

Laporan Final

Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian-Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan

**Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral
Kedeputian Bidang Pendanaan Pembangunan
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan
Pembangunan Nasional
2021**

Kata Pengantar

Sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. 14 Tahun 2020 Pasal 178 dan 179, tugas dan fungsi Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral antara lain melaksanakan evaluasi perencanaan pembangunan di bidang kerja sama pendanaan bilateral serta penyusunan laporan atas perkembangan pelaksanaannya. Dalam hal ini, laporan final Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian-Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan disusun sebagai salah satu bentuk pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Permen PPN/Kepala Bappenas dimaksud.

Penyusunan laporan ini disusun untuk menyampaikan kepada publik, hasil pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan yang sudah ditandatangani antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan. Dalam laporan ini akan ditemukan pembacaan dan analisis terhadap performa perjanjian yang menjadi sampel dari kegiatan ini. Mengingat begitu banyak mitra pembangunan yang bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia serta dengan adanya keterbatasan waktu pelaksanaan kegiatan, maka tidak dapat seluruh perjanjian kerja sama dengan mitra pembangunan dievaluasi. Dalam hal ini, kami mengambil sampel berdasarkan pembagian *desk* dan Koordinator pada Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral.

Akhir kata, kami menyampaikan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada seluruh pihak dan pemangku kepentingan yang bersedia untuk diwawancarai dan dimintakan data demi lancarnya pelaksanaan kegiatan evaluasi ini. Kami juga berharap agar hasil evaluasi ini dapat dipergunakan bagi pemangku kepentingan dalam memberikan informasi bagi pengambilan kebijakan demi tata kelola pemerintahan yang sesuai dengan prinsip-prinsip *local governance*.

Jakarta, 27 Desember 2021

Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral

Ringkasan Kegiatan

Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian-Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan

Latar Belakang

Pelaksanaan kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan dilakukan melalui kerangka *Official Development Assistance* (ODA) dan digunakan sebagai salah satu sumber dalam membiayai pembangunan bagi negara berkembang (OECD, 2018). Beberapa fitur dimana ODA kemudian menjadi salah satu sumber pembiayaan bagi pembangunan di negara berkembang adalah fitur *concessionality* dimana bunga pinjaman yang diberikan lebih rendah serta *repayment period* yang lebih ringan dibandingkan dengan pinjaman komersial serta bersifat *government to government* antar institusi pemerintahan suatu negara (OECD, 2018; Todaro and Smith, 2012). Karena bersifat *government to government*, penguangan instrumen kerja sama pembangunan tersebut harus dilakukan melalui perjanjian antar pemerintah dan bukan sekedar perjanjian bisnis belaka (yang dapat berbentuk *agreement*, Memorandum Saling Pengertian (MSP/ *Memorandum of Understanding* - MoU) ataupun *Minutes of Meeting* (MoM) antar pemerintah negara.

Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, sesuai dengan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/Kepala Bappenas) Nomor 14 Tahun 2020 memiliki tugas untuk melaksanakan evaluasi perencanaan pembangunan di bidang kerja sama pendanaan bilateral dalam rangka pendanaan pembangunan. Untuk itu, Direktorat juga melaksanakan fungsi evaluasi kinerja pelaksanaan rencana kebijakan pendanaan bilateral dan kerja sama pembangunan serta meneliti kebijakan untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam bidangnya. Sebagai bagian dari pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut pada tahun 2021, Direktorat melaksanakan pekerjaan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan.

Evaluasi ini dilakukan sebagai salah satu bentuk upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan yang berada di bawah perjanjian payung kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan. Untuk menjamin bahwa data yang dikumpulkan masih relevan dan akurat sesuai dengan perkembangan trend kerja sama pembangunan, dipilih perjanjian mengenai kerja sama pembangunan dan keuangan yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dalam kurun waktu pelaksanaan RPJMN 2015-2019.

Pemilihan kurun waktu pelaksanaan RPJMN 2015-2019 tersebut didasari atas kebutuhan untuk melihat pola yang terbentuk dalam penyusunan dan pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan yang sesuai dengan perkembangan terkini. Selain itu, kurun waktu lima tahun juga dipilih sehingga Direktorat dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang relevan dan sesuai untuk pembentukan perjanjian kerja sama pembangunan baru di masa mendatang.

Rumusan Permasalahan

Kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian-Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan di dilaksanakan untuk menjawab rumusan permasalahan berikut ;

1. Bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama pembanguann dan keuangana ntara Pemerintah Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan?
2. Apa saja faktor-faktor yang berdampak terhadap pelaksanaan Perjanjian tersebut dalam upaya Pembangunan Indonesia?
3. Bagaimana rekomendasi tindak lanjut serta masukan kebijakan dalam upaya penyusunan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan tersebut?

Metodologi Kegiatan

Kegiatan dalam penelitian ini akan dilakukan dengan metode *process tracing*. *Process Tracing* secara metodologis tidak hanya memberikan alat analisis untuk mengetahui perubahan berbasis mekanisme namun juga mampu melacak proses yang berjalan dengan cara yang spesifik dan teoretis (Checkel dalam Klotz dan Prakash, 2008). Secara pengertian, *process tracing* dapat didefinisikan sebagai upaya melihat kemunculan suatu norma, nilai, ataupun kebijakan yang dihasilkan melalui pelacakan terhadap proses untuk menarik hubungan kausalitas (Checkel dalam Klotz dan Prakash, 2008).

Process tracing dalam hal ini digunakan sebagai metode penelitian dalam evaluasi ini karena kemampuannya sebagai pisau analisis yang melihat rantai hubungan dalam variabel independent maupun variabel dependen (George dan Bennet serta Odell dalam Checkel, 2008). Penggunaannya yang dapat dilakukan secara terintegratif dengan metode penelitian lain serta dapat diaplikasikan secara luas dengan kerangka pisau analisis menjadikannya sebagai salah satu metode penelitian yang adaptif terhadap kebutuhan subjek penelitian (Checkel, 2008).

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dan Austria

Perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan Austria dilakukan melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding between The Indonesia Ministry of Finance and The Austrian Ministry of Finance on Financial Co-operation*” pada tanggal 14 September 2017. Dalam MoU tersebut, pihak Austria bersepakat untuk memberikan pinjaman mengikat kepada Pemerintah Indonesia melalui *Oesterrichische Kontrollbank Aktiengesellschaft* (OeKB) melalui skema pinjaman bilateral. MoU ini ditandatangani oleh Kementerian Keuangan yang mewakili Pemerintah Indonesia dan *Charge d’Affaires* Kedutaan Besar Austria di Indonesia yang mewakili Pemerintah Austria.

Berdasarkan data yang terdapat dalam DRPLN-JM 2015-2019 serta Daftar Rencana Prioritas Pinjaman Luar Negeri (DRPPLN – *Green Book*) sejak 2015 hingga 2019, beberapa proyek yang terindikasi mendapatkan pendanaan dari Pemerintah Austria adalah sebesar 13 proyek

dengan nilai kurang lebih sebesar USD 311,59 juta (ekiv. Rp 4,48 Triliun). Dari proyek yang mendapatkan indikasi pembiayaan dari Pemerintah Austria tersebut, 7 proyek dengan valuasi sebesar USD 221 juta sedang dalam tahap pelaksanaan sementara 6 proyek dengan valuasi sebesar USD masih dalam tahap perencanaan dan persiapan.

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Republik Korea

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Republik Korea. Kedua negara telah bersepakat untuk menandatangani perjanjian tersebut yang dituangkan ke dalam *Framework Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Republic of Indonesia Concerning Loans from the Economic Development Cooperation Fund for the Years 2016 through 2020*. Perjanjian ini ditandatangani pada tanggal 30 Desember 2016. Sebagai penandatanganan dari sisi Indonesia adalah Direktur Jenderal Asia, Pasifik, dan Afrika Kementerian Luar Negeri, sementara itu dari sisi Pemerintah Korea adalah perwakilan dari Kementerian Luar Negeri Korea. Dalam perjanjian ini, Pemerintah Korea berkomitmen untuk memberikan pinjaman kepada Pemerintah Indonesia sebanyak-banyaknya dalam Korean Won senilai ekuivalen USD 600 juta yang disediakan melalui mekanisme *Economic Development Cooperation Fund (EDCF)* untuk tahun 2016 sampai dengan 2020.

Beberapa kegiatan yang tercantum dalam *framework agreement* tersebut diantaranya;

- i) The Urgent Rehabilitation of Strategic Irrigation for Western Region of Indonesia
- ii) Karian Dam-Serpong Water Conveyance and Supply System
- iii) Improvement and Development of Indonesia Aid to Navigation
- iv) Strengthening of e-Government Infrastructure
- v) Engineering Services for Infrastructure Projects
- vi) National Criminal Information Center for Indonesia National Police – Phase 2.

Dari kegiatan tersebut, ditambah dengan daftar yang memiliki indikasi pembiayaan dari Pemerintah Korea sebagaimana tercantum dalam DRPLN-JM 2015-2019 serta DRPPLN dari 2015 hingga 2019, terdapat total 6 proyek sebesar USD 614,61 juta/ Rp. 8,816 Triliun. Dari keseluruhan daftar ini, sejumlah 3 proyek dengan nilai USD 200,35 juta setara telah berada dalam fase pelaksanaan, 1 proyek baru saja selesai penandatanganan *Loan Agreement dengan nilai sebesar USD 100 juta*, sementara 2 proyek senilai USD 196,96 juta sudah masuk ke dalam tahap akhir persiapan.

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Republik Rakyat Tiongkok

Perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok terdiri atas dua *Memorandum of Understanding*. Kedua MoU tersebut adalah *Memorandum of Understanding between The Ministry of Commerce of the People's Republic of China and The Ministry of Finance of the Republic of Indonesia concerning Infrastructure Financing Cooperation* yang ditandatangani pada tanggal 22

Agustus 2017. Sebagai penandatanganan dari pihak Indonesia adalah Kementerian Keuangan yang diwakilkan oleh Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas, sementara dari sisi Pemerintah Tiongkok adalah Kementerian Perdagangan Tiongkok. Secara umum, kedua MoU ini mengatur mengenai pinjaman kredit ekspor untuk pembiayaan infrastruktur dan kerjasama pembangunan dalam bentuk pemberian hibah maupun *concessional loan*.

Saat ini, berdasarkan data yang terdapat dalam DRPLN-JM 2015-2019 dan DRPPLN pada periode tersebut, dengan mengacu pada masa ditandatanganinya perjanjian payung. Proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok terdapat sebanyak 7 proyek dengan nilai total sebesar USD 2,70 Miliar. Dari keseluruhan nilai tersebut, belum ada proyek yang berada dalam tahap implementasi. Kemudian, 4 proyek sedang dalam fase akhir perencanaan dan sedang dalam tahap pengadaan senilai USD 1,4 miliar dengan dua proyek masih belum berjalan dan di tahap awal persiapan. Selain itu, satu proyek (*Procurement of Track Material and Turnout Phase III and IV*) akhirnya dibatalkan dan tidak menggunakan skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Tiongkok.

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Spanyol

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Spanyol tertuang dalam *Financial Cooperation Program between The Government of the Republic of Indonesia and The Government of the Kingdom of Spain concerning General Term, Procedures, and Institutional Arrangement for Financing Projects in the Republic of Indonesia using the Spanish Fund for Internationalization (FIEM)* yang ditandatangani secara terpisah pada tanggal 19 Agustus 2016 di Madrid, dan 15 Desember 2016 di Jakarta. Sebagai penandatanganan adalah Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas, sementara dari sisi Spanyol penandatengannya adalah Sekretaris Negara untuk Perdagangan dalam Kementerian Ekonomi dan Kompetitif. Secara umum, perjanjian ini mengatur skema pembiayaan menggunakan dana FIEM milik Pemerintah Spanyol sepanjang 2017 hingga 2021 dikarenakan penandatanganan yang dilakukan secara terpisah, sehingga perjanjian ini mulai berlaku sejak 15 Desember 2016.

Dalam kerangka DRPLN-JM 2015-2019, proyek-proyek yang memiliki indikasi ataupun sudah dibiayai oleh Pemerintah Spanyol menggunakan kerangka MoU di atas adalah sebanyak 0 proyek. Seluruh komitmen dari Pemerintah Spanyol tersebut belum dimanfaatkan oleh Pemerintah Indonesia hingga saat ini.

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan US Exim

Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Amerika Serikat memiliki perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan yang secara lebih spesifik membahas mengenai komitmen pemberian pinjaman kepada Pemerintah Indonesia dimana Pemerintah Amerika Serikat diwakili oleh United States Export-Import Bank (US Exim). Perjanjian tersebut berupa *Memorandum of Understanding between Export-Import Bank of the United States an Agency*

of the United States Government and Government of Indonesia represented by Ministry of Finance of Indonesia and Ministry of Planning yang ditandatangani pada tanggal 12 Mei 2017 antara Kementerian Keuangan, Bappenas mewakili Pemerintah Indonesia dengan Perwakilan US Exim yang mewakili Pemerintah Amerika Serikat.

Dalam rentang waktu DRPLN-JM 2015-2019, proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim berjumlah satu proyek dengan estimasi nilai sebesar USD 71,1 juta (Ekiv. Rp. 1,01 triliun), dari keseluruhan proyek tersebut, pada akhirnya sepanjang pelaksanaan DRPLN-JM 2015-2019 serta DRPPLN dalam rentang tersebut, tidak terdapat proyek yang dibiayai menggunakan fasilitas dari Pemerintah Amerika Serikat.

Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Austria

MoU Kerjasama Keuangan Indonesia-Austria ditandatangani oleh Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan dengan Charge d’Affaires Kedutaan Besar Austria pada tanggal 14 September 2017 dan berakhir pada tanggal 13 September 2020. Dalam MoU tersebut disepakati bahwa pinjaman Austria dapat digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek Pemerintah Indonesia di sektor air minum, persampahan, pendidikan dan vokasi, infrastruktur, kesehatan, perlindungan publik (peringatan bencana, pemadam kebakaran) dan e-government. MoU tersebut tidak menyebutkan nilai komitmen pendanaan secara eksplisit. Dalam kurun waktu 2017-2020 terdapat 13 komitmen pendanaan proyek yang dikeluarkan Pemerintah Austria. Dari 13 komitmen pendanaan proyek, 7 proyek telah ditandatangani perjanjian pinjamannya (berada pada fase pelaksanaan) dan 6 proyek masih berada dalam tahap persiapan. Berdasarkan banyaknya komitmen pendanaan proyek serta proyek-proyek yang berada dalam tahap pelaksanaan (*on going*) dapat dikatakan bahwa implementasi MoU kerja sama keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Austria berjalan dengan baik/efektif.

Terdapat beberapa hal yang berkontribusi dalam keefektifan implementasi MoU Kerjasama Keuangan Indonesia-Austria priode 2017-2020. *Pertama*, pengaturan pengusulan dan perencanaan kegiatan yang akan dibiayai Pemerintah Austria dalam MoU bersifat umum sehingga memberikan fleksibilitas dalam pelaksanaannya. *Kedua*, MoU Kerjasama Keuangan Indonesia-Austria memiliki *terms and conditions* pinjaman yang moderat. Pemerintah Austria mensyaratkan minimal 50 % dari produk yang akan dibeli untuk kegiatan berasal dari Austria dan memberikan ruang bagi pembelian produk di luar Austria (produksi dalam negeri dan produk dari negara ketiga) sampai dengan 50% dari produk yang dibutuhkan. *Ketiga*, dalam MoU telah ditetapkan dengan jelas sektor-sektor yang akan dibiayai sehingga Pemerintah Indonesia telah mengetahui usulan proyek yang berpotensi memperoleh pendanaan Austria. *Keempat*, karakteristik proyek yang diusulkan untuk mendapatkan pembiayaan Pemerintah Austria relatif kecil dan sederhana (bukan merupakan proyek besar yang bersifat strategis), misalnya proyek pengadaan peralatan Kesehatan untuk rumah sakit TNI dan proyek pengadaan peralatan dan pembangunan BLK Kementerian Ketenagakerjaan. *Kelima*, perusahaan Austria yang ikut dalam pengadaan kegiatan mampu memenuhi spesifikasi

barang sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Indonesia. Hal ini secara langsung memberikan kontribusi dalam kelancaran proses pengadaan barang dan jasa dan kemudian pelaksanaan kegiatan.

Dalam pengambilan keputusan pada perjanjian ini, diidentifikasi suatu faktor yang disebut sebagai *unconscious decision* dimana pengambilan keputusan dihasilkan dari proses yang terjadi di alam bawah sadar. Hal ini dapat terjadi sebagai akibat dari adanya kepercayaan atau kerja sama informal yang terjadi sebelumnya, sehingga secara otomatis, kepercayaan terhadap suatu mitra menjadi lebih tinggi

Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Republik Korea

Pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan Korea telah berjalan sejak tahun 2017 hingga tahun 2020. Namun mengingat kondisi pandemi Covid-19 yang mulai merebak pada awal tahun 2020, disepakati oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Korea (melalui EDCF Kexim) untuk memperpanjang masa berlaku dari *Framework Agreement* mengenai Pemanfaatan Dana EDCF hingga tahun 2021. Sepanjang masa berlaku dari *framework agreement* tersebut, Pemerintah Korea melalui dana EDCF telah berjalan membiayai dua proyek yang saat ini sedang dalam tahap pelaksanaan. Selain itu, berdasarkan informasi terakhir yang didapat dari representatif EDCF pada saat wawancara untuk pengumpulan data, 2 proyek lainnya saat ini sudah memasuki tahap akhir persiapan dengan telah diadakannya proses pengadaan barang dan memasuki persiapan untuk negosiasi dan penandatanganan *loan agreement* yang kemudian akan membuat proyek tersebut berubah dari tahap persiapan menjadi proyek dalam tahap pelaksanaan.

Hingga saat ini, sebanyak 2/3 atau sekitar 67% dari total dana komitmen EDCF sebesar USD 600 juta telah dialokasikan (baik dalam keadaan sudah terkunci dalam *loan agreement* yang sudah berjalan maupun komitmen pada proyek yang berada di tahap akhir persiapan). Pemerintah Korea menyatakan bahwa meskipun hal ini menunjukkan sebuah *progress* dan keberhasilan yang cukup baik dalam kerja sama pembangunan antar kedua negara, perlu dicatat bahwa EDCF merasa masih kurang puas dengan hasil ini dan berharap bahwa kedua belah pihak dapat melakukan hal yang lebih baik dari ini. Hal yang sama juga disepakati oleh Rullihandia (2021), yang menyatakan bahwa meskipun lebih dari 50% total komitmen yang diberikan oleh EDCF sudah teralokasi, masih banyak proyek yang terhambat dan menjadi *pipeline* dari kerja sama kedua negara.

Meskipun berdasarkan hasil pembacaan terhadap data yang tersedia ditambah dengan hasil diskusi kedua belah pihak cukup puas dengan pelaksanaan *framework agreement* untuk periode 2017-2020, perlu dipahami bahwa pemanfaatan dana tersebut masih belum optimal dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Meskipun begitu, Pemerintah Korea bersedia untuk meningkatkan dana komitmen tersebut hingga 2.5X dari total komitmen pada *framework agreement* saat ini. Hal itu menunjukkan optimisme dalam pelaksanaan *framework agreement* ke depan yang perlu diperhatikan dengan memperbaiki tata laksana serta dukungan-

dukungan lain dalam pelaksanaan kerja sama pembangunan dan keuangan antara kedua belah pihak ke depan.

Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Republik Rakyat Tiongkok

Dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Tiongkok, terdapat sedikit perbedaan dimana pada mitra yang menjadi sampel lain secara spesifik menuliskan komitmen mereka khusus untuk Pemerintah Indonesia sementara pada Tiongkok komitmen diberikan secara regional kepada seluruh negara anggota ASEAN.

Hal ini dibuktikan dengan nilai kegiatan yang sudah masuk ke dalam tahap blue book maupun green book dimana total alokasi baik teridentifikasi akan dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok maupun sudah dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok mencapai angka USD 1 Miliar.

Dari sini kemudian dapat dilihat bahwa, komunikasi yang tidak berjalan dengan lancar dan cepat ditambah dengan pengaturan yang terlalu umum dalam perjanjian payung kemudian menjadi salah satu faktor yang cukup menghambat dalam performa perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan Tiongkok. Meskipun hal ini diperbaiki sebagian dengan ditandatanganinya pengaturan implementasi tiga pihak antara Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Export-Import Bank of China yang berisi guidelines dan business process, hal ini tidak menjadi insentif yang signifikan untuk memperbaiki performa pelaksanaan perjanjian pinjaman tersebut. Ditambah pula dengan ketiadaan kontraktor ataupun sedikit kontraktor yang bersedia untuk ikut serta dalam proses pelelangan menjadi tambahan yang semakin menyebabkan performa perjanjian tersebut tidak terdongkrak.

Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Spanyol

Pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan Spanyol menjadi salah satu dari sedikit sampel dalam kegiatan Evaluasi ini dimana performa pelaksanaannya sangat tidak memuaskan. Hal ini dapat dilihat dari data spread dalam Green Book sepanjang periode berlakunya perjanjian ini yang berbarengan dengan Green Book periode 2017-2019 dimana tidak terdapat proyek yang terindikasi dibiayai oleh Spanyol ataupun yang kemudian diimplementasikan menggunakan skema FIEM yang ditawarkan oleh Pemerintah Spanyol.

Banyak hal yang dapat ditunjuk untuk menjadi faktor yang dapat menyebabkan tidak termanfaatkannya skema FIEM yang ditawarkan oleh Pemerintah Spanyol. Namun secara garis besar, tidak dimanfaatkannya skema FIEM dapat dikelompokkan menjadi dua hal, pertama adalah tidak proaktifnya pihak Kedutaan Besar Spanyol untuk Indonesia dalam melaksanakan pendekatan kepada Kementerian/Lembaga yang menjadi calon Executing Agency untuk menunjukkan ketertarikan serta penawaran terhadap skema yang dimiliki oleh Pemerintah Spanyol. Faktor besar lain adalah rigidnya pengaturan yang terdapat dalam perjanjian payung yang ditandatangani antara Indonesia dengan Spanyol.

Ketiadaan dua faktor ini dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Spanyol, kemudian menyebabkan tidak termanfaatkannya skema yang sudah tertuang dalam perjanjian tersebut. Hal ini patut disayangkan, mengingat kebutuhan pendanaan untuk memenuhi target pembangunan serta pengentasan status Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah sangat tinggi, sementara skema yang sudah ditandatangani antara kedua belah pihak menjadi tidak termanfaatkan. Di satu sisi hal ini menimbulkan semacam kontradiksi dimana Pemerintah Indonesia mengatakan bahwa mereka membutuhkan pendanaan yang luar biasa sehingga melakukan mobilisasi berbagai bentuk pendanaan, namun masih ada skema yang telah dimiliki antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Spanyol yang tidak dimanfaatkan sama sekali.

Sehingga, perlu adanya langkah-langkah khusus agar seluruh skema yang sudah tersedia selama ini dapat dimanfaatkan secara optimal untuk mewujudkan cita-cita pembangunan Indonesia sembari tetap melakukan pencarian dan mobilisasi terhadap sumber pendanaan baru untuk membiayai pembangunan di Indonesia.

Implementasi Pelaksanaan Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Amerika Serikat (melalui US Exim)

Indonesia dengan Amerika Serikat melalui US Exim ini merupakan sesuatu yang sangat mengejutkan. Meskipun Pemerintah Amerika Serikat memiliki banyak program melalui dukungan teknis dan hibah kepada Pemerintah Indonesia yang dilakukan melalui USAID, pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim justru tidak berjalan dengan mulus. Tidak ada pemanfaatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Amerika Serikat. Banyak faktor yang dapat menjadi tudingan bagi tidak dimanfaatkannya skema yang sudah dikomitmenkan oleh Pemerintah Amerika Serikat, namun secara umum, seluruh faktor tersebut dapat diringkas menjadi empat faktor besar. Beberapa diantaranya adalah; tidak ada komunikasi yang intens antara kedua belah pihak, spesifikasi barang yang tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah Indonesia, tidak adanya perusahaan yang terlibat dalam proses lelang, serta ketiadaan bantuan teknis di tahap awal perencanaan.

Komunikasi antara Pemerintah Indonesia serta US Exim selama ini dijumpai melalui bagian perdagangan dari Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, yang kemudian akan bertindak sebagai petugas penghubung untuk ke US Exim. Selama ini, jika ada pertemuan antara pihak US Exim, Atase Perdagangan Kedutaan Besar akan meneruskan undangan pertemuan tersebut kepada pihak US Exim di Washington D.C, dan seluruh komunikasi yang terjalin antara US Exim dengan Pemerintah Indonesia, atase perdagangan menjadi privy dari komunikasi tersebut. Namun, seluruh komunikasi ini dilaksanakan secara sporadis dan tidak terstruktur ke dalam suatu platform yang rutin dilaksanakan atau bersifat cair. Pola komunikasi yang birokratis tersebut kemudian menjadi hambatan pada saat terjadi sesuatu di luar perkiraan seluruh pihak pada proses persiapan proyek.

Selain itu, Pemerintah Amerika Serikat menetapkan persyaratan yang cukup rigid untuk mendapatkan indikasi pembiayaan. Hal ini kemudian menyebabkan desain proyek kerja sama menjadi sulit untuk disesuaikan karena tidak ada ruang negosiasi yang cukup fleksibel bagi Pemerintah Indonesia agar mendapatkan indikasi pembiayaan dari Amerika Serikat. Namun dalam pandangan US Exim, seluruh terms and conditions sebagaimana yang tercantum dalam MoU payung kerja sama tersebut sudah sesuai dengan guidelines yang ditetapkan oleh OECD dan berlaku secara internasional. US Exim tidak dalam pandangan untuk melakukan semacam politik komestik yang kemudian seolah-olah membuat pembiayaan dari Amerika Serikat menjadi lebih menarik. Disampaikan oleh Paul Taylor (2021) bahwa mereka sudah mencoba mengkalkulasi kemungkinan untuk membuat persyaratan yang lebih fleksibel atau memberikan additional package sehingga proyek yang tertarik untuk dibiayai oleh US Exim dapat memanfaatkan skema US Exim, namun berdasarkan hasil perhitungan tersebut pada akhirnya biaya yang dibutuhkan kurang lebih sama dengan terms and conditions yang berlaku dalam MoU payung yang menjadi subjek penelitian dalam kegiatan ini.

Secara kasat mata dan pembacaan data, hal ini menunjukkan bahwa K/L sebagai calon Executing Agency menganggap bahwa skema yang ditawarkan oleh US Exim ini tidak menarik atau bahkan memiliki cost yang tidak sebanding dengan manfaat yang dapat didapatkan oleh K/L tersebut. Hal ini tentu saja kemudian perlu diklarifikasi melalui komunikasi antara kedua belah pihak, namun sayangnya komunikasi pun tidak berjalan dengan lancar.

Salah satu hal yang juga kemudian cukup menghambat dalam pemanfaatan skema US Exim ini oleh Pemerintah Indonesia adalah ketertarikan dari perusahaan Amerika Serikat ini sendiri. Karena bentuk skema yang bersifat tied loan, maka hanya Perusahaan Amerika Serikat (yang dapat bermitra dengan perusahaan lokal) yang kemudian dapat ikut serta dalam proses pelelangan. Namun berdasarkan informasi yang didapat dari Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, pada saat proyek yang awalnya terindikasi akan dibiayai oleh US Exim dalam proses persiapan, hanya sedikit dari perusahaan Amerika Serikat yang mengirimkan letter of intent untuk dapat menyediakan barang yang dibutuhkan. Hal ini tentu saja menyulitkan karena berdasarkan peraturan yang berlaku, proses pengadaan tidak dapat dilakukan jika hanya ada satu atau dua perusahaan yang mengajukan penawaran. Meskipun Pemerintah Amerika Serikat memberikan jaminan bahwa US Exim dalam memberikan letter of intent tidak memberikan preferensi tertentu pada perusahaan tertentu, namun dengan sedikitnya perusahaan Amerika Serikat yang tertarik untuk terlibat ini menunjukkan bahwa terdapat permasalahan yang cukup mendasar disamping komunikasi berupa pandangan Perusahaan Amerika Serikat yang tidak tertarik untuk terlibat dalam proyek yang ditangani Pemerintah Indonesia.

Penutup

Berdasarkan hasil wawancara, pembacaan data, maupun analisis yang telah dilakukan pada dua bab di atas, dapat ditarik kesimpulan secara umum bahwa faktor-faktor yang memengaruhi performa pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan tersebut memang benar-benar

memberikan dampak dalam pelaksanaan perjanjian. Namun, berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap kelima negara tersebut, kebanyakan faktor komunikasi lah yang menjadi penentu performa yang berjalan dengan baik atau bahkan tidak termanfaatkannya skema yang sudah ada.

Dalam hal ini, seluruh mitra yang menjadi sampel, termasuk mitra yang kami wawancarai menyatakan bahwa faktor komunikasi menjadi penentu terhadap keberhasilan pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara kedua belah pihak. Ketika komunikasi antara kedua belah pihak dapat berjalan dengan cair, intens, serta kemudian terjalin dengan baik maka secara umum pelaksanaan kerja sama pembangunan akan berjalan dengan optimal dan bahkan skema yang ditawarkan dapat terserap secara cukup baik. Namun, ketika mitra pembangunan atau bahkan Pemerintah Indonesia tidak dapat melaksanakan komunikasi secara intens dengan seluruh pemangku kepentingan, terutama kepada mitra, maka pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan tersebut menurun dengan drastis. Bahkan sampai kepada tahap skema yang ada tidak termanfaatkan sama sekali oleh Pemerintah Indonesia.

Dari sini, kita dapat simpulkan bahwa faktor utama yang memberikan kontribusi secara signifikan dalam pelaksanaan kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan adalah komunikasi (baik dalam bentuk representatif yang berada di Indonesia sehingga komunikasi dua arah dapat terjalin, atau ketersediaan platform komunikasi yang cukup intens dan proaktif-nya pihak mitra dalam melakukan pendekatan dengan Pemerintah Indonesia). Hal ini kemudian diikuti faktor ketersediaan additional packages, dalam bentuk dukungan teknis pada tahap persiapan proyek, baru kemudian faktor seperti kesesuaian spesifikasi teknis (dapat berbentuk kemampuan link and match), terms and conditions dalam pemanfaatan skema, ketersediaan kontraktor pelaksana, serta ketersediaan pendanaan yang mencukupi untuk cover seluruh kebutuhan kegiatan yang menjadi faktor berikutnya dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan.

Jika perlu diurutkan secara performa pelaksanaan kerja sama pembangunan, maka pemanfaatan secara optimal berhasil dilakukan dengan mitra pembangunan Austria, kemudian diikuti oleh Pemerintah Korea melalui mekanisme EDCF, Pemerintah Tiongkok sudah berhasil mencapai tahap akhir persiapan bagi beberapa proyek, lalu kemudian oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim yang pada awalnya memiliki satu proyek untuk diindikasikan sebelum dialihkan pendanaannya menggunakan skema dari mitra pembangunan lain, sementara skema Pemerintah Spanyol benar-benar tidak termanfaatkan yang dibuktikan dengan tidak adanya letter of intent sama sekali dari pihak Spanyol kepada Pemerintah Indonesia.

Daftar Isi

Kata Pengantar	ii
Ringkasan Kegiatan	iii
Daftar Isi	xiii
Daftar Tabel	xv
Daftar Gambar	xvi
Bab 1 Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Permasalahan	3
1.3. Tujuan Laporan Pendahuluan	3
1.4. Ruang Lingkup Kegiatan	3
1.5. Metodologi Kegiatan	4
1.6. Mekanisme Pengumpulan Data	5
1.6.1. Studi Literatur	5
1.6.2. Diskusi Mendalam dengan Narasumber Kunci	6
1.6.3. <i>Focus Group Discussion</i>	6
1.7. Sistematika Penulisan	6
1.7.1. Pendahuluan	7
1.7.2. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan	7
1.7.3. Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan	7
1.7.4. Kesimpulan dan Penutup	8
1.8. Garis Waktu Kegiatan	8
Bab 2 Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi antara Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan	10
2.1. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan Indonesia dan Austria	10
2.2. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan Indonesia dengan Republik Korea	13
2.3. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan Indonesia dengan Republik Rakyat Tiongkok	16

2.4. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Spanyol	18
2.5. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan US EXIM	19
Bab 3 Analisis mengenai Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan.....	24
3.1. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Austria	24
3.2. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Korea.....	27
3.3. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Tiongkok.....	29
3.4. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Spanyol	31
3.5. Implementasi Pelaksanaan Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Amerika Serikat (Melalui US Exim).....	33
Bab 4 Penutup	36
4.1. Kesimpulan	36
4.2. Rekomendasi.....	37
Daftar Pustaka	39
LAMPIRAN	44
Lampiran I: Data Set Evaluasi Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Ekonomi antara Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan	xvii
Lampiran II: Daftar Pertanyaan (Interim) Wawancara Mendalam untuk Pengumpulan Data terkait Kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Ekonomi antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan	xxi
Lampiran III: Pertanyaan kepada Mitra Pembangunan (dalam bentuk Template Umum) untuk Pengumpulan Data dalam Kegiatan Evaluasi	xxiii
Lampiran IV: Tanggapan Tertulis dari Mitra Pembangunan Terkait Pertanyaan untuk Pengumpulan Data dalam Kegiatan Evaluasi	xxiv
Lampiran V: Kutipan Hasil Wawancara Mendalam dengan Mitra Pembangunan untuk Pengumpulan Data pada Kegiatan Evaluasi.....	xxvi

Daftar Tabel

Tabel 1. 1	Garis Waktu Penelitian	8
Tabel 2. 1	Daftar Proyek yang Dibiayai dibawah Kerangka Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indoneisa dan Austria	12
Tabel 2. 2	Daftar Proyek yang Dibiayai dibawah Kerangka Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indonesia dan Korea	15
Tabel 2. 3	Daftar Proyek yang Dibiayai dibawah Kerangka Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indonesia dan Tiongkok	17
Tabel 2. 4	Matriks Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra Pembangunan.....	21

Daftar Gambar

Grafik 2. 1 Kinerja Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indonesia dan Austria	13
Grafik 2. 2 Kinerja EDCF Framework Agreement 2016-2021 RI-Korea	15
Grafik 2. 3 Kinerja MoU on Financing Cooperation Indonesia - Tiongkok.....	18

Bab 1

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan dilakukan melalui kerangka *Official Development Assistance* (ODA) dan digunakan sebagai salah satu sumber dalam membiayai pembangunan bagi negara berkembang (OECD, 2018). Beberapa fitur dimana ODA kemudian menjadi salah satu sumber pembiayaan bagi pembangunan di negara berkembang adalah fitur *concessionalality* dimana bunga pinjaman yang diberikan lebih rendah serta *repayment period* yang lebih ringan dibandingkan dengan pinjaman komersial serta bersifat *government to government* antar institusi pemerintahan suatu negara (OECD, 2018; Todaro and Smith, 2012). Karena bersifat *government to government*, penguangan instrumen kerja sama pembangunan tersebut harus dilakukan melalui perjanjian antar pemerintah dan bukan sekedar perjanjian bisnis belaka (yang dapat berbentuk *agreement*, Memorandum Saling Pengertian (MSP/ *Memorandum of Understanding* - MoU) ataupun *Minutes of Meeting* (MoM) antar pemerintah negara.

Sebagai negara berkembang yang sedang melaksanakan pembangunan serta memiliki target pembangunan dan cita-cita pembangunan yang tinggi, Indonesia merupakan salah satu negara yang memanfaatkan ODA sebagai bagian dari kerja sama pembangunan untuk menambal defisit dalam kerja pembangunan (Bappenas, 2019). Anggaran Pendapatan dan Belanja Indonesia, berdasarkan data yang dikumpulkan Bappenas, hanya mampu membiayai sebagian dari seluruh kegiatan pembangunan tersebut. Sebagian lainnya, diupayakan melalui pinjaman maupun hibah yang dilakukan dengan mitra pembangunan, penerbitan Surat Utang Negara, serta mengutilisasi sumber-sumber pembiayaan inovatif lainnya (Bappenas, 2019).

Kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan dilaksanakan melalui berbagai parameter serta perjanjian yang unik antar satu mitra pembangunan dengan mitra pembangunan lainnya. Meskipun memiliki keunikan tersendiri dari tiap-tiap mitra pembangunan, kerja sama pembangunan harus sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia. Termasuk di antaranya adalah Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, serta Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengusulan, Penilaian, Pemantauan dan Evaluasi Proyek-Proyek yang Dibiayai Melalui Pinjaman Luar Negeri dan Hibah.

Sejak 2016, Pemerintah Indonesia telah melaksanakan penandatanganan untuk berbagai perjanjian dengan mitra pembangunan untuk pelaksanaan dan peningkatan kerja sama pembangunan dan keuangan. Perjanjian peningkatan kerja sama pembangunan dan keuangan menggunakan berbagai bentuk yang unik sesuai dengan kebutuhan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan. Beberapa contoh bentuk perjanjian kerja sama tersebut diantaranya *Memorandum of Understanding*, *Minutes of Meeting*, *Agreement*

on *Development Cooperation*, dan lain sebagainya. Beberapa perjanjian kerja sama pembangunan yang telah ditandatangani antara Pemerintah Indonesia dengan negara mitra di antaranya; Perjanjian Kerja Sama Keuangan dengan Austria, Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dengan Spanyol, *Minutes of Meeting* dengan Pemerintah RR Tiongkok, *Memorandum of Understanding* dengan Bank Ekspor-Impor Amerika Serikat (*United States Export Import Bank – US EXIM*), serta *Minutes of Meeting* Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan dengan Korea Selatan.

Beberapa perjanjian kerja sama pembangunan yang telah disebutkan di atas, merupakan *legal framework* dan payung kerja sama pembangunan yang nantinya akan dituangkan secara lebih spesifik melalui perjanjian pinjaman ataupun perjanjian hibah. Meskipun bersifat payung, pemberian ODA dalam bentuk pinjaman maupun hibah membutuhkan *legal framework* tersebut untuk dapat bekerja dengan baik. Sayangnya, dalam beberapa kasus pelaksanaan kerja sama pembangunan tersebut tidak berjalan dengan baik. Implementasi pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan tersebut tidak berjalan disebabkan oleh beberapa faktor seperti kesiapan Kementerian/Lembaga sebagai *Executing Agency* (EA) dalam melaksanakan kegiatan yang berada di bawah payung kerja sama tersebut yang belum memadai serta pemenuhan kriteria kesiapan pelaksanaan proyek yang masih rendah.

Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, sesuai dengan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/Kepala Bappenas) Nomor 14 Tahun 2020 memiliki tugas untuk melaksanakan evaluasi perencanaan pembangunan di bidang kerja sama pendanaan bilateral dalam rangka pendanaan pembangunan. Untuk itu, Direktorat juga melaksanakan fungsi evaluasi kinerja pelaksanaan rencana kebijakan pendanaan bilateral dan kerja sama pembangunan serta meneliti kebijakan untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam bidangnya. Sebagai bagian dari pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut pada tahun 2021, Direktorat melaksanakan pekerjaan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan.

Evaluasi ini dilakukan sebagai salah satu bentuk upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan yang berada di bawah perjanjian payung kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan. Untuk menjamin bahwa data yang dikumpulkan masih relevan dan akurat sesuai dengan perkembangan trend kerja sama pembangunan, dipilih perjanjian mengenai kerja sama pembangunan dan keuangan yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dalam kurun waktu pelaksanaan RPJMN 2015-2019.

Pemilihan kurun waktu pelaksanaan RPJMN 2015-2019 tersebut didasari atas kebutuhan untuk melihat pola yang terbentuk dalam penyusunan dan pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan yang sesuai dengan perkembangan terkini. Selain itu, kurun waktu lima tahun juga dipilih sehingga Direktorat dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang relevan dan sesuai untuk pembentukan perjanjian kerja sama pembangunan baru di masa mendatang.

1.2. Rumusan Permasalahan

Kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian-Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan di dilaksanakan untuk menjawab rumusan permasalahan berikut ;

4. Bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama pembanguann dan keuangana ntara Pemerintah Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan?
5. Apa saja faktor-faktor yang berdampak terhadap pelaksanaan Perjanjian tersebut dalam upaya Pembangunan Indonesia?
6. Bagaimana rekomendasi tindak lanjut serta masukan kebijakan dalam upaya penyusunan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan tersebut?

1.3. Tujuan Laporan Pendahuluan

Pelaksanaan kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan secara umum memiliki tujuan untuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan yang sudah berjalan antara Indonesia dengan mitra pembangunan. Selain evaluasi sebagaimana disebutkan di atas, kegiatan ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi dan masukan kebijakan mengenai pelaksanaan pembentukan perjanjian kerja sama pembangunan yang baru di masa depan yang dapat memberikan dampak signifikan bagi pembangunan dan masyarakat Indonesia.

Secara spesifik, kegiatan Evaluasi ini berupaya untuk menjawab hal-hal berikut ini;

1. Menganalisis realisasi pelaksanaan perjanjian mengenai kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan lima mitra pembangunan spesifik, yaitu (i) Austria, (ii) Spanyol, (iii) Tiongkok, (iv) Korea Selatan, dan (v) US EXIM.
2. Menganalisis berbagai faktor dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan, antara lain faktor pendukung, penghambat, serta tantangan yang muncul untuk kemudian dilakukan pembelajaran dari pelaksanaan perjanjian tersebut.
3. Memberikan rekomendasi tindak lanjut serta masukan kebijakan yang dapat digunakan untuk peningkatan kinerja pelaksanaan kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan mitra pembangunan.

1.4. Ruang Lingkup Kegiatan

Untuk memberikan rekomendasi yang valid dan spesifik terhadap pelaksanaan kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan negara mitra maka ruang lingkup kegiatan akan terdiri dari.:

1. Analisis dan Evaluasi terhadap Pelaksanaan Perjanjian mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan yang terpilih.
2. Melakukan analisis dan identifikasi terhadap faktor pendukung, penghambat, serta tantangan dalam pelaksanaan perjanjian tersebut.
3. Pemberian rekomendasi tindak lanjut serta masukan kebijakan untuk peningkatan kinerja pelaksanaan proyek-proyek kerja sama pembangunan dan keuangan.

1.5. Metodologi Kegiatan

Kegiatan dalam penelitian ini akan dilakukan dengan metode *process tracing*. *Process Tracing* secara metodologis tidak hanya memberikan alat analisis untuk mengetahui perubahan berbasis mekanisme namun juga mampu melacak proses yang berjalan dengan cara yang spesifik dan teoretis (Checkel dalam Klotz dan Prakash, 2008). Secara pengertian, *process tracing* dapat didefinisikan sebagai upaya melihat kemunculan suatu norma, nilai, ataupun kebijakan yang dihasilkan melalui pelacakan terhadap proses untuk menarik hubungan kausalitas (Checkel dalam Klotz dan Prakash, 2008).

Process tracing dalam hal ini digunakan sebagai metode penelitian dalam evaluasi ini karena kemampuannya sebagai pisau analisis yang melihat rantai hubungan dalam variabel independent maupun variabel dependen (George dan Bennet serta Odell dalam Checkel, 2008). Penggunaannya yang dapat dilakukan secara terintegratif dengan metode penelitian lain serta dapat diaplikasikan secara luas dengan kerangka pisau analisis menjadikannya sebagai salah satu metode penelitian yang adaptif terhadap kebutuhan subjek penelitian (Checkel, 2008).

Namun, harus dipahami bahwa tiap metode penelitian tidak datang dengan kesempurnaan. Dalam *process tracing* sendiri kelemahan paling terlihat adalah ketidakmampuan peneliti untuk hadir langsung dalam proses yang dianalisis. Selain itu, metode ini sangat mengandalkan aktor sejarah dan peserta dalam proses yang dianalisis sehingga data yang didapatkan terutama adalah *second-hand data* yang tentu saja memiliki bias dari aktor sejarah tersebut. Kelemahan lain dalam metode ini juga dapat dilihat dari belum adanya standarisasi terhadap langkah-langkah yang digunakan dalam metode *process tracing*. Saat ini, para peneliti masih melihat *process tracing* berdasarkan kerangka kerja yang dibangun Van Evera untuk pengujian hipotesis dan tidak melihat pentingnya kriteria keberlanjutan yang seharusnya terbangun dalam metode ini (Waldner, 2015).

Metode ini merupakan jembatan paling tepat dan lengkap untuk melihat bagaimana pelaksanaan perjanjian mengenai kerja sama pembangunan dan keuangan dengan mitra pembangunan selama ini berjalan. Hal ini karena, *process tracing* dalam kategori paling sederhana dapat digunakan untuk melihat *blackbox* dalam proses bisnis kegiatan. Kemampuan ini kemudian dapat digunakan sebagai metode penelitian dalam melihat apakah perjanjian mengenai kerja sama pembangunan dan keuangan dengan mitra tersebut dapat dikatakan berhasil atau tidak.

Tentu saja ditunjang dengan pisau pengumpulan data serta pemahaman terhadap objek penelitian yang baik, penggunaan metode penelitian ini diharapkan dapat dengan tepat melihat serta mendefinisikan apakah perjanjian mengenai kerja sama pembangunan dan bilateral sudah secara tepat mendukung pembangunan di Indonesia, atau justru memiliki hambatan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kemajuan pembangunan dan pendanaan terhadap kegiatan.

1.6. Mekanisme Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan pandangan menyeluruh terhadap objek penelitian, metode pengumpulan data harus dilakukan secara terintegratif dengan menggunakan seluruh metode yang tersedia. Penggunaan metode pengumpulan data yang tepat sebagai penunjang dalam pelaksanaan metode penelitian yang *rigour* harus dilakukan sehingga konklusi yang didapatkan dari hasil analisis data penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Secara garis besar, pengumpulan data tersebut dilakukan melalui tiga metode berupa;

- i. Studi literatur
- ii. Wawancara mendalam terhadap narasumber kunci, serta
- iii. *Focus Group Discussion*.

Pengumpulan data dilakukan selama masa pelaksanaan kegiatan evaluasi dengan menentukan beberapa batasan-batasan dalam penelitian. Batasan ini ditetapkan sebagai suatu upaya untuk menghasilkan analisis yang berfokus dan mampu menjawab ruang lingkup penelitian. Dalam hal ini, batasan dikaitkan dengan judul kegiatan dimana laporan ini dituliskan.

Karena sifatnya yang bersifat evaluatif, maka laporan pendahuluan ini dituliskan dengan membatasi pada hal-hal yang perlu dilihat kembali serta mencoba menjawab mengapa objek penelitian tersebut kemudian berjalan dengan lancar atau bahkan terjadi hambatan. Untuk itu, pendekatan yang partisipatif perlu dilakukan sehingga informasi yang diberikan dapat diolah dan dianalisis dengan baik untuk melihat pelaksanaan objek penelitian.

Secara lebih spesifik, proses pengumpulan data dan data yang dikumpulkan dari masing-masing metode tersebut dijelaskan secara lebih terperinci sebagai berikut.

1.6.1. Studi Literatur

Studi literatur dapat dianggap sebagai suatu metode sistematis untuk mengumpulkan dan mensintesa tulisan-tulisan yang telah ada sebelumnya (Snyder, 2019). Secara lebih luas, studi literatur dianggap sebagai metode yang sangat baik dalam upaya menyediakan dasar bagi penelitian lebih lanjut karena mampu mengidentifikasi celah yang muncul (Paul dan Criado, 2020).

Dalam pelaksanaan studi literatur, terutama dalam kegiatan ini, literatur diartikan dalam kategori yang seluas-luasnya. Termasuk dalam hal ini adalah dokumen, laporan teknis,

research paper, maupun laporan akademis. Pengertian secara luas ini digunakan untuk mengumpulkan bukti-bukti secara kolektif sehingga analisis dapat dilakukan dengan lebih baik.

1.6.2. Diskusi Mendalam dengan Narasumber Kunci

Dalam diskusi mendalam dengan narasumber kunci, pertanyaan-pertanyaan disusun untuk mengetahui bagaimana performa dari perjanjian kerja sama pembangunan dan ekonomi dengan negara mitra pembangunan tersebut melalui jumlah proyek yang berjalan ataupun yang sudah direncanakan dan masuk ke dalam sistem perencanaan proyek di Indonesia. Untuk itu, narasumber kunci ditentukan berdasarkan *Executing Agency* proyek dalam perjanjian kerja sama tersebut dengan memerhatikan masukan dari staf dan Direktur Kerja Sama Pendanaan Bilateral.

Secara struktur, diskusi dengan narasumber kunci dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur. Dimana berdasarkan jawaban dari narasumber kunci atas pertanyaan yang telah disusun, maka *interviewer* dapat mengembangkan pertanyaan untuk mendapatkan serta memperoleh data yang dibutuhkan dalam penulisan laporan kegiatan evaluasi ini. Selain itu, pendekatan ini dilakukan untuk mendapatkan pertukaran informasi yang lebih luwes antara pewawancara dengan narasumber kunci, sehingga data-data yang dibutuhkan dalam penulisan laporan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang dibutuhkan dalam kegiatan ini.

1.6.3. *Focus Group Discussion*

Focus Group Discussion (FGD) dalam kegiatan ini dilakukan sebagai sebuah upaya untuk mendapatkan masukan, saran, dan kritik terhadap penulisan laporan kegiatan Evaluasi ini sehingga laporan dapat mencerminkan kebutuhan serta mampu menjadi kontribusi yang berarti bagi Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral. Dalam kegiatan ini, FGD dilakukan dalam beberapa fase, yaitu pada saat penyusunan laporan pendahuluan, penulisan laporan Tengah Tahun dan Triwulan III, serta masukan dan finalisasi dalam laporan akhir kegiatan.

1.7. Sistematika Penulisan

Dalam Laporan Pendahuluan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Mengenai Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra-Mitra Pembangunan disusun berdasarkan sistematika penulisan yang menyesuaikan dengan selingkung yang digunakan oleh Kementerian PPN/Bappenas. Namun, mengingat bahwa tulisan ini masih berbentuk laporan tengah tahun, terdapat beberapa keterbatasan dalam penulisan yang disebabkan karena kegiatan yang masih berjalan sehingga beberapa temuan masih bersifat sementara dan belum dapat dituliskan. Struktur sistematika tulisan laporan ini adalah sebagai berikut;

1.7.1. Pendahuluan

Dalam pendahuluan, laporan evaluasi dituliskan dalam kerangka latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan kegiatan, serta ruang lingkup kegiatan untuk memberikan gambaran kepada pembaca secara runtut mengenai alasan pemilihan topik dalam kegiatan, kemudian permasalahan yang muncul dan harus dijawab dalam kegiatan, serta tujuan dan sampai sejauh mana penelitian ini dibatasi untuk memberikan hasil yang akurat dan tepat dalam pengembangan kebijakan pendanaan pembangunan bilateral bagi Kementerian PPN/Bappenas. Dalam pendahuluan juga diletakkan metode penelitian, metode pengumpulan data, sistematika penulisan laporan, dan garis waktu kegiatan untuk memberikan gambaran kepada pembaca mengenai pelaksanaan kegiatan serta metode apa saja yang digunakan dan pengumpulan data yang dilakukan untuk menuliskan laporan final ini.

1.7.2. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan

Dalam bab ini, fokus penulisan adalah untuk menjabarkan secara lebih spesifik mengenai jenis-jenis perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan yang sudah ditandatangani antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan. Dituliskan dalam bab ini adalah perjanjian kerja sama dengan Austria, Republik Korea, Republik Rakyat Tiongkok, Spanyol, dan Amerika Serikat (yang diwakili oleh US Exim).

Secara lebih spesifik, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai bentuk perjanjian, apa saja yang diatur dalam perjanjian, *terms and conditions* dalam pelaksanaan perjanjian tersebut (yang terkadang menggunakan OECD *Guidelines for Official Development Assistance*), jumlah komitmen (jika tersedia dalam perjanjian), serta penandatanganan dan tanggal ditandatanganinya perjanjian tersebut.

Hal ini dilakukan untuk mempermudah dalam melaksanakan analisis di bab berikutnya yang akan secara langsung melihat mengenai performa pelaksanaan perjanjian tersebut.

1.7.3. Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan

Pada bab ini, akan dituliskan secara lebih spesifik mengenai analisis dalam performa implementasi perjanjian yang sudah ditandatangani antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan. Didalam bab ini akan lebih terlihat mengenai bagaimana pelaksanaan perjanjian tersebut serta apakah secara umum, implementasi dari perjanjian tersebut sudah berjalan cukup baik ataukah masih perlu perbaikan untuk pembuatan perjanjian tersebut ke depan.

Selain itu, tulisan dalam bab ini akan menjadi dasar bagi saran kebijakan dalam pembentukan dan perencanaan perjanjian kerja sama pembangunan ke depan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan. Terlebih bagi perjanjian yang dalam penilaian pada

kegiatan ini menunjukkan hasil implementasi yang tidak memuaskan atau bahkan tidak digunakan sama sekali oleh Pemerintah Indonesia.

1.7.4. Kesimpulan dan Penutup

Pada bagian ini, kesimpulan dari hasil kegiatan Evaluasi akan dijelaskan serta ditutup dengan saran kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk memastikan bahwa perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan yang ditandatangani kemudian dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk mendukung proses pembangunan di Indonesia.

Saran kebijakan dalam bagian ini tidak hanya akan berfokus pada perjanjian yang menunjukkan hasil kurang memuaskan atau bahkan pada komitmen yang tidak digunakan oleh Pemerintah Indonesia, namun juga kepada perjanjian dengan mitra yang menunjukkan hasil cukup memuaskan. Dalam hal ini, saran kebijakan untuk perjanjian yang menunjukkan kinerja cukup memuaskan akan difokuskan pada optimalisasi komitmen yang sudah tersedia, sementara pada kerja sama yang menunjukkan hasil tidak memuaskan dan/atau bahkan tidak digunakan oleh Pemerintah Indonesia, saran kebijakan lebih berfokus pada bagaimana mekanisme kerja dan perjanjian tersebut nantinya dapat dimanfaatkan secara optimal oleh Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan performa pembangunan.

1.8. Garis Waktu Kegiatan

Kegiatan dilakukan selama 12 bulan dengan penanggungjawab yaitu Direktur Kerja Sama Pendanaan Bilateral. Pelaksanaan kegiatan tersebut secara garis besar dibagi menjadi empat fase yang sejalan dengan Laporan yang harus disusun dalam pelaksanaan kegiatan. Secara lebih spesifik, garis waktu kegiatan dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel 1. 1
Garis Waktu Penelitian

Komponen Aktivitas	Bulan											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Pengumpulan data awal Penelitian												
Penulisan Laporan Pendahuluan												
FGD Fase I												
Penulisan Laporan Tengah Tahun												
Penyusunan Data Set Penelitian												

Komponen Aktivitas	Bulan											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Penyusunan Draft Pertanyaan untuk Narasumber Kunci												
Diskusi Mendalam dengan Narasumber Kunci												
Penyusunan Laporan Triwulan III												
Penulisan Draft Laporan Akhir Evaluasi												
Revisi dan Finalisasi Laporan Akhir Evaluasi												
Penerbitan Laporan Akhir Evaluasi												

Garis Waktu ini bersifat tentatif, dimana pelaksanaan kegiatan tersebut tidak dipatok harus dilakukan pada bulan tersebut. Namun sebagai panduan, garis waktu ini digunakan untuk mengetahui fase perkembangan kegiatan Evaluasi dan hubungannya dengan penulisan dan penyerahan laporan untuk disampaikan sebagai progress kinerja di lingkungan Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral.

Bab 2

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi antara Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan

Dalam kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian-Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi antara Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan ini, dipilih lima perjanjian dari masing-masing lima negara yang berbeda untuk merepresentasikan kinerja perjanjian kerja sama pembangunan dan kerja sama ekonomi antara kedua belah pihak. Pemilihan perjanjian ini didasari atas masa waktu dimana perjanjian tersebut sudah berjalan paling tidak dua tahun dari kegiatan evaluasi sehingga dapat dilihat secara lebih objektif mengenai pelaksanaannya serta merepresentasikan jumlah mitra pembangunan di masing-masing fungsi Kawasan dari Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral.

Kelima perjanjian tersebut adalah, MoU Financial Cooperation antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Austria, MoU Development Cooperation dan MoU Infrastructure Financing antara Pemerintah Indonesia dengan Republik Rakyat China, *Framework Arrangement* antara Pemerintah Indonesia dengan Republik Korea, *Frame Agreement* antara Pemerintah Indonesia dengan Kerajaan Spanyol, serta MoU antara Pemerintah Indonesia dengan US Exim Bank mewakili Pemerintah Amerika Serikat. Keseluruhan perjanjian tersebut ditandatangani dan berlaku paling tidak dua tahun sebelum kegiatan evaluasi ini dimulai sehingga secara objektif, pelaksanaan perjanjian-perjanjian tersebut dapat dievaluasi untuk kemudian dapat menjadi masukan bagi Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Bappenas dalam penyusunan serta pelaksanaan perjanjian kerja sama ekonomi dan kerja sama pembangunan ke depan.

Secara spesifik, pembahasan dari masing-masing perjanjian tersebut akan dijelaskan dalam sub-bab berikut dimana pengklasifikasian akan dilakukan berdasarkan masing-masing mitra pembangunan yang bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia.

2.1. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan Indonesia dan Austria

Perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan Austria dilakukan melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding between The Indonesia Ministry of Finance and The Austrian Ministry of Finance on Financial Co-operation* pada tanggal 14 September 2017. Dalam MoU tersebut, pihak Austria bersepakat untuk memberikan pinjaman mengikat kepada Pemerintah Indonesia melalui *Oesterrichische Kontrollbank Aktiengesellschaft* (OeKB) melalui skema pinjaman bilateral. MoU ini ditandatangani oleh Kementerian Keuangan yang mewakili Pemerintah Indonesia dan *Charge d’Affaires* Kedutaan Besar Austria di Indonesia yang mewakili Pemerintah Austria.

Karena sifatnya yang mengikat, minimum 35% dari barang atau jasa yang dibeli untuk pembiayaan proyek harus berasal dari Austria dengan ketentuan merujuk kepada aturan

internasional yang berlaku, terutama *Arrangement on Officially Supported Export Credits* dibawah OECD. Pemerintah Indonesia selaku peminjam dapat membeli barang di luar barang Austria paling banyak sebesar 50%, dimana perusahaan Austria dapat meminta pembiayaan ekspor dan perusahaan non-Austria berperan sebagai sub-supplier.

MoU ini juga secara umum mengatur tata cara permintaan pendanaan yang dapat dilakukan untuk mendapatkan pendanaan dari pihak Austria berdasarkan proyek-proyek yang termasuk ke dalam Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri-Jangka Menengah (DRPLN-JM – *Blue Book*) yang sudah diterbitkan oleh Bappenas. Kemudian, pihak Austria dapat memberikan indikasi awal melalui surat yang dikirim oleh OeKB mengenai kelayakan proyek tersebut untuk didanai di bawah skema pendanaan Pemerintah Austria. Jika perusahaan Austria kemudian mendaftar kepada OeKB dan menyatakan berminat untuk terlibat dalam kegiatan tersebut, Austria akan memberitahukan kepada Indonesia dan menerbitkan persetujuan awal mengenai pembiayaan yang nantinya akan di-*review* kembali sesuai dengan kebutuhan oleh Pemerintah Indonesia.

Karena sifatnya yang menggunakan pembiayaan ekspor dengan menggunakan OeKB, sistem pengadaan yang digunakan oleh Pemerintah Austria untuk kegiatan ini adalah penandatanganan kontrak antara Perusahaan Austria yang berminat dengan Pemerintah Indonesia terlebih dahulu yang kemudian dilanjutkan dengan penandatanganan *loan agreement* antara Pemerintah Austria dengan Pemerintah Indonesia. Sistem ini di satu sisi memberikan nilai kepastian kepada pengadaan proyek karena barang yang akan dibeli sudah terkontrak terlebih dahulu dan terdapat subsidi bunga yang diberikan oleh negara peminjam karena sifatnya yang *concessional*.

Pembatasan pada MoU ini dilakukan pada sektor yang dapat dibiayai melalui mekanisme kerja sama payung ini. Beberapa sektor yang dapat dibiayai melalui MoU kerja sama pembangunan Indonesia-Austria antara lain;

- a. Sektor pengelolaan air limbah dan penyediaan air minum
- b. Pengolahan sampah
- c. Pelatihan Vokasi dan Pendidikan
- d. Infrastruktur (secara spesifik mengambil contoh perkeretaapian, termasuk diantaranya pembangunan jalur, persinyalan, dan jembatan)
- e. Penyediaan layanan sistem pemerintahan berbasis elektronik
- f. Penyediaan fasilitas sosial (termasuk diantaranya sistem peringatan dini, dan pemadam kebakaran), serta
- g. Kesehatan.

Berdasarkan data yang terdapat dalam DRPLN-JM 2015-2019 serta Daftar Rencana Prioritas Pinjaman Luar Negeri (DRPPLN – *Green Book*) sejak 2015 hingga 2019, beberapa proyek yang terindikasi mendapatkan pendanaan dari Pemerintah Austria adalah sebesar 13 proyek dengan nilai kurang lebih sebesar USD 311,59 juta (ekiv. Rp 4,48 Triliun). Dari proyek yang mendapatkan indikasi pembiayaan dari Pemerintah Austria tersebut, 7 proyek dengan valuasi

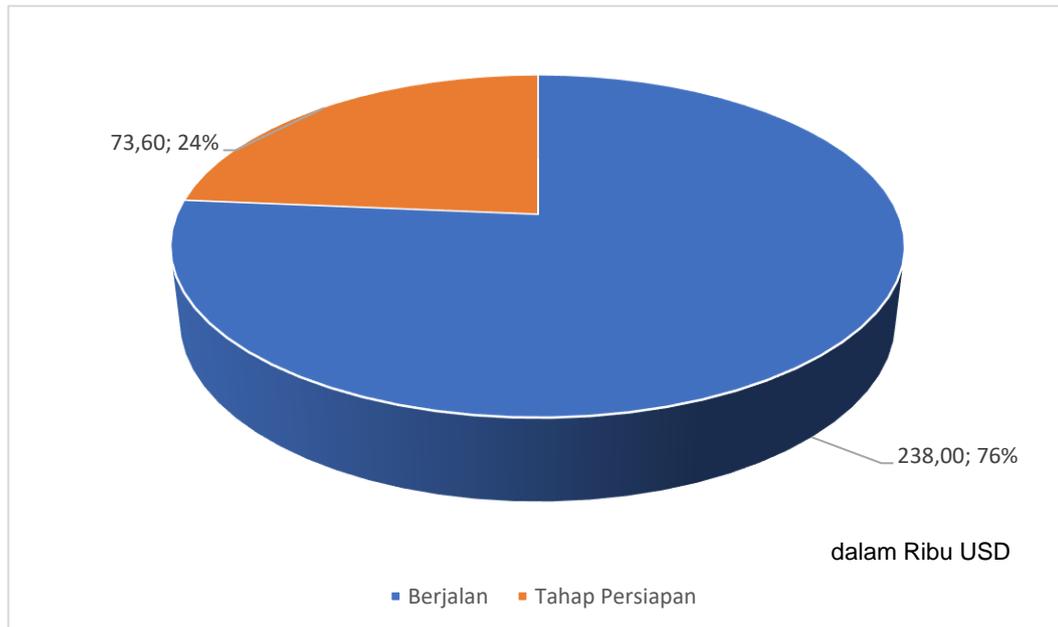
sebesar USD 221 juta sedang dalam tahap pelaksanaan sementara 6 proyek dengan valuasi sebesar USD masih dalam tahap perencanaan dan persiapan.

Berikut merupakan tabel secara spesifik yang menggambarkan mengenai pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan Austria yang diikuti oleh grafik untuk melihat presentasi pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara kedua belah pihak.

Tabel 2. 1
Daftar Proyek yang Dibiayai dibawah Kerangka Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indoneisa dan Austria

No.	Nama Proyek	Status Proyek	Nilai (USD)
1	Upgrading Medical Equipments for Naval Hospital Wahyu Slamet Bitung-North Sulawesi	Berjalan	15.000.000
2	Upgrading Medical Equipments and Supporting Facilities for Army Hospital Pelamonia	Tahap Persiapan	10.000.000
3	Procurement of Medical Equipments for Army Hospital Putri Hijau	Berjalan	10.000.000
4	Upgrading Medical Equipments and Supporting Facilities for Army Hospital Udayana	Tahap Persiapan	10.000.000
5	Upgrading Medical Equipments for Air Force Hospital Dody Sarjoto - Makassar	Berjalan	15.000.000
6	Upgrading Medical Equipments for Army Hospital of Gatot Subroto	Berjalan	150.000.000
7	Upgrading Medical Equipments and Supporting Facilities for Naval Hospital dr. Ramelan Surabaya	Berjalan	15.000.000
8	Upgrading Medical Equipments and Supporting Facilities for Naval Hospital dr. R. Oetojo Sorong	Tahap Persiapan	15.000.000
9	Upgrading Medical Equipments and Supporting Facilities for Air Force Hospital Suhardi Hardjolutito Yogyakarta	Tahap Persiapan	11.561.000
10	Upgrading Medical Equipments and Supporting Facilities for Air Force Hospital Muhammad Sutomo Pontianak	Tahap Persiapan	13.438.000
11	Maritime Vocational Training Center in Serang	Berjalan	17.700.000
12	Maritime Vocational Training Center in Medan	Berjalan	15.300.000
13	Maritime Vocational Training Center in Makassar	Tahap Persiapan	13.600.000
Total Komitmen			311.599.000

Grafik 2. 1
Kinerja Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indonesia dan Austria



2.2. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan Indonesia dengan Republik Korea

Objek penelitian kedua dalam kegiatan ini adalah Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Republik Korea. Kedua negara telah bersepakat untuk menandatangani perjanjian tersebut yang dituangkan ke dalam *Framework Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Republic of Indonesia Concerning Loans from the Economic Development Cooperation Fund for the Years 2016 through 2020*. Perjanjian ini ditandatangani pada tanggal 30 Desember 2016. Sebagai penandatanganan dari sisi Indonesia adalah Direktur Jenderal Asia, Pasifik, dan Afrika Kementerian Luar Negeri, sementara itu dari sisi Pemerintah Korea adalah perwakilan dari Kementerian Luar Negeri Korea. Dalam perjanjian ini, Pemerintah Korea berkomitmen untuk memberikan pinjaman kepada Pemerintah Indonesia sebanyak-banyaknya dalam Korean Won senilai ekuivalen USD 600 juta yang disediakan melalui mekanisme *Economic Development Cooperation Fund (EDCF)* untuk tahun 2016 sampai dengan 2020.

Menggunakan skema *tied loans*, Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Korea bersepakat bahwa pengadaan untuk proyek yang terindikasi akan dibiayai oleh Pemerintah Korea dilakukan oleh Perusahaan Korea atau Perusahaan Indonesia yang bermitra dengan Perusahaan Korea. Dalam *framework agreement* ini, tidak secara spesifik dituliskan mengenai persyaratan persentase jumlah barang yang harus berasal dari Korea ataupun dari pihak ketiga.

Namun, setelah penandatanganan *loan agreement*, Pemerintah Indonesia memiliki waktu paling lambat 18 bulan untuk menetapkan dan melaksanakan kontrak pengadaan dengan perusahaan pemenang lelang yang berasal dari Korea. Dalam hal ini, prinsip pengadaan yang digunakan dalam *framework agreement* adalah penandatanganan *loan agreement* terlebih dahulu baru diikuti dengan penetapan dan penandatanganan kontrak pengadaan dengan perusahaan pemenang lelang. Meski begitu, detail spesifik pengadaan tidak tercantum dalam kontrak, hanya menuliskan bahwa pengadaan akan diatur lebih lanjut dan lebih detail pada masing-masing *loan agreement*. Sehingga, teknis pengaturan pengadaan dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing kegiatan.

Pemerintah Indonesia dalam perjanjian ini, jika nilai pinjaman tidak mencukupi, harus menyediakan dana untuk menyediakan dana bagi keberlangsungan kegiatan yang sudah ditandatangani dalam *loan agreement*. Meski begitu, beberapa kegiatan yang memang telah terindikasi lebih awal untuk mendapatkan pendanaan dari Pemerintah Korea dicantumkan *inter alia* dalam *framework agreement*.

Beberapa kegiatan yang tercantum dalam *framework agreement* tersebut diantaranya;

- vii) The Urgent Rehabilitation of Strategic Irrigation for Western Region of Indonesia
- viii) Karian Dam-Serpong Water Conveyance and Supply System
- ix) Improvement and Development of Indonesia Aid to Navigation
- x) Strengthening of e-Government Infrastructure
- xi) Engineering Services for Infrastructure Projects
- xii) National Criminal Information Center for Indonesia National Police – Phase 2.

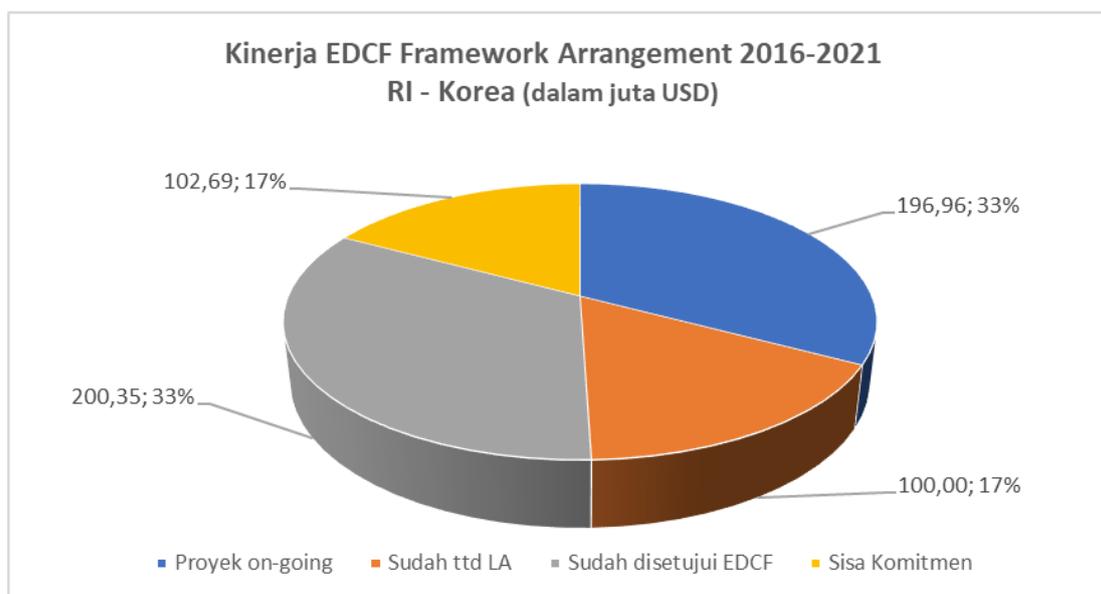
Dari kegiatan tersebut, ditambah dengan daftar yang memiliki indikasi pembiayaan dari Pemerintah Korea sebagaimana tercantum dalam DRPLN-JM 2015-2019 serta DRPPLN dari 2015 hingga 2019, terdapat total 6 proyek sebesar USD 614,61 juta/ Rp. 8,816 Triliun. Dari keseluruhan daftar ini, sejumlah 3 proyek dengan nilai USD 200,35 juta setara telah berada dalam fase pelaksanaan, 1 proyek baru saja selesai penandatanganan *Loan Agreement* dengan nilai sebesar USD 100 juta, sementara 2 proyek senilai USD 196,96 juta sudah masuk ke dalam tahap akhir persiapan.

Secara umum, pelaksanaan kegiatan yang mendapatkan indikasi ataupun dibiayai melalui pinjaman Pemerintah Republik Korea memiliki sektor focus di beberapa hal, antara lain infrastruktur, penguatan sistem informasi, serta dukungan navigasi kemaritiman yang tercermin dari proporsi kegiatan yang tercantum dalam DRPLN-JM 2015-2019 dan DRPPLN pada masa tersebut. Di bawah ini, dapat dilihat tabel yang menjelaskan nilai proyek di bawah perjanjian kerja sama pembangunan Indonesia dan Korea serta grafik yang menunjukkan kinerja pelaksanaan perjanjian tersebut.

Tabel 2. 2
Daftar Proyek yang Dibiayai dibawah Kerangka Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indonesia dan Korea

No	Nama Proyek	Status Proyek	Nilai (dalam Ribu USD)
1	Engineering Services Project for Multipurpose Dams, Rivers, and Coastal	Proyek <i>on-going</i>	31.705
2	The Urgent Rehabilitation of Strategic Irrigation for Western Region of Indonesia	Proyek <i>on-going</i>	98.000
3	Development and Improvement of Aids to Navigation Project	Proyek <i>on-going</i>	67.255
4	Competitiveness, Industrial Modernization, and Trade Acceleration Program	Sudah ttd LA	100.000
5	Strengthening of e-Government Infrastructure	Sudah disetujui EDCF	160.000
6	Construction of Karian Multipurpose Dam Project (Supplementary Loan)	Sudah disetujui EDCF	40.351
7	Sisa komitmen	Sisa Komitmen	102.689
Total Komitmen			600.000

Grafik 2. 2
Kinerja EDCF Framework Agreement 2016-2021 RI-Korea



2.3. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan Indonesia dengan Republik Rakyat Tiongkok

Perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok terdiri atas dua *Memorandum of Understanding*. Kedua MoU tersebut adalah *Memorandum of Understanding between The Ministry of Commerce of the People's Republic of China and The Ministry of Finance of the Republic of Indonesia concerning Infrastructure Financing Cooperation* yang ditandatangani pada tanggal 22 Agustus 2017. Sebagai penandatanganan dari pihak Indonesia adalah Kementerian Keuangan yang diwakili oleh Deputy Bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas, sementara dari sisi Pemerintah Tiongkok adalah Kementerian Perdagangan Tiongkok. Secara umum, kedua MoU ini mengatur mengenai pinjaman kredit ekspor untuk pembiayaan infrastruktur dan kerjasama pembangunan dalam bentuk pemberian hibah maupun *concessional loan*.

Dalam MoU untuk pembiayaan infrastruktur, Pemerintah Tiongkok berkomitmen untuk mengalokasikan fasilitas pembiayaan melalui kredit preferensial sebanyak USD 10 miliar yang dialokasikan secara keseluruhan kepada negara-negara di ASEAN. Kredit tersebut diberikan dengan tujuan untuk membiayai pembangunan infrastruktur dengan nilai ungit ekonomi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kebijakan Pemerintah Indonesia.

Secara umum, detail mengenai pengadaan, pengajuan kegiatan, serta informasi lain seperti tenor, suku bunga diatur secara spesifik dalam masing-masing *loan agreement* untuk tiap-tiap kegiatan. MoU ini juga hanya mengatur secara umum mengenai kerangka kerja sama antara kedua belah pihak sehingga implementasi lebih lanjut akan diselesaikan melalui negosiasi antara Kementerian Keuangan dengan Kementerian Perdagangan Tiongkok.

Sementara itu, dalam MoU kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan Tiongkok, tidak diatur secara spesifik total komitmen Pemerintah Tiongkok untuk membiayai kegiatan pembangunan di Indonesia. Namun, sektor untuk kerja sama pembangunan secara umum dimana Pemerintah Tiongkok dapat membantu diantaranya; pembangunan infrastruktur social dan fasilitas umum, studi kelayakan mengenai infrastruktur penting, pembangunan kapasitas untuk pengembangan tata kelola pemerintahan, serta pelatihan jangka pendek ataupun beasiswa pelatihan ke Tiongkok. Selain itu, Pemerintah Tiongkok dalam MoUnya berkomitmen untuk ikut membiayai infrastruktur yang berkaitan dengan pencapaian *Global Maritime Fulcrum* dan *Belt and Road Initiative*.

Secara spesifik, dalam MoU ini prosedur terhadap pemanfaatan kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan Pemerintah Tiongkok diatur secara cukup detail dalam Annex tersebut. Pengaturan prosedur tersebut mengatur secara lebih jelas antara pemanfaatan untuk hibah dengan pemanfaatan untuk *concessional loan*.

Dalam MoU tersebut, khusus untuk *concessional loan*, Pemerintah Tiongkok menerapkan prinsip kontrak komersial dilakukan terlebih dahulu sebelum kemudian *loan agreement* diantara kedua belah pihak dapat ditandatangani. Namun, untuk mencegah bahwa kemudian terjadi penolakan pembiayaan oleh Pemerintah Tiongkok, dalam MoU tersebut tertulis bahwa komunikasi antara CIDCA (*China International Development Cooperation Agency*) dengan

Pemerintah Indonesia, dalam hal ini K/L selaku *Executing Agency* harus diperkuat untuk memudahkan penyerahan dokumen *appraisal* yang dilakukan pada tahap berikutnya serta menghindari adanya kesalahpahaman yang dapat menyebabkan kegiatan tersebut gagal dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok.

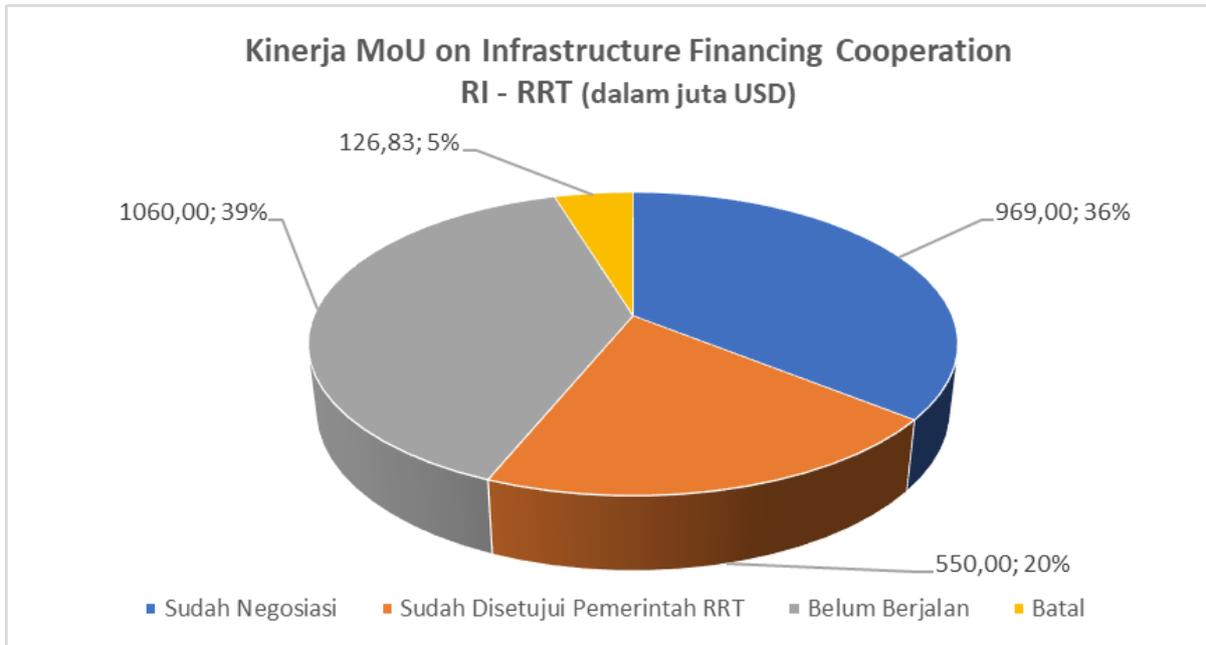
Saat ini, berdasarkan data yang terdapat dalam DRPLN-JM 2015-2019 dan DRPPLN pada periode tersebut, dengan mengacu pada masa ditandatanganinya perjanjian payung. Proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok terdapat sebanyak 7 proyek dengan nilai total sebesar USD 2,70 Miliar. Dari keseluruhan nilai tersebut, belum ada proyek yang berada dalam tahap implementasi. Kemudian, 4 proyek sedang dalam fase akhir perencanaan dan sedang dalam tahap pengadaan senilai USD 1,4 miliar dengan dua proyek masih belum berjalan dan di tahap awal persiapan. Selain itu, satu proyek (*Procurement of Track Material and Turnout Phase III and IV*) akhirnya dibatalkan dan tidak menggunakan skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Tiongkok.

Dibawah ini dapat dilihat tabel proyek yang diindikasikan mendapatkan pembiayaan dalam kerangka kerja sama pembangunan Indonesia-Tiongkok sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas. Selain itu, grafik juga akan ditampilkan yang memperlihatkan persentase kinerja perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan Tiongkok.

Tabel 2. 3
Daftar Proyek yang Dibiayai dibawah Kerangka Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Indonesia dan Tiongkok

No	Nama Proyek	Status Proyek	Nilai (USD)
1	Development of Serang – Panimbang Toll Road Project (Cileles – Panimbang Section)	Sudah Negosiasi	259.000.000
2	Development of Semarang - Demak Toll Road and Seawall	Sudah Negosiasi	710.000.000
3	Pelosika Multipurpose Dam Construction	Belum Berjalan	510.000.000
4	Jelenata Dam Construction Project	Sudah Disetujui Pemerintah RRT	300.000.000
5	Riam Kiwa Multipurpose Dam Construction	Sudah Disetujui Pemerintah RRT	250.000.000
6	Lambakan Multipurpose Dam	Belum Berjalan	550.000.000
7	Procurement of Track Material and Turnout Phase III dan IV	Batal	126.830.200
Total Komitmen			2.705.830.200

Grafik 2. 3
Kinerja MoU on Financing Cooperation Indonesia - Tiongkok



2.4. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Spanyol

Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Spanyol tertuang dalam *Financial Cooperation Program between The Government of the Republic of Indonesia and The Government of the Kingdom of Spain concerning General Term, Procedures, and Institutional Arrangement for Financing Projects in the Republic of Indonesia using the Spanish Fund for Internationalization (FIEM)* yang ditandatangani secara terpisah pada tanggal 19 Agustus 2016 di Madrid, dan 15 Desember 2016 di Jakarta. Sebagai penandatangan adalah Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas, sementara dari sisi Spanyol penandatangannya adalah Sekretaris Negara untuk Perdagangan dalam Kementerian Ekonomi dan Kompetitif. Secara umum, perjanjian ini mengatur skema pembiayaan menggunakan dana FIEM milik Pemerintah Spanyol sepanjang 2017 hingga 2021 dikarenakan penandatanganan yang dilakukan secara terpisah, sehingga perjanjian ini mulai berlaku sejak 15 Desember 2016.

Pemerintah Spanyol melalui perjanjian ini berkomitmen untuk menyediakan dana sampai dengan EUR 250 juta (ekiv. USD 303 juta atau Rp. 4,3 miliar) dengan kemungkinan fasilitas tambahan untuk proyek yang dibiayai secara *co-financing* ataupun dilakukan melalui lelang terbuka internasional bagi Perusahaan Spanyol. Dalam perjanjian ini, sektor dimana Pemerintah Spanyol berkemungkinan untuk membiayai proyek di Indonesia adalah, infrastruktur ekonomi, energi dan energi terbarukan, telekomunikasi, pengelolaan limbah, dan pengelolaan sampah padat. Melalui skema *tied loans*, sampai dengan 100% kegiatan dapat dibiayai jika dilakukan dengan Perusahaan Spanyol, maksimal 30% barang milik Perusahaan

Indonesia dapat dibiayai melalui mekanisme ini, dan sampai dengan 15% barang negara ketiga dapat dibiayai oleh Pemerintah Spanyol melalui pembiayaan dalam skema FIEM.

Dalam perjanjian ini, Pemerintah Spanyol dan Indonesia bersepakat untuk tidak menggunakan dana ini dalam pembiayaan yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan, pelayanan konter-terorisme maupun kepolisian ataupun penyediaan layanan dasar. Perjanjian ini juga mengatur bahwa lelang pengadaan hanya dapat dilakukan oleh perusahaan Spanyol dan jika terjadi permasalahan dalam pengadaan, Pemerintah Spanyol berkomitmen untuk mendampingi serta memberikan solusi untuk penyelesaian kegiatan.

Kerjasama ini juga memberikan opsi mengenai bantuan teknis sebagai pendamping dalam dana pinjaman ini. Bidang dimana Pemerintah Spanyol dapat memberikan dukungan bagi bantuan teknis ini cukup luas, termasuk namun tidak terbatas pada proses lelang, implementasi, pengawasan, dan evaluasi setelah kegiatan. Perjanjian kerjasama ini juga mengatur mengenai dukungan pengawasan baik untuk perusahaan Spanyol maupun bagi kedua belah pihak untuk menjamin kelancaran bagi pelaksanaan kegiatan tersebut.

Dalam annex yang menjadi bagian dari perjanjian ini, dijelaskan secara lebih terperinci mengenai prosedur *project cycle* untuk kegiatan yang akan dibiayai melalui pinjaman dengan Pemerintah Spanyol ini. Secara lebih terperinci, annex memberikan penjelasan mengenai tahap-tahap sejak awal perencanaan kegiatan hingga evaluasi kegiatan yang akan dibiayai serta prasyarat yang harus dipenuhi dalam tahap-tahap tersebut. Termasuk di dalamnya mengenai tenggat waktu penyelesaian kelengkapan dokumen dan lain sebagainya.

Dalam kerangka DRPLN-JM 2015-2019, proyek-proyek yang memiliki indikasi ataupun sudah dibiayai oleh Pemerintah Spanyol menggunakan kerangka MoU di atas adalah sebanyak 0 proyek. Seluruh komitmen dari Pemerintah Spanyol tersebut belum dimanfaatkan oleh Pemerintah Indonesia hingga saat ini.

2.5. Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan US EXIM

Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Amerika Serikat memiliki perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan yang secara lebih spesifik membahas mengenai komitmen pemberian pinjaman kepada Pemerintah Indonesia dimana Pemerintah Amerika Serikat diwakili oleh United States Export-Import Bank (US Exim). Perjanjian tersebut berupa *Memorandum of Understanding between Export-Import Bank of the United States an Agency of the United States Government and Government of Indonesia represented by Ministry of Finance of Indonesia and Ministry of Planning* yang ditandatangani pada tanggal 12 Mei 2017 antara Kementerian Keuangan, Bappenas mewakili Pemerintah Indonesia dengan Perwakilan US Exim yang mewakili Pemerintah Amerika Serikat.

Melalui MoU ini, Pemerintah Amerika Serikat bersedia untuk membiayai proyek yang disepakati bersama antara Pemerintah Indonesia dan Amerika Serikat sampai dengan USD 500 juta secara agregat (ekivalen Rp. 7,1 Miliar). Pemerintah Amerika Serikat dalam MoU ini

juga menyatakan sektor-sektor yang dapat diajukan untuk mendapatkan pembiayaan dari Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim Bank diantaranya, i) infrastruktur, ii) transportasi jalan dan perkeretaapian, iii) energi, iv) infrastruktur *supply chain* pertambangan, v) proyek lingkungan hidup, vi) komunikasi, vii) informasi dan teknologi komunikasi, viii) penyiaran, ix) monitoring cuaca dan iklim, x) infrastruktur keamanan, xi) layanan kesehatan, dan xii) informasi geospasial.

Secara umum, MoU ini menjelaskan mengenai prosedur pengadaan serta penggunaan dana tersebut untuk pembiayaan proyek yang mengafirmasi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 serta Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2011. Secara umum, prosedur pengadaan kegiatan juga mengafirmasi peraturan pengadaan yang berlaku di Indonesia dan untuk tiap-tiap proyek akan diatur tersendiri melalui *individual credit agreement* antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Amerika Serikat.

Meskipun begitu, MoU ini memiliki jangkauan waktu yang pendek, sejak ditandatangani pada tanggal 12 Mei 2017 penggunaan dana tersebut dalam MoU hanya sampai dengan 31 Desember 2018. Selain itu, tidak diatur pula dalam MoU ini mengenai mekanisme perpanjangan otomatis setelah berakhir pada Desember 2018 tersebut.

Eligibilitas proyek untuk didanai menggunakan dana yang terdapat dalam MoU ini juga bergantung pada aturan yang ditetapkan oleh US Exim Bank, dimana US Exim hanya dapat membiayai barang-barang yang berasal dari Amerika Serikat dan tidak membiayai barang yang berasal dari negara ketiga ataupun peminjam (US Exim, 2014). Selain itu, persyaratan tertentu juga bersifat unik dan dapat berbeda antara satu proyek dengan proyek lainnya sehingga belum dapat dilihat aturan yang komprehensif mengenai *originality* barang ataupun pembiayaan oleh US Exim.

Dalam rentang waktu DRPLN-JM 2015-2019, proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim berjumlah satu proyek dengan estimasi nilai sebesar USD 71,1 juta (Ekiv. Rp. 1,01 triliun), dari keseluruhan proyek tersebut, pada akhirnya sepanjang pelaksanaan DRPLN-JM 2015-2019 serta DRPPLN dalam rentang tersebut, tidak terdapat proyek yang dibiayai menggunakan fasilitas dari Pemerintah Amerika Serikat.

Dibandingkan dengan objek penelitian lain yang juga menjadi fokus dari kegiatan evaluasi ini, MoU antara Pemerintah Amerika Serikat dan Pemerintah Indonesia ini merupakan yang paling sedikit atau bahkan tidak berhasil dimanfaatkan secara optimal oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari hanya adanya satu proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Amerika Serikat yang kemudian gagal dibiayai oleh Amerika Serikat. Pembahasan faktor lebih lanjut dari penyebab hal ini akan dibahas secara lebih mendetail pada bahasan di bab berikutnya.

Secara umum, pembahasan mengenai Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan dapat digambarkan melalui table di bawah ini.

Tabel 2. 4
Matriks Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Mitra Pembangunan

No.	Negara	Nama Perjanjian	Nilai Komitmen		Pengaturan	Signatories
1	Austria	<i>Memorandum of Understanding between The Indonesia Ministry of Finance and The Austrian Federal Ministry of Finance on Financial Co-operation</i>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Terms and Conditions yang sesuai dengan <i>guidelines</i> OECD untuk Penilaian Risiko dan <i>Officially Supported Export Credit</i>. • Minimum barang dari negara peminjam sebesar 35%. • Barang dari pengusaha lokal dan pihak ketiga dapat mencapai maksimal 50%. • Mekanisme kerja untuk perencanaan kegiatan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia: Dirjen PPR Kemenkeu • Pemerintah Austria: <i>Charge d’Affaires</i> Kedubes Austria di Jakarta
2	Korea	<i>Framework Agreement between The Government of the Republic of Korea and The Government of the Republic of Indonesia Concerning Loans from the Economic Development Cooperation Fund for the Years 2016 through 2020</i>	USD	600 Juta	<ul style="list-style-type: none"> • Total komitmen kepada Pemerintah Indonesia • Mekanisme kerja perencanaan dan proposal kegiatan • <i>Terms and Conditions</i> dalam perencanaan dan proposal kegiatan • <i>Disbursement and Insufficiency</i> • Representatif Pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia: Dirjen Aspasaf, Kementerian Luar Negeri • Pemerintah Korea: Kementerian Luar Negeri Korea

No.	Negara	Nama Perjanjian	Nilai Komitmen		Pengaturan	Signatories
					Indonesia dan Korea	
3	Tiongkok	<i>Memorandum of Understanding between the Ministry of Commerce of the People's Republic of China and the Ministry of Finance of the Republic of Indonesia concerning Infrastructure Financing Cooperation</i>	USD	10 Miliar (Kontribusi Keseluruhan kepada ASEAN)	<ul style="list-style-type: none"> • Komitmen total kepada negara anggota ASEAN • Sektor yang dapat dibiayai pada MoU ini • Mekanisme kerja pengusulan kegiatan • Komunikasi untuk pengaturan lebih lanjut dalam <i>terms and conditions</i>, suku bunga, dan tenor pembayaran. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia: Kementerian Keuangan, diwakili oleh Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas • Pemerintah Tiongkok: Kementerian Perdagangan Tiongkok
4	Spanyol	<i>Financial Cooperation Program between The Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Kingdom of Spain concerning General Terms, Procedure, and Institutional Arrangements for Financing Projects in the Republic of Indonesia using the Spanish Fund for Internationalization (FIEM)</i>	EUR	250 Juta	<ul style="list-style-type: none"> • Penjelasan singkat mengenai skema FIEM • Komitmen untuk Pemerintah Indonesia • Sektor yang dapat dibiayai • <i>Terms and Conditions</i> serta jaminan pemerintah • Dukungan teknis dan pengawasan atas implementasi • Pembebasan pajak, tarif, dan bea masuk • Denominasi mata uang yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Indonesia: Dirjen PPR, Kemenkeu dan Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan, Bappenas • Pemerintah Spanyol: Sekretaris Negara untuk Perdagangan pada Kementerian Ekonomi dan Kompetitif

No.	Negara	Nama Perjanjian	Nilai Komitmen		Pengaturan	Signatories
					digunakan untuk pinjaman • Penyelesaian sengketa dan evaluasi MoU	
5	Amerika Serikat	<i>Memorandum of Understanding between Export-Import Bank of the United States as Agency of the United States Government and Government of Republic of Indonesia represented by Ministry of Finance and Ministry of Planning</i>	USD	500 Juta	• Definisi yang digunakan • Sektor yang dapat dibiayai • Komitmen kepada Pemerintah Indonesia • <i>Terms and Conditions</i> serta prosedur dalam pengusulan kegiatan • Alamat korespondensi	• Pemerintah Indonesia: Dirjen PPR Kemenkeu dan Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan, Bappenas • Pemerintah Amerika Serikat: Wakil Presiden US Exim

Bab 3

Analisis mengenai Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan

Pada bab sebelumnya telah dipaparkan perjanjian-perjanjian Kerjasama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan yang menjadi objek penelitian pada kegiatan Evaluasi ini. Selanjutnya dalam bab ini akan dibahas bagaimana performa implementasi perjanjian kerja sama yang sudah ditandatangani antara Indonesia dengan mitra-mitra pembangunan. Diharapkan bab ini dapat menggambarkan secara jelas apakah perjanjian tertentu sudah memiliki performa yang cukup memuaskan sementara perjanjian kerja sama yang lain tidak memuaskan atau bahkan komitmen yang sudah ada tidak digunakan sama sekali. Untuk itu, berdasarkan hasil pembacaan dan diskusi, dapat ditemukan bahwa terdapat beberapa faktor yang memengaruhi dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama tersebut.

Berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* Fase Pertama yang telah dilakukan pada bulan Maret 2021, berhasil diidentifikasi beberapa faktor yang dapat menjadi penentu keberhasilan dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan, diantaranya;

- Kelembagaan dan komunikasi dengan pemberi pinjaman (dalam bentuk ketersediaan kantor perwakilan di Indonesia maupun *engagement* dan pendampingan kepada *executing agency*);
- Syarat pinjaman yang ditetapkan oleh mitra pembangunan;
- Spesifikasi teknis yang dibutuhkan oleh peminjam (dalam hal ini *executing agency*);
- Keberadaan kontraktor penyedia yang dapat memenuhi spesifikasi teknis tersebut; serta
- Ketersediaan pendanaan untuk memenuhi spesifikasi teknis yang dibutuhkan;

Faktor-faktor ini merupakan yang dirasa paling menonjol dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dengan mitra keuangan tersebut. Secara lebih spesifik, dari hasil identifikasi faktor tersebut dan triangulasi data dengan apa yang sudah dibahas pada bab sebelumnya, dapat dilihat performa perjanjian kerja sama antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan yang dijelaskan lebih lanjut pada bab berikut.

3.1. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Austria

MoU Kerjasama Keuangan Indonesia-Austria ditandatangani oleh Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan dengan Charge d'Affaires Kedutaan Besar Austria pada tanggal 14 September 2017 dan berakhir pada tanggal 13 September 2020. Dalam MoU tersebut disepakati bahwa pinjaman Austria dapat digunakan

untuk pembiayaan proyek-proyek Pemerintah Indonesia di sektor air minum, persampahan, pendidikan dan vokasi, infrastruktur, kesehatan, perlindungan publik (peringatan bencana, pemadam kebakaran) dan e-government. MoU tersebut tidak menyebutkan nilai komitmen pendanaan secara eksplisit. Dalam kurun waktu 2017-2020 terdapat 13 komitmen pendanaan proyek yang dikeluarkan Pemerintah Austria. Dari 13 komitmen pendanaan proyek, 7 proyek telah ditandatangani perjanjian pinjamannya (berada pada fase pelaksanaan) dan 6 proyek masih berada dalam tahap persiapan. Berdasarkan banyaknya komitmen pendanaan proyek serta proyek-proyek yang berada dalam tahap pelaksanaan (*on going*) dapat dikatakan bahwa implementasi MoU kerja sama keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Austria berjalan dengan baik/efektif.

Menurut Fauzan (2021) terdapat beberapa hal yang berkontribusi dalam keefektifan implementasi MoU Kerjasama Keuangan Indonesia-Austria periode 2017-2020. *Pertama*, pengaturan pengusulan dan perencanaan kegiatan yang akan dibiayai Pemerintah Austria dalam MoU bersifat umum sehingga memberikan fleksibilitas dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh, pada bagian MoU yang membahas prosedur pengaturan pengusulan dan perencanaan kegiatan hanya disebutkan proyek yang diusulkan untuk didanai pinjaman Pemerintah Austria berasal dari Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri Jangka Menengah (*Blue Book*) yang disetujui (*endorsed*) Bappenas melalui surat *pre-request* kepada Austria. Selanjutnya, Pemerintah Austria akan menerbitkan komitmen pendanaan dan permintaan untuk melakukan proses pengadaan proyek. Ketika proses pengadaan telah selesai dan kontrak pengadaan telah ditandatangani, perjanjian pinjaman secara spesifik baru akan ditandatangani. Dari sini dapat dilihat bahwa prosedur yang dibahas cukup sederhana dan fleksibel sehingga dapat mempercepat proses perencanaan, persiapan pelaksanaan, sampai kepada tahap penandatanganan perjanjian kontrak pengadaan dan perjanjian pinjaman.

Kedua, MoU Kerjasama Keuangan Indonesia-Austria memiliki *terms and conditions* pinjaman yang moderat. Pemerintah Austria mensyaratkan minimal 50 % dari produk yang akan dibeli untuk kegiatan berasal dari Austria dan memberikan ruang bagi pembelian produk di luar Austria (produksi dalam negeri dan produk dari negara ketiga) sampai dengan 50% dari produk yang dibutuhkan. Bunga pinjaman yang ditetapkan adalah 1,18% per tahun dengan *grace period* 5 tahun dan pembayaran Kembali pinjaman selama 10 tahun diluar *grace period*. Grant element pinjaman Austria mencapai 35%, sesuai dengan standar yang diterapkan oleh Kementerian Keuangan dalam melakukan assessment sumber pinjaman luar negeri. Selain itu, karena merupakan bagian dari *Organization for the Economic Cooperation and Development* (OECD), maka Austria tunduk pada pengaturan mengenai *Officially Supported Export Credit* serta pada klasifikasi risiko yang dilakukan oleh OECD. Karena sifatnya yang global dan berlaku internasional, Pemerintah Indonesia dapat lebih mudah untuk melakukan penyesuaian tersebut.

Ketiga, dalam MoU telah ditetapkan dengan jelas sektor-sektor yang akan dibiayai sehingga Pemerintah Indonesia telah mengetahui usulan proyek yang berpotensi memperoleh pendanaan Austria. Sebagai contoh sektor pendidikan dan pelatihan vokasi dan sektor kesehatan merupakan dua dari beberapa sektor yang ditetapkan dalam MoU. Karakteristik

pinjaman Austria cocok dengan proyek-proyek pengadaan peralatan dan pembangunan Balai Latihan Kerja yang diusulkan oleh Kementerian Ketenagakerjaan dan proyek-proyek pengadaan peralatan rumah sakit yang diusulkan oleh Kementerian Pertahanan. Dikarenakan koridor yang telah secara jelas ditentukan di awal, maka Pemerintah Indonesia dalam menyusun indikasi pendanaan akan langsung dengan mudah mengklasifikasikan kegiatan-kegiatan tersebut untuk pengindikasian dari Austria dan kemudian korespondensi resmi untuk pengindikasian awal dan persiapan perencanaan dapat dilakukan.

Keempat, karakteristik proyek yang diusulkan untuk mendapatkan pembiayaan Pemerintah Austria relatif kecil dan sederhana (bukan merupakan proyek besar yang bersifat strategis), misalnya proyek pengadaan peralatan Kesehatan untuk rumah sakit TNI dan proyek pengadaan peralatan dan pembangunan BLK Kementerian Ketenagakerjaan. Proyek-proyek tersebut tidak memerlukan perencanaan dan pengadaan yang rumit, serta relatif sederhana dalam pelaksanaan kegiatan. Selain itu tidak disebutkannya nilai komitmen pendanaan dalam MoU payung juga memberikan fleksibilitas pengusulan proyek kepada Pemerintah Austria sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Indonesia.

Kelima, perusahaan Austria yang ikut dalam pengadaan kegiatan mampu memenuhi spesifikasi barang sesuai dengan kebutuhan Pemerintah Indonesia. Hal ini secara langsung memberikan kontribusi dalam kelancaran proses pengadaan barang dan jasa dan kemudian pelaksanaan kegiatan. Terlebih, dengan koordinasi yang lebih mudah dan satu pintu (di Indonesia, OeKB direpresentasikan oleh Kedutaan Besar Austria untuk Indonesia) serta adanya pendekatan yang aktif dilakukan oleh Kedutaan Besar Austria untuk Indonesia, maka kemungkinan adanya keterlambatan atau kesalahpahaman dalam komunikasi dapat diminimalkan dan pesan yang disampaikan dari masing-masing pihak dapat dipahami dengan baik.

Dalam teori *decision-making* dikenal suatu faktor yang disebut sebagai *unconscious decision* dimana pengambilan keputusan dihasilkan dari proses yang terjadi di alam bawah sadar. Hal ini dapat terjadi sebagai akibat dari adanya kepercayaan atau kerja sama informal yang terjadi sebelumnya, sehingga secara otomatis, kepercayaan terhadap suatu mitra menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan mitra lainnya. Hal ini kemudian terjadi dalam kerja sama pembangunan antara Austria dan Indonesia dalam sektor kesehatan. Karena dalam sektor kesehatan, yang dibangun adalah rumah sakit militer, dalam kerja sama sebelumnya hanya Austria yang mampu memberikan skema tersebut untuk Indonesia. Ini kemudian menjadi pendorong untuk kerja sama yang lebih intensif dan otomatis terjadi dalam kerja sama pembangunan antara Austria dan Indonesia. Faktor ini kemudian menjadi salah satu hal yang cukup mendukung keberhasilan pelaksanaan kegiatan antara Pemerintah Indonesia dengan Austria.

Berdasarkan data yang tersedia dan hasil wawancara dengan narasumber kunci, dapat dilihat bahwa performa implementasi perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Austria sudah cukup memuaskan. Secara kasat mata, jumlah proyek terlaksana yang cukup banyak, proses pengusulan dan perencanaan yang diatur

secara spesifik serta *guidelines* maupun *terms and conditions* yang sama dengan OECD dan menjadi acuan internasional memberikan kontribusi yang cukup signifikan dalam performa yang cukup memuaskan dari pelaksanaan perjanjian tersebut.

3.2. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Korea

Pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan Korea telah berjalan sejak tahun 2017 hingga tahun 2020. Namun mengingat kondisi pandemi Covid-19 yang mulai merebak pada awal tahun 2020, disepakati oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Korea (melalui EDCF Kexim) untuk memperpanjang masa berlaku dari *Framework Agreement* mengenai Pemanfaatan Dana EDCF hingga tahun 2021. Sepanjang masa berlaku dari *framework agreement* tersebut, Pemerintah Korea melalui dana EDCF telah berjalan membiayai dua proyek yang saat ini sedang dalam tahap pelaksanaan. Selain itu, berdasarkan informasi terakhir yang didapat dari representatif EDCF pada saat wawancara untuk pengumpulan data, 2 proyek lainnya saat ini sudah memasuki tahap akhir persiapan dengan telah diadakannya proses pengadaan barang dan memasuki persiapan untuk negosiasi dan penandatanganan *loan agreement* yang kemudian akan membuat proyek tersebut berubah dari tahap persiapan menjadi proyek dalam tahap pelaksanaan.

Hingga saat ini, sebanyak 2/3 atau sekitar 67% dari total dana komitmen EDCF sebesar USD 600 juta telah dialokasikan (baik dalam keadaan sudah terkunci dalam *loan agreement* yang sudah berjalan maupun komitmen pada proyek yang berada di tahap akhir persiapan). Pemerintah Korea menyatakan bahwa meskipun hal ini menunjukkan sebuah *progress* dan keberhasilan yang cukup baik dalam kerja sama pembangunan antar kedua negara, perlu dicatat bahwa EDCF merasa masih kurang puas dengan hasil ini dan berharap bahwa kedua belah pihak dapat melakukan hal yang lebih baik dari ini. Hal yang sama juga disepakati oleh Rullihandia (2021), yang menyatakan bahwa meskipun lebih dari 50% total komitmen yang diberikan oleh EDCF sudah teralokasi, masih banyak proyek yang terhambat dan menjadi *pipeline* dari kerja sama kedua negara.

Meski begitu dengan telah masuknya dua proyek ke dalam tahap akhir persiapan dan sedang dalam persiapan untuk implementasi, maka pihak EDCF merasa bahwa pelaksanaan dalam *framework agreement* ini sudah cukup memuaskan. Terlebih di tengah tantangan yang luar biasa sebagai akibat dari pandemi Covid-19 serta *global shifting* yang terjadi di berbagai belahan dunia, capaian ini patut untuk disyukuri oleh semua pihak. Hal ini dibuktikan dengan keinginan dari EDCF untuk meningkatkan nilai komitmen pada penyusunan *framework agreement* untuk periode berikutnya. Dikonfirmasi oleh pihak EDCF, dalam *framework agreement* yang akan datang total komitmen kemungkinan besar akan ditambahkan hingga 2.5X lipat dari total komitmen pada *framework agreement* yang berlaku saat ini. EDCF Korea bersedia untuk berkomitmen dalam mendukung pelaksanaan pembangunan di Indonesia hingga USD 1.5 miliar sampai dengan USD 2 Miliar.

Untuk itu, pihak EDCF Korea berharap agar pemanfaatan komitmen dalam *framework agreement* ke depan dapat lebih efektif dan tepat guna atau bahkan digunakan untuk proyek-proyek yang bernilai strategis dan besar sehingga komitmen sebesar tersebut tidak menjadi sia-sia untuk mendukung pembangunan di Indonesia. Terlebih dalam pandangan EDCF, dengan rencana pengembangan ibu kota baru proyek-proyek strategis infrastruktur besar dapat dipartisipasikan oleh EDCF mengingat total alokasi komitmen yang begitu besar.

Untuk itu, dalam pelaksanaan *framework agreement* ke depan, EDCF mengharapkan terjadi perubahan *business process* dalam melakukan hubungan kerja sama pembangunan antara kedua negara. Dalam hal ini, peningkatan komunikasi melalui *platform* yang cukup intens antara dua belah pihak dapat dilakukan. Selain itu, dengan adanya keperluan untuk membangun komunikasi yang intens, perlu juga semacam pola komunikasi yang cair dalam tahap persiapan, implementasi hingga penutupan proyek tidak hanya antara EDCF dengan K/L selaku *Executing Agency*, melainkan juga dengan Bappenas dan Kementerian Keuangan. Dalam hal ini, patut diakui dengan adanya representasi EDCF secara langsung di Indonesia melalui pembukaan kantor EDCF, hal ini dapat sedikit banyak menjadi *modalities* luar biasa untuk meningkatkan intensitas komunikasi dan menjalin pola hubungan yang cair antara seluruh pemangku kepentingan. Hal ini disebabkan karena komunikasi yang dijalin tidak perlu menjalani proses administrasi dan birokrasi yang berjenjang dan memakan waktu. Seluruh keluhan, permasalahan, serta tantangan dalam tahapan proyek dapat segera dikomunikasikan antara K/L, Bappenas, maupun Kementerian Keuangan dengan Kantor EDCF di Jakarta yang dapat segera memberikan respons cepat dan melakukan koordinasi untuk penyelesaian masalah tersebut.

Pihak Pemerintah Korea mengakui bahwa dalam pelaksanaan *framework agreement* saat ini, dukungan melalui asistensi teknis kepada K/L sebagai calon *executing agency* belum dapat dilakukan oleh pihak EDCF. Meskipun EDCF Kantor Jakarta telah menyampaikan kepada kantor pusat EDCF bahwa Pemerintah Indonesia membutuhkan dukungan teknis dalam tahap persiapan proyek, belum ada kerangka regulasi serta pendanaan yang cukup untuk memberikan dukungan tersebut. Terlebih karena struktur organisasi antara institusi pemberi pinjaman dengan penyedia asistensi teknis yang berbeda, menjadi sulit untuk memberikan dukungan teknis tersebut dalam payung organisasi yang berbeda dari EDCF. Untuk itu, Pemerintah Korea akan mengevaluasi hal ini dan menstrukturkan suatu bentuk dukungan teknis yang dapat digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mendukung pemanfaatan dana komitmen dalam EDCF pada *framework* ke depan.

Selain itu, dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan Korea, perlu diperhatikan pula bahwa tantangan yang muncul berjalan secara dua pihak. Dimana pada sisi Pemerintah Indonesia kurangnya informasi, serta kurangnya motivasi dan intensi setelah tahap *feasibility study*, ditambah dengan administrasi yang rumit dan komunikasi yang kurang menjadi penghambat dalam pemanfaatan dana komitmen EDCF pada pelaksanaan *framework agreement* ini. Pada sisi Pemerintah Korea, kurangnya komunikasi ditambah pula dengan prosedur administrasi dan birokrasi yang panjang dari tahap perencanaan hingga implementasi menjadi salah satu tantangan yang kemudian

menyebabkan dana komitmen dalam EDCF tidak digunakan secara optimal oleh kedua belah pihak.

Meskipun berdasarkan hasil pembacaan terhadap data yang tersedia ditambah dengan hasil diskusi kedua belah pihak cukup puas dengan pelaksanaan *framework agreement* untuk periode 2017-2020, perlu dipahami bahwa pemanfaatan dana tersebut masih belum optimal dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Meskipun begitu, Pemerintah Korea bersedia untuk meningkatkan dana komitmen tersebut hingga 2.5X dari total komitmen pada *framework agreement* saat ini. Hal itu menunjukkan optimisme dalam pelaksanaan *framework agreement* ke depan yang perlu diperhatikan dengan memperbaiki tata laksana serta dukungan-dukungan lain dalam pelaksanaan kerja sama pembangunan dan keuangan antara kedua belah pihak ke depan.

3.3. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Tiongkok

Dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dan Tiongkok, terdapat sedikit perbedaan dimana pada mitra yang menjadi sampel lain secara spesifik menuliskan komitmen mereka khusus untuk Pemerintah Indonesia sementara pada Tiongkok komitmen diberikan secara regional kepada seluruh negara anggota ASEAN. Secara kasar, dengan total USD 10 miliar yang menjadi komitmen kepada seluruh negara ASEAN, dibagi dengan jumlah negara ASEAN pada saat ini maka masing-masing negara anggota, termasuk Indonesia mendapatkan komitmen kurang lebih sebesar USD 1 Miliar.

Hal ini dibuktikan dengan nilai kegiatan yang sudah masuk ke dalam tahap *blue book* maupun *green book* dimana total alokasi baik teridentifikasi akan dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok maupun sudah dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok mencapai angka USD 1 Miliar. Meski begitu, Pemerintah Tiongkok tidak mendanai atau mengindikasikan mendanai kegiatan dalam jumlah banyak. Berdasarkan data *spread* proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok, terdapat total 7 kegiatan dimana, 6 kegiatan dalam proses perencanaan (dengan 4 kegiatan saat ini sedang dalam tahap akhir dan bersiap untuk negosiasi *Loan Agreement*), serta 1 kegiatan yang kemudian dibatalkan untuk dibiayai menggunakan komitmen dari Pemerintah Tiongkok.

Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa performa pemanfaatan skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Tiongkok masih sangat kurang optimal atau bahkan mengecewakan. Hal ini terbukti bahwa sepanjang masa berlaku pinjaman tersebut, dari 2017 sampai dengan ditandatanganinya perjanjian baru pada 2019, belum ada satu pun kegiatan yang sudah masuk ke dalam tahap implementasi. Sementara sisanya (termasuk dengan 4 kegiatan yang saat ini sedang dalam tahap akhir) seluruhnya masih berproses pada tahap perencanaan. Tidak optimalnya pemanfaatan ini juga dapat dilihat dari adanya satu proyek yang kemudian batal untuk dilanjutkan ke dalam tahap persiapan untuk dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok. Berdasarkan sampel yang lain, hanya ada satu mitra yang memiliki kemiripan, dimana indikasi

pembiayaan sudah muncul namun kemudian proyek tersebut batal dibiayai oleh mitra itu atau bahkan pendanaannya dialihkan kepada mitra yang lain.

Kinerja pemanfaatan komitmen yang mengecewakan ini, salah satu diantaranya disebabkan oleh pengaturan yang tidak spesifik dilakukan dalam perjanjian payung. Banyak dari pengaturan yang seharusnya sudah diatur secara umum bahkan perlu diatur lebih lanjut dalam perjanjian pinjaman secara spesifik. Hal ini termasuk ke dalam *terms and conditions*, tenor pembayaran pinjaman, serta suku bunga pembiayaan. Meskipun di atas kertas hal ini dapat menguntungkan Pemerintah Indonesia dalam pemanfaatan skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Tiongkok, pada pelaksanaannya di lapangan, hal ini kemudian menimbulkan kesulitan sendiri karena ketiadaan dokumen *terms and conditions* yang dapat menjadi pegangan yang dapat dirujuk ketika proses perencanaan dan pengindikasian pembiayaan.

Hal ini yang kemudian menimbulkan lambatnya pengindikasian pembiayaan pada proyek yang sedang dalam tahap akhir perencanaan. Sementara itu, karena pelaksanaan dari perjanjian payung tersebut didasarkan atas konsultasi yang dilakukan antara Kementerian Perdagangan Tiongkok dengan Kementerian Keuangan tanpa adanya pengaturan lain yang dapat menjadi koridor pelaksanaan, terjadi kesulitan ketika kemudian jalur komunikasi menjadi sangat panjang sehingga respons cepat terhadap konsultasi yang dilakukan tidak segera didapatkan.

Perlu juga menjadi catatan bahwa kemudian dibentuk suatu pengaturan untuk implementasi mengenai pembiayaan dengan Tiongkok yang secara spesifik mengatur mengenai *terms and conditions* untuk menjadi suplemen dari perjanjian payung ini. Setelah kemudian pengaturan ini berhasil ditandatangani, proses persiapan dalam proyek yang terindikasi akan dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok dapat berjalan cukup cepat. Meski begitu, percepatan ini juga kemudian belum berhasil membuat proyek yang sudah terindikasi untuk dapat bergerak kepada tahap pelaksanaan. Meskipun perlu diapresiasi bahwa sudah terdapat empat proyek yang berada dalam tahap akhir persiapan, namun dapat dilihat bahwa performa tersebut belum mampu mendongkrak kinerja pelaksanaan perjanjian pinjaman ini secara menyeluruh.

Permasalahan ini juga ditambah dengan komunikasi yang sulit antara Pemerintah Tiongkok dengan Pemerintah Indonesia. Selama ini, komunikasi dengan Pemerintah Tiongkok dilakukan melalui dua lajur, baik melalui Kedutaan Besar Tiongkok untuk Indonesia serta langsung dengan *China Export-Import Bank*. Hal ini kemudian menimbulkan permasalahan karena meskipun terdapat kantor Kedutaan Besar, EXIM Tiongkok tidak memiliki perwakilan di Indonesia. Sehingga respons dan komunikasi yang dilakukan harus mengalami penundaan karena tidak adanya saluran komunikasi yang dapat langsung diakses dan memberikan informasi serta penyelesaian permasalahan yang dibutuhkan oleh Pemerintah Indonesia maupun kedua belah pihak.

Secara teknis, sebagai catatan dalam laporan ini, Afrian Iskandar, Perencana untuk Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral menyampaikan bahwa permasalahan yang kemudian menjadi penghambat dalam percepatan implementasi proyek yang terindikasi dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok terkadang disebabkan oleh ketiadaan kontraktor yang ikut serta dalam

proses lelang ataupun jumlah kontraktor yang ikut serta kurang dari jumlah minimum untuk proses pengadaan dapat berjalan. Ditambah pula dengan permasalahan pembebasan lahan yang kemudian dapat menghambat dan memengaruhi penilaian terhadap kesiapan proyek yang kemudian menjadi salah satu penyebab proyek yang terindikasi akan dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok menjadi terkendala pada tahap persiapan.

Dari sini kemudian dapat dilihat bahwa, komunikasi yang tidak berjalan dengan lancar dan cepat ditambah dengan pengaturan yang terlalu umum dalam perjanjian payung kemudian menjadi salah satu faktor yang cukup menghambat dalam performa perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Indonesia dengan Tiongkok. Meskipun hal ini diperbaiki sebagian dengan ditandatanganinya pengaturan implementasi tiga pihak antara Kementerian Keuangan, Bappenas, dan *Export-Import Bank of China* yang berisi *guidelines* dan *business process*, hal ini tidak menjadi insentif yang signifikan untuk memperbaiki performa pelaksanaan perjanjian pinjaman tersebut. Ditambah pula dengan ketiadaan kontraktor ataupun sedikit kontraktor yang bersedia untuk ikut serta dalam proses pelelangan menjadi tambahan yang semakin menyebabkan performa perjanjian tersebut tidak terdongkrak.

3.4. Implementasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Spanyol

Pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan Spanyol menjadi salah satu dari sedikit sampel dalam kegiatan Evaluasi ini dimana performa pelaksanaannya sangat tidak memuaskan. Hal ini dapat dilihat dari *data spread* dalam *Green Book* sepanjang periode berlakunya perjanjian ini yang berbarengan dengan *Green Book* periode 2017-2019 dimana tidak terdapat proyek yang terindikasi dibiayai oleh Spanyol ataupun yang kemudian diimplementasikan menggunakan skema FIEM yang ditawarkan oleh Pemerintah Spanyol.

Banyak hal yang dapat ditunjuk untuk menjadi faktor yang dapat menyebabkan tidak termanfaatkannya skema FIEM yang ditawarkan oleh Pemerintah Spanyol. Namun secara garis besar, tidak dimanfaatkannya skema FIEM dapat dikelompokkan menjadi dua hal, pertama adalah tidak proaktifnya pihak Kedutaan Besar Spanyol untuk Indonesia dalam melaksanakan pendekatan kepada Kementerian/Lembaga yang menjadi calon *Executing Agency* untuk menunjukkan ketertarikan serta penawaran terhadap skema yang dimiliki oleh Pemerintah Spanyol. Faktor besar lain adalah rigidnya pengaturan yang terdapat dalam perjanjian payung yang ditandatangani antara Indonesia dengan Spanyol.

Dalam pengaturan yang terdapat pada perjanjian payung yang ditandatangani antara Indonesia dengan Spanyol, seluruh aspek diatur secara rigid dan pasti dalam perjanjian tersebut. Meskipun hal ini dapat berarti positif, dimana pengaturan tersebut memberikan kepastian dalam persiapan pelaksanaan kegiatan yang mungkin akan diindikasikan dibiayai dengan dana dari Pemerintah Spanyol, di sisi lain hal ini dapat menjadi bumerang jika kemudian negara peminjam memiliki pandangan bahwa pengaturan tersebut terlalu memberatkan atau terlalu mengikat bagi negara peminjam. Perlu dipahami bahwa pengaturan yang terlalu kaku dalam perjanjian payung dapat dimaknai secara legal bahwa tidak ada ruang

untuk bernegosiasi maupun kompromi dalam persiapan pelaksanaan kegiatan. Sehingga proyek-proyek tertentu yang mungkin dapat dibiayai oleh Pemerintah Spanyol menjadi tidak ditawarkan karena sifat dari kegiatan tersebut yang unik dan membutuhkan ruang yang cukup untuk lebih fleksibel.

Sementara itu, pengaturan yang rigid, termasuk di antaranya adalah bahwa Pemerintah Spanyol tidak dapat membiayai kegiatan yang berhubungan dengan kemiliteran ataupun penyediaan layanan sosial dasar seperti kesehatan, pendidikan, maupun layanan kecukupan gizi masyarakat membuat Pemerintah Indonesia merasa tidak banyak kegiatan yang dapat ditawarkan kepada Pemerintah Spanyol untuk dibiayai. Pengaturan yang sudah baku ini, ditambah dengan tidak adanya komunikasi yang intens antara Pemerintah Spanyol dengan Indonesia menyebabkan tidak adanya eksplorasi lebih lanjut terhadap kemungkinan-kemungkinan kegiatan yang dapat dibiayai oleh Pemerintah Spanyol. Terlebih dengan total komitmen yang disediakan sebesar EUR 250 juta (ekuivalen sekitar USD 282 juta) menyebabkan kegiatan yang dibiayai cukup terbatas jika akan berfokus pada sektor infrastruktur.

Disampaikan pula oleh Fauzan (2021) bahwa sejak penandatanganan perjanjian tersebut, sampai dengan masa berlaku perjanjian tersebut habis pada tahun 2020, pihak Pemerintah Spanyol tidak pernah menyampaikan *letter of intent* terhadap satu pun proyek yang sudah tercantum ke dalam *blue book* kepada Pemerintah Indonesia. Hal ini dapat mengindikasikan dua hal, meskipun kemudian seluruhnya merujuk kepada satu faktor besar yang sudah disebutkan sebelumnya dimana Pemerintah Spanyol tidak membangun komunikasi dengan K/L sebagai calon *Executing Agency* atau Pemerintah Indonesia merasa bahwa Spanyol memang tidak tertarik untuk membiayai proyek dalam *blue book* yang belum mendapatkan indikasi pembiayaan. Hal ini kemudian merujuk kepada tidak terbangunnya komunikasi yang baik antara Pemerintah Spanyol (melalui Kedutaan Besar Spanyol di Indonesia) dengan K/L sebagai calon *Executing Agency*.

Padahal, dengan mengasumsikan bahwa komunikasi yang baik dan intens sudah terjalin antara Pemerintah Spanyol dengan Pemerintah Indonesia, pembahasan eksploratoris mengenai kemungkinan-kemungkinan proyek lain yang dapat dibiayai oleh Pemerintah Spanyol dapat dibicarakan lebih lanjut antara Pemerintah Spanyol dengan Pemerintah Indonesia. Sebagai contoh, pelaksanaan kegiatan seperti penyediaan satelit cuaca untuk BMKG, mitigasi dan pemulihan pasca-bencana, serta penyediaan peralatan untuk kepentingan penelitian dapat menjadi salah satu kegiatan yang dapat dibiayai oleh Pemerintah Spanyol. Namun, hal ini tidak terjadi salah satunya sebagai akibat dari tidak terbangunnya komunikasi yang baik antara Pemerintah Spanyol dengan Pemerintah Indonesia.

Ketiadaan dua faktor ini dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Spanyol, kemudian menyebabkan tidak termanfaatkannya skema yang sudah tertuang dalam perjanjian tersebut. Hal ini patut disayangkan, mengingat kebutuhan pendanaan untuk memenuhi target pembangunan serta

pengentasan status Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah sangat tinggi, sementara skema yang sudah ditandatangani antara kedua belah pihak menjadi tidak termanfaatkan. Di satu sisi hal ini menimbulkan semacam kontradiksi dimana Pemerintah Indonesia mengatakan bahwa mereka membutuhkan pendanaan yang luar biasa sehingga melakukan mobilisasi berbagai bentuk pendanaan, namun masih ada skema yang telah dimiliki antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Spanyol yang tidak dimanfaatkan sama sekali.

Sehingga, perlu adanya langkah-langkah khusus agar seluruh skema yang sudah tersedia selama ini dapat dimanfaatkan secara optimal untuk mewujudkan cita-cita pembangunan Indonesia sembari tetap melakukan pencarian dan mobilisasi terhadap sumber pendanaan baru untuk membiayai pembangunan di Indonesia.

3.5. Implementasi Pelaksanaan Kerja Sama Pembangunan dan Keuangan antara Indonesia dengan Amerika Serikat (Melalui US Exim)

Pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Amerika Serikat melalui US Exim ini merupakan sesuatu yang sangat mengejutkan. Meskipun Pemerintah Amerika Serikat memiliki banyak program melalui dukungan teknis dan hibah kepada Pemerintah Indonesia yang dilakukan melalui USAID, pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim justru tidak berjalan dengan mulus. Tidak ada pemanfaatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Amerika Serikat. Banyak faktor yang dapat menjadi tuding bagi tidak dimanfaatkannya skema yang sudah dikomitmenkan oleh Pemerintah Amerika Serikat, namun secara umum, seluruh faktor tersebut dapat diringkas menjadi empat faktor besar. Beberapa diantaranya adalah; tidak ada komunikasi yang intens antara kedua belah pihak, spesifikasi barang yang tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah Indonesia, tidak adanya perusahaan yang terlibat dalam proses lelang, serta ketiadaan bantuan teknis di tahap awal perencanaan.

Komunikasi antara Pemerintah Indonesia serta US Exim selama ini dijembatani melalui bagian perdagangan dari Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, yang kemudian akan bertindak sebagai petugas penghubung untuk ke US Exim. Selama ini, jika ada pertemuan antara pihak US Exim, Atase Perdagangan Kedutaan Besar akan meneruskan undangan pertemuan tersebut kepada pihak US Exim di Washington D.C, dan seluruh komunikasi yang terjalin antara US Exim dengan Pemerintah Indonesia, atase perdagangan menjadi *privy* dari komunikasi tersebut. Namun, seluruh komunikasi ini dilaksanakan secara sporadis dan tidak terstruktur ke dalam suatu *platform* yang rutin dilaksanakan atau bersifat cair. Pola komunikasi yang birokratis tersebut kemudian menjadi hambatan pada saat terjadi sesuatu di luar perkiraan seluruh pihak pada proses persiapan proyek.

Dalam hal ini, kurangnya komunikasi tersebut terjadi pada saat persiapan pelaksanaan proyek satelit cuaca untuk BMKG. Namun di sisi lain, Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim

berpendapat bahwa proses birokrasi yang berbelit-belit di pihak Indonesia dan tidak adanya transparansi dalam komunikasi yang kemudian menyebabkan pihak Amerika Serikat tidak dapat melakukan tindak lanjut atas *letter of intent* yang sudah dikirimkan. Sementara dalam pandangan Fauzan, Koordinator Pendanaan Bilateral untuk Eropa, Amerika Serikat bersikap seakan melakukan pembiaran setelah mengirimkan *letter of intent* dengan tidak adanya komunikasi berikutnya untuk melakukan tindak lanjut. Setelah proses persiapan proyek berjalan dan Pihak US Exim dihubungi untuk melakukan *follow-up*, US Exim tidak dapat segera memberikan jawaban sehingga kemudian pelaksanaan proyek satelit cuaca tersebut dialihkan kepada mitra pembangunan yang lain.

Selain itu, Pemerintah Amerika Serikat menetapkan persyaratan yang cukup rigid untuk mendapatkan indikasi pembiayaan. Hal ini kemudian menyebabkan desain proyek kerja sama menjadi sulit untuk disesuaikan karena tidak ada ruang negosiasi yang cukup fleksibel bagi Pemerintah Indonesia agar mendapatkan indikasi pembiayaan dari Amerika Serikat. Namun dalam pandangan US Exim, seluruh *terms and conditions* sebagaimana yang tercantum dalam MoU payung kerja sama tersebut sudah sesuai dengan *guidelines* yang ditetapkan oleh OECD dan berlaku secara internasional. US Exim tidak dalam pandangan untuk melakukan semacam *politik komestik* yang kemudian seolah-olah membuat pembiayaan dari Amerika Serikat menjadi lebih menarik. Disampaikan oleh Paul Taylor (2021) bahwa mereka sudah mencoba mengkalkulasi kemungkinan untuk membuat persyaratan yang lebih fleksibel atau memberikan *additional package* sehingga proyek yang tertarik untuk dibiayai oleh US Exim dapat memanfaatkan skema US Exim, namun berdasarkan hasil perhitungan tersebut pada akhirnya biaya yang dibutuhkan kurang lebih sama dengan *terms and conditions* yang berlaku dalam MoU payung yang menjadi subjek penelitian dalam kegiatan ini.

Dalam hal ini, US Exim dan Kedutaan Besar Amerika Serikat menjamin kepada Pemerintah Indonesia bahwa tidak akan ada *additional expenses* atau *underlying terms* tertentu yang kemudian memberatkan Pemerintah Indonesia pada saat implementasi kegiatan. Apa yang tertulis pada MoU kerja sama payung tersebut lah yang benar-benar menjadi *terms and conditions*, tanpa ada yang ditutupi. Selain itu, sebenarnya Pemerintah Amerika Serikat juga memiliki bantuan dukungan teknis melalui skema yang ditawarkan oleh *US Trade and Development Agency* (USTDA) sebagai semacam pemanis dalam penggunaan skema pada MoU kerja sama payung antara US Exim dengan Pemerintah Indonesia.

Sayangnya, skema bantuan teknis yang ditawarkan melalui USTDA ini memiliki kelemahan. Dukungan bantuan teknis hanya dapat diberikan pada fase implementasi pelaksanaan dalam bentuk pelatihan penggunaan alat, dukungan pelatihan perawatan dan operasi, serta dukungan pelatihan pemasangan alat. Hal ini berarti dukungan teknis tersebut hanya dapat diberikan pada saat proyek tersebut benar-benar dibiayai oleh US Exim dengan skema yang ditawarkan oleh MoU kerja sama payung.

Menurut Taylor (2021), Pemerintah Amerika Serikat tidak dapat menawarkan kepada Pemerintah Indonesia bentuk dukungan teknis saat tidak ada kepastian bahwa proyek tersebut benar-benar akan dibiayai melalui skema US Exim. Hal ini berarti bahwa Pemerintah

Amerika Serikat tidak dapat memberikan dukungan teknis pada saat tahap persiapan proyek. Tentu saja ini menjadi kesulitan tersendiri karena dengan persyaratan yang sangat rigid dan tanpa ada bantuan teknis, dalam pandangan Pemerintah Indonesia kemudian skema yang ditawarkan oleh US Exim ini menjadi tidak menarik. Hal ini dibuktikan dengan sepanjang pelaksanaan MoU kerja sama payung tersebut yang bersamaan dengan *Blue Book 2014-2019*, hanya ada satu proyek yang awalnya akan mendapatkan indikasi pembiayaan dari US Exim, namun kemudian dibatalkan dan diganti dengan mitra pembangunan lain.

Secara kasat mata dan pembacaan data, hal ini menunjukkan bahwa K/L sebagai calon *Executing Agency* menganggap bahwa skema yang ditawarkan oleh US Exim ini tidak menarik atau bahkan memiliki *cost* yang tidak sebanding dengan manfaat yang dapat didapatkan oleh K/L tersebut. Hal ini tentu saja kemudian perlu diklarifikasi melalui komunikasi antara kedua belah pihak, namun sayangnya komunikasi pun tidak berjalan dengan lancar.

Salah satu hal yang juga kemudian cukup menghambat dalam pemanfaatan skema US Exim ini oleh Pemerintah Indonesia adalah ketertarikan dari perusahaan Amerika Serikat ini sendiri. Karena bentuk skema yang bersifat *tied loan*, maka hanya Perusahaan Amerika Serikat (yang dapat bermitra dengan perusahaan lokal) yang kemudian dapat ikut serta dalam proses pelelangan. Namun berdasarkan informasi yang didapat dari Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, pada saat proyek yang awalnya terindikasi akan dibiayai oleh US Exim dalam proses persiapan, hanya sedikit dari perusahaan Amerika Serikat yang mengirimkan *letter of intent* untuk dapat menyediakan barang yang dibutuhkan. Hal ini tentu saja menyulitkan karena berdasarkan peraturan yang berlaku, proses pengadaan tidak dapat dilakukan jika hanya ada satu atau dua perusahaan yang mengajukan penawaran. Meskipun Pemerintah Amerika Serikat memberikan jaminan bahwa US Exim dalam memberikan *letter of intent* tidak memberikan preferensi tertentu pada perusahaan tertentu, namun dengan sedikitnya perusahaan Amerika Serikat yang tertarik untuk terlibat ini menunjukkan bahwa terdapat permasalahan yang cukup mendasar disamping komunikasi berupa pandangan Perusahaan Amerika Serikat yang tidak tertarik untuk terlibat dalam proyek yang ditangani Pemerintah Indonesia.

Taylor (2021) berpendapat bahwa hal ini kemungkinan disebabkan oleh proses administratif di Pemerintah Indonesia yang berbelit-belit, sehingga menyebabkan adanya *unforeseen cost* yang menyebabkan Perusahaan Amerika Serikat berpikir ulang pada saat akan mengirimkan *letter of intent*. Namun, hal ini juga dapat disebabkan oleh kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh US Exim kepada perusahaan eksportir Amerika Serikat sehingga sedikit sekali perusahaan Amerika Serikat yang tertarik untuk terlibat. Hal ini kemudian menyulitkan Pemerintah Indonesia, karena ketika akan memanfaatkan skema yang ditawarkan oleh US Exim, perusahaan yang mengirimkan *letter of intent* sebagai tanda kesediaan untuk mengikuti proses pengadaan di Indonesia sangat sedikit yang mengakibatkan kemudian Pemerintah Indonesia tidak mendapatkan perbandingan opsi yang menyeluruh dari Perusahaan Amerika Serikat. Seakan-akan kemudian Pemerintah Indonesia menjadi terikat dan tidak dapat memperoleh penawaran yang paling memberikan manfaat dalam pelaksanaan proyek tersebut.

Bab 4 Penutup

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil wawancara, pembacaan data, maupun analisis yang telah dilakukan pada dua bab di atas, dapat ditarik kesimpulan secara umum bahwa faktor-faktor yang memengaruhi performa pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan dan keuangan antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra Pembangunan tersebut memang benar-benar memberikan dampak dalam pelaksanaan perjanjian. Namun, berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap kelima negara tersebut, kebanyakan faktor komunikasi lah yang menjadi penentu performa yang berjalan dengan baik atau bahkan tidak termanfaatkannya skema yang sudah ada.

Dalam hal ini, seluruh mitra yang menjadi sampel, termasuk mitra yang kami wawancarai menyatakan bahwa faktor komunikasi menjadi penentu terhadap keberhasilan pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara kedua belah pihak. Ketika komunikasi antara kedua belah pihak dapat berjalan dengan cair, intens, serta kemudian terjalin dengan baik maka secara umum pelaksanaan kerja sama pembangunan akan berjalan dengan optimal dan bahkan skema yang ditawarkan dapat terserap secara cukup baik. Namun, ketika mitra pembangunan atau bahkan Pemerintah Indonesia tidak dapat melaksanakan komunikasi secara intens dengan seluruh pemangku kepentingan, terutama kepada mitra, maka pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan tersebut menurun dengan drastis. Bahkan sampai kepada tahap skema yang ada tidak termanfaatkan sama sekali oleh Pemerintah Indonesia.

Hal ini kemudian diturunkan terhadap faktor lain. Dalam Austria kita melihat bagaimana contoh komunikasi yang berjalan dengan baik antara kedua belah pihak, ditunjang dengan pelaksanaan kerja sama pembangunan sebelumnya yang berjalan dengan lancar, menyebabkan terbentuknya *unconscious decision making* dalam pemilihan mitra pembangunan yang akan membiayai kegiatan-kegiatan pada Pemerintah Indonesia. Baru kemudian, faktor seperti kesesuaian spesifikasi, ketersediaan kontraktor yang akan melaksanakan, ketersediaan dana, serta *terms and conditions* memberikan kontribusi kepada bagaimana skema yang ditawarkan oleh Pemerintah Austria termanfaatkan secara banyak, bahkan hampir termanfaatkan seluruhnya.

Meski begitu, kita melihat berdasarkan analisis di atas, ada satu faktor baru yang muncul dan tidak teridentifikasi pada saat tahap awal penelitian. Faktor ketersediaan *additional packages* dalam bentuk dukungan teknis di awal memberikan kontribusi yang cukup banyak dalam menyebabkan skema yang terdapat dalam perjanjian tersebut dapat termanfaatkan secara optimal atau tidak. Sebagai contoh, meskipun komunikasi yang berjalan antara Korea dengan Pemerintah Indonesia sudah cukup baik, namun karena ketidakmampuan Pemerintah Korea untuk menyediakan dukungan teknis pada tahap awal persiapan proyek kemudian menyebabkan skema yang ditawarkan melalui EDCF menjadi tidak termanfaatkan secara

optimal. Selain pula ditunjang perlunya komunikasi yang cukup intens dan cair antara dua belah pihak.

Dari sini, kita dapat simpulkan bahwa faktor utama yang memberikan kontribusi secara signifikan dalam pelaksanaan kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan adalah komunikasi (baik dalam bentuk representatif yang berada di Indonesia sehingga komunikasi dua arah dapat terjalin, atau ketersediaan *platform* komunikasi yang cukup intens dan proaktif-nya pihak mitra dalam melakukan pendekatan dengan Pemerintah Indonesia). Hal ini kemudian diikuti faktor ketersediaan *additional packages*, dalam bentuk dukungan teknis pada tahap persiapan proyek, baru kemudian faktor seperti kesesuaian spesifikasi teknis (dapat berbentuk kemampuan *link and match*), *terms and conditions* dalam pemanfaatan skema, ketersediaan kontraktor pelaksana, serta ketersediaan pendanaan yang mencukupi untuk *cover* seluruh kebutuhan kegiatan yang menjadi faktor berikutnya dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama pembangunan antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan.

Jika perlu diurutkan secara performa pelaksanaan kerja sama pembangunan, maka pemanfaatan secara optimal berhasil dilakukan dengan mitra pembangunan Austria, kemudian diikuti oleh Pemerintah Korea melalui mekanisme EDCF, Pemerintah Tiongkok sudah berhasil mencapai tahap akhir persiapan bagi beberapa proyek, lalu kemudian oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui US Exim yang pada awalnya memiliki satu proyek untuk diindikasikan sebelum dialihkan pendanaannya menggunakan skema dari mitra pembangunan lain, sementara skema Pemerintah Spanyol benar-benar tidak termanfaatkan yang dibuktikan dengan tidak adanya *letter of intent* sama sekali dari pihak Spanyol kepada Pemerintah Indonesia.

4.2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil pembacaan terhadap data yang tersedia serta hasil analisis terhadap pelaksanaan perjanjian yang sudah ditandatangani antara Pemerintah Indonesia dengan mitra pembangunan, beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan oleh Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral Kementerian PPN/Bappenas dalam perencanaan kerja sama pembangunan dan keuangan yang baru dengan mitra pembangunan di masa depan antara lain;

1. Perlu adanya dukungan pembangunan *platform* komunikasi yang intens dan cair dengan seluruh mitra pembangunan sehingga komunikasi antara kedua belah pihak tidak terjadi secara sporadis.
2. Melakukan sosialisasi kepada K/L terkait skema kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra, serta melakukan peningkatan *awareness* kepada K/L calon *Executing Agency* bahwa skema kerja sama pembangunan cukup banyak untuk dimanfaatkan.
3. Pada perjanjian yang bersifat umum, segera setelah ditandatanganinya perjanjian payung, Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral dapat menjadi *lead* untuk membahas

pengaturan implementasi perjanjian payung tersebut yang mengatur *terms and conditions*, sektor yang dapat dibiayai, ataupun pengaturan lain yang dibutuhkan sehingga tidak terjadi kekosongan hukum yang dapat menyebabkan K/L calon *Executing Agency* tidak memanfaatkan skema yang sudah ada.

4. Mendorong mitra pembangunan agar dapat menyediakan *additional package* dalam bentuk dukungan teknis pada tahap persiapan sehingga memberikan nilai tambah bagi K/L calon *Executing Agency* untuk memanfaatkan skema yang sudah ada.
5. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral perlu memberikan dorongan dan bantuan kepada mitra pembangunan yang belum *proven* untuk dapat membuktikan kemampuan teknologinya kepada K/L calon *Executing Agency*.
6. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral dapat mendorong mitra pembangunan agar menyediakan fasilitas pembiayaan yang dapat mendukung pelaksanaan kerja sama pembangunan antara K/L dengan perusahaan eksportir dari mitra pembangunan.
7. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, bersama dengan pemangku kepentingan lain dapat mendorong mitra pembangunan agar terlibat dalam proyek lain pada sektor yang belum tersentuh mitra pembangunan dan membangun komunikasi dengan K/L calon *executing agency* untuk mengeksplorasi potensi-potensi pelaksanaan proyek tersebut menggunakan skema yang sudah tersedia dengan mitra pembangunan.

Daftar Pustaka

- Agnew, J dan Stuart Cobridge. (1995). *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. London: Routledge
- Afinotan, L.A. (2014). *Decision Making in International Relations: A theoretical Analysis*. Canadian Social Science. DOI: 10.3968/4970
- Agence Française de Developpement. (n.d). *Development Ai: What's it All About?*. Diperoleh dari www.afd.fr/en/development-aid/whats-it-all-about (Diakses pada 21 Desember 2018)
- Akhtar, I. (2016). *Research Design*. SSRN. DOI: 10.2139/ssrn.2862445
- Apodaca, C. (2017). *Foreign Aid as Foreign Policy Tool*. Oxford Research Encyclopaedia of Politics, April 2007. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.332
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2005). *Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2024*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2017). *List of Medium-Term Planned External Loan 2015-2019: 2017 Revision*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2018). *List of Planned Priority External Loans: 2018*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2018). *Laporan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri Triwulan IV 2018*. Jakarta: Bappenas
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2007). *Presiden Bubarkan CGI*. Dikutip dari *Bisnis Indonesia*, diperoleh dari <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F18127/Presiden%20bubarkan%20CGI-BI.htm> (Diakses pada 24 November 2018)
- Bakry, U.S. (2016). *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Banerjee, A dan Rumin He. (2008). *Making Aid Work dalam Reinventing Foreign Aid* (ed. William Easterly). Massachusetts: The MIT Press
- Barthelemy, J. (2015). *Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?*. Cahiers de la Maison des Sciences Economiques 2005.01, Paris
- Basu, A.K. (1973). *A theory of Decision-Making*. *Journal of Sociology and Social Welfare*. Vol.1, No. 1
- Beach, D dan Rasmus Brun Pedersen. (2013). . Michigan: The University of Michigan Press

- Becatoros, E dan Raf Casert. (2015, 30 Juni). Greece Fails to Make IMF Payment as Bailout Expires. CTV News. Diperoleh dari <https://www.ctvnews.ca/business/greece-fails-to-make-imf-payment-as-bailout-expires-1.2446852> (Diakses pada 21 September 2018)
- Bennet, A dan Jeffrey T. Checkel. (2015). Process Tracing: from philosophical roots to best practices dalam Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool (ed. Andrew Bennet dan Jeffrey T Checkel). Cambridge: Cambridge University Press
- Bigsten, A dan Sven Tengstam. (2015). International Coordination and the Effectiveness of Aid. *World Development*, Vol. 69, hlm. 75-85
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. (n.d). German Development Cooperation with Indonesia. Diperoleh dari www.bmz.de/en/countries_regions/asien/indonesia/index.jsp?follow=adword (Diakses pada 21 Desember 2018)
- Checkel, J.T. (2008). Process Tracing dalam Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide (ed. Audie Klotz dan Deepa Prakash). New York: Palgrave Macmillan
- Cohn, T.H. (2012). *Global Political Economy: Sixth Edition*. Illinois: Longman
- Collier, P dan David Dollar. (2002). Can the World Cut Poverty in Half?: How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals. Policy Research Working Paper 2403. World Bank Development Research Group, Washington D.C\
- Department for International Development. (2018). Smart Rules: Better Programme Delivery. Diperoleh dari https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/744723/Smart-Rules-External-Oct18.pdf (Diakses pada 21 Desember 2018)
- De Vaus, D. (2001). *Research Design in Social Sciences*. London: Sage Publications
- Faust, J dan Sebastian Ziaja. (2012). German Aid Allocation and Partner Country Selection: Development-orientation, self-interests and path dependency. D.I.E Discussion Paper 7/2012. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- Fauzi, A. (2017, 7 Juli). Kunjungan Jokowi ke Turki Hasilkan Investasi Rp 6,7 Triliun. KOMPAS.com. Diperoleh dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/07/07/113000026/kunjungan.jokowi.ke.turki.hasilkan.investasi.rp.6.7.triliun> (Diakses pada 22 November 2018)
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press
- Greenhill R, et al. (2013). *The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape*, A Landscape Report. ODI Working Paper 364. Overseas Development Institute, London

- Hansson, S.O. (2005). Decision Theory:A Brief Introduction. Diperoleh dari http://web.science.unsw.edu.au/~stevensherwood/120b/Hansson_05.pdf
- Hoeffler, A dan Verity Outram. (2008). Need, Merit, or Self-Interest – What Determines the Allocation of Aid?. CSAE WPS/2008-19
- Hynes, W dan Simon Scott. (2013). The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms, and A Way Forward. OECD Development Co-operation Working Paper No. 12. DOI: 10.1787/5k3v1dv3f024-en
- Japan Ministry of Foreign Affairs. (2012). Country Assistance Policy for the Republic of Indonesia. Diperoleh dari <https://www.id.emb-japan.go.jp/oda/en/policy.pdf> (Diakses pada 21 Desember 2018)
- JICA. (2018). Loan Agreement For Construction of Japan Mass Rapid Transit Project (Phase 2) (I): Between Japan International Cooperation Agency and the Government of the Republic of Indonesia. Tokyo: JICA
- Kay, A dan Phillip Baker. (2015). What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. The Policy Studies Journal, Vol. 43 No. 1
- Kementerian Keuangan. (2018). Buku II Nota Keuangan: Beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jakarta: Kementerian Keuangan
- Kementerian Keuangan. (2018). Laporan Kinerja Penyerapan Pinjaman, Hibah, dan Project Based Sukuk Triwulan IV 2018. Jakarta: Kementerian Keuangan
- KompasTV. (2017). Rosi bersama Sri Mulyani Indrawati: Indonesia Darurat Utang?. Tayang pada 25 Agustus 2017
- Lampiran Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- Liang, L. (2017, 14 Desember). Sri Lanka Hands Over Port to China to Pay Off Debt. The National. Diperoleh dari <https://www.thenational.ae/world/asia/sri-lanka-hands-over-port-to-china-to-pay-off-debt-1.684606> (Diakses pada 21 September 2018)
- Lunenburg. F.C. (2010). The Decision Making Process. National Forum of Educational Administration and Supervision Journal, Vol. 27 No. 4, hlm. 1-12
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2002). Official Development Assistance and Private Finance: Attracting Finance and Investment to Developing Countries. Paris: OECD Publishing
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). OECD Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics, 2015-2016. Paris: OECD Publishing
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah

- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemberian Hibah kepada Pemerintah Asing/Lembaga Asing
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas
- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2015 Tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 172/PMK.08/2017 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Tunai
- Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengajuan Usulan, Penilaian, Pemantauan, dan Evaluasi Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri dan Hibah
- Petermann, J. (2013). *Between Export Promotion and Poverty Reduction: The Foreign Economic Policy of Untying Official Development Assistance*. Hamburg: Springer VS
- Reinikka, R. (2008). *Donors and Service Delivery dalam Reinventing of Foreign Aid* (ed. William Easterly). Massachusetts: The MIT Press
- Renshon, J dan Stanley A. Renshon. (2008). *The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making*. *Political Psychology*, Vol. 29 No. 4, hlm. 509-536
- Republik Indonesia. (2017). *Buku II: Nota Keuangan Beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Jakarta: Kementerian Keuangan
- Ricks, J dan Amy H Liu. (2018). *Process Tracing Research Design: a Practical Guide*. *PS: Political Science and Politics*, Vol. 51 No. 4, hlm. 842-846
- Sato, J et al. (2011). "Emerging Donors" from a Recipient Perspective: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia. *World Development*, Vol. 39 No. 12, hlm. 2091-2104
- Schabbel, C. (2007). *The Value Chain of Foreign Aid*. New York: Physica-Verlag
- Scott, S. (2015). *The Accidental Birth of "Official Development Assistance"*. OECD Development Co-operation Working Paper 24. OECD Publishing, Paris
- Slater, D dan Morag Bell. (2002). *Aid and the Geopolitics of the Post-Colonial: Critical Reflection on New Labour's Overseas Development Strategy*. *Development and Change*, Vol. 33 No. 2, hlm. 335-360
- Snyder, et al. (2002). *Foreign Policy Decision-Making*. New York: Palgrave Macmillan
- Sunaga, K. (2004). *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter*. *Discussions Paper on Development Assistance* No. 3
- Todaro, M.C dan Stephen C Smith. (2012). *Economic Development: Eleventh Edition*. Boston: Addison-Wesley

- Tsoukiàs, A. (2009). From decision Theory to Decision Aiding Methodology. *European Journal of Operational Research*, Vol. 187, No. 1, hlm. 138-161
- Turpin, SM dan MA Marais. (2004). *Decision Making: Theory and Practice*. OriON, Vol. 20 No. 2, hlm. 143-160
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara
- Waldner, D. (2015). What makes process tracing good? Causal mechanisms, causal inference, and the completeness standard in comparative politics dalam *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (ed. Andrew Bennet dan Jeffrey T Checkel). Cambridge: Cambridge University Press
- Watson, I. (2014). *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development Assistance*. Oxford: Routledge
- Williams, D. (2014). The History of International Development Aid dalam *Handbook of Global Economic Governance: Players, Power and Paradigms* (ed. Manuela Moschella dan Catherine Weaver. Oxford: Routledge
- World Bank. (1998). *Indonesia in Crisis: A Macroeconomic Update*. Washington DC: World Bank Group
- World Bank. (2001). *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development The International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Indonesia*. Washington DC: World Bank Group
- World Bank. (2018). *World Bank Annual Report 2018*. Washington DC: World Bank Group

LAMPIRAN

Lampiran I:
Data Set Evaluasi Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Ekonomi
antara Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan

No	Data yang Diperlukan	Rincian data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1	Syarat Pinjaman yang Ditetapkan oleh Mitra Pembangunan	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Terms and Conditions</i> dalam proses mendapatkan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemberi Pinjaman 2. Model pelaksanaan pinjaman yang diatur oleh peraturan perundangan pemberi pinjaman. 3. Aturan-aturan lain dalam perjanjian pinjaman yang dapat mengikat serta memengaruhi proses pelaksanaan proyek yang dibiayai pinjaman bilateral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Kementerian PPN/Bappenas 2. Mitra Pembangunan sebagai sampel 	Interpretasi dokumen
2	Spesifikasi Teknis yang Dibutuhkan oleh Peminjam (<i>Executing Agency</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebutuhan secara umum terhadap proyek yang direncanakan oleh pemberi pinjaman. 2. <i>Link and Match</i> kebutuhan tersebut dengan rencana pengadaan yang disodorkan oleh pemberi pinjaman. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Kementerian PPN/Bappenas 2. Mitra Pembangunan sebagai sampel 	Wawancara Mendalam dengan Pendekatan Semi Terstruktur

No	Data yang Diperlukan	Rincian data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
		3. Permasalahan yang muncul serta penetapan spesifikasi teknis untuk proyek yang direncanakan akan dibiayai oleh pinjaman bilateral.		
3	Ketersediaan Kontraktor Penyedia dalam Memenuhi Spesifikasi Teknis Proyek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah proses pelelangan dalam pelaksanaan proyek yang dibiayai oleh pinjaman bilateral terlaksana tanpa gangguan? 2. Apakah kontraktor yang terpilih dapat <i>deliver</i> kebutuhan proyek sesuai dengan spesifikasi yang ditetapkan? 3. Sejauh mana ketersediaan kontraktor penyedia ini dalam menghambat pelaksanaan proyek yang dibiayai oleh pinjaman bilateral? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Kementerian PPN/Bappenas 2. Mitra Pembangunan sebagai sampel 	Wawancara mendalam dengan pendekatan semi-terstruktur
4	Ketersediaan Pendanaan untuk Memenuhi Spesifikas Teknis yang Dibutuhkan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah terdapat berbagai model pembiayaan (melalui pinjaman bilateral) yang ditawarkan negara pemberi pinjaman? 2. Apakah seluruh kebutuhan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Kementerian PPN/Bappenas 2. Mitra Pembangunan sebagai sampel 	Wawancara mendalam dengan pendekatan semi terstruktur

No	Data yang Diperlukan	Rincian data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
		<p>proyek (<i>study cases</i>) dapat dipenuhi seluruhnya melalui pinjaman bilateral?</p> <p>3. Apakah ketidakmampuan pemberi pinjaman untuk me-cover seluruh kebutuhan proyek memengaruhi keberlangsungan proyek pinjaman bilateral?</p>		
5	Kelembagaan dan Representasi Pemberi Pinjaman di Indonesia	<p>1. Apakah seluruh pemberi pinjaman memiliki representasi secara resmi di Indonesia?</p> <p>2. Sejauh mana peran aktif representasi tersebut dalam mengawal keberlangsungan proyek dan memberikan pemecahan masalah dalam proses perencanaan?</p> <p>3. Apakah ketiadaan representasi (jika ada) memengaruhi keberlangsungan proyek, terutama dalam proses pemecahan masalah dan hambatan yang muncul dalam pelaksanaan proyek?</p>	<p>1. Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Kementerian PPN/Bappenas</p> <p>2. Mitra pembangunan sebagai sampel</p>	Wawancara mendalam dengan pendekatan semi-terstruktur

Lampiran II:
Daftar Pertanyaan (Interim) Wawancara Mendalam untuk Pengumpulan Data terkait Kegiatan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Pembangunan dan Ekonomi antara Pemerintah Indonesia dengan Mitra-Mitra Pembangunan

Untuk Menjawab Kebutuhan Data pada Spesifikasi Teknis yang Dibutuhkan oleh Peminjam (Executing Agency)

1. Bagaimana spesifikasi terhadap proyek yang direncanakan akan dilaksanakan melalui pinjaman bilateral ditetapkan? Apakah menggunakan prinsip *continuity* atau ada pendekatan lain yang dipilih oleh *executing agency*?
2. Bagaimana *executing agency* melakukan *link and match* terhadap spesifikasi teknis yang dibutuhkan dalam proyek dengan rencana spesifikasi yang biasanya juga disusun secara kasar oleh pemberi pinjaman?
3. Dalam proses penetapan spesifikasi teknis dan diskusi dengan calon pemberi pinjaman, apakah muncul hambatan? Terutama yang berkaitan dengan ketersediaan perusahaan asal (*origin products*) untuk memenuhi spesifikasi yang diinginkan oleh *Executing Agency*?

Untuk Menjawab Kebutuhan Data pada Ketersediaan Kontraktor Penyedia dalam Memenuhi Spesifikasi Teknis yang Dibutuhkan

1. Pada tahap perencanaan, apakah terdapat diskusi antara calon pemberi pinjaman dengan *executing agency* mengenai potensi tidak terdapat perusahaan yang sanggup memenuhi kebutuhan teknis ataupun kesulitan dalam pelaksanaan *procurement*?
2. Dalam proses lelang? Apakah keseluruhan proses biasanya berjalan dengan lancar, atau terdapat kemungkinan adanya perubahan-perubahan dalam persyaratan lelang untuk mendapatkan kontraktor yang tertarik mengikuti lelang?
3. Dalam proses pelaksanaan, apakah pernah ditemukan kontraktor penyedia yang pada akhirnya tidak dapat *me-deliver* peralatan/jasa sesuai dengan kebutuhan teknis yang telah ditetapkan di atas?
4. Dalam pandangan anda, seberapa signifikankah ketersediaan kontraktor penyedia yang dapat memenuhi kebutuhan teknis dalam pelaksanaan proyek yang dibiayai melalui pinjaman bilateral?

Untuk menjawab Kebutuhan Data pada Ketersediaan Pendanaan untuk Memenuhi Spesifikasi Teknis yang Dibutuhkan

1. Dalam proses perencanaan pinjaman dan proyek, apakah *lender* secara eksplisit menyatakan kesediaannya untuk memenuhi seluruh proyek?

2. Bagaimana dalam proses perencanaan, proyek yang dibiayai melalui pinjaman bilateral mendapat tawaran pendanaan dari calon *lender*?
3. Sejauh pengalaman anda, apakah ketersediaan pendanaan merupakan faktor yang utama dalam pelaksanaan proyek yang direncanakan akan dibiayai melalui pinjaman bilateral?
4. Apakah terdapat pengalaman dimana sebuah proyek gagal atau terundur waktu pelaksanaannya sebagai akibat ketidakmampuan calon *lender* untuk me-secure pendanaan yang dibutuhkan oleh peminjam?
5. Dalam pandangan anda, apakah ketersediaan pendanaan yang ajek untuk membiayai proyek berpengaruh dalam pelaksanaan kegiatan yang tepat waktu?

Untuk Menjawab Kebutuhan Data pada Kelembagaan dan Representasi Pemberi Pinjaman di Indonesia

1. Apakah pemberi pinjaman berperan aktif dalam pemecahan masalah saat terjadi hambatan dalam pelaksanaan proyek dan sejauh mana keterlibatan representasi pemberi pinjaman dalam mengawal keberlangsungan proyek sejak awal?
2. Sejauh mana korespondensi antara *lender* dengan Pemerintah Indonesia dalam menjamin keberlangsungan proyek berjalan? Apakah keberadaan representasi di Indonesia memengaruhi kelancaran keberlangsungan proyek?
3. Dalam proses komunikasi yang dibangun antara peminjam dengan pemberi pinjaman, apakah keberadaan representasi benar-benar membantu dalam proses komunikasi dan pengambilan keputusan?
4. Menurut anda seberapa pentingkah fungsi representasi tersebut dalam mendorong keberhasilan perjanjian kerja sama pembangunan yang sudah ditandatangani kedua belah pihak? Serta berdasarkan pengalaman anda, apakah hambatan biasanya muncul karena ketiadaan representasi atau ada faktor lain (kantor perwakilan berada di kawasan, representatif tidak dapat mengambil keputusan, etc) yang mungkin akan menghambat pelaksanaan proyek yang dibiayai pinjaman bilateral?

Lampiran III:
Pertanyaan kepada Mitra Pembangunan (dalam bentuk Template Umum)
untuk Pengumpulan Data dalam Kegiatan Evaluasi

1. Based on our data, the facilities by your government are not (fully) utilized by Government of Indonesia, how is your government response on this matter?
2. Some months back, your institution and Government of Indonesia already signed a new arrangement on the development cooperation (plan to discuss new arrangement on the development cooperation). According to you, what are necessary steps to be taken in utilizing facilities effectively to finance the Government of Indonesia's projects?
3. What are the obstacles that your institutions experienced on utilization of the facilities?
4. What are recommendations to make the facilities is effectively utilized in supporting development projects in Indonesia?

Lampiran IV:
**Tanggapan Tertulis dari Mitra Pembangunan Terkait Pertanyaan untuk
Pengumpulan Data dalam Kegiatan Evaluasi**

1. Based on our data, the EDCF facilities are not fully utilized by Government of Indonesia, how is your government response on this matter?

At the end of this year, USD 497 million will be utilized of USD 600 million FA amount. The Korean government also expresses regret, and hopes that the next FA will be utilized early through support for a number of large-scale projects so that negotiations for an increase of FA amount can be made.

2. Government of Korea is intended to enter into arrangement a new framework agreement on EDCF scheme, according to you, what are necessary steps to be taken in utilizing EDCF facilities effectively to finance the Government of Indonesia's projects?

More and better communication is needed among line Ministries, EDCF, Bappenas, and MoF for developing new projects and during implementation of projects, in the whole process of Blue Book, FS Grant Facility, Readiness Criteria Green Book, Loan Request etc.

3. What are the obstacles on the utilization of EDCF facilities?

- a. Unclear intention from grant stage (F/S) to follow up project implementation realization.*
- b. Lack of information on the existing demand of required supports from line Ministries.*
- c. complex and slow procedures at both sides, especially administrative ones.*
- d. Lack of communication between both sides during implementation of projects to solve problems in the field.*

4. What are recommendations to make the EDCF facilities effectively utilized in supporting development projects in Indonesia?

- a. Bappenas to facilitate the communication between line Ministries and EDCF for possible pipeline projects addition.*
- b. Clear process that grant provided will be followed up for project implementation.*

c. Support on the procurement stage in line Ministry from EDCF experts (Need to prepare the regulation and budget from EDCF which is not fully established).

Lampiran V:

Kutipan Hasil Wawancara Mendalam dengan Mitra Pembangunan untuk Pengumpulan Data pada Kegiatan Evaluasi

Wawancara Sesi I: Pengumpulan Data untuk Kegiatan Evaluasi Dit. KSP Bilateral dengan US Exim

- Ibu Deti Kusmalawati menyampaikan apresiasi atas kesediaan seluruh pihak dalam menghadiri wawancara pada hari ini. Pihak US Exim menyatakan kesediaannya untuk wawancara ini dapat direkam.
- Sebagai pembuka, Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral memberikan latar belakang pelaksanaan Evaluasi, dimana Indonesia yang menargetkan menjadi negara berpendapatan tinggi pada tahun 2045, Indonesia melakukan perjanjian kerja sama dengan berbagai mitra untuk dapat memenuhi kebutuhan pendanaan pembangunan.
- Dalam pelaksanaan evaluasi, beberapa hal yang menjadi tujuan diantaranya;
 - Mengidentifikasi pelaksanaan implementasi pelaksanaan kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan
 - Mengidentifikasi dan menjelaskan faktor keberhasilan, tantangan, serta hambatan dan pembelajaran yang dapat dilakukan dari implementasi kerja sama pembangunan tersebut.
 - Mengidentifikasi dan merekomendasikan langkah ke depan sehingga kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan dapat berjalan lebih efektif.
- Komitmen dari US Exim pada periode 2017-2019 tidak dimanfaatkan oleh Pemerintah Indonesia, bagaimana pandangan Pemerintah Amerika Serikat dan US Exim mengenai implementasi yang tidak maksimal ini?
 - Pemerintah Amerika Serikat merasa saat ini sangat sedikit kesempatan untuk melaksanakan kegiatan di Indonesia. Dimana US Exim harus mendukung eksportir Amerika Serikat dalam melaksanakan bisnis di Indonesia. Kami merasakan ketidakpuasan dalam implementasi, namun harus diakui masih kurangnya partisipasi dan keinginan dari perusahaan eksportir US untuk berpartisipasi di Indonesia.
 - Karena sedikitnya kesempatan untuk partisipasi bagi US Exim, maka kami juga tidak dapat mengatakan banyak terhadap sedikitnya pemanfaatan skema US Exim di Indonesia.
- Bappenas yakin bahwa banyak kesempatan pendanaan kegiatan dimana eksportir AS tertarik untuk terlibat, Apa yang dapat dilakukan untuk lebih memanfaatkan skema dari US Exim untuk mendanai proyek pembangunan di Indonesia dan

bagaimana langkah yang dapat dilakukan untuk mendorong eksportir AS untuk terlibat dalam pengadaan proyek di Indonesia?

- Dari sisi US Exim, kami dalam posisi bersiap untuk ikut serta dalam mendanai proyek pembangunan di Indonesia. Baik dengan meningkatkan partisipasi dari eksportir AS maupun ikut serta dalam proses pengadaan dimana US Exim tertarik untuk ikut serta.
- Dari sisi Atase Perdagangan, prosedur pengadaan dan tender terasa sangat menyulitkan bagi eksportir AS. Beberapa hal sudah diidentifikasi dimana salah satunya termasuk kurang jelasnya informasi dan koordinasi mengenai proses pengadaan dan tender. Hal ini menjadi salah satu pandangan negatif bagi eksportir AS dimana mereka mengharapkan proses pengadaan yang transparan dengan informasi yang jelas.
- Sebelum anda beranjak lebih jauh, apa yang anda maksud dengan kekurangjelasan dalam proses pengadaan dan tender?
 - Dalam pelaksanaan pengadaan dan tender terlalu banyak informasi dari K/L *Executing Agency* yang kemudian tidak jelas. Atau bahkan kemudian tidak ada informasi terbaru sama sekali. Sehingga kami kesulitan untuk *follow-up* terkait proyek dimana kami tertarik untuk membiayai kegiatan tersebut. Kami berharap ada semacam *guidelines* yang jelas dari proses pengadaan dan tender tersebut.
- Mengenai biaya yang harus ditanggung oleh Pemerintah Indonesia dari US Exim, bagaimana strategi anda mengenai hal tersebut sehingga Pemerintah Indonesia tertarik untuk memanfaatkan skema dari US Exim tersebut?
 - US Exim tidak menerapkan semacam politik kosmetik dalam penyusunan perjanjian maupun implementasi dari peraturan OECD. Hal paling efektif yang mampu ditawarkan oleh US Exim maupun Kedubes AS di Jakarta adalah transparansi dimana tidak ada *underlying* ataupun kosmetik dalam penetapan peraturan mengenai pendanaan menggunakan skema US Exim.
 - Pemerintah Amerika Serikat dan US Exim juga mendorong pelaksanaan asistensi teknis di bawah mekanisme USTDA sebagai salah satu insentif untuk mendorong tingkat kompetitif dari skema serta *terms and conditions* yang ditawarkan oleh US Exim.
- Menurut anda, apa yang menjadi keunggulan dari eksportir Amerika Serikat dibandingkan dengan perusahaan dari negara lain dalam menyediakan peralatan bagi proyek di Indonesia?
 - Bagi Pemerintah Amerika Serikat, eksportir Amerika Serikat menyediakan barang terbaik yang mampu disediakan oleh dunia. Meskipun barang dan jasa yang ditawarkan oleh eksportir mungkin secara nilai dapat dilihat lebih mahal, namun perlu dilihat bahwa teknologi yang ditawarkan merupakan teknologi terbaik yang dimiliki oleh dunia saat ini.

- Bagaimana dari pihak Amerika Serikat dalam mendorong agar eksportir Amerika Serikat dapat lebih berpartisipasi dalam rencana pengadaan proyek di Indonesia? Apakah US Exim melakukan pemilihan awal terhadap perusahaan yang akan berpartisipasi dalam rencana proyek?
 - Dalam pelaksanaan pemilihan tidak ditentukan apakah perusahaan tertentu sebagai pemenang atau bukan. Ketertarikan dari eksportir AS lah yang kemudian membedakan apakah ada banyak sekali perusahaan yang terlibat ataupun hanya sedikit perusahaan yang terlibat.

Wawancara Sesi II: Pengumpulan Data untuk Kegiatan Evaluasi Dit. KSP Bilateral dengan EDCF

- Koordinator Pendanaan Bilateral Asia menyampaikan apresiasi atas kesediaan seluruh pihak dalam menghadiri wawancara pada hari ini. Pihak EDCF menyatakan kesediaannya untuk wawancara ini dapat direkam.
- Sebagai pembuka, Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral memberikan latar belakang pelaksanaan Evaluasi, dimana Indonesia yang menargetkan menjadi negara berpendapatan tinggi pada tahun 2045, Indonesia melakukan perjanjian kerja sama dengan berbagai mitra untuk dapat memenuhi kebutuhan pendanaan pembangunan.
- Dalam pelaksanaan evaluasi, beberapa hal yang menjadi tujuan diantaranya;
 - Mengidentifikasi pelaksanaan implementasi pelaksanaan kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan
 - Mengidentifikasi dan menjelaskan faktor keberhasilan, tantangan, serta hambatan dan pembelajaran yang dapat dilakukan dari implementasi kerja sama pembangunan tersebut.
 - Mengidentifikasi dan merekomendasikan langkah ke depan sehingga kerja sama pembangunan antara Indonesia dengan mitra pembangunan dapat berjalan lebih efektif.
- Pertanyaan pertama, Pelaksanaan *Framework Agreement* akan berakhir pada 2021, namun skema kerja sama antara Pemerintah Indonesia dengan Korea belum diutilisasi secara maksimal, bagaimana pandangan Pemerintah Korea mengenai hal ini.
 - Dari USD 600 juta yang dikomitmenkan kepada Pemerintah Indonesia, sebesar USD 497 juta telah dan akan diutilisasi oleh Pemerintah Indonesia. Pemerintah Korea menyampaikan penyesalan serta ketidakpuasan terhadap pelaksanaan kerja sama yang dilakukan ke belakang dan berharap agar kerja sama ke depan dapat dilakukan dengan mendukung pembangunan proyek berskala besar sehingga negosiasi untuk penambahan komitmen dalam *Framework Agreement* dapat dilakukan.
 - Pemerintah Korea mengharapkan peningkatan kerja sama antara kedua negara dan bersedia memberikan tambahan pendanaan hingga USD 1,5 Miliar yang

diharapkan dapat diutilisasi oleh Pemerintah Indonesia, salah satunya dengan terlibat dalam proyek pemindahan ibu kota.

- Saat ini, Pemerintah Korea berencana untuk membuat *framework agreement* baru dengan Pemerintah Indonesia dimana terdapat kemungkinan untuk penambahan dana. Apa kira-kira yang perlu dilakukan sehingga komitmen ini dapat dimanfaatkan dengan baik oleh Pemerintah Indonesia?
 - Komunikasi yang lebih intens dan baik antara kedua belah pihak, terutama antara EDCF dengan K/L *Executing Agency* harus diperkuat dalam perencanaan proyek baru yang akan didanai oleh EDCF. Selain itu, dalam implementasi, sistem komunikasi yang lebih cair, terutama dalam proses penyusunan *blue book*, *green book*, *Feasibility Study*, *Readiness Criteria*, dan Permintaan Pendanaan juga perlu dilakukan tidak hanya dua pihak, namun juga antara EDCF, K/L *Executing Agency*, Bappenas, dan Kementerian Keuangan sehingga kesalahpahaman dapat diminimalisasi.
- Penambahan hingga mencapai USD 1,5 Miliar merupakan angka yang sangat besar, hingga 2,5X dari total semula. Apa kira-kira yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Korea untuk mendorong pemanfaatan komitmen ini terutama dalam kesiapan proyek seperti dukungan teknis dan hal lain?
 - EDCF di Indonesia memiliki keinginan untuk juga ikut mendukung persiapan proyek di Indonesia, terutama pada saat pengadaan. Mencontoh proyek yang didanai JICA dimana insinyur khusus dikirim untuk mendukung tahap persiapan. Namun, saat ini EDCF belum memiliki regulasi, anggaran, dan *platform* untuk menyediakan dukungan dalam hal tersebut. EDCF di Indonesia sudah menyampaikan hal ini kepada tim EDCF pusat, dan mayoritas sepakat akan hal tersebut.
 - Selain itu, ke-tidakfamiliar-an K/L sebagai *Executing Agency* dengan proses yang berada di EDCF menjadi salah satu tantangan dan EDCF di Indonesia berupaya untuk menutupi hal ini melalui keinginan untuk penyediaan dukungan teknis dan pendampingan dalam tahap persiapan proyek, terutama yang akan dibiayai melalui komitmen EDCF Pemerintah Korea.
 - Kolaborasi dengan KOICA saat ini juga masih sulit untuk dilakukan, terutama karena fokus dan regulasi yang berbeda antara dua institusi tersebut. Hal ini berbeda dengan JICA yang dukungan teknis melalui hibah dan pinjamannya berada pada satu institusi. Diskusi awal dengan KOICA telah dilaksanakan, namun saat ini masih lebih efektif jika dukungan diberikan di bawah EDCF dibandingkan dengan KOICA.
- Dalam pelaksanaan kerja sama dengan EDCF, tantangan apa saja yang muncul dalam implementasi tersebut?
 - Beberapa tantangan yang muncul diantaranya adalah;

- ✓ Maksud yang kurang jelas dalam permintaan pelaksanaan *feasibility study* yang tidak dilanjutkan dengan realisasi implementasi proyek.
 - ✓ Informasi yang kurang dari K/L *Executing Agency* dalam permintaan dukungan terhadap proyek.
 - ✓ Prosedur yang rumit dan lambat dari kedua belah pihak, terutama yang berkaitan dengan administrasi.
 - ✓ Komunikasi yang tidak terbangun dengan baik antara dua belah pihak dalam implementasi sehingga beberapa permasalahan tidak terselesaikan secara cepat.
- Menurut Pemerintah Korea dan EDCF, informasi bentuk apa yang sulit sekali di dapat dari K/L *Executing Agency* sehingga implementasi *framework agreement* menjadi sulit?
 - Sebagai informasi, untuk membentuk proyek baru merupakan salah satu prioritas utama EDCF di Indonesia. Meskipun telah dilakukan pendekatan dengan K/L mengenai perencanaan proyek baru tersebut, informasi tersebut sangat sulit untuk didapat, terutama yang berkaitan dengan keterhubungan dengan RPJMN ataupun Renstra.
 - Pemerintah Indonesia ingin mengurangi tantangan dan hambatan yang muncul dari pelaksanaan sebelumnya, berdasarkan pengalaman Pak Kim dalam penugasan sebelumnya, apa kira-kira yang dapat direkomendasikan untuk meningkatkan pemanfaatan dari *framework agreement*?
 - Hal yang kira-kira dapat dilakukan dalam pemanfaatan *framework agreement* diantaranya adalah kelengkapan informasi dan bagaimana Pemerintah Indonesia dapat menawarkan proyek yang lebih banyak atau kebutuhan pendanaan yang lebih besar dengan skema EDCF.
 - Pemanfaatan dengan skema EDCF tanpa *commitment fee* juga merupakan hal yang dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Indonesia, sehingga biaya untuk mendapatkan pendanaan dari EDCF tidak sebesar jika dibandingkan dengan mitra lain.
 - Komunikasi yang lebih intens, terutama dipimpin oleh Bappenas dapat dilakukan untuk dapat meningkatkan pemanfaatan skema yang ada antara Indonesia dengan Korea.
 - Memasukkan daftar proyek indikatif pada lampiran *Framework Agreement* yang baru dapat dilakukan sehingga koordinasi lebih lanjut dan komunikasi yang lebih intens dapat dilakukan dengan mudah.
 - Dukungan dari *senior official* untuk mendorong keberlanjutan proyek dapat dilakukan sehingga implementasi proyek dapat berjalan dengan lebih cepat.
 - Anda menjelaskan mengenai kurangnya komunikasi antara dua belah pihak, Apakah ada kebutuhan untuk meningkatkan intensitas *platform* pertemuan antara dua belah pihak untuk membahas masalah yang muncul dalam pelaksanaan *framework agreement*?

- Dalam tahap implementasi, komunikasi yang intens perlu dilakukan. Mengingat pada beberapa proyek, penyelesaian masalah dalam tahap implementasi terjadi cukup lambat. Staff EDCF Korea terkadang mengetahui permasalahan dalam tahap implementasi jauh setelah masalah tersebut muncul.
 - Kebutuhan peningkatan intensitas komunikasi melalui *platform* yang lebih banyak dapat dilakukan. Sehingga tidak hanya permasalahan dapat diselesaikan lebih cepat, namun juga komunikasi dengan konstruktor pelaksana, konsultan dari EDCF, dan K/L *Executing Agency* dapat dilakukan dengan lebih baik.
- Rekomendasi apa yang kira-kira dapat diberikan oleh Pemerintah Korea untuk meningkatkan fasilitas EDCF dalam mendukung proyek pembangunan di Indonesia?
- Beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan utilisasi dari fasilitas EDCF dalam mendukung proyek pembangunan di Indonesia di antaranya adalah;
 - ✓ Fasilitasi lebih lanjut pada proyek-proyek *pipeline* dengan dipimpin oleh Bappenas bekerja sama dengan K/L *Executing Agency* dan EDCF.
 - ✓ Proses yang lebih transparan dan jelas mengenai hibah yang telah diberikan untuk dapat dilanjutkan kepada implementasi proyek.
 - ✓ Dukungan untuk tahap pengadaan yang didukung oleh ahli dari EDCF (Perlu menunggu perubahan regulasi dan anggaran dari EDCF yang belum terbangun dengan rigid).