



UNIVERSITAS INDONESIA

**Kontribusi Pinjaman ADB Terhadap Program Pembangunan
Pemerintah Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional (RPJMN) Periode 2004-2009**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar PascaSarjana

Eris Praghina

0806438484

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Pasca Sarjana Ilmu Hubungan Internasional
Ekonomi Politik Internasional
Jakarta
Mei 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

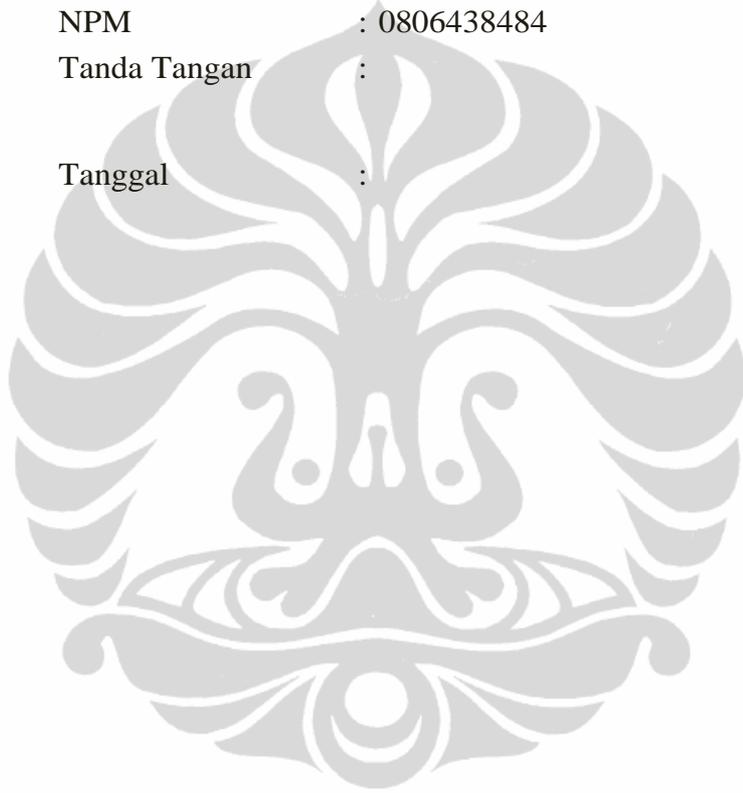
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Eris Praghina

NPM : 0806438484

Tanda Tangan :

Tanggal :



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Eris Praghina
N PM : 0806438484
Program Studi : Pasca Sarjana Ilmu Hubungan Internasional
Judul Tesis : Kontribusi Pinjaman ADB Terhadap Program
Pembangunan Pemerintah Dalam Rencana Pembangunan
Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Periode 2004-2009

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hubungan Internasional pada program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, M.Sc., MS (.....)
Sekretaris Sidang : Asra Virgianita, M.A (.....)
Pembimbing : Syamsul Hadi, Ph.D. (.....)
Penguji : Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal :

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji Syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Syamsul Hadi, Ph.D, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) jajaran dosen dan karyawan di Program PascaSarjana Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, yang telah banyak membantu saya sejak awal perkuliahan hingga saat ini;
- (3) orang tua dan keluarga saya yang telah memberikan dukungan material dan moral, rekan-rekan di Bagian Manajemen Opini Publik, Biro Komunikasi dan Layanan Informasi atas dukungan moral selama pengerjaan tesis ini;
- (4) pihak Asian Development Bank, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Badan Kebijakan Fiskal dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Negara/Bappenas; dan
- (5) Sahabat-sahabat yang telah banyak membantu saya dan tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 23 Mei 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Eris Praghina

N PM : 0806438484

Program Studi : PascaSarjana

Departemen : Hubungan Internasional

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Jenis Karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kontribusi Pinjaman ADB Terhadap Program Pembangunan Pemerintah Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Periode 2004-2009

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal :

Yang Menyatakan

Nama: Eris Praghina **ABSTRAK**

Program Studi : PascaSarjana Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Kontribusi Pinjaman ADB Terhadap Program Pembangunan
Pemerintah Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional (RPJMN) Periode 2004-2009

Tesis ini membahas penjabaran kontribusi pinjaman ADB terhadap program-program pemerintah yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) periode 2004-2009. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan desain deskriptif melalui metode studi literatur. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan prioritas program pembangunan Pemerintah periode 2004-2009 dan kontribusi ADB terhadap program pembangunan tersebut. Hasil penelitian menyarankan bahwa Pemerintah perlu mempertimbangkan skala prioritas dalam perencanaan pembangunan dengan menyandarkan pada database yang kuat mengenai kebutuhan masyarakat, reformasi kelembagaan melalui perampingan lembaga diperlukan untuk mengatasi alur birokrasi yang terlalu panjang dan Pemerintah memiliki program pembangunan yang realistis, berbasis data yang kuat, implementatif, terukur dan menyentuh langsung pada kebutuhan masyarakat untuk meningkatkan perekonomian domestik yang terbukti lebih mampu bertahan terhadap ancaman krisis dari luar.

Kata kunci:

Pinjaman, Asian Development Bank, Pembangunan

Nama: Eris Praghina **ABSTRACT**

Program Studi : Magister Program of International Relations

Judul : The contribution of ADB Lending Towards Government Program
in National Medium Term Development Plan (RPJMN) Period
2004-2009

The focus of this study is the contribution of ADB lending to the government programs listed in the National Medium Term Development Plan (RPJMN) period 2004-2009. This research is a qualitative descriptive design through literature study method. The purposes of this study are describing the priority of the Government's development program in 2004-2009 and ADB's contribution to the development program. The researcher suggests that the Government should consider the scale of priorities in development planning relied on a strong database of community needs, institutional reforms through the institutions' streamlining is required to overcome the involuted bureaucratic path and the Government should have a realistic development program, based on accountable data, implementative, measurable and complying the needs of the community directly to improve the domestic economy that has been proved to withstand the crisis from outside threats.

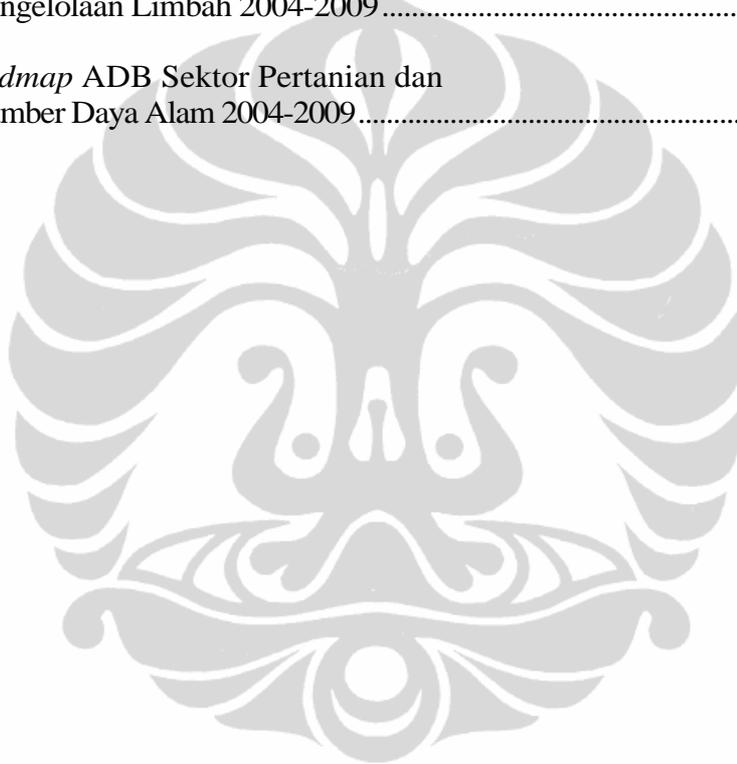
Key Words:

Loans, Asian Development Bank, Development

DAFTAR TABEL

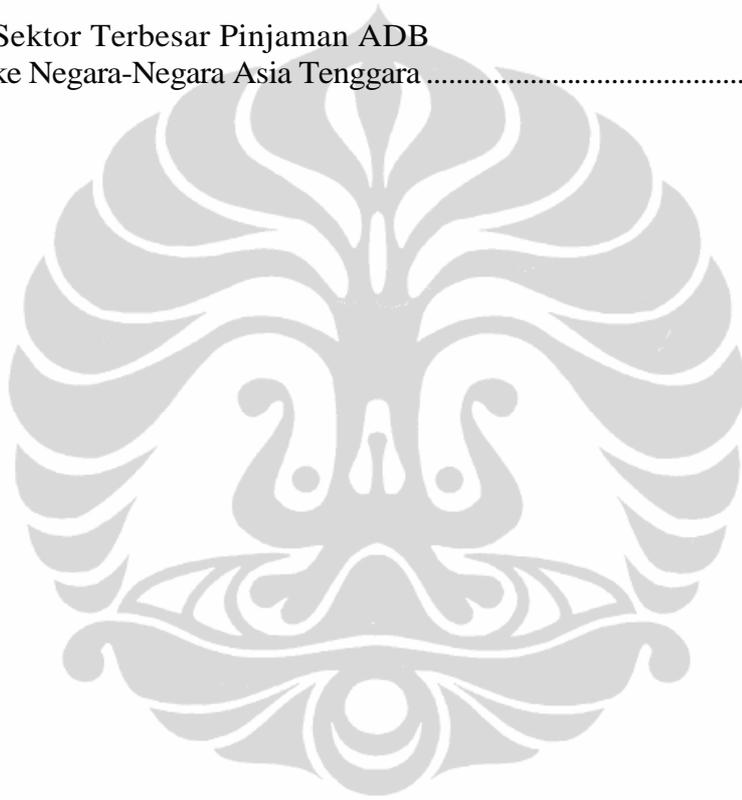
Tabel 1.1	Komitmen Pinjaman dan Hibah Sektor Publik menurut Sektor, 1998-2005 (Juta,USD)	8
Tabel 1.2.	Total Utang Indonesia ke ADB per Sektor, 31 Desember 2007 (Juta, USD)	9
Tabel II.1.	Kronologi K risis Moneter 1997 – 1998	33
Tabel II.2	Tingkat Pertumbuhan PDB Asia Tenggara 1999-2003	35
Tabel II.3	Skema Beberapa Opsi Menjelang Akhir Kerjasama Indonesia – IMF	37
Tabel II.4	Rasio Utang Terhadap PDB 2000-2010	38
Tabel II.5	Tabel Perbandingan Pendapatan, Pembayaran Bunga Utang LN, Penarikan Pinjaman LN, Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN 2004-2009	39
Tabel III.1	Negara Anggota ADB Dengan Modal dan Kekuatan Voting Terbesar	46
Tabel III.2	Alokasi Dukungan ADF Per Sektor	54
Tabel III.3	Kerangka Evolusi Kebijakan Pinjaman Program ADB	57
Tabel III.4	Tujuan dan Hambatan Pembangunan Indonesia	68
Tabel III.5	Fokus Strategi Operasi AD B Di Indonesia	73
Tabel III.6	<i>Roadmap</i> Sektor Energi ADB	76
Tabel III.7	<i>Roadmap</i> Sektor Transportasi ADB	79
Tabel III.8	Penjualan Mobil di Indonesia 2005-2009 Per Merek	80
Tabel III.9	Intervensi ADB Dalam Sektor Finansial Periode 2004-2009	82
Tabel III.10	Program ADB Sektor Finansial Periode 2004-2009	83
Tabel III.11	Roadmap Sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik ADB	85

Tabel III.12 Intervensi ADB Sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik Periode 2004-2009	86
Tabel III.13 Program ADB Untuk Sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik Periode 2004-2009	86
Tabel III.14 Kontribusi Lembaga/Negara Donor Pada Sektor Kesehatan Periode 1991-2006	89
Tabel III.15 Roadmap Sektor Pendidikan ADB 2006-2009.....	93
Tabel III.16 Program ADB Untuk Sektor Sanitasi, Air Bersih dan Pengelolaan Limbah 2004-2009	95
Tabel III.17 <i>Roadmap</i> ADB Sektor Pertanian dan Sumber Daya Alam 2004-2009.....	98



DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1.	Grafik Pinjaman Pemerintah Kepada 5 Lembaga Multilateral	10
Grafik III.1	Perbandingan Total Pinjaman Kumulatif dan Techinal Assistance Kumulatif Terhadap Modal ADB (dalam triliun USD)	49
Grafik III.2	Pinjaman Program Per Sektor 1996 – 2007	59
Grafik III.3	3 Sektor Terbesar Pinjaman ADB ke Negara-Negara Asia Tenggara	97



BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

I.1.1 Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009

Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2004 merupakan salah satu Pemilu yang menorehkan sejarah, dalam Pemilu tersebut Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan Republik Indonesia dipilih secara langsung, dari Pemilu tersebut pun mencuat nama Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih menggantikan Presiden yang saat itu kembali mengajukan diri sebagai kandidat Presiden, Megawati Soekarno Putri. Kemenangan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Jusuf Kalla (SBY-JK) menjadi pijakan awal pemerintahan Indonesia 2004–2009.

Pasangan SBY-JK merupakan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang pertama dipilih secara langsung pada Pemilihan Umum Presiden Putaran II tanggal 20 September 2004. Pasangan ini meraih suara mayoritas dalam pemilu tersebut mengungguli pasangan Megawati Soekarno Putri–KH Hasyim Muzadi dengan 94.740 suara.¹ Setelah terpilih, pasangan SBY-JK memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 yaitu rencana pembangunan lima tahunan berdasarkan visi, misi, dan program prioritas mereka. Pemerintahan periode 2004-2009 mengungkapkan pemetaan permasalahan yang harus dihadapi selama kurun waktu lima tahun tersebut dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No.7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009. Beberapa permasalahan tersebut, antara lain :

Pertama, masih rendahnya pertumbuhan ekonomi mengakibatkan rendah dan menurunnya tingkat kesejahteraan rakyat dan munculnya berbagai masalah sosial yang mendasar. Kedua, kualitas sumber daya manusia Indonesia masih rendah. Pembangunan pendidikan belum sepenuhnya mampu memenuhi hak-hak dasar warga negara. Ketiga, kualitas manusia dipengaruhi juga oleh kemampuan dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup. Keempat, kesenjangan

¹ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0407/12/pem2.html> diakses 17 Desember 2009

pembangunan antar daerah masih lebar, seperti antara Jawa–luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia (KBI)–Kawasan Timur Indonesia (KTI), serta antara kota–desa. Kelima, perbaikan kesejahteraan rakyat sangat ditentukan oleh dukungan infrastruktur dalam pembangunan.

Keenam, belum tuntasnya penanganan secara menyeluruh terhadap aksi separatisme di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua bagi terjaminnya integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia serta masih adanya potensi konflik horizontal di berbagai wilayah Indonesia seperti Maluku, Poso, dan Mamasa. Ketujuh, masih tingginya kejahatan konvensional dan transnasional. Meskipun terkendali, variasi kejahatan konvensional cenderung meningkat dengan kekerasan yang meresahkan masyarakat. Kedelapan, TNI dihadapkan pada masih kurangnya kemampuan jumlah dan personel serta permasalahan alutsista yang jauh dari mencukupi. Kesembilan, masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang belum mencerminkan keadilan, kesetaraan, dan penghormatan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Kesepuluh, rendahnya kualitas pelayanan umum kepada masyarakat antara lain karena tingginya penyalahgunaan kewenangan dan penyimpangan. Kesebelas, belum menguatnya pelembagaan politik lembaga penyelenggara negara dan lembaga kemasyarakatan.²

Adapun RPJMN 2004-2009 pada pokoknya berisi tiga agenda nasional yang bertujuan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan bangsa. Agenda tersebut ialah: (1) Menciptakan Indonesia yang aman dan damai, (2) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis dan (3) Meningkatkan kesejahteraan rakyat.³ Terdapat lima area prioritas untuk mencapai tujuan pemerintah, yakni: (1) Program penciptaan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan, (2) Mempertahankan stabilitas makroekonomi melalui stabilisasi harga, kebijakan fiskal yang berkelanjutan dan reformasi di sektor keuangan, (3) Mengakselerasi investasi, ekspor dan turisme melalui reformasi untuk menciptakan iklim bisnis yang sehat dan pasar yang fleksibel, (4) Meningkatkan akses masyarakat dan kualitas pendidikan dan kesehatan dan (5) Pembangunan infrastruktur melalui peningkatan efisiensi layanan yang ada dan memperluas partisipasi sektor swasta.

² Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005, www.bappenas.go.id diakses 10 Januari 2010

³ Bappenas, *Laporan Kinerja Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK (Oktober 2004-September 2006)*, Jakarta, 2006.

Kondisi peralihan dari pemerintahan Orde Baru ke pemerintahan reformasi menghasilkan situasi politik dan ekonomi yang carut-marut. Namun, kondisi politik domestik era pemerintahan SBY-JK dapat dikatakan berangsur stabil. Realitas ini mendorong pemerintahan SBY-JK untuk melibatkan diri secara lebih aktif dalam masalah-masalah internasional, Dibandingkan pemerintahan-pemerintahan pasca Orba (era Reformasi) lainnya, pemerintahan SBY-JK memiliki gaya manajer yang lebih terencana dalam implementasi politik.

Sebelumnya, krisis ekonomi 1997–1998 ditambah krisis di berbagai sektor lainnya, menempatkan Indonesia dalam posisi terpuruk. Dari sisi perekonomian, meningkatnya jumlah dan rasio utang serta kemampuan pemerintah untuk mengelola pinjaman tersebut menjadi isu utama. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa Orde Baru “mewariskan” tidak hanya persoalan politik, namun juga utang/pinjaman kepada negara maupun lembaga-lembaga internasional yang berimbas hingga kini.

1.1.2 Sejarah Pinjaman Luar Negeri

Sejarah pinjaman luar negeri tidak terpisahkan dari sejarah krisis yang terjadi pasca Perang Dunia I dan II. Kondisi perang memberikan dampak langsung terhadap lemahnya posisi beberapa negara di Eropa dalam sistem internasional. Pertumbuhan ekonomi di tingkat domestik mengalami perlemahan, di sisi lain, stabilitas ekonomi negara-negara Eropa memiliki arti penting dan strategis bagi keamanan Amerika Serikat pada saat itu. Kepentingan ini didasarkan pada prinsip bahwa kesuksesan partisipasi ekonomi Amerika Serikat di level internasional merupakan hal yang *vital* bagi perekonomian di tingkat domestik.

Partisipasi tersebut memberikan jaminan bahwa perekonomian Amerika Serikat akan bertumbuh, tenaga kerja memperoleh akses lapangan kerja dan terselesaikannya kesulitan penjualan produk dalam pasar internasional. Kondisi tersebut memunculkan inisiatif AS, melalui kebijakan *Marshall Plan* untuk memberikan bantuan kepada salah satu negara Eropa, Inggris. Pemberian pinjaman dilakukan melalui berbagai bentuk institusi seperti IMF, World Bank dan GATT dan diharapkan dapat menstimulasi bangkitnya peranan penting Eropa,

menciptakan stabilitas politik dan membangun kembali kekuatan pertanian dan produksi industri, kemakmuran ekonomi dan kekuatan militer di negara–negara kawasan tersebut.

Di sisi lain, negara berkembang juga memiliki arti penting bagi Amerika Serikat. Terciptanya pertumbuhan ekonomi di tingkat domestik negara berkembang akan berdampak terhadap terciptanya revolusi global di bidang teknologi, transportasi, komunikasi dan pemberdayaan politik masyarakat kelas menengah di negara berkembang dan berkorelasi positif bagi kesempatan akses Amerika Serikat di pasar kelompok negara tersebut.

Dalam proses mewujudkan keselarasan sistem perdagangan internasional, Amerika Serikat dan negara–negara maju dihadapkan pada realita bahwa negara–negara berkembang memiliki kondisi kemiskinan yang menjadi salah satu “batu sandungan” dalam usaha negara–negara tersebut untuk membuka akses pasar di negara–negara berkembang. Memandang perlunya mencari solusi untuk mengeluarkan kelompok negara berkembang dari lingkaran kemiskinan, negara–negara maju mengeluarkan kebijakan untuk mengucurkan sejumlah bantuan finansial maupun teknis yang dipandang sebagai jawaban untuk membantu percepatan keluar dari ketertinggalan di tingkat domestik dan mendorong terintegrasinya kelompok negara berkembang dalam sistem pasar global.

Negara berkembang dalam pengklasifikasian negara berdasarkan tingkat kemakmuran oleh PBB didasarkan pada indikator tingkat pendapatan perkapita negara pertahunnya yang didapat dari hasil pembagian antara tingkat pendapatan negara dengan jumlah penduduk. Indikator lain adalah dengan mengukur tingkat pertumbuhan ekonomi negara pada setiap tahun. Lebih lanjut, *Organisation For Economic Co-Operation and Development* (OECD) bersama Bank Dunia membagi negara-negara berkembang tersebut ke dalam empat kelompok besar berdasarkan tingkat pendapatan perkapitanya.

Indonesia dengan pendapatan perkapita pasca krisis ekonomi 1997 US\$ 500-750 per bulan dapat dikategorikan sebagai negara berkembang atau negara-negara berpenghasilan menengah.⁴ Sebagai negara berkembang, Indonesia

⁴ *Bantuan Luar Negeri Pemerintah Dalam Perekonomian Indonesia*, http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/kebijakan_fiskal_moneter/bab4-bantuan_luar_negeri_pemerintah_dalam_perekonomian_indonesia.pdf diakses November 2009

memerlukan kerjasama dengan pihak-pihak lain salah satunya terkait dengan penerimaan negara yang berasal dari pinjaman dan hibah luar negeri.

Pengertian pinjaman luar negeri merupakan setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan atau devisa yang di-Rupiahkan maupun dalam bentuk barang dan atau dalam bentuk jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Pengertian hibah luar negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan atau devisa yang di-Rupiahkan 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.

Berdasarkan sumber-sumber dananya, pinjaman luar negeri di Indonesia, dibedakan dalam: Pinjaman Multilateral yang berasal dari badan-badan internasional seperti *World Bank*, *Asian Development Bank (ADB)*, *Islamic Development Bank (IDB)*, dan sebagainya. Pinjaman bilateral yang berasal dari negara-negara, baik yang tergabung dalam CGI maupun *intergovernment* dan pinjaman sindikasi yang diperoleh dari beberapa bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) internasional, pinjaman tersebut dikoordinir oleh satu bank/LKBB yang bertindak sebagai *syndication leader*. Berdasarkan jenisnya, pinjaman dan hibah luar negeri terdiri dari : (1) Bantuan proyek (*project aid*), umumnya bersifat *soft loan* atau *loan*, (2) Bantuan teknis (*technical assistance*), berupa hibah atau *grant* dan (3) Bantuan program (*program aid*).

Pasca pemerintahan Orde Lama, kondisi perekonomian terpuruk dalam inflasi mencapai 650 % pada tahun 1966. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi melambat sebesar 0,8 % per tahun dan evolusi rasio ekspor/PDB jatuh hingga 1,1 % (1962-65) dengan pendapatan masyarakat per kapita hanya US \$ 80 dan hutang luar negeri yang harus dibayar sejumlah US \$ 2,2 miliar. Untuk mengatasi kondisi perekonomian negara, pada tahun 1966, pemerintah Indonesia telah mengambil kebijaksanaan untuk mengadakan konsolidasi, rehabilitasi dan stabilisasi dengan maksud: (1) mengadakan penjadwalan kembali utang-utang lama, (2) mengusahakan bantuan-bantuan keuangan yang baru dari luar negeri

untuk mendukung neraca pembayaran Indonesia dan (3) berusaha menarik penanaman modal asing ke Indonesia.⁵

Sejak 1967, Indonesia telah menerima pinjaman dengan syarat lunak atau dalam bentuk sumbangan (*grant*) dari negara–negara dan lembaga keuangan internasional yang tergabung dalam IGGI (*Inter Governmental Group on Indonesia*). Selama Pelita I, pemerintah mengusahakan pinjaman berbentuk program yang terdiri dari bantuan devisa kredit dan bantuan pangan, serta bantuan proyek dengan syarat-syarat pelunasan yaitu 3 % setahun, dengan waktu tenggang 7-10 tahun dan jangka waktu pelunasan 25–20 tahun atau dalam bentuk sumbangan, saat itu sumbangan yang diterima berjumlah US\$ 200 juta. Hingga tahun–tahun setelahnya, jumlah pinjaman luar negeri Indonesia menunjukkan tren peningkatan, terlebih setelah krisis ekonomi pada 1997–1998, dimana dalam proses pemulihan kondisi ekonomi tersebut.

1.1.3 Asian Development Bank dan Indonesia

Sebagai sebuah lembaga keuangan dan pembangunan multilateral yang telah berdiri sejak 1966, *Asian Development Bank* (ADB) telah memiliki anggota sebanyak 66 negara. Pada awal berdiri, lembaga ini memiliki tujuan untuk meningkatkan pembangunan sosial dan ekonomi di negara-negara berkembang yang menjadi anggota (DMCs) di wilayah Asia dan Pasifik. Pada perkembangannya, lembaga ini telah mendeklarasikan pengurangan kemiskinan menjadi tujuan yang hendak dicapai dan berkomitmen bahwa seluruh program ADB akan difokuskan pada kemiskinan.

Pada awalnya, Asia Tenggara merupakan kawasan yang mendapatkan perhatian dari ADB karena letak geografis yang strategis. Mayoritas negara-negara di kawasan ini berpartisipasi dalam pembentukan ADB tahun 1966. Keterlibatan negara-negara di kawasan tersebut tidak terlepas dari kondisi geopolitik dunia saat itu, adanya dua poros kekuatan di dunia, Amerika Serikat dan Rusia yang bersaing dalam memperluas pengaruh.

Operasi ADB di kawasan Asia Tenggara difokuskan untuk meningkatkan transportasi, pasokan listrik, akses ke air bersih dan sanitasi, pendidikan dan

⁵ *ibid.*

perawatan kesehatan dasar, terutama untuk wilayah-wilayah miskin dan terbelakang. Kegiatan ADB lebih diutamakan untuk pemanfaatan berkelanjutan sumber daya alam, peningkatan pelayanan public, dan sektor keuangan dan program pengeluaran manajemen publik.

Strategi dan program ADB, setidaknya untuk Indonesia difokuskan pada percepatan pertumbuhan, penciptaan lapangan pekerjaan dan pengentasan kemiskinan melalui perbaikan kuantitas dan kualitas prasarana fisik dan sosial dan melalui pemanfaatan sumber daya publik, dana dari luar negeri dan sektor swasta secara efektif. Di sisi lain, strategi pembangunan ADB untuk Indonesia merupakan serangkaian persyaratan yang dianggap dapat mempercepat pengurangan kemiskinan dan memperkuat infrastruktur sosial. Beberapa persyaratan tersebut meliputi; privatisasi, deregulasi dan dukungan penuh terhadap investasi asing⁶.

Beberapa fungsi utama ADB (2007), antara lain : (1) Meminjamkan dana, (2) Menyediakan dana hibah, (3) Menyediakan jasa-jasa *technical assistance* dan *advisory*, (4) Meningkatkan investasi-investasi untuk tujuan-tujuan pembangunan dan (5) pendampingan dalam mengkoordinasikan rencana dan kebijakan pembangunan negara-negara berkembang yang menjadi anggota.⁷ Produk-produk ADB terdiri dari Produk Standar dan Khusus. Produk Standar dibiayai dari Sumber Modal Standar yang lazim disebut sebagai *Ordinary Capital Resources* (OCR) terdiri atas setoran modal para anggota, akumulasi dana cadangan dan pinjaman dari pasar bebas.

Produk khusus dibiayai dari sumber pendanaan khusus, beberapa produk tersebut, antara lain *Asian Development Fund* (ADF) pinjaman yang diberikan negara-negara berkembang yang lebih miskin dan merupakan anggota melalui penyediaan dana hibah melalui proyek-proyek dan program-program yang diprioritaskan pada pembangunan. Produk-produk khusus lainnya, antara lain : *Technical Assistance Special Fund* (TASF), *Asian Tsunami Fund* (ATF), *Pakistan*

⁶ <http://www.adb.org/Indonesia/strategy.asp> diakses Februari 2010

⁷ *ADB Loan Disbursement Handbook*, Januari 2007,

http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Loan_Disbursement/loan-disbursement-final.pdf

diakses Februari 2010

Earthquake Fund (PEF), Japan Special Fund (JSF) dan Trust Funds yang diatur dan diadministrasikan oleh ADB.

Tabel 1.1: Komitmen Pinjaman dan Hibah Sektor Publik menurut Sektor, 1998-2005 (Juta,USD)

Operations by Sector, 2007 - 2008								
	Loans				Grants			
	2007		2008		2007		2008	
	\$million	%	\$million	%	\$million	%	\$million	%
Agriculture and Natural Resources	146.3	1	443.2	4	22.8	3	85.1	10
Education	145	1	130	1	61	9	27.8	3
Energy	1403.7	14	2462.5	23	25.4	4	259.9	32
Finance	1063	11	117.8	1	2	0.3	1	0.1
Health, Nutrition and Social Protection	50	1	210.6	2	31	5	15.7	2
Industry and Trade	50	1	167.5	2	17	3	10	1
Law, Economic Management, and Public Policy	1179.5	12	1945	19	16.5	2	122.4	15
Transport and Communications	3925.8	39	2734.1	26	319.9	48	169.1	21
Water Supply, sanitation and Waste management	408.2	4	401.6	4	7.5	1	59.9	7
Multisector	1594.1	6	1882	18	169.8	25	60.5	7
Total	9965.6	100	10.494.3	100	672.7	100	811.4	100

Sumber : Annual Report ADB,2008⁸

Tabel diatas menunjukkan jumlah komitmen pinjaman untuk sektor publik untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti sektor pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial dan gizi maupun pasokan air, sanitasi dan pengelolaan limbah hanya mencapai 6 % dari total komitmen pinjaman pada 2007

⁸ADB. *Annual Report 2008, 2009*

http://www.adb.org/Documents/Reports/Annual_Report/2008/financing-operations.asp diakses 11 Februari 2010

dan 2008. Sementara itu, untuk ketiga sektor yang sama ADB memberikan 15 % dari total komitmen hibah pada tahun 2007 dan mengalami penurunan menjadi 12% pada tahun berikutnya, kendati total hibah yang diberikan ADB sendiri mengalami kenaikan yang cukup signifikan.

Dari sisi pengelolaan pinjaman oleh pemerintah Indonesia, rasio utang terhadap PDB mengalami penurunan lebih dari 23 %, dari 56,3 % pada 2003 menjadi 33,2 % pada 2008. Sementara rasio utang pada 1999 mencapai 90 % dari PDB. Kondisi saat ini, dengan PDB perkapita US\$ 2000, Indonesia tidak berhak untuk mendapatkan pinjaman lunak dari ADB, sebab per Januari 2009 batas PDB perkapita suatu negara adalah US\$ 1000. Sehingga Indonesia hanya dapat pinjaman dana komersial dengan bunga dan *commitment fee*, masa pembayaran maksimal 20 tahun dan bunga LIBOR +0,20 %.

Kontribusi ADB terhadap total pinjaman pemerintah saat ini sekitar 7,3 %, naik dari 6,5 % pada tahun 2003.⁹ Dengan pinjaman diatas 22,558.30 US\$, Indonesia merupakan negara peminjam terbesar dari ADB. Beberapa pinjaman tersebut meliputi beberapa sektor, antara lain :

**Tabel 1.2. Total Utang Indonesia ke ADB per Sektor,
31 Desember 2007 (Juta, USD)**

Sektor	Utang (No.)	Jumlah	%
Pertanian dan Sumber Daya Alam	92	3,864.29	17.13
Pendidikan	31	2,142.35	9.50
Energi	32	3,856.05	17.09
Keuangan	16	3,046.10	13.50
Kesehatan, Gizi, dan Jaminan Sosial	13	1,068.30	4.74
Indutri dan Perdagangan	14	695.70	3.08
Hukum, Manajemen Ekonomi dan Kebijakan Publik	12	1,959.22	8.69
Multi sector	38	2,836.83	12.58

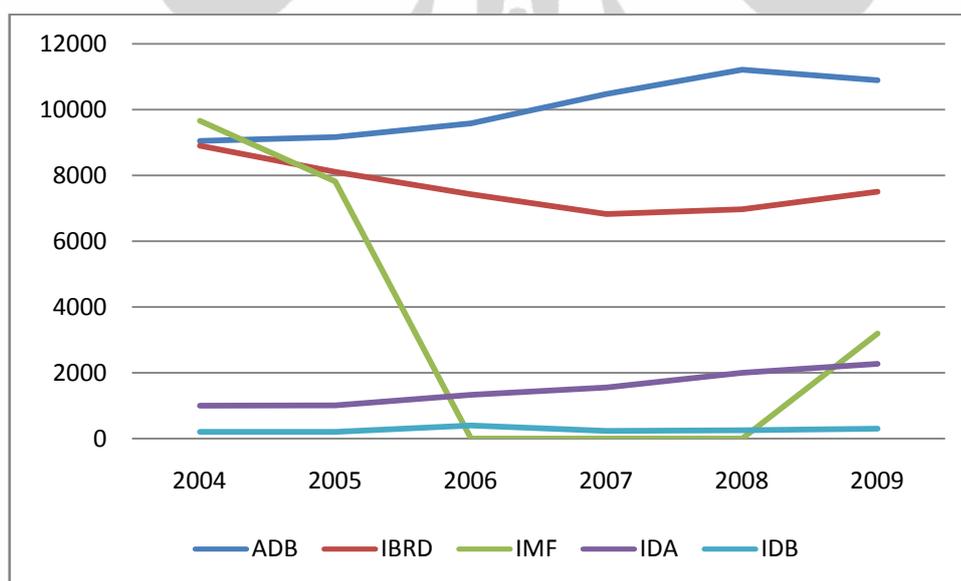
⁹ http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/INO.pdf diakses Februari 2010

Transportasi dan Komunikasi	33	2,713.86	12.03
Air, Sanitasi dan Manajemen Sampah	10	375.60	1.67
Total	291	22,558.30	100.00

Sumber : Asian Development Bank, 2007

Kenaikan tren pinjaman pemerintah Indonesia kepada lembaga asing sejalan dengan tren kenaikan pinjaman pemerintah kepada ADB selama kurun waktu 2004-2009 yang ditunjukkan pada grafik dibawah. Jumlah pinjaman pemerintah kepada ADB jauh diatas pinjaman *International Development Association* (IDA) dan hanya terpaut sedikit dari pinjaman *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) dimana kedua lembaga tersebut termasuk kedalam grup Bank Dunia (*World Bank Group*).

Grafik 1.1. Pinjaman Pemerintah Kepada 5 Lembaga Multilateral¹⁰



Sumber : Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kemenkeu (diolah oleh Penulis)

¹⁰ Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia. *Statistik Utang Luar Negeri Indonesia Volume 1*, 2010.

Sejak menjadi anggota ADB pada 1966 silam, Indonesia merupakan klien terbesar ADB dengan total pinjaman US\$ 23,5 Milyar dan 498 proyek bantuan teknis senilai US\$ 276,6 Juta (hingga 2008). Indonesia merupakan pemegang saham kelima terbesar pada tingkat regional dan keenam terbesar dari keseluruhan anggota ABD (5,43%), berdasarkan kondisi tersebut Indonesia memiliki hak suara sebesar 4.65 % di ADB. Diperhatikan dalam tabel dibawah ini, Jepang dan Amerika Serikat merupakan dua negara yang menguasai lebih dari 30 % saham di ADB dan masing-masing memiliki 12,756 % suara dalam voting. Di sisi lain, Jepang merupakan negara kreditor terbesar bagi Indonesia.

Di sisi lain, Harwanto Dahlan (1996) dalam artikelnya *Hegemoni Ekonomi Jepang Di Asia Dan Implikasinya Terhadap Masa Depan Indonesia*,. menuliskan bahwa superioritas ekonomi Jepang di Asia, bahkan di dunia, bisa dilihat dari beberapa posisi yang ditempatinya, antara lain: Pemberi bantuan pembangunan resmi (ODA--*Official Development Assistance*) terbesar di dunia dengan total bantuan sebesar 11,3 milyar dollar (1993), Pemberi pinjaman terbesar melalui OECF, Negara dengan *surplus* perdagangan terbesar, 120,858 milyar dollar dengan Asia mencapai 61,593 milyar dollar (1994), Investor terbesar di Cina dan Indonesia, negara dengan *share* terbesar di ADB.¹¹

Dengan posisi Jepang sebagai *super power* dalam bidang ekonomi di Indonesia, baik dalam hubungan bilateral kedua negara maupun dalam keterwakilan Jepang di ADB dimana Indonesia merupakan peminjam terbesar lembaga keuangan tersebut. Posisi Jepang di Indonesia cukup kuat untuk dapat memberikan pengaruh tidak hanya di bidang ekonomi, tetapi di keseluruhan bidang. Di satu sisi, posisi Jepang dan Indonesia tidak dapat disebut sebagai mitra sejajar karena hubungan yang tercipta cenderung menempatkan Jepang sebagai pusat keuangan, teknologi, pengambilan keputusan mengenai investasi teknologi dan bantuan atau pinjaman luar negeri.

I.2. Rumusan Masalah

Keberadaan organisasi ekonomi yang bersifat multilateral tidak dapat dipungkiri mendukung perekonomian nasional, namun di sisi lain kerjasama yang

¹¹ Dahlan, Harwanto *Hegemoni Ekonomi Jepang Di Asia Dan Implikasinya Terhadap Masa Depan Indonesia* disampaikan dalam Seminar Studi Jepang, Fakultas Sastra UGM, 1996.

dijalin pemerintah Indonesia melalui pinjaman maupun hibah dengan organisasi–organisasi tersebut menimbulkan konsekuensi tersendiri baik yang tercantum dalam dokumen resmi, seperti bunga pinjaman maupun yang tidak tercantum dalam dokumen resmi berupa pemenuhan kepentingan atau agenda dari organisasi internasional ataupun negara–negara yang menyokong organisasi tersebut.

Setiap kebijakan mengandung unsur kepentingan dan sarat dengan muatan politik ataupun ekonomi yang merupakan akumulasi kepentingan kreditor terhadap negara pengutang. Pada kondisi demikian, ketergantungan negara pengutang atas pinjaman luar negeri memposisikan negara–negara tersebut dibawah tekanan negara kreditor untuk menyetujui agenda perdagangan internasional yang mewakili kepentingan pasar negara–negara kreditor.

Strategi dan program pembangunan yang disusun pemerintah 2004-2009 merupakan dasar yang kuat untuk meningkatkan posisi tawar Indonesia di mata dunia internasional. Program pembangunan yang dijabarkan secara bertahap dan dilaksanakan secara konsisten diharapkan dapat memperbaiki kondisi Indonesia. Tidak dapat dipungkiri, dalam pelaksanaan program pembangunan tersebut, pemerintah memerlukan dukungan politik maupun finansial yang kuat dari dalam negeri maupun internasional. Pasca IMF, pinjaman pemerintah kepada ADB menunjukkan peningkatan yang signifikan. Sejauh mana kontribusi pinjaman ADB terhadap Program Pembangunan Pemerintah yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Periode 2004-2009 ?

Bagaimana Kontribusi pinjaman ADB Terhadap Program Pembangunan Pemerintah Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Periode 2004-2009 ?

I.3. Tujuan Penelitian

1. Menjabarkan strategi pembangunan dan program-program prioritas Pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Periode 2004-2009.
2. Mendeskripsikan kontribusi ADB terhadap program pembangunan pemerintah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Periode 2004-2009.

I.4 Kerangka Teori

Peran pemerintah dalam pembangunan telah menjadi perdebatan yang menarik. Campur tangan pemerintah dapat dilihat dari berbagai perspektif. Perspektif klasik yang menganut kebebasan pasar menganggap peran pemerintah dapat menghambat dan mengganggu bekerjanya kekuatan-kekuatan objektif dalam pasar. Campur tangan pemerintah dalam arti berfungsinya birokrasi melalui regulasi, proteksi dan subsidi dianggap tidak baik untuk mekanisme pasar.

Di sisi lain, perspektif yang diusung J.M.Keynes menganggap kebebasan pasar tidak akan mampu melakukan alokasi sumber daya dan output secara optimal. Sehingga perspektif ini memandang perlu adanya campur tangan pemerintah, antara lain dalam bentuk kebijakan anggaran untuk mengatasi pengangguran yang sekaligus juga meningkatkan daya beli dan mendorong adanya kegiatan bisnis.

Pasca Perang Dunia II, peran pemerintah dalam pembangunan semakin penting disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: meyakinkan rakyat akan keperluan pembangunan dan mengajak berpartisipasi dalam kegiatan tersebut, proses nasionalisasi dari berbagai lembaga ekonomi yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintahan kolonial, melakukan koordinasi dan komplementaritas antar berbagai industri dan bisnis dan adanya kecenderungan untuk melakukan pembangunan berencana yang tersentralisir.

Masih dalam periode, jumlah negara-negara berkembang mengalami peningkatan dalam jumlah sebagai konsekuensi berakhirnya kolonialisme. Negara-negara berkembang ini melakukan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas fasilitas-fasilitas publik baik berupa barang maupun jasa. Dalam proses pembangunan tersebut, negara-negara berkembang membutuhkan *assistance* dari negara-negara maju, baik dalam penyediaan modal, teknologi maupun keterampilan. Salah satu pemenuhan kebutuhan tersebut adalah melalui pemberian bantuan luar negeri.

Pengertian *Aid* atau bantuan yang dalam ragam bentuknya bisa berupa pinjaman maupun hibah dan dalam konteks ini berasal dari luar negeri baik dari negara maupun organisasi multilateral. Konsep bantuan luar negeri dapat dilihat dari beragam perspektif. Setiap perspektif terdiri dari seperangkat nilai,

kepercayaan dan asumsi, namun perspektif-perspektif tersebut bukan untuk mengkonfirmasi satu teori tertentu atau memiliki koherensi pemikiran antara satu dan lainnya. Perspektif digunakan disini untuk menjelaskan kerangka intelektual yang lebih luas dengan serangkaian asumsi dasar terkait objek studi yang relevan.

Perspektif liberal yang mendasarkan pada teori-teori ekonomi klasik dan neo-klasik memandang bahwa negara-negara berkembang telah menjalani proses pertumbuhan ekonomi modern yang telah mengubah struktur-struktur produksi dan meningkatkan standar-standar hidup mereka. Perspektif liberal dengan orientasi kepada pasar dan mekanisme harga berasumsi bahwa integrasi kepada ekonomi internasional akan mendatangkan keuntungan bagi negara-negara berkembang. Williams (1994) menilai perspektif ini melihat bantuan luar negeri dapat menyediakan modal sebanyak yang dibutuhkan, terutama untuk membiayai produk tanpa nilai imbal hasil besar dalam jangka pendek¹².

Perspektif lain yang digunakan untuk melihat bantuan luar negeri adalah perspektif reformis, perspektif ini terletak diantara perspektif liberal dan radikal. Perspektif reformis memberikan apresiasi kepada perspektif liberal mengenai kebijakan-kebijakan berorientasi pasar dalam mengembangkan pembangunan, namun berseberangan dengan pendapat kaum liberal bahwa ketidaksempurnaan pasar menghambat difusi pertumbuhan dari negara-negara kaya ke miskin. Perspektif ini memandang kendati secara teori bantuan luar negeri dapat mencapai dua tujuan sekaligus; pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan, namun bantuan tersebut seringkali menjadi subjek pembatasan politik dan ekonomi yang mengurangi efektivitas bantuan itu sendiri¹³

Di sisi lain, perspektif radikal yang mendasarkan pada beberapa varian Marxisme serta mengadopsi perspektif kritis dalam memandang ekonomi dunia yang kapitalis. Negara-negara berkembang tidak dapat semata-mata dilihat sebagai hasil pendapatan rendah, cadangan devisa rendah maupun ketidaksempurnaan pasar domestik. Lebih jauh, hal tersebut merupakan konsekuensi dari eksploitasi selama berabad-abad, pertama melalui kolonialisme dan dilanjutkan imperialisme.. Perspektif ini memandang investasi asing dan

¹² Williams, Marc. *International Economic Organisations And The Third World*, 1994. Hal.9, diterjemahkan oleh penulis.

¹³ *Ibid*;10, diterjemahkan oleh penulis.

bantuan luar negeri menciptakan dan melanggengkan ketergantungan dan memperlambat pertumbuhan yang berkesinambungan dan otonom.¹⁴

Bantuan luar negeri memiliki beragam dimensi; bentuk, kriteria alokasi, penerima bantuan, dan sebagainya. Tetapi tujuan bantuan tetap bersifat politis bahwa ketika tujuan jangka pendek dari pengucuran bantuan luar negeri adalah pertumbuhan ekonomi. Bantuan dan perdagangan luar negeri sesuai dengan pembedaan yang disebutkan antara aktivitas ekonomi internasional yang murni dan aktivitas yang dilakukan dengan tujuan politis. Menurut Kindleberger (1970) perdagangan adalah bisnis, dan bantuan luar negeri didesain untuk memenangkan “teman” dan mempengaruhi masyarakat.¹⁵

Todaro (2006)¹⁶ menyebutkan setidaknya terdapat dua motivasi utama negara-negara donor untuk memberikan bantuan, yakni motivasi politik dan ekonomi. Motivasi politik melihat Bantuan luar negeri bagi Amerika Serikat sejak awal mula perkembangannya, yaitu menjelang akhir tahun 40-an pada zamannya Marshall Plan, sebagai suatu sarana mencegah meluasnya komunisme. Pertengahan 50-an perang bantuan AS-US bergeser ke dunia-dunia ketiga, titik berat tujuan bergeser pada bantuan politik, ekonomi dan militer kepada negara-negara yang dianggap paling strategis.

Bantuan luar negeri pertama-tama harus dilihat sebagai tangan panjang kepentingan negara-negara donor. Motivasinya condong berbeda tergantung situasi nasional, dan bukan semata-mata dikaitkan dengan kebutuhan negara penerima yang secara potensial berbeda-beda antara negara satu dengan negara lainnya. Walaupun ada beberapa pengecualian, tetapi telah sama-sama sependapat bahwa negara-negara donor menggunakan bantuan luar negeri sebagai alat politik untuk menunjang rezim politik negara sahabat di dunia ketiga, yang berada dalam pengawasan kepentingan keamanan nasional negara-negara barat.

Motivasi Ekonomi menjadi argumentasi esensial pendukung bantuan luar negeri. Dimana sumberdaya keuangan dari luar (pinjaman dan hibah) dapat

¹⁴ *Ibid*;10.

¹⁵ Kindleberger, Charles P. *Power And Money The Economics of International Politics and The Politics of International Economics*, 1970. Hal: 133

¹⁶ Todaro, Michael dan Stephen C Smith, *Pembangunan Ekonomi Jilid II*, Erlangga, Jakarta. 2006 Hal : 191

memainkan peranan yang masuk akal dalam melengkapi atau menutupi kelangkaan sumberdaya dalam negeri guna mengejar target tabungan, investasi dan devisa. Bantuan luar negeri diberikan dalam rangka mempercepat proses pembangunan, yang nantinya akan menghasilkan tambahan tabungan dalam negeri sebagai akibat dari tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Secara bertahap, akhirnya bantuan luar negeri berkurang dan lenyap.

Djamin (1993) menilai bantuan keuangan perlu dilengkapi dengan bantuan teknik dalam bentuk *transfer of knowledge* pada *manpower* untuk menjamin bahwa dana tersebut digunakan secara efisien untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi. Jumlah bantuan harus ditentukan sesuai dengan kapasitas menyerap negara penerima bantuan/kemampuan negara berkembang untuk menggunakan dana bantuan secara bijaksana dan produktif (yaitu sesuai dengan cara negara donor menghendaki bantuannya).¹⁷

Di sisi lain, mengapa negara berkembang menerima bantuan luar negeri dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, bantuan luar negeri merupakan stimulan bagi proses pembangunan. Dana dari luar negeri tersebut melengkapi sumberdaya dalam negeri yang langka, turut membantu mengalihkan struktur ekonomi serta membantu negara-negara berkembang mencapai tingkat landas menuju pertumbuhan ekonomi yang mandiri. Jadi alasan ekonomi dari bantuan luar negeri bagi negara-negara sedang berkembang sebagian besar didasarkan pada penerimaan negara-negara tersebut atas persepsi negara donor mengenai apa yang dibutuhkan oleh negara-negara miskin untuk meningkatkan pembangunan ekonominya.

Dari sisi politik, bantuan luar negeri dipandang oleh kedua pihak sebagai pemberian dukungan politis kepada suatu rezim untuk menekan pihak oposisi dan agar dapat tetap berkuasa. Dari sisi moral, adanya kepercayaan bahwa negara kaya merasa berutang budi karena eksploitasi di masa penjajahan. Kepercayaan bahwa negara-negara kaya memiliki kewajiban untuk membantu pembangunan ekonomi dan sosial Dunia Ketiga. Para pendukung paham ini selanjutnya menghubungkan kewajiban sosial ini dengan kebutuhan bagi negara-negara

¹⁷ Djamin, Zulkarnain. *Pinjaman Luar Negeri Serta Prosedur Administratif Dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan di Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1993 Hal. 4

sedang berkembang agar lebih besar otonominya dalam alokasi dan penggunaan dana bantuan ini.¹⁸

Menurut Williams (1994), lembaga keuangan internasional secara teoritis dapat dilihat dari beragam perspektif. Perspektif liberal kerjasama internasional dapat membuka kesempatan negara-negara miskin untuk mendapatkan modal, teknologi dan skill yang diperlukan untuk pembangunan. Tujuan kerjasama pembangunan menurut perspektif ini adalah menghilangkan batasan pergerakan barang dan jasa pada level domestik dan internasional. Utamanya, kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah bertujuan untuk meningkatkan keterkaitan dengan mekanisme pasar dan perusahaan swasta.¹⁹

Perspektif reformis memandang kerjasama internasional diperlukan untuk membuka kesempatan bagi usaha-usaha yang dilakukan negara-negara berkembang melalui koreksi terhadap gangguan-gangguan yang disebabkan oleh tekanan pasar yang mengekang. Perspektif reformis menilai bahwa pendekatan redistribusi dan intervensi terhadap ekonomi internasional merupakan jalan terbaik untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pembangunan negara-negara berkembang.

Sementara itu, perspektif radikal memandang bahwa setiap usaha untuk meningkatkan integrasi kepada dunia ekonomi kapitalis cenderung dapat meningkatkan ketergantungan secara ekonomi dan politik. Kerjasama pembangunan dilihat dari perspektif ini dinilai kontradiktif karena dalam sistem ekonomi kapitalis, proses dan pertukaran hasil produksi menciptakan ketertinggalan pembangunan dan mengesampingkan kebutuhan mayoritas di negara-negara berkembang kepada kebutuhan akan modal asing.²⁰

I.5 Asumsi

Kontribusi pinjaman Asian Development Bank (ADB) terhadap Program Pembangunan Pemerintah yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka

¹⁸ *Ibid*; 13.

¹⁹ Williams, Marc. *International Economic Organisations And The Third World*, 1994. Hal.9 diterjemahkan oleh penulis

²⁰ *Ibid*; 11

Menengah Periode 2004-2009 mengalami peningkatan signifikan karena saat ini ADB menjadi lembaga multilateral dimana Indonesia memiliki pinjaman terbesar.

I.6 Hipotesa

Kontribusi pinjaman Asian Development Bank (ADB) terhadap Program Pembangunan Pemerintah disesuaikan dengan prioritas program pembangunan pemerintah yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Periode 2004-2009.

I.7 Metodologi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan dengan metode studi literatur dalam bentuk dokumen maupun data-data statistik. Terkait dengan data-data mengenai strategi pembangunan pemerintah akan diakses dari situs Bappenas maupun Kementerian-Kementerian yang membawahi bidang teknis. Sementara itu, data-data mengenai program ADB akan diakses dari situs ADB maupun dari kantor perwakilan ADB di Indonesia dan Kementerian Keuangan.

I.8 Sistematika Penelitian

Bab I penelitian ini akan menyetengahkan pendahuluan yang terdiri atas latar belakang, tujuan, kerangka teori, asumsi dan hipotesa yang diharapkan dapat memberikan gambaran umum mengenai penelitian ini secara keseluruhan

Bab II penelitian ini akan menyetengahkan penjabaran program-program pemerintah periode 2004-2009, diharapkan dapat memberikan gambaran prioritas strategi pembangunan pemerintah.

Bab III penelitian ini menyetengahkan penjabaran kontribusi pinjaman ADB terhadap program-program pemerintah yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) periode 2004-2009, diharapkan dapat memberikan penjabaran atas sejauh apa kontribusi ADB dalam mendukung program-program tersebut.

Bab IV menyetengahkan kesimpulan dari hasil analisis dan saran.

Bab II

KEBIJAKAN KEUANGAN PEMERINTAH DAN DINAMIKA EKONOMI POLITIK INDONESIA 2004 - 2009

II.1 Peranan Pemerintah Dalam Perekonomian

II.1.1 Tujuan dan Peran Pemerintah Dalam Perekonomian

Peran pemerintah dalam perekonomian merupakan konsekuensi dari semakin kompleks dan tingginya tingkat ketergantungan di dalam masyarakat modern. Dalam masyarakat primitif, dikenal suatu organisasi hierarki dengan seorang pimpinan yang mengepalai, namun pemimpin tersebut tidak praktis memiliki pengaruh atas tingkah laku ekonomi yang saat itu masih berkisar pada pencaharian kehidupan.

Memasuki abad pertengahan, pemerintah-pemerintah memiliki kekuasaan yang cukup besar atas perekonomian dan memakai sumber-sumber daya dalam jumlah yang cukup besar untuk melakukan perang. Pada perkembangannya, peranan pemerintah semakin diperkecil, prinsip *Laissez-Faire* muncul sebagai reaksi atas dominasi peran pemerintah.

Peran pemerintah dalam perekonomian dapat digolongkan setidaknya dalam 4 golongan (Supramoko,2000)¹, yaitu:

- 1) Peran pemerintah dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi maupun barang-barang dan/atau jasa-jasa untuk memuaskan kebutuhan individu atau masyarakat yang secara efektif tidak dapat dipenuhi oleh mekanisme pasar, misalnya pendidikan, pertahanan dan keamanan, serta keadilan.
- 2) Peran pemerintah dalam mengadakan redistribusi pendapatan atau mentransfer penghasilan. Ini memberikan koreksi terhadap distribusi penghasilan yang ada dalam masyarakat.
- 3) Peran pemerintah dalam menstabilisasi perekonomian dengan menggabungkan kebijakan moneter, fiskal, perdagangan untuk meningkatkan atau mengurangi besarnya permintaan agregat sehingga dapat mempertahankan full employment dan menghindari inflasi maupun deflasi.
- 4) Peran pemerintah dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan standar hidup penduduk pada tingkat yang layak dan mencapai kesejahteraan ekonomi yang lebih baik.

Peranan pemerintah dalam perekonomian pada konteks Indonesia, dapat dilihat pada UUD 1945 Hasil Amandemen Pasal 33 tercantum dalam Bab XIV

¹ Basri, Yuswar Zainul dan Subri, Mulyadi. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Raja Grafindo Persada, 2003. Hal.14

dengan judul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat”. Berbunyi sebagai berikut:

“Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pasal ini diatur dalam Undang-Undang.”²

Pembangunan ekonomi dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dinyatakan secara eksplisit merupakan salah satu bagian penting dari pembangunan nasional dengan tujuan utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Repelita I tahun 1969 merupakan pelaksanaan pembangunan ekonomi yang lebih serius dan terencana. Sebelum krisis 1997/1998, Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat selama hampir 3 dekade berturut-turut diiringi laju inflasi yang rendah.

Di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia, peranan pemerintah dalam mengatur perekonomian sangat besar. Sehingga bagaimana bentuk dan mekanisme peranan pemerintah tersebut merupakan hal yang harus diperhatikan. Dalam sistem ekonomi pasar terkelola dengan prinsip memperbesar peranan sektor swasta dan menempatkan mekanisme pasar dan harga yang terkelola (*managed market*) sebagai kekuatan pengendali dari proses produksi hingga distribusi, mekanisme pasar tidak senantiasa bekerja seperti misalnya untuk alokasi barang publik, seperti keamanan, disinilah peranan pemerintah bekerja.

“*Government led development*” digunakan Jepang, Korea Selatan, Malaysia dimana aksentuasi peran pemerintah masih dominan. Secara spesifik peran pemerintah dalam ekonomi pasar terkelola, adalah:

- 1) “Mengkoreksi kekuatan anti mekanisme pasar yang besaing sempurna seperti penghapusan monopoli dan bentuk-bentuk lain ketidak-sempurnaan pasar.
- 2) Berperanan sebagai pemupuk modal (*capital information*) seperti membangun jalan, melakukan *research & development*, membangun industri telekomunikasi dan sistem informasi.
- 3) Mengembangkan *institutional capacity building*.”³

²² Adiningsih, Sri. *Peranan Pemerintah dalam Perekonomian dalam UUD 1945 dalam Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*. Penerbit Kanisius, Jogjakarta. 2005. Hal. 88

II.1.2 Kebijakan Keuangan Negara

Pada umumnya, terdapat empat permasalahan ekonomi makro, yaitu : (1) tingkat harga agregat (inflasi); (2) produk domestik bruto (PDB); (3) penyerapan tenaga kerja (*employment*); dan (4) neraca pembayaran (*Balance of Payment/BOP*)⁴. Keempat permasalahan tersebut dapat dipengaruhi oleh pemerintah melalui kebijakan fiskal dan moneter yang di Indonesia, dilakukan oleh dua institusi yang berbeda; Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia.

Rumusan Keuangan Negara, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menggunakan empat pendekatan; dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan, dapat dijabarkan sebagai berikut⁵:

- Dari sisi obyek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- Dari sisi subyek, keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara Daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan UU yang sama, bidang pengelolaan keuangan negara yang sedemikian luas, dibagi kedalam tiga sub bidang, yakni pengelolaan fiskal, pengelolaan moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Setiap sub bidang tersebut merupakan bagian dari sistem yang saling terkait dan tidak dapat berdiri sendiri. Istilah dalam dua sub bidang pertama, yakni fiskal dan moneter lebih dikenal karena banyaknya kebijakan yang keluar dari kedua sub

³ Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI). *Ekonomi Pasar Terkelola dalam Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir*. Penerbit Kanisius, Jogjakarta.2005.Hal: 45

⁴ Djojusubroto, Dono Iskandar.*Koordinasi Kebijakan Fiskal dan Moneter di Indonesia Pasca Undang-Undang Bank Indonesia 1999 dalam Era Baru Kebijakan Fiskal*, Penerbit Buku Kompas,Jakarta.2009.Hal: 59

⁵ UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Bab Penjelasan Mengenai Ruang Lingkup dan Pengertian Keuangan Negara

bidang tersebut memiliki dampak langsung kepada perekonomian negara. Sub bagian pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepebeanaan, perbendaharaan dan pengawasan keuangan.

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah terkait dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) uang oleh pemerintah di samping pengaruh dari selisih antara penerimaan dan pengeluaran (defisit atau surplus). Kebijakan fiskal disusun berdasarkan keadaan perekonomian; inflasi, deflasi atau keadaan normal. Tujuan kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi untuk tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak. Terdapat beberapa pendekatan dalam kebijakan fiskal⁶:

- 1) Pembiayaan Fungsional (*Functional Finance*), pendekatan yang melihat pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat-akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional. Sehingga pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu entitas yang terpisah.
- 2) Pengelolaan Anggaran (*The Managed Budget Approach*), pendekatan ini berusaha mempertahankan adanya anggaran belanja yang seimbang tanpa defisit anggaran belanja. Dengan demikian, dalam masa depresi, pengeluaran pemerintah akan ditingkatkan, dan penerimaan pajak akan ditingkatkan menurut batas ambang tidak menimbulkan inflasi.
- 3) Stabilisasi Anggaran Otomatis (*The Stabilizing Budget*), pendekatan ini melihat pengeluaran pemerintah ditentukan berdasarkan manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program dan pajak akan ditentukan sehingga menimbulkan surplus dalam periode kesempatan kerja penuh.
- 4) Anggaran Belanja Seimbang (*Balanced Budget Approach*), pendekatan yang merupakan modifikasi dari pembelanjaan atas dasar anggaran yang disesuaikan dengan keadaan dalam jangka panjang.

⁶*Op.Cit.*; Basri dan Subri; Hal.25-26.

Sementara itu, kebijakan moneter dilakukan oleh pemerintah di bidang keuangan yang berkenaan dengan jumlah uang yang beredar dalam masyarakat (Syamsi,1994). Kebijakan moneter berkaitan dengan kurs, aktifitas perbankan, investasi modal domestik dan modal asing. Tujuan kebijakan moneter secara umum yaitu⁷:

- 1) Menyesuaikan jumlah uang yang beredar dalam masyarakat;
- 2) Mengarahkan penggunaan uang dan kredit sedemikian rupa, sehingga nilai uang negara yang bersangkutan dapat dipertahankan kestabilannya;
- 3) Mendorong produsen untuk meningkatkan kegiatan produksi melalui kredit dengan bunga cukup rendah
- 4) Sedikitnya akan mempertahankan tingkat employment
- 5) Mengusahakan agar kebijakan moneter dapat dilaksanakan tanpa memberatkan beban keuangan negara dan masyarakat.

Pada dasarnya, kebijakan moneter ditujukan agar likuiditas dalam perekonomian berada dalam jumlah yang “tepat” sehingga dapat melancarkan transaksi perdagangan tanpa menimbulkan tekanan inflasi. Pada umumnya, pelaksanaan pengaturan jumlah likuiditas dalam perekonomian ini dilakukan oleh bank sentral melalui berbagai instrumen. Beberapa instrumen kebijakan moneter yang dikenal, antara lain⁸:

- 1) Penetapan *Cash Ratio*, yaitu penetapan perbandingan antara presentase uang di bank yang harus dijadikan cadangan dan yang boleh dioperasikan.
- 2) Kebijakan Pasar Terbuka (open market policy), yaitu kebijakan berkaitan dengan penjualan surat-surat berharga dari Bank Sentral.
- 3) Kebijakan Suku Bunga Kredit, yaitu kebijakan untuk mengurangi jumlah uang yang beredar dalam masyarakat melalui penetapan suku bunga kredit.
- 4) Kebijakan Suku Bunga Deposito, yaitu kebijakan untuk mengurangi jumlah uang yang beredar melalui kenaikan atau penurunan presentase suku bunga deposito

II.1.3 APBN, Sebuah Pengantar Singkat

II.1.3.1 Pengertian dan Fungsi

“Anggaran (Budget) merupakan suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu satu tahun” (Supramoko,2000)

Anggaran merupakan hasil perencanaan yang berkaitan dengan bermacam-macam kegiatan secara terpadu yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu. (Syamsi, 1994)⁹

“A budget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them” (The Nation Committee on Governmental Accounting, AS)¹⁰

⁷ *Op.Cit.*;Basri dan Subri;Hal.19.

⁸ *Op.Cit.*;Basri dan Subri;Hal. 20-21

⁹ *Op.Cit.*;Basri dan Subri;Hal..33

Secara garis besar, anggaran memiliki 3 fungsi utama menurut Musgrave (1989)¹¹, yaitu:

- 1) Fungsi alokasi, yakni fungsi pemerintah untuk mengadakan alokasi terhadap sumber-sumber dana untuk mengadakan barang dan/atau jasa kebutuhan perseorangan dan untuk kepentingan umum.
- 2) Fungsi distribusi, yakni fungsi pemerintah untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan
- 3) Fungsi stabilisasi, yakni fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilisasi harga barang-barang kebutuhan masyarakat dan menjamin peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Menurut UU No 17 Tahun 2003 Bab III tentang Penyusunan dan Penetapan APBN pasal 11 disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah (APBN) merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-Undang. Dengan demikian anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi¹².

APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah. Di lain sisi, belanja negara dipergunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Sebelum adanya reformasi di bidang keuangan negara, anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokkan tersebut semula bertujuan untuk menekankan pada arti pentingnya pembangunan yang dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan dan penyimpangan anggaran.

II.1.3.2 APBN dan Pinjaman Luar Negeri

Akumulasi beban pinjaman luar negeri yang besar terlebih saat krisis 1997/1998 dimana terjadi penambahan pinjaman luar negeri yang signifikan dan

¹⁰ *Op.Cit.*; Basri dan Subri; Hal. 37

¹¹ *Op.Cit.*; Basri dan Subri; Hal.34

¹² UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Bab Penjelasan Mengenai Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD

adanya pengalihan utang privat ke publik akibat program restrukturisasi perbankan dengan biaya tinggi, masih ditambah utang “warisan” pemerintah Orde Baru memaksa pemerintah pascaOrde Baru mengatur secara khusus dan mengubah perspektif penanganan pinjaman luar negeri seperti termaktub dalam GBHN 1999-2004.

Sejak itu, kebijakan fiskal ditekankan untuk mengurangi ketergantungan pemerintah terhadap pinjaman luar negeri. Disebutkan dalam empat butir dalam arah kebijakan bidang ekonomi GBHN 1999-2004, sebagai berikut¹³:

“Butir 7 : Mengembangkan kebijakan fiskal dengan memerhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi dan efektivitas untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri.

Butir 9 : Mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri pemerintah untuk kegiatan ekonomi produktif yang dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien. Mekanisme dan prosedur peminjaman luar negeri harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan diatur dengan Undang-Undang.

Butir 23 : Menyehatkan APBN dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur serta penghematan pengeluaran.

Butir 26 : Melakukan renegotiasi dan mempercepat restrukturisasi utang luar negeri bersama-sama dengan Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, lembaga keuangan internasional lainnya, dan negara donor dalam memperhatikan kemampuan bangsa dan negara, yang pelaksanaannya dilakukan secara transparan dan dikonsultasikan dengan DPR”.

Bagaimana beban pinjaman luar negeri yang besar berdampak kepada masyarakat? Secara tidak langsung, besarnya beban pinjaman pemerintah menjadi faktor yang mengganggu APBN, gangguan tersebut mengemuka saat terjadi transfer negatif, yakni saat pinjaman pokok dan bunga yang dibayar kepada negara donor dan kreditor lebih besar dari pinjaman yang diterima oleh pemerintah. **Didik J. Rachbini** (2002) menyoroti bahwa beban pinjaman pemerintah menyebabkan APBN tidak memiliki ruang yang memadai untuk manuver. Anggaran pengeluaran terkikis untuk membayar pinjaman pokok dan bunga, padahal APBN merupakan instrumen kebijakan pemerintah yang penting¹⁴.

¹³ Tambunan, Tulus Tahi Hamonangan. *Pembangunan Ekonomi dan Utang Luar Negeri*. Rajawali Press. Jakarta, 2008, Hal. 265

¹⁴ Rachbini, Didik J. *Utang Luar Negeri dan Ekonomi Rakyat dalam Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia Dalam Setengah Abad Terakhir Edisi Kelima (1997-2005)*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 2005. Hal. 156

II.1.3.3 Pinjaman Luar Negeri : Konsep dan Motif

Ketika konsep penyajian APBN dengan pendekatan “anggaran berimbang dan dinamis” mulai ditinggal dan digantikan dengan konsep “anggaran defisit”, penggunaan istilah “bantuan luar negeri” (baik berupa program maupun proyek) dikembalikan pada istilah “pinjaman” atau “utang”. Rahmat Waluyanto, Direktur Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan menekankan pergeseran istilah tersebut merefleksikan bahwa selain terdapat biaya yang harus dibayarkan untuk setiap “bantuan” tersebut, juga tergantung kewajiban untuk membayar kembali¹⁵.

Penggunaan istilah “pinjaman” atau “utang” dalam APBN akan memudahkan semua kalangan yang berkepentingan untuk mengetahui jumlah tambahan pinjaman yang diperoleh saat ini dan harus dibayarkan oleh generasi yang akan datang. Sebagai konsekuensi, setiap kebijakan pemerintah yang berdampak pada tambahan kewajiban tersebut akan semakin mudah untuk diktitisi mengingat keleuasaan pemerintah dalam kebijakan fiskal untuk memberikan stimulus bagi perekonomian dapat menjadi berkurang. Dari sisi penggunaan, pinjaman tersebut harus diperhitungkan agar dapat meningkatkan kemampuan perekonomian untuk membayarnya kembali di masa yang akan datang.

Pinjaman merupakan salah satu alternatif pembiayaan yang dilakukan karena berbagai alasan rasional. Terdapat muatan urgensi dan ekspansi. Muatan urgensi, pinjaman dipilih karena derajat pemenuhan kebutuhan pembiayaan yang segera. Sedangkan muatan ekspansi berarti pinjaman dianggap sebagai alternatif pembiayaan yang melalui berbagai perhitungan teknis dan ekonomis dianggap dapat memberikan keuntungan

Secara konseptual, sumber dana pembangunan yang diperoleh dari luar negeri dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yakni: bantuan luar negeri, pinjaman luar negeri dan penanaman modal asing. Dana dari luar negeri memberikan dua kontribusi utama kepada usaha pembangunan, yaitu: sebagai suplemen kepada dana pembangunan yang tersedia didalam negeri dan menambah aliran devisa ke

¹⁵ Waluyanto, Rahmat. *Surat Utang Negara, Surat Berharga Syariah Negara, dan Pinjaman Luar Negeri* dalam Era Baru Kebijakan Fiskal, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009. Hal. 463

dalam negeri. Konsep bantuan luar negeri yang saat ini diterima luas mengacu pada seluruh pinjaman konsensional serta hibah resmi ditujukan untuk mengalihkan sejumlah sumber daya dari negara-negara maju ke negara-negara berkembang bagi kepentingan pembangunan.¹⁶

Besarnya unsur-unsur bantuan yang terkandung dalam pinjaman luar negeri tergantung pada syarat-syarat pembayaran kembali, yaitu: tenggat waktu (*grace period*) atau jangka waktu dalam mana cicilan pembayaran kembali pinjaman tidak perlu dilakukan, jangka waktu pembayaran kembali (*maturity* atau *amortization period*) dan tingkat bunga atas bantuan yang diberikan. Apabila tenggat waktu bertambah lama, jangka waktu pembayaran kembali bertambah panjang dan tingkat bunga bertambah rendah, maka pinjaman tersebut dikategorikan sebagai bersyarat ringan (*soft loan*) dan berlaku sebaliknya, dapat dikategorikan pinjaman bersyarat berat (*hard loan*).¹⁷

Secara garis besar, motif bantuan (pinjaman) luar negeri dapat dikategorikan dalam dua kategori yang seringkali saling berhubungan; bersifat dan bermotifkan politik serta yang bertujuan dan bermotifkan ekonomi¹⁸

Motivasi politik merupakan motif yang penting dari sudut pandang negara donor, terutama yang tergolong besar seperti Amerika Serikat. Pada 1940-an, Amerika Serikat melalui Marshall Plan menggelontorkan dana untuk membangun kembali negara-negara Eropa Barat pasca Perang Dunia II. Namun, bantuan tersebut juga merupakan salah satu instrumen untuk mencegah perluasan pengaruh komunisme secara internasional berdasarkan pemikiran bahwa kemiskinan merupakan “ladang subur” berkembangnya paham komunisme.

Todaro dan Smith dalam “Pembangunan Ekonomi, 2006” mengungkapkan bahwa program bantuan luar negeri negara-negara maju mempunyai landasan atau logika ekonomis yang kuat. Contohnya Jepang yang mengarahkan sebagian besar bantuannya kepada negara-negara tetangga yang memiliki investasi swasta dalam jumlah besar dan perdagangannya sedang mengalami perkembangan. Beberapa argumen ekonomis, yakni:

¹⁶ *Op.Cit;*; Todaro; Hal.184.

¹⁷ Sukirno, Sadono, *Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Kencana, Jakarta, 2007 hal. 324

¹⁸ *Op.Cit;*; Todaro. Hal.188

Argumen pertama, *foreign exchange constraints* yang didasari analisis “dua kesenjangan” yang mengatakan bahwa negara-negara berkembang pada umumnya menghadapi kendala berupa keterbatasan tabungan domestik yang jauh dari mencukupi untuk menggarap segenap peluang investasi yang ada, serta kelangkaan devisa yang tidak memungkinkannya mengimpor barang-barang modal yang penting bagi usaha pembangunannya.

Argumen kedua, *growth and savings*, yaitu memfasilitasi dan mengakselerasi proses pembangunan melalui peningkatan pertambahan tabungan domestik sebagai akibat dari tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi. Didasarkan pada studi Cooper (1995) yang memperlihatkan tingginya tingkat pertumbuhan di negara-negara berkembang akan turut meningkatkan atau berkorelasi positif terhadap kenaikan keuntungan yang bisa dinikmati di negara-negara maju (Todaro,2006,hal.184).

Argumen ketiga, *technical assistance*, merupakan pendamping dari bantuan pinjaman keuangan berbentuk transfer sumber daya manusia tingkat tinggi kepada negara-negara penerima bantuan agar aliran dana yang masuk dapat digunakan dengan efisien sehingga memicu pertumbuhan ekonomi. Argumen keempat, *absorptive capacity*, yakni dalam bentuk apa dana tersebut akan digunakan.

Di lain sisi, peranan pinjaman luar negeri terhadap kemajuan, pertumbuhan dan pembangunan ekonomi negara berkembang telah menjadi perdebatan. Ferraro dan Rosser (1994) mengemukakan bahwa pinjaman luar negeri merupakan stimulus awal untuk meningkatkan kehidupan masyarakat yang lebih baik di negara-negara miskin, mengingat negara-negara tersebut tertinggal jauh dalam banyak hal penting bagi pembangunan, yakni pendidikan, kesehatan, nutrisi, infrastruktur dan perumahan (Tambunan,2007,hal.3).

Dalam konteks Indonesia, pinjaman luar negeri menurut Harinowo (2002) mendatangkan manfaat karena pemerintah dapat membangun proyek yang berguna bagi kelangsungan pembangunan ekonomi dan sosial, seperti bendungan, irigasi, tenaga pembangkit listrik, fasilitas telekomunikasi, jembatan, jalan raya,

sarana transportasi darat, laut dan udara, fasilitas pendidikan, serta berbagai program pengentasan kemiskinan (Tambunan,2008,hal 5)¹⁹.

Sementara itu, beberapa penelitian mencapai kesimpulan sebaliknya, belum dapat dipastikan efek positif pinjaman luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi di negara peminjam. Dalam konteks Indonesia, penelitian yang dilakukan Arief dan Sasono (1987)²⁰ yang mengambil periode kajian antara 1970-1986/1987 mengenai peranan modal asing dalam pertumbuhan ekonomi nasional, mereka mencapai kesimpulan negatif meskipun secara statistik tidak signifikan (Basri dan Subri,2003,hal: 176).

Penemuan ini menolak hipotesis yang mengatakan bahwa modal asing mendorong pertumbuhan ekonomi. Karena di satu sisi, modal asing menimbulkan *growth promoting effect*, namun di sisi lain menimbulkan *growth defeating*, sehingga secara *netto*, efeknya adalah negatif. Studi lain yang dilakukan oleh Kuncoro (1998), melihat dampak modal asing terhadap pertumbuhan ekonomi dan tabungan domestik periode 1969-1984 yang mengungkapkan ketidakefektifan penggunaan bantuan luar negeri dan kekurangtepatan pemilihan sumber utang selama periode yang diamati (Basri dan Subri,2003,hal: 178)²¹.

Pola ketergantungan ini didasarkan pada dua hipotesis penting disampaikan Mariakasih (1982), yakni: (1) semakin banyak suatu negara bergantung pada penanaman modal asing dan bantuan luar negeri maka semakin berkurang pertumbuhan ekonomi negara yang bersangkutan. (2) Semakin banyak negara bergantung pada penanaman modal asing dan bantuan luar negeri, maka semakin besar perbedaan penghasilan dan pemerataan ekonomi tidak tercapai (Basri dan Subri,2003,hal.164)²².

Di sisi lain, terdapat perspektif yang lebih moderat dalam melihat pinjaman atau bantuan luar negeri, salah satunya disampaikan Burnside-Dolar (1997) menyimpulkan bahwa pinjaman luar negeri hanya bisa efektif di negara-negara dengan kebijakan yang benar/mendukung pemanfaatan data dari sumber

¹⁹ *Op.Cit;*;Tambunan.Hal.3-5

²⁰ *Op.Cit;*;Basri dan Subri.Hal. 176

²¹ *Op.Cit;*;Basri dan Subri.Hal. 178

²² *Op.Cit;*;Basri dan Subri.Hal.164

eksternal tersebut (Tambunan,2008,hal 5)²³. Mempertegas kesimpulan tersebut, The Economist (1999) dalam artikel *How To Make Aid Work* menulis:

*“In countries with poor management, aid is sometimes stolen. Its effectiveness is often limited anyway by the fact that it tends to displace, rather than complement, private investment. In countries with good management, aid “crowds in” private investment: if an economy is growing fast, the returns on road-building or setting up a new airline are likely to be high. A poorly managed, stagnant economy offers private investors fewer opportunities.”*²⁴

Hal senada disampaikan dalam penelitian Svenson (2000) yang menyimpulkan bahwa jika ada kemauan yang kuat dari pemerintah di negara-negara penerima dan tidak ada penyalahgunaan pinjaman luar negeri (*moral hazard*), dana eksternal akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara penerima tersebut (Tambunan,2008,hal. 5)²⁵.

Studi yang sedang berkembang menekankan bahwa pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya cara untuk mencapai tinggi tingkat efektivitas pinjaman luar negeri. Tujuan utama pinjaman luar negeri adalah mengurangi tingkat kemiskinan di negara-negara penerima. Dikutip dari The Economist (2002) dalam artikel *Aid Effectiveness: Effective In The Fifth Places* :

*“A recent study by Messrs Dollar and Collier suggests that, given current policies and aid levels, sub-Saharan Africa will reduce poverty by 11% by 2015, far short of the goals set in 2000. Even without any improvement in overall economic policies in Africa, a 50% increase in aid flows would double poverty reduction, to 22%—so long as it was coupled with efficient reallocation of aid towards poor countries with good policies”*²⁶

Pemerintah Indonesia seperti disampaikan Radius Prawiro (2009), mantan Menteri Keuangan era 1983-1988 menyadari bahwa pinjaman luar negeri menimbulkan dilema sejak awalnya. Bagi perencana pemerintahan, bantuan menawarkan kesempatan; alat untuk membalikkan sebagian dari ketidakadilan dalam sejarah dan ketidakmerataan ekonomi internasional.

²³ *Op.Cit;*, Tambunan. Hal.3-5

²⁴ The Economist, *How to Make Aid Work* (24 Juni1999), http://www.economist.com/node/215635?Story_ID=215635 diakses 14 Februari 2011

²⁵ *Op.Cit;*, Tambunan. Hal.5

²⁶ The Economist, *Aid Effectiveness: Help in The Right Places* (14 Maret 2002), <http://www.economist.com/node/1034563>

“Pemimpin negara miskin mana yang mau menolak tawaran bantuan pembangunan? Namun, bantuan luar negeri yang tidak digunakan secara bijaksana merupakan jalur cepat menuju bencana keuangan, setara dengan jor-joran di kasino dalam skala nasional”²⁷.

Pemerintah saat ini, seperti disampaikan Dirjen Pengelolaan Utang, Rahmat Waluyanto menyadari pinjaman, atau utang dapat menjadi *opportunity* yang dapat dimanfaatkan oleh pengambil kebijakan fiskal untuk mengarahkan kebijakannya sekaligus menjadi *constraint* mengingat biaya utang yang timbul dapat menjadi faktor yang mengurangi keleluasaan pemerintah dalam melakukan alokasi belanja.²⁸

II.2 Dinamika Ekonomi Politik Indonesia

II.2.1 Indonesia Era Orde Baru

Ketidakstabilan kondisi politik di dalam negeri pasca kemerdekaan 1945, disusul rangkaian pemberontakan selama periode 1945-1965 menyebabkan pengelolaan perekonomian Indonesia terbengkalai dan kondisi Indonesia selama dua dekade awal pasca kemerdekaan dinilai buruk. Produksi dan investasi mengalami stagnansi, bahkan pada awal pemerintahan Orde Baru tahun 1966, rata-rata penghasilan orang Indonesia sekitar 50 USD per tahun, sekitar 60% anak-anak Indonesia tidak mampu baca-tulis dan mendekati 65% jumlah populasi hidup dalam kemiskinan yang absolut.²⁹

Pemerintah Orde Baru saat itu melakukan tiga langkah penting mencakup stabilisasi, rehabilitasi dan rekonstruksi ekonomi. Pemerintah membuat rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang dilaksanakan secara bertahap. Sejumlah kebijakan reformasi ekonomi yang krusial dibuat pada dekade 70-an dan 80-an, diantaranya kebijakan liberalisasi investasi, neraca modal, perbankan dan perdagangan eksternal.

Dari sisi hubungan diplomatik, pemerintah Orde Baru membuka kembali hubungan baik dengan negara-negara barat dan menghasilkan aliran dana dari luar negeri ke Indonesia melalui salah satunya konsorsium negara-negara donor dalam

²⁷ Prawiro, Radius. *Dilema Utang Luar Negeri Di Masa Orde Baru dalam Era Baru Kebijakan Fiskal*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009. Hal. 376

²⁸ *Loc.cit*; Waluyanto. Hal. 466

²⁹ *Op.Cit*; Basri dan Subri. Hal. 38

forum Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI), yang dikemudian hari berubah menjadi Consultative Group on Indonesia (CGI).

Selama Orde Baru, laju pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai rata-rata 7%, pertumbuhan yang tinggi ini menghasilkan peningkatan pendapatan per kapita lebih dari 10 kali lipat dari 70 USD tahun 1969 ke 1.100 USD pada tahun 1997. Selain pertumbuhan ekonomi, pembangunan ekonomi Indonesia saat itu berkembang pesat terutama pada sektor industri. Pertumbuhan output manufaktur yang pesat merupakan karakteristik utama ekonomi Indonesia selama era Orde Baru, yang menurut Thee (1998) dan McCawley (1979)³⁰ dimungkinkan oleh beberapa faktor, yaitu:

- 1) Iklim ekonomi Indonesia pada akhir 1960-an telah mengalami perbaikan sebagai hasil kebijakan stabilisasi, rehabilitasi dan rekonstruksi ekonomi yang dilakukan pemerintah
- 2) Sejumlah tindakan konkret telah dilakukan pemerintah untuk member peluang bagi kekuatan pasar melalui liberalisasi perdagangan internasional.
- 3) Perlakuan-perlakuan khusus yang sebelumnya dinikmati hanya oleh perusahaan-perusahaan milik pemerintah dan BUMN (seperti subsidi, kredit murah dan bebas bea masuk terhadap impor) dikurangi.
- 4) Dikeluarkannya aturan investasi yang menandakan dimulainya era liberalisasi investasi, yakni UU Penanaman Modal Asing (PMA) tahun 1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri tahun 1968
- 5) Terjadinya kekurangan pasokan berbagai macam barang jadi dalam tahun-tahun terakhir pemerintahan Orde Lama.
- 6) Tersedianya devisa dalam jumlah banyak sesudah tahun 1968 akibat pesatnya kenaikan ekspor minyak bumi, mineral non-minyak dan kayu gelondongan serta arus modal dari luar, baik dalam bentuk pinjaman luar negeri maupun penanaman modal asing.
- 7) Pola industrialisasi berbasis substitusi impor memungkinkan pertumbuhan produksi dalam negeri terutama untuk barang-barang jadi.

II.2.2 Indonesia Era 1997-2004 : Krisis Ekonomi Politik dan Langkah Awal Pemulihan

Krisis 1997-1998 dimulai dari krisis moneter di Thailand yang kemudian menular ke negara-negara tetangga, termasuk di Indonesia. Krisis di Indonesia

³⁰ *Op.Cit*; Tambunan.Hal.56

dimulai dari krisis moneter, krisis sektor riil dan diikuti krisis politik yang berujung pada pergantian pemerintahan dari pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Soeharto ke pemerintahan transisi oleh B.J.Habibie (1998/1999) dan diikuti pemerintahan baru dipimpin Abdurrahman Wahid (1999/2000). Terkait penyusunan APBN 1998/1999, Abimanyu (2009) menilai

“APBN 1998/1999 disusun dalam situasi ekonomi nasional semakin memburuk; sektor riil tak bergerak, dunia perbankan mengalami kemandekan, laju inflasi melambung dan rupiah mengalami depresiasi yang begitu tajam”³¹

Krisis tidak serta-merta terjadi tanpa adanya indikasi awal, secara kronologis, J.Soedrajad Djiwandono (2001) menjelaskan sebagai berikut³²:

Tabel II.1. Kronologi Krisis Moneter 1997 – 1998

Juli 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Nilai tukar rupiah mulai tertekan terhadap USD setelah terjadi hal serupa terhadap baht Thailand dan peso Filipina, sekitar Juli 1997. - Pelebaran kurs intervensi rupiah dari 8% menjadi 12%
Agustus 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Penghapusan kurs intervensi - Intervensi pada pasar valas pasca pelebaran kurs intervensi - Dilakukan langkah-langkah pengetatan likuiditas untuk mendukung upaya mempertahankan kurs melalui intervensi dan pengetatan likuiditas melalui kebijakan moneter dan fiskal dengan bentuk : penundaan pengeluaran anggaran, peningkatan suku bunga SBI sampai dua kali lipat dan perubahan deposito milik BUMN ke dalam SBI.
September 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Langkah-langkah kebijakan makro dan sektoral, program ekonomi <i>self imposed IMF Program</i>
Oktober 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Keputusan meminta bantuan IMF - Perundingan dengan IMF menghasilkan <i>letter of intent</i> pertama. Program yang akan diimplementasikan meliputi : kebijakan, pengendalian moneter dan nilai tukar rupiah, langkah-langkah fiskal, restrukturisasi perbankan dan sektor riil
November - Desember 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Kebijakan pencabutan izin usaha 16 bank dan timbul dampak negatif. - Pencairan pinjaman pertama 10 milyar USD, sebagai bagian dari paket penyediaan dana sebesar 43 milyar USD. - Intervensi pasar valas bersama Jepang dan Singapura, membawa efek positif sebentar. - Implementasi program dengan dukungan IMF yang kurang lancar, adanya ketidakjelasan pelaksanaan pembangunan proyek-proyek

³¹ Abimanyu, Anggito. *Tantangan Kebijakan Fiskal 1998-2009; Dari Krisis Asia Ke Krisis Global dalam Era Baru Kebijakan Fiskal*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009. hal.123

³² *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia Dalam Setengah Abad Terakhir Edisi Kelima (1997-2005)*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 2005. hal. 332

	<p>pemerintah yang semula tertunda.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penuntutan Menkeu dan Gubernur BI oleh pemilik Bank Jakarta dan Bank Andromeda ke PTUN, pelaksanaan kebijakan moneter yang seret yang berakibat reaksi pasar negatif. - Reaksi pasar negatif terhadap pengumuman RAPBN pemerintah yang dinilai tidak realistis.
Januari 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Penandatanganan <i>Letter of Intent</i> kedua. - Langkah permulaan pemberian status independen kepada BI dengan dikeluarkannya Keppres yang member kewenangan BI untuk menentukan sendiri tingkat suku bunga. - Pelaksanaan restrukturisasi perbankan dengan memberikan jaminan terhadap semua deposito, giro, tabungan dan pinjaman bank-bank komersial nasional (<i>blanket guarantee</i>) dan pendirian BPPN
April 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Perundingan Pemerintah dengan IMF menghasilkan “Memorandum Tambahan tentang Kebijakan Ekonomi dan Keuangan”. - Keputusan BPPN membekukan 7 bank dan melaksanakan pengawasan intensif terhadap 7 bank lain. - Pencairan pinjaman tahap kedua sebesar 1 milyar USD.
Mei 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Kerusuhan di Jakarta, terjadi demonstrasi terus-menerus. Rupiah mengalami depresiasi drastis dan terjadi penarikan dana deposan besar-besaran. - Lengsernya Soeharto dan berakhirnya pemerintahan Orde Baru setelah 32 tahun berkuasa dan pengalihan kekuasaan ke Wapres saat itu, B.J.Habibie. - Pembentukan kabinet reformasi dan pemberian status independen kepada BI dan menempatkan kedudukan Gubernur BI diluar kabinet.

Sumber : *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia Dalam Setengah Abad Terakhir* Edisi Kelima, hal. 332 (diolah kembali oleh penulis)

Krisis ekonomi yang diawali pada 1997 tersebut, menempatkan pemulihan ekonomi sebagai salah satu program prioritas pemerintahan periode 1999-2004, ditunjukkan dengan memasukkan lambatnya pemulihan ekonomi sebagai satu dari lima permasalahan pokok yang diidentifikasi. Berdasarkan hasil identifikasi, lambatnya pemulihan ekonomi, tersebut disebabkan setidaknya karena dua faktor utama, faktor yang terkait bidang ekonomi dan faktor diluar bidang ekonomi.

Faktor terkait bidang ekonomi, yakni: penyelenggaraan negara sebelum 1999-2004 dilakukan atas dasar kekuasaan yang terpusat, campur tangan pemerintah dinilai terlalu besar sehingga menyebabkan kedaulatan ekonomi tidak berada di tangan rakyat dan mekanisme pasar tidak berjalan efektif. Kedua, kesenjangan ekonomi antara pusat-daerah, antardaerah, antarpelaku, antargolongan pendapatan telah meluas ditandai dengan berkembangnya monopoli dan pemusatan kekuatan ekonomi pada segolongan kecil dari masyarakat. Disisi lain, faktor diluar ekonomi yang menyebabkan lambatnya pemulihan ekonomi, yakni: kondisi keamanan yang belum stabil, penegakan

hukum yang masih lemah dan kasus korupsi, kolusi dan nepotisme yang belum terselesaikan³³.

Dalam tahap awal pemulihan ekonomi Indonesia pasca krisis ekonomi 1997, berdasarkan arah kebijakan GBHN 1999-2004 dalam bidang pembangunan ekonomi, baik jangka pendek maupun menengah, diharapkan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia akan berbeda wujud dari sebelum krisis 1997, secara normatif, wujud perekonomian Indonesia diharapkan memiliki corak, sebagai berikut³⁴ : pembangunan ekonomi dibangun berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan, berlandaskan pengembangan otonomi daerah, menerapkan prinsip efisiensi yang didukung peningkatan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) dan teknologi, berorientasi pada perkembangan globalisasi ekonomi internasional dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional dan dikelola secara hati-hati, disiplin dan bertanggung jawab, berlandaskan kebijakan yang disusun secara transparan dan bertanggung gugat dan pembangunan ekonomi harus berdasarkan pada keberlanjutan Sumber Daya Alam.

Yustika, 2002 menilai sejak krisis ekonomi 1997, pertumbuhan ekonomi Indonesia merosot secara signifikan akibat kontraksi ekonomi yang hebat. Namun, pemulihan pertumbuhan ekonomi tampak pada tahun 1999, dimana ekonomi mulai tumbuh 0,9%, pertumbuhan ini terus mengalami kenaikan kendati masih berada dibawah rata-rata pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN, dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel II.2 Tingkat Pertumbuhan PDB Asia Tenggara 1999-2003

Negara	1999	2000	2001	2002	2003
Kamboja	6,9	5,4	5,3	4,5	6,1
Indonesia	0,9	4,8	3,3	3,0	3,6
Laos	7,3	5,9	5,5	5,8	6,1

³³ Bappenas (1999). *Program Pembangunan Nasional 2000-2004*, Bab II, Hal. II.2

³⁴ *Ibid*; Bab IV, Hal IV.2.

Malaysia	6,1	8,3	0,4	4,2	5,8
Myanmar	10,9	6,2	-	-	-
Filipina	3,4	4,0	3,4	4,0	4,5
Singapura	6,9	10,3	-2,0	3,7	6,5
Thailand	4,4	4,6	1,8	2,5	3,0
Vietnam	4,7	6,1	5,8	6,2	6,8
Rata-Rata	3,8	5,9	1,9	3,4	4,3

Sumber: Asian Development Outlook, dikutip dari Kompas, 11 April 2002³⁵

Strategi kebijakan ekonomi yang ditempuh pemerintah untuk mengatasi krisis dan mempercepat proses pemulihan perekonomian nasional berdasarkan RAPBN tahun 2000 berfokus pada upaya stabilisasi nilai tukar rupiah dan tingkat harga, restrukturisasi perbankan, penyelesaian utang luar negeri dan dalam negeri dunia usaha, penyempurnaan kelembagaan, perbaikan aturan dan perundang-undangan, serta upaya-upaya untuk mengurangi dampak negatif krisis pada masyarakat miskin dan golongan ekonomi lemah.³⁶

Kebijakan pemerintah Indonesia untuk meminta bantuan dan menjalankan program dari International Monetary Fund (IMF) pada perkembangannya dinilai memperburuk kondisi perekonomian Indonesia sehingga pada 2003, pemerintah Indonesia memutuskan untuk tidak melanjutkan program paket bantuan IMF dengan memasuki skema *Post Program Monitoring* (PPM).

Sebelum keputusan tersebut diambil, pemerintah Indonesia memiliki empat opsi: Pertama, memperpanjang program kerjasama dan mendapatkan pinjaman yang dicairkan secara berkala (*extended fund facility*), Kedua, pemerintah tetap harus menjabarkan agenda kebijakan ekonomi dalam *Letter Of Intent*, bedanya pemerintah tidak akan mendapatkan tambahan pinjaman baru, dan IMF berkomitmen menyiapkan stand by loan dan pemerintah Indonesia kehilangan fasilitas penjadwalan utang luar negeri dari Paris Club, Ketiga, menjalankan Post Program Monitoring (PPM), tetapi pemerintah tetap memiliki utang terhadap IMF dan alternatif terakhir memutuskan program kerjasama tanpa

³⁵ Yustika, Ahmad Erani, *Pembangunan dan Krisis Memetakan Perekonomian Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2002 hal: 41

³⁶ Kementerian Keuangan. *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2000, 1999*

memasuki PPM, pemerintah harus mengembalikannya hingga mencapai kuota yang disediakan

Tabel II.3 Skema Beberapa Opsi Menjelang Akhir

Kerjasama Indonesia – IMF

Opsi Pemerintah	Neraca Pembayaran	Fiskal	Kredibilitas
Extended Fund Facility (EEF), program IMF diteruskan	Pencairan pinjaman dilakukan secara periodek, cadangan devisa bertambah	Mendapatkan fasilitas penjadwalan utang dari Paris Club (sekitar US\$ 3 milyar pada 2004)	IMF dipersepsikan memiliki control penuh atas kebijakan reformasi ekonomi
Standby/Precautionary Arrangements Program	Pencairan pinjaman hanya dilakukan jika ada kebutuhan	Tidak ada fasilitas dari Paris Club	IMF dipersepsikan memiliki control penuh atas kebijakan reformasi ekonomi
Post-Program Monitoring (PPM), Mengakhiri	Tidak ada lagi pinjaman, pelunasan utang dapat dicicil hingga 7 tahun	Tidak ada fasilitas dari Paris Club	Peranan IMF lebih terbatas, transisi bagi pemerintah untuk membangun kredibilitas sendiri
Program IMF tanpa memasuki PPM	Tidak ada lagi pinjaman, harus langsung mengembalikan pinjaman sebesar US\$ 6,4 milyar	Tidak ada fasilitas dari Paris Club	Pemerintah harus membangun kredibilitas sendiri tahun 2004

Sumber: CSIS, Mei 2003³⁷

Pemerintah Indonesia mengambil opsi untuk tidak memperpanjang kerjasama ekonomi dengan IMF dan memasuki PPM, dengan demikian pemerintah harus dapat menutup pembiayaan kekurangan dana sebesar Rp US\$ 5,87 milyar pada 2004 dan US\$ 5,52 milyar pada 2005. Beberapa jalan yang ditempuh pemerintah untuk menutupi kekurangan tersebut, yaitu: meningkatkan pendapatan dalam negeri melalui penerimaan pajak dan non-pajak, menurunkan pengeluaran dan memperoleh bantuan luar negeri diluar IMF, beberapa langkah yang dipertimbangkan, adalah: negosiasi dengan donor utama, bantuan dari

³⁷ Hadi, Syamsul dkk, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta, 2004 hal: 108

negara-negara sahabat dan mengamankan bantuan luar negeri untuk tahun 2004 dan 2005.³⁸

Di lain sisi, rasio utang pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) pada kurun waktu satu dekade terakhir (2000-2010) menunjukkan tren penurunan secara bertahap dengan rata-rata penurunan 6% per tahun seperti terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel II.4 Rasio Utang Terhadap PDB 2000-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁺	2009 ⁺⁺	Feb'10 ⁺⁺⁺
a. Loan (on billion US\$)	58.90	63.74	68.91	68.59	63.09	62.02	62.25	66.69	65.02	65.06
Bilateral ^{*)}	35.16	40.37	46.19	46.48	42.16	41.07	41.03	44.28	41.27	40.33
Multilateral ^{**)}	20.68	20.61	19.98	19.48	18.78	18.84	19.05	20.34	21.53	21.46
Commercial ^{***)}	2.41	2.20	2.19	2.17	1.82	2.01	2.08	1.98	2.15	3.21
Suppliers ^{***)}	0.48	0.39	0.37	0.29	0.17	0.11	0.08	0.09	0.07	0.06
Others ^{***)}	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	-	-	-	-	-
b. Govt. Securities (on billionUS\$)	63.52	73.30	76.64	71.29	70.51	82.34	85.26	82.78	104.20	108.48
foreign currency denominated	-	-	-	1.00	3.50	5.50	7.00	11.20	15.23	17.24
domestic currency denominated	63.52	73.30	76.64	70.29	67.01	76.84	78.26	71.58	88.97	91.24
Central Government Debt, Total (on billion US\$)	122.42	137.04	145.55	139.88	133.60	144.36	147.51	149.47	169.22	173.54
Central Government Debt, Total (on billion IDR)	1,273.18	1,225.15	1,232.04	1,299.50	1,313.29	1,302.16	1,388.41	1,636.74	1,590.66	1,619.96
includes SBN domestic denominated (on trillion IDR)	660.65	655.31	648.75	653.03	658.67	693.12	737.13	783.86	836.31	851.70
Exchange rate (IDR/US\$1)	10,400	8,940	8,465	9,290	9,830	9,020	9,419	10,950	9,400	9,335
GDP (on billion IDR)	1,648.32	1,821.83	2,013.68	2,295.83	2,774.28	3,339.48	3,948.32	4,954.03	5,613.44	5,981.37
Debt Ratio to GDP	77%	67%	61%	57%	47%	39%	35%	33%	28%	27%

Notes:
⁺ preliminary figure
⁺⁺ very preliminary figure
⁺⁺⁺ as of February 2010
^{*} Includes semi commercial
^{**} Some figures are semi commercial
^{***} Includes commercial

Ministry of Finance- Republic of Indonesia — 17

Sumber : Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan, 2010³⁹

³⁸ *Ibid*;37

³⁹ Kementerian Keuangan (2010). *Buku Saku Government Debt Profile (External Loan and Securities) Edisi Maret 2010*. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang,2010. Hal.17

Tabel II.5 Tabel Perbandingan Pendapatan, Pembayaran Bunga Utang LN, Penarikan Pinjaman LN, Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN 2004-2009 (dalam triliun rupiah)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pendapatan Negara dan Hibah	403.7	443.8	659.1	694	894.9	870.9
% terhadap PDB	20,3	17,1	21.1	18.4	20	16.1
Pembayaran Bunga Utang LN	63.2	18.1	82.5	24.7	28.9	38.9
% terhadap PDB	3,2	0,7	2.6	0.7	0.6	2
Penarikan Pinjaman LN	21.7	29.1	37.6	42.2	48.1	69.3
% terhadap PDB	1,1	1,1	1.2	1.1	1.1	1.3
Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	45.5	34.7	52.8	54.7	61.3	69
% terhadap PDB	2,3	1,3	1.7	1.5	1.4	1.3

Sumber : APBN 2004 – 2009 (diolah oleh penulis)

Kendati selama kurun waktu 2004-2009, komponen pendapatan negara dan hibah dalam APBN mengalami kenaikan yang cukup signifikan, hingga 100%, namun penarikan pinjaman luar negeri tetap mengalami peningkatan, bahkan hingga tiga kali lipat. Alokasi anggaran yang dikeluarkan untuk pembayaran cicilan pokok utang luar negeri secara bertahap mengalami peningkatan walaupun jika dibandingkan dengan rasio terhadap PDB memang mengalami penurunan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa meskipun pendapatan negara dan hibah naik, namun bukan berarti pinjaman luar negeri akan mengalami penurunan secara otomatis. Hal ini terkait erat dengan kebijakan

http://www.dmo.or.id/dmodata/5Statistik/1Posisi_Utang/1Posisi_Utang_LN/Buku%20Saku%20Perkembangan%20Utang%20Negara%20Maret%202010-English.pdf diakses Februari 2011

pemerintah saat itu terhadap para pemberi donor, baik negara maupun lembaga multilateral.

II.3 Prioritas Program Pemerintah 2004 – 2009

Berdasarkan hasil analisis terhadap permasalahan, tantangan serta keterbatasan yang dihadapi negara Indonesia, maka pemerintah periode 2004-2009 menetapkan visi pembangunan nasional tahun 2004-2009, yakni: (1) Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai; (2) Terwujudnya masyarakat, bangsa dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan dan hak asasi manusia; serta (3) Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Berdasarkan visi tersebut, misi pemerintah periode 2004-2009, yaitu: (1) Mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, (2) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis dan (3) Mewujudkan Indonesia yang sejahtera. Dalam menjalankan misi tersebut, ditempuh dua strategi pokok pembangunan.

Strategi pokok pembangunan yang dimaksud yakni:

(1) Strategi penataan kembali Indonesia yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 (terutama pembukaan UUD 1945); tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan tetap berkembangnya pluralisme dan keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika.

(2) Strategi pembangunan Indonesia yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan UUD 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kokoh.

• Tahun 2004

Beberapa permasalahan pokok yang dialami pemerintah selama periode 1999-2004, tercantum dalam Program Pembangunan Nasional 1999-2004, antara

lain: Merebaknya konflik sosial dan munculnya gejala disintegrasi bangsa, lemahnya penegakan hukum dan hak asasi manusia, lambatnya pemulihan ekonomi, rendahnya kesejahteraan rakyat, meningkatnya penyakit sosial, dan lemahnya ketahanan budaya nasional dan kurang berkembangnya kapasitas pembangunan daerah dan masyarakat.

Program-program pembangunan nasional disusun berdasarkan butir-butir arah kebijakan yang tercakup dalam 9 bidang pembangunan seperti tercantum dalam GBHN 1999-2004. Pelaksanaan dari program-program tersebut diarahkan untuk dapat memecahkan kelima masalah pokok termasuk masalah-masalah lintas bidang yang telah diuraikan di atas.

• Tahun 2005

Beberapa permasalahan pokok yang diidentifikasi pemerintah sebagai dasar penyusunan rancangan rencana pembangunan nasional 2005, tercantum dalam Rancangan Rencana Program Pembangunan Pemerintah, antara lain: Lambatnya reformasi, rendahnya kesejahteraan rakyat, masih adanya potensi disintegrasi bangsa.

Berdasarkan identifikasi masalah dan tantangan pembangunan yang harus dihadapi dalam tahun 2005, disusun 3 (tiga) agenda pembangunan yaitu: Mempercepat reformasi, meningkatkan kesejahteraan rakyat serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

• Tahun 2006

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2006 tercantum dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 39 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2006 dan merupakan pelaksanaan tahun ke dua dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009, dan merupakan kelanjutan RKP 2005 yang disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Nasional (Repenas) Transisi.

Prioritas-prioritas pembangunan dalam RPJMN yang menjadi prioritas pembangunan pada tahun 2006 adalah prioritas yang terfokus pada upaya penyelesaian masalah mendesak dan berdampak luas bagi peningkatan

kesejahteraan rakyat serta didukung oleh upaya-upaya untuk menciptakan keadaan Indonesia yang lebih aman dan adil dan demokratis.

Beberapa prioritas tersebut adalah : Prioritas penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan, Prioritas peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor, Prioritas revitalisasi pertanian dan perdesaan, Prioritas peningkatan Aksesibilitas dan Kualitas Pendidikan dan Kesehatan, Prioritas penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi, Prioritas penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik dan Prioritas rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (Sumatera Utara).

- **Tahun 2007**

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2007 merupakan pelaksanaan tahun ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004–2009 dan merupakan kelanjutan RKP 2006. Tercantum dalam Peraturan Presiden No.19 Tahun 2006 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2007.

Prioritas pembangunan 2007 difokuskan pada bidang-bidang: Penanggulangan Kemiskinan, Peningkatan Kesempatan Kerja, Investasi, dan Ekspor, Revitalisasi Pertanian dalam arti luas dan Pembangunan Perdesaan, Peningkatan Aksesibilitas dan Kualitas Pendidikan dan Kesehatan, Penegakan Hukum dan HAM, Pemberantasan Korupsi, dan Reformasi Birokrasi, Penguatan Kemampuan Pertahanan, Pemantapan Keamanan dan Ketertiban, serta Penyelesaian Konflik, Mitigasi dan Penanggulangan Bencana; Percepatan Pembangunan Infrastruktur, serta Pembangunan Daerah Perbatasan dan Wilayah Terisolir.

- **Tahun 2008**

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2008 merupakan pelaksanaan tahun keempat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004–2009 dan merupakan kelanjutan RKP Tahun 2007. Tercantum dalam Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2007 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2008. Prioritas pembangunan 2007 difokuskan pada bidang-bidang : Peningkatan

investasi, ekspor, dan kesempatan kerja, revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan, dan pembangunan perdesaan, percepatan pembangunan infrastruktur dan pengelolaan energi, peningkatan akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan, peningkatan efektivitas penanggulangan kemiskinan, pemberantasan korupsi dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi, penguatan kemampuan pertahanan dan pemantapan keamanan dalam negeri, penanganan bencana, pengurangan risiko bencana, dan peningkatan pemberantasan penyakit menular.

- **Tahun 2009**

RKP Tahun 2009 merupakan pelaksanaan tahun kelima (tahun terakhir) dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) tahun 2004-2009 dan merupakan kelanjutan RKP Tahun 2008. Tercantum dalam Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009. Prioritas pembangunan 2009 difokuskan pada bidang-bidang: Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan, percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur dan energi, peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, serta pemantapan demokrasi dan keamanan dalam negeri.

BAB III
Kontribusi Pinjaman ADB Terhadap
Program Pembangunan Pemerintah 2004-2009

III.1 ADB Dari Waktu ke Waktu

III.1.1 Situasi Geopolitik dan Ekonomi Pre-ADB

Pada dekade 1950-an, kebijakan pembendungan Amerika Serikat menggeser tujuan bantuan luar negeri dari yang sebelumnya ditujukan kepada negara-negara Eropa Barat menjadi pemberian bantuan politik, ekonomi dan militer secara kontinyu kepada negara-negara dunia ketiga yang tergolong ‘bersahabat’ dan memiliki letak geografis yang dianggap strategis.

Oleh sebab itu, mayoritas bantuan untuk negara-negara tersebut lebih diarahkan untuk memperkuat dan mempertahankan rezim-rezim pemerintahan pro-Barat dan antikomunis daripada mendorong pembangunan ekonomi dan sosial jangka panjang yang sesungguhnya. Todaro (2006) menyampaikan pada umumnya negara-negara donor menggunakan bantuan luar negeri kepada negara-negara berkembang sebagai instrumen politik untuk mempertahankan atau menyokong rezim-rezim politik “bersahabat” yang eksistensinya dianggap sesuai dengan kepentingan “keamanan nasional” negara-negara donor.¹

Memasuki perang dingin dan menguatnya persaingan antara Blok Barat dan Blok Timur menyebabkan negara-negara dari kedua blok tersebut berlomba memperluas pengaruh dan mempertahankan kepentingan nasional mereka. Di sisi lain, mayoritas wilayah Asia pada saat itu didominasi negara-negara yang tergolong miskin. Kekhawatiran bahwa paham komunisme dapat tumbuh subur di negara-negara miskin, membuat Amerika Serikat berupaya melakukan pembendungan pengaruh di wilayah tersebut melalui beragam sektor, termasuk ekonomi.

Di sisi lain, pasca Perang Dunia II, Jepang menandatangani Perjanjian Perdamaian di San Francisco pada tanggal 8 September 1951 dan efektif 28 April 1952, perjanjian tersebut mengakhiri keadaan perang antara Jepang dan sebagian

¹ *Op.Cit*; Todaro. Hal.191

besar kekuasaan Sekutu kecuali dengan Uni Soviet dan Cina. *Mutual Security Assistance Pact* antara Jepang dan Amerika Serikat, ditandatangani pada saat yang bersamaan, dengan demikian Jepang pada dasarnya menjadi sekutu Amerika Serikat dan kedua negara memiliki ketergantungan satu dengan lainnya.

Pada awalnya perjanjian ini terkait erat dengan pemulihan ekonomi dan bantuan, karena pada periode awal pasca Perang Dunia II, Jepang memerlukan bantuan ekonomi langsung dari Amerika Serikat. Keseimbangan perekonomian dicapai Jepang pada pertengahan dekade 50-an dan tidak dapat dilepaskan dari adanya kekuatan militer dan bantuan Amerika Serikat di Jepang. Dari pertengahan 1950-an ke 1960-an, hubungan Jepang dengan negara Asia lainnya terutama berkaitan dengan mempromosikan, memperluas kepentingan ekonomi di kawasan tersebut melalui perdagangan, *technical assistance*, dan bantuan.

Pasca Perang Dunia II, salah satu fokus kebijakan luar negeri Jepang yakni dapat memulihkan kembali perekonomian dan membangun kredibilitas sebagai anggota masyarakat dunia yang damai. Dalam rangka meredakan kecurigaan dan mengurangi kebencian tetangga Asia yang menderita selama penjajahan Jepang dan agresi imperialis di masa lalu, diplomasi Jepang terhadap negara-negara tetangga Asia, cenderung *low-profile*, mendamaikan, dan *nonassertive*. Dolan dan Worden (1994) menilai kebijakan luar negeri Jepang pada saat itu dipandu oleh tiga prinsip dasar: kerja sama erat dengan Amerika Serikat untuk alasan keamanan dan ekonomi; promosi sistem perdagangan pasar bebas dan kerjasama internasional melalui PBB (PBB) dan badan-badan multilateral lainnya.²

Pada saat yang hampir bersamaan, terdapat beberapa perubahan iklim politik di kawasan Asia Tenggara. Memudarnya kekuatan kolonialisme dan superioritas bangsa-bangsa Eropa diikuti dengan meningkatnya gerakan kemerdekaan di negara-negara di kawasan tersebut dan integrasi ke komunitas internasional serta meningkatnya pengaruh dan kepentingan Jepang dan Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara, melalui berbagai aspek, salah satunya ekonomi.

² Dolan, Ronald E dan Worden, Robert L. *Japan: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1994. <http://countrystudies.us/japan/> diakses 15 Maret 2011

Sebagaimana telah diketahui, perekonomian Jepang dan Amerika Serikat saling bergantung, sementara negara-negara di kawasan Asia Tenggara merupakan pemasok bahan baku sekaligus pasar bagi industri Jepang. Di sisi lain, Jepang merupakan anggota regional dengan saham terbesar ADB, begitupun Amerika Serikat sebagai anggota non-regional. Partisipasi kedua negara tersebut dalam pembentukan ADB selain bertujuan untuk meningkatkan stabilitas perekonomian di kawasan tersebut, juga untuk membendung pengaruh komunis yang saat itu kuat di Myanmar dan Indonesia.

Dalam perkembangannya, terdapat perubahan pendekatan diplomasi Jepang terhadap negara-negara di kawasan Asia Tenggara, jika pada era 1950-an, pendekatan yang dilakukan oleh Jepang bersifat menyebar, pada masing-masing negara. Pasca pembentukan ASEAN dan sempat berkembangnya penolakan terhadap Jepang di beberapa negara sebagai konsekuensi agresifnya pendekatan Jepang, maka pola pendekatan diubah menjadi berfokus pada regional.

Bukan suatu kebetulan jika pada akhirnya, ADB “mengadopsi” pendekatan Jepang di wilayah ini. Hambatan-hambatan pembangunan di kawasan tersebut menjadi *concern* ADB karena Jepang menanamkan investasi besar di Asia Tenggara. Salah satu hambatan yang diperhatikan oleh ADB adalah kendala infrastruktur yang disebabkan oleh kondisi geografis wilayah tersebut. Hal ini dinilai membutuhkan perencanaan lanskap terpadu karena banyak daerah lebih dekat ke negara lain, daripada pusat-pusat nasional sendiri.

III.1.2 Sejarah Singkat ADB

Asian Development Bank (ADB) atau Bank Pembangunan Asia merupakan sebuah institusi keuangan dan pembangunan internasional yang berdiri 19 Desember 1966. Pada awal berdiri, ADB memiliki 31 anggota, termasuk salah satunya adalah Indonesia. Sebelumnya, resolusi mengenai perlunya sebuah lembaga yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan kerjasama ekonomi di wilayah Asia, diantara negara-negara Asia yang didominasi wilayah pertanian telah tercetus dalam Pertemuan Tingkat Menteri pertama di Asia Kerjasama Ekonomi yang diselenggarakan oleh Komisi Ekonomi PBB untuk Asia dan Timur Jauh pada tahun 1963.

Keanggotaan ADB terbuka untuk anggota dan anggota asosiasi dari Komisi Ekonomi PBB untuk Asia dan Timur Jauh, negara regional lainnya dan nonregional negara maju yang menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa atau dari berbagai lembaga khusus lainnya. ADB memiliki modal dasar yang harus dibagi menjadi 100.000 saham dengan nilai nominal masing-masing 10.000 USD. Modal dasar yang asli akan dibagi menjadi dua jenis saham, *paid-in shares* dan *callable shares*.

Setiap anggota memiliki saham di ADB dengan komposisi seimbang antara *paid in shares* dan *callable shares*. Sementara, besaran saham anggota akan ditentukan dalam perjanjian yang ditentukan oleh Dewan Gubernur. Saham dipastikan tidak berpengaruh terhadap presentase saham anggota regional menjadi di bawah 60%. Jepang dan Amerika Serikat merupakan dua negara yang memiliki modal terbesar di ADB, masing-masing 15,57% dari modal ADB. Besarnya modal yang dimiliki anggota, berimplikasi pada kekuatan votingnya di Dewan Gubernur. Berikut adalah tabel 5 negara yang memiliki modal terbesar di ADB.

Tabel III.1 Negara Anggota ADB Dengan Modal dan Kekuatan Voting Terbesar

Anggota	Tahun	Modal Yang Disetorkan		Kekuatan Voting		
		Jumlah Saham	Total Presentase	Jumlah Pemilihan	Total Presentase	Presentase Regional/Non Regional
Jepang	1966	552,210	15.571	565,442	12.756	19.612
Amerika Serikat	1966	552,210	15.571	565,442	12.756	36.487
RRC	1986	228,000	6.429	241,232	5.442	8.367
India	1966	224,010	6.317	237,242	5.352	8.229
Australia	1966	204,740	5.773	217,972	4.917	7.56
Indonesia	1966	192,700	5.434	205,932	4.646	7.143

Sumber: ADB,2010³

³ <http://www.adb.org/documents/translations/indonesian/financial-profile-2010-id.pdf> diakses Juni 2010

ADB dibentuk di tengah proses rehabilitasi dan rekonstruksi pascaperang awal 1960-an. Visi ADB adalah menjadi sebuah lembaga keuangan memiliki karakter Asia dan mendorong pertumbuhan ekonomi dan kerjasama di wilayah ini. Seperti tercantum dalam *Charter* pembentukan ADB Pasal 1 ayat 1 yang menyebutkan

“The purpose of the Bank shall be to foster economic growth and co-operation in the region of Asia and the Far East (hereinafter referred to as the "region") and to contribute to the acceleration of the process of economic development of the developing member countries in the region, collectively and individually. Wherever used in this Agreement, the terms "region of Asia and the Far East" and "region" shall comprise the territories of Asia and the Far East included in the Terms of Reference of the United Nations Economic Commission for Asia and the Far East”.

Kendati demikian, visi tersebut mengalami pergeseran pada akhir dekade 1990-an. Walaupun secara prinsip tidak menggeser fungsi ADB untuk, antara lain mempromosikan investasi di wilayah modal publik dan swasta untuk kepentingan pembangunan, memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk pembiayaan pembangunan anggota yang merupakan negara berkembang, memenuhi permintaan dari anggota di kawasan untuk membantu mereka dalam koordinasi kebijakan pembangunan dan rencana untuk mencapai pemanfaatan yang lebih baik dari sumber daya mereka dan menyediakan bantuan teknis untuk pembiayaan, persiapan dan pelaksanaan proyek dan program pembangunan.

Hingga akhir dekade 1960, ADB memfokuskan untuk memberikan bantuan pada produksi pangan dan pembangunan pedesaan. ADB menyetujui kredit pertama 5 juta USD kepada Industrial Finance Corporation dari Thailand untuk pemberian pinjaman perusahaan industri pada tanggal 23 Januari 1968, Tiga tahun sejak pertama dibentuk, ADB memberikan bantuan teknis pertama, dan menerbitkan obligasi di Jerman pada 1969.⁴

Pada dekade 1970-an, sektor pinjaman ADB diperluas. Secara bertahap sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan industri menjadi *concern* ADB. Perkembangan perekonomian negara-negara Asia selama periode tersebut, mendorong permintaan perbaikan infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Dalam bidang infrastruktur, ADB memfokuskan pada peningkatan

⁴ Asian Development Bank, *Four Decades Serving Asia and the Pacific* <http://www.adb.org/About/serving-asia.asp> diakses 14 Maret 2011

ketersediaan jalan dan penyediaan listrik. Ketika terjadi *oil booming*, ADB menggeser fokus pinjamannya pada sektor energi, untuk mendukung proyek-proyek pengembangan sumber energi dalam negeri di negara-negara anggota. Di saat hampir bersamaan, Asian Development Fund dibentuk pada 1974 untuk memberikan pinjaman lunak kepada anggota-anggota ADB termiskin.

Pada tahun 1980 ADB melakukan investasi modal pertama langsung. Saat itu ADB mulai menggunakan *track record* untuk memobilisasi sumber daya tambahan untuk pengembangan dari sektor swasta. Langkah ini diambil karena ADB menyadari bahwa sektor swasta merupakan sekutu penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara. Di sisi lain, sebagai akibat dari krisis minyak kedua, ADB melanjutkan dukungannya pada tahun 1980 untuk pembangunan infrastruktur, terutama proyek-proyek energi. Sektor lainnya yang juga didukung adalah infrastruktur sosial, gender, keuangan mikro, lingkungan, pendidikan, perencanaan kota, dan masalah kesehatan. Pada dekade tersebut ADB menyetujui kebijakan yang mendukung kolaborasi dengan lembaga swadaya masyarakat untuk mengatasi kebutuhan dasar kelompok yang kurang beruntung di negara-negara berkembang anggotanya.⁵

Awal dekade 1990-an ADB mulai mempromosikan kerjasama regional, selama dekade tersebut keanggotaan ADB terus berkembang, terutama dengan adanya penambahan beberapa negara Asia Tengah pecahan Republik Uni Soviet pasca Perang Dingin. Dalam masa transisi dari sistem ekonomi terpusat, menjadi sistem ekonomi pasar, beberapa negara tersebut bergabung dengan ADB dalam Central Asia Regional Economic Cooperation Program yang dibentuk oleh ADB dan beberapa lembaga multilateral lainnya.

Pada krisis keuangan Asia 1997, ADB menggeser fokus pinjaman untuk proyek atau program yang diperuntukkan untuk memperkuat sektor keuangan dan menciptakan jaring pengaman sosial bagi rakyat miskin. Fasilitas yang dibentuk ADB saat itu adalah *Asian Currency Crisis Support Facility*. Pada dekade ini pula, visi ADB mengalami pergeseran. Pada 1999, ADB mengadopsi pengurangan kemiskinan sebagai tujuan utamanya.⁶

⁵ *Ibid.*

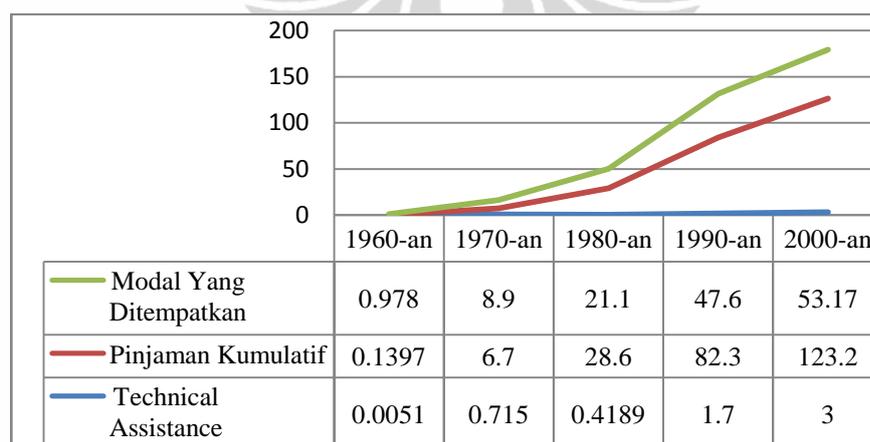
⁶ Asian Development Bank, *Fighting Poverty in Asia and The Pacific*.

<http://www.adb.org/Documents/Brochures/ADB-Profile/ADB-profile.pdf> diakses 14 Maret 2011

Tahun 2000, merupakan tonggak ADB dalam merumuskan Kerangka Kerja Strategis Jangka Panjang untuk memandu operasi dari tahun 2001-2015. Masih dibayangi proses pemulihan pasca krisis ekonomi di Asia, ADB di dekade ini melihat prospek di awal tahun 2000 bergantung pada keberlanjutan pertumbuhan permintaan domestik, tidak hanya melalui pertumbuhan konsumsi, melainkan juga permintaan investasi global yang akan menguntungkan kondisi ekonomi. Pada pertengahan dekade ini, ADB mengadopsi agenda reformasi yang meliputi beberapa inisiatif.

Pemulihan kondisi ekonomi pasca krisis membutuhkan komitmen yang berkelanjutan dan percepatan implementasi reformasi struktural untuk mengatasi dampak krisis di negara-negara berkembang di Asia. Di sebagian besar negara tersebut, salah satu inisiatif reformasi adalah kemajuan dalam penegakan hukum dan peraturan modern. Secara umum, reformasi administrasi diperlukan untuk memperbaiki birokrasi dan prosedur administratif yang rawan korupsi. Kemajuan dalam melaksanakan reformasi tata pemerintahan akan menjamin efisiensi dalam alokasi sumber daya dan membantu merangsang pengeluaran investasi.⁷

Grafik III.1 Perbandingan Total Pinjaman Kumulatif dan Technical Assistance Kumulatif Terhadap Modal ADB (dalam triliun USD)



Sumber Data: www.adb.org (telah diolah kembali)

⁷ Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2000*
<http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2000/default.asp> diakses 15 Maret 2011

ADB berwenang untuk membuat, berpartisipasi dalam pemberian pinjaman atau jaminan kepada para negara berkembang anggota ADB atau pemerintahan mereka, selain itu, ADB pun dapat memberikan pinjaman dan jaminan kepada setiap lembaga, subdivisi dan kepada publik atau perusahaan swasta yang beroperasi dalam negara, serta badan internasional atau daerah yang bersangkutan dengan pembangunan ekonomi di wilayah tertentu. Pinjaman diberikan hanya untuk proyek maupun program pembangunan yang memiliki prioritas tinggi.

III.2 Produk Keuangan dan Program ADB

III.2.1 Produk-Produk Keuangan

Secara garis besar, ADB memiliki beberapa jenis produk keuangan, yakni Pinjaman, Hibah dan Produk Keuangan Lainnya. Pinjaman terdiri atas dua skema pembiayaan, yakni bersumber dari dana OCR (*Ordinary Capital Resources*) dan ADF (*Asian Development Fund*). Secara umum, hibah terdiri atas dua skema pembiayaan, yakni bersumber dari ADF, merupakan yang terbesar dan sumber pendanaan hibah lainnya. Sementara itu, produk keuangan lainnya yang ditawarkan ADB, antara lain: Bantuan Teknis, Garansi, Pendanaan Bersama, dan sebagainya.

ADB membiayai proyek-proyek pinjaman dan hibah untuk negara-negara berkembang yang masuk dalam keanggotaannya. Selain dalam bentuk pinjaman maupun hibah proyek, ADB memiliki beberapa jenis produk keuangan, yang dibiayai dari sumber dana OCR dan dana khusus atau *trust funds*, yang terbesar adalah ADF. Pada Januari 1999, ADB telah mengadopsi kebijakan dan sistem klasifikasi negara berdasarkan kriteria produk nasional bruto per kapita dan kapasitas pembayaran utang untuk menentukan kelayakan suatu negara untuk mendapatkan sumber pendanaan OCR dan ADF.

Sebagai aturan umum, negara-negara berkembang dengan perekonomian yang lebih rendah meminjam dengan skema Asian Development Fund (ADF), sedangkan negara-negara dengan perekonomian yang lebih kuat meminjam dengan skema OCR. Pinjaman berbasis OCR merupakan pinjaman yang ditawarkan dengan ketentuan mendekati kebijakan pasar pada umumnya dan

ditujukan kepada negara-negara berpendapatan menengah. Sementara pinjaman berbasis ADF menawarkan pinjaman dengan tingkat bunga yang rendah dan hibah yang membantu mengurangi kemiskinan di negara-negara peminjam termiskin yang merupakan anggota ADB.

- **Pinjaman**

Pinjaman yang dibiayai OCR terdiri atas pinjaman berbasis LIBOR (LBL), pinjaman dengan mata uang lokal (LCL), produk-produk pinjaman dengan mata uang tunggal (PSCL) dan instrumen pilot pembiayaan yang terdiri atas: fasilitas pembiayaan *multitranche*, fasilitas pembiayaan sektor publik *non-sovereign*, pembiayaan sindikasi dan *risk sharing* dan fasilitas pembiayaan kembali. Produk yang disebutkan terakhir, telah dihentikan pada 2005.

Hingga pertengahan 2001, ADB memiliki tiga struktur pinjaman untuk skema OCR, yakni: struktur *Pool-Based Multicurrency Loan* (PMCL), struktur *Pool-Based Single-Currency Loan* (PSCL) dalam mata uang Dolar Amerika, dan struktur *Market-Based Loan* (MBL). Saat ini struktur pinjaman yang tersedia adalah berbasis LIBOR (LBL).

Struktur ini memungkinkan peminjam memiliki fleksibilitas dalam hal (1) pilihan basis mata uang dan tingkat bunga; (2) pilihan menghubungkan jadwal pembayaran kembali dengan pinjaman yang dicairkan; (3) kemampuan untuk mengubah syarat asli pinjaman setiap saat selama periode peminjaman dan (4) memiliki opsi untuk menentukan batas atas bunga atau membekukan perdagangan pada pinjaman dengan suku bunga mengambang selama periode peminjaman dan pada saat yang sama juga memberikan risiko intermediasi yang rendah untuk ADB.⁸

Mayoritas pinjaman ADB dalam skema OCR diperuntukkan bagi sektor publik, yakni kepada negara anggota atau dengan jaminan dari negara-negara bersangkutan, hingga instansi pemerintah atau entitas publik lainnya sebesar 98,0%. ADB menyediakan pembiayaan kepada peminjam untuk menutup pengeluaran biaya terkait nilai tukar uang dalam proyek dan menyediakan pembiayaan dengan mata uang lokal, dalam beberapa kasus tertentu.

⁸ *Op.cit*; ADB.Hal.35

ADB mensyaratkan peminjam untuk menyerap risiko pertukaran yang disebabkan fluktuasi nilai mata uang dari pinjaman yang telah dicairkan. Selain itu, ADB mensyaratkan bahwa hasil utang, ekuitas investasi dan jaminan pinjaman yang akan digunakan oleh peminjam hanya digunakan untuk pengadaan barang dan jasa yang dihasilkan di dalam dan dipasok dari negara-negara anggota ADB, kecuali dalam keadaan khusus.⁹

Program pinjaman ADB dirancang untuk melengkapi proyek-proyek pinjaman tertentu, untuk mengembangkan sektor (atau subsektor) secara keseluruhan dan meningkatkan kinerja suatu sektor melalui kebijakan yang tepat dan reformasi kelembagaan dalam jangka menengah, hingga jangka panjang. Batas pinjaman program, sebagai presentase dari total pinjaman 3 tahun, rata-rata 20%. ADB mengadopsi pendekatan program-*cluster* sebagai perpanjangan program pinjaman modalitas untuk meningkatkan fleksibilitas dan memperpanjang jangka waktu pelaksanaan sampai 7 tahun.

Di sisi lain, ADB memiliki program fasilitas pinjaman khusus (SPL) yang diberikan dalam kondisi tertentu. Bantuan yang diberikan merupakan bagian dari paket penyelamatan internasional, yakni menyediakan dukungan besar dibawah asistensi ADB untuk negara-negara yang terkena dampak krisis. ADB mengenakan biaya dengan *rate* yang lebih tinggi untuk program SPL dalam rangka mengurangi risiko dampak program terhadap keuangan ADB dan kapasitas risiko-dukung (*risk-bearing capacity*). Perhitungan program-program SPL dibebaskan dari batas atas pinjaman program regular.

Pinjaman ADB diarahkan pada pengembangan beberapa sektor berikut: energi, pertanian dan sumber daya alam, keuangan, industri dan mineral *non-fuel*, infrastruktur sosial dan transportasi dan komunikasi. Proyek-proyek yang dibiayai dari pinjaman ini dirancang untuk membantu anggota penerima pinjaman dalam mengembangkan pondasi perekonomian sehingga memungkinkan mereka mencapai dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Sementara itu, pinjaman dengan skema pembiayaan ADF menawarkan pembiayaan lunak yang diperuntukkan bagi negara-negara berkembang anggota

⁹ Asian Development Bank, *ADB Financial Profile 2004*, May 2004 Hal.31
http://www.adb.org/Documents/Others/Financial_Profile/FinancialProfile2004.pdf diakses 21 Maret 2011

ADB yang memiliki *Gross National Income* (GNI) per kapita rendah dan kapasitas pembayaran utang yang terbatas. Sumber dana ADF berasal dari negara-negara donor, kontribusi negara-negara tersebut dimobilisasi di bawah *replenishments* berkala dari anggota ADB dan *reflows* dari pelunasan pinjaman dengan skema pembiayaan ADF. Kontribusi awal untuk ADF sebagai jaminan tahun 1973 ditetapkan sebagai ADF I dan hingga saat ini telah mencapai ADF X yang berlaku 2009-2012. Para kontributor terbesar berturut-turut Jepang, Amerika Serikat, Jerman, Australia, Kanada, Perancis dan Inggris.

- **Hibah**

ADB diberi wewenang berdasarkan kesepakatan antara negara-negara anggota untuk mengumpulkan dan mengelola dana khusus yang disalurkan dalam bentuk hibah. Sumber dana hibah, secara umum terbagi atas beberapa sumber antara lain: Dana Khusus dan Dana yang Dipercayakan (*trust funds*). Sesuai dengan kesepakatan para anggota, sumber daya untuk dana khusus ADB harus selalu ada dan pembiayaan dilakukan secara terpisah dari OCR, penyajian dalam laporan keuangan ADB pun disajikan secara terpisah.

Dana khusus terdiri atas, antara lain: Asian Development Fund (ADF), Dana Khusus Bantuan Teknis (TASF), Dana Khusus Jepang (JSF), Dana Khusus Institut ADB (ADBISF), Dana Tsunami Asia (ATF) dan Dana Perubahan Iklim (CCF). Sementara *trust funds* yang dikelola dan disediakan ADB, antara lain: Program Beasiswa Jepang (JSP), Dana Jepang Untuk Pengurangan Kemiskinan (JFPR), Dana Karbon Asia Pasifik (APCF).

ADF, seperti telah disinggung sebelumnya merupakan dana khusus ADB dengan jumlah terbesar dan telah dikelola sejak 1973. ADF merupakan sumber bantuan multilateral lunak yang didedikasikan khusus untuk memenuhi kebutuhan negara-negara berkembang anggota ADB. Di sisi lain, ADB mengadopsi sebuah sistem untuk mengalokasikan dukungan ADF terhadap beberapa kebutuhan mendesak dan mengarahkan ke mana dana mereka yang akan digunakan paling efektif.

Terdapat dua kriteria negara yang dapat mengakses sumber dana ADF, yakni berdasarkan *Gross National Income* (GNI) per kapita yang didasarkan pada

estimasi GNI per kapita Bank Dunia dan kelayakan *cut-off* operasional dari International Development Association (IDA), serta kapasitas pembayaran utang negara peminjam. ADB mengalokasikan dana ADF berbasis pada kinerja yang dinilai berdasarkan: koherensi kebijakan makroekonomi dan struktural, kualitas pengelolaan tata pemerintah dan sektor publik, sejauh mana kebijakan-kebijakan dan institusi mempromosikan keadilan dan inklusi serta portofolio kinerja proyek dan program yang sedang berlangsung. Selain kinerja, faktor-faktor lainnya yang dipertimbangkan, antara lain: kebutuhan negara, daya serap dan kebutuhan khusus lainnya.

Proporsi hibah ADB yang bersumber dari sumber ADF ditentukan berdasarkan klasifikasi tekanan-utang negara (*country distress debt*) yang juga digunakan oleh IDA dengan kriteria sebagai berikut: tidak ada hibah untuk risiko rendah tekanan-utang, 50% untuk risiko moderat tekanan-utang dan 100% untuk risiko tinggi tekanan-utang. Risiko tekanan-utang ditentukan oleh hasil analisis keberlanjutan utang di masa depan, atau dengan perbandingan terbaru indikator utang eksternal negara tersebut dan kebijakan ambang batas kinerja yang bergantung pada beban utang.

Tabel III.2 Alokasi Dukungan ADF Per Sektor

Share of ADF Support by Sector*	
Infrastructure	66%
Energy	11%
Transport	24%
Water	11%
General Infrastructure	20%
Finance	3%
Education	6%
Agriculture	3%
Health	5%
Others (includes public sector management, and industry and trade)	17%
*2007-2009 average	
Note: Infrastructure, finance, and education are among ADB's core operational areas.	

Sumber: About The Asian Development Fund¹⁰

¹⁰ Asian Development Bank, *About The Asian Development Fund*. Asian Development Bank, 2009 <http://www.adb.org/ADF/about.asp> diakses Januari 2011

Berdasarkan sektor, pembiayaan ADF antara lain digunakan untuk: infrastruktur, dukungan kebijakan dan reformasi kebijakan, kapasitas produksi, pengembangan SDM, investasi lingkungan yang berkelanjutan, tata kelola pemerintahan yang baik, peningkatan kapasitas pengelolaan pembangunan dan kerjasama regional.

- **Produk Keuangan Lainnya**

Selain dalam bentuk pinjaman dan hibah, ADB memiliki produk keuangan lainnya, antara lain: Garansi, Bantuan Teknis, Pendanaan Bersama (*Cofinancing*), Investasi Modal (*Equity Investments*), produk-produk manajemen utang dan program-program keuangan dan perdagangan (*Trade Finance Programs*).

Garansi diberikan ADB untuk proyek-proyek yang memenuhi syarat dan memungkinkan para mitra pembiaya untuk mentransfer risiko tertentu yang tidak dapat diserap atau dikelola sendiri. Hal ini bertujuan untuk mengkatalisasi arus modal dari dan ke dalam negara-negara berkembang anggota ADB. Garansi diberikan ketika ADB berpartisipasi langsung atau tidak langsung dalam suatu proyek atau sektor terkait melalui pinjaman, investasi modal atau bantuan teknis.

ADB menyediakan garansi yang relatif komprehensif, meliputi garansi terhadap risiko politik dan risiko keuangan dalam bentuk garansi kredit. Keduanya dirancang untuk mengurangi tekanan risiko mitra pembiaya. Garansi ADB diperuntukkan bagi proyek-proyek infrastruktur, lembaga keuangan, investor pasar modal, keuangan dan perdagangan serta mencakup berbagai instrument utang.

Bantuan teknis (TA) diakui ADB sebagai elemen penting dari strategi pembangunannya. Melalui pemberian bantuan teknis ini, ADB membantu negara berkembang anggotanya untuk mengidentifikasi, merumuskan dan melaksanakan proyek, meningkatkan kemampuan kelembagaan pemerintah dan badan pelaksana, merumuskan strategi pembangunan, mempromosikan alih teknologi dan memupuk kerjasama regional. Hingga tahun 2009, 36% dari total 313 bantuan teknis yang diberikan ADB terkait dengan program pengembangan kapasitas (*capacity development*) dan sekitar 12% diantaranya bidang penelitian dan pengembangan.

Pendanaan bersama didefinisikan sebagai pembiayaan yang dimobilisasi dari sumber lain selain peminjam atau sponsor proyek untuk meningkatkan jumlah bantuan. Terdapat tiga sumber dana, pertama didapatkan dari lembaga keuangan komersial. Kedua, lembaga pemberi dana resmi (*official funding agencies*) antara lain seperti: Australian Agency for International Development (AusAID), Japan Bank for International Cooperation (JBIC) dan United States Agency for International Development (USAID) dan ketiga, dari lembaga kredit ekspor (Export Credit Agencies/ECA).

Produk keuangan lainnya yang ditawarkan ADB adalah dalam bentuk investasi modal yang dimungkinkan karena berdasarkan piagam ADB, sumber dana OCR dapat digunakan untuk investasi dalam jumlah sampai 10% dari jumlah utuh modal. Selain investasi modal, ADB juga menawarkan produk-produk manajemen utang yang bertujuan untuk memperbaiki manajemen utang negara peminjam/badan sehingga berpotensi mengurangi ketidakstabilan ekonomi, mengurangi biaya pinjaman, meningkatkan akses ke pasar modal dan membebaskan sumber daya keuangan yang sebelumnya terbatas untuk pembangunan ekonomi. Produk manajemen utang yang saat ini tersedia meliputi, pertukaran tingkat suku bunga, pertukaran nilai tukar mata uang asing dan pertukaran nilai mata uang lokal. Sementara itu, program-program keuangan dan perdagangan (TFP) dilakukan melalui pemberian jaminan dan pinjaman kepada bank-bank mitra dalam mendukung perdagangan internasional.

III.2.2 Program Pinjaman Berbasis Kebijakan

Ruang lingkup program pinjaman ADB telah diperluas dari sebelumnya memberikan dukungan untuk negara-negara yang memiliki masalah dengan neraca pembayaran, menjadi pinjaman berbasis kebijakan. Negara-negara berkembang anggota ADB semakin mencari dukungan untuk kebijakan-kebijakan yang berdampak lebih luas dan reformasi kelembagaan di beberapa sektor tertentu.

Program berbasis kebijakan dalam bentuk program pinjaman *single-tranche* ADB ditetapkan dalam kerangka jangka menengah berdasarkan beberapa alasan, yakni: pinjaman diberikan berbasis hasil, pinjaman diberikan bersifat

fleksibel dan realistis, pinjaman dapat diprediksi dan sejalan dengan prinsip-prinsip efektivitas bantuan dalam Deklarasi Paris dan pinjaman berorientasi reformasi yang memungkinkan adanya pengaruh reformasi sebelum masuknya transfer sumber daya. Program pinjaman ini memungkinkan ADB untuk menjawab kebutuhan dukungan reformasi beberapa negara berkembang anggota ADB, seperti Indonesia, Filipina dan Vietnam.

Tabel III.3 Kerangka Evolusi Kebijakan Pinjaman Program ADB

Fitur	Tahun Review			
	1978	1983	1987	1996
Tujuan	Untuk membiayai Impor faktor-faktor produksi penting dan meringankan tekanan terhadap kapasitas yang disebabkan perbedaan nilai tukar.	Lingkup pembiayaan diperluas, termasuk modernisasi dan rasionalisasi kapasitas produksi.	- Pembangunan jangka menengah sektor yang lebih luas - Memperkuat kerangka kebijakan sektoral	Pendekatan terpadu untuk pembangunan sektoral.
Fokus	Industri dan sektor kegiatan yang menambah produktivitas sektor pertanian.	Tidak ada perubahan substantif dari fokus tahun 1978	Memperluas fokus dari pertanian ke sektor lainnya termasuk manufaktur, listrik, transportasi, infrastruktur sosial, dan keuangan.	Pengenalan modifikasi instrument pinjaman program yang dipadukan dengan komponen investasi dan kebijakan: Program Pembangunan Sektoral (SDP). Komponen investasi khususnya diaplikasikan pada sektor infrastruktur fisik dan sosial.

Desain Sektor Penelitian	Tidak ada. Namun demikian, sektor program untuk efisiensi produksi merupakan prasyarat.	Manajemen analisis sektor dan masalah pembangunan, termasuk yang terkait dengan pembangunan institusi melalui bantuan teknis (TA)	Analisis Sektoral, meliputi: - Kecukupan insentif produsen - Tingkat ketergantungan sektoral pada kekuatan pasar - Tingkat dan komposisi program investasi sektoral	Prasyarat sektor penelitian program ADB, meliputi: - masalah kebijakan - analisis sosial - masalah lingkungan - Peningkatan kapasitas - persyaratan, dan - survei kebutuhan dan kendala sektor swasta
Batas Jumlah Pinjaman Program	Keseluruhan: 5% dari total pinjaman Negara: 10% dari total pinjaman	Keseluruhan: 7,5% dari total pinjaman Negara: 20% dari total pinjaman	Batas atas keseluruhan: 15% dihitung dari rata-rata tiga tahun berjalan Batas atas negara, ditentukan oleh negara.	- Batas Sub atas program pinjaman ADF sebesar 22,5% - Jika konsep Program Pembangunan Sektoral (SDP) terbukti berjalan baik dan digunakan untuk mempromosikan (sambungan) kebijakan reformasi dalam skala yang lebih luas, kelonggaran dari batas atas yang dimiliki saat ini dapat dipertimbangkan dalam review kebijakan pinjaman program selanjutnya.

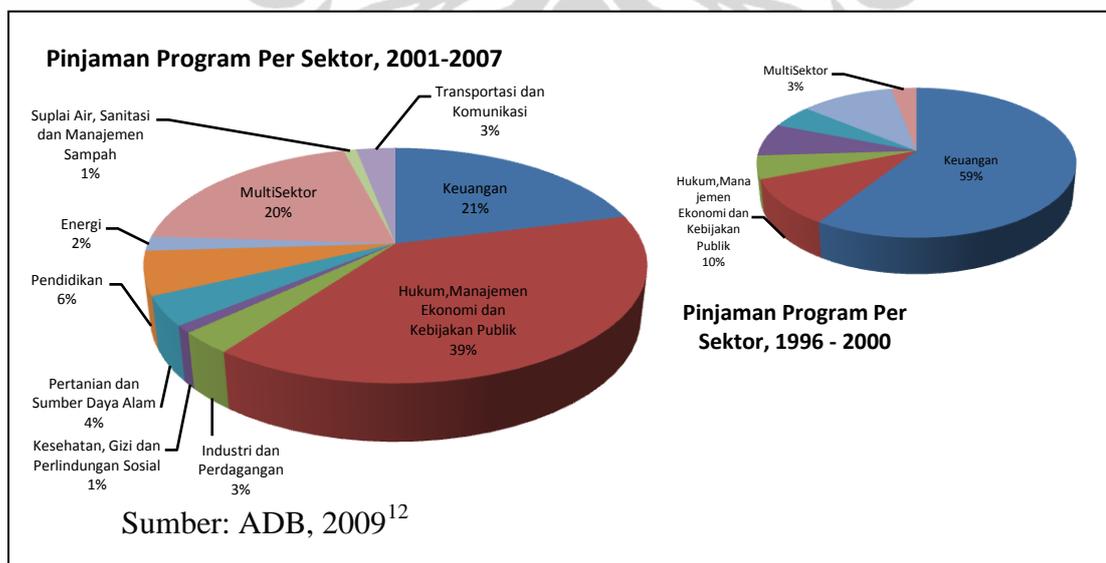
Sumber: Review of ADB's Program Lending Policies, November 1999. Hal: 37¹¹

¹¹ http://www.adb.org/Documents/Policies/Program_Lending/1999/program_lending.pdf diakses 31 Maret 2011

Pendekatan pemberian pinjaman berbasis kebijakan memiliki sisi positif, yakni: Pertama, memungkinkan adanya umpan-balik secara kontinyu dari setiap *stakeholder* yang mencerminkan bahwa reformasi kebijakan merupakan bagian dari sebuah proses jangka panjang. Kedua, memungkinkan manajemen dan dewan ADB untuk memberikan panduan efektif pada desain subprogram masa depan yang hampir tidak mungkin dilakukan dengan tindakan preskriptif kaku dalam program *multitranches*.

Pinjaman program umumnya digunakan dalam sektor pertanian dan keuangan, namun distribusi pinjaman program per sektor telah mengalami perubahan signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Sekitar 80% dari total pinjaman program yang disetujui selama 2001-2007 terkonsentrasi pada sektor; (1) hukum, manajemen ekonomi dan kebijakan publik; (2) keuangan dan (3) multi sektor. Oleh karena itu, pembagian pinjaman program telah meluas secara signifikan pada program berbasis reformasi ekonomi yang luas dan program reformasi yang dirancang untuk memperbaiki lingkungan pendukung.

Grafik III.2 Pinjaman Program Per Sektor 1996 – 2007



¹² ADB, *ADB Program Lending Policy: Clarification*, April 2009 hal: 25

http://www.adb.org/Documents/Policies/Program_Lending/in89-09.pdf diunduh 31 Maret 2011

Kebijakan program ADB secara inheren bersifat fleksibel sehingga memungkinkan untuk memberikan dukungan pada reformasi berbasis ekonomi yang luas di negara-negara berkembang. Kebijakan tersebut berfokus pada “perbaikan sektor” dengan definisi sektor yang lebih luas, meliputi subsektor, isu-isu lintas sektoral dan makroekonomi. Program pembangunan nasional negara-negara berkembang membutuhkan dukungan yang kontinyu dan dapat memfasilitasi reformasi yang bertujuan mempercepat dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi makro. Hal ini sejalan dengan transformasi ADB sebelumnya sebagai “*project financier*” menjadi “*broad-based development institution*”.

Kebijakan ini memungkinkan ADB bekerjasama dengan mitra pembangunan internasional lainnya, seperti partisipasi ADB dengan lembaga donor lainnya dalam memberikan kredit untuk mendukung program pengurangan kemiskinan di Vietnam dan pinjaman pengembangan kebijakan di Indonesia dan Filipina pada 2005-2007 yang dirancang bekerjasama dengan Bank Dunia dan Pemerintah Jepang. Dukungan makroekonomi yang luas dikombinasikan dengan dukungan pada sektor reformasi, dimana ADB dapat terlibat pada kedua *front*, hal ini sesuai dengan fokus ADB dengan tujuan memajukan kemitraan yang tercantum dalam Kerangka Strategi Jangka Panjang ADB 2008-2020.

Survei Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) yang melakukan pemantauan pelaksanaan Deklarasi Paris mengungkapkan bahwa penggunaan pinjaman berbasis program dalam total volume operasi ADB telah meningkat dari 23% pada tahun 2005 menjadi 59% pada 2007¹³. Pendekatan berbasis program, menghasilkan dua bentuk pinjaman; pinjaman proyek dan pinjaman program. Salah satu contoh pinjaman program, yakni seri pinjaman DPSP Indonesia. ADB, bersama dengan pemerintah Jepang dan Bank Dunia mendukung seri Program Dukungan Kebijakan Pembangunan (DPSP) Indonesia yang tertanam dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009 pemerintah.

¹³ *Ibid.* 14

III.3 Strategi ADB untuk Program-Program Pemerintah 2004-2009

III.3.1 Situasi Politik - Ekonomi Indonesia 2004-2009 dan Antisipasi ADB

Dalam merancang Strategi Program untuk Indonesia, ADB menyetujui analisis dan *concern* lembaga tersebut terhadap kondisi politik dan ekonomi makro Indonesia. Sebagaimana diketahui, stabilitas politik memberikan pengaruh terhadap stabilitas perekonomian suatu negara, salah satunya tercermin melalui iklim investasi. Di sisi lain, perubahan di bidang politik juga memberikan pengaruh pada strategi program yang dirancang oleh ADB untuk Indonesia. Perubahan pemerintahan seringkali diikuti perubahan fokus program pembangunan yang sudah selanjutnya diantisipasi oleh ADB.

Situasi keamanan di awal tahun 2004 masih rawan, beberapa aksi terorisme, Gerakan Aceh Merdeka di Aceh, turut memperkeruh situasi keamanan Indonesia saat itu. Pemilu 2004 dibarengi dengan aktivitas politik yang berpotensi menimbulkan kekacauan, semakin menempatkan Indonesia dalam ketidakpastian menuju proses pengambilan keputusan tertinggi dalam tata pemerintahan tersebut.

Sementara itu, ADB mengindikasikan adanya perhatian pada sisi pengeluaran pemerintah secara keseluruhan, kendati pengeluaran untuk daerah tinggi, namun hal tersebut tidak berdampak pada pembangunan di daerah. Di sisi lain, ADB menyorot kurangnya peraturan pembagian pendapatan pemerintah dari sektor migas dan instrumen fiskal di pemerintah pusat untuk mengurangi kesenjangan antar daerah.

Rendahnya tingkat investasi pada awal tahun 2004 merupakan hambatan utama dalam pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan di Indonesia. Pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan dari 3,7% pada 2002, menjadi 3,4% pada 2003.¹⁴ Bappenas mengidentifikasi beberapa hambatan pertumbuhan ekonomi, antara lain: masalah keamanan, reformasi hukum dan peradilan yang tidak berjalan dengan baik, terbatasnya lapangan pekerjaan dan tidak cukupnya pendapatan dari sektor pajak.

Awal tahun 2004 merupakan pijakan awal Indonesia dalam kesenjangan antara keuangan dan kredibilitas pascaberakhirnya *Extended Fund Facility* dari

¹⁴ Asian Development Bank, *ADB-Indonesia Country Strategy and Program Update 2004-2006*, September 2003. Hal.1

IMF. Dalam rangka mengatasi hal tersebut, terdapat beberapa langkah yang diambil pemerintah, antara lain: meningkatkan pendapatan pajak, meningkatkan laba perusahaan-perusahaan milik negara, menerbitkan surat utang, dan mengusahakan pinjaman program dari World Bank dan ADB.

Sementara itu, pasca Pemilu 2004, ADB menilai Indonesia masih dalam posisi rentan. Pemerintahan yang baru terpilih menghadapi beragam tantangan. Pemerintah yang saat itu baru dijabat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan wakil presiden, Jusuf Kalla menempatkan pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama, namun sarana untuk mencapai tujuan tersebut salah satu yang terpenting adalah melalui investasi dalam bidang infrastruktur, yang didukung peningkatan substansial dalam iklim investasi, dinilai masih lemah.

Kesenjangan perekonomian antar daerah yang masih tampak, membutuhkan kebijakan yang konsisten melalui rasionalisasi kebijakan desentralisasi. Namun, di sebagian daerah, tata pemerintahan yang buruk dan kapasitas individu yang lemah menjadi hambatan dalam menjalankan kebijakan desentralisasi, ditambah adanya persepsi bahwa korupsi semakin merajalela. Di satu sisi, ADB menilai transisi politik yang “*smooth*”, pemilu yang relatif aman, turut membantu dalam memulihkan kepercayaan dalam perekonomian dan memantapkan pencapaian yang telah diraih Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Produk Domestik Bruto pada 2004 meningkat 5,1%, investasi meningkat 11,3% *y-o-y* untuk kuartal I/2004¹⁵, dan beberapa indikator ekonomi makro menunjukkan perbaikan dari tahun-tahun sebelumnya.

Kendati demikian, ADB mengakui bahwa Program Strategis Negara (*Country Program Strategy /CSP*) tahun 2002 yang telah dirancang oleh ADB untuk Indonesia mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya. ADB menilai keengganan pemerintahan sebelumnya untuk meminjam kepada ADB turut memberi andil, selain lambatnya ADB untuk merespon perubahan dan perkembangan politik yang ada, dalam rendahnya persetujuan kredit untuk Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.

¹⁵ Asian Development Bank, *ADB-Indonesia Country Strategy and Program Update 2005*, Maret 2005. Hal: 1

*“The 2002 CSP addressed the main medium-term needs of the economy, stressing (i) improvements in governance, (ii) meeting local needs through decentralization, (iii) human development, (iv) environmental management and sustainable use of resources, and (v) raising long-term growth prospects and economic potential. Implementation of the CSP has been difficult. A reluctance to borrow by previous governments, serious processing challenges, slowness of ADB to adjust its approach, and the evolving political situation resulted in low loan approvals over the past few years”.*¹⁶

ADB mencatat pemerintah periode 2004-2009 melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah berusaha untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, menciptakan lapangan kerja dan mempercepat pencapaian *Millenium Development Goals*. Namun, iklim investasi Indonesia saat itu dinilai menjadi penghambat investor domestik dan asing, sehingga negara ini kehilangan daya saing. Usaha pemerintah untuk mengatasi kendala tersebut, antara lain melalui pembentukan agenda reformasi yang kuat untuk infrastruktur, iklim investasi dan sektor keuangan, salah satunya dengan memperkenalkan sistem manajemen anggaran baru.

Dalam perkembangannya, ADB melalui penyusunan CSP 2006-2009, telah mengidentifikasi beberapa kendala pembangunan, antara lain: tidak adanya lingkungan hukum dan peradilan yang konsisten dan stabil, maraknya pajak daerah yang tumpang tindih dengan peraturan pajak pemerintah pusat merupakan dua faktor utama penghambat investasi di Indonesia. Prinsip desentralisasi pemerintahan, meninggalkan ketidakpastian dalam hubungan antar tingkatan pemerintahan, rendahnya kapasitas lokal, rendahnya pengeluaran pembangunan, disertai lemahnya manajemen sektor publik semakin memperlebar kesenjangan perekonomian antar daerah.

Pinjaman ADB ke Indonesia mengalami penurunan signifikan selama periode 1998-2005, namun setelah tahun 2002, terdapat peningkatan kualitas portofolio proyek dan rasio rata-rata telah lebih tinggi. Namun, masalah yang tertinggal dan krusial adalah dalam implementasi dan *start-up* proyek. Berdasarkan rekomendasi dari hasil evaluasi pinjaman ADB pada negara, cakupan CSP disesuaikan dengan memberikan penekanan lebih besar pada sistem negara.

¹⁶ *Ibid*; Hal.6.

Dengan demikian, pada tahun 2005, operasi ADB berbalik, melalui dukungan kebijakan reformasi untuk memfasilitasi masa transisi dan fokus yang berkelanjutan dalam manajemen portofolio.

III.3.2. Strategi dan Pemutakhiran Program Negara (*Country Strategy Program Update / CSPU*)

Strategi dan Program Negara yang dirancang oleh ADB untuk Indonesia pada tahun 2002 bertujuan memenuhi kebutuhan utama jangka menengah di bidang perekonomian, menekankan pada: (1) Perkembangan dalam tata kelola pemerintahan, (2) Memenuhi kebutuhan lokal melalui desentralisasi, (3) Pengembangan Sumber Daya Manusia, (4) Manajemen Lingkungan dan Sumber Daya Alam Berkelanjutan, (5) Meningkatkan prospek pertumbuhan jangka panjang dan potensi ekonomi.

Namun demikian, beberapa area memerlukan fokus tambahan, pentingnya perbaikan tata kelola pemerintahan terus ditekankan dalam setiap forum dan pentingnya mengembalikan kepercayaan terhadap ekonomi Indonesia untuk mengundang investasi swasta khususnya dalam bentuk *Foreign Direct Investment* (FDI), hal tersebut membutuhkan perbaikan substansial di lingkungan pemerintahan dan upaya reformasi ekonomi yang terus-menerus, terutama di sektor keuangan. Di sisi lain, investasi pada sektor publik tetap dibutuhkan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi.

Strategi dan Pemutakhiran Program Negara 2004-2006 mencatat 3 isu utama dalam implementasi Strategi dan Program Negara yang disusun pada 2002; Pertama implementasi yang difokuskan pada kondisi geografis. Kedua, masalah-masalah yang mempengaruhi implementasi program, khususnya desentralisasi tanggung jawab untuk investasi publik di sektor yang termasuk penyediaan pelayanan dasar kepada publik yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Tahun 2005, merupakan tahun transisi operasional ADB di Indonesia. ADB telah memformulasikan kembali Strategi dan Program Negara mereka dan evaluasi dari Strategi dan Program sebelumnya telah disorot dalam Evaluasi dan Asistensi Program Negara. Berdasarkan hasil evaluasi dari strategi sebelumnya yang dinilai memiliki sedikit prioritas dan fokus, maka untuk analisis strategi

2005-2009, ADB menyandarkan pada kualitas yang lebih tinggi, termasuk penilaian atas tingkat kemiskinan, tata kelola pemerintahan dan sektor swasta.

Tantangan bagi ADB untuk menghadapi pemerintahan baru di Indonesia, yakni tetap relevan dan responsif dalam memenuhi kebutuhan pembangunan yang beragam dari Indonesia. Implementasi dan fokus pinjaman ADB harus diperkuat. Proyek-proyek ADB di Indonesia harus lebih terfokus pada hasil,. Asistensi ADB harus memiliki dampak pada tingkat nasional dan sektoral, namun juga mencapai tujuan lokal dan tujuan pelaksanaan proyek tersebut.

Di negara sebesar Indonesia, kebutuhan pembangunan semakin beragam, pinjaman ADB pun diproyeksikan untuk lebih selektif agar dapat beroperasi lebih efektif dan efisien. Jika pada Strategi dan Program sebelumnya, ADB mengakui perlunya fokus pada geografis dengan memperkenalkan sistem tiga-tier yang mendorong pengelompokan proyek se-daerah. Maka, strategi ADB dalam Strategi dan Program yang baru bertujuan mengatasi masalah selektivitas melalui analisis atas hasil, sektor, tematik dan geografis.

Mendukung strategi tersebut, program ADB tahun 2005 menyediakan dukungan strategis kepada Pemerintah pada beberapa area kritis dengan menyediakan: (1) dukungan berkelanjutan bagi pelaksanaan kebijakan desentralisasi pemerintah (melalui pinjaman sektor keuangan mengenai usulan program pembangunan daerah), (2) pembangunan sosial yang mendukung (melalui proyek-proyek penyediaan air dan sanitasi dan *aquaculture*), (3) mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang (melalui operasi infrastruktur dan partisipasi sektor swasta), dan (4) melanjutkan kerjasama regional (khususnya melalui investasi di sektor transportasi dan energi).

Memasuki tahun 2006-2009, ADB menyusun strategi yang relatif baru bagi Indonesia, setelah melalui masa peralihan di 2005 dan melakukan evaluasi atas operasi ADB di Indonesia, ADB mengidentifikasi hambatan pembangunan yang dihadapi oleh Indonesia, terdapat tujuh hambatan yang diidentifikasi, yakni¹⁷:

¹⁷ Asian Development Bank, *Country Strategy and Program Indonesia 2006-2009*. Oktober 2006. Hal. 8-10. <http://www.adb.org/Documents/CSPs/INO/2006/csp-ino-2006-2009.pdf> diunduh 31 Maret 2011.

- Iklim investasi yang merugikan. Kendati pasar Indonesia telah dibuka untuk investasi asing selama bertahun-tahun dan tarif perdagangan termasuk yang paling rendah, namun Indonesia bukan merupakan negara yang menarik sebagai tempat investasi. Bagaimanapun, yang menjadi perhatian dari investor baik asing maupun domestik adalah ada tidaknya stabilitas dan koherensi hukum, peraturan dan kerangka kerja fiskal, proliferasi peraturan daerah dan pajak, dominasi BUMN di beberapa sektor kunci, korupsi sistemik, lemahnya mekanisme resolusi sengketa, diperparah dengan infrastruktur fisik yang tidak memadai dan belum berkembangnya prasarana dan pelayanan pasar keuangan.

- Infrastruktur fisik yang miskin. Dibandingkan negara-negara lain di wilayah Asia Tenggara, Indonesia memiliki tingkat elektrifikasi dan teledensitas terendah. Akses air dan sanitasi rendah, jaringan jalan nasional dan provinsi semakin padat. Diperkirakan investasi baru sekitar 65 miliar USD diperlukan untuk meningkatkan laju pertumbuhan dari 5,5% menjadi 7,6% pada 2005-2009. Pemerintah sanggup memenuhi sekitar 39% atau sebesar 25 miliar USD dari kebutuhan investasi tersebut. Di sisi lain, Pemerintah berperan utama sebagai regulator dan fasilitator, merencanakan dan melakukan reformasi kelembagaan dan kebijakan, mengelola risiko peraturan lainnya yang mengecilkan hati investor swasta dan meningkatkan koordinasi antar departemen/kementerian.

- Sektor keuangan yang tertinggal. Sektor ini sangat terkonsentrasi pada tiga bank komersial terbesar milik negara yang mengendalikan lebih dari setengah aset sistem perbankan. Pemerintah memfokuskan pada kerangka hukum dan peraturan yang meliputi Bank dan Lembaga Keuangan NonBank, serta pengembangan pasar modal. Namun, Lembaga Keuangan NonBank relative kecil untuk ukuran Indonesia.

- Kapasitas desentralisasi yang tidak memadai. Kunci kelemahan desentralisasi terletak pada kapasitas manajerial, teknis dan administratif lokal. Cepat dan rumitnya desentralisasi meninggalkan kesenjangan dan inkonsistensi dalam kerangka kebijakan. Undang-Undang di bidang Keuangan yang baru tidak dapat menyelesaikan semua masalah yang berkaitan dengan tugas pengeluaran, banyak peraturan pendukung yang baru sebatas persiapan.

- Pengelolaan Sumber Daya Alam lemah. Pengelolaan yang tidak memadai dan eksploitasi berlebihan telah memicu penipisan Sumber daya Alam dan degradasi lingkungan. Eksploitasi Sumber Daya Alam berlebihan merupakan sumber utama pendapatan lokal, merujuk UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan tersebut terlihat pendek dan merupakan jalan pintas terhadap usaha pengelolaan jangka panjang dan berkelanjutan. Terlebih penegakan hukum yang tidak memadai, semakin memperburuk pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia.

- Rendahnya pengeluaran pembangunan. Pengeluaran pembangunan menurun sejak krisis keuangan saat fokus pemerintah ditekankan pada kebijakan fiskal untuk menjaga stabilitas makroekonomi. Belanja pembangunan oleh pemerintah daerah hampir tidak ada. Kebijakan ini telah berhasil mengurangi stok utang publik dan menciptakan defisit anggaran berkelanjutan. Di sisi lain, kebijakan ini menjadi salah satu kendala untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas.

- Manajemen sektor publik lemah. Terlalu banyaknya peraturan dengan kualitas rendah yang dikeluarkan untuk memelihara iklim korupsi, membebani warga, mendistorsi pasar dan meningkatkan biaya. Sebuah aturan yang akan mengatur persiapan hukum terlalu banyak terfokus pada administrative hukum dan tidak menjamin konsistensi substantif antara Undang-Undang yang diterbitkan. Kurangnya konsultasi efektif dengan stakeholder dari dalam dan luar pemerintah menyebabkan sulitnya penegakan hukum dan meningkatkan kepatuhan. Penganggaran untuk Kementerian dan Lembaga lebih besar dari pengeluaran wajib. Terdapat kebutuhan sumber daya manusia, termasuk perencanaan strategis, pengelolaan keuangan dan manajemen sumber daya manusia.

Strategi ADB 2006-2009 untuk Indonesia adalah untuk membantu pemerintah mencapai tingkat pertumbuhan *pro-poor* lebih tinggi dan berkesinambungan melalui peningkatan pembangunan sosial, tema strategi 2006-2009 yakni pada pengelolaan pemerintahan dan tindakan anti korupsi di semua operasi. Terdapat lima area yang saling terkait untuk mengatasi kendala yang

dihadapi pemerintah Indonesia pada periode, kelima area tersebut adalah meningkatkan sarana dan prasarana infrastruktur, memperdalam sektor keuangan, memperbaiki sistem desentralisasi, mempercepat pencapaian *Millenium Development Goals* dan memperkuat pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam.

Strategi dan Program yang dirancang untuk Indonesia pada periode 2006-2009 menggunakan pendekatan yang lebih inovatif dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. ADB memberikan pinjaman program dengan pendekatan *single-tranche cluster*¹⁸ untuk mendukung agenda reformasi jangka menengah Pemerintah. Sementara, proyek investasi menggunakan operasi pembiayaan *multi-tranche*¹⁹ pada beberapa sektor untuk memastikan investasi jangka panjang dan keterlibatan kebijakan. Untuk meningkatkan fleksibilitas, wilayah keterlibatan akan didukung kelompok bantuan teknis.

ADB menilai Indonesia harus melakukan langkah-langkah kebijakan yang pragmatis dan berani untuk memastikan ekonomi bertumbuh secara efisien, berkelanjutan dan berkeadilan dalam lingkungan yang terdesentralisasi. Mendukung dua tujuan utama pemerintah, yakni pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pencapaian *Millenium Development Goals*, strategi ADB dirancang memiliki dua pilar. Adapun hambatan dan tujuan yang diidentifikasi oleh ADB, terangkum dalam tabel dibawah ini.

¹⁸ *"For single-tranche program loans, the policy guidance states untranching loans may be considered if the most important reforms can be implemented prior to effectiveness. Single-tranche operations supported by ADB are usually part of a DMC's medium-term reform framework and provide support for already completed actions for medium- and long-term growth and poverty reduction, as agreed in the country partnership strategy (CPS). DMCs see a series of linked single-tranche operations as way of providing the flexibility they need to implement reforms, while respecting country ownership and improving the medium-term predictability of aid. Recent single-tranche operations have been used to support jointly agreed upon and complex medium-term institutional and policy reforms"*

Asian Development Bank. *ADB-Program Lending Policy: Clarification*. Asian Development Bank, April 2009. Hal.20

¹⁹ *"The MFF is like a standby letter of credit. The Board approves a maximum amount for each MFF under specific terms and conditions. Based on the Board's approval, Management then converts this facility amount into a series of loans, guarantees, or credit lines⁴ as and when the investments are ready and the client requests financing. All DMCs can use the MFF in any sector. Individual financings under an MFF can be in any eligible currency, and can come from ordinary capital resources (OCR) and/or the ADF".*

Asian Development Bank, *ADB-Mainstreaming The Multi-Tranche Financing Facility*. Asian Development Bank, Juni 2008. Hal.18 <http://www.adb.org/Documents/Policies/Multitranchise-Financing-Facility/r121-08.pdf> diakses 3 Mei 2011

Tabel III.4 Tujuan dan Hambatan Pembangunan Indonesia

Goals	Pro-Poor, Sustainable Economic Growth	Social Development
Constraints	Adverse investment climate	Weak decentralized capacities
	Poor physical infrastructure	Weak natural resource management
	Underdeveloped financial sector	
	Low development spending	
	Weak public sector management	

Sumber: Asian Development Bank, 2006²⁰

Pilar I, Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dan *Pro-Poor*. Dalam pilar ini, ADB membantu pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui katalisasi investasi sektor publik dan swasta. Dukungan disediakan melalui kombinasi reformasi makroekonomi, infrastruktur dan keuangan; investasi proyek-proyek infrastruktur yang selektif; dan pembangunan kapasitas sumber daya. Investasi pada sektor swasta akan dilanjutkan dan difokuskan pada inisiatif-inisiatif katalisator, karenanya ADB akan menstimuli pembangunan sektor swasta dan mendukung investasi sektor swasta.

Pilar II, Pembangunan Sosial. Dalam pilar ini, dukungan ADB difokuskan pada desentralisasi fiskal yang berkelanjutan, adil dan transparan untuk meningkatkan kualitas dan volume *service delivery* ke daerah-daerah. Hal ini diharapkan dapat memastikan efektivitas penggunaan ruang fiskal bagi investasi sektor swasta pada infrastruktur, dan melanjutkan penghapusan subsidi yang tidak produktif. ADB mendukung reformasi kebijakan dan institusi, investasi dan pembiayaan selektif, manajemen sumber daya dan pembangunan kapasitas. Untuk meningkatkan mata pencaharian dan menjamin pembangunan yang berkelanjutan, ADB memberikan perhatian pada isu-isu lingkungan kelautan dan perkotaan.

²⁰ *Op.Cit*; ADB, *Country Strategy and Program Indonesia 2006-2009*, hal.17

Tema Kunci strategi ADB untuk Indonesia periode 2006-2009 adalah tata kelola pemerintahan dan upaya pemberantasan korupsi. Semua operasi ADB melibatkan aktivitas untuk memperkuat pemerintah pusat dan daerah dengan mempromosikan pengembangan kelembagaan dan penguatan kapasitas untuk meningkatkan pengelolaan sektor publik. Dalam hal pinjaman *non-sovereign* ke BUMN, isu tata kelola perusahaan menjadi pertimbangan. Program pinjaman ADB dilanjutkan dengan memasukkan unsur penting tata kelola pemerintah. Dukungan ADB juga difokuskan untuk mempromosikan upaya antikorupsi dan meningkatkan akuntabilitas pengembangan fiskal dan akuntabilitas administratif pemerintahan daerah dan peningkatan kepercayaan terhadap tata kelola pemerintahan.

Selama periode tersebut, ADB terlibat dalam 5 area operasional yang juga merupakan hasil analisis dari beberapa hambatan pembangunan. Kelima area operasional tersebut sesuai dengan tujuh hambatan pembangunan yang sebelumnya dijabarkan. Keterlibatan ADB dalam area operasional tersebut juga mempertimbangkan beberapa target kunci dari Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah serta mencerminkan hasil analisis dari pengalaman operasional ADB, kelima area tersebut adalah²¹:

- (1) Memperbaiki sarana dan prasarana infrastruktur, termasuk infrastruktur pedesaan, diikuti kenaikan investasi di sektor publik dan swasta dan perbaikan peraturan di bidang infrastruktur yang digunakan sebagai indikator;
- (2) Memperdalam sektor keuangan melalui mobilisasi sumber daya domestik untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan jangka panjang sebagai indikator;
- (3) Memperbaiki sistem desentralisasi melalui peningkatan belanja daerah dan peningkatan pelaporan keuangan sebagai indikator;
- (4) Mempercepat pencapaian Millenium Development Goals melalui perbaikan pasokan air, sanitasi, kesehatan dan pendidikan sebagai indikator;
- (5) Memperkuat pengelolaan lingkungan dan Sumber Daya Alam melalui peningkatan pengelolaan sumber daya laut dan air serta pengurangan polusi sebagai indikator.

Dalam melaksanakan operasi di Indonesia, ADB memiliki beberapa pertimbangan operasional yang antara lain, meliputi:

²¹ *Ibid*;18

- Penggunaan modalitas inovatif. ADB menyediakan pinjaman program melalui operasi *single-tranche cluster*, pinjaman tersebut tertanam dalam agenda reformasi jangka menengah pemerintah. Hal ini membutuhkan dialog terus menerus terkait prioritas dan tindakan antara pemerintah dan mitra pembangunan lainnya. Di sisi lain, Pemerintah menerima pendekatan ini karena adanya fleksibilitas dalam menyesuaikan program dan kecepatan pelaksanaan sesuai dengan perkembangan negara. Sementara itu, fasilitas pembiayaan multi-tranches (MFF) ADB digunakan dalam sejumlah kegiatan untuk memastikan perkembangan kebijakan subsektor dengan investasi pada sektor yang berkelanjutan dan berjangka panjang. Selain itu, untuk menyediakan ruang mengkombinasikan pinjaman sovereign dan non-sovereign serta keterlibatan sektor swasta. Proyek-proyek Bantuan Teknis digunakan untuk mendukung reformasi kebijakan dan investasi dalam area-area terkait. Agenda reformasi yang terangkum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah diharapkan dapat menciptakan kondisi yang efektif bagi pinjaman proyek. Ke depannya, pinjaman proyek diharapkan untuk berubah dari operasi sektor publik menjadi pinjaman non-sovereign dan kerjasama publik-swasta, termasuk pemberian fasilitas garansi.

- Pengembangan sektor swasta. Difokuskan pada infrastruktur dan khususnya sektor keuangan, termasuk memberikan pinjaman untuk perusahaan-perusahaan potensinya yang secara finansial dinyatakan layak dan tidak perlu mengandalkan jaminan pemerintah dalam konteks reformasi sektoral dan tata kelola perusahaan yang baik. Penggunaan sumber daya ADB diharapkan dapat digunakan secara efisien dalam proyek yang pada pelaksanaannya didukung sektor publik dan swasta. Pengembangan sektor swasta akan terintegrasi ke dalam semua operasi ADB, mengingat adanya peran sektor swasta dalam penciptaan lapangan kerja. Dalam hal ini, pemerintah melakukan operasi perbaikan manajemen sektor publik yang langsung dialamatkan dalam pemberantasan korupsi dengan langkah-langkah meningkatkan proses audit dan pengadaan.

- Fokus pada kemiskinan. Strategi dan Program negara yang disusun ADB menggabungkan serangkaian intervensi untuk mendukung kelanjutan

pengurangan dan kerentanan kemiskinan. Dengan demikian, program diprioritaskan pada investasi dalam modal pengembangan sumber daya manusia (pendidikan dan kesehatan) dan dalam modal fisik (pelayanan infrastruktur). Dukungan terhadap percepatan pencapaian Millenium Development Goals akan difokuskan pada proses dan reorientasi belanja publik terhadap kesehatan (termasuk gizi) dan pendidikan, dan pada peningkatan kualitas, efisiensi dan efektivitas penyediaan layanan sosial. Desentralisasi fiskal diharapkan dapat memberdayakan pemerintah daerah melalui pengelolaan belanja pemerintah yang lebih efisien, sedangkan dukungan untuk program-program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan Pemerintah diharapkan menciptakan pendekatan pembangunan yang lebih inklusif. Dukungan diberikan untuk meningkatkan pengelolaan risiko bencana diharapkan mengurangi tingkat kerentanan masyarakat yang miskin dan hampir miskin.

- **Selektivitas Sektor dan Subsektor.** Diturunkan berdasarkan pelajaran yang dipetik dari operasi sebelumnya, tujuan dan prioritas pemerintah, keseluruhan hasil dan indikator hasil sejalan dengan target Pemerintah, dan kemitraan dengan badan-badan pembangunan lainnya. Pada periode ini, ADB memainkan peran kunci dalam kegiatan-kegiatan yang terdaftar sebagai prioritas dalam Medium-Term Strategy ADB II. Jumlah subsektor potensial untuk pinjaman berkurang dari 26 subsektor dalam strategi dan program negara tahun sebelumnya menjadi 16 subsektor.

- **Tata kelola pemerintahan dan pemberantasan korupsi.** ADB mendukung inisiatif Pemerintah dalam bidang ini melalui operasi pinjaman dan bantuan teknis pada perbaikan desentralisasi manajemen keuangan, pengelolaan pengeluaran publik, audit dan pengadaan. Dimensi terpenting dari bidang ini adalah kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia. Bersama dengan lembaga pendanaan lainnya, ADB mendukung dialog untuk memperbaiki kebijakan dan praktek desentralisasi.

- **Pengarusutamaan Gender.** ADB mengidentifikasi tahap awal desain proyek dan dampak positif negatif proyek tersebut terhadap laki-laki dan perempuan. Di sisi lain, ADB mendukung peningkatan kesadaran masyarakat akan pentingnya posisi perempuan sebagai stakeholders dalam upaya

pembangunan, representasi perempuan dalam pengambilan keputusan publik dan mendorong perempuan untuk terlibat dalam perencanaan dan penganggaran daerah.

- Integrasi dan kerjasama regional. ADB membantu BIMP-EAGA dan IMT-GT meningkatkan pelaksanaan *roadmap* masing-masing dan mempromosikan peningkatan partisipasi sektor swasta dalam investasi infrastruktur regional. Dalam IMT-GT, ADB membantu dalam mengidentifikasi peta konektivitas koridor di dalam dan di Sumatera dan Selat Malaka yang berpotensi meningkatkan hubungan pulau Jawa dengan daratan Asia dan berpotensi menciptakan pertumbuhan jangka panjang yang kuat. Dalam BIMP-EAGA, ADB membantu mengoordinasikan upaya harmonisasi peraturan dan prosedur dalam bidang kepabeanan, imigrasi, karantina dan keamanan. Di sisi lain, ADB mendukung peningkatan kerjasama antara pasar ekuitas Asia Tenggara, mengembangkan standar jasa keuangan syariah.

- Pengelolaan bencana. ADB memberikan kebijakan dan dukungan konsultasi yang menggabungkan teknik pengelolaan bencana ke dalam proyek-proyek yang relevan. Dua proyek yang diusulkan yakni proyek *Integrated Citarum Water Resources Project* dan *Flood Management in Selected River Basins Project*.

- Kemitraan dan Harmonisasi. ADB bekerjasama dengan Japan Bank For International Cooperation (JBIC) dan Bank Dunia bekerjasama untuk menyelaraskan dialog kebijakan dengan pemerintah, terutama pada sektor reformasi ekonomi makro dan infrastruktur. Pada akhirnya ADB akan menyiapkan pinjaman sesuai dengan kriteria pemerintah untuk kesiapan proyek, meminimalkan penundaan start up dan pelaksanaan fisik proyek.

Adapun fokus strategi operasi ADB di Indonesia dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel III.5 Fokus Strategi Operasi ADB Di Indonesia²²

Hambatan	Target RPJMN	Pembelajaran dari Operasi ADB		Ikatan Area Strategi dan Program	
Infrastruktur fisik yang rendah	Investasi 65 miliar USD pada infrastruktur	- Kapasitas lemah untuk merancang dan mengeksekusi proyek	Memperluas partisipasi sektor swasta	Infrastruktur dan jasa infrastruktur	Tata Pemerintahan
		- Pertentangan kepentingan (mencegah PPP)			
		- Hambatan anggaran			
		- Performa baik ADB			
Sektor keuangan kurang mendalam (Sambungan)	Pembiayaan swasta untuk infrastruktur	- Kondisi pascakrisis untuk mencapai diversifikasi yang lebih luas	Meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan sektor publik	Pendalaman sektor keuangan	Tata Pemerintahan
		- Dukungan jangka panjang ADB untuk reformasi kebijakan			
		- Dukungan pengembangan produk dan pasar			
Kapasitas desentralisasi rendah	Menciptakan pemerintah daerah yang efektif, efisien dan akuntabel	- Insentif yang berpotensi menimbulkan konflik pada tingkat pusat dan daerah	Meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan sektor publik	Desentralisasi	Tata Pemerintahan
		Diperlukannya ikatan jangka panjang			
		- Reformasi kebijakan perlu diikuti dengan dukungan implementasi			
Pengeluaran pembangunan rendah	Meningkatkan akses air bersih, layanan	- Sistem fiskal yang tidak seimbang dan kurang efisien		Percepatan pencapaian MDG	

	kesehatan dan pendidikan	Tumpang tindahnya peraturan tentang kebijakan tarif dan insentif			
		- Perjanjian pinjaman dan hibah yang kompleks			
Pengelolaan Sumber Daya Alam yang lemah	Pengelolaan sumber air yang terintegrasi dan berkelanjutan	- Kapasitas pemerintah daerah yang lemah		Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan	
		- Koordinasi yang lemah antara beberapa tingkatan pemerintahan			

Sumber: Asia Development Bank, 2006²³

III.4 Analisis Strategi ADB Berdasarkan Sektor 2004-2009

Di satu sisi, dalam penyusunan Strategi dan Program Indonesia, Indonesia memberikan pandangan untuk meningkatkan kualitas strategi yang diusung ADB. Beberapa pandangan tersebut, yakni: Memperkenankan waktu yang lebih panjang untuk persiapan proyek, Meningkatkan kualitas kesiapan proyek dimana pinjaman hanya diberikan apabila telah jelas memenuhi criteria kesiapan proyek pemerintah, Meningkatkan pengelolaan portofolio, Meningkatkan kebijakan reformasi pemerintah, Meningkatkan efektivitas bantuan teknis, Meningkatkan peran *Indonesia Resident Mission* (IRM), Menciptakan lingkungan yang mendukung peran sektor swasta dan memperkenalkan produk-produk baru dan penggunaan pasar modal.²⁴

Strategi ADB berbeda untuk setiap sektor, berbeda pula dengan yang diaplikasikan pada setiap negara. Dalam pemberian pinjaman dalam bentuk *multi-tranches* yang juga memungkinkan suatu proyek diusung beberapa lembaga pendonor maupun negara tertentu, ADB memiliki strategi untuk beberapa sektor, antara lain:

²³ *Op.Cit*; Asian Development Bank.Hal.19

²⁴ *Op.Cit*; Asian Development Bank.Hal.65

- **Sektor Energi**

Pasokan energi yang handal dan efisien sangat penting untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi selama 2004-2009. Pemerintah saat itu memperkirakan 145 Miliar USD diperlukan untuk investasi di bidang infrastruktur, sementara anggaran yang dimiliki pemerintah hanya dapat memenuhi 25% dari total kebutuhan tersebut. Hal ini membutuhkan pengembangan iklim investasi yang kondusif, dan salah satu dukungan yang diperlukan adalah dari sektor energi.

Dukungan ADB difokuskan pada pengembangan energi, energi terbarukan, inisiatif efisiensi energi dan grid lokal dengan masuk mengurangi kerugian transmisi dan distribusi listrik secara substansial. Strategi sektor energi ADB pada periode 2006-2009 difokuskan pada penyampaian kebijakan reformasi, pembiayaan proyek-proyek infrastruktur yang kritis melalui operasi publik-swasta dan pengembangan kapasitas.

Sebagai perbandingan, sektor energi dan sektor transportasi dan teknologi mendominasi pinjaman India pada ADB yang melingkupi 64% dari total pinjaman tersebut.. Sektor energi memberikan sumbangan terbesar pada pinjaman India kepada ADB. Hal ini sejalan dengan program ADB dalam mempromosikan penggunaan bentuk energi air, matahari dan sumber energi terbarukan lainnya di India. Sebagai dampak reformasi ekonomi, pertumbuhan ekonomi India mengalami peningkatan kontinyu, dengan lebih dari 9% selama tahun fiskal 2005-2007²⁵. Pertumbuhan tersebut bukan tidak memberikan dampak lain, saat ini kebutuhan energi India meningkat cepat, dalam kurun waktu 20 tahun terakhir, konsumsi produk minyak bumi mengalami peningkatan hingga tiga kali lipat²⁶.

Sejalan dengan program pemerintah dalam RPJMN 2004-2009, ADB menyusun kerangka kerja yang menjadi *roadmap* bagi pengembangan sektor energi di Indonesia, seperti dibawah ini:

²⁵ ADB, *Factsheet India-ADB*, Sumber: <http://www.icpsnet.org/adm/pdf/1251369051.pdf> diunduh 19 April 2011

²⁶ Chandra, Amresh. *Geopolitics of Central Asian Energy Resources and Indian Interest. Journal of Peace Studies*, Vol. 16, Issue 1-2, January – June, 2009. hal: 3.
Sumber: <http://www.icpsnet.org/adm/pdf/1251369051.pdf> diunduh 25 April 2011

Tabel III.6 Roadmap Sektor Energi ADB

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country ^a	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators for Sector	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
Expanded and efficient energy infrastructure	<p>Opportunities: Significant indigenous energy resources</p> <p>Constraints: inadequate investment and low level of private sector participation</p> <p>Constraints: lack of clarity on regulations and implementation rules</p>	<p>Higher and equitable sustainable growth leading to poverty reduction through:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Improved energy infrastructure - Energy self sufficiency and increased access to energy resources - Improved regulatory framework 	<ul style="list-style-type: none"> - Improved quality and reliable availability of energy - Higher level of private investment in the energy sector - Improved electrification ratio - Reduced energy import dependence. 	<p>Infrastructure Reform Program</p> <p>Energy Efficiency Improvement Project</p> <p>Gas Transportation through Public Private Partnership</p> <p>Hydro Power Development</p> <p>Development of Alternative Energy Sources</p> <p>Development of Power Transmission and Distribution</p>

^a Only outcomes relevant to ADB's road map and CSP are listed in this results framework.
Source: Asian Development Bank

Sumber: Asia Development Bank, 2006²⁷

Setelah krisis (2001-2005), hanya terdapat dua proyek ADB di sektor energi dengan total pinjaman senilai 301 juta USD. Proyek-proyek tersebut, yaitu : *Renewable Energy Development Sector* dan *Power Transmission Improvement Sector*. Proyek pertama terdiri dari subproyek untuk menambah sekitar 82 MW pembangkit listrik dengan kapasitas energi tahunan 480 Gwh per tahun. Proyek kedua terdiri dari beberapa subproyek untuk menambah 360 MVA kapasitas transformasi untuk mengatasi kapasitas gardu kemacetan di Jawa-Bali dan untuk saluran transmisi interkoneksi jaringan listrik di luar pulau sejauh 276 kilometer.

Hingga saat ini terdapat 5 operasi bantuan teknis sektor energi yang mencakup pengembangan grid lokal di luar jaringan Jawa-Bali, meningkatkan akses rumah tangga miskin ke jaringan listrik, penggunaan limbah pabrik kelapa sawit untuk pembangkit energi khususnya di daerah terpencil, pengembangan kemitraan publik-swasta proyek untuk transportasi gas dan pengembangan kapasitas yang relevan untuk lembaga-lembaga terkait.

Di sisi lain, ADB juga memberikan dukungan untuk penggunaan bahan bakar bersih cadangan dalam negeri, seperti gas alam, batu bara dan sumber daya energi terbarukan (panas bumi, biomassa, tenaga surya, angin, dan tenaga air). Namun

²⁷ *Op.Cit*; Asian Development Bank.Hal.19

proyek-proyek yang dijalankan belum merepresentasi dukungan terhadap pengembangan atas sumber-sumber energi tersebut, kendati Indonesia memiliki potensi bahan bakar terbarukan.

Proyek-proyek yang dijalankan terbatas pada memperbaiki distribusi aliran listrik ke Pulau Jawa-Bali yang notabene merupakan pusat pembangunan. Di sisi lain, mayoritas bantuan teknis yang diberikan ADB lebih difokuskan pada persiapan, rencana proyek dan *fact finding*. Sementara, perencanaan yang disusun sedemikian rupa oleh pemerintah, pada akhirnya lambat diimplementasikan.

- **Sektor Transportasi dan Komunikasi**

Masalah utama dalam sektor transportasi adalah kemampuan investasi pemerintah di sektor tersebut tidak signifikan. Di sisi lain, partisipasi sektor swasta di sektor ini terbatas peraturan. Hal tersebut mengakibatkan kinerja keuangan dan pelayanan yang buruk dalam operasi pelabuhan dan bandara. Selain masalah operasional, masalah kelembagaan yang dihadapi dalam sektor transportasi termasuk kurangnya koordinasi sektor secara internal maupun dengan sektor lain, kapasitas kelembagaan yang lemah dan kurangnya hukum dan peraturan.

Dukungan dirancang untuk meningkatkan penyediaan infrastruktur jalan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Anggaran pada 2004-2009 untuk jalan nasional adalah sekitar 400 juta USD/tahun. Pemerintah telah menetapkan target membangun 1.500 km jalan tol di Jawa dan Sumatera dalam kurun waktu 10-15 tahun yang akan datang dan memerlukan anggaran sekitar 1 miliar USD/tahun.

Di sisi lain, selama 1984-2003, Indonesia telah menerima sekitar 7,6 miliar USD dari bantuan asing untuk pembangunan jalan. Dari total ini, 33% berasal dari Bank Dunia, presentase yang sama diberikan Bank Jepang untuk Kerjasama Internasional (JBIC). Kontribusi ADB sebesar 17% dan sebesar 4,3 juta USD dalam bentuk hibah. Hingga 2006, ADB memiliki dua proyek jalan yang sedang berlangsung, yaitu *Road Rehabilitation Sector Project (RRSP)* dan *Road Rehabilitation-2 Project*.

Sebagai perbandingan, sebagian besar pinjaman Republik Rakyat Cina pada ADB dialokasikan pada sektor transportasi dan teknologi informasi sebesar 54.76%. Sementara sektor keuangan, hanya menerima 2,62% dari keseluruhan pinjaman. Alokasi pinjaman yang diprioritaskan pada sektor transportasi dan teknologi informasi seiring dengan pertumbuhan ekonomi China dimana sektor transportasi di negara tersebut mengalami kemajuan pesat, dengan sistem transportasi kompleks terdiri dari jalan raya, kereta api, penerbangan, transportasi air, transportasi sipil dan pipa yang menggerakkan lebih dari 10 milyar orang dan 10 miliar ton barang per tahun²⁸.

Program ADB untuk sektor transportasi selama 2006-2009 meliputi lima pinjaman sektor publik untuk jalan dan subsektor pelabuhan serta partisipasi dalam proyek-proyek transportasi sektor swasta. Selama 2006, Program ADB mencakup antara lain *Reform Program and The Interisland Ports Project* yang terdiri atas 3 pinjaman program senilai 300 juta USD, masing-masing pada tahun 2006, 2008 dan 2010.

Program reformasi, salah satunya bertujuan untuk meningkatkan daya tarik dan partisipasi sektor swasta dalam sektor transportasi, meningkatkan efisiensi struktur kelembagaan dan perencanaan yang tidak memadai, dialog kebijakan dalam pinjaman proyek dan hibah bantuan teknis konsultan untuk membantu perencanaan dan pelaksanaan reformasi lebih lanjut. Di sisi lain, ADB mengamalkan investasi secara langsung di sektor transportasi dengan menerapkan proyek-proyek untuk meningkatkan kapasitas jalan terpilih dan pelabuhan yang memainkan peran penting pada perdagangan dalam negeri dan regional.

²⁸ Asia Pacific Energy Research Centre. *Energy In China: Transportation, Electric Power and Fuel Markets*. Jepang, 2004. Hal. 23. http://www.ieej.or.jp/aperc/pdf/CHINA_COMBINED_DRAFT.pdf diunduh April 2011

Tabel III.7 Roadmap Sektor Transportasi ADB

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country ^a	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators for Sector	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
Expanded and efficient energy infrastructure	<p>Opportunities: Significant indigenous energy resources</p> <p>Constraints: inadequate investment and low level of private sector participation</p> <p>Constraints: lack of clarity on regulations and implementation rules</p>	<p>Higher and equitable sustainable growth leading to poverty reduction through:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Improved energy infrastructure - Energy self sufficiency and increased access to energy resources - Improved regulatory framework 	<ul style="list-style-type: none"> - Improved quality and reliable availability of energy - Higher level of private investment in the energy sector - Improved electrification ratio - Reduced energy import dependence. 	<p>Infrastructure Reform Program</p> <p>Energy Efficiency Improvement Project</p> <p>Gas Transportation through Public Private Partnership</p> <p>Hydro Power Development</p> <p>Development of Alternative Energy Sources</p> <p>Development of Power Transmission and Distribution</p>

^a Only outcomes relevant to ADB's road map and CSP are listed in this results framework.

Source: Asian Development Bank

Sumber: Asia Development Bank, 2006²⁹

Peningkatan kapasitas sistem transportasi disokong ADB melalui peningkatan subsektor jalan dan pelabuhan dari sistem transportasi. Peningkatan akan diukur dengan indikator seperti kilometer jalan berkualitas baik dan kapasitas kargo dan pelabuhan. Sementara itu, peningkatan sektor swasta di sektor ini akan diukur dengan indikator-indikator seperti jumlah jalan tol, pelabuhan dan proyek bandara yang melibatkan partisipasi sektor swasta. Sementara itu, Peningkatan struktur kelembagaan diukur dengan langkah-langkah yang diterapkan untuk memperbaiki subsektor jalan, laut dan udara.

Sebagaimana diketahui, peningkatan kapasitas jalan erat kaitannya dengan pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor di Indonesia khususnya daerah perkotaan. Tabel dibawah menggambarkan penjualan mobil di Indonesia selama periode 2005-2009, dapat dilihat dengan jelas bahwa lima produsen mobil utama dengan penjualan tertinggi di Indonesia, merupakan mobil-mobil produksi Jepang, dengan peringkat pertama diduduki Toyota.

²⁹ Loc.Cit,ADB. Country Strategy and Program Indonesia 2006-2009, hal. 19

Tabel III.8 Penjualan Mobil di Indonesia 2005-2009 Per Merek

NO.	BRAND	2005	2006	2007	2008	2009
1	TOYOTA	182.765	123.703	150.631	211.909	186.687
2	DAIHATSU	48.762	33.021	51.957	78.041	77.513
3	MITSUBISHI	89.158	47.023	61.547	87.524	61.735
4	SUZUKI	87.274	44.760	58.095	73.067	44.689
5	HONDA	53.750	30.000	40.000	52.500	39.570

Sumber: Gaikindo, 2010³⁰

Di sisi lain, pinjaman ADB di sektor transportasi kurang menyentuh aspek transportasi massal yang notabene memberikan dampak langsung pada masyarakat kelas menengah ke bawah. Fokus pinjaman, maupun hibah yang dialokasikan pada perbaikan, penambahan kapasitas jalan, maupun perbaikan pelabuhan dan kargo sangat erat kaitannya sebagai bentuk dukungan pada industri otomatis yang beberapa tahun terakhir didominasi produsen dari perusahaan-perusahaan Jepang. Hal tersebut mengindikasikan kuatnya pertimbangan ADB terhadap kepentingan kelangsungan perusahaan produsen otomotif Jepang di Indonesia.

- **Keuangan**

Penguatan dan pengembangan sektor keuangan merupakan prioritas bagi Pemerintah dalam Paket Kebijakan Sektor Keuangan di tahun 2006 meliputi : (1) Stabilitas sistem keuangan, (2) Perbankan, (3) Lembaga Keuangan NonBank, (4) Pengembangan pasar modal, (5) Pembiayaan bagi UKM dan Mikro, (6) Infrastruktur Keuangan, (7) Perpajakan, (8) Ekspor Keuangan, Privatisasi BUMN dan Hubungan Investor.

ADB mendukung reformasi keuangan dengan dukungan terhadap audit yang lebih baik terhadap pengawasan pasar keuangan non-bank, modal pengembangan pasar, pembangunan dan peningkatan hipotek dan keuangan mikro, dan inovasi pembayaran untuk infrastruktur. Dalam area fiskal, ADB memberikan dukungan pada program reformasi audit negara untuk memperkuat Badan Pemeriksa

³⁰ Gabungan Induk Kendaraan Bermotor Indonesia, Gaikindo (2010). *Statistik Penjualan Kendaraan Bermotor di Indonesia Per Merek*. http://www.gaikindo.or.id/download/statistic/02-past/02-by-brand/bybrand_market_2005_2009.pdf diakses 10 Mei 2011

Keuangan dan pembiayaan program pemerintah lokal untuk memperkuat kerangka kerja kebijakan, hukum dan peraturan desentralisasi dan mengembangkan kapasitas SDM di tingkat daerah.

Secara umum, area utama dukungan ADB, meliputi: (1) lanjutan dukungan untuk mengembangkan Lembaga Keuangan NonBank dalam rangka diversifikasi sumber pembiayaan, bantuan teknis dan program difokuskan pada penguatan pengaturan dan pengawasan Lembaga Keuangan Nonbank dan mendukung pembentukan konsolidasi kewenangan pengawasan keuangan. (2) penguatan tata kelola keuangan termasuk kebijakan dan prosedur anti pencucian uang, (3) penilaian skema jaminan sosial membutuhkan reformasi dan diperkuat dengan reformasi pada skema pensiun dan sektor asuransi, (4) mendukung reformasi BUMN, termasuk tata kelola perusahaan, kewajiban restrukturisasi dan komersialisasi pelayanan publik, menegakkan praktik kerja yang transparan dan adil dan pedoman pengadaan BUMN yang efektif, (5) Memberikan dukungan pada pengembangan usaha kecil dan menengah (UKM) yang difokuskan pada pengembangan daya saing industri dan ekspor.

Terdapat dua tujuan strategis dalam RPJMN yang terkait erat dengan perbaikan dari sektor finansial di Indonesia; Mencapai pertumbuhan yang lebih tinggi melalui peningkatan investasi termasuk meningkatkan infrastruktur dan mobilisasi sumber daya domestik untuk mendukung pertumbuhan ekonomi tersebut. Dalam mencapai tujuan tersebut, terdapat beberapa hambatan, antara lain yang terkait dengan sektor finansial: Rendahnya partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur sehingga merugikan iklim investasi, lemahnya penegakan hukum dan peraturan, alokasi dan intermediasi yang tidak efisien, terbatasnya jangkauan dan instrumen keuangan dan lemahnya manajemen risiko di lembaga keuangan.

Dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut, ADB merekomendasikan dua fokus strategi; Pembangunan infrastruktur fisik dan non-fisik (jasa) dan Pendalaman sektor finansial. Beberapa hal yang perlu dilakukan yakni: penguatan kerangka hukum dan peraturan untuk percepatan partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur, mekanisme pembiayaan jangka panjang untuk pengembangan infrastruktur, menyediakan infrastruktur dasar dan dukungan

layanan pada masyarakat, penguatan pilihan pembiayaan jangka panjang, menegakkan dan memperkuat hukum dan peraturan, meningkatkan pilihan investasi jangka panjang, intermidasi sektor keuangan yang lebih efisien, meningkatkan peran lembaga nonbank dalam sektor keuangan dan kapasitas sektor keuangan untuk memberikan pembiayaan jangka panjang.

Intervensi ADB dalam usaha Indonesia mencapai dua tujuan strategis dalam RPJMN tersebut, yakni:

Tabel III.9 Intervensi ADB Dalam Sektor Finansial Periode 2004-2009

Pinjaman Program	Investasi	Pinjaman Proyek
Reformasi sektor infrastruktur	Pinjaman individual untuk BUMN	Pinjaman tanpa jaminan pemerintah kepada BUMN, Pemda, perantara keuangan, termasuk lembaga keuangan mikro
Reformasi sektor keuangan	Pinjaman tanpa jaminan pemerintah dan individual untuk proyek-proyek dalam skema PPP	Penerbitan obligasi mata uang lokal
Reformasi BUMN	Pinjaman tanpa jaminan pemerintah untuk proyek transportasi dan energi	
Reformasi kebijakan sektor keuangan	Fasilitas pembiayaan infrastruktur	
	Pengembangan kapasitas persiapan proyek	

Sumber: ADB,2006³¹

Indikator pencapaian operasi ADB dalam sektor keuangan yakni pada tahun 2009: Setidaknya 20 % pembiayaan sektor swasta disediakan oleh lembaga keuangan domestik, investasi tahunan di bidang infrastruktur setidaknya 7% dari GDP, obilisasi sektor swasta 40-50% untuk investari infrastruktur, peningkatan ukuran pasar modal lokal sebesar 30%, meningkatkan kapasitas pembuat kebijakan untuk memperkuat lingkungan hukum dan peraturan dan jumlah investor institusional yang menyediakan pembiayaan jangka panjang meningkat 20%.

³¹ *Loc.Cit,ADB. Country Strategy and Program Indonesia 2006-2009*

Tabel III.10 Program ADB Sektor Finansial Periode 2004-2009

Disetujui Per	Nama Proyek	Jumlah (dlm Juta USD)	Bentuk
2004	<i>Financing Integrated Settlements Development</i>	800	Hibah/TA
	<i>State Audit Reform Sector Development Program</i>	225	Pinjaman
	<i>Support for the implementation of the State Audit Reform Program</i>	1300	Hibah/TA
	<i>Support for the implementation of the State Audit Reform Investment</i>	3700	Hibah/TA
2005	<i>Development of an Anti-Money Laundering Regime II</i>	500	Pinjaman
2006	<i>Credit Guarantee for The Acquisition and Securitization of Motor Loan Portfolios by Deutsche Bank AG</i>	10	Lainnya
2007	<i>Capital Market Development Program Cluster (Subprogram 1)</i>	300	Pinjaman
2008	<i>Second Local Government Finance and Governance Reform Program Cluster (Subprogram 1)</i>	350	Pinjaman
	<i>Bank Mandiri (Persero)</i>	75	Pinjaman
2009	<i>Capital Market Development Program Cluster (Subprogram 2)</i>	300	Pinjaman

Sumber: ADB (Diolah Oleh Penulis)

- **Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik**

Dukungan utama yang diberikan ADB dalam sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik yakni terhadap agenda desentralisasi pemerintah yang difokuskan pada reformasi kebijakan dan pengembangan kapasitas. Tetapi beberapa dua *clusters* yang disorot ADB dalam sektor ini, yaitu: Pertama, tata kelola pemerintahan dan penilaian anti korupsi; Kedua, desentralisasi terutama pada pengelolaan ekonomi dan keuangan publik.

Mendukung pemberantasan korupsi merupakan prioritas dari hampir semua lembaga donor multilateral, maupun lembaga pembiayaan lainnya, termasuk ADB. Banyak lembaga donor yang memberikan dukungan pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang dibentuk melalui UU No. 30/2002. ADB

memberikan fokus usaha pemberantasan korupsi di Kementerian Keuangan, institusi-insitusi audit dan pengadaan.

Sementara itu, ADB mendukung upaya desentralisasi pemerintah dengan menyediakan Bantuan Teknis, dua fase program *Sustaining Decentralization and Governance Reforms* pada awalnya difokuskan untuk membantu pengembangan lingkungan regulasi yang koheren untuk desentralisasi fiskal dan dalam mengembangkan Rencana Aksi Nasional Desentralisasi Fiskal yang turut menentukan arah kebijakan desentralisasi dalam jangka menengah.

Tabel III.11 Roadmap Sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik ADB

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country	Key opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators for Sector	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
More effective, efficient and accountable local governments	Lack of clarity in functional assignments at the three government levels	Improved public service delivery	Strengthened and harmonized framework for planning, budgeting and financial management at the local government level	Proposed: Support for regional public expenditure reviews, fiscal and budget reforms, financial management and information systems, tax administration reforms, capacity building and civil service reforms at local government level
	Non-equalizing general allocation fund DAU	Increase in regional development spending up by 101.	Improved quality and comprehensiveness of local government financial reports	
	Lower ratio of earmarked special allocation fund DAK	Earmarked allocations to local governments doubled to enhance local accountability	Strengthened and rationalized framework for intergovernmental fiscal relations	
	Weak local government taxing power		Strengthened and harmonized framework for regional autonomy	
	Deficient local government borrowing framework			
	Low regional fiscal and management capacities			
	Local civil service reform issues			

CSP = Country Strategy and Program, DAK = Dana Alokasi Khusus (Special Allocation Fund), DAU = Dana Alokasi Umum (General Allocation Fund)
Source: Asian Development Bank

Sumber: ADB,2006

Mendukung upaya perbaikan tata kelola pemerintahan dan pemberantasan korupsi, ADB memiliki beberapa fokus strategi untuk Indonesia,yaitu: meningkatkan dan mengukur performance dalam bidang tata kelola pemerintahan dan pemberantasan korupsi di beberapa sektor-sektor kunci, memperkuat mekanisme dan lembaga antikorupsi, mengembangkan interaksi antara beberapa

tingkat pemerintahan, memperkuat performance sektor publik, mengurangi korupsi.

Dalam mendukung usaha desentralisasi Pemerintah, ADB menyodorkan fokus strategi, yakni: pembiayaan investasi Pemerintah Daerah dijamin berkelanjutan, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas fiskal di tingkat lokal, kalifikasi hubungan fiskal antar Pemerintah, pembagian fungsi di setiap tingkat pemerintahan, pembiayaan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah berdasarkan kebutuhan, kerangka kerja fiskal Pemerintah Daerah yang jelas dan akuntabel, percepatan investasi di bidang infrastruktur sosial dan meningkatkan kapasitas Pemerintah Daerah.

Tabel III.12 Intervensi ADB Sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik Periode 2004-2009

Pinjaman Program	Investasi	Lainnya
Reformasi Tata Kelola dan Keuangan Pemerintah	Pembangunan kapasitas	Memperkuat kapasitas pencegahan di KPK
Reformasi Audit Negara		Melanjutkan reformasi pengadaan
Penghematand dan skema pensiun awal sebagai bagian dari reformasi layanan sipi		
Program dukungan kebijakan pembangunan		

Sumber: ADB,2006

Beberapa indikator dari keberhasilan strategi yang diterapkan ADB, yakni, peningkatan pengeluaran pembangunan di daerah hingga 10% pada 2009, meningkatkan kualitas dan konsistensi laporan keuangan Pemerintah Daerah, meningkatkan keterkaitan antara transfer Dana Aliran Khusus (DAK) dan Dana Aliran Umum (DAU) hingga 30/70 pada 2009, Memperkuat kapasitas pencegahan di KPK, seluruh akun Pemerintah Daerah ditransfer ke *Treasury Single Account*, meningkatkan peringkat Indonesia pada indeks persepi korupsi dari Transparency International setidaknya 15 tingkat.

Tabel III.13 Program ADB Untuk Sektor Hukum, Pengelolaan Ekonomi dan Kebijakan Publik Periode 2004-2009

Disetujui Per	Nama Proyek	Jumlah (dlm Juta USD)	Bentuk
2004	<i>Institutionalization of Participatory Approaches to Shelter Provision</i>	50	Hibah/TA
	<i>Strengthening The Capacity of The Commision for Eradication of Corruption in Indonesia</i>	250	Hibah/TA
	<i>Gender Responsive Public Policy and Administration</i>	400	Hibah/TA
	<i>Sustaining Decentralization and Local Governance Reform</i>	900	Hibah/TA
	<i>Analysis and Dissemintaion of Lessons from Poverty Reduction Program for Local Government</i>	150	Hibah/TA
	<i>Strengthening the National Secretariat for Regional Cooperation</i>	296.5	Hibah/TA
2005	<i>Development Policy Support Program</i>	200	Pinjaman
2006	<i>Second Development Policy Support Program (Subprogram I)</i>	200	Pinjaman
	<i>Infrastructure Reform Sector (Development Program I)</i>	330	Pinjaman
2007	<i>Third Development Policy Support Program (Subprogram 2)</i>	200	Pinjaman
2008	<i>Fourth Development Policy Support Program</i>	200	Pinjaman
2009	<i>Public Expenditure Support Facility Program</i>	1000	Pinjaman
	<i>Countercyclical Support</i>	500	Pinjaman
	<i>Fifth Development Policy Support Program</i>	200	Pinjaman

Sumber: ADB, 2006

Hasil evaluasi terhadap partisipasi ADB dalam usaha mendukung desentralisasi Pemerintah yang dirilis tahun 2010, menilai partisipasi ADB dari berbagai aspek. Aspek strategi, yaitu alokasi tanggung jawab diantara 3 agensi pemerintah utama: Kementerian Keuangan, Bappenas dan Kementerian Dalam Negeri untuk proses dan pemberian dukungan desentralisasi. Aspek program, bantuan teknis dan proyek ADB telah mendukung kebijakan-kebijakan desentralisasi yang dibutuhkan, namun kurang efektif dalam mengembangkan

lembaga dan proses yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan demikian, penilaian atas dukungan program termasuk kurang efektif.

Dari sisi efisiensi, penundaan implementasi dan perpanjangan pengerjaan proyek memengaruhi dan menjadi isu yang disorot baik dari ADB maupun Pemerintah. Hal tersebut menyebabkan program dinilai kurang efisien. Secara keseluruhan, aspek *performance* program pinjaman ADB dalam implementasinya dipengaruhi oleh kurangnya staf di Pemerintah Daerah yang memiliki pengetahuan mendalam tentang desentralisasi.

ADB menilai dalam proses desentralisasi Indonesia diperlukan: (1) Peningkatan jumlah staf Pemerintah Daerah yang profesional untuk menganalisis dan mengelola proyek dan program, (2) Konsistensi dalam fokus substansial dan dalam menyampaikan instrument proyek dan program, (3) Mempercepat proses identifikasi dan pendefinisian dalam implementasi proyek, (4) Memprioritaskan usaha mengoptimalkan koordinasi dan dialog kebijakan dengan pemerintah dan (5) memastikan sumber-sumber yang memiliki komitmen dalam menganalisis dan melakukan dialog untuk persiapan dan desain proyek.

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, beberapa rekomendasi disampaikan ADB, antara lain untuk terus memberikan dukungan untuk pengembangan kerangka kebijakan desentralisasi dengan dukungan berbasis program dan proyek, melengkapi dukungan asistensi desentralisasi seperti dukungan pembangunan institusi di level lokal. Rekomendasi lainnya adalah untuk melanjutkan prioritas pemerintah pada desentralisasi dengan memfokuskan pada intervensi ADB pada keberhasilan sebelumnya di bidang reformasi pengelolaan keuangan publik dan pengembangan kapasitas. Rekomendasi terakhir adalah meningkatkan koordinasi dengan mitra pembangunan lain (termasuk kelompok kerja pemberi donor dan forum lainnya) dalam mendukung aktivitas desentralisasi pemerintah.

- **Kesehatan, Nutrisi dan Perlindungan Sosial**

Sektor ini menjadi fokus perhatian banyak lembaga donor, karena langsung menyentuh kebutuhan mendasar masyarakat. Namun, setelah krisis di akhir tahun 1990-an dan memasuki era reformasi, Indonesia mengalami penurunan pada

sektor ini. Bahkan Indonesia hanya mengalokasikan 3,1% dari PDB pada 2004 yang menyebabkan rendahnya kualitas sistem kesehatan di Indonesia. Minimnya pembiayaan untuk infrastruktur dan operasi kesehatan, penurunan sumber-sumber pembiayaan dan minimnya pembiayaan untuk sektor public selama dekade terakhir telah memengaruhi perkembangan infrastruktur, biaya fasilitas operasi dan kesejahteraan pekerja-pekerja di sektor publik.

Banyak fasilitas kesehatan publik yang memiliki bangunan tidak memadai, atau tidak memiliki budget operasional untuk perawatan rumah sakit atau memperbaiki peralatan dan bahkan kekurangan obat-obatan, terutama terjadi pada fasilitas-fasilitas kesehatan di daerah terpencil. Desentralisasi juga memberikan dampak, khususnya dari sisi pembiayaan. Sejak desentralisasi, sumber pembiayaan untuk sektor ini pun dipisah antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemerintah Pusat hanya memberikan kontribusi sekitar 70% dan sisa 30% merupakan kontribusi Pemerintah Daerah.

Di sisi lain, kesehatan disebutkan sebagai prioritas Pemerintah dalam RPJMN 2004-2009, berdasarkan rencana strategis Kementerian Kesehatan, terdapat beberapa prioritas kunci, yakni: mengurangi disparitas dalam health outcomes, memfokuskan pada hambatan ganda penyakit, meningkatkan kinerja dalam pelayanan kesehatan, termasuk distribusi tenaga kesehatan terutama pada populasi yang miskin dan terpencil, mengembangkan efisiensi proses perencanaan dan penyusunan rencana pembiayaan terutama di daerah, meningkatkan program pengawasan dan evaluasi, memperkuat peran Kementerian Kesehatan dalam aspek kebijakan, advokasi dan fasilitasi.

Sementara itu, kontribusi ADB, dalam sektor kesehatan selama kurun waktu 1991-2006 tercatat tertinggi dibandingkan lembaga donor atau negara donor lainnya, seperti ditampilkan pada tabel dibawah ini:

Tabel III.14 Kontribusi Lembaga/Negara Donor Pada Sektor Kesehatan Periode 1991-2006

Development Partner	\$ million
ADB	832
IBRD	592
IDA	31
Austria	155
USAID	135
Korea, Republic of	107
France	75
AusAID	60
JBIC	55
JICA	13

ADB = Asian Development Bank, AusAID = Australian Agency for International Development, IBRD = International Bank for Reconstruction and Development, IDA = International Development Assistance, JBIC = Japan Bank for International Cooperation, JICA = Japan International Cooperation Agency, USAID = United States Agency for International Development.
 Note: Does not include projects in the pipeline, and those not approved yet.
 Source: Appendix 3 of RRP of Loan-2074/75-INO

Sumber: ADB,2006

Catatan selama operasional ADB di sektor kesehatan yang dialami lembaga donor adalah adanya forum lembaga donor khusus sektor kesehatan, yang seharusnya dikoordinasikan oleh Kementerian Kesehatan, namun pertemuan-pertemuan tersebut seringkali dikoordinasikan oleh rekan pembangunan/ lembaga donor, dan perwakilan Kementerian Kesehatan, tidak selalu hadir dalam dialog forum tersebut, atau mengirimkan staff junior untuk berpartisipasi.

ADB telah memiliki peran substansial di Indonesia, namun dibutuhkan koordinasi dengan partner pembangunan lainnya jika akan memberikan kontribusi yang efektif pada substansi agenda reformasi, yang menurut ADB membutuhkan lebih dari 20 tahun untuk direncanakan dan diimplementasikan. Reformasi pada sektor kesehatan secara umum sulit untuk diimplementasikan dibawah iklim desentralisasi dimana Indonesia memiliki kekurangan kapasitas pada implementasi di tingkat daerah, dan dari pusat belum ada arah kebijakan strategis yang ditawarkan.

Peran ADB dalam sektor kesehatan selama periode 2004-2009, terdiri atas 3 peran utama; Pertama, mempercepat pencapaian Millenium Development Goals. Sebagaimana dipahami, setengah dari MDGs dan sepertiga indikator terkait langsung dengan sektor kesehatan.

Kedua, menumbuhkan kesadaran adanya ketidakadilan antara kenyataan dan kebutuhan masyarakat tertinggal. Masyarakat di area-area terpencil mengalami kesulitan mengakses fasilitas kesehatan. Untuk komunitas ini, pelayanan dan infrastruktur kesehatan mainstream tidak terlalu diperlukan. Aset-aset mendasar kesehatan, seperti gizi dan pemahaman tentang kesehatan lebih diperlukan. Dalam menyediakan pelayanan kesehatan untuk komunitas di area terpencil membutuhkan perkembangan sistem kesehatan masyarakat, dalam hal perencanaan, pengelolaan, pengawasan, pengembangan SDM dan pembiayaan.

Ketiga, menumbuhkan permintaan akan peningkatan efisiensi sektor kesehatan. Seiring dengan meningkatnya populasi dan tingkat pengangguran, terdapat peningkatan pelayanan medis dan mahalanya teknologi medis menekat pemerintah untuk menaikkan pengeluaran pada pelayanan kesehatan dalam situasi pertumbuhan ekonomi yang melambat akibat krisis. Adanya hambatan pada fiskal, sulit mengharapkan akan adanya kenaikan yang signifikan terkait pembiayaan di sektor kesehatan masyarakat.

Terdapat beberapa aktivitas ADB pada sektor kesehatan, yakni: Pengurangan Kemiskinan dan Percepatan Program Millenium (PRMAP) yang terutama mendukung upaya reformasi di bidang kesehatan dan pendidikan, 50% untuk masing-masing sektor. Dalam mendukung upaya PRMAN, diberikan bantuan tekni untuk sektor kesehatan yang digunakan untuk mencapai kebijakan dan membentuk lembaga reformasi bagi Kementerian Kesehatan dan instansi Pemerintah Pusat lainnya. Proyek Gizi Urban (UNP) bermaksud untuk mencapai prioritas nasional dalam mencapai MDGs yang terkait dengan gizi. Memberikan perhatian pada tambahan pengetahuan di sektor ekonomi dan lainnya untuk memahami sektor kesehatan di Indonesia dengan lebih baik dan menjalankan reformasi di bidang kesehatan.

- **Pendidikan**

RPJMN 2004-2009 yang juga terfokus pada pengurangan kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi dan peningkatan jumlah kesempatan kerja dan kelangsungan lingkungan, terdapat beberapa area prioritas, salah satunya adalah meningkatkan akses masyarakat pada fasilitas pendidikan dan kesehatan. Salah

satu target pemerintah dalam sektor pendidikan, yakni peningkatan tingkat pendaftaran sekolah terutama untuk program wajib belajar 9 tahun menjadi 99% pada tahun 2009. Target lain yang diproyeksikan adalah adanya peningkatan signifikan terhadap tingkat pendaftaran Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Atas, serta penurunan tingkat buta huruf menjadi 5%.

Di sisi lain, terdapat beberapa prioritas utama Kementerian Pendidikan Nasional dalam mencapai tujuan RPJMN 2004-2009 tersebut, yaitu: (1) mencapai akses universal ke pendidikan dasar 9 tahun pada tahun 2009, (2) memperluas angka partisipasi muni di sekolah menengah dan pendidikan tinggi, (3) meningkatkan standar pendidikan dan relevansi pada semua tingkatan, termasuk efisiensi persiapan, penyebaran guru dan memperkuat outcomes dari dunia pendidikan, (4) tata kelola pendidikan yang berorientasi dan sistem pengelolaan pada sekolah di daerah, hingga tingkat kabupaten dan (5) memperbaiki orientasi hasil perencanaan dan membangun sistem pemantauan.

Beberapa strategi pembiayaan yang dirangkum dalam rencana strategis sektor pendidikan, antara lain: (1) penghapusan biaya langsung kepada orang tua dalam pendidikan dasar, (2) peningkatan alokasi hibah sekolah untuk mengimbangi kontribusi orang tua di bawah program “BOS”, (3) Menyalurkan lebih banyak sumber daya pendidikan melalui transfer hibah untuk pemerintah lokal, (4) infrastruktur program sekolah yang berorientasi pada hasil dan didorong permintaan, (5) pengembangan kapasitas kebutuhan dana pembangunan pada setiap level pemerintahan.

Sejumlah mitra pembangunan telah aktif mendukung Kemendiknas dan Kemenag, termasuk ADB yang sejak tahun 1975 telah mendanai 31 proyek-proyek pendidikan dan pelatihan dengan total 2.217 juta USD dan hibah 16 juta USD untuk 36 bantuan teknis. Pada awalnya pinjaman ADB difokuskan pada pendidikan teknis/kejuruan dan pendidikan tinggi, namun seiring perkembangan kebijakan Pemerintah untuk mencapai pendidikan dasar umum 9 tahun, maka ADB memperluas dukungannya dengan memasukkan pendidikan dasar.

Terdapat beberapa aktivitas yang dilakukan ADB selama periode 2004-2009, yakni: Madrasah Education Development Project yang mempromosikan integrasi madrasah negeri dan swasta dengan sistem pendidikan nasional dan meningkatkan

kualitas, kesetaraan, tata kelola madrasah, Hasil yang diharapkan adalah peningkatan kualitas sumber pembelajaran dan pendidikan, termasuk guru-guru, mengurangi gap antara pembiayaan madrasah dan sekolah umumnya melalui pengelolaan keuangan yang transparan dan membentuk Komite Sekolah.

Second Senior Secondary Education Project yang mendukung berdirinya sekolah-sekolah teknis dan kejuruan. Hasilnya adalah menciptakan lulusan yang siap menempuh jenjang pendidikan lebih tinggi, sekaligus memiliki kemampuan untuk bekerja, yang erat kaitannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Beberapa hal yang dilakukan termasuk meningkatkan kualitas pengelola sekolah-sekolah.

Poverty Reduction and MDG Acceleration, terkait kebijakan. Program ini akan melanjutkan dukungan ADB kepada Pemerintah untuk percepatan pencapaian MDGs dalam aspek pendidikan dasar, dengan tiga tujuan: memenuhi tujuan dalam MDGs melalui dukungan dana untuk program-program sektor pendidikan, memperkuat agenda reformasi kebijakan dan memperkuat kemampuan Pemerintah Daerah untuk menjalankan dan mengelola pelayanan pendidikan dasar sesuai standar minimum.

Tabel III.15 Roadmap Sektor Pendidikan ADB 2006-2009

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
Increased relevance and competitiveness of graduates from basic, secondary and higher education, including madrasah education	<ul style="list-style-type: none"> Lack of market competitiveness of graduates in national and regional labour markets Quality of madrasah education poor, especially teacher quality and facilities, 	<ul style="list-style-type: none"> Around 100 selected senior secondary schools begin process of upgrading to international standard. Madrasah teachers and facilities in 23 districts are in process of upgrading. Priority fields of study in public universities strengthened. 	Quarterly reports from MEDP, DSSE and TPSPD	<ul style="list-style-type: none"> Senior Secondary Education Project Technical and Professional Skills Development Project Madrasah Education Development Project MEDP Learning Assistance Program for Islamic Schools. (AusAID) Basic Education Project (AusAID)
Governance, Accountability and Public Image				
Strengthened management of decentralised education services	<ul style="list-style-type: none"> Poor capacity of district governments to plan, manage, and monitor education service performance improvements, including financing arrangements The organization of central and district functions and responsibilities is not well aligned with the needs for effective sector planning and management 	<ul style="list-style-type: none"> District education development plans and financing strategies. Districts produce sector performance reports Increased central MONE capacity to manage sector review processes, including coordination of sector-wide policy, strategic planning and financing 	Multi-year capacity development plans developed. Action plan for implementing MSS-related target setting and district performance ratings.	<ul style="list-style-type: none"> Decentralized Basic Education Project Support for Decentralized Education Management II Madrasah Education Development Project Basic Education Project (AusAID)

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
Increased enrollment and retention of poor/rural students (in select districts) in basic education, and women and poorer students in post-basic education	<ul style="list-style-type: none"> Disparities in provision of basic education between rural and urban area Basic education costs are a barrier to poorer families participating in education especially at junior secondary level. Cost barriers are a constraint to equal access to post-basic education. Higher Education concentrated in a small number of urban provinces 	<ul style="list-style-type: none"> 95% of children complete basic education by 2009 Improved transition rates from primary to junior secondary and enrolments in junior secondary education increase Participation of women in priority disciplines in top universities increases by 50%. Participation of poor students in priority university disciplines increases by 20,000. 	<ul style="list-style-type: none"> Annual education statistics data 	<ul style="list-style-type: none"> Decentralized Basic Education Project Madrasah Education Development Project Technical and Professional Skills Sector Development Project Basic Education Project (AusAID) Higher Education Development Project (World Bank)
Restored access to basic and secondary education in Aceh and Nias	<ul style="list-style-type: none"> Slow implementation of reconstruction programs Complex decision-making process with new implementation arrangements 	<ul style="list-style-type: none"> 50 basic education schools reconstructed in Simelue. 200 secondary schools with upgraded facilities and teaching /learning materials 	<ul style="list-style-type: none"> ETESP progress reports. Annual provincial education statistics 	<ul style="list-style-type: none"> Earthquake and Tsunami Emergency Support Project. Many other donor projects
Quality, Relevance and Competitiveness				
Better learning outcomes for poor students	<ul style="list-style-type: none"> Disparities in student performance between urban and rural areas Poor teacher quality in rural and remote areas 	<ul style="list-style-type: none"> 80% of grade 9 students in general schools pass the national exams by 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> Annual data from Examinations Council 	<ul style="list-style-type: none"> Decentralized Basic Education Project Senior Secondary Education Project Madrasah Education Development Project Basic Education Project (AusAID) Decentralized Education Project (USAID)
Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
Expansion and Equity				
Strengthened school/community governance and improved school-based management	<ul style="list-style-type: none"> Greater community participation needed in schools and madrasah to encourage transparency and accountability, and improve quality and relevance School-and institution based planning, management and monitoring remains weak. 	<ul style="list-style-type: none"> 70% of DBEP school and 50% of MEDP madrasah have school committees that meet monthly 95% of DBEP schools and 95% of MEDP madrasah have a school development plan. Selected public universities have strong governance and management, and meet the criteria for autonomous status 	<ul style="list-style-type: none"> Quarterly project progress report and independent evaluation reports from DBEP, MEDP, TPSPD. 	<ul style="list-style-type: none"> Decentralized Basic Education Project Madrasah Education Development Project Technical and Professional Skills Development Project Learning Assistance Program for Islamic Schools. (AusAID) Decentralized Basic Education (USAID) Higher Education Development Project (World Bank)
<p>BEP = Basic Education Project (AUSAID), DBE = Decentralized Basic Education (USAID), DBEP = Loan 1863-INO: Decentralized Basic Education Project (2002–2008), ETESP = Grant 0002-INO: Earthquake and Tsunami Emergency Support Project, HEDP = Higher Education Development Project (World Bank), LAPIS = Learning Assistance Program for Islamic Schools (AusAID), MEDP = Madrasah Education Development Project, SDEM II I= ADTA 4391-INO: Support to Decentralized Education Management II (2003–2008), SSSE = Second Senior Secondary Education Project, TPSPD = Loan 1792-INO: Technological and Professional Skills Development Project (2001–2007). Source: Asian Development Bank</p>				

Sumber : ADB, 2006

- **Sanitasi, Air Bersih dan Pengelolaan Limbah**

Diantara sektor-sektor infrastruktur di Indonesia, penyediaan air bersih, sanitasi dan pengelolaan limbah termasuk terburuk secara teknis maupun pembiayaan. Hanya sekitar 35% dari 85 juta orang yang tinggal di perkotaan terhubung ke suplai PDAM, sisanya bergantung pada sumur individu, penyedia air skala kecil. Di pedesaan, situasi lebih buruk, sekitar 15% rumah tangga yang bisa mendapatkan air bersumber pipa atau pompa. Sebagian besar mengandalkan ekstraksi air tanah dangkal, pengumpulan air hujan atau penggunaan air dari permukaan sungai dan mata air. Di satu sisi, Indonesia memiliki tingkat cakupan pembuangan limbah perkotaan terendah di Asia. Hanya 7 kota yang memiliki beberapa bentuk jaringan pembuangan limbah. Diperkirakan dibutuhkan investasi tahunan sekitar 600 juta USD pertahun untuk memenuhi standar MDGs di sektor suplai air dan sanitasi.

ADB menilai target yang ditetapkan Pemerintah dalam RPJMN 2004-2009 kurang realistis, termasuk mencapai kualitas air minum di PDAM daerah pada tahun 2008 dan menyediakan toilet untuk setiap rumah tangga perkotaan dan pedesaan pada 2009. RPJMN menjelaskan berbagai program, namun biaya untuk program dan menerjemahkan biaya ini menjadi rencana pembiayaan belum dilakukan. Ketidaktersediaan data memperburuk masalah, sebagai akibatnya situasi terkini tentang aset PDAM menjadi tidak jelas. Tanpa strategi aset manajemen yang solid dan gambaran transparan keuangan Pemerintah Daerah dan PDAM daerah, maka menentukan kebutuhan-kebutuhan aktual sektor-sektor ini akan menjadi sulit.

Sejak 1972, ADB telah mendanai 27 proyek pinjaman total 21 miliar USD pada infrastruktur perkotaan untuk meningkatkan penyediaan air bersih dan sanitasi di perkotaan dan pedesaan melalui delapan pinjaman proyek penyediaan air dan sanitasi senilai 317 juta USD dan 15 bantuan teknis senilai 5,8 juta USD. Program-program yang didukung ADB pada pembangunan sektor sanitasi, air bersih dan pengelolaan limbah, yaitu:

Tabel III.16 Program ADB Untuk Sektor Sanitasi, Air Bersih dan Pengelolaan Limbah 2004-2009

Pinjaman Program	Investasi
Akselerasi MDGs	Suplai Air dan Sanitasi
	Pemukiman Terpadu
	Peningkatan Lingkungan II
	Infrastruktur Pedesaan
	Suplai Kesehatan dan Air Bersih Komunitas II
	Dukungan Komunitas dan Pemerintah Daerah II

Sumber: ADB.2006

- **Pertanian dan Sumber Daya Alam**

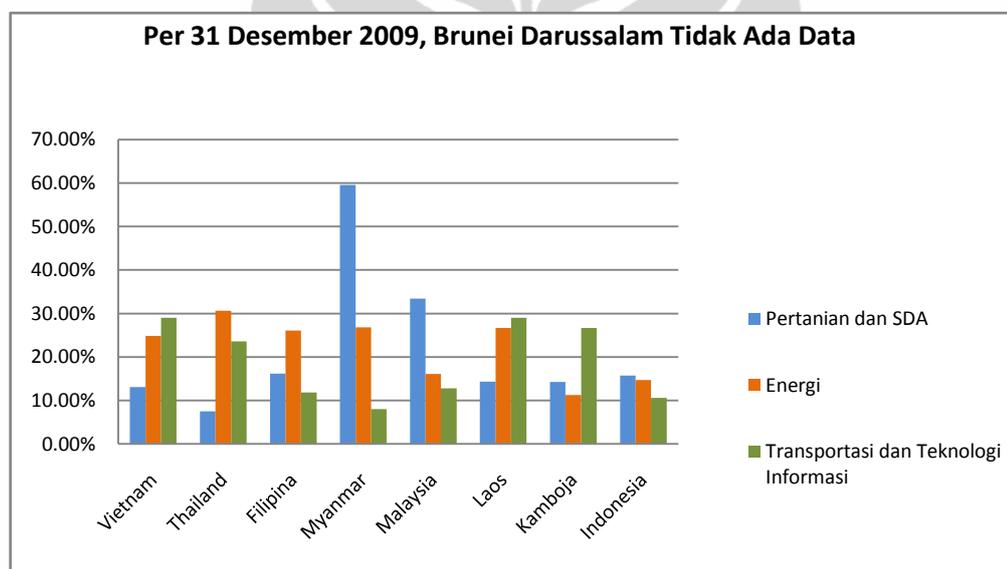
Hingga saat ini, sumber daya alam telah menjadi tulang punggung perekonomian nasional dan sektor yang diandalkan untuk sumber pendapatan jangka menengah. Kehutanan, Pertanian, Sumber Daya Laut dan Pesisir dan subsektor Pertambangan memberikan kontribusi sekitar ¼ dari PDB. Sektor ini merupakan rumah dari segmen terbesar penduduk Indonesia, terutama golongan menengah kebawah. Sektor ini pun merupakan jarring pengaman dengan menyediakan lapangan kerja dan pendapatan tambahan saat krisis di akhir tahun 1990-an.

RPJMN 2004-2009 menyatakan Sumber Daya Alam akan dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan tetap memerhatikan fungsi pelestarian dari lingkungan. Sumber Daya Alam memiliki dua peran; sebagai aset pertumbuhan ekonomi dan sistem kehidupan. Terdapat tiga kerangka kerja dan kebijakan pemerintah: Pertama, Pengelolaan sumber air dan irigasi dengan salah satu agendanya adalah mengundang partisipasi sektor swasta, namun dengan iklim investasi yang ada, menjadi kurang signifikan. Kedua, Konservasi lingkungan dan keanekaragaman hayati dan ketiga, pembangunan pertanian dan pedesaan.

Dukungan yang diberikan ADB difokuskan pada pengelolaan sumber daya air, terutama melalui pembiayaan proyek. Dukungan untuk pengelolaan sumber daya air terpadu termasuk investasi dalam infrastruktur dan pengelolaan fasilitas

serbaguna di cekungan sungai dan pengelolaan banjir. Selama bertahun-tahun, ADB semakin selektif dalam memberikan bantuan di sektor ini, dengan fokus pada bidang ceruk dimana ADB memiliki keunggulan komparatif dari sisi pengalaman dan spesialisasi. Sebagai contoh, keterlibatan dalam subsektor kehutanan dan peternakah hampir dihapus. Sementara, dalam pengelolaan subsektor sumber daya air dan irigasi, kelautan dan sumber daya pesisir, ADB muncul sebagai mitra pembangunan.

Gambar III.3 3 Sektor Terbesar Pinjaman ADB ke Negara-Negara Asia Tenggara



Sumber: Asian Development Bank, 2010 (diolah oleh penulis)

Sebagai perbandingan, tiga sektor yang menjadi fokus alokasi pinjaman ADB di kawasan Asia Tenggara, yakni: Pertanian dan Sumber Daya Alam, Energi serta Transportasi dan Teknologi Informasi merupakan sektor-sektor mendasar yang harus dipenuhi negara-negara di kawasan Asia Tenggara sebagai pusat bahan baku dan pasar bagi Jepang. Sektor pertanian dan sumber daya alam mendominasi pinjaman ADB kepada Myanmar dan Malaysia dengan perbandingan yang signifikan terhadap dua sektor lainnya. Seperti tampak pada gambar terlampir.

Tabel III.17 Roadmap ADB Sektor Pertanian dan Sumber Daya Alam 2004-2009

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators for Sector	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
Development of water resources and related infrastructure for their optimal and sustainable utilization	Increasing water scarcity in Java and Eastern Islands, and competing use between sectors Lack of integrated river basin management Under utilization of existing irrigation infrastructure aggravated by poor condition of some 30% of the irrigation condition Weak coordination, institutions and administration in the sector	Support for establishment of integrated water resources management in priority river basins Investments in irrigation and flood related infrastructure Capacity development for water resources management	Marked increase in production levels in the areas of geographic focus (regional statistical updates) Marked reduction in flood related damages (regional statistical updates) Co-management of water resources and irrigation infrastructure between users and government	Ongoing Participatory Irrigation Sector Project
				Proposed Citarum Integrated Water Resources Management Program Flood Management in Selected River Basins Project Community Driven Irrigation Project Strategic initiatives support for policy development and implementation AOTA – Capacity Building in Water Resources in the Decentralized Environment RETA – Integrated Water Resources Management
Natural resources management done on a more sustainable basis taking into account economic, social and environmental considerations	Inadequate natural resources management capacity at national and local levels Overlapping mandates and functions of Government agencies Low awareness among stakeholders on sustainable resource management Increased pressure on natural resources for livelihoods	Improved management of coastal and marine resources	Integrated management of coastal and marine resources in select districts and provinces Well functioning co-management of coastal resources by communities and local governments in select districts and provinces Well managed coastal and marine protected	Ongoing Marine and Coastal Resources Management Project
				Coral Reef Rehabilitation and Development Project Phase II Proposed integrated Coastal Resources Management Project Coral Reef Rehabilitation and

(Sambungan)

Medium-Term Development Goals for Sector		CSP Outcomes		
Sector Outcomes for Country	Key Opportunities and Constraints	CSP Outcome(s) and Outcome Indicators for Sector	Milestone (Tracking) Indicators	Interventions
			areas	Development Project Phase III
Reinvigorate growth in rural economy and in agricultural productivities	Lack or inadequacy of basic infrastructure in the rural areas Vast disparities in access to markets and services between geographic regions	Improved welfare and reduced poverty levels in the geographic areas of engagement	Increased coverage levels of physical access, and other basic infrastructure (PODES) Improved operation and maintenance levels (Regional Budgets and PODES)	Ongoing Community Empowerment for Rural Development Project Poor Farmers' Income Improvement through Innovation Project Rural Infrastructure Support Project Proposed Investment for provision and upgrading of infrastructure – Rural Infrastructure Support Project Phases II and III

Source: Asian Development Bank

Sumber: ADB,2006

- **Kemanusiaan dan Bantuan Darurat**

Bantuan Kemanusiaan dan Darurat ADB dilaksanakan untuk membantu negara berkembang mengadopsi pendekatan pencegahan terhadap bencana. Konsep dan strategi ADB untuk jangka pendek adalah merehabilitasi dan merekonstruksi untuk meletakkan dasar bagi pembangunan jangka menengah dan jangka panjang.

Dukungan yang diberikan ADB pada sektor kemanusiaan dan bantuan darurat difokuskan pada pembangunan infrastruktur fisik dan sosial dan penyediaan dukungan mata pencaharian untuk Aceh dan Nias pasca bencana tsunami. Bantuan ini juga membantu mengidentifikasi risiko, pengelolaan struktur bencana dan manajemen bahaya di tingkat negara.

Secara singkat, bantuan ADB untuk mengatasi dampak tsunami di Aceh dan Nias pada 2004 lalu terdiri atas : *Earthquake and Tsunami Emergency Support Project* (ETESP) dan *Contribution to the Multidonor Trust Fund* (MDTF) senilai 300 juta USD dari pinjaman ADB Asian Tsunami Fund, *Community Water Services and Health*, dari total 81,2 juta USD, hanya senilai 16,5 juta USD yang dialokasikan untuk penanganan pasca tsunami, tiga hibah dari *Japan Fund for Poverty Reduction* yang dibiayai pemerintah Jepang untuk meningkatkan mata pencaharian, merehabilitasi sumber daya alam dan membangun perumahan anti gempa senilai 6 juta USD, realokasi pinjaman sekitar 64,6 juta USD, 4,5 juta USD *co-financing* untuk aktivitas lainnya, 10 juta USD berupa bantuan teknis, total keseluruhan mencapai 391 juta USD.³²

Melalui Dukungan Darurat Gempa dan Tsunami (ETESP) yang terikat di beberapa sektor sekaligus, ADB membantu menyalurkan dana kepada Bank Perkreditan rakyat di Aceh dengan tujuan memperluas akses pembiayaan ke BPR terpilih, menyediakan pinjaman subordinasi yang sedianya digunakan untuk modal kerja dan memperluas pinjaman. Program yang sama, memberikan 10 juta USD untuk komponen pendidikan yang difokuskan membangun kembali kualitas pendidikan menengah atas di Aceh dan Nias dengan mendukung pemenuhan perlengkapan materi belajar-mengajar ke 200 sekolah dan melengkapi kebutuhan computer dan laboratorium untuk sekitar 60 SMA serta rekonstruksi 50 Sekolah Dasar.

Sektor Pertanian dan Sumber Daya Alam, didukung rehabilitasi sekitar 70.000 hektar lahan pertanian melalui penyediaan irigasi. ADB memberikan dukungan pada preservasi terumbu karang dan tanaman mangrove. Selain itu rehabilitasi sumber daya alam dan mata pencaharian, termasuk perbaikan infrastruktur dilengkapi dengan mengembangkan strategi jangka panjang dan kerangka kerja setiap sektor.

³²Asian Development Bank, *Tsunami Impact Indonesia*, 2005
http://www.adb.org/media/articles/2005/6618_tsunami_impact_indonesia/default.asp?registrationid=guest diakses 12 Mei 2011

BAB IV

Kesimpulan dan Saran

IV.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, penulis menyimpulkan dalam tesis sebagai berikut:

1. Penyusunan strategi program ADB untuk Indonesia didasarkan pada strategi yang disusun oleh Pemerintah. Namun, ADB tetap memiliki pertimbangan pada area operasional mana pinjaman akan diprioritaskan berdasarkan analisis ADB terhadap hambatan pembangunan Indonesia.
2. Untuk periode 2004-2009, sektor hukum, pengelolaan perekonomian dan kebijakan publik menjadi *concern* ADB terhadap Indonesia yang disandarkan pada analisis terhadap hambatan pembangunan Indonesia. Pada sektor ini, *Development Policy Support Program* yang dibiayai bersama ADB, World Bank dan Pemerintah Jepang menjadi fitur penting pada keseluruhan program ADB untuk Indonesia karena kerangka program tersebut mewakili agenda reformasi pemerintah yang saat itu baru terpilih.
3. Dari sisi jumlah pinjaman yang selama ini digelontorkan ADB, Sektor pengelolaan sektor publik dan sektor keuangan berada dalam 5 sektor alokasi terbesar. Hasil utama yang diharapkan dapat menciptakan iklim investasi yang mendukung, mengembangkan sektor keuangan yang selama ini tertinggal dan mengembangkan kapasitas desentralisasi yang tidak memadai di tengah lingkungan hukum dan peradilan yang tidak stabil.
4. Namun, sektor transportasi dan komunikasi, suplai air dan pembangunan infrastruktur pedesaan, pendidikan, kesehatan, industri dan perdagangan kurang mendapatkan perhatian dengan minimnya alokasi pinjaman pada sektor tersebut, padahal sektor-sektor itulah yang berpotensi memberikan

kontribusi pada pertumbuhan ekonomi yang diikuti perluasan kesempatan kerja.

5. Pinjaman yang dialokasikan pada sektor transportasi dan komunikasi, lebih difokuskan pada pengembangan fasilitas jalan dan pelabuhan, yang notabene tidak langsung menyentuh kebutuhan masyarakat akan fasilitas transportasi massal. Di sisi lain, pinjaman tersebut lebih membuka lebar kesempatan berkembangnya industri otomotif dengan dampak jangka panjang pada kerusakan lingkungan.

IV.2 Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, penulis menyarankan dalam tesis sebagai berikut:

- Kendati alokasi pinjaman ditentukan oleh lembaga donor/peminjam, dalam hal ini ADB, namun Indonesia melalui pemerintah yang berwenang seharusnya dapat menyusun skala prioritas dalam pembangunan selama periode berlangsung. Hambatan yang dihadapi IMF adalah tidak adanya *database* yang valid mengenai kebutuhan masyarakat Indonesia, sebagai contoh: program 1 rumah, 1 toilet dari sektor Sanitasi, Air Bersih dan Pengelolaan Limbah dinilai oleh ADB tidak realistis. Hal tersebut disebabkan pemerintah tidak memiliki data yang memadai terhadap kebutuhan sanitasi masyarakat.
- Kelemahan lainnya yang dicatat adalah pada implementasi *start up* program yang terlalu lama. Hal tersebut salah satunya disebabkan berbelitnya birokrasi di pemerintah, adanya *overlapping* otoritas antar lembaga pemerintah, menciptakan inefisiensi. Dalam hal ini, perampingan lembaga pemerintah diperlukan untuk memotong alur birokrasi yang terlalu panjang.
- Perbaiki pengelolaan sektor publik melalui program reformasi untuk menciptakan lingkungan hukum dan peradilan yang mendukung memang penting untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat, namun Pemerintah lupa bahwa apabila kebutuhan dasar masyarakat akan fasilitas infrastruktur yang

memadai, kesempatan kerja yang terbuka dan keamanan yang terjamin juga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah.

- Sudah saatnya Pemerintah memiliki program pembangunan yang realistis, berbasis data yang kuat, implementatif, terukur dan menyentuh langsung pada kebutuhan masyarakat, misalnya kebutuhan akan kemudahan akses antar pulau melalui pembangunan sektor transportasi dan komunikasi yang berpotensi meningkatkan perekonomian domestik yang terbukti lebih mampu bertahan terhadap ancaman krisis dari luar.



DAFTAR REFERENSI

Buku

- Basri, Yuswar Zainul dan Subri, Mulyadi. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Raja Grafindo Persada, 2003.
- Bappenas (2009). *Penguatan Ekonomi Daerah: Langkah Menghadapi Krisis Keuangan Global. Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, 2009.
- Bappenas (2006). *Laporan Kinerja Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK (Oktober 2004 – September 2006)*, Jakarta, 2006.
- Djamin, Zulkarnain. *Pinjaman Luar Negeri Serta Prosedur Administratif Dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan di Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1993.
- Hadi, Syamsul dkk, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta, 2004
- Kindleberger, Charles P. *Power And Money The Economics of International Politics and The Politics of International Economics*, New York and London: Basic Books, 1970.
- Sukirno, Sadono, *Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Kencana, Jakarta, 2007
- Soesatro, Hadi, dkk. *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia Dalam Setengah Abad Terakhir* Edisi Kelima (1997-2005), Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 2005.
- Tambunan, Tulus Tahi Hamonangan. *Pembangunan Ekonomi dan Utang Luar Negeri*. Rajawali Press. Jakarta, 2008
- Todaro, Michael dan Smith, Stephen C, *Pembangunan Ekonomi Jilid II*, Erlangga, Jakarta. 2006.
- Williams, Marc. *International Economic Organisations And The Third World*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1994.
- Yustika, Ahmad Erani, *Pembangunan dan Krisis: Memetakan Perekonomian Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2002

Artikel atau bab dalam buku yang diedit

Abimanyu, Anggito. *Tantangan Kebijakan Fiskal 1998-2009; Dari Krisis Asia Ke Krisis Global* In Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andi. *Era Baru Kebijakan Fiskal* (Hal: 123), Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009.

Adiningsih, Sri (2005). *Peranan Pemerintah dalam Perekonomian dalam UUD 1945*. In Hadi Soesatro, dkk. *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir* (Hal. 88). Penerbit Kanisius, Jogjakarta. 2005.

Djojosubroto, Dono Iskandar (2009). *Koordinasi Kebijakan Fiskal dan Moneter di Indonesia Pasca Undang-Undang Bank Indonesia 1999*. In Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andi. *Era Baru Kebijakan Fiskal* (Hal: 59), Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009.

Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia/ISEI (2005). *Ekonomi Pasar Terkelola* dalam In Hadi Soesatro, dkk. *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir* (Hal. 45) . Penerbit Kanisius, Jogjakarta. 2005.

Tomotaka Shoji (2009). *Pursuing a Multi-Dimensional Relationship: Rising China and Japan's Southeast Asia Policy*. In Jun Tsunekawa (Ed.). *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan* (bab 6). The National Institute for Defense Studies, Japan.

Prawiro, Radius. *Dilema Utang Luar Negeri Di Masa Orde Baru* In Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andi. *Era Baru Kebijakan Fiskal* (Hal: 376), Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009.

Racbini, Didik J. *Utang Luar Negeri dan Ekonomi Rakyat* In Hadi Soesatro, dkk. *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir Edisi Kelima (1997-2005)*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 2005.

Waluyanto, Rahmat. *Surat Utang Negara, Surat Berharga Syariah Negara, dan Pinjaman Luar Negeri* In Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andi. *Era Baru Kebijakan Fiskal* (Hal: 463), Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2009.

Artikel Jurnal

Diaz, Leonardo Martinez. *Pathways Through Financial Crisis: Indonesia*. *Global Governance* 12 Hal. 395-412. Bank Dunia, 2006.

Chandra, Amresh. *Geopolitics of Central Asian Energy Resources and Indian Interest*. *Journal of Peace Studies*, Vol. 16, Issue 1-2, January – June, 2009.

Chowdury, Anis dan Sugema, Iman. How Significant and Effective Has Foreign Aid to Indonesia Been ? . *Asean Economic Bulletin* Vol.22 No.2, hal: 186-216, 2005.
<http://www.icpsnet.org/adm/pdf/1251369051.pdf> diakses 25 April 2011

Goeltom, Miranda S. *Essays in Macroeconomic Policy: The Indonesian Experience*. *Asean Economic Bulletin* Vol 25. No.2. Jakarta, Agustus 2008.

Ito Go. *Regionalism in the Asia-Pacific and U.S Interests*. *Nanzan Review of American Studies* Volume 30 (2008) hal 164-174). Meiji University, Japan, 2008.

James, William E. *International Finance and Domestic Financial Market Development: The Case of Indonesia*. *Asia Development Review* Vol. 14, No.1, Hal. 86-105, Asian Development Bank, 1996.

Mutakin, Firman.et.al. *Peta Ekspor-Impor 2008 dan Proyeksi Ekspor Indonesia Tahun 2009*. *Economic Review*, No.214, Desember 2008.

Narjoko, Dionisius A dan Amri, Puspa Delima. *The Developmental Gap Between the ASEAN Member Countries*. *ASEAN Economic Bulletin* Vol.24, No.1, Hal. 45-71, 2007.

Makalah Seminar, Konferensi dan Sejenisnya

Asia Pacific Energy Research Centre (2004). *Energy in China: Transportation, Electric Power and Fuel Markets*. Institute of Energy Economics, Japan.

Bantuan Luar Negeri Pemerintah Dalam Perekonomian Indonesia,
http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/kebijakan_fiskal_moneter/bab4-bantuan_luar_negeri_pemerintah_dalam_perekonomian_indonesia.pdf
 diakses November 2009.

Brooks, Douglas H, et.al. *Closing Development Gaps: Challenges and Policy Options*. Working Paper Series, Asian Development Bank, Juli 2010.

Dahlan, Harwanto. *Hegemoni Ekonomi Jepang Di Asia Dan Implikasinya Terhadap Masa Depan Indonesia* disampaikan dalam Seminar Studi Jepang, Fakultas Sastra UGM, 1996.

Dolan, Ronald E dan Worden, Robert L. *Japan: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1994. <http://countrystudies.us/japan/> diakses 15 Maret 2011

Plummer, Michael G. *Toward Win-Win Regionalism in Asia: Issues and Challenges in Forming Efficient Trade Agreements*. Working Paper Series on Regional Economic Integration No. 5. Asian Development Bank, Oktober 2006.

Yong Wang. Evolving Asian Power Balances and Alternate Conceptions for Building Regional Institutions. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. Asian Development Bank, Desember 2010.

Artikel Surat Kabar Tanpa Penulis

Akhirnya Raih Suara Terbanyak. (12 Juli 2004). Suara Merdeka.

<http://www.suaramerdeka.com/harian/0407/12/pem2.htm> diakses 17 Desember 2009

How to Make Aid Work (24 Juni 1999), The Economist

http://www.economist.com/node/215635?Story_ID=215635

Aid Effectiveness: Help in The Right Places (14 Maret 2002), The Economist.

<http://www.economist.com/node/1034563>

Publikasi Elektronik

Feeny, Simon dan McGillivray, Mark (2010). *Scaling-up Foreign Aid: Will The “Big Push” Work?*. Alfred Deakin Research Institute. Australia, April 2010.

Lowe, David (2010). The Colombo Plan and “Soft” Regionalism in the Asia Pacific: Australia and New Zealand Cultural Diplomacy in the 1950’s and 1960’s. Alfred Deakin Research Institute. Australia, April 2010.

Dokumen Lembaga

ADB (1966). Agreement Establishing The Asian Development Bank, 1966.

<http://www.adb.org/documents/reports/charter/charter.pdf>

ADB (2009), *Four Decades Serving Asia and the Pacific* <http://www.adb.org/About/serving-asia.asp> diakses 14 Maret 2011

ADB, *Fighting Poverty in Asia and The Pacific.*

<http://www.adb.org/Documents/Brochures/ADB-Profile/ADB-profile.pdf>

diakses 14 Maret 2011

ADB (1999), *Asian Development Outlook 2000.*

<http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2000/default.asp> diakses 15 Maret 2011

ADB (2004), *ADB Financial Profile 2004*, Mei 2004

http://www.adb.org/Documents/Others/Financial_Profile/FinancialProfile2004.pdf
diakses 21 Maret 2011

- ADB (2009) *Program Lending Policy: Clarification*, April 2009
http://www.adb.org/Documents/Policies/Program_Lending/in89-09.pdf
diakses 31 Maret 2011
- ADB (2003), *ADB-Indonesia Country Strategy and Program Update 2004-2006*, September 2003. http://www.adb.org/Documents/CSPs/INO/2003/csp_ino_2003.pdf
diakses 31 Maret 2011
- ADB (2005), *ADB-Indonesia Country Strategy and Program Update 2005*, Maret 2005.
<http://www.adb.org/Documents/CSPs/INO/2005/csp-ino-2005.pdf> diakses 31 Maret 2011
- ADB (2006), *Country Strategy and Program Indonesia 2006-2009*. Oktober 2006. Hal: 8-10.
<http://www.adb.org/Documents/CSPs/INO/2006/csp-ino-2006-2009.pdf>
diakses 31 Maret 2011.
- ADB (2006). *Indonesia: Tsunami Summary*. 3 Maret 2006.
http://www.adb.org/media/articles/2005/6618_tsunami_impact_indonesia/default.asp?registrationid=guest diakses 12 Mei 2011
- ADB(2004). *Second Development Finance Project in Indonesia*. Project Performance Audit Report. Operations Evaluation Department, Asian Development Bank. Desember 2004
- ADB (2007). *Best Practices in Water and Sanitation: Learning From Successful Projects*. A Case Study From The 2006 Annual Evaluation Review. Operations Evaluation Department, Asian Development Bank. Maret 2007
- ADB(2008). Engineering Education Development Project. Approach Paper for Project Performance Evaluation Report of Loan. Operations Evaluation Department, Asian Development Bank. 20 Juni 2008
- ADB(2009). Indonesia: Power XXIII Project Validation Report. Independent Evaluation Department, Asian Development Bank, Desember 2009.
- ADB (2007). Special Evaluation Study on ADB Support to Law and Justice Reform. Operations Evaluation Department, Asian Development Bank. 7 Mei 2007
- ADB (2007). *ADB Loan Disbursement Handbook*. Asian Development Bank, Januari 2007

http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Loan_Disbursement/loan-disbursement-final.pdf diakses Februari 2010

ADB (2009). Indonesia: State-Owned Enterprise Governance and Privatization Program. Independent Evaluation Department, Asian Development Bank. Desember 2009.

ADB (2009). Indonesia: Community Empowerment for Rural Development Project. Independent Evaluation Department, Asian Development Bank. Desember 2009

ADB (2010). Asian Development Bank Support for Decentralization in Indonesia. Special Evaluation Study. Juli 2010

ADB (2006). Regional Cooperation and Integration Strategy. Asian Development Bank, Juli 2006. <http://www.adb.org/documents/policies/RCI-strategy/final-RCI-strategy-paper.pdf> diakses Januari 2011.

ADB (2010). Development Effectiveness Review 2009. Asian Development Bank, 2010.

ADB (2005). Asian Development Bank Annual Report 2004.

ADB (2006). Asian Development Bank Annual Report 2005.

ADB (2007). Asian Development Bank Annual Report 2006

ADB (2008). Asian Development Bank Annual Report 2007

ADB (2009). Asian Development Bank Annual Report 2008

ADB (2010). Asian Development Bank Annual Report 2009

Gabungan Induk Kendaraan Bermotor Indonesia, Gaikindo (2010). *Statistik Penjualan Kendaraan Bermotor di Indonesia Per Merek.*

http://www.gaikindo.or.id/download/statistic/02-past/02-by-brand/bybrand_market_2005_2009.pdf diakses 10 Mei 2011

- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (2011). *Statistik Perkembangan Impor Non-Migas Menurut Negara Asal*.
http://www.kemendag.go.id/statistik_perkembangan_impor_nonmigas_%28negara_asal%29/ diakses Januari 2011
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (2011). Neraca Perdagangan Indonesia dengan Jepang Periode 2006-2010.
http://www.kemendag.go.id/statistik_neraca_perdagangan_dengan_negara_mitra_dagang/ diakses Januari 2011
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (2010). Penyusunan Catatan Perdagangan Indonesia Edisi Maret 2010. Pusat Data Perdagangan, Badan Litbang Perdagangan. Jakarta, 2010.
- Kementerian Pertanian (2005). Profil Keanggotaan Indonesia Pada Lembaga/Organisasi Internasional. Kementerian Pertanian, 2005.
- Kementerian Keuangan (2008). Laporan Perkembangan Pinjaman Luar Negeri Triwulan IV Tahun 2008. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, 2008.
- Kementerian Keuangan (2010). Laporan Perkembangan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah Triwulan III Tahun 2010. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, 2010.
- Kementerian Keuangan (2010). *Buku Saku Government Debt Profile (External Loan and Securities) Edisi Maret 2010*. Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, 2010.
http://www.dmo.or.id/dmodata/5Statistik/1Posisi_Utang/1Posisi_Utang_LN/Buku%20Saku%20Perkembangan%20Utang%20Negara%20Maret%202010-English.pdf diakses Februari 2011
- Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia (2010). Statistik Utang Luar Negeri Indonesia Volume 1 Tahun 2010.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2010). Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri Edisi Triwulan III Tahun 2010. Kementerian PPN/Bappenas, 2010.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2003). Perekonomian Indonesia Tahun 2004: Prospek dan Kebijakan. Kementerian PPN/Bappenas, 2003.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No.7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah nasional Tahun 2004-2009.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No.39 Tahun 2005 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor. 38 Tahun 2008 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009.

Surat Edaran Bersama (SEB) Meneg PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan (2006). Nomor 1562/M.PPN/03/2006 dan Nomor SE 104/MK/2006 tertanggal 17 Maret 2006 tentang Pagu Indikatif Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2007.

Surat Edaran Bersama (SEB) Meneg PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan (2007). Nomor 0093/M.PPN/03/2007 dan Nomor SE-226/MK.02/2007 tertanggal 30 Maret 2007 tentang Pagu Indikatif dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2008.

UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Bab Penjelasan Mengenai Ruang Lingkup dan Pengertian Keuangan Negara

UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Bab Penjelasan Mengenai Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD

