. Akan tetapi peran itu tampak mulai menonjol setelah terjadinya transisi politik krusial pada tahun 1965, yang melahirkan Orde Baru. Implikasi buruk kehidupan sosial ekonomi dari proses transisi tersebut dan orientasi ekonomi-politik pemerintahan Orde Baru yang lebih terbuka tampaknya menjadi sebab mengapa pinjaman luar negeri kian terasa perannya. [12]

Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN) berfungsi sebagai pelengkap bagi pendanaan pembangunan, sehingga PHLN hendaknya dapat diperoleh dengan persyaratan lunak, tanpa ikatan yang merugikan kepentingan nasional, dan dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan yang produktif sesuai prioritas pembangunan nasional, serta dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat. Perkembangannya saat ini, krisis ekonomi dan politik telah membawa dampak multidimensional terhadap pembangunan di Indonesia termasuk memperkecil akses kepada sumber dana luar negeri. Dengan demikian,



pemanfaatan sumber luar negeri memerlukan penanganan khusus agar PHLN memiliki nilai investasi yang besar bagi pembangunan Indonesia.

#### 2.4.2 Fungsi Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan, terencana, terpadu, terarah, bertahap untuk memacu peningkatan kemampuan nasional sehingga mencapai tingkat kemandirian bangsa yang semakin mantap. Hal tersebut mengandung konsekuensi tersedianya dana pembangunan secara terus menerus. Sesuai asas pembangunan nasional bahwa kemampuan dan kekuatan sendiri merupakan prioritas, maka sumber-sumber pembiayaan dalam negeri menjadi sumber utama pembiayaan pembangunan. Namun kendala keterbatasan dana pembangunan dalam negeri mengharuskan pemanfaatan dana pembangunan yang berasal dari luar negeri. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 menjadikan peran pinjaman/hibah luar negeri semakin penting dalam membantu memutar roda pembangunan.

Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN) berfungsi sebagai pelengkap bagi pendanaan pembangunan, sehingga PHLN hendaknya dapat diperoleh dengan persyaratan lunak, tanpa ikatan yang merugikan kepentingan nasional, dan dapat digunakan untuk pembiayaan pembangunan yang produktif sesuai prioritas pembangunan nasional, serta dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat. Perkembangannya saat ini, krisis ekonomi dan politik telah membawa dampak multidimensional terhadap pembangunan di Indonesia termasuk memperkecil akses kepada sumber dana luar negeri. Dengan demikian, pemanfaatan sumber luar negeri memerlukan penanganan khusus agar PHLN memiliki nilai investasi yang besar bagi pembangunan Indonesia.

#### 2.4.3 Jenis-Jenis Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Secara umum PHLN dapat dibagi menjadi 3 jenis yaitu:

##### 1. Bantuan program

Seluruh PHLN yang bertujuan untuk menunjang neraca pembayaran dan anggaran pembangunan. Bantuan dalam bentuk devisa ini akan menunjang neraca pembayaran dalam usaha memenuhi kebutuhan impor; sedangkan

nilai lawan rupiahnya dimasukkan ke dalam Kas Negara.

## 2. Bantuan proyek

Seluruh PHLN yang diberikan oleh negara/lembaga pemberi bantuan dalam bentuk fasilitas pembiayaan yang diberikan sebagai hibah atau pinjaman, dan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan proyek pembangunan, baik dalam rangka rehabilitasi, pengadaan barang/peralatan dan jasa, perluasan ataupun pengembangan proyek baru.

## 3. Bantuan teknis

Seluruh PHLN yang diberikan oleh negara/lembaga pemberi bantuan dalam bentuk jasa keahlian dan fasilitas pelatihan dengan tujuan untuk mempercepat proses alih teknologi dan ketrampilan. Fasilitas semacam ini pada umumnya diberikan dalam bentuk hibah.

### 2.4.4 Kebijakan Pinjaman/Hibah Luar Negeri

Keinginan untuk meningkatkan efektifitas dari pinjaman luar negeri itu sendiri juga datang dari lembaga-lembaga pembiayaan tersebut (World Bank, ADB) bersama – sama dengan Pemerintah Indonesia menyediakan agenda *Country Portfolio Performance Review* (CPPR) sebagai media dalam mengkaji pelaksanaan proyek-proyek yang sedang berjalan sehingga kinerja pelaksanaan yang positif tetap terjaga.

Pada bulan Maret-Mei 2000, JBIC (sekarang menjadi JICA) bergabung dengan ADB dan World Bank untuk membahas permasalahan yang berkenaan dengan proyek-proyek yang dibiayai oleh ketiga lembaga tersebut. Namun dengan kapasitas sebagai pengamat maka JBIC tidak mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kesepakatan yang diputuskan dalam forum CPPR.

Dalam forum tersebut pemerintah mitra lembaga-lembaga tersebut akan mencatat setiap kemajuan pembangunan, identifikasi permasalahan terutama pada proyek-proyek yang berjalan sangat lambat dan mengantisipasi permasalahan – permasalahan baru yang akan muncul. Selanjutnya permasalahan – permasalahan yang bersifat sistemik akan dikelompokkan menjadi permasalahan yang sistemik yang memerlukan pemecahan yang bersifat sistemik pula.

Salah satu bentuk permasalahan yang dihadapi Pemerintah Indonesia pada proyek-proyek infrastruktur diidentifikasi pada kualitas penyiapan proyek. Proyek-proyek infrastruktur berskala luas yang tersebar di seluruh Indonesia terkadang tidak dapat tertangani dengan baik oleh institusi pelaksana daerah. Hal ini terkait dengan penyiapan awal proyek yang kurang matang. Untuk itu diperlukan langkah-langkah untuk mengatasi hal tersebut.

Setelah dilakukan CPPR pada tahun 2002 dimana permasalahan yang menjadi bahasan pada pertemuan tersebut menjadi dasar diterbitkannya *Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 2006* oleh Presiden Republik Indonesia mengenai Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri dan petunjuk pelaksanaan PP No. 2/Tahun 2006 dilanjutkan dengan penerbitan Peraturan Menteri Negara 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. Langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan tindakan perbaikan pada saat perencanaan dan pengajuan usulan serta penilaian kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri guna meningkatkan kualitas kinerja dan efektifitas yang diharapkan. Langkah-langkah perbaikan pada penyiapan proyek tersebut dapat berupa suatu sistem pengendalian pinjaman dan/atau hibah luar negeri terhadap penyimpangan-penyimpangan yang ada.

Sebagaimana diketahui yang menjadi tolok ukur sasaran tercapainya misi Direktorat Jenderal Bina Marga adalah terwujudnya jalan nasional yang mantap, aman dan nyaman dengan pemanfaatan dana tersedia secara optimal.

Guna pencapaian mewujudkan pemanfaatan dana yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri mengacu kepada pokok-pokok pengelolaan PHLN, baik dari aspek teknis dan aspek administratif, terdapat dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 185/KMK.03/1995 dan No. KEP.031/KET/5/1995 tanggal 5 Mei 1995 tentang "Tata Cara Perencanaan, Pelaksanaan/Penatausahaan, dan Pemantauan Pinjaman/Hibah Luar Negeri Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara". Dalam SKB

tersebut disebutkan bahwa definisi pinjaman dan hibah luar negeri adalah sebagai berikut:

*"Pinjaman Luar Negeri adalah setiap penerimaan negara, baik dalam bentuk devisa maupun dalam bentuk barang dan atau dalam bentuk jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu".*

*"Hibah luar negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan atau devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau dalam bentuk jasa termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang diperoleh dari pemberi hibah luar negeri yang tidak perlu dibayar kembali".[13]*

Sesuai dengan isi SKB dimaksud, dalam menentukan usulan proyek yang akan dibiayai dari PHLN diperlukan analisa dan evaluasi yang cukup teliti, yang meliputi kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Usulan proyek yang akan diajukan ke pihak pemberi pinjaman/hibah luar negeri mempunyai prioritas tinggi dan layak dibiayai dengan PHLN;
2. Kelayakan usulan proyek telah dinilai dengan memperhatikan aspek teknis, aspek ekonomi, aspek administratif, dampak sosial, dampak lingkungan dan sebagainya;
3. Proyek-proyek pembangunan yang diprioritaskan telah diseleksi untuk dicantumkan di dalam "*Buku Biru (Blue Book)*". *Buku Biru* merupakan daftar usulan proyek-proyek dan bantuan teknik dalam prioritas pembangunan Indonesia yang memerlukan pendanaan yang bersumber dari luar negeri.
4. Pertimbangan-pertimbangan lain yang sejalan dengan perkembangan kebijakan pembangunan nasional, antara lain seperti:
  - untuk mendukung proyek pembangunan yang memerlukan peralatan dan teknologi yang belum tersedia di Indonesia atau jika proyek yang bersangkutan dapat mendayagunakan produksi/jasa dalam negeri;
  - indikasi kesediaan dari lembaga keuangan internasional/negara untuk membiayai proyek tersebut;
  - untuk membiayai proyek yang mendesak dan siap untuk dilaksanakan;
  - tujuan proyek tersebut akan bermanfaat bagi rakyat banyak.

Langkah-langkah umum penanganan PHLN yang dimaksudkan adalah gabungan antara tata cara intern Pemerintah sebagaimana diatur di dalam SKB, praktek yang berlangsung selama ini, dan "*procurement guideline*" yang dianut pemberi pinjaman/hibah luar negeri. Adapun langkah-langkah dimaksud meliputi:

1. Penyusunan Buku Biru; berisi daftar usulan proyek-proyek dan bantuan teknik, yang merupakan prioritas pembangunan Indonesia untuk didanai dari luar negeri, digunakan sebagai bahan untuk sidang CGI;
2. Adanya kegiatan misi dari lembaga pemberi pinjaman seperti *fact finding mission*, *appraisal mission* guna menyusun usulan proyek yang kemungkinan akan dapat dibiayai pemberi pinjaman/hibah luar negeri untuk tahun tertentu.
3. Sidang CGI biasanya diadakan pada pertengahan tahun untuk membahas hasil pembangunan dan perkembangan ekonomi Indonesia, dan menetapkan jumlah pledge (yakni pernyataan mengenai perkiraan jumlah bantuan yang akan diberikan kepada Indonesia oleh suatu negara/lembaga keuangan internasional).
4. Perundingan bilateral antara pemberi pinjaman/bantuan dengan Pemerintah Indonesia, untuk membahas proyek-proyek yang akan disepakati memanfaatkan PHLN atas dasar *pledge* tersebut.
5. Proses untuk mencapai *loan agreement*, yang dilaksanakan bertahap mulai dari adanya *fact finding mission*, *pre-appraisal* dan *appraisal mission* dari lembaga pemberi pinjaman/hibah luar negeri, negosiasi, dan penandatanganan *loan agreement*, sampai dengan berlaku efektifnya suatu *loan agreement*:

Dalam praktek prosedur pelaksanaan bantuan teknik tidak serumit prosedur pelaksanaan bantuan proyek. Setelah usulan bantuan teknik dinilai oleh pemberi bantuan, kesepakatan mengenai semua aspek bantuan teknik dituangkan dalam suatu "*Memorandum of Understanding*". Selanjutnya bantuan teknik dapat dilaksanakan yang kemudian diikuti dengan penyiapan dokumen *Administrator Arrangement*.

Pada dasarnya, PHLN yang diberikan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional diberikan dengan persyaratan lunak (*soft-loan*) atau hibah (*grant*).

Meskipun demikian pinjaman yang diberikan oleh Bank Dunia dan ADB biasanya disertai dengan persyaratan yang lebih ketat. Hal ini dicirikan dengan tingkat bunga sedikit di atas LIBOR, adanya *commitment fee*, adanya tingkat bunga dan sebagainya. Disamping itu, ada PHLN dengan persyaratan yang tidak dapat dikatakan pinjaman lunak, yaitu fasilitas kredit ekspor (FKE) yang menggunakan tingkat bunga komersial dan jangka waktu pengembalian yang relatif cepat.

#### 2.4.5 Lembaga-Lembaga Pendanaan

Lembaga-lembaga pendanaan yang menjadi sumber-sumber pembiayaan luar negeri sebagai berikut:

1. Lembaga Multilateral (dari lembaga internasional baik yang bersifat keuangan seperti Bank Dunia, ADB, dan kelembagaan umum seperti United Nations System, Uni Eropa).
2. Lembaga Bilateral antar negara misalnya bantuan dari Australia (AIDAB, AusAid) Jepang (JICA, JBIC), Amerika (USAid) dan lain-lain.
3. Pinjaman non-CGI seperti pinjaman semi komersial atau fasilitas kredit ekspor.
4. Bantuan swasta internasional atau sering disebut sebagai *Non-Governmental Organization*.

Setiap lembaga pembiayaan mempunyai *interest* serta rencana kerja masing-masing untuk bekerja sama dengan Indonesia, disamping itu mereka mempunyai aturan, persyaratan, prosedur dan *terms and condition* yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Untuk itu diperlukan informasi yang lengkap untuk memberi gambaran yang menyeluruh kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pinjaman luar negeri, antara lain ;

1. Pemerintah Daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan daerah melalui pemerintah Pusat.
2. Pemerintah Pusat dalam menentukan kebijakan pemerintah mengenai pinjaman/hibah luar negeri.

Pemahaman mengenai profil lembaga-lembaga pembiayaan tersebut akan membantu pemerintah baik pusat maupun daerah untuk memanfaatkan sumber-sumber pendanaan yang ada dengan sebijak mungkin serta menentukan jenis pembiayaan yang paling sesuai dengan strategi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan.

Dengan adanya profil dari lembaga-lembaga pembiayaan multilateral tersebut akan diperoleh beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Memilih lembaga pembiayaan yang paling sesuai (*terms & condition*, beban *fee* dan lain-lain) dengan kemampuan daerah yang dimiliki.
2. Dapat menentukan skema pembiayaan yang paling optimal terhadap suatu kegiatan.
3. Kemungkinan pemanfaatan lembaga pembiayaan atau fasilitas-fasilitasnya yang belum tersosialisasikan dengan baik.

Adapun profil-profil dari lembaga – lembaga pembiayaan multilateral yang akan menjadi bahasan dalam penelitian ini hanya dibatasi oleh Asian Development Bank (ADB) dan World Bank (WB) dari lembaga multilateral serta Badan Kerjasama Pembangunan International Australia (AusAID) dari lembaga bilateral.

#### **1. Asian Development Bank (ADB)**

Asian Development Bank (ADB) merupakan lembaga pendanaan pembangunan multilateral. Didirikan pada tahun 1966 dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan dibidang sosial dan ekonomi negara-negara berkembang (*developing member countries/DMCS*) yang menjadi anggotanya di wilayah asia dan pasifik. Hingga kuartal ketiga tahun 2009, ADB telah beranggotakan 67 negara.

Pinjaman ADB kepada Indonesia dimulai pada tahun 1969. Pada tahun-tahun menjelang krisis pinjaman tahunan ADB berjumlah USD 1- 1.2 milyar. Selama krisis komitmen peminjaman meningkat cukup besar. Sejak tanggal 31 Desember 2000, ADB sudah menyetujui 254 pinjaman (tidak termasuk pinjaman sektor swasta tanpa jaminan pemerintah) berjumlah USD 17.9 milyar. Dari jumlah itu 48 pinjaman berjumlah USD 1 milyar berasal

dari ADF dan 206 pinjaman senilai USD 16.7 milyar dari OCR. Dua sektor terbesar yang mendapat bantuan ADB adalah prasarana sosial dan pertanian (38%) dan sumber daya alam (31%). Pinjaman untuk sektor keuangan meningkat tajam selama krisis sebagaimana juga penggunaan pinjaman program.

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh ADB bertujuan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat di Asia dan Pasifik terutama bagi sekitar 900 juta penduduk miskin yang hidup kurang dari 1 dollar per hari. **Visi** ADB adalah Kawasan Asia Pasifik yang bebas dari kemiskinan. **Misi** ADB adalah menolong negara-negara berkembang anggotanya untuk mengentaskan kemiskinan dan memperbaiki/meningkatkan taraf hidup penduduknya.

Agenda strategi ADB mencakup pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, pembangunan sosial dan pemerintahan yang efektif. ADB juga menaruh perhatian pada tiga kegiatannya yang lintas bidang yaitu:

- pembangunan sektor swasta
- kerjasama regional
- kelangsungan lingkungan hidup

Peran Utama dari ADB adalah:

- memberikan pinjaman;
- menyediakan bantuan teknis dan jasa saran;
- mempromosikan investasi untuk tujuan pembangunan;
- membantu koordinasi antara kebijakan pembangunan dan perencanaan suatu negara;

ADB telah lama mengabdikan dirinya terhadap visi tunggal yang jelas: Kawasan Asia Pasifik yang bebas dari kemiskinan. Oleh karena itu seluruh tujuan dan strategi ADB harus mengarah kepada pengurangan kemiskinan. Strategi Pengurangan Kemiskinan (*The Poverty Reduction Strategy*) ABD memuat cara-cara untuk mencapai tujuan visi tersebut.



Elemen-elemen utama dari Strategi Pengurangan Kemiskinan ADB:

- Handal, berkelanjutan dan berpihak pada pertumbuhan ekonomi rakyat miskin.
- Pembangunan di bidang sosial termasuk pengembangan sumber daya manusia dan perbaikan status perempuan.
- Pemerintahan yang lebih baik.

Dalam menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan, ADB menyusun suatu Kerangka Kerja Strategis Jangka Panjang (*The Long-Term Strategic Framework /LTSF*) yang memuat agenda mengenai Pengentasan Kemiskinan dan Pertumbuhan Kegiatan Ekonomi (*growth-financing activities*) selama 15 tahun kedepan (Tahun 2001-2015). LTSF ini akan diimplementasikan melalui tiga tahapan Strategi Jangka Menengah (*The Medium Term Strategies*) yang masing-masing berlangsung selama 5 tahun.

Bidang-bidang utama pembangunan yang diperhatikan dalam penerapan LTSF:

- Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.
- Pembangunan sosial yang bersifat terbuka (*inclusive*).
- Pemerintahan dengan kebijakan dan kelembagaan yang efektif.

Isu-isu strategis lintas sektoral (*cross cutting strategic themes*) yang melekat pada bidang-bidang utama pembangunan adalah:

- Peningkatan peran swasta dalam pembangunan.
- Mendukung kerjasama dan integrasi regional.
- Menjaga kelangsungan lingkungan.

Strategi Jangka Menengah (*The Medium-Term Strategy/MTS*) merupakan jembatan antara Strategi Jangka Panjang dengan kegiatan-kegiatan yang hendak dilaksanakan ADB di negara-negara anggotanya. Strategi Jangka Menengah merupakan bagian terintegrasi dari kerangka kerja operasional ADB keseluruhan yang memuat rencana ADB untuk mencapai visinya.

Dalam setiap Strategi Jangka Menengah ditetapkan hal-hal sebagai berikut:

- Menentukan prioritas jenis operasi yang akan dilaksanakan ADB berdasarkan agenda yang telah ditetapkan dalam Strategi Jangka Panjang serta sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah tersebut.
- Menyediakan ruang untuk penyesuaian-penyesuaian terhadap Strategi Jangka Panjang jika ada perubahan keadaan atau kemampuan organisasi.

Menjamin konsistensi visi ADB dalam pelaksanaan program-programnya. Program-program yang telah diprioritaskan akan diterjemahkan kedalam *country strategy* dan dijabarkan dalam bentuk program kerja dan rencana anggarannya.

Sumber pembiayaan operasional ADB diperoleh dengan cara: penerbitan surat obligasi (*Bond*), penerimaan dari pembayaran pinjaman dan kontribusi dari negara-negara anggota. ADB memiliki peringkat AAA dalam penerbitan surat obligasi sehingga dapat menarik dana sebesar USD 4 milyar – USD 5 milyar setiap tahunnya.

*Cofinancing* juga merupakan salah satu sumber dana yang cukup penting untuk dimanfaatkan. Pada tahun 2001 setiap dollar yang dipinjamkan oleh ADB, sebesar 26 sen tambahannya dimobilisasi dari sumber-sumber resmi, agen kredit ekspor dan lembaga komersial lainnya.

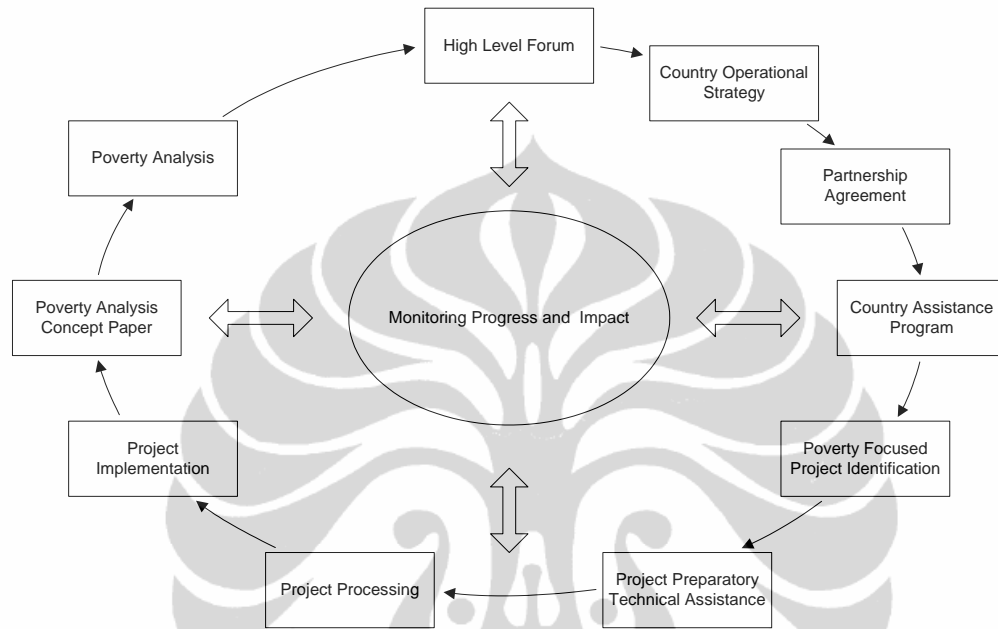
Jenis pendanaan yang dapat dimanfaatkan oleh Indonesia adalah:

- Special Fund (ADF)
- Ordinary Capital Resources (OCR)

Standar Terms and Conditions untuk pinjaman ADB tertuang dalam dokumen *Ordinary Operations Loan Regulations* atau *Special Operations Loan Regulations*. Dokumen ini juga dinyatakan dalam *loan agreement* atau *guarantee agreement*. Jika ada bagian dari *loan/guarantee agreement* yang tidak konsisten dengan dokumen peraturan diatas, maka peraturan yang digunakan adalah peraturan dalam *loan/guarantee agreement*.

Rencana Bantuan Negara ADB (*Country Assistance Plans/CAP*) akan menerjemahkan target-target pencapaian dalam Perjanjian Kemitraan

kedalam bentuk kegiatan-kegiatan yang lebih spesifik. Rencana Bantuan Negara ini akan mengidentifikasi program-program bantuan dan pinjaman dari setiap negara peminjam dengan interval 3 tahunan. Siklus operasional ADB akan diperlihatkan pada gambar berikut ini.



Gambar 2.2 Siklus Operasional ADB

Sumber : website ADB, [www.adb.org](http://www.adb.org)

ADB *Resident Missions* mempunyai peranan penting dalam memonitor indikator-indikator penting yang telah ditetapkan dalam Perjanjian Kemitraan. ADB *Resident Missions* juga bertanggung jawab terhadap interaksi rutin dengan para stakeholder dan organisasi masyarakat lainnya dalam rapat-rapat pertemuan yang membahas mengenai kemajuan program pengurangan kemiskinan.

## 2. World Bank (WB)

Dibentuk semasa Perang Dunia II di Bretton Woods, New Hampshire tahun 1944, aktifitas World Bank pertama kali adalah untuk membangun kembali Eropa yang hancur akibat perang. Pinjaman pertama sebesar 250 juta dollar

diberikan kepada Perancis pada tahun 1947 untuk rekonstruksi / pembangunan kembali pasca perang. Rekonstruksi kemudian menjadi fokus utama kegiatan World Bank karena hal tersebut sangat dibutuhkan setelah terjadinya bencana alam, konflik kemanusiaan atau keadaan darurat lainnya yang berdampak negatif terhadap proses pembangunan dan perekonomian suatu negara.

Saat ini World Bank telah berkembang dari sebuah lembaga tunggal menjadi suatu grup koordinasi lembaga pembangunan. Selanjutnya misi dari Bank secara berangsur-angsur meningkat dari fasilitator rekonstruksi paska perang hingga menjadi pengembang mandat dunia untuk pengentasan kemiskinan. Lingkup kegiatan World Bank bersifat multidisiplin mencakup bidang ekonomi, kebijakan publik, kebijakan sektoral dan ilmu-ilmu sosial.

World Bank Group merupakan sumber bantuan pinjaman keuangan terbesar di dunia dalam hal pembiayaan pembangunan. Pada tahun anggaran 2002, jumlah bantuan pinjaman yang diberikan kepada negara-negara anggotanya mencapai USD 19.5 milyar. Berkantor pusat di Washington D.C. Amerika Serikat, lembaga ini mempunyai kantor cabang yang tersebar di 59 negara, termasuk juga di Indonesia.

Dalam menjalankan operasinya, World Bank didukung oleh 184 negara anggota. Menurut *Article of Agreement*, keanggotaan World Bank hanya bagi negara-negara yang merupakan anggota International Monetary Fund (IMF). Dengan kata lain hanya negara-negara anggota IMF yang dapat dipertimbangkan menjadi anggota World Bank. Hampir semua negara berkembang dan sedang berkembang menjadi anggota World Bank.

World Bank Group terdiri dari 5 institusi yang masing-masing mempunyai spesialisasi berbeda dalam aspek pembiayaan pembangunan. Meskipun demikian diantara mereka terjalin kerjasama yang erat dengan memanfaatkan keahlian yang dimiliki untuk mencapai tujuan bersama, yakni *pengentasan kemiskinan*. Kelima institusi tersebut adalah:

➤ International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

IBRD menyediakan fasilitas pinjaman pembiayaan pembangunan kepada negara-negara berpendapatan menengah (*middle income*

*countries*) dan negara-negara miskin yang masih layak kredit yakni dianggap mampu untuk membayar kredit pinjaman (*creditworthy poorer countries*). Kekuatan voting tergantung kepada besar kontribusi modal yang diberikan oleh tiap-tiap negara anggota. IBRD bukanlah merupakan lembaga yang mengejar keuntungan, meskipun demikian lembaga ini telah membukukan pendapatan bersih sejak tahun 1948.

➤ International Development Association (IDA).

IDA merupakan salah satu insititusi World Bank yang memberikan konsesi pinjaman yang lebih longgar. IBRD dan IDA berada dalam kedudukan yang sederajat, bahkan staff yang dimiliki, kantor pusat, presidennya hingga standar acuan untuk evaluasi proyek yang digunakan persis sama. Jadi perbedaan antara IBRD dan IDA hanyalah pada persyaratan kredit yang diterapkan saja. Suatu negara hanya dapat menjadi anggota IDA bila telah menjadi anggota IBRD. Jumlah anggota IDA hingga saat ini telah mencapai 163 negara.

IDA memberikan pinjaman untuk negara-negara yang sangat miskin dan tidak layak kredit dimata pasar uang internasional. Negara-negara tersebut dianggap tidak akan mampu membayar pinjaman dengan bunga yang mendekati tingkat bunga pasar. Kiriteria negara sangat miskin tersebut adalah yang berpendapatan per kapita per tahun kurang dari USD 925. Dalam kenyataannya sebagian besar pinjaman IDA diberikan ke negara-negara yang jauh lebih miskin dari batasan kriteria tersebut. Sekitar lebih dari 30 negara anggota IDA secara periodik memberikan kontribusinya untuk membiayai “pinjaman” kepada negara yang membutuhkan.

Pada saat ini terdapat 79 negara yang dapat memperoleh pinjaman dari IDA. Beberapa negara seperti India dan Indonesia juga berhak untuk memperoleh fasilitas pinjaman dari IDA akibat rendahnya pendapatan per kapita kedua negara tersebut. Di lain pihak keduanya juga memiliki kriteria layak kredit untuk meminjam dari IBRD. Negara-negara jenis ini dikatagorikan sebagai *Blend Borrowers*.

- International Finance Cooperation (IFC).  
International Finance Corporation (IFC) bergerak di bidang investasi pada sektor swasta negara-negara berkembang sebagai salah satu cara dalam upaya *pengentasan* kemiskinan dan perbaikan taraf hidup rakyat.
- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).  
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) dibentuk pada tahun 1988 sebagai salah satu institusi dari World Bank Group dengan tujuan untuk memperkenalkan Penanaman Modal Asing (*foreign direct investment*) untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dan pengentasan kemiskinan. MIGA mengemban tugas ini dengan menawarkan jaminan asuransi resiko politis kepada para investor dan kreditor serta dengan membantu negara-negara berkembang untuk mengembangkan sistem yang dapat menarik investor. Jumlah negara yang menjadi anggota MIGA adalah sejumlah 158 negara.
- International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID).  
Pada masa lalu World Bank sebagai insitusi dan Presidennya dalam kapasitas pribadi seringkali bertindak sebagai mediator dalam suatu pertikaian investasi (*investment disputes*) antara pemerintah dengan investor asing. Pembentukan International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) in 1966 salah satunya bertujuan untuk membebaskan Presiden World Bank dan para staffnya dari tugas-tugas seperti di atas. Namun selain itu tujuan utama pembentukan ICSID adalah berdasarkan keyakinan bahwa dengan adanya institusi yang khusus didesain untuk memfasilitasi penyelesaian pertikaian investasi dapat membantu meningkatkan aliran investasi internasional. Hingga kini jumlah keanggotaan ICSID mencapai 134 negara.

Tujuan utama didirikannya Word Bank adalah untuk membantu negara-negara anggotanya khususnya negara-negara sedang berkembang dalam meningkatkan tingkat kehidupan sosial dan ekonomi dengan titik berat pada pengentasan kemiskinan.

Dalam mencapai tujuannya, poin-poin penting yang ditekankan oleh World Bank adalah:

- Investasi sumber daya manusia khususnya dibidang kesehatan dan pendidikan dasar.
- Pembangunan aspek sosial, pemerintahan dan institution-building sebagai elemen penting pengentasan kemiskinan.
- Memperkuat kemampuan pemerintah dalam hal pelayanan jasa, efisiensi dan transparansi.
- Perlindungan lingkungan.
- Mendukung upaya privatisasi.
- Mendukung reformasi untuk menciptakan kondisi makroekonomi yang stabil dan iklim investasi yang menarik.

Dalam rangka meningkatkan efektifitas kinerja lembaga secara keseluruhan, maka segala upaya akan difokuskan pada bidang-bidang pembangunan yang dapat memberikan dampak maksimum bagi pengentasan kemiskinan. Untuk itu disusun suatu *framework* yang memuat strategi-strategi untuk pencapaian tujuan tersebut.

Elemen-elemen dari *framework* tersebut adalah:

- Penerapan tiga dimensi penyaringan (*three dimensions of selectivity*).
  - Terhadap suatu negara
  - Merencanakan kegiatan-kegiatan pembangunan dimana koordinasi penggunaan dana dapat dilakukan lebih efektif dan tepat sasaran.
  - Lintas negara
  - Memfokuskan bantuan pembangunan pada negara-negara yang dapat memberikan dampak maksimal bagi kawasan sekitarnya.
  - Pada tingkat global
  - Beberapa isu pembangunan lebih tepat untuk diselesaikan pada tingkat global seperti masalah HIV/AIDS, lingkungan hidup dan lain-lain. Untuk itu diperlukan kriteria yang jelas mengenai bidang pembangunan dan tingkat keterlibatan World Bank dalam membantu pemecahan masalah yang ada. Kriteria tersebut disusun dalam

*Strategic Sector Papers* yang selanjutnya menjadi panduan lembaga dalam menyusun program-program bantuannya.

- Melaksanakan prinsip-prinsip *Comprehensive Development Framework* (CDF), yaitu:
  - Visi dan strategi jangka panjang.
  - Kejelasan kepemilikan negara (*ownership*) mengenai Tujuan dan agenda kegiatan pembangunan.
  - Strategi kemitraan diantara para *stakeholder*.
  - Akuntabilitas hasil pembangunan.
- Memanfaatkan keunggulan dan kekuatan lembaga.
- Memperkuat pilar-pilar kunci dalam usaha memerangi kemiskinan berdasarkan pengalaman lembaga.
  - Menciptakan iklim investasi yang dapat membuka lapangan kerja dan membuat pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.
  - Memberdayakan kaum miskin agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan

Dalam membantu pembiayaan pembangunan disuatu negara, biasanya World Bank mempunyai strategi tertentu yang disesuaikan dengan kondisi negara dan tujuan negara tersebut pada suatu kurun waktu. Strategi ini tertuang dalam dokumen *Country Assistance Strategy* (CAS).

Hubungan pemerintah Indonesia dengan World Bank pertama kali dilakukan pada tahun 1968 dalam bentuk kerjasama pembangunan yaitu melalui pemberian pinjaman sangat lunak yang berasal dari sumber International Development Association (IDA). Pinjaman IBRD yang memiliki persyaratan yang lebih mahal dari pinjaman IDA mulai diberikan pada Tahun Anggaran 1974/1975 mengingat kondisi ekonomi Indonesia yang dipandang lebih baik.

Peranan bantuan World Bank (IDA & IBRD) dalam 20 tahun pertama di Indonesia adalah untuk mendukung kegiatan pembangunan di sektor energi, industri, pertanian dan infrastruktur. Dalam sepuluh tahun terakhir terdapat perubahan yang signifikan dalam pemberian pinjaman IBRD, yaitu



dikonsentrasikan untuk mendukung investasi di bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan dan pembangunan sosial.

Saat ini World Bank sedang melaksanakan program CAS 2001-2003 yang disusun pada tanggal 4 Januari 2001. Dalam CAS 2001-2003, World Bank menetapkan tiga skenario dalam kebijakan pinjaman luar negeri, yakni *Base Case*, *High Case* dan *Crisis Scenario*. Sehubungan dengan hal tersebut, World Bank akan melaksanakan *Policy Performance Assessment* untuk menentukan skenario mana yang akan diterapkan dalam rangka pinjaman World Bank kepada Indonesia.

### 3. AusAID

Program bantuan pembangunan luar negeri Pemerintah Australia merupakan program yang dibiayai Pemerintah Federal untuk mengurangi tingkat kemiskinan di negara-negara berkembang. Program ini dikelola oleh Badan Kerjasama Pembangunan Internasional Australia (AusAID) yang bertanggungjawab langsung kepada Menteri Luar Negeri Australia. Program bantuan Australia untuk Indonesia bertujuan untuk mendukung kepentingan nasional Australia dengan membantu Indonesia mengurangi tingkat kemiskinan dan mencapai pembangunan yang berkesinambungan.

Bantuan AusAID di Indonesia dilaksanakan melalui proyek-proyek yang dikelola oleh kontraktor yang dipilih secara kompetitif berdasarkan Aturan Pemerintah Persemakmuran untuk penyediaan barang/jasa. Program ini adalah program antar Pemerintah (G to G), dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) sebagai mitra utama AusAID.

Program ini menggunakan berbagai pendekatan pelaksanaan. AusAID memiliki proyek-proyek bilateral dan juga menyalurkan dana melalui badan-badan Perserikatan Bangsa Bangsa, Lembaga Keuangan Internasional (IFI) dan Lembaga Swadaya Masyarakat Internasional (INGO). AusAID juga mendukung Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal dan berbagai kelompok masyarakat lain. Semua kegiatan program membutuhkan persetujuan dari Pemerintah Indonesia.

Australia-Indonesia telah menjadi mitra pembangunan selama bertahun-

tahun. Kemitraan Program Kerjasama Pembangunan telah terjalin sejak awal tahun 50-an di beberapa bidang seperti pendidikan. Dimulai dengan beasiswa yang dibiayai lewat Colombo Plan, selama bertahun-tahun Program ini terus berkembang, berubah dan menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan prioritas Indonesia yang senantiasa berubah.

Bencana tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 di wilayah barat Laut Sumatera mencerminkan sangat rentannya Indonesia terhadap bencana alam. Australia, salah satu donor utama bantuan kemanusiaan untuk Indonesia sejak krisis ekonomi akhir tahun 90-an, langsung merespon dengan menyetujui dibentuknya Kemitraan Australia-Indonesia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan bernilai A\$1 milyar dengan Pemerintah Indonesia untuk jangka waktu 5 tahun d. Kemitraan ini bertujuan untuk membantu usaha rekonstruksi dan pembangunan Indonesia baik di dalam maupun di luar daerah yang terkena dampak tsunami.

Mulai 1 Mei 2006, program bantuan bilateral Australia di Indonesia akan dipromosikan dengan nama **Kemitraan Australia Indonesia (AIP)**: program bantuan Pemerintah Australia secara keseluruhan dengan anggaran pengeluaran sekitar A\$2 milyar untuk jangka waktu lima tahun. Program ini mencakup paket Kemitraan Australia Indonesia untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (AIPRD) bernilai A\$1 milyar, satu-satunya paket bantuan terbesar dalam sejarah Australia.

Bantuan Australia untuk Indonesia dilaksanakan oleh sejumlah lembaga Pemerintah Australia bermitrakan Pemerintah Indonesia. Logo Kemitraan Australia Indonesia (AIP) mencerminkan sangat pentingnya kemitraan atau dengan kata lain menunjukkan keterlibatan pejabat tinggi dari kedua Pemerintah dalam program. Logo ini telah disetujui oleh kedua Pemerintah.

Tahun 2006-07, Indonesia menjadi penerima Bantuan Pembangunan Resmi terbesar dari Australia. Tujuan program bantuan ini adalah untuk membantu mengurangi kemiskinan dan mencapai pembangunan ekonomi dan sosial yang berkesinambungan. Program bantuan ini memiliki empat komponen utama:

➤ **Memperbaiki pertumbuhan dan manajemen ekonomi** melalui

kegiatan-kegiatan yang mendukung manajemen ekonomi yang sehat dan sektor swasta yang kuat dan produktif. Contoh program meliputi:

- Program berjangka lima tahun, Dana Kemitraan Pemerintah (GPF) senilai A\$50 juta yang membantu memperkuat kapasitas lembaga-lembaga Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan kebijakan yang efektif, saling tukar keterampilan dan pengetahuan, dan membangun jaringan kelembagaan dengan lembaga-lembaga mitra Australia, seperti lembaga Perbendaharaan, Kantor Pajak dan Kantor Audit Nasional Australia (ANAO);
  - Program berjangka lima tahun, *Australia - Nusa Tenggara Assistance for Regional Autonomy* (ANTARA) senilai A\$30 juta yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah, meningkatkan pendapatan dan memperbaiki layanan jasa di dua propinsi termiskin Indonesia bagian Timur dengan melakukan pendekatan menyeluruh yang berbasis daerah;
  - Program berjangka empat tahun, Perbaikan Jalan Umum di Indonesia Timur senilai A\$328 juta. Program ini bertujuan untuk membantu pembangunan ekonomi daerah dan sosial, khususnya di Indonesia bagian Timur dengan memperbaiki kondisi jalanan umum sepanjang 2.000 km dan jembatan sepanjang kurang lebih 4.500 km;
  - Program *Technical Assistance Management Facility* (III) senilai A\$26 juta yang memberikan bantuan kepada para ahli teknis untuk membantu pengembangan dan pelaksanaan kebijakan di beberapa lembaga ekonomi utama Pemerintah Indonesia.
- **Mendukung transisi ke era demokrasi** dengan membantu Indonesia membangun lembaga-lembaga demokrasi yang kuat dan mendukung partisipasi secara luas di berbagai proses demokrasi. Komponen ini meliputi bantuan untuk reformasi hukum dan pengadilan, bantuan untuk lembaga hak azasi manusia (HAM) dan akuntabilitas publik, proses pemilihan umum dan perwakilan rakyat, serta swadaya masyarakat. Contoh program meliputi:
- Program senilai A\$10 juta untuk menata kembali layanan pemerintah

daerah di Aceh, termasuk perbaikan bangunan utama dan kantor pemerintah, serta bantuan dalam perencanaan, prioritas dan penganggaran untuk rekonstruksi dan pembangunan;

- Program *Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme* (ACCESS) senilai A\$19 juta yang bekerjasama dengan masyarakat untuk memperkuat keterlibatan mereka dengan pemerintah maupun organisasi jasa layanan. Program ini membantu memulihkan kehidupan masyarakat Bali dari dampak ledakan bom di Bali tahun 2002;
  - Program *Australia Legal Development Facility* (IALDF) senilai A\$22 juta yang bekerjasama dengan lembaga Pemerintah Indonesia, lembaga hukum dan pengadilan, dan organisasi masyarakat yang bergerak di bidang hukum dan HAM untuk mendukung agenda reformasi hukum dan HAM yang senantiasa berkembang; dan
  - Bantuan lima tahun senilai A\$6,5 juta untuk membiayai koalisi nasional organisasi non-pemerintah dalam melaksanakan pengawasan pemilu propinsi, kabupaten dan kotamadya di seluruh Indonesia.
- **Meningkatkan keamanan dan stabilitas manusia** dengan membantu berdirinya lembaga penegakan hukum dan lembaga bantuan darurat yang kompeten, serta memperkuat kemampuan Indonesia dalam merespon secara efektif terhadap bahaya penyakit menular seperti avian influenza dan HIV/AIDS. Komponen ini juga mencakup kegiatan penanggulangan konflik dan bencana, dan bantuan kemanusiaan bagi kelompok rentan. Contoh program meliputi:
- Program anti-terorisme senilai A\$10 juta untuk membantu Indonesia membangun kapasitas anti-terorisme;
  - Bantuan senilai A\$10 juta untuk mengembangkan sistem pengelolaan dan tanggap bencana alam Indonesia, termasuk meningkatkan kapasitas tanggap bencana organisasi lokal, dan kerjasama erat antara badan pengelolaan dan koordinasi bencana Indonesia dan Australia;

- Program Rehabilitasi Aceh senilai A\$151 juta yang fokus di bidang kesehatan, pendidikan, tata pemerintahan dan pemulihan kembali prasarana penting milik umum dan masyarakat ;
  - Program tahunan pencegahan dan perawatan HIV/AIDS senilai A\$34 juta di daerah-daerah dengan tingkat penyebaran tertinggi. Program ini meliputi bantuan bagi pengembangan kebijakan dan strategi Indonesia serta layanan jasa.
- **Meningkatkan akses dan mutu jasa layanan umum**, khususnya di Indonesia bagian Timur. Program ini meliputi berbagai kegiatan yang mencakup bantuan untuk pengembangan kebijakan di tingkat nasional hingga bantuan untuk perencanaan dan pelaksanaan di tingkat kabupaten. Program ini juga mencakup bantuan bagi pendekatan berbasis masyarakat dan pemerintah. Contoh program meliputi:
- Program tahunan Kesehatan Wanita dan Kesejahteraan Keluarga senilai A\$28 juta di propinsi Nusa Tenggara Timur dan Barat yang berfokus pada kesehatan ibu dan bayi;
  - Program senilai A\$11 juta untuk memberikan layanan persediaan air bersih dan sanitasi yang aman, memadai, murah, berkesinambungan dan dapat diakses secara mudah untuk komunitas berpenghasilan rendah di beberapa Propinsi. Program ini diimplementasikan bersama dengan Bank Dunia; dan
  - Program pendidikan dasar senilai A\$300 juta yang akan membantu membangun dan merehabilitasi fasilitas sekolah di daerah miskin dengan layanan di bawah standard, dan meningkatkan mutu pendidikan melalui pelatihan guru dan perbaikan manajemen pendidikan.

Sejumlah departemen dan lembaga Pemerintah Australia bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Lembaga-lembaga tersebut mencakup AusAID, Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT), Kantor Kabinet dan Perdana Menteri (PM&C), Departemen Anggaran, Departemen Pertahanan, Polisi Federal Australia, Departemen Transportasi dan

Layanan Regional, Departemen Imigrasi (DIMIA), Lembaga Karantina dan Inspeksi Australia (AQIS) dan Departemen Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Pelatihan (DEST).

## **2.5 Faktor Risiko Pada Pemrograman, Penganggaran Dan Perencanaan Penanganan Proyek Jalan Nasional Bersumber Dana Pinjaman Luar Negeri**

Tentunya didalam melakukan pemrograman, penganggaran dan perencanaan penanganan proyek jalan nasional terdapat kendala-kendala atau permasalahan-permasalahan. Salah satu permasalahannya menurut Ahmad Subki [14] terjadi pada perubahan kondisi lapangan pada pelaksanaan konstruksi proyek serta kelemahan dalam aspek Perencanaan merupakan sumber penyebab utama terjadinya pembengkakan biaya pelaksanaan proyek prasarana jalan sumber dana Pinjaman Luar Negeri. Adapun permasalahan-permasalahan lain yang seringkali timbul adalah sebagai berikut:

1. Konsekuensi inefisiensi pembiayaan dikemudian hari mengingat pemerintah harus menyetujui sejumlah pinjaman yang belum pasti waktu penggunaannya karena tergantung dari keberhasilan program reformasi dan capacity building yang dijalankan sebelum proyek dilaksanakan.
2. Sistem pemantauan pelaksanaan proyek dan persiapan calon executing agency.
3. Keberlanjutan (sustainability) pelaksanaan dana bergulir (revolving fund), mekanisme penyaluran hibah untuk pelaksanaan proyek fisik, akuntabilitas pelaksanaan, serta besaran biaya untuk masing-masing komponen proyek dan kapasitas penyerapan.
4. Persiapan yang kurang memadai didalam pelaksanaan *program loan*, sehingga menyebabkan penyerapan dana pinjaman menjadi lambat karena *policy matrix* yang tidak dapat dipenuhi oleh Pemerintah.
5. Adanya perbedaan persepsi pemerintah dan pemberi pinjaman dalam menterjemahkan pemenuhan *policy matrix*.

6. Dari segi persiapan, banyak hal-hal terkait dengan kriteria kesiapan proyek tidak di-*assess* dalam PPTA, hal ini menyebabkan tidak diusulkannya/dilanjutkannya PPTA menjadi pinjaman luar negeri.

Untuk itu, pemerintah melakukan penekanan terhadap usulan proyek baru pada beberapa hal sebagai berikut:

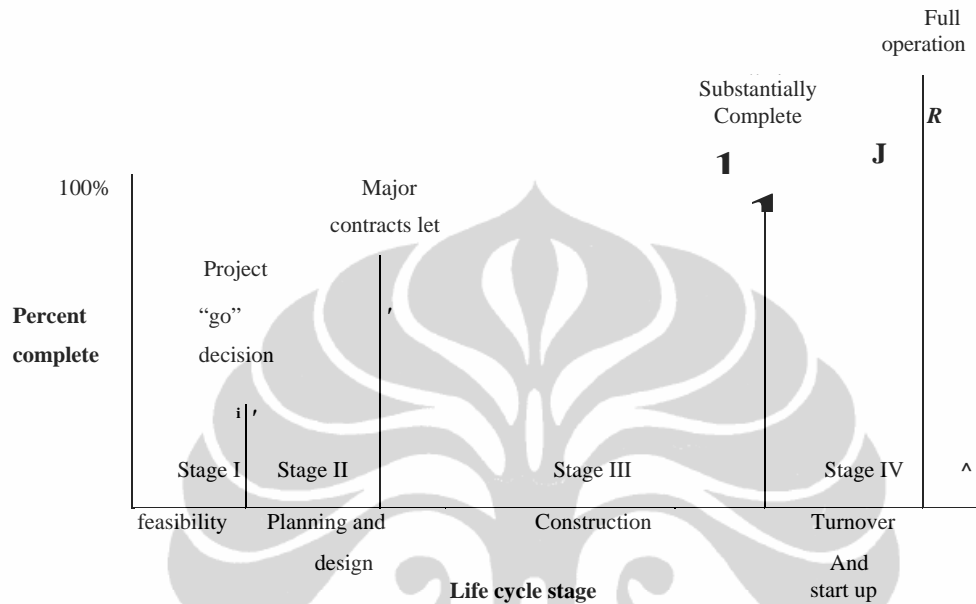
1. Usulan proyek dalam bentuk pinjaman (*loan*) akan diproses apabila telah diperoleh kesepakatan atas *final report* persiapan proyek yang di dalamnya telah dilakukan *assessment* secara mendalam terhadap usulan proyek.
2. Penerapan kriteria kesiapan proyek (*readiness filter criteria*) sebagaimana kesepakatan antara pemerintah dengan pemberi pinjaman, merupakan kewajiban yang harus dapat diidentifikasi dalam proposal usulan proyek. Kriteria tersebut meliputi tujuh kriteria yang harus dipenuhi sebelum *loan negosiasi* dan dua kriteria sebelum *loan* dapat efektif.
3. Usulan proyek dalam bentuk pinjaman (*loan*) yang akan diproses diharapkan dapat mempunyai komponen lunak (yaitu pinjaman yang tidak dikenakan *front end fee* dan *commitment charge*) yang besar.
4. Dalam proses penyusunan pinjaman luar negeri, desain kegiatan diharapkan dapat dilakukan dengan pendekatan *project approach*, dimana lingkup kegiatan dan lokasi proyek hanya untuk kegiatan-kegiatan pada lokasi tertentu yang telah benar-benar siap dalam *readiness filter criteria*. Dengan demikian diharapkan dapat dilakukan efisiensi pembiayaan pinjaman dengan tidak mengeluarkan biaya-biaya yang terlalu besar dalam *front end fee*, *commitment fee*, *charge during construction*, *contingencies*, dll.
5. Seluruh usulan pinjaman yang diproses diharapkan dapat dipersiapkan mengikuti peraturan yang ada seperti kebijakan *On-Lending*/peraturan perundangan yang berlaku saat ini.
6. Pengusulan *program loan* harus disertai dengan persiapan/pembahasan *policy matrix* yang mendalam. Persyaratan-persyaratan yang ada dalam *matrix* tersebut hendaknya merupakan sesuatu yang dapat dicapai dalam waktu yang telah ditentukan. Perlu dihindarkan adanya persyaratan yang pemenuhannya tergantung dari pihak yang lain, misalnya DPR apabila persyaratan yang diperlukan adalah penyusunan Undang-Undang.

7. Pihak pemerintah dan pemberi pinjaman perlu memperhatikan dan menangani dengan serius *on-going project* yang mempunyai *performance* tidak/kurang memuaskan baik dari segi pencapaian fisik maupun penyerapan dananya. Hal tersebut sangat penting dilakukan sebelum pemerintah akan mengajukan usulan pinjaman baru, mengingat besarnya beban pembiayaan yang harus ditanggung atas pinjaman yang telah efektif.
8. Masalah utama yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan bantuan teknik (*technical assistance*) dari pihak pemberi pinjaman adalah kualitas konsultan yang tidak selalu sesuai dengan kebutuhan pemerintah. Hal tersebut disebabkan karena bantuan teknis yang diberikan umumnya dalam skema *grant basis*, sehingga dalam proses pengadaan konsultan akan lebih didominasi oleh pihak pemberi pinjaman. Keterlibatan pemerintah sangat minimum sehingga berdampak pada *output* dari *technical assistance* tersebut yang kurang dapat sepenuhnya mem *back-up* kebutuhan pemerintah Indonesia.

Untuk itu, perlu ditekankan pentingnya keterbukaan dan peran serta pihak pemerintah baik dalam rekrutment konsultan maupun dalam menjelaskan hal-hal yang menjadi kebutuhan pemerintah.



Daur Hidup (*Life cycle*) dari proyek konstruksi dapat digambarkan sesuai skema berikut :



Gambar 2.3 *Representative Construction Project Life Cycle, per Morris*

Sumber : PMI, PMBOK ® guide, 2000

Dari skema di atas tampak bahwa jangka *life cycle stage* maupun *range percent complete* dari tahap konstruksi lebih besar dari tahapan lainnya. Hal tersebut menjelaskan bahwa tahap konstruksi merupakan tahap menentukan dalam suatu proyek konstruksi. Dari penjelasan sebelumnya bahwa pada semua tahapan proyek mengandung risiko, dari skema di atas ini terlihat bahwa tahap konstruksi merupakan tahap yang sangat rawan terhadap segala macam risiko, khususnya dalam pengendalian biaya, mutu dan waktu.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pada tahap konstruksilah adanya penggunaan sumber daya yang relatif besar, bila dibandingkan dengan pada tahapan lainnya.

Pada tahap konstruksi akan banyak ditemukan permasalahan seiring dengan penggunaan sumber daya yang besar. Dalam penelitian ini, pengertian tahap konstruksi adalah sejak serah terima lapangan dimana pemilik proyek

menyerahkan lapangan pekerjaan kepada kontraktor sampai dengan penyerahan sementara kembali oleh kontraktor kepada pemilik proyek. Guna mengantisipasi kegagalan suatu pekerjaan konstruksi tahapan feasibility serta perencanaan dan desain memegang peranan penting.

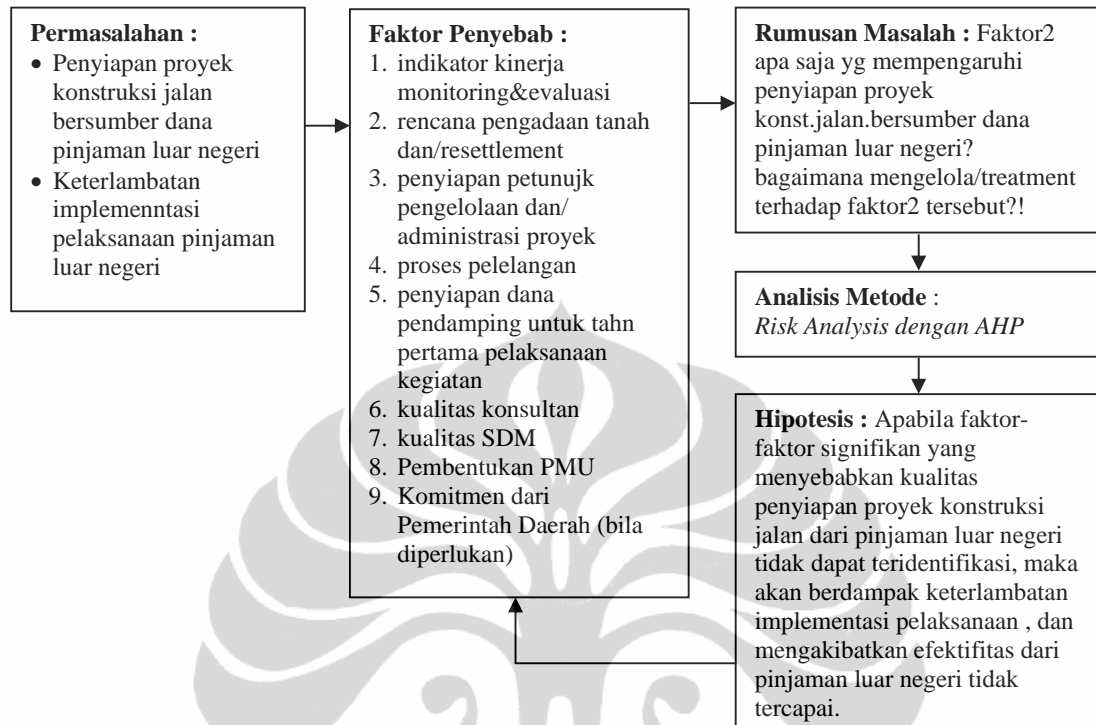
## **2.6 Kerangka Pemikiran Dan Hipotesa Penelitian**

Perkembangan penelitian yang berkaitan dengan pengendalian risiko dalam menyikapi kemungkinan terjadi suatu risiko terhadap penyiapan proyek konstruksi jalan yang bersumber dana pinjaman luar negeri, merupakan satu hal yang sangat penting dalam menentukan efektifitas dari pinjaman luar negeri.

Penelitian ini diawali dengan gagasan bahwa perlu adanya pengetahuan mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penyiapan proyek konstruksi jalan yang terkait atas keterlambatan implementasi pelaksanaan pinjaman luar negeri. Diharapkan dengan pengetahuan tersebut, dimasa yang akan datang pelaksanaan proyek konstruksi jalan yang bersumber dana pinjaman luar negeri khususnya studi kasus pelaksanaan konstruksi jalan pinjaman luar negeri yang dibiayai Asian Development Bank (ADB), World Bank (WB) dan AusAID, mempunyai acuan yang baik mengenai faktor apa saja yang perlu diperhatikan dalam menentukan jenis pengelolaan risiko sebagai upaya pengidentifikasian suatu proyek.

Berdasarkan pembahasan kajian literatur Bab 2 dapat disusun suatu kerangka pemikiran sebagai berikut :

### 2.6.1 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.4 Kerangka Berfikir

Sumber : Hasil Data Olahan

### 2.6.2 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian yang muncul dan mendasari penelitian ini adalah "faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap penyiapan proyek konstruksi jalan bersumber dana dari pinjaman luar negeri?"

### 2.6.3 Hipotesa Penelitian

Mengacu terhadap uraian pendahuluan dan tinjauan pustaka atas Permen PPN No. PER.005/M.PPN/06/2006 dan literatur penelitian sebelumnya, maka hipotesis atau jawaban sementara yang telah dibuktikan dalam penelitian ini, adalah : "Apabila faktor-faktor signifikan yang menyebabkan penyiapan proyek konstruksi jalan yang bersumber dana pinjaman luar negeri tidak dapat teridentifikasi, maka akan berdampak keterlambatan implementasi pelaksanaan lebih parah lagi dan mengakibatkan efektifitas pinjaman luar negeri pada proyek konstruksi jalan".