

STUDI MENGENAI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAN
STRATEGI KEMITRAAN PENDANAAN
KERJA SAMA SELATAN-SELATAN
DAN TRIANGULAR

Studi ini dilakukan sebagai bagian dari Program Pengembangan Kapasitas untuk Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular (CADEP-SSTC): sebuah kerja sama antara Pemerintah Indonesia melalui Tim Koordinasi Nasional Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular, dengan Pemerintah Jepang melalui Japan International Cooperation Agency (JICA) Indonesia Office.

Laporan ini disusun oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS). Anggota tim peneliti: Shafiah F. Muhibat, Rizal Sukma, dan Medelina K. Hendytio.

@ 2014

ISBN 978-979-1295-23-9

Daftar Isi

Daftar Bagan, Tabel dan Kotak.....	6
Akronim dan Singkatan	8
Ringkasan Eksekutif.....	11
BAB 1: Pengantar	13
Konteks Historis	15
Tujuan dan Pertanyaan Penelitian	20
Pengumpulan Data dan Pendekatan	21
Kerangka Laporan.....	26
Naskah Strategi dan Naskah Kebijakan.....	27
BAB 2: Tinjauan Tren Internasional di Bidang Kerja Sama Pembangunan	28
Tren Global KSST: Aktor dan Lingkup	29
Penggerak KSST: Manfaat dan Motivasi	31
Tantangan dan Risiko KSST	34
Berbagai Model Mekanisme dan Kerangka Strategis KSST ..	35
Kesimpulan Bab: Pelajaran yang Dapat Dipetik Indonesia ..	45
BAB 3: Pemetaan Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular Indonesia	46
Mekanisme Pelembagaan dan Koordinasi	47
Dasar Hukum dan Kerangka Peraturan	50
Kapasitas dan Keunggulan Komparatif.....	52
Skema Pendanaan.....	54
Pengawasan dan Evaluasi	57
Kementerian Teknis Utama dan Pelaksanaan Kegiatan KSST Mereka.....	58
Kerja Sama dengan Mitra Pembangunan Internasional	68
Kesimpulan Bab	69
BAB 4: Analisis Kemajuan dan Hasil Akhir Kegiatan KSST	70
Pencapaian Signifikan sejak 2010.....	73

Kendala dan Tantangan pada KSST Indonesia	75
Analisis Manfaat	87
Langkah Berikutnya: Rekomendasi Kebijakan untuk Kerangka Strategis KSST yang Lebih Komprehensif ..	90
BAB 5: Bersiap untuk Langkah Berikutnya:	
KSST Indonesia untuk 2015-2025.....	92
Arah Sasaran 2015-2019 dan 2020-2025	94
Memadankan Pencapaian yang Ada dan Target di Masa Datang: Pentingnya Penyesuaian Strategis dan Operasional	95
Rekomendasi Kebijakan	97
Kesimpulan Bab.....	106
BAB 6: Kesimpulan	107
Daftar Pustaka	113

Daftar
Bagan
Tabel
Kotak

Bagan

Bagan 1: Struktur Tim Koordinasi Nasional	48
Bagan 2: Peran dan Fungsi Kementerian Teknis Terkait	49
Bagan 3: Prosedur Operasional Standar untuk Kerja Sama Triangular	52

Tabel

Tabel 1: Kapasitas dan Keunggulan Komparatif Indonesia dalam Kerja Sama Pembangunan	54
Tabel 2: Program Beasiswa dengan Negara Prioritas Kerja Sama Selatan-Selatan.....	59
Tabel 3: Beasiswa KNB: Proyeksi Biaya (dalam Rupiah)	60
Tabel 4: Beberapa Program KSST Kementerian Pertanian (2008-2013).....	61
Tabel 5: Program yang Dilaksanakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Indonesia	63
Tabel 6: Program di bawah Kerangka KSST pada Kementerian Pekerjaan Umum	64
Tabel 7: Kegiatan KSST yang dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri	65

Kotak

Kotak 1: Apa Definisi Kerja Sama Selatan-Selatan?	15
Kotak 2: Pernyataan Bogota tentang Kerja Sama Selatan-Selatan.....	16
Kotak 3: Wawancara Penelitian Kualitatif	22
Kotak 4: Empat Model Aktor KSST	30
Kotak 5: Manfaat KSST	32
Kotak 6: Kerangka Strategis ODA Thailand	38
Kotak 7: Keberhasilan Korea Selatan.....	43
Kotak 8: Peningkatan Kerja Sama Selatan-Selatan	71
Kotak 9: Keamanan Manusia dan Kerja Sama Pembangunan .	99

Akronim dan Singkatan

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APEC	Asia-Pacific Economic Co-operation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations - kerja sama di kawasan Asia Tenggara
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
CAS	Country Assistance Strategies
CIDC	Committee for International Development Cooperation
CSIS	Centre for Strategic and International Studies
CSR	Corporate Social Responsibility - Tanggung Jawab sosial
DAC	Development Assistance Committee - Komite Bantuan Pembangunan
EDCF	Economic Development Cooperation Fund - Dana Kerja Sama Pembangunan Ekonomi
FGD	Focus Group Discussion - Diskusi Kelompok Fokus
FTA	Free Trade Agreement - Perjanjian Perdagangan Bebas
G20	Kelompok G-20
G33	Kelompok G-33
G-77	Kelompok G-77
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IJEPA	Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement – Perjanjian Kemitraan Ekonomi Indonesia-Jepang
ILO	International Labor Organisation - Organisasi Buruh Internasional
KOICA	Korea International Cooperation Agency
KSS	Kerja Sama Selatan-Selatan - South-South Cooperation (SSC)
KSST	Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular - South-South and Triangular Cooperation (SSTC)
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MDG	Millennium Development Goal - Tujuan Pembangunan Milenium
MNC	Multinational Corporations - Perusahaan Multinasional
MOFAT	Ministry of Foreign Affairs and Trade - Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan
MOSF	Ministry of Strategic Finance - Kementerian Keuangan Strategis

NAASP	New Asian-African Strategic Partnership - Kemitraan Strategis Afrika-Asia Baru
NAM-CSSTC	Non-Aligned Movement Centre for South-South Technical Cooperation - Pusat Gerakan Non-Blok untuk Kerja Sama Teknis Selatan-Selatan
ODA	Overseas Development Assistance - Bantuan Pengembangan Luar Negeri
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PPP	Public Private Partnership - Kemitraan Publik dan Swasta
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
SOP	Standard Operating Procedures - Prosedur Operasi Standar
TICA	Thailand International Development Cooperation
UN	United Nations
UN ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
UNPF	United Nations Population Fund

Ringkasan Eksekutif

DENGAN PRESTASI PEMBANGUNAN dan posisinya sebagai negara berpenghasilan menengah yang besar, Indonesia memiliki kontribusi yang kuat dalam upaya perbaikan arsitektur bantuan pembangunan internasional. Dengan peran yang semakin penting dalam kerja sama pembangunan, wajar bagi Indonesia untuk meningkatkan mekanisme dan implementasi Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular (KSST). Akan tetapi, meskipun memiliki sejarah panjang dalam menjalin kerja sama dengan sesama negara berkembang, Indonesia masih belum dapat membentuk mekanisme dan institusi kerja sama pembangunan yang solid.

Ini adalah studi tentang implementasi kebijakan dan strategi kemitraan pendanaan KSST Indonesia. Studi ini bertujuan untuk: (i) menilai dan menarik pelajaran dari pelaksanaan kebijakan KSST oleh Pemerintah Republik Indonesia; dan (ii) memberikan analisa melalui tinjauan sasaran pada perencanaan kebijakan jangka panjang. Untuk itu, kajian ini memberikan pemetaan komprehensif KSST Indonesia, dan membuat penilaian terhadap prestasi yang sudah dicapai dan tantangan yang dihadapi.

Studi ini menemukan bahwa pencapaian saat ini dalam pembentukan mekanisme dan kelembagaan KSST masih jauh di belakang sasaran yang dituju. Untuk mengatasi tantangan yang ada, studi ini merancang sejumlah rekomendasi untuk langkah berikutnya yang harus diambil oleh pemerintah Indonesia untuk memperkuat perannya sebagai mitra pembangunan internasional yang aktif. Rekomendasi kebijakan studi ini dapat membantu Indonesia dalam merancang, merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan dan strategi KSST untuk sepuluh tahun ke depan.

BAB

1

Pengantar

PERUBAHAN BESAR DALAM tatanan pembangunan internasional telah berlangsung sejak awal abad ke-21. Kutub pertumbuhan baru muncul, dan banyak di antaranya mulai memainkan peran penting sebagai penyedia kerja sama pembangunan. Dengan demikian, ada pergeseran menuju pertumbuhan multi-polar yang tidak mengikuti paradigma pembangunan konvensional. Kerja sama Selatan-Selatan merupakan aspek penting dalam menunjang dan menguatkan kerja sama pembangunan, khususnya di antara negara berkembang. Kerja sama ini menjadi kerangka penting untuk berbagi informasi, pengalaman, dan pengetahuan.

Menjadi mitra yang andal dalam kerja sama Selatan-Selatan efektif kini menjadi tujuan bagi Indonesia. Mekanisme pembiayaan yang dimiliki oleh Indonesia kini berkembang, sementara kerja sama pembangunan dengan negara-negara berpenghasilan menengah lainnya terus dikembangkan. Dengan keberhasilan pembangunan dan posisinya sebagai negara berpenghasilan menengah yang besar, Indonesia dapat berkontribusi besar dalam memperbaiki tatanan bantuan pembangunan internasional.

Seiring dengan implementasi kerja sama Selatan-Selatan, Indonesia juga lazim melaksanakan Kerja Sama “Triangular”¹ yaitu kerja sama antara tiga pihak: negara atau lembaga mitra pembangunan, Indonesia, dan negara penerima manfaat. Istilah “Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular” (selanjutnya disingkat KSST) lebih lazim digunakan di Indonesia untuk merujuk pada semua kegiatan kerja sama pembangunan, baik yang bersifat bilateral (Selatan-Selatan) maupun yang melibatkan mitra pembangunan (Triangular).

1 Menurut sebuah Laporan Khusus Bank Dunia, Kerja Sama Triangular melibatkan “donor tradisional dari jajaran Development Assistance Committee (DAC) OECD, donor baru di Selatan, dan sebuah negara penerima manfaat di Selatan.” Kerja sama triangular ini telah menduduki tempat utama dalam agenda pembangunan global dan dalam dokumen-dokumen kebijakan seperti Pernyataan Bogota dan Laporan Sekretaris Jenderal PBB 2010 tentang kerja sama pembangunan. Lihat Guido Ashoff, “Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness,” dalam *Development Outreach*, terbitan 10/08/2010 (The World Bank Institute, 2010).

Laporan ini merupakan hasil kajian tentang pelaksanaan kebijakan dan strategi kemitraan pendanaan KSST Indonesia. Ini merupakan kajian kualitatif berbasis survei dan tinjauan literatur dan dokumen, wawancara secara mendalam, dan *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Indonesia.

KONTEKS HISTORIS

Meskipun filosofi pembangunan ini sudah ada sejak era 1960an dan 1970an, kerja sama pembangunan Selatan-Selatan kini lebih mendapat sorotan, seiring negara-negara berkembang semakin meraih bobot dalam perekonomian dunia, yang juga terkait dengan adanya kekecewaan atas model konvensional kerja sama pembangunan. Perserikatan Bangsa-Bangsa membentuk Unit Kerja Sama Selatan-Selatan untuk memajukan perdagangan dan kolaborasi Selatan-Selatan, dan mendefinisikan Kerja Sama Selatan-Selatan sebagai:

*"...diawali, diselenggarakan, dan dikelola oleh negara berkembang sendiri; biasanya dilakukan oleh Pemerintah dengan keikutsertaan aktif lembaga sektor publik dan swasta, organisasi non-pemerintah, dan perorangan. Kerja sama dilakukan dalam bentuk-bentuk yang berbeda dan terus berkembang, yaitu misalnya berbagi pengetahuan dan pengalaman, pelatihan, alih teknologi, kerja sama keuangan dan moneter serta kontribusi bukan uang (in-kind). Kerja Sama Selatan-Selatan dapat mencakup sektor yang berbeda-beda, dan bersifat bilateral, multilateral, sub-regional atau antar regional."*²

Suatu definisi standar yang berlaku secara internasional memang belum ada. Berbagai organisasi dan perorangan memberikan beragam definisi. Beragamnya definisi ini mencerminkan sudut pandang luas atas konsep tersebut, dan bahwa Kerja Sama Selatan-Selatan telah menjadi agenda internasional.

Kotak 1:
Apa Definisi
Kerja Sama
Selatan-Selatan?

Kerja Sama Selatan-Selatan adalah kerja sama negara berkembang untuk mencari solusi atas tantangan bersama di bidang pembangunan. Tertaut dengan

² Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Kerja Sama Selatan-Selatan, "What is South-South Cooperation?" (http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html). Diterjemahkan secara bebas oleh studi ini.

kesamaan dalam sejarah, geografi, dan tantangan yang dihadapi, negara-negara Selatan memiliki pengalaman penting untuk dibagi dan menjadi pelajaran bagi negara berkembang lainnya. Kerja Sama Selatan-Selatan mendorong kerja sama teknis dan ekonomi yang lebih erat di antara negara berkembang dengan memberikan mereka kesempatan untuk berbagi praktik terbaik serta melakukan diversifikasi dan memperluas pilihan pembangunan dan hubungan ekonomi mereka. Kerja Sama Selatan-Selatan adalah sarana kuat untuk membangun kemitraan baru dan menciptakan bentuk saling ketergantungan dan tata kelola pemerintah yang lebih demokratis dan setara.

Sumber:
United Nations
Development
Programme.
Diterjemahkan
secara bebas
oleh studi ini.

Pernyataan Bogota tentang Kerja Sama dan Pembangunan Selatan-Selatan 2010 mengidentifikasi prinsip dan pendekatan sebagai berikut:

1. Kerja Sama Selatan-Selatan adalah sebuah proses yang diinisiasi negara-negara Selatan, yang merupakan kolaborasi dan kepentingan timbal balik antara negara-negara mitra pada tingkat global, regional, dan negara;
2. Kerja Sama Selatan-Selatan adalah proses historis dengan karakteristik unik, termasuk bahwa sering kali para penyedia bantuan juga merupakan aktor penerima bantuan. Hal ini dapat berarti bahwa dukungan Selatan-Selatan mencerminkan solidaritas penyesuaian dengan konteks dan kemampuan lokal, serta memajukan manfaat timbal-balik dan hasil 'win-win' dalam kemitraan yang setara;
3. Meskipun praktik dan modalitas mungkin berbeda dari kemitraan bantuan tradisional, dan pada umumnya mitra Selatan tidak menganggap diri mereka sebagai donor, tetapi tujuan Kerja Sama Selatan-Selatan tetap sama: menanggapi tantangan pembangunan global dan nasional serta mencapai Tujuan Pembangunan Milenium;
4. Bidang bantuan utama adalah: berbagi pengalaman dan pembelajaran, pertukaran ilmu, serta alih teknologi dan keterampilan;
5. Sifat khas Kerja Sama Selatan-Selatan adalah berbasis permintaan (*demand-driven*) dan bukan merupakan

Kotak 2:
Pernyataan
Bogota tentang
Kerja Sama
Selatan-Selatan

Sumber:
"Bogota
Statement-
Towards
Effective and
Inclusive
Development
Partnerships,"
High Level Event
on South-South
Cooperation
and Capacity
Development,
Bogota, 25
March 2010.
Diterjemahkan
secara bebas
oleh studi ini.

pengganti kerja sama pembangunan Utara-Selatan, melainkan sebagai pelengkap;

6. Kerja Sama Triangular dapat berfungsi sebagai jembatan antara kerja sama Selatan-Selatan dan Utara-Selatan, serta menunjang sinergi antara negara-negara mitra, mitra Selatan, dan para donor.

Dari 1978 hingga 2012 terdapat paling sedikit enam perjanjian internasional terkait dengan Kerja Sama Selatan-Selatan. *Accra Agenda for Action* (2008) dalam pasal 19, butir b menyatakan:

“Kami mengakui sumbangan yang diberikan semua pelaku pembangunan, dan khususnya peran negara-negara berpenghasilan menengah, baik sebagai penyedia maupun penerima bantuan. Kami mengakui pentingnya dan kekhasan Kerja Sama Selatan-Selatan dan mengakui bahwa kami dapat belajar dari pengalaman negara-negara berkembang. Kami mendorong pengembangan selanjutnya dari Kerja Sama Triangular.”³

Nairobi Outcome Document of the United Nations High Level Conference on South-South Cooperation (2009), dalam pasal 20 butir b menyatakan:

“[Kami] mengundang negara-negara maju untuk mendukung Kerja Sama Selatan-Selatan melalui Kerja Sama Triangular, termasuk untuk membangun kemampuan”; Pasal 20 butir d: “[Kami] Juga mendorong negara berkembang agar meningkatkan mekanisme koordinasi nasional mereka, sebagaimana patutnya, untuk meningkatkan Kerja Sama ‘Selatan-Selatan dan Kerja Sama Triangular (...).”⁴

Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships (2010) dalam Bagian 2, butir c menyatakan:

“Masih ada ruang untuk meningkatkan hal-hal yang

3 “Accra Agenda for Action,” 3rd High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, Ghana, 2-4 September 2008. Diterjemahkan secara bebas oleh studi ini.

4 “Nairobi Outcome Document of the High Level United Nations Conference on South-South Cooperation,” United Nations General Assembly, 21 December 2009. Diterjemahkan secara bebas oleh studi ini.

bersifat melengkapi dan memajukan sinergi antara negara mitra dan donor tradisional, termasuk melalui Kerja Sama Triangular, dengan mengurangi biaya transaksi dan melibatkan modalitas campuran yang menggabungkan kapasitas, know-how, dan sumber daya dari Utara dan Selatan.”¹⁵

Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011), dalam Paragraf 30 menyatakan:

“(...) Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular berpotensi untuk mengubah kebijakan dan pendekatan terhadap penyediaan pelayanan negara berkembang, dengan cara mendatangkan solusi yang efektif dan milik setempat yang sesuai dengan konteks negara.”¹⁶

G20 Progress report of The Development Working Group (2012), dalam Paragraf 54 menyatakan:

“Kami mengakui bahwa untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, harus dilakukan tindakan untuk membantu penduduk yang rentan untuk mengelola risiko dan dampak kejutan eksternal seperti krisis ekonomi dan bencana alam. Untuk tujuan itu, kami menegaskan kembali komitmen kami di Cannes 2011 untuk mendukung pelaksanaan atau perluasan jejaring perlindungan sosial nasional di negara-negara berpenghasilan rendah, yang berbasis permintaan (demand-driven), termasuk melalui Kerja Sama Utara-Selatan, Selatan-Selatan, dan Triangular secara terkoordinasi, dan kami menyambut baik upaya organisasi internasional untuk memajukan prakarsa ini.”¹⁷

Indonesia memiliki sejarah panjang dalam menjalin hubungan dengan sesama negara berkembang (sering disebut juga sebagai “Negara-negara Selatan”). Dimulai dari konferensi Asia-Afrika tahun 1955, kerja sama antara negara-negara berkembang dipicu oleh kebutuhan negara-negara tersebut, yang belum lama dibebaskan dari kolonialisme, untuk membangun negara mereka. Tidak memadainya dukungan

5 “Bogota Statement-Towards Effective and Inclusive Development Partnerships,” High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, Bogota, 25 March 2010. Diterjemahkan secara bebas oleh studi ini.

6 “Busan Partnership for Effective Development Cooperation,” 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November – 1 December 2011. Diterjemahkan secara bebas oleh studi ini.

7 G20 (Group of 20), “2012 Progress Report of the Development Working Group.” Diterjemahkan secara bebas oleh studi ini.

dari negara maju mendorong negara berkembang untuk mengandalkan pada kemampuan mereka sendiri dan juga pada dukungan dari sesama negara berkembang. Konferensi Gerakan Non-Blok yang diselenggarakan tahun 1961 merupakan titik awal pembangunan untuk membangun prinsip solidaritas dan kerja sama sebagai landasan kerja sama Selatan-Selatan di tingkat pemerintah, swasta dan masyarakat. Kerja sama antara negara-negara Selatan dianggap sebagai cara yang tepat untuk menyelesaikan masalah bersama melalui jalan alih pengalaman pembangunan, keterampilan, dan keahlian.

Pada bulan Desember 2003 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadopsi Resolusi 58/220 tentang pembentukan Komite Tingkat Tinggi tentang Kerja Sama Selatan-Selatan dan menetapkan 19 Desember sebagai "Hari Kerja Sama Selatan-Selatan." Prinsip-prinsip Kerja Sama Selatan-Selatan dirumuskan dalam rapat tahunan Menteri Luar Negeri negara anggota G-77 dan China pada tahun 2009. Indonesia menjadi salah satu dari delapan negara yang menandatangani protokol final "Sao Paulo Round" dari *Global System of Trade Preferences* bulan Desember 2010, yang secara luas dianggap sebagai prestasi bersejarah dalam kerja sama ekonomi dan integrasi negara berkembang. Pada tahun sama, diterbitkan pernyataan Bogota yang merumuskan rencana kerja sama dan pentingnya kebijakan serta kemampuan kelembagaan dalam Kerja Sama Selatan-Selatan. Prinsip kerja sama dikembangkan secara terus menerus berlandaskan saling percaya dan saling menghormati, fleksibilitas untuk diterima secara luas, serta prinsip bertukar pengalaman dan pelajaran dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan pembangunan.

Sejalan dengan meningkatnya perekonomian Indonesia, peran Indonesia dalam KSST juga menjadi lebih penting. Misalnya, Indonesia turut mendirikan Pusat Gerakan Non-Blok untuk Kerja Sama Teknis Selatan-Selatan (*Non-Aligned Movement Centre for South-South Technical Cooperation - NAM-CSSTC*).⁸ Indonesia juga menjadi Ketua Bersama dan juga salah

8 Bersama Brunei Darussalam, Indonesia mengambil prakarsa untuk mendirikan Non-Aligned Movement Centre for South-South Technical Cooperation (NAM CSST) berlokasi di Jakarta pada tahun 1998 dengan sejumlah prakarsa dan program untuk mendukung pembangunan Global Selatan. Misi CSST adalah untuk "menyumbang pada percepatan dan peningkatan pembangunan nasional dengan penguatan dan perluasan Kerja Sama Teknis Selatan-Selatan dalam konteks kerja sama pembangunan internasional". NAM CSST bertindak sebagai pusat aksi dan penyatuan sumber daya serta menjadi forum dialog untuk meraih tujuan pembangunan, baik bagi anggota NAM maupun negara-negara non-anggota. Lihat http://www.insouth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=56:indonesia&catid=31:country-windows&Itemid=86

satu pendiri (bersama Asian-African) Kemitraan Strategis Asia-Afrika Baru (*New African-Asian Strategic Partnership* - NAASP) yang bertujuan untuk memperluas kerja sama antara 106 negara Asia dan Afrika dalam berbagai bidang serta memajukan pengembangan sumber daya manusia.⁹

Semakin penting KSST membuka jalan bagi Indonesia untuk meningkatkan perannya di dunia internasional, khususnya karena saat ini Indonesia sedang dalam transisi menjadi penyedia kerja sama pembangunan. Pada tahun 2008 Indonesia disertakan dalam kategori negara berpenghasilan menengah, dan memperoleh keanggotaan dalam G-20.

Dengan peran yang semakin penting dalam kerja sama pembangunan, dengan sendirinya Indonesia harus memperbaiki mekanisme dan implementasi KSST. Meskipun memiliki sejarah lama dalam kerja sama dengan sesama negara Selatan, mekanisme dan institusi kerja sama pembangunan yang solid masih harus dibentuk.

TUJUAN DAN PERTANYAAN PENELITIAN

Studi ini bertujuan untuk: (i) menilai dan menarik pelajaran dari pelaksanaan kebijakan KSST oleh Pemerintah Republik Indonesia, khususnya dengan mempertimbangkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014; dan (ii) memberikan analisa melalui tinjauan sasaran pada perencanaan kebijakan jangka panjang, khususnya dalam memproyeksi RPJMN 2015-2019 yang akan datang. Untuk itu, kajian ini berupaya untuk memberikan

9 NAASP diadopsi secara resmi pada 2005 Asian African Summit memperingati 50 tahun Konferensi Bandung, dengan tujuan untuk mendorong kerja sama ekonomis dan teknis di tengah masalah-masalah lain antara kedua benua. Sejarah NAASP berawal pada Konferensi Asia Afrika (secara populer dirujuk sebagai Konferensi Bandung). Konferensi Bandung mempersatukan dalam solidaritas negara-negara Asia dan Afrika yang baru merdeka untuk membahas beragam permasalahan. Konferensi Bandung terkadang dianggap sebagai tahap awal gerakan Dunia Ketiga negara-negara yang baru merdeka yang berupaya melewati sejarah kolonial mereka dengan menggunakan negara sebagai sarana menuju kebebasan, menentukan nasib sendiri, dan modernisasi untuk mempersatukan penduduknya dan membawa mereka maju menuju pembangunan. NAASP mendorong kerja sama antara negara anggota kedua benua di berbagai bidang seperti perdagangan, industri, investasi, keuangan, pariwisata, teknologi informasi dan komunikasi, energi, kesehatan, transportasi, pertanian, sumber daya air, peningkatan pengembangan kemampuan, pengembangan sumber daya manusia. Lihat http://www.insouth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=56:indonesia&catid=31:country-windows&Itemid=86

penggambaran seutuhnya mengenai kegiatan KSST Indonesia (2010-2014), meninjau kembali kebijakan dan implementasi Indonesia dalam Kerja Sama Pembangunan Internasional dan menilai tren masyarakat internasional dan regional, termasuk peran lembaga-lembaga pembangunan di negara-negara berpendapatan menengah.

Berpedoman pada tujuan di atas, kajian ini berupaya untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- Sejauh mana pelaksanaan program KSST mulai dari 2010 hingga sekarang, telah sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia?
- Apakah masih terdapat kesenjangan antara pelaksanaan dan tujuan KSST?
- Apa yang menjadi kendala dan tantangan dalam merencanakan, melaksanakan, dan meneruskan kegiatan KSST?
- Apa manfaat KSST, baik bagi negara penerima maupun bagi Indonesia?
- Apakah arah sasaran KSST Indonesia untuk Periode II: 2015-2020 dan Periode III: 2021-2025 sejalan dengan pencapaian saat ini?
- Apa sejatinya kerangka strategis KSST yang paling komprehensif bagi Indonesia, khususnya dalam transformasinya menjadi penyedia dalam kerja sama pembangunan?

PENGUMPULAN DATA DAN PENDEKATAN

PENELITIAN AWAL

Pada masa penelitian awal, data dan dokumen terkait dikumpulkan dengan metode sebagai berikut:

- Kegiatan pra-pengumpulan, yang mencakup penetapan sasaran, sumber (membuat daftar kementerian dan instansi yang terkait langsung yang perlu dihubungi), dan tujuan.
- Pengumpulan data, yang juga dapat mencakup wawancara awal.
- Penyortiran data.

WAWANCARA SECARA MENDALAM

Studi ini meliputi wawancara secara mendalam (*in-depth interview*), yang merupakan metode analisis kualitatif, dan berlangsung sebagai percakapan konfidensial dengan

responden yang disasar. Dengan bantuan panduan wawancara yang disusun secara saksama, tim penelitian bertujuan untuk memperoleh wawasan ke dalam evaluasi perorangan tentang KSSST di Indonesia. Wawancara mendalam adalah teknik pengumpulan data yang bermanfaat untuk digunakan dalam melakukan penilaian, pengidentifikasian masalah, dan perencanaan strategis.

Kajian ini mencakup 26 (dua puluh enam) wawancara dengan narasumber penting yang relevan pada kementerian yang terkait langsung dan Tim Koordinasi, tenaga ahli, lembaga kerja sama pembangunan, dan perwakilan dari negara-negara penerima manfaat. Kami menyusun daftar pertanyaan spesifik yang dibuat khusus untuk setiap orang yang diwawancara. Hal ini bertujuan untuk membangun pendekatan seutuhnya terhadap beragam permasalahan luas yang ingin kami cakup. Kajian ini menggunakan teknik wawancara penelitian kualitatif oleh Steinar Kvale yang dimodifikasi (d disesuaikan pada kebutuhan penelitian ini).¹⁰

Kvale mendefinisikan wawancara penelitian kualitatif sebagai “upaya untuk memahami dunia dari sudut pandang subjek, untuk membeberkan makna pengalaman orang-orang, untuk mengungkap dunia tempat mereka tinggal sebelum ada penjelasan ilmiah,” dan memperinci tujuh tahapan tentang cara melakukan wawancara secara mendalam: penentuan tema, perancangan, wawancara, pembuatan transkripsi, analisis, verifikasi, dan pelaporan.

Tujuh Tahapan Wawancara Penelitian Kualitatif dari Steiner Kvale

TAHAP 1: PENENTUAN TEMA. Maksud dari wawancara diperjelas, misalnya apakah hasil wawancara akan digunakan untuk perencanaan program, atau untuk melengkapi metode lain guna mengevaluasi program Anda. Segera setelah Anda menetapkan tujuan umum, Anda dapat berfokus pada informasi kunci yang ingin Anda dapatkan melalui proses wawancara mendalam ini.

TAHAP 2: PERANCANGAN. Sebuah panduan wawancara perlu dirancang untuk membantu

Kotak 3:
Wawancara
Penelitian
Kualitatif

10 Steiner Kvale, *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing* (Thousand Oaks: Sage Publications, 1996).

pewawancara agar berfokus pada penggalian pokok permasalahan yang penting, menjaga konsistensi sepanjang wawancara dengan responden yang berbeda-beda, dan agar tetap berada di jalur selama proses wawancara. Tiga bagian dasar panduan wawancara mencakup: (1) Lembar muka (*face sheet*) yang digunakan untuk mencatat waktu, tanggal, dan tempat wawancara, kondisi atau keadaan khusus yang dapat memengaruhi wawancara, dan informasi demografis tentang responden yang diwawancarai; (2) pertanyaan wawancara (*interview questions*), berikut ruang untuk pengamatan tertulis; dan (3) lembar komentar pasca wawancara (*post-interview comment sheet*), yang meliputi perasaan, interpretasi, dan komentar lain yang timbul saat wawancara berlangsung.

TAHAP 3: PELAKSANAAN WAWANCARA.

Tanggung jawab utama adalah untuk mendengarkan dan mengamati seiring Anda mengarahkan responden melalui percakapan hingga semua masalah penting pada panduan wawancara tergal.

TAHAP 4: PEMBUATAN TRANSKRIPSI. Pembuatan transkripsi meliputi pembuatan teks verbatim dari setiap wawancara dengan menulis setiap pertanyaan dan jawabannya menggunakan alamat perekam suara. Catatan pinggir pewawancara juga harus disertakan dalam transkripsi dan ditandai sepatutnya.

TAHAP 5: MELAKUKAN ANALISIS. Ini meliputi membaca-ulang transkrip wawancara untuk mengidentifikasi pokok permasalahan yang timbul dari jawaban responden: yang pada hakekatnya berarti melakukan sintesis terhadap jawaban atas pertanyaan yang diajukan.

TAHAP 6: MELAKUKAN VERIFIKASI. Ini meliputi pemeriksaan terhadap kredibilitas informasi yang dihimpun, dengan metode triangulasi yang lazim digunakan untuk mencapai tujuan ini. Triangulasi meliputi pemakaian sudut pandang ganda untuk menafsirkan satu perangkat informasi.

TAHAP 7: PELAPORAN. Pada akhirnya, penting untuk membagi hasil dari wawancara mendalam dengan pemangku kepentingan internal dan eksternal melalui laporan tertulis atau lisan.

Sumber:
Steinar Kvale,
InterViews: An
Introduction
to Qualitative
Research
Interviewing
(Thousand Oaks:
Sage Publication,
1996)

FOCUS GROUP DISCUSSIONS

Studi ini menyelenggarakan tiga Diskusi Kelompok Fokus (*Focus Group Discussions* - FGD). FGD dirancang untuk menghimpun orang-orang dari kementerian dan instansi yang terkait langsung, berikut pemangku kepentingan lainnya untuk membahas aspek-aspek spesifik tentang KSST di Indonesia. Kelompok-kelompok tersebut dipandu seorang fasilitator, dan semua peserta diberi kesempatan untuk berdiskusi secara bebas, setuju atau tidak setuju tentang masalah tertentu, sehingga memberi wawasan dalam cara kelompok berfikir mengenai permasalahannya, tentang berbagai pendapat dan gagasan, serta pengalaman dan praktik mereka. FGD tersebut disusun dan dirancang secara saksama.

FGD pertama diselenggarakan 8 November 2013, dengan topik “KSST Indonesia dan Tren Kerja Sama Pembangunan Internasional.” FGD tersebut dihadiri 18 orang yang terdiri atas peserta dari anggota Tim Koordinasi Nasional KSST, sektor swasta, lembaga penelitian, lembaga mitra, dan universitas.

FGD pertama bertujuan untuk memetakan praktik dan implementasi KSST oleh pemerintah Indonesia, dan tren kerja sama pembangunan internasional. Pembahasan mencakup antara lain:

- a. Implementasi, mekanisme koordinasi, lembaga, dan kebijakan KSST terkait oleh pemerintah Indonesia;
- b. Penilaian terhadap tren internasional mengenai kerja sama pembangunan, termasuk prakarsa oleh masyarakat internasional dan regional;
- c. Tinjauan tentang instansi pembangunan dari negara-negara berpenghasilan menengah lain dan praktik-praktik KSST mereka.

Kami membahas latar belakang historis kegiatan KSST di Indonesia, dan perkembangan signifikan dalam beberapa tahun terakhir dengan dibentuknya Tim Koordinasi. Banyak aspek kegiatan KSST dibahas secara mendalam, termasuk masalah koordinasi semua kementerian yang terkait langsung, keunggulan komparatif Indonesia, lingkup kegiatan, masalah pendanaan, serta mekanisme pemantauan dan evaluasi.

FGD kedua diselenggarakan 18 November 2013, dengan topik “Penilaian Terhadap Kemajuan dan Hasil Program KSST Indonesia.” FGD tersebut dihadiri 13 peserta dari Tim Koordinasi Nasional KSST, lembaga penelitian, lembaga mitra, dan universitas.

FGD kedua tersebut bertujuan untuk menilai pelaksanaan

kegiatan KSST Indonesia, dengan fokus pada periode 2010 hingga sekarang, dan dengan merujuk pada tiga parameter: RPJM 2010-2014; Rencana Induk KSST (draf); dan Cetak Biru KSST (draf). Pembahasan mencakup antara lain:

- a. Penilaian terhadap program KSST sebelumnya dan yang sedang berjalan (selama periode 2010 hingga sekarang).
- b. Penilaian terhadap masalah yang ada dalam pelaksanaan program-program tersebut.
- c. Penilaian terhadap manfaat program-program di masa lalu, baik bagi negara-negara penerima dan Indonesia, tetapi khususnya bagi Indonesia.

Diskusi utama berkisar tentang sinkronisasi kegiatan KSST Indonesia serta kepentingan nasional dan kebijakan luar negeri Indonesia. Kami juga membahas parameter atau indikator yang dapat digunakan untuk menilai proyek-proyek sebelumnya dan yang sedang berjalan, dan juga penilaian dampak bagi semua pemangku kepentingan.

FGD ketiga diselenggarakan 11 Desember 2013, dengan topik “Tinjauan arah sasaran KSST Indonesia berdasarkan wawasan kebijakan jangka panjang, termasuk RPJP 2005-2025.” FGD tersebut dihadiri 15 peserta dari Tim Koordinasi Nasional, lembaga mitra, kelompok pemikir, dan universitas.

FGD ketiga ini bertujuan untuk membahas secara mendalam arah sasaran KSST Indonesia dan membahas apakah arah tersebut perlu dirumus ulang untuk meningkatkan pelaksanaan KSST di masa yang akan datang. Pembahasan mencakup antara lain:

- a. Tinjauan ulang terhadap arah sasaran jangka panjang KSST Indonesia.
- b. Tinjauan ulang terhadap motivasi Indonesia dalam melaksanakan program-program KSST.
- c. Perumusan ulang rekomendasi kebijakan untuk pelaksanaan KSST agar ke depan menjadi lebih efektif dan efisien.

Diskusi utama berkisar tentang permasalahan yang ada dalam pelaksanaan KSST dan penyusunan daftar permasalahan yang paling signifikan. Kami membahas tentang cara menanggulangi permasalahan tersebut dan untuk menyusun strategi guna meningkatkan pelaksanaan KSST.

PENDEKATAN

Ini merupakan kajian kualitatif berbasis pada survei dan tinjauan literatur dan dokumen, wawancara secara mendalam, dan diskusi kelompok fokus. Sejumlah kajian lain telah dibuat mengenai topik ini, yakni tentang Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular Indonesia. Beberapa yang menonjol adalah *Baseline Survey* yang dilakukan oleh Japan International Cooperation Agency dan sebuah publikasi lain oleh JICA, *Indonesia-Japan: Dynamic Development for Prosperity* (2012). Kajian ini berbeda dengan kajian-kajian sebelumnya, dan sejauh mungkin memberikan wawasan baru dan nilai tambah, seiring kami menyusun suatu pendekatan yang dirancang untuk memberikan pandangan seutuhnya tentang kegiatan KSST di Indonesia. Hal ini dilakukan dengan melakukan peninjauan dan penilaian secara keseluruhan terhadap kebijakan dan pelaksanaan Indonesia atas Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular, yang mengarah pada perumusan seperangkat rekomendasi yang jelas dan akan membantu Indonesia untuk merancang, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dan strategi KSST selama 10 tahun ke depan.

KERANGKA LAPORAN

Bab 2 merupakan tinjauan terhadap tren dalam kerja sama pembangunan internasional, dengan tujuan menarik pelajaran-pelajaran berharga dari pengalaman negara lain. Bab 3 memberikan pemetaan komprehensif mengenai KSST Indonesia untuk memberi gambaran tentang langkah-langkah konkrit yang telah dilakukan dalam kaitan dengan kerangka hukum, kelembagaan, pendanaan serta pemantauan dan evaluasi. Kemudian, dalam Bab 4, studi ini melakukan penilaian terhadap kondisi dan mekanisme KSST Indonesia dewasa ini, dengan tujuan untuk menjawab empat pertanyaan pertama studi ini, yaitu: (1) Sejauh mana pelaksanaan program-program KSST dari 2010 sampai sekarang telah sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia?; (2) Apa kendala dan tantangan yang dihadapi dalam merencanakan, melaksanakan, dan mempertahankan kegiatan KSST?; (3) Apa yang menjadi manfaat, baik bagi negara-negara penerima manfaat dan Indonesia?; dan (4) Apakah arah sasaran KSST Indonesia untuk Periode II: 2015-2020 dan Periode III: 2021-2025 sejalan dengan pencapaian saat ini?

Dalam Bab 5, kajian ini menyusun seperangkat rekomendasi untuk langkah-langkah berikutnya yang seyogianya diambil pemerintah Indonesia dalam menguatkan perannya sebagai mitra pembangunan internasional yang aktif di dalam kerangka KSST. Dengan rekomendasi tersebut, kajian ini kemudian memberi jawaban atas pertanyaan penelitian kelima: Apa yang seyogianya menjadi kerangka strategis KSST yang paling komprehensif bagi Indonesia? Terakhir, Bab 6 memberikan rangkuman lengkap tentang laporan ini.

NASKAH STRATEGI DAN NASKAH KEBIJAKAN

Judul penelitian ini adalah "Studi mengenai Implementasi Kebijakan dan Strategi Kemitraan Pendanaan Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular." Laporan Akademis ini berfungsi sebagai laporan utama dari penelitian ini, tetapi akan berfokus pada paruh pertama topik, yaitu mengenai implementasi kebijakan.

Selain Laporan Akademis ini, penelitian ini juga telah menghasilkan dua Naskah Strategi dan dua Naskah Kebijakan. Judul dua Naskah Strategi adalah "Rasionalisasi Ekonomi Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular," dan "Peran Sektor Swasta dalam Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular." Judul dua Naskah Kebijakan adalah, "Mencari Format Baru Kerja Sama Selatan-Selatan dan Manfaatnya bagi Indonesia," dan "Strategi Kemitraan dengan Sektor Swasta dalam Pembiayaan Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular."

Paruh kedua dari topik utama penelitian ini, yaitu strategi kemitraan pendanaan, dibahas dan dianalisis dalam dua Naskah Strategi tersebut di atas, dan Naskah Kebijakan yang kedua. Naskah Strategi dan Naskah Kebijakan tersebut dicetak dan dijilid secara terpisah dari Laporan Akademis ini.

BAB 2

Tinjauan Tren
Internasional
di Bidang
Kerja Sama
Pembangunan

TERDAPAT PERBEDAAN PENDAPAT mengenai posisi KSST di tengah kerja sama pembangunan internasional: ada yang berpendapat bahwa ini merupakan pelengkap bagi kerja sama tradisional Utara-Selatan, dan ada yang berpendapat bahwa KSST justru memiliki posisi strategis untuk menghadapi tantangan global. Lainnya mempertanyakan keefektifan KSST di tengah sistem bantuan pembangunan – apakah sungguh suatu paradigma baru dalam kerja sama pembangunan atau sekadar permainan lama yang sama? Seiring berkembangnya prakarsa KSST dan semakin bobot kepentingannya diakui, diskusi sekarang berkisar di sekitar cara bagaimana mengubahnya menjadi mekanisme bantuan pembangunan yang lebih efektif.

TREN GLOBAL KSST: AKTOR DAN LINGKUP

Ada peningkatan kecenderungan bagi negara-negara untuk terlibat dalam berbagai prakarsa terkait dengan KSST. Sejumlah besar mitra penyedia (*provider*) dalam Kerja Sama Selatan-Selatan juga menjalankan kerja sama triangular, terutama dengan negara-negara di dalam kawasan mereka sendiri. Di Asia, negara-negara penting meliputi India, Malaysia, Filipina, Singapura, Sri Lanka, Thailand dan Vietnam. Di Amerika Latin, hampir semua negara adalah penyedia Kerja Sama Selatan-Selatan, dengan Argentina, Brasil, Cile, Kolombia dan Meksiko sebagai yang teraktif. Negara-negara utama di Afrika adalah Mesir, Kenya, Maroko, Afrika Selatan, dan Tunisia. Arab Saudi, China, Venezuela, dan India menyumbang lebih dari 76% dari perkiraan jumlah keseluruhan arus ODA yang berasal dari 16 kontributor Selatan berperingkat tertinggi pada tahun 2008.¹¹

Tentu saja, sebagian besar anggota Komite Bantuan Pembangunan (*Development Assistance Committee* – DAC) pada

11 The Reality of Aid Management Committee, “South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?” Laporan Khusus tentang Kerja Sama Selatan-Selatan (2010).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) terlibat dalam kerja sama triangular.¹² Sedikitnya 16 negara telah melakukan negosiasi, melaksanakan dan menyelesaikan proyek-proyek dalam kemitraan dengan negara-negara berkembang: Belgia, Kanada, Denmark, Finlandia, Prancis, Jerman, Italia, Jepang, Luksemburg, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, Britania Raya, Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa.

Pertama, Kerja Sama Selatan-Selatan dilihat sebagai titik awal, di mana penyedia kerja sama pembangunan mendukung Kerja Sama Selatan-Selatan yang sudah ada. Sebagai contoh, proyek GIRE SOL jejaring lingkungan yang diselenggarakan Meksiko dan Guatemala dengan bantuan Jerman.

Kedua, kerja sama dimulai secara bilateral antara penyedia kerja sama pembangunan dan negara pivot. Penyedia kerja sama pembangunan dan negara pivot menandatangani perjanjian kemitraan untuk bekerja sama dengan suatu negara ketiga penerima manfaat. Salah satu contoh adalah kerja sama Jepang dan Brasil dengan Angola untuk meningkatkan kemampuan di bidang kesehatan.

Ketiga, kerja sama dimulai secara bilateral antara penyedia kerja sama pembangunan dan negara penerima (*beneficiary country*). Negara pivot kemudian bergabung dengan kemitraan yang sudah ada. Contoh kerja sama sejenis ini adalah Mekanisme Pembangunan Bersih (*Clean Development Mechanism*) yang diselenggarakan untuk pertama kalinya oleh Jerman dan India, dan kemudian China turut bergabung.

Keempat, perjanjian triangular sebagai titik awal: kerja sama dibentuk bersama-sama oleh tiga mitra (penyedia kerja sama, negara penting, dan negara penerima manfaat) yang mengidentifikasi, menegosiasikan, merumuskan dan melaksanakan kegiatannya. Sebagai contoh adalah kemitraan antara Spanyol, Cile, dan Paraguay untuk pengembangan kapasitas di sektor publik.

Kotak 4: Empat Model Aktor KSST

Sumber: OECD, "Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us?" Special Report (2013)

12 Talita Yamashiro Fordelone, "Triangular Cooperation and Aid Effectiveness: Can Triangular Cooperation Make Aid More Effective?" Makalah yang dipresentasikan pada OECD Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico City, 28-29 September 2009.

Sejumlah organisasi internasional telah mengadopsi Kerja Sama Triangular dalam kebijakan mereka. Maret 2012, badan pimpinan Organisasi Buruh Internasional (*International Labor Organisation - ILO*), misalnya, telah mengadopsi strategi yang memungkinkan ILO mendapatkan kapasitas institusional yang lebih besar untuk mengidentifikasi dan melaksanakan KSST dengan maksud untuk menetapkan dan menerapkan suatu prakarsa tentang Kerja Sama Selatan-Selatan.¹³ Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Development Programme - UNDP*), dan Program Lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Environment Programme - UNEP*) mengadopsi kebijakan serupa dalam kerja sama Selatan-Selatan dan Triangular. Rencana strategis UNDP (2008-2011) menyediakan strategi yang berorientasi hasil untuk memajukan dan mempercepat pembangunan manusia yang berkelanjutan, termasuk Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals - MDG*) melalui kerja sama Selatan-Selatan dan Triangular.¹⁴

PENGERAK KSST: MANFAAT DAN MOTIVASI

Berbagai literatur telah menggambarkan manfaat KSST, dan membuat kategorisasi berdasarkan aktor yang terlibat, misalnya dalam sebuah publikasi oleh OECD.¹⁵ Sebuah studi

13 ILO, "South-South and Triangular Cooperation: the Way Forward," dokumen rapat untuk sesi ke-313 Badan Pimpinan ILO (*ILO Governing Body*), Geneva, 1 Februari 2012. Lihat juga OECD, "Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us?" Laporan Khusus (2013).

14 UNDP dan UNPF (United Nations Population Fund), "Draft Fourth Cooperation Framework for South-South Cooperation (2009-2011)," Laporan yang disusun untuk sesi reguler kedua 2008, Executive Board of the UNDP-UNPF, New York, 8-12 September 2008. Lihat juga OECD, "Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us?"

15 OECD, "Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us?" Menurut laporan OECD ini, bagi penyedia, manfaat SSTC meliputi: (a) memajukan pembelajaran timbal balik di antara para mitra yang terlibat; (b) memanfaatkan dan berbagi pengalaman dan 'know-how' negara berkembang; (c) membantu meraih keberhasilan dalam kegiatan kerja sama; (d) keefektifan biaya; (e) memajukan bentuk baru dalam kemitraan yang lebih disesuaikan pada tantangan pembangunan dan lebih cepat tanggap terhadap konteks pembangunan yang semakin kompleks; dan (f) penguatan kemampuan negara yang sangat penting untuk menyediakan kerja sama pembangunan, sehingga membuat hubungan antara 'Utara' dan 'Selatan' lebih setara. Bagi negara-negara *pivot*, manfaat SSTC adalah untuk: (a) dukungan finansial bagi kerja sama Selatan-Selatan; (b) memperkuat kapasitas teknis dalam melaksanakan kerja sama Selatan-Selatan; (c) menciptakan kesempatan membentuk jaringan dan berbagai pengetahuan dengan donor. Terakhir, bagi negara-negara yang menerima kerja

lain menggambarkan berbagai peluang yang diberikan oleh KSST, dilihat dari motivasi yang dimiliki para aktor terkait.¹⁶

Dalam hal ini pertanyaan yang timbul adalah, apakah manfaat dan peluang ini dapat diwujudkan secara nyata dalam pengembangan dan pelaksanaan KSST. Satu kajian berpendapat bahwa penggerak KSST di kawasan Asia Pasifik terkait erat dengan keberhasilan pembangunan negara-negara seperti Korea, Taiwan, Hong Kong, China, Singapura, India, dan Thailand.¹⁷ Terbentuknya kutub-kutub pertumbuhan baru di berbagai kawasan di Selatan telah mengubah bentuk geografi perekonomian dan menciptakan dinamika baru di bidang perdagangan, investasi dan kerja sama pembangunan dari dan di dalam kawasan Selatan.¹⁸

Bagi negara-negara pemberi bantuan:

- a. meningkatkan keefektifan bantuan dengan melakukan alih pengalaman keberhasilan pemberian bantuan kepada negara-negara dunia ketiga (*scale up*)
- b. meningkatkan keefektifan bantuan, mengurangi biaya dengan mengontrak tenaga ahli dari negara penyedia (*provider*) baru dalam kerja sama pembangunan
- c. menggantikan program bantuan di negara ketiga dengan program dari penyedia kerja sama pembangunan baru

Kotak 5:
Manfaat KSST

sama pembangunan, KSST bermanfaat untuk: (a) memfasilitasi komunikasi dan pembentukan jaringan dengan negara-negara pivot; (b) memberikan dukungan teknis dan finansial tambahan.

16 Guido Ashoff, et al, "Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness," World Bank Institute Special Report (2010).

17 Naagesh Kumar, "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a new Paradigm in Development Cooperation," UNESCAP Working Paper, Macroeconomic Policy, Development Division, WP/09/05 (2009).

18 Ibid. Kumar juga berpendapat bahwa terdapat proporsi arus perdagangan dan investasi intra-regional di kawasan ini yang semakin meningkat. Proporsi perdagangan intra-regional di Asia telah melampaui 55 persen dan mitra dagang terbesar dari sebagian besar negara Asia kini ada di dalam kawasan, sementara investasi intra-regional di Asia juga meningkat dengan bangkitnya China dan India sebagai sumber investasi ke arah luar, selain sumber lain yang sudah mapan, seperti misalnya Singapura, Malaysia, dan Korea. Selain itu, juga ada pengakuan terhadap *saling ketergantungan regional dan bangkitnya kerja sama regional*, karena menurut Kumar, sebagian besar KSST dilakukan secara intra-regional sebagai pengakuan terhadap pentingnya saling ketergantungan regional. Pada akhirnya, penggerak KSST lainnya berkaitan dengan *meningkatnya minat para donor Utara* untuk mendukung prakarsa KSST seiring donor tradisional mengakui potensi kerja sama pembangunan triangular, yang dipandang sebagai pendekatan '*win-win*' untuk mencapai tujuan mitra Utara maupun Selatan.

- d. menghapus secara bertahap kerja sama pembangunan dengan negara-negara baru secara teratur
- e. membangun kapasitas lembaga kerja sama pembangunan di negara donor baru untuk meningkatkan kemampuan sistem kerja sama pembangunan internasional
- f. membuat donor baru peka terhadap prinsip dan prosedur bantuan yang efektif.

Bagi penyedia kerja sama pembangunan yang baru (*emerging provider*):

- a. meningkatkan skala Kerja Sama Selatan-Selatan dengan melibatkan negara pemberi bantuan pembangunan tradisional dan dengan demikian memobilisasi sumber daya tambahan
- b. meningkatkan mutu Kerja Sama Selatan-Selatan dengan melibatkan negara pemberi bantuan pembangunan tradisional dan melakukan alih pengalaman keberhasilan
- c. menjadi wahana untuk mendapatkan pengalaman dan dukungan dari negara pemberi pembangunan tradisional untuk membangun kapasitas mereka sendiri
- d. meningkatkan visibilitas mereka sebagai donor baru
- e. memajukan kerja sama dan integrasi regional.

Bagi negara-negara penerima:

- a. meningkatkan kesepadanan manfaat (*value for money*) yang diperoleh dari bantuan pembangunan dengan mengontrak tenaga ahli yang lebih murah dari donor baru
- b. menemukan kesamaan antara pengalaman negara donor baru dan kebutuhan mereka sendiri saat mereka mencari solusi yang lebih tepat untuk masalah pembangunan
- c. menunjukkan adanya kesamaan dari segi bahasa dan budaya dengan negara donor baru
- d. memudahkan kontak dengan tenaga ahli dari negara donor baru setelah penyelesaian proyek (tenaga ahli dari donor tradisional mungkin tidak dapat dihubungi lagi setelah proyek selesai)
- e. memajukan kerja sama dan integrasi regional.

Sumber:
Guido Ashoff et al, "Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness," World Bank Institute Special Report (2010).

TANTANGAN DAN RISIKO KSST

Sebuah studi mengidentifikasi beberapa tantangan praktis untuk melaksanakan KSST, yang mencakup koordinasi para mitra, melibatkan negara-negara penerima dalam proyek, serta memperbesar skala dan lingkup proyek kerja sama triangular.¹⁹ Kendala utama dalam melaksanakan kerja sama triangular efektif adalah pada koordinasi antara para mitra, karena banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat dapat menghambat harmonisasi dan meningkatkan biaya transaksi akibat: (a) Adanya perbedaan prosedur pada lembaga mitra dari negara yang berbeda-beda (sebagai contoh, pengaturan pekerjaan di tingkat lapangan, kerangka penilaian kinerja, teknik evaluasi); (b) Negosiasi yang lebih lama dalam aspek operasional proyek/program; (c) Kesulitan mencapai kesepakatan tentang standar umum/prosedur dalam mengawasi dan mengevaluasi proyek; (d) Pembagian peran dan tanggung jawab yang tidak jelas sehingga mengakibatkan ketidakefisienan dalam pelaksanaan.²⁰

Tantangan lain adalah terkait dengan ketersediaan data KSST, atau dengan kata lain ada masalah dalam pengumpulan data dan pelaporan tentang arus keuangan bantuan pembangunan.²¹ Pada gilirannya, hal ini akan menghalangi evaluasi bantuan pembangunan secara efektif. Upaya terkoordinasi dalam pengumpulan data lintas kementerian dan lembaga pemerintah di tingkat negara juga belum ada, sehingga tidak ada sumber

19 United Nations Economic and Social Council, "Trends and Progress in International Development Cooperation," Laporan Sekretaris Jenderal PBB pada 23 Mei 2008.

20 Ibid. Tantangan KSST lainnya menekankan pada koordinasi dan interaksi di tingkat negara. *Pertama*, KSST tunduk pada evaluasi yang relatif sedikit melampaui pemeriksaan seksama terhadap ketepatan waktu dan penyelesaian proyek. Hal ini mengurangi misi dan kajian, sehingga menurunkan biaya transaksi bagi Pemerintah negara-negara program. Akan ada pengurangan sudut pandang jangka panjang dalam hal keberlanjutan atau dampak pembangunan yang lebih luas dari proyek. KSST juga tunduk pada evaluasi yang lebih sedikit terkait dengan dampak lingkungan dan sosial. *Kedua*, sebagian besar kontributor pada KSST tidak turut serta dalam prakarsa harmonisasi formal dengan donor lainnya, kecuali melalui beberapa forum regional dan yang diselenggarakan oleh negara. *Ketiga*, oleh karena penolakan kondisional atas kebijakan, para kontributor KSST dilibatkan secara mendalam pada dialog kebijakan dengan negara pelaksana di tingkat nasional, meskipun mereka lebih teratur berpartisipasi dalam pertemuan koordinasi donor yang diselenggarakan negara penerima manfaat. Lihat juga United Nations Economic and Social Council, "Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation," Laporan Asia Pacific Regional DCF, Bangkok, 21-22 Oktober 2008.

21 Ibid

tunggal untuk data yang dapat dipercaya.²² Tidak adanya data tentang prakarsa KSST terkait dengan tidak jelasnya struktur kelembagaan dan koordinasi untuk mengelola dan mengawasi kerja sama pembangunan.²³

BERBAGAI MODEL MEKANISME DAN KERANGKA STRATEGIS KSST

Ada berbagai model kerja sama pembangunan yang berbeda-beda yang dapat ditemukan di berbagai negara berkembang lainnya. Pemahaman utuh mengenai beragam model, praktik dan motivasi kerja sama pembangunan di sejumlah negara memang bukan hal yang mudah. Masih ada kesenjangan, terutama dalam hal informasi dan data, yang membuat pemahaman secara keseluruhan menjadi sulit.

Harus diingat bahwa “model-model” tersebut sangat beragam, dan sering kali terbentuk karena tuntutan situasi di negara tersebut; yang berarti, apa yang sukses di suatu negara belum tentu dapat diaplikasikan di negara lain. Meski demikian, belajar dari pengalaman negara berkembang lain dapat memberikan wawasan dan ide baru mengenai bagaimana kerja sama pembangunan internasional berfungsi.

Di antara berbagai alternatif studi kasus, kajian ini memilih untuk membahas dua model mekanisme KSST, yaitu pengalaman Thailand dan Korea Selatan. Thailand dianggap menarik karena: (1) kedekatan geografis dengan Indonesia, yang memberikan kesamaan berkaitan dengan dinamika regional; (2) Bantuan Pembangunan Asing (*Overseas Development Assistance* – ODA) Thailand telah dianggap sebagai praktik yang baik oleh UNDP.²⁴ Pengalaman Korea Selatan juga dianggap menarik

22 Ibid

23 Satu tantangan penting yang dihadapi mitra Selatan adalah tidak adanya kementerian atau instansi pemerintah tunggal yang bertanggung jawab atas program kerja sama negara itu. Dalam situasi semacam itu, tidak ada struktur lembaga payung yang memungkinkan pemerintah mitra Selatan untuk mendapatkan pandangan umum tentang kerja sama pembangunan secara agregat. Bagi banyak negara, hal ini berarti kemungkinannya sedikit bahwa data dikumpulkan dan dihimpun secara terpusat. Lihat lebih lanjut dalam UN ECOSOC, “South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data,” Laporan untuk Forum Kerja Sama Pembangunan PBB 2010, 4 November 2009.

24 UNDP, “Enhancing South-South and Triangular Cooperation: Study of the Current Situation and Good Practices in Policy, Institution, and Operation of South-South and Triangular Cooperation” (New York: 2009).

untuk dikaji, terutama karena Korea Selatan adalah contoh yang sangat baik dari sebuah transisi yang berhasil dari sebuah negara penerima bantuan menjadi mitra donor sepenuhnya. Kajian ini mengakui bahwa memang masih banyak studi kasus menarik lainnya seperti Brazil dan Meksiko; meski demikian, kasus-kasus lain tersebut telah banyak diulas oleh berbagai kajian lain, dan dengan demikian kajian ini berpendapat bahwa akan lebih berguna untuk membahas kasus yang lebih dekat dalam hal karakteristik dengan Indonesia, yakni antara lain kesamaan kawasan di Asia Tenggara dan proses menjalani transisi untuk menjadi mitra donor.

BELAJAR DARI NEGARA SELATAN LAIN: TICA DAN PENGALAMAN THAILAND²⁵

Thailand telah menjadi penyedia Bantuan Pembangunan Asing (*Overseas Development Assistance* - ODA) sejak 1992. Sebagian besar ODA Thailand mengalir ke negara-negara tetangga seperti Kamboja, Laos dan Myanmar. Lembaga resmi utama di Thailand yang berkenaan dengan ODA adalah *Thailand International Development Cooperation* (TICA) yang berada di bawah naungan Kementerian Luar Negeri, *Export-Import Bank of Thailand* (EXIM Thailand), dan *Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency* (NEDA) yang berbasis di Kementerian Keuangan.

Langkah awal untuk membentuk mekanisme KSST adalah dengan merancang kerangka strategis. Tahun 2007 TICA sudah menyusun Kerangka Strategis untuk Penyediaan Thai ODA (*Strategic Framework for Provision of Thai ODA*). Kerangka tersebut mensyaratkan pola kolaboratif sepenuhnya dari ODA. Sebelum menyusun kerangka strategis ini, TICA berkolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan. Kerangka tersebut diperiksa dan disetujui oleh Komite Kebijakan Kerja Sama Teknis dan Ekonomis (*Committee on Technical and Economic Cooperation Policy*) yang diketuai oleh Kementerian Luar Negeri dan mencakup Kementerian teknis pemerintah Thailand dalam ODA. TICA juga berkonsultasi dengan berbagai organisasi non-

25 Bagian ini banyak mengambil dari sumber-sumber berikut: Thailand International Development Cooperation Agency (TICA) "Thailand Official Development Assistance Report 2007-2008," (2009); Thailand International Development Cooperation Agency (TICA), "Annual Report," (2009); dan Mark Miller and Werapong Prabha, "Strategic Review of Thailand's International Development Cooperation," Draf Laporan untuk Tim Gabungan PBB dalam Kerja Sama Internasional (2013).

pemerintah yang mewakili Sektor Swasta, termasuk Kamar Dagang Thailand (*Thai Chamber of Commerce*) dan Federasi Industri Thailand (*Federation of Thai Industries*). Kerangka ini juga mencerminkan Deklarasi Paris tentang Keefektifan Bantuan (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*).

Struktur kerangka strategis ini merefleksikan, *pertama*, 'misi' ODA Thailand yang meliputi antara lain, untuk: (a) memajukan cara-cara yang baik dalam kerja sama teknis; (b) memajukan sumber daya manusia dan pengembangan kapasitas perseorangan dan lembaga; dan (c) bekerja bersama-sama di bawah kerangka kemitraan dengan lembaga-lembaga pendanaan utama untuk mendukung negara berkembang. *Kedua*, kerangka strategis ini menjelaskan mengenai 'tujuan' ODA Thailand, yang meliputi antara lain, untuk: (a) mendukung negara berkembang dalam upaya penanggulangan kemiskinan dengan meningkatkan kemampuan mereka menuju pembangunan yang berkelanjutan; dan (b) menguatkan kerja sama di tingkat regional dan sub-regional untuk mendorong pembangunan sosial dan ekonomi. *Ketiga*, kerangka strategis ini juga menjelaskan mengenai 'sasaran' ODA Thailand: (a) hubungan baik dan ikatan yang diperkuat dengan negara lain; dan (b) memajukan kerja sama di bidang ekonomi, sosial, dan teknik antara Thailand dan para mitranya di dalam kawasan dan sub-kawasan. *Keempat*, kerangka strategis ini menjelaskan mengenai 'strategi' ODA Thailand, yang meliputi, antara lain, untuk: (a) mempromosikan Thailand sebagai pusat pengembangan sumber daya manusia internasional; (b) memajukan kerja sama yang pro-aktif; (c) memajukan kerja sama regional dan sub-regional; dan (d) menjalin kemitraan untuk kerja sama pembangunan.

Satu prasyarat penting bagi Thailand dalam melaksanakan KSST adalah menjalin koordinasi dengan kementerian dan lembaga yang memberi ODA. Di Thailand, hibah ODA diberikan oleh TICA, NEDA, Departemen Organisasi Internasional (*Department of International Organisations - DIO*) pada Kementerian Luar Negeri, dan sejumlah kementerian teknis.

Penyediaan informasi juga merupakan faktor penting pelaksanaan KSST yang efektif. Dalam kasus Thailand, pada awalnya tidak ada pengumpulan informasi secara terpusat tentang keseluruhan ODA. Lembaga dan Kementerian secara individual ada yang memiliki informasi sendiri yang lengkap, tetapi ada pula yang tidak. Sejak itu, ada bantuan yang diberikan oleh UNDP untuk memperbaiki mekanisme pengumpulan informasi mengenai ODA Thailand. Sebagai hasilnya,

pertama, ada pemahaman lebih jelas tentang apa sebenarnya ODA menurut definisi OECD. Kedua, TICA diberi tanggung jawab untuk menjelaskan tentang definisi ODA, dan untuk pengumpulan informasi selengkap mungkin tentang semua ODA yang disediakan oleh kementerian dan lembaga Thailand. Dalam hal ini, TICA menjadi 'lembaga yang berwenang' atas pengumpulan dan penyebaran informasi tentang ODA Thailand. Data tersebut dikomputerisasi dan dapat diakses secara luas di dalam maupun di luar kalangan Pemerintah. Terakhir, untuk mendukung pengumpulan data, maka tahun 2004 dibentuk Sub-komite Pengumpulan Data yang diketuai oleh Direktur Jenderal TICA.²⁶

Belajar dari pengalaman Thailand, keberhasilan KSST tampak bergantung pada sejumlah faktor: mekanisme kebijakan nasional untuk koordinasi, alokasi anggaran yang mencukupi, ketersediaan data dan informasi, unsur keunggulan komparatif, dan faktor-faktor berbasis permintaan. Agar dapat mendapatkan prakarsa KSST yang efektif, setiap negara perlu merumuskan kebijakan nasional tentang KSST dan menjabarkan strategi-strategi berlandaskan pada kebijakan tersebut. Kemauan politik dan komitmen kuat serta kemampuan pemerintah juga sangat penting.

UNDP menganggap "kerangka strategis ODA Thailand" (*The Strategic Framework for Thai ODA*) sebagai praktik ODA yang baik,²⁷ dan mencatat faktor-faktor berikut ini sebagai faktor yang berperan dalam keberhasilan kerangka komprehensif Thailand: (1) peran TICA yang sudah mantap sebagai lembaga yang mengkoordinasi ODA dipahami dan diterima baik oleh semua mitra/pelaku ODA; (2) kebijakan pemerintah Thailand yang kondusif; dan (3) Satuan tugas dan pengawas/komite pemberi persetujuan lainnya dalam kerangka tersebut memiliki pengalaman mantap dalam perencanaan dan pelaksanaan ODA.

Mengapa "Kerangka Strategis ODA Thailand" dianggap sebagai faktor penting dalam kesuksesan KSST Thailand?

Kotak 6:
Kerangka
Strategis ODA
Thailand

26 Selanjutnya "Thailand Official Development Assistance Report 2007-2008" menyatakan: "Para anggota meliputi perwakilan dari donor-donor utama ODA dalam Pemerintah Kerajaan Thailand. Sekarang Kementerian dan Lembaga saling berkomunikasi. Pada akhirnya ini akan berujung pada koordinasi ODA yang lebih baik. Secara jangka lebih pendek, informasi tentang ODA Thailand kini jauh lebih baik, lebih lengkap, dan lebih mudah tersedia. Laporan pertama yang komprehensif

27 UNDP, "Enhancing South-South And Triangular Cooperation: Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institution, and Operation of South-South and Triangular Cooperation" (New York: 2009)

Pertama, kerangka ini disusun melalui proses yang sungguh partisipatif. Kelompok tugas yang terdiri atas 15 anggota dari kementerian, organisasi swasta, NGO dan CSO yang bersangkutan, dibentuk untuk menyusun rancangan awal. Beberapa lokakarya konsultatif diselenggarakan dengan kementerian, organisasi swasta, dan perwakilan pemangku kepentingan yang bersangkutan pada tingkat kebijakan dan operasional. Sektor swasta pun dikonsultasikan. Rancangan tersebut kemudian dikaji dan disetujui oleh Komite tentang Kebijakan Kerja Sama Ekonomi dan Teknis yang diketuai oleh Menteri Luar Negeri, yang mencakup kementerian-kementerian teknis yang terlibat dalam ODA Thailand.

Kedua, Kerangka tersebut menyajikan visi, arah, dan strategi yang jelas bagi penyediaan ODA di antara berbagai pelaku. Ini juga mengurangi duplikasi atau konflik dalam tujuan ODA di seantero proyek/program yang berbeda.

Ketiga, Kerangka tersebut mencakup dan berpijak pada karakteristik utama ODA Thailand sepanjang bertahun-tahun dan meliputi: Pola kerja sama Utara-Selatan-Selatan dan Selatan-Selatan; menunjang integrasi regional dan sub-regional, kegiatan yang mengandalkan pada pengalaman pembangunan Thailand, dan lain sebagainya. Hal ini adalah untuk menjamin bahwa bantuan teknis Thailand akan disediakan melalui saluran yang tepat dan dikenal baik.

Keempat, untuk memastikan penerapan Kerangka, maka Lembaga Kerja Sama Internasional Thailand (TICA) bersama kementerian-kementerian teknis utama menyusun Rencana Tindakan tentang Penyediaan ODA di bidang-bidang pokok, termasuk pendidikan dan kesehatan.

Sumber: UNDP, "Enhancing South-South and Triangular Cooperation: Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institution, and Operation of South-South and Triangular Cooperation" (New York: 2009).

BERALIH DARI NEGARA PENERIMA MENJADI MITRA DONOR: BELAJAR DARI PENGALAMAN KOREA SELATAN

Korea Selatan telah berhasil menjalani transisi dari negara yang 'sangat' bergantung pada bantuan menjadi mitra donor. Seusai perang Korea tahun 1953, Korea Selatan dikenal sebagai salah satu negara termiskin di dunia dengan

pendapatan per kapita PDB sebesar US\$ 67. Korea Selatan menerima hingga US\$ 12,8 miliar dari masyarakat internasional. Meskipun dengan jumlah pinjaman yang luar bisa besarnya, Korea Selatan menjadi contoh cemerlang negara yang berhasil untuk menghindari masuk perangkap bantuan asing. Alih-alih jatuh ke dalam ketergantungan kronis pada bantuan asing, Korea Selatan menggunakan bantuan yang masuk sebagai katalis pembangunan ekonomi dan sosial karena sebagian besar dari bantuan dialirkan ke pembangunan infrastruktur kunci, sementara kebijakan pendukung lain dikonsentrasikan pada pembagian tanah dan investasi dalam modal sumber daya manusia yang menjadi landasan perubahan struktural dan pertumbuhan ekonomi Korea.²⁸

Antara 1965 dan 1989, bantuan asing dalam bentuk hibah menurun secara drastis, baik dalam arti absolut maupun relatif. Pada dekade 1980an jumlah bantuan menurun hingga 0,6 persen dari Produk Nasional Bruto (PDB) dari 9,3 persen tahun 1960. Tahun 2000 Korea Selatan dikeluarkan dari daftar negara penerima bantuan OECD dan bergabung dengan OECD DAC tahun 2010 sehingga menjadi bangsa pertama yang berhasil meraih peringkat donor dari kelompok negara berkembang yang paling rendah. Meskipun adanya upaya semacam itu untuk membangun kembali dan melakukan restrukturisasi perekonomiannya, bantuan Korea ke luar negeri yang boleh dikatakan sebagai 'embrio' KSST, dimulai tahun 1970an dengan program pelatihan berskala kecil di negara berkembang lainnya dengan dukungan USAID. Pelatihan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat hubungan diplomatik dengan para negara mitra.

Korea Selatan menunjukkan komitmen selanjutnya dengan membentuk Dana Kerja Sama Pembangunan Ekonomi (*Economic Development Cooperation Fund - EDCF*) pada tahun 1987 dan Lembaga Kerja Sama Internasional Korea (*Korea International Cooperation Agency - KOICA*) pada tahun dan 1991 untuk membangun basis institusional resmi bantuan pembangunan. Pembentukan dua lembaga tersebut telah menunjang bertambahnya bantuan Korea ke luar negeri kepada negara lain. EDCF dipercayakan pada *Export-Import Bank of Korea* (Eximbank) oleh Kementerian Keuangan dan Ekonomi (*Ministry of Finance and Economy*) atau yang kemudian dikenal sebagai Kementerian Keuangan Strategis (*Ministry of Strategic Finance*). Sementara itu KOICA didirikan di bawah Kementerian

28 Cho Tae-yui, "Korea's ODA Policy and its Role as a Bridge between Advanced and Developing Countries," http://www.koreafocus.or.kr/design2/layout/content_print

Luar Negeri dan Perdagangan (*Ministry of Foreign Affairs and Trade*) untuk menyediakan dana hibah dan program kerja sama teknis kepada negara berkembang.²⁹

Kerangka Hukum

EDCF dan KOICA dibentuk berdasarkan dua Undang-undang terpisah, dua-duanya menetapkan tujuan ODA bilateral Korea sebagai berikut: pertama, untuk memajukan hubungan kerja sama timbal balik; dan kedua, pembangunan ekonomi dan sosial negara berkembang.³⁰ Sebelumnya, tidak ada kerangka hukum yang memayungi kerja sama pembangunan. Ini dikoreksi ketika Korea menerbitkan Undang-Undang Kerangka tentang Kerja Sama Pembangunan Internasional (*Framework Act*) dan Keputusan Presiden tentang Kerja Sama Pembangunan Internasional yang berlaku sejak Juli 2010 dan meletakkan dasar hukum untuk sistem ODA yang lebih efektif.³¹ Undang-Undang Kerangka tersebut mendefinisikan prinsip dasar dan tujuan serta peran Komite Kerja Sama Pembangunan Internasional (*Committee for International Development Cooperation - CIDC*), perumusan kebijakan ODA Jangka Menengah, peran dan fungsi lembaga-lembaga yang mengawasi kerja sama pembangunan internasional, pemilihan negara-negara mitra yang diprioritaskan, evaluasi, dukungan kepada organisasi sipil, dan hubungan masyarakat untuk meningkatkan ketransparanan serta keikutsertaan masyarakat.³² Keputusan Presiden tersebut

29 OECD, "Korea: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review," (2012)

30 Ministry of Foreign Affairs and Trade dan OECD, "Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review," (2008).

31 Lihat situs web ODA Korea, <http://www.odakorea.go.kr>

32 Undang-Undang Kerangka (Pasal 3) mengenal lima prinsip dasar Kerja Sama Pembangunan Internasional Korea sebagai berikut: (i) upaya penanggulangan kemiskinan di negara berkembang; (ii) meningkatkan hak asasi manusia bagi perempuan dan anak, serta meraih kesetaraan gender; (iii) merealisasikan pembangunan dan kemanusiaan yang berkelanjutan; (iv) memajukan hubungan kerja sama perekonomian dengan mitra berkembang; dan (v) mengupayakan perdamaian dan kesejahteraan masyarakat internasional.

Berlandaskan pada prinsip-prinsip tersebut, tujuan Kerja Sama Pembangunan Internasional adalah untuk mencapai hal-hal berikut ini: (i) pengentasan kemiskinan dan perbaikan kualitas hidup masyarakat di negara-negara berkembang; (ii) mendukung pembangunan negara mitra serta meningkatkan sistem dan kondisi untuk pembangunan tersebut; (iii) menguatkan hubungan baik dengan negara berkembang; (iv) menyumbang pada penyelesaian permasalahan global terkait dengan kerja sama pembangunan internasional; dan (v) hal-hal lain yang dianggap perlu untuk merealisasikan prinsip-prinsip dasar tersebut. Lihat situs web ODA Korea.

menetapkan secara terperinci mandat penegakan Undang-Undang Kerangka.³³

Sebagai tambahan pada Undang-Undang Kerangka dan Keputusan Presiden, masih ada undang-undang lain terkait dengan lembaga dan kegiatan ODA yang spesifik: (1) Undang-Undang tentang langkah-langkah penerimaan pada lembaga keuangan internasional (diundangkan tahun 1963) yang mengatur keanggotaan pada lembaga keuangan internasional serta langkah-langkah untuk melaksanakan tanggung jawab sebagai anggota sebagaimana tercantum dalam perjanjian-perjanjian; (2) Undang-Undang Dana Kerja Sama Pembangunan Ekonomi seperti pinjaman konsesional; (3) Undang-Undang Lembaga Kerja Sama Internasional (diundangkan tahun 1991) yang menetapkan landasan Lembaga Kerja Sama Internasional Korea (*Korea International Cooperation Agency* – KOICA) berikut mandatnya untuk menyelenggarakan proyek bantuan hibah dan kerja sama teknis; dan (4) Undang-Undang Bantuan Darurat Luar Negeri (*Overseas Emergency Relief Act*) (diundangkan tahun 2007) yang menetapkan permasalahan terkait dengan bantuan darurat ke luar negeri.³⁴

Mekanisme Kelembagaan³⁵

Arsitektur bantuan Korea Selatan memiliki dua pilar utama. Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan (*Ministry of Foreign Affairs and Trade* - MOFAT) bertanggung jawab atas lebih kurang separuh dari semua ODA bilateral melalui hibah yang diterapkan oleh lembaga pelaksananya yakni KOICA. Kementerian Keuangan Strategis (*Ministry of Strategic Finance* - MOSF) bertanggung jawab atas sekitar separuhnya lagi, serta mengawasi pinjaman yang diberikan melalui EDCF, Bank Eksim Korea. Berkenaan dengan bantuan multilateral juga terdapat pemisahan, dengan MOFAT yang bertanggung jawab atas lembaga-lembaga PBB sedangkan MOSF atas bank-bank pembangunan internasional. Sementara itu, 30 kementerian, lembaga, dan kotamadya lainnya melaksanakan proyek bantuan pembangunan kecil dengan menggunakan anggaran mereka sendiri yang pada umumnya terlepas dari MOFAT dan MOSF.

Korea Selatan juga merancang strategi jangka menengah

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Bagian ini banyak merujuk pada Ministry of Foreign Affairs and Trade dan OECD, "Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review," (2008).

untuk negara-negara yang diprioritaskan, yang disebut *Country Assistance Strategies* (CAS). CAS menjabarkan strategi dan kegiatan direncanakan Korea. Saat ini, baik KOICA maupun EDCF masing-masing membuat CAS tersendiri untuk negara tertentu. Kerangka hukum yang ada dilengkapi dengan Rencana Strategi Korea bagi Kerja Sama Pembangunan Internasional dan kebijakan ODA jangka menengah untuk tahun 2011-2015. Tujuan utama kerangka hukum dan strategis Korea adalah untuk meningkatkan pengelolaan dana hibah dan pinjaman yang didanai bantuan Korea.³⁶

Koordinasi yang Lebih Baik

Meskipun MOFAT/KOICA dan MOSF/EDCF saling berkonsultasi, mereka menjalankan kebijakan dan strategi terpisah, bahkan di negara mitra yang sama. Dengan demikian, koordinasi menjadi masalah besar di Korea Selatan. Dengan empat pelaku utama dan sekitar 30 kementerian, lembaga, dan kotamadya dengan portofolio bantuan yang terpisah, sistem Korea Selatan dianggap terfragmentasi dan tidak ada koordinasi. Untuk menanggulangi masalah ini, maka pada tahun 2006 dibentuk Komite Kerja Sama Pembangunan Internasional (*Committee for International Development Cooperation* - CIDC). CIDC dipimpin oleh Perdana Menteri dan terdiri atas Menteri-menteri, perwakilan masyarakat madani dengan mandat untuk membahas kebijakan dan rencana kunci dari bantuan pembangunan Korea.³⁷ Kini keefektifan CIDC sedang diulas.

Kotak 7:
Keberhasilan
Korea Selatan

Menurut laporan Komite Bantuan Pembangunan
(*Development Assistance Committee*) OECD
Peer Review 2012:

“Visi Korea mengenai bantuan pembangunan dijabarkan menjadi kebijakan, strategi, dan program di bawah naungan Komite Kerja Sama Pembangunan Internasional (*Committee for International Development Cooperation* - CIDC), yang diketuai oleh Perdana Menteri Korea. Mandat CIDC diperkuat oleh Undang-Undang Kerangka tentang Kerja Sama Pembangunan Internasional dan Keputusan Presiden tentang Kerja Sama Pembangunan Internasional. Legislasi baru ini mendefinisikan peran dan tanggung jawab CIDC lebih

³⁶ Ibid.

³⁷ Korea: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2012. OECD

kelas, yang mencakup pengawasan ODA terhadap kebijakan, strategi, koordinasi, evaluasi, dan permasalahan lain terkait dengan pembangunan. Kantor Perdana Menteri (*Prime Minister Office* – PMO) berbagi tanggung jawab atas pengelolaan ODA Korea bersama MOFAT dan MOSF dan bertanggung jawab atas koordinasi kerja sama pembangunan Korea. Kerja sama pembangunan Korea terutama dilaksanakan oleh dua lembaga: hibah dikelola oleh Lembaga Kerja Sama Internasional Korea (*Korea International Cooperation Agency* – KOICA) di bawah pengawasan MOFAT; sedangkan pinjaman menjadi tanggung jawab Dana Kerja Sama Pembangunan Ekonomi (*Economic Development Cooperation Fund* - EDCF) di bawah pengawasan MOSF.”³⁸

“...di tengah-tengah sistem bantuan Korea adalah Komite Kerja Sama Pembangunan Internasional (*Committee for International Development Cooperation* - CIDC) yang diperkuat dan berada di tingkat atas. CIDC diketuai oleh Perdana Menteri dan mencakup 15 menteri, kepala KOICA dan Eximbank, serta tujuh tenaga ahli sipil yang ditunjuk oleh Perdana Menteri. CIDC yang dibentuk tahun 2006 sebagai badan pengambil keputusan tertinggi di negeri ini - sebuah menara pengendali ODA - untuk mengawasi dan menguatkan kebijakan dan koordinasi serta aspek-aspek strategis ODA Korea. Undang-Undang Kerangka menegaskan tanggung jawab tersebut, dan di bawah kepemimpinan Perdana Menteri, secara *de facto* CIDC memiliki wewenang untuk mengarahkan semua kementerian sebagaimana diputuskan oleh Presiden...”

Agenda dan keputusan kunci dalam rapat CIDC dipublikasi pada situs web ODA Korea. Di tingkat kebijakan, CIDC didukung oleh Komite Kerja yang diketuai oleh Wakil Menteri untuk Kebijakan Pemerintah dari PMO yang bertemu di tingkat kepala biro dan mencakup tujuh tenaga ahli sipil sebagai anggota. Komite Kerja bertanggung jawab atas penyusunan agenda untuk dibahas oleh CIDC.”³⁹

Tantangan Saat Ini

Dibandingkan dengan negara OECD lain, bantuan Korea

38 OECD, “Korea: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review.”

39 Ibid.

Selatan masih relatif kecil. Menaikkan ODA mensyaratkan pembuatan pilihan politis yang sulit mengenai peningkatan pendapatan dan/atau mengalihkan pembelanjaan dari bidang lain.⁴⁰ Hal ini juga memerlukan pengaturan agar pemusatan perhatian pada sejumlah sektor yang terbatas untuk menjamin keefektifan bantuan, karena Korea Selatan perlu menentukan keunggulan komparatifnya dan berfokus secara nyata, sedapat mungkin membatasi dirinya pada dua atau tiga sektor di setiap negara mitra dan dalam koordinasi dengan para donor lainnya.⁴¹

Pada tahap ini tidak ada anggaran atau dokumentasi pelengkap yang secara jelas menguraikan pembelanjaan bantuan Korea Selatan di setiap negara dan sektor yang dapat diakses dengan mudah oleh para pemangku kepentingan, meskipun sudah ada kemajuan melalui situs web ODA Korea.⁴² Diperlukan kemungkinan untuk mengakses dokumentasi tentang kebijakan kerja sama pembangunan Korea, beserta strategi, prosedur, dan anggarannya.

KESIMPULAN BAB: PELAJARAN YANG DAPAT DIPETIK INDONESIA

Problem klasik yang dihadapi semua penyedia baru dalam kerja sama pembangunan adalah masalah koordinasi di dalam negeri. Hal ini merupakan permasalahan rumit karena terkait dengan prosedur, negosiasi, dan mekanisme evaluasi. Pada tatanan nasional, negara-negara ini menjumpai masalah dalam menentukan pembagian kerja serta berbagi tanggung jawab di antara para pelaku kunci. Sebagai konsekuensi permasalahan semacam itu akan menghambat pelaksanaan program yang baik.

Belajar dari pengalaman negara-negara lain, tampak bahwa peran lembaga bertingkat nasional yang bertanggung jawab atas perencanaan dan pelaksanaan program merupakan suatu keharusan. Keefektifan lembaga bertingkat nasional ini harus didukung kerangka kelembagaan, visi, dan misi yang jelas. Tugas-tugas dirancang melalui mekanisme partisipatif dalam koordinasi dengan lembaga lain yang relevan. Ketersediaan informasi merupakan fitur kunci, dan harus ada konsultasi terus menerus dengan organisasi non-pemerintah dan sektor usaha agar memungkinkan adanya dukungan dan kesepahaman bersama.

40 Ministry of Foreign Affairs and Trade dan OECD, "Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review,"

41 Ibid.

42 Ibid.

BAB 3

Pemetaan Kerja Sama
Selatan-Selatan dan
Triangular Indonesia

MENJADI MITRA YANG andal dalam memfasilitasi kerja sama Selatan-Selatan yang efektif kini menjadi tujuan bagi Indonesia, yang tercermin dalam upaya Indonesia untuk meningkatkan mekanisme dan pelaksanaan KSST selama beberapa tahun terakhir. Namun demikian, dengan peran yang semakin penting dalam kerja sama pembangunan, Indonesia tampaknya masih tertinggal dibandingkan dengan sejumlah negara berpenghasilan menengah lain dari segi penyusunan mekanisme dan pembentukan lembaga kerja sama pembangunan yang solid.

Untuk mengkaji kebijakan dan pelaksanaan KSST oleh Indonesia, diperlukan pemetaan komprehensif. Bab ini memberikan gambaran tentang langkah-langkah konkret yang sudah dilakukan sehubungan dengan kerangka hukum, kelembagaan, pendanaan, serta pengawasan dan evaluasi.

MEKANISME PELEMBAGAAN DAN KOORDINASI

Indonesia tidak memiliki satu badan tunggal yang mengawasi kegiatan kerja sama pembangunan. Oleh karena itu, tanpa adanya satu badan tunggal yang mengemban tanggung jawab, koordinasi jelas menjadi masalah. Namun demikian, Indonesia memiliki Tim Koordinasi Pengembangan Kerja Sama Selatan-Selatan (selanjutnya disebut Tim Koordinasi), yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No.67/M.PPN/HK/05/2011 (kemudian direvisi dan diganti dengan Keputusan No. 101/M.PPN/HK/11/2011, dan kemudian dengan Keputusan No. 51/M.PPN/HK/03/2013).

Keputusan Menteri tersebut merupakan dasar untuk revitalisasi kerja sama antara Sekretariat Negara, Kementerian Luar Negeri, Bappenas, dan Kementerian Keuangan. Keterlibatan keempat lembaga tersebut tidak terlepas dari fungsi mereka masing-masing: Sekretariat Negara sangat berpengalaman dalam melaksanakan kerja sama triangular dan memfasilitasi bantuan pembangunan di Indonesia, di mana sebelumnya, posisi Indonesia adalah sebagai penerima bantuan pembangunan.

Kementerian Luar Negeri memiliki fungsi penanganan kebijakan dan segala hal yang terkait dengan diplomasi. Bappenas menangani perencanaan pembangunan, sedangkan Kementerian Keuangan menangani perencanaan keuangan. Tiga Kelompok Kerja dibentuk di dalam Tim Koordinasi.

Keputusan Menteri tersebut juga menunjuk anggota Tim Koordinasi dan membentuk Tim Pengarah, Tim Teknis, dan staf pendukung. Tim Pengarah memberikan arah dan persetujuan dalam hal pengembangan KSST. Tim Teknis melaksanakan tugas-tugas operasional seperti menyempurnakan Rencana Induk dan Cetak Biru, menyusun jadwal pelaksanaan dan rencana kerja, mengkoordinasikan kegiatan dan menyusun draf kebijakan kerja sama, termasuk menyusun materi kegiatan kerja sama. Sementara itu, fungsi tim pendukung adalah untuk melaksanakan

Bagan 1:
Struktur Tim
Koordinasi
Nasional

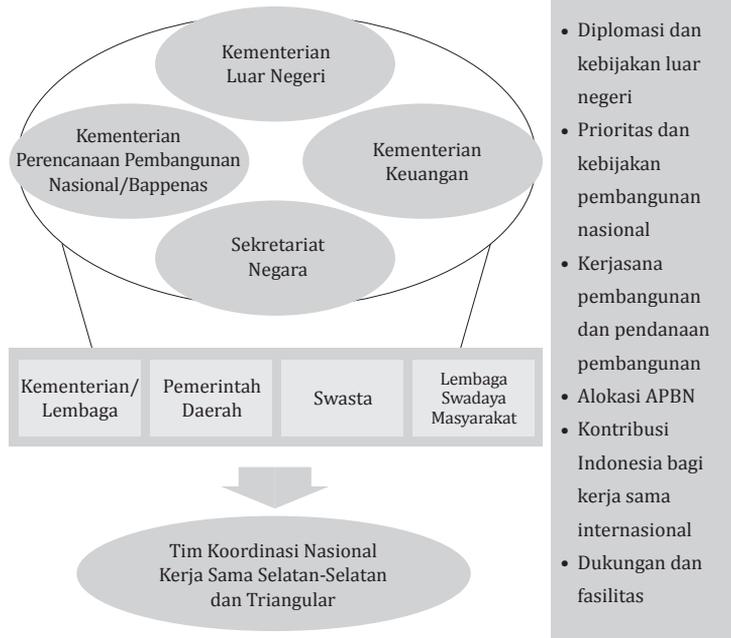


tugas-tugas kesekretariatan dan pengumpulan data.

Pembentukan Tim Koordinasi juga dimaksudkan untuk memperkuat pilar-pilar kerja sama pembangunan, yang mencakup pembiayaan program kerja sama, pengembangan kapasitas sumber daya dan penyusunan kebijakan, serta kerja sama internasional. Sampai finalisasi laporan ini, Tim Koordinasi telah berhasil menyusun beberapa dokumen utama, yang mencakup:

1. Draf Rencana Induk
2. Draf Cetak Biru
3. Penyusunan 17 Prosedur Operasi Standar (*Standard Operating Procedure - SOP*) untuk berbagai bidang kerja
4. Perumusan program unggulan (*Flagship Programmes*) dalam draf cetak biru
5. Pedoman Evaluasi

Bagan 2:
Peran dan Fungsi
Kementerian
Teknis Terkait



Rapat koordinasi telah diselenggarakan secara intensif di tengah kegiatan kementerian/lembaga terkait. Namun, kesepakatan yang dicapai dalam rapat keempat lembaga tersebut sering kali tidak berujung pada tindak lanjut untuk pelaksanaan aktual. Studi ini menemukan bahwa beban kerja para anggota Tim Koordinasi di kementerian/lembaga mereka masing-masing sering kali dijadikan alasan utama tidak adanya

upaya kelanjutan, meskipun itu bukanlah satu-satunya faktor. Ada pula faktor-faktor lain yang membuat rumit langkah-langkah *follow-up*, seperti misalnya rantai komando yang tidak jelas dan tidak adanya mandat.

Mekanisme penyerahan permintaan tersedia daring (*online*) pada situs web Tim Koordinasi bagi negara-negara yang ingin menerima bantuan pembangunan. Negara-negara tersebut dapat mengisi templat yang disediakan dan mengajukan permohonan bantuan yang dikehendaki. Ini adalah mekanisme yang menarik; tetapi, sebagaimana ditemukan dalam kajian ini, sejauh ini mekanisme tersebut belum berfungsi. Permintaan bantuan dari negara-negara Selatan biasanya diajukan melalui komunikasi antar kepala pemerintah atau antar pejabat tingkat tinggi pada kementerian masing-masing. Oleh karena itu, prioritas penentuan kegiatan atau program ditetapkan di setiap kementerian teknis terkait. Hal ini mencerminkan fakta bahwa Tim Koordinasi belum berfungsi sebagai regulator satu pintu yang dimaksudkan.

DASAR HUKUM DAN KERANGKA PERATURAN

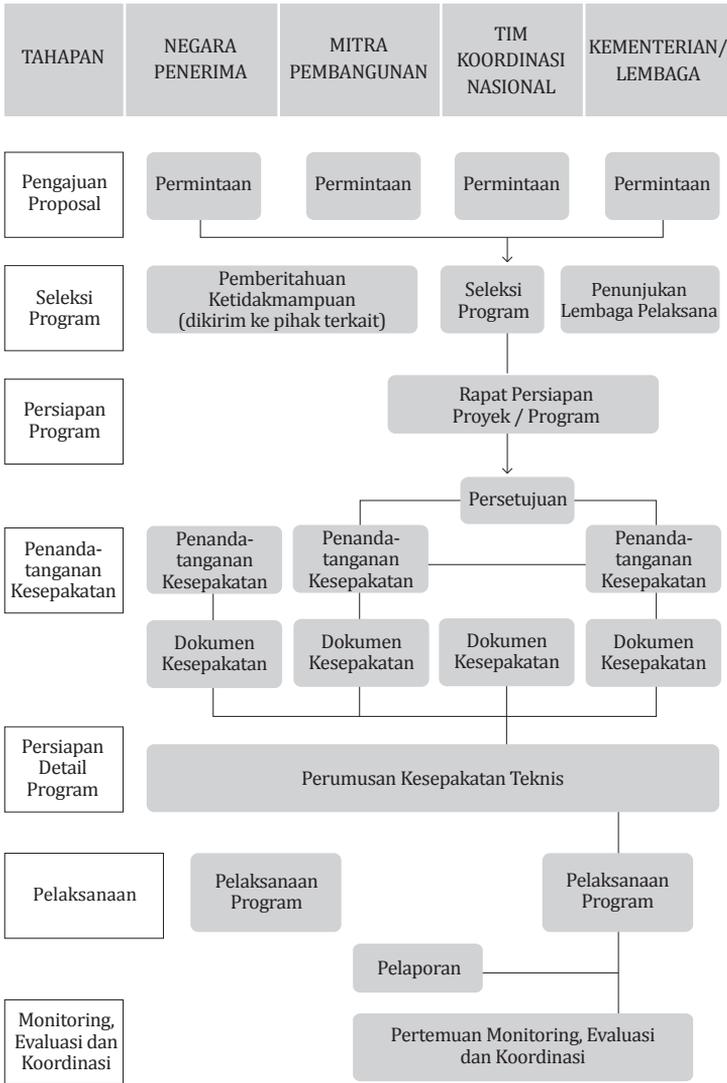
Dasar hukum yang memadai jelas diperlukan untuk memastikan bahwa KSST dapat dilaksanakan secara efektif dengan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Draf Rencana Induk (Pendahuluan, Bagian B) dan Cetak Biru (Bab II, bagian A) mencantumkan dasar hukum untuk kegiatan KSST. Dasar hukum ini mencakup UU No. 17 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2000-2025, Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, Komitmen Jakarta dalam Bantuan untuk Efektivitas Pembangunan, Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2011 tentang *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2015, dan 7 referensi hukum lain, yaitu UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Keputusan Presidium Kabinet No. 81/U/KEP/4/1967 tentang Koordinasi Bantuan Teknis Asing, dan Peraturan Presiden No. 60 Tahun 1981 tentang Struktur Anggota Tim Koordinasi Bantuan Teknis Asing.

KSST Indonesia tidak memiliki dasar hukum dan

peraturan yang kuat mengenai dua hal utama, yakni pelaksanaan dan pelembagaan KSST. Artinya, tidak ada dasar hukum formal atau peraturan yang memadai yang mengatur tentang cara pelaksanaan, pengelolaan, dan pendanaan KSST. Satu-satunya dokumen resmi, yang memberikan haluan, adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, yang menguraikan mandat tentang penguatan kebijakan dan kelembagaan. Memang, Rencana Induk sedang disusun, yang seyogianya akan menjadi dasar dan arah kebijakan untuk peningkatan KSST agar lebih terencana, terpadu, dan terarah sesuai dengan konstelasi global dan kepentingan nasional. Pada saat yang sama, Cetak Biru juga sedang disusun, yang akan memberikan arah pelaksanaan yang lebih konkret. Peraturan tambahan juga diperlukan untuk memberikan jaminan bahwa program dan kegiatan seperti perencanaan, pelaksanaan kegiatan, pengorganisasian kelembagaan, koordinasi, serta pengawasan dan evaluasi dapat dilaksanakan berlandaskan pada dasar hukum tersebut.

Peraturan perundang-undangan baru sangat diperlukan untuk mendukung peran baru Indonesia dalam konteks pelaksanaan KSST. Misalnya, kerangka hukum nasional terkait dengan pengelolaan bantuan pembangunan asing masih menempatkan Indonesia pada posisi negara penerima bantuan pembangunan asing. Posisi tersebut seharusnya berubah dengan sendirinya saat Indonesia tidak hanya menerima bantuan pembangunan tetapi bertindak juga sebagai penyedia (*provider*). Peraturan perundang-undangan yang ada belum dapat mengakomodasi integrasi pencatatan keuangan terkait dengan hibah atau bantuan pembangunan yang diberikan oleh Indonesia untuk negara lain.

Perlu dihargai bahwa Tim Koordinasi sejauh ini telah merancang 17 SOP. Pada saat ini, SOP untuk mekanisme koordinasi dan pembentukan forum koordinasi antara Tim Koordinasi dan para mitra pembangunan sedang disusun. Namun, kajian ini menemukan bahwa draf ini belum dapat dilaksanakan karena adanya beberapa masalah dengan tugas dan fungsi utama kementerian dan lembaga terkait.



Bagan 3:
Prosedur
Operasional
Standar untuk
Kerja Sama
Triangular

KAPASITAS DAN KEUNGGULAN KOMPARATIF

Draf Rencana Induk dan Cetak Biru memberikan pedoman bagi kementerian teknis terkait dalam merencanakan program mereka dengan mencantumkan prioritas dan keunggulan komparatif Indonesia. Menurut draf Rencana Induk, prioritas

program yang ditetapkan oleh KSST adalah:

1. Pengembangan kapasitas dalam program demokrasi dan penyelesaian konflik
2. Pengembangan kapasitas di bidang perdagangan dan ekspor
3. Program pembangunan infrastruktur dan jalan raya
4. Program keluarga berencana dan kesehatan reproduksi
5. Beasiswa untuk negara berkembang
6. Pengembangan kapasitas dalam makroekonomi, pembiayaan publik, dan mikroekonomi
7. Pengembangan kapasitas di bidang pemberdayaan masyarakat (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat).

Dalam draf Cetak Biru, keunggulan komparatif Indonesia dikelompokkan ke dalam sektor-sektor berikut ini:

1. Penanggulangan kemiskinan
2. Ketahanan pertanian dan pangan
3. Infrastruktur
4. Manajemen risiko bencana dan perubahan iklim
5. Pengembangan sumber daya manusia
6. Tata kelola perusahaan dan penegakan keamanan
7. Pengembangan ilmu pengetahuan
8. Pengembangan sosial budaya
9. Makroekonomi, manajemen ekonomi, pembiayaan publik
10. Keuangan mikro
11. Perdagangan, jasa, dan investasi.

Dari analisa terhadap sejumlah dokumen dari beberapa program yang pernah dilaksanakan di negara-negara penerima manfaat yang diprioritaskan, khususnya dengan menghubungkan temuan dengan frekuensi dan lingkup bidang pelaksanaan kegiatan, kajian ini memetakan kapasitas Indonesia dalam kerja sama pembangunan (lihat Tabel 1). Indikator yang digunakan dalam pemetaan kapasitas adalah:

1. Rekam jejak yang kuat bahwa bidang tersebut telah berhasil dilaksanakan di Indonesia
2. Jumlah anggaran yang telah dialokasikan untuk KSST di bidang tersebut
3. Area cakupan atau jumlah negara yang sudah menjadi tempat pelaksanaan program
4. Jumlah donor atau mitra yang mendukung pelaksanaan program di negara penerima.

Sektor	Sangat Baik	Moderat	Perlu Ditingkatkan
Pemberdayaan Masyarakat		X	
Inseminasi Buatan	X		
Pelatihan Petani	X		
Pengurangan Risiko Bencana dan Perubahan Iklim			X
Pembangunan Kapasitas dalam Hal Demokrasi dan Resolusi Konflik		X	
Pembangunan Kapasitas dalam Program Perdagangan dan Ekspor			X
Infrastruktur: Pembangunan Jalan		X	
Kependudukan dan Keluarga Berencana	X		
Beasiswa untuk Negara Berkembang	X		
Pembangunan Kapasitas dalam hal Ekonomi Makro, Publik, dan Keuangan Micro		X	

Tabel 1:
Kapasitas dan Keunggulan Komparatif Indonesia dalam Kerja Sama Pembangunan

Indonesia memiliki keahlian tinggi pada sektor pertanian, terutama dalam dua bidang: inseminasi buatan dan pelatihan untuk petani. Indonesia juga memiliki pengalaman dan keahlian dalam program keluarga berencana, yang pernah menjadi tonggak keberhasilan Indonesia pada tahun 1990-an. Sektor lain adalah pendidikan, khususnya dalam bentuk beasiswa untuk belajar di Indonesia.

SKEMA PENDANAAN

Tidak ada data akurat tentang jumlah bantuan pembangunan aktual yang diberikan oleh Indonesia. Ada sejumlah dokumen yang tersedia yang menyatakan bahwa perkiraan total jumlah kerja sama adalah sekitar US\$ 49 juta, tetapi keakuratan jumlah ini belum diketahui secara tepat. Alasannya adalah jumlah ini tidak dicantumkan persis di dalam anggaran yang mengelompokkan pengeluaran yang merupakan biaya KSST dan pengeluaran yang bukan biaya KSST. Apabila jumlah aktual tersebut tidak ada, sulit untuk menyatakan bobot kepentingan Indonesia sebagai penyedia dalam kerja sama pembangunan internasional dan bukan lagi sebagai negara penerima.

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)

Kementerian/Lembaga yang melaksanakan aktivitas KSST tidak memiliki kewajiban untuk melaporkan kegiatan

mereka. Hasilnya adalah, tidak ada data akurat dan terperinci yang tersedia terkait dengan jumlah atau bentuk kerja sama yang dilakukan oleh Indonesia, dan jumlah anggaran yang berasal dari APBN.

Tidak ada Mata Anggaran Khusus (atau peruntukan/*earmarking*) untuk kegiatan Kerja Sama Selatan-Selatan di semua kementerian. Untuk 2013, ada usulan untuk menyusun anggaran khusus untuk KSST, atau membuat peruntukan anggaran yang dialokasikan untuk pengembangan KSST, dengan tujuan untuk mengetahui jumlah total yang dihabiskan tiap tahunnya. Namun, usulan ini tidak dapat dilaksanakan pada 2013.

Tim Koordinasi tidak memiliki anggaran khusus untuk KSST; oleh karena itu, anggaran untuk kegiatan masih dikelola oleh setiap kementerian atau lembaga masing-masing. Pada saat ini, Tim Koordinasi sedang menyusun SOP untuk Perencanaan dan Pendanaan melalui Anggaran Pendapatan dan Biaya Negara, SOP untuk Perolehan Dana, SOP untuk Dana *Trust*, dan SOP untuk Penggunaan Dana. Semua SOP ini berfungsi sebagai pedoman dalam pengelolaan dana dan pembiayaan program oleh Tim Koordinasi.

Meskipun tidak ada peruntukan dalam APBN untuk kegiatan KSST, anggaran yang ada pada umumnya dianggap tidak memadai. Sebuah studi mengusulkan agar skala kegiatan KSST harus dinilai dari persentase Pendapatan Nasional Bruto yang dialokasikan untuk KSST.⁴³ Di antara negara-negara Asia Tenggara, Malaysia, Thailand dan Singapura telah ada dalam daftar negara berkembang utama KSST. Tidak dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar tersebut menunjukkan kontribusi keuangannya yang dinilai tidak signifikan untuk kegiatan KSST. Meski demikian, harus diingat bahwa tidak adanya Indonesia dalam daftar tersebut tidak otomatis merefleksikan tingkat signifikansi kontribusi finansial Indonesia. Seperti yang diulas dalam bagian sebelumnya, tidak adanya data lengkap mengenai kegiatan KSST Indonesia berarti angka/nilai sesungguhnya kontribusi Indonesia tidak diketahui secara pasti. Tanpa adanya data yang lengkap, lebih sulit untuk mengukur persentase PDB Indonesia yang telah dialokasikan untuk aktivitas tahunan KSST.

43 Kumar Nagesh, "South-South and Triangular Cooperation in Asia Pacific: Toward a New Paradigm in Development Cooperation", naskah yang dipresentasikan dalam *Workshop Asia Pacific Development Cooperation Forum: Regional Workshop on Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation*, Bangkok, 21-22 Oktober 2008.

KERJA SAMA TRIANGULAR DENGAN MITRA PEMBANGUNAN INTERNASIONAL

Karena Indonesia tidak memiliki pendanaan terpusat yang dikhususkan untuk KSST, ketergantungan pada pendanaan dari luar negeri, yaitu melalui skema kerja sama triangular, masih ada. Meski demikian, tidak ada data tentang komitmen dan penyaluran dana yang diterima dari negara-negara mitra donor dan lembaga multilateral lain. Pola pembiayaan skema triangular dalam masing-masing kementerian dan lembaga juga beragam tergantung pada kesepakatan dengan negara atau lembaga mitra dan negara penerima manfaat.

Contohnya, studi ini menemukan bahwa Kementerian Luar Negeri mengelola sebuah daftar permintaan bantuan dari negara penerima. Karena dana dari APBN terbatas, daftar ini kemudian berfungsi seperti daftar tunggu. Bila ada penawaran atau ketersediaan dana dari mitra (negara atau lembaga internasional), maka Kementerian Luar Negeri akan menghubungi negara penerima untuk menanyakan apakah mereka tertarik untuk menjalankan program tersebut dalam skema triangular.

Contoh lain dari Sekretariat Negara adalah pelatihan dalam Kerja Sama Teknis di antara Negara Berkembang (*Technical Cooperation among Developing Countries - TCDC*), yang mengirimkan delegasi staf ahli dan memberikan pelatihan di Rwanda. Sebagai kementerian penyelenggara, Sekretariat Negara melalui Kerja Sama Teknis Luar Negeri memberikan 15% dari dana khusus untuk membayar kunjungan lapangan dan staf ahli, sedangkan *Japan International Cooperation (JICA)* membiayai 85%, yaitu untuk pembelian tiket. Kegiatan lain dalam kemitraan dengan mitra pembangunan lain mungkin diatur berbeda.

Meskipun Indonesia juga bergantung pada skema triangular untuk mendanai program-program kerja sama pembangunannya, skala KSST Indonesia jangan dinilai dengan indikator konvensional seperti yang digunakan dalam mengukur skala KSST negara-negara donor tradisional dalam *Development Assistance Committee*. Mengingat statusnya sebagai negara berkembang, Indonesia tentunya memiliki keterbatasan dalam menyalurkan pinjaman atau hibah, dan dengan demikian kontribusinya lebih dapat dilihat dalam bentuk proyek pembangunan kapasitas dan berbagi pengalaman pembangunan.

KETERLIBATAN PIHAK SWASTA

Meskipun masih terbatas, sektor swasta telah mulai terlibat dalam KSST melalui Kerja Sama Pemerintah-Swasta (*Public-Private Partnership* – PPP). Sejauh ini, skema ini mendapat sangat sedikit perhatian dari sektor bisnis, tetapi penyebabnya adalah sebagian besar sektor bisnis masih menunggu untuk melihat manfaatnya bagi mereka.

Sebagai mana dijelaskan oleh Naskah Strategi studi ini,⁴⁴ keterlibatan pihak swasta dalam pengadaan barang dan jasa dalam program KSST Indonesia masih sangat terbatas. Dalam hal pengadaan jasa, keterlibatan pihak swasta sejauh ini lebih banyak di bidang pendidikan, di mana pemerintah memberikan kesempatan setara bagi universitas negeri dan swasta dalam memberikan jasa pendidikan kepada para penerima beasiswa asing. Belum ada satu contoh di mana pihak swasta terlibat dalam pembangunan infrastruktur. Biasanya, dalam hal infrastruktur, pihak swasta hanya terbatas terlibat dalam penyediaan jasa-jasa tertentu, misalnya narasumber dalam pelatihan, lokakarya, seminar dan konferensi, tetapi tidak untuk konstruksi fisik infrastruktur.

PENGAWASAN DAN EVALUASI

Saat ini, Tim Koordinasi juga sedang menyusun SOP untuk Pengawasan dan SOP untuk Evaluasi. Saat ini, tidak ada peraturan tentang pengawasan dan evaluasi, dan tidak ada kewajiban untuk melaporkan hasil kegiatan KSST melalui mekanisme pengumpulan data terpusat. Praktik sekarang untuk kerja sama triangular adalah pengawasan dan evaluasi dilakukan oleh mitra pembangunan, dan sebagian besar adalah untuk menilai pelaksanaan teknis. Kementerian teknis terkait yang melaksanakan program KSST pada umumnya kurang mengetahui tentang mekanisme pengawasan dan evaluasi.

Draf Rencana Induk dan Cetak Biru memiliki bagian-bagian khusus tentang Pengawasan dan Evaluasi. Hal ini juga merupakan fokus salah satu Kelompok Kerja dalam Tim Koordinasi untuk Periode I Rencana Induk.

⁴⁴ Naskah Strategi studi ini dicetak dan dijilid terpisah dari Laporan Akademis ini. Lihat halaman 27 untuk penjelasan.

KEMENTERIAN TEKNIS UTAMA DAN PELAKSANAAN KEGIATAN KSST MEREKA

Program KSST dilaksanakan oleh berbagai kementerian dan lembaga. Dalam beberapa kementerian, kegiatan-kegiatan tersebut telah berlangsung sejak beberapa dasawarsa. Empat kementerian yang aktif dalam melaksanakan kegiatan KSST dijelaskan di bawah ini.

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Ada tiga program utama yang dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dalam kerangka KSST, yang semuanya adalah beasiswa: Beasiswa Darmasiswa, Beasiswa Unggulan, dan Beasiswa Kemitraan Negara Berkembang (KNB).

Beasiswa Darmasiswa adalah beasiswa sosial budaya nongelar yang diberikan kepada orang asing yang tertarik mempelajari berbagai aspek dari sektor sosial budaya di Indonesia, seperti seni, musik, kuliner, dan bahasa Indonesia. Program tersebut berlangsung di 53 lembaga pendidikan tinggi di Indonesia. Program tersebut pertama kali diluncurkan pada tahun 1974 sebagai prakarsa ASEAN. Pada awalnya, program tersebut dimaksudkan hanya untuk siswa dari negara-negara ASEAN, yang sejak itu telah diperluas dan sekarang mencakup 64 negara. Program tersebut terdiri atas program 12 bulan atau 6 bulan. Selama 6 tahun terakhir, jumlah siswa dari negara-negara (berkembang) Selatan adalah 617 dari 34 negara. Negara-negara dengan jumlah terbesar penerima beasiswa adalah Kamboja (108 siswa) dan Madagaskar (91 siswa). Beasiswa Darmasiswa dilaksanakan oleh Biro Perencanaan dan Kerja Sama Luar Negeri Kemendikbud. Komponen pendanaan Beasiswa Darmasiswa terdiri atas biaya pendidikan dan biaya hidup, yang selama lima tahun terakhir berjumlah sekitar 13,8 milyar Rupiah, yang dialokasikan untuk 617 penerima beasiswa.

Kedua adalah Beasiswa Unggulan. Beasiswa ini sudah dilaksanakan sejak tahun 2006. Ini adalah beasiswa khusus dari pemerintah atau pihak lain dalam bentuk bantuan pendidikan yang diberikan kepada siswa Indonesia dan asing untuk mengambil gelar sarjana (S1) dan pascasarjana (S2). Dana yang tersedia dapat digunakan untuk program-program khusus bagi peserta dari negara-negara tertentu.

Program ketiga adalah Beasiswa Kemitraan Negara

Berkembang (KNB). Beasiswa ini diberikan berdasarkan semangat Konferensi Tingkat Tinggi Gerakan Nonblok ke-10 di Bandung, sehingga dirancang khusus untuk negara-negara berkembang. Beasiswa KNB diberikan kepada siswa asing dari negara berkembang untuk mengambil gelar Magister (S2) dan dikelola oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kemendikbud. Pada tahun 2011 dan 2012, ada sekitar 167 siswa dari 54 negara yang menerima Beasiswa KNB. Beasiswa KNB dibiayai sepenuhnya oleh APBN. Untuk negara dalam kategori *least developed countries*, Indonesia memberikan beasiswa penuh.

Tabel 2:
Program
Beasiswa dengan
Negara Prioritas
Kerja Sama
Selatan-Selatan

No	Negara Prioritas	Jumlah Penerima Beasiswa											
		Periode 2012/2013			Target untuk 2013/2014			Target untuk 2014/2015			Target untuk 2015/2016		
		DRI	KNB	BU	DRI	KNB	BU	DRI	KNB	BU	DRI	KNB	BU
1	Laos	9	5		12	5	3	15	5		18	5	
2	Myanmar	5	2		8	2	10	14	2		20	2	
3	Afghanistan	16	5	7	20	5	10	23	5		26	5	
4	Samoa	-	2		2	2	3	3	2		4	2	
5	Papua Nugini	1	3	20	3	3	3	4	3	4	5	3	5
6	Timor Leste	11	3		12	3	2	13	3		14	3	
7	Suriname	-	2		2	2	5	4	2		5	2	
8	Palestina	1	10		3	10	10	5	10		8	10	
	Total	43	32	27	62	32	46	81	32		100	32	5

Catatan:

1. DRI: Beasiswa Darmasiswa
2. KNB: Beasiswa Unggulan dan Beasiswa Kemitraan Negara Berkembang
3. BU: Beasiswa Unggulan.

Melalui wawancara, kajian ini menemukan bahwa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan secara teratur menerima daftar negara-negara prioritas dari Kementerian Luar Negeri. Ini menunjukkan koordinasi yang baik antara kedua kementerian tersebut, sehingga pertimbangan diplomatik dan kepentingan nasional Indonesia juga menjadi dasar pertimbangan dalam memilih penerima beasiswa. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga berkonsultasi dengan Kementerian Luar Negeri tentang kuota atau alokasi beasiswa untuk negara-negara tertentu.

	2012	2013	2014	2015	2016
Biaya Perkuliahan	9,027,360,000	12,808,800,000	14,287,600,000	20,081,600,000	22,129,600,000
Biaya Hidup	426,950,000	784,500,000	866,900,000	1,106,400,000	1,302,450,000
Tiket Pesawat (dari dan ke negara asal)	1,962,000,000	4,086,000,000	4,428,000,000	5,058,000,000	5,850,000,000
Biaya Beasiswa (sub-total)	11,416,310,000	17,679,300,000	19,582,500,000	26,246,000,000	29,282,050,000
8% Biaya Overhead	913,304,800	1,414,344,000	1,566,600,000	2,099,680,000	2,342,564,000
Biaya Total	12,329,614,800	19,093,644,000	21,149,100,000	28,345,680,000	31,624,614,000

Tabel 3:
Basiswa KNB:
Proyeksi Biaya
(dalam Rupiah)

Sumber:
Biro Perencanaan
dan Kerja Sama
Internasional,
Kementerian
Pendidikan dan
Kebudayaan.

Dalam konteks kerja sama triangular di bidang pendidikan, *Japan International Cooperation (JICA)* dan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* adalah dua contoh mitra penting. Kerja sama yang pernah dilakukan dengan GIZ umumnya terkait dengan pelatihan teknis, dan ada juga kegiatan sebagai pendukung program kerja sama antara Indonesia dan Myanmar seperti pelatihan untuk guru. Contoh kerja sama dengan JICA adalah pelatihan untuk guru-guru Ethiopia dalam matematika dan sains. Ada juga program pelatihan untuk guru-guru Afghanistan.

Untuk skema triangular, biaya perjalanan biasanya ditanggung oleh negara ketiga (mitra pembangunan), sedangkan Indonesia menanggung biaya pendidikan dan biaya hidup. Contohnya adalah pelatihan guru-guru Ethiopia di Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), Bandung. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menanggung biaya pendampingnya, UPI menanggung akomodasi, transportasi lokal, dan biaya fasilitas, sedangkan JICA menanggung tiket, kunjungan studi, buku, alat ajar, dan honorarium untuk guru/dosen luar.

KEMENTERIAN PERTANIAN

Kementerian Pertanian telah melaksanakan kegiatan terkait KSST sejak tahun 1980-an. Pada umumnya, format kegiatan ini bergantung pada permintaan dari negara penerima manfaat serta perjanjian dukungan dari mitra pembangunan dalam hal skema triangular. Tidak ada mekanisme khusus untuk permintaan bantuan dari negara penerima manfaat. Permintaan bisa dilakukan, misalnya, pada saat kunjungan kenegaraan Indonesia ke negara tersebut atau sebaliknya.

Tabel 4:
Beberapa
Program KSST
Kementerian
Pertanian
(2008-2013)

Program	Negara Penerima	Jumlah Peserta	Biaya	Catatan
Kerja sama teknis antara negara berkembang	38 negara selatan	755		
Pelatihan dan magang dalam berbagai bidang pertanian dan peternakan, termasuk manajemen, inovasi produksi, irigasi, dan pasca-panen.	10 negara	270	Sekitar 30-70 juta Rupiah per orang.	Dilakukan di Indonesia.
Pengiriman tenaga ahli teknis	Madagaskar, Kamboja, Timor Leste, Tanzania, Myanmar, Papua Nugini dan Fiji.	34		Tenaga ahli teknis dikirim dari Indonesia ke negara lain.
Bantuan pengadaan traktor dan mesin pertanian lainya seperti mesin giling padi.	Timor Leste, Kamboja, Myanmar, Vanuatu, Papua Nugini, Fiji, dan Namibia	Tiap negara menerima 5-15 traktor dan mesin lain.		

Catatan:

- Tabel ini tidak termasuk program yang dilaksanakan oleh institusi pelatihan atau pendidikan lain, seperti Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Tidak semua program mempublikasikan informasi mengenai negara penerima dan jumlah peserta.

Kegiatan terkait KSST oleh Kementerian Pertanian dapat dilihat pada Tabel 4. Tema kegiatan selama ini biasanya dalam bentuk pengembangan kapasitas untuk meningkatkan produktivitas di bidang pertanian. Kementerian Pertanian pada umumnya memandang pelatihan sangat efektif dalam meningkatkan kerja sama antarnegara karena bersifat komunikasi orang-ke-orang.

Dalam 5 tahun terakhir, Kementerian Pertanian telah terlibat dalam kerja sama pembangunan teknis dengan setidaknya 38 negara dengan 755 peserta dari Afrika, Asia, Kepulauan Pasifik, Amerika Latin, dan Timur Tengah. Program pelatihan dan magang telah diselenggarakan dengan setidaknya 10 negara dan diberikan kepada 270 peserta. Materi pelatihan telah termasuk, di antaranya, manajemen peternakan, pertanian

pedesaan, inseminasi buatan, pengelolaan pra-panen dan pasca-panen, pengelolaan air, partisipasi perempuan, inovasi produksi, magang bertani, dan pelatihan petugas karantina. Tempat latihan dipusatkan di Jawa (Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa Barat). Kementerian Pertanian juga menyelenggarakan program untuk mengirimkan tenaga ahli teknis Indonesia ke negara-negara penerima.

Kementerian Pertanian juga telah melaksanakan kegiatan pengadaan. Satu contoh yang sangat signifikan dalam beberapa tahun terakhir ini adalah penyediaan traktor yang diproduksi di Indonesia untuk sejumlah negara Pasifik (antara lain Vanuatu, Papua Nugini, dan Fiji), Myanmar, Kamboja, Timor Leste, dan sejumlah negara di Afrika (antara lain Namibia). Yang menarik, penyediaan 5 traktor untuk Namibia kemudian diikuti dengan pembelian 50 traktor oleh Namibia dari Indonesia.

Terkait dengan evaluasi program, mekanisme bilateral antara negara-negara yang terlibat biasanya disepakati dalam nota kesepahaman (MoU) proyek. Satu contoh yang ditemukan oleh kajian ini dalam wawancara kami adalah proyek di Sudan, di mana pemerintah Sudan melaporkan perkembangan program ke kedutaan besar Indonesia, yang kemudian menyampaikan laporan tersebut kepada Kementerian Pertanian. Contoh ini mencerminkan bentuk pelaporan satu arah. Secara umum, tidak ada pengawasan dan evaluasi oleh Kementerian Pertanian, misalnya dalam proyek Sudan, dengan mengirimkan pejabat ke Sudan untuk melakukan penilaian secara independen. Kajian ini menemukan bahwa Kementerian Pertanian tidak cukup mengetahui manfaat dan dampak program tersebut untuk negara penerima manfaat.

Selain program yang dilaksanakan secara independen oleh Kementerian Pertanian, kajian ini menemukan bahwa ada juga program terkait KSST yang dilaksanakan oleh Badan Pengembangan dan Penelitian Pertanian Indonesia. Jumlahnya mungkin tidak sebanyak proyek yang dilaksanakan sendiri oleh Kementerian Pertanian, tetapi merupakan program penting (lihat Tabel 5).

Tabel 5:
Program yang
Dilaksanakan
oleh Badan
Penelitian dan
Pengembangan
Pertanian
Indonesia

Nama / Info Program	Tahun	Jumlah Peserta	Biaya (dalam Rupiah)
<i>Comparative Study for Farmer Agriculture Rural Training Center</i> (Peserta dari Tanzania, dilakukan di Indonesia)	2008	3	200,000,000
Pengiriman tenaga ahli (teknisi mesin pertanian) ke Kamboja	2009	1	
Pengiriman tenaga ahli ke Madagaskar dalam skema kerja sama triangular Indonesia-Madagaskar-JICA	2009	11	
Pengiriman tenaga ahli ke Madagaskar	2009	4	
Program magang bagi petani Myanmar di Indonesia selama 2 bulan	2009	3	
Program magang bagi petani di Indonesia.	2009	2	
Pengiriman tenaga ahli (teknisi mesin) ke Madagaskar	2009	1	
<i>Participatory Training Program on Agricultural Extension Methodology</i>	2009	19	
Pengiriman tenaga ahli (teknisi mesin pertanian) ke Papua Nugini	2010	1	
<i>Training of Trainers for Participatory Training Program on Agricultural Extension Methodology (Batch 3)</i>	2010	16	
<i>Training of Trainers for Participatory Training Program on Agricultural Extension Methodology (Batch 3)</i>	2010	3	100,000,000
Pengiriman tenaga ahli pertanian ke Papua Nugini dan Fiji selama dua bulan	2011		300,000,000

KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM

Kementerian Pekerjaan Umum aktif dalam melaksanakan program terkait KSST. Kegiatannya sebagian besar adalah pelatihan dan kunjungan yang diselenggarakan bersama dengan Kementerian Luar Negeri, dan sebagian besar dalam skema triangular. Melalui wawancara mendalam yang dilakukan studi ini, ditemukan bahwa Kementerian Pekerjaan Umum yakin bahwa ada manfaat penting yang dapat mereka peroleh dari program ini, antara lain meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan meningkatkan kerja sama teknis antara negara berkembang.

Lingkup kegiatan adalah pelatihan, terutama dalam perencanaan tata ruang. Lebih khusus lagi, ada tiga bidang fokus utama: jalan dan jembatan; sumber daya air; serta perumahan dan sanitasi. Kementerian Pekerjaan Umum memiliki divisi penelitian dan pengembangan, yang mendukung kementerian dalam melakukan persiapan pelatihan.

Program pelatihan diberikan berdasarkan permintaan

Nama Program	Negara Penerima	Jumlah Peserta	Keterangan
Pelatihan Mengenai Konstruksi, dan Rehabilitasi Area dan Jembatan I-IV (2011-2012)	Timor Leste	39	Dilakukan bekerjasama dengan JICA dan Sekretariat Negara. Pelatihan ini dilanjutkan dengan dikirimnya tim lanjutan untuk melakukan evaluasi terhadap hasil dan mendapatkan masukan.
Pelatihan Mengenai Perumahan Murah (<i>International Training on Housing and Settlement, 2011</i>)	Kamboja, Laos, Vietnam, dan Myanmar	12 (Setiap negara mengirimkan 3 peserta)	Dilakukan bekerjasama dengan Badan Kejuruan Teknik Lingkungan (BKTL), Sekretariat Negara, dan Pusat Penelitian dan Pelatihan mengenai Perumahan.
Perencanaan dan Manajemen Proyek Infrastruktur (2009-2013)	Palestina	82	Dilakukan selama 5 kali selama periode 2009-2013. Program ini merupakan kelanjutan dari komitmen Pemerintah Republik Indonesia dalam Konferensi <i>New Asian-African Strategic Partnership</i> (NAASP) 2008.
Program Pertukaran Teknis dalam Penguatan Manajemen Sampah	Bangladesh	6	Bekerjasama dengan JICA.
Kunjungan pejabat Kementerian Pekerjaan Umum Afghanistan ke Indonesia	Afghanistan	4	Bekerjasama dengan Kementerian Luar Negeri.
Lokakarya mengenai Infrastruktur (2012)	Afghanistan	50	Bekerjasama dengan Kementerian Luar Negeri. Kementerian Pekerjaan Umum mengirimkan 3 orang tenaga ahli sebagai pembicara dalam lokakarya.
Pelatihan Internasional mengenai Pembangunan dan Pengelolaan Jalan (2013)	Afghanistan	10 dari Afghanistan dan 3 dari Indonesia	Bekerjasama dengan Kementerian Luar Negeri.
Studi Perbandingan dengan Pejabat Nigeria di Bidang Irigasi dan Pertanian	Nigeria	13	Bekerjasama dengan IDB.

Tabel 6:
Program di
bawah Kerangka
KSST pada
Kementerian
Pekerjaan Umum

dari negara penerima manfaat, dan berkoordinasi dengan Sekretariat Negara dan Kementerian Luar Negeri. Prakarsanya dapat datang dari Kementerian Luar Negeri atau Sekretariat Negara. Dalam hal ini, Kementerian Pekerjaan Umum menempatkan diri “hanya” sebagai kementerian penyelenggara, yang artinya Kementerian Pekerjaan Umum tidak terlibat terlalu banyak, misalnya dalam pemilihan negara penerima.

Program triangular di Timor Leste, bekerja sama dengan JICA, adalah program KSST terbesar Kementerian Pekerjaan Umum dalam beberapa tahun terakhir ini. Program ini terdiri atas serangkaian pelatihan, di antaranya adalah tentang perumahan murah (*low-cost housing*). Melalui Pusat Pendidikan dan Pelatihannya, kementerian ini berkontribusi sekitar 20% dari seluruh biaya proyek.

Kementerian Pekerjaan Umum memiliki modul standar yang digunakan untuk program pelatihannya, baik untuk peserta dalam negeri maupun pelatihan internasional. Dalam skema triangular, Kementerian Pekerjaan Umum menyusun Kerangka Acuan Kerja khusus berdasarkan modul standar tersebut. Modul standar dapat disesuaikan dengan kebutuhan negara penerima manfaat, dan selain itu, untuk program jangka panjang atau yang berkesinambungan, modul tersebut dapat dimodifikasi menurut kemajuan (atau terkadang kemunduran saat terjadi kendala) yang dicapai.

KEMENTERIAN LUAR NEGERI

Bersama dengan Bappenas, Kementerian Luar Negeri adalah ketua bersama Tim Koordinasi Nasional. Kementerian Luar Negeri secara rutin mengelola program KSST, dan memiliki anggaran khusus untuk itu. Kementerian Luar Negeri mengelola daftar permintaan untuk bantuan dari negara penerima manfaat. Berdasarkan daftar ini, Kementerian Luar Negeri menghubungi

Tabel 7:
Kegiatan
KSST yang
dilaksanakan
oleh
Kementerian
Luar Negeri

No	Kegiatan/Program	Tahun	Jumlah Peserta	Biaya (dalam Rupiah)
1	Program magang bagi petani Gambia	2008	5	Data tidak tersedia
2	Program pelatihan internasional mengenai manajemen <i>microfinance</i> untuk Kamboja, Laos, Myanmar, Vietnam, Papua Nugini, dan Timor Leste.	2008	16	Data tidak tersedia
3	<i>Business Incubator</i> untuk pengembangan Usaha Kecil-Menengah Palestina	2008	8	Data tidak tersedia

No	Kegiatan/Program	Tahun	Jumlah Peserta	Biaya (dalam Rupiah)
4	Lokakarya internasional untuk pemberdayaan perempuan dalam pembangunan ekonomi: Meningkatkan produktivitas perempuan	2008	18	Data tidak tersedia
5	Pelatihan internasional mengenai pengembangan energi terbarukan	2008	13	Data tidak tersedia
6	Program pelatihan internasional mengenai <i>microfinance</i> untuk negara-negara Asia-Afrika: Membentuk dan mengelola institusi <i>microfinance</i>	2008	11	Data tidak tersedia
7	Pelatihan internasional mengenai produksi program dokumenter televisi	2008	10	Data tidak tersedia
8	Lokakarya nasional mengenai peningkatan peran kerja sama Selatan-Selatan dalam hal manajemen risiko bencana alam di Asia-Pasifik.	2008	28	Data tidak tersedia
9	Lokakarya pelatihan internasional mengenai demokratisasi dan <i>good governance</i>	2008	16	Data tidak tersedia
10	Lokakarya pelatihan internasional mengenai pemberdayaan perempuan dalam teknologi informasi	2009	22	595.165.000
11	Program pelatihan internasional mengenai manajemen risiko bencana alam dengan fokus pada rehabilitasi hutan, untuk Timor Leste	2009	32	475.025.000
12	Program pelatihan internasional mengenai pembudidayaan udang bagi negara-negara Asia	2009	10	Data tidak tersedia
13	Program pelatihan internasional mengenai pembudidayaan ikan <i>grouper</i> bagi negara-negara Asia dan Afrika	2009	10	Data tidak tersedia
14	Lokakarya pelatihan internasional mengenai energi terbarukan: Produktivitas energi hidro mikro bagi pembangunan ekonomi pedesaan bagi negara-negara Asia, Afrika dan Pasifik	2009	18	Data tidak tersedia
15	Lokakarya internasional mengenai manajemen risiko bencana alam dengan focus pada perencanaan strategis kerja sama Selatan-Selatan	2009	17	Data tidak tersedia
16	Program pelatihan internasional mengenai teknologi perikanan dan navigasi bagi negara-negara Pasifik	2009	9	Data tidak tersedia

No	Kegiatan/Program	Tahun	Jumlah Peserta	Biaya (dalam Rupiah)
17	Pelatihan internasional mengenai mekanisasi dan pengelolaan air untuk pertanian lahan kering bagi negara-negara Afrika	2009	6	Data tidak tersedia
18	Program magang bagi Timor Leste mengenai pengembangan usaha kecil-menengah	2009	15	Data tidak tersedia
19	Program pelatihan internasional mengenai penanganan hama dan penyakit ikan bagi negara-negara Asia dan Pasifik	2010	11	495.095.000
20	Lokakarya pelatihan internasional mengenai pengembangan <i>micro hydro</i> untuk pemberdayaan ekonomi pedesaan terpencil	2010	23	774.425.000
21	Program pelatihan internasional untuk Timor Leste mengenai rehabilitasi hutan	2010	20	657.444.000
22	Lokakarya pelatihan internasional mengenai pengentasan kemiskinan	2010	11	570.403.000
23	Lokakarya pelatihan internasional mengenai pengembangan ekonomi lokal	2010	13	570.000.000
24	Pelatihan internasional mengenai produksi dokumenter televisi	2010	14	1.116.060.000
25	Program pelatihan internasional <i>business incubator</i> untuk mengembangkan usaha kecil-menengah: Fokus pada industri kreatif	2010	11	664.930.000

kementerian atau lembaga terkait untuk menjadi pelaksana teknis. Dengan demikian, aktivitas KSST Kementerian Luar Negeri dilakukan bekerjasama dengan kementerian/lembaga pelaksana.

Meskipun banyak permintaan yang sesuai dengan kemampuan Indonesia, tidak semua permintaan dapat dipenuhi karena keterbatasan sumber daya. Oleh karena itu, keterlibatan mitra pembangunan dalam skema triangular, khususnya untuk mendukung pendanaan, menjadi sangat penting. Kajian ini menemukan bahwa Kementerian Luar Negeri memiliki anggaran sekitar Rp 5,3 triliun untuk program-program KSST pada tahun 2014.

Kegiatan KSST Kementerian Luar Negeri sangat dipengaruhi oleh perubahan dinamis dalam hubungan internasionalnya. Beberapa program KSST dirancang terkait dengan program prioritas tahunan yang dilaksanakan oleh

Kementerian Luar Negeri. Misalnya, pada tahun 2011, program KSST dirancang berdasarkan kepemimpinan Indonesia di *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). Pada tahun 2013, program tersebut direncanakan sesuai dengan kegiatan dan perencanaan kepemimpinan Indonesia dalam *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC).

Koordinasi antara direktorat tetap merupakan suatu tantangan. Direktorat Kerja Sama Teknis relatif baru dan belum mengawasi semua kegiatan terkait KSST yang telah lama dilakukan oleh berbagai direktorat lain. Oleh karena itu, hal ini juga menimbulkan tantangan lain, yaitu kurangnya sistem informasi terpusat yang akan bermanfaat untuk meninjau atau memantau program secara waktu nyata. Tantangan ketiga adalah ketidakmampuan memverifikasi kondisi di lapangan untuk memperjelas apakah kebutuhan tersebut aktual. Di masa mendatang, Kementerian Luar Negeri merencanakan untuk menugaskan seorang pejabat di kedutaan besar Indonesia untuk menjalankan fungsi ini.

KERJA SAMA DENGAN MITRA PEMBANGUNAN INTERNASIONAL

Karena Indonesia menempati posisi yang lebih penting sebagai ekonomi yang berkembang dan anggota G-20, sambil memperluas perannya dalam kerja sama pembangunan, para mitra pembangunan internasional juga ingin meningkatkan level kerja sama dengan Indonesia. Namun demikian, karena sebagian besar proses ini masih berlangsung, misalnya penyusunan kerangka hukum, pelembagaan dan standar prosedur, kajian ini menemukan bahwa mitra internasional memilih posisi *wait and see* sampai seluruh persyaratan yang diperlukan telah dipenuhi oleh pemerintah Indonesia.

Namun demikian, mitra internasional sangat aktif dalam membantu Indonesia, khususnya Tim Koordinasi Nasional, dalam peningkatan KSST Indonesia. Mitra tersebut termasuk, antara lain, JICA, GIZ, *United States Agency for International Development* (USAID), UNDP, *World Bank*, dan pemerintah Norwegia. JICA, misalnya, terlibat secara aktif dalam pengembangan kapasitas Tim Koordinasi Nasional, dan telah mendukung berbagai studi tentang KSST Indonesia. Jerman juga memiliki kebijakan untuk membina kerja sama dalam permasalahan pembangunan global dengan mitra G-20. Sebagai bagian dari strategi ini, GIZ Jerman melakukan studi dengan

tujuan membangun jaringan “Mitra Pembangunan Global” di mana tanggung jawab dan pengetahuan dibagikan di antara mitra. Mitra lain bekerja bersama dengan Tim Koordinasi Nasional, atau 4 kementerian utama secara sendiri-sendiri, untuk berbagi kontribusi terhadap peningkatan KSST Indonesia.

Kontribusi aktif mitra internasional telah menghasilkan kegiatan dan temuan yang bermanfaat. Namun demikian, sulit untuk mengukur seberapa jauh kegiatan ini telah dipertimbangkan dalam proses peningkatan aktual oleh pemerintah Indonesia. Tetapi, yang harus didukung adalah semangat bekerja bersama dengan mitra internasional yang telah dibina dan dianggap sebagai elemen penting dalam KSST Indonesia.

KESIMPULAN BAB

Bab ini menyajikan pemetaan komprehensif tentang KSST Indonesia untuk memberikan gambaran tentang langkah-langkah konkret yang sudah dilakukan sehubungan dengan kerangka hukum, pelembagaan, pendanaan serta pengawasan dan evaluasi. Perihal kelembagaan ini banyak yang telah dilaksanakan belum lama ini; oleh sebab itu, gambaran tentang mekanisme saat ini mungkin belum memadai untuk memahami sepenuhnya tentang hal yang sedang terjadi di lapangan. Bab ini juga memberikan empat studi kasus kementerian penyelenggara untuk memberikan gambaran kasar tentang kegiatan aktual yang sedang dilakukan.

Dari pemetaan yang dilakukan dalam bab ini, bab berikutnya akan menganalisis kondisi dan mekanisme saat ini untuk mengidentifikasi permasalahan yang menghalangi keberhasilan dan keefektifan kegiatan KSST Indonesia. Analisis tersebut akan melengkapi pemetaan ini karena akan memberikan bobot untuk mengukur seberapa besar arti kegiatan ini.

BAB 4

Analisis Kemajuan
dan
Hasil Akhir
Kegiatan KSST

SESUAI DENGAN PERIODE Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, target dan kerangka waktu Rencana Induk KSST Indonesia dibagi dalam tiga periode: (1) 2010-2014 masa konsolidasi KSST Indonesia, antara lain melalui penyusunan kerangka hukum dan penguatan koordinasi kelembagaan; (2) 2015-2019 masa penguatan dan perluasan KSST dengan meningkatkan keterlibatan seluruh pemangku kepentingan, termasuk sektor swasta, LSM, dan universitas; (3) 2020-2025 masa penguatan dan perluasan KSST lebih lanjut.

Untuk periode pertama, dengan merujuk pada dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, Buku II Bab 6 tentang Politik (Bagian 6.2 tentang Politik Luar Negeri), beberapa permasalahan umum sebenarnya telah diketahui, dan strategi serta arah kebijakan umum telah dirumuskan.

Kotak 8:
Peningkatan
Kerja Sama
Selatan-Selatan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014

Buku II, Bab 6, Bagian 6.2. tentang Politik Luar Negeri
tentang “Peningkatan Kerja Sama Selatan-Selatan”

Permasalahan Umum

- *Indonesia masih belum memiliki rancangan kebijakan nasional yang komprehensif untuk membuat sinergi KSS yang sedang dilaksanakan oleh setiap lembaga pemerintah.*
- *Indonesia masih belum memiliki entitas institusional yang kuat untuk mengelola KSS secara komprehensif dan terpadu.*
- *Tantangan ke depan adalah pentingnya untuk mengidentifikasi potensi keunggulan kompetitif Indonesia sebagai rujukan dasar untuk memilih bidang prioritas KSS dengan negara berkembang lain*
- *Keberadaan NAM-CSSTC belum dioptimalkan sepenuhnya sebagai “pusat keunggulan Selatan-Selatan” untuk KSS Indonesia*
- *Seiring dengan adanya tren global dan perubahan orientasi hubungan saat ini antara negara maju (Utara) dan negara berkembang (Selatan) berubah dari donor-penerima menjadi kemitraan, Indonesia diharapkan dapat memberi kontribusi yang lebih*

besar dalam mengembangkan kerja sama triangular, sehingga Indonesia harus mencari cara yang inovatif dalam merancang KSS untuk memenuhi seluruh minat para pemangku kepentingan.

Target Pembangunan

“Peningkatan kegiatan Kerja Sama Selatan-Selatan dengan timbulnya tanda adanya dukungan yang lebih kuat dari negara Selatan-Selatan menuju kebijakan Indonesia dalam politik luar negeri”

Strategi dan Arah Kebijakan Umum

- *KSS harus dikembangkan untuk mendukung kemandirian, mempercepat pembangunan, dan membina solidaritas di antara negara berkembang.*
- *KSS dapat digunakan sebagai posisi tawar bagi negara berkembang dalam menciptakan hubungan yang lebih baik dengan negara maju.*
- *Indonesia dan negara berkembang lain perlu secara aktif mengidentifikasi berbagai keunggulan kompetitif mereka guna mengadakan sinergi sebagai kekuatan kolektif untuk semua negara berkembang.*
- *Indonesia akan berupaya lebih keras untuk mengembangkan bantuan teknis sebagai “alat berdiplomasi” khususnya untuk membangun hubungan yang lebih baik dengan negara berkembang di Kawasan Pasifik dan Afrika.*
- *Di bidang bantuan teknis, Indonesia dapat membagikan keunggulan kompetitifnya di bidang pertanian melalui peningkatan kapasitas pelatihan, penyediaan peralatan, serta pengalihan keterampilan dan pengetahuan.*
- *Untuk mendukung dan memperlancar pengembangan kegiatan KSS, Indonesia perlu memperkuat entitas kelembagaan sehingga memiliki kemampuan yang kuat dalam melakukan koordinasi untuk pelaksanaan KSS dengan lebih terpadu dan memiliki kemampuan dalam memfasilitasi upaya mengidentifikasi potensi keunggulan kompetitif Indonesia yang dapat dibagi dengan negara berkembang lain melalui kerangka KSS.*

Catatan: Sebagaimana dirangkum oleh JICA

Merujuk pada draf Rencana Induk (Bab IV, Bagian A), fokus periode pertama adalah:

1. Penguatan kerangka koordinasi (termasuk perumusan kerangka hukum dan penguatan kelembagaan);
2. Mekanisme pendanaan;
3. Pengembangan program;
4. Pengembangan manajemen pengetahuan dan sistem informasi;
5. Pengembangan strategi promosi dan publikasi;
6. Pembentukan sistem pengawasan dan evaluasi.

Pada waktu finalisasi laporan ini, yaitu bulan Maret 2014, Rencana Induk seharusnya sudah mendekati tahap penyelesaian untuk periode pertama. Pertanyaannya sekarang adalah apakah tujuan ini telah tercapai? Bab ini berupaya menjawab empat pertanyaan penelitian pertama dalam kajian ini, yaitu: (1) Sejauh mana pelaksanaan program KSST dari 2010 sampai sekarang memenuhi kepentingan nasional Indonesia?; (2) Apa kendala dan tantangan dalam merencanakan, melaksanakan, dan menjaga keberlanjutan kegiatan KSST?; (3) Apa manfaat bagi negara penerima manfaat dan Indonesia,?; dan (4) Apakah arah sasaran KSST Indonesia untuk Periode II: 2015-2020 dan Periode III: 2021-2025 sejalan dengan pencapaian saat ini?

PENCAPAIAN SIGNIFIKAN SEJAK 2010

2010 adalah titik berangkat yang signifikan bagi KSST Indonesia karena bisa dikatakan pada tahun ini lah KSST menjadi bagian dari kebijakan luar negeri dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, yang memanfaatkan kebijakan komprehensif dan penguatan lembaga terkait dalam kerja sama pembangunan Indonesia. Ini adalah hal *pertama* dalam daftar pencapaian KSST Indonesia yang paling signifikan.

Pencapaian signifikan *kedua* adalah pembentukan Tim Koordinasi, yang sejauh ini merupakan faktor yang signifikan dalam promosi KSST Indonesia. Tim Koordinasi sekarang khususnya berfungsi untuk mengoordinasi lembaga inti (Bappenas, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Keuangan, dan Sekretariat Negara) dan berfungsi sebagai titik hubung untuk kemungkinan Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular. Tim Koordinasi memberi arahan dalam perumusan kegiatan KSST.

Ketiga, Tim Koordinasi dibagi secara strategis menjadi tiga Kelompok Kerja. Kelompok Kerja pertama berfokus pada kerangka kelembagaan, dan dipimpin bersama oleh Direktur Politik dan Komunikasi Bappenas dan Kepala Kebijakan Regional dan Bilateral Kementerian Keuangan. Kelompok Kerja kedua berfokus pada Program dan Pendanaan, dan dipimpin bersama oleh Direktur Pendanaan Luar Negeri Multilateral Bappenas dan Direktur Kerja Sama Teknis dari Kementerian Luar Negeri. Kelompok Kerja ketiga berfokus pada Pengawasan, Evaluasi, Publikasi, dan Manajemen Pengetahuan, dan dipimpin bersama oleh Kepala Biro Kerja Sama Teknis Sekretariat Negara, dan Direktur Sosial Budaya dan Organisasi Internasional Negara Berkembang Kementerian Luar Negeri.

Pencapaian signifikan *keempat* adalah penyusunan Rencana Induk dan Cetak Biru. Di bawah kerangka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, Tim Koordinasi menyusun "Rencana Induk" dan "Cetak Biru I" KSST sebagai landasan, arah, dan rencana tindak pelaksanaan kebijakan KSST. Keduanya adalah dua dokumen kebijakan terpisah tetapi sangat terkait: (1) Rencana Induk adalah arah kebijakan jangka panjang yang ditargetkan dari 2011 sampai 2025; dan (2) Cetak Biru adalah rencana terperinci dari pelaksanaan kebijakan dalam periode jangka menengah, yang selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Kedua dokumen ini beredar luas di antara Tim Koordinasi, semua kementerian terkait dan pemangku kepentingan lain, tetapi masih menunggu pengesahan dari Presiden.

Pencapaian signifikan *kelima* adalah perumusan program unggulan. Program unggulan ditetapkan berdasarkan kebutuhan, tantangan global, dan kemampuan berkontribusi pada pencapaian target pembangunan nasional. Kriteria umum untuk program unggulan adalah: (i) program dan kegiatan yang sejalan dengan potensi dan prakarsa Indonesia dan telah dilaksanakan dengan baik di Indonesia (praktik terbaik); (ii) program dan kegiatan yang telah dilakukan dengan negara Selatan lain dan telah berhasil diterapkan, dengan menggunakan pendekatan yang memungkinkan penerapan lebih luas; (iii) program dan kegiatan yang memiliki skema replikasi dan mekanisme pembagian pengetahuan dan teknologi (atau program dan kegiatan dengan muatan teknologi); dan (iv) program dan kegiatan dengan dampak luas dan kontribusi besar terhadap pengembangan KSST di masa datang.

Pencapaian signifikan *keenam* adalah upaya mengukur dan menetapkan (meskipun masih dalam tahap awal)

keunggulan komparatif Indonesia, dan perumusan pemetaan prioritas. Draf Rencana Induk dan Cetak Biru memberikan pedoman bagi kementerian teknis terkait dalam merencanakan program mereka dengan mencantumkan prioritas dan keunggulan komparatif Indonesia.⁴⁵

Pencapaian signifikan *ketujuh* adalah Penyusunan 17 SOP untuk berbagai bidang kerja, dan penetapan mekanisme kerja. Semua SOP tersebut masih dalam proses penyelesaian, tetapi ini menandai langkah penting untuk memperjelas “aturan main”, yang pada gilirannya akan memperjelas langkah-langkah yang harus diambil dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi program KSST.

KENDALA DAN TANTANGAN PADA KSST INDONESIA

Meskipun terdapat banyak pencapaian signifikan, secara keseluruhan pelaksanaan KSST Indonesia pada umumnya terfragmentasi, belum memiliki manfaat maksimum, dan seringkali kegiatannya cenderung merupakan proyek satu kali. Pertanyaannya adalah mengapa kondisi demikian terjadi? Kajian ini menemukan sejumlah kendala dan tantangan pada mekanisme dan pelaksanaan KSST Indonesia. Yang menarik, berbagai pemangku kepentingan mungkin mengalami kendala dan/atau tantangan berbeda-beda, sehingga mereka memiliki fokus prioritas pada permasalahan yang berbeda-beda. Kajian ini menyoroti delapan kendala utama untuk KSST Indonesia.

TUJUAN/MOTIVASI YANG TIDAK JELAS PERIHAL UNTUK APA SESUNGGUHNYA PROGRAM-PROGRAM KSST INDONESIA DILAKUKAN

Indonesia berada dalam peralihan dari penerima menjadi penyedia kerja sama pembangunan internasional. Namun demikian, masih ada kebingungan dalam hal tujuan peralihan tersebut. Kajian ini menemukan bahwa masih belum ada sinergi antara prakarsa baru kerja sama pembangunan dengan kepentingan nasional dan kebijakan luar negeri, sehingga hanya menghasilkan program-program berbasis kebutuhan dan hanya dilaksanakan satu kali. Pengulangan kata “solidaritas” dalam berbagai dokumen menunjukkan bagaimana Indonesia masih melihat kembali tujuan historis tanpa bercermin secara saksama

45 Pembahasan terperinci telah diberikan pada halaman 54.

pada kepentingan nasionalnya dewasa ini serta mekanisme modern kerja sama pembangunan.

Penyelarasan program KSST dengan kepentingan nasional ada pada ranah Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Luar Negeri memang mengklaim bahwa kepentingan nasional Indonesia dibahas secara mendalam di dalam Rencana Induk dan Cetak Biru. Namun demikian, masih terdapat kebingungan perihal kepentingan nasional Indonesia dan bagaimana kepentingan tersebut dimasukkan ke dalam tujuan kegiatan KSST. Di satu sisi, ada pemahaman “konseptual” tentang kepentingan nasional, yang ditafsirkan bahwa kepentingan nasional harus diakomodasi secara konseptual oleh para pelaku kunci KSST selaku penggerak utama semua kegiatan yang terkait dengan KSST. Di sisi lain, ada pengertian “konkret” tentang kepentingan nasional, yang ditafsirkan bahwa kegiatan KSST dilakukan sebagai tindakan kontribusi oleh Indonesia kepada masyarakat internasional. Dengan kata lain, ini bertujuan untuk membangun “secara konkret” hubungan baik dengan negara lain atau sebagai alat berdiplomasi.

Dari wawancara mendalam pada kajian ini, di mana kami bertanya “apa motivasi Indonesia menjalankan Kerja Sama Selatan-Selatan?” kepada berbagai narasumber penting, ditemukan beragam jawaban. Di satu sisi, ada pendapat klasik yang tertanam kuat, yaitu sudah pada hakikatnya Indonesia memelihara solidaritas dengan negara berkembang; oleh karena itu, wajar dan memang wajib bagi Indonesia untuk lebih “berbaik hati” dengan negara berkembang lain. Ada kepentingan kuat untuk memelihara hubungan baik dengan negara-negara tersebut, khususnya dalam konteks menjadi anggota komunitas global yang baik.

Di sisi lain, ada pandangan bahwa kerja sama dan kemitraan dengan negara berkembang akan menjadi kekuatan utama untuk meningkatkan perdagangan internasional Indonesia, dan bahwa kerja sama pembangunan akan menjadi “instrumen penting dalam membangun hubungan.” Dengan kata lain, ada dimensi lain yang harus dimasukkan ke dalam kerja sama Selatan-Selatan yang terkait dengan manfaat ekonomi (dan juga politis).

Jelas bahwa perlu untuk mensinkronkan dua paradigma dalam kerja sama pembangunan internasional: diplomasi atau arah kebijakan luar negeri, dan keefektifan pembangunan. Memang ini menjadi isu penting bagi kebanyakan negara yang menjadi penyedia kerja sama pembangunan, terutama di saat mereka mencoba merancang dan mengelola hubungan antara

politik luar negeri mereka dan kebijakan pembangunan mereka. Sebagaimana dielaborasi oleh sebuah studi:

“Sebagian pemerintahan negara donor ... sedang berpikir ulang mengenai hubungan antara politik luar negeri dan kebijakan pembangunan mereka. Termasuk dalam pemikiran ulang tersebut adalah bentuk-bentuk pengelolaan dan hubungan antara keduanya. Seberapa independen kah pembangunan terpisah dari politik luar negeri? Harus kah keduanya memiliki organisasi terpisah? Bila ya, seperti apakah seyogianya hubungan antara kementerian luar negeri dan kementerian atau badan pembangunan?”⁴⁶

Studi ini berargumen bahwa salah satu faktor paling mendasar dari ketidakjelasan tujuan Indonesia melakukan KSST adalah karena adanya kerancuan antara hubungan kebijakan pembangunan dan kebijakan luar negeri, seperti yang dikatakan kutipan di atas.

Jika pencapaian kepentingan nasional oleh kegiatan KSST akan diukur dengan “keefektifan” dan “dampak yang berkelanjutan” sebagai indikator, kegiatan KSST sejauh ini belum menetapkan target ke arah itu. Inilah masalah terbesar dalam kebijakan KSST yang “kurang terarah”. Beberapa program hanya memiliki tujuan *ad-hoc* dan terbatas, misalnya menargetkan posisi sebagai Direktur Jenderal UN FAO dan peran penting dalam Prakarsa Integrasi ASEAN (*Initiatives for ASEAN Integration*).

TIDAK ADA PENDEKATAN STRATEGIS TERHADAP PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN PROGRAM/KEGIATAN

Sebagai akibat tujuan yang tidak jelas, Indonesia tidak memiliki pendekatan strategis dalam KSST. Semua program dan kegiatan adalah berbasis permintaan (*demand-driven*), tanpa mekanisme jelas dan pendekatan seutuhnya terhadap pemilihan dan perencanaannya. Semua kegiatan tersebut dilakukan secara *ad-hoc*, oleh sebab itu, tidak ada keberlanjutan kegiatan. Prakarsa proyek sejauh ini bergantung pada permintaan dari negara penerima manfaat dan/atau negara mitra. Beberapa permintaan tersebut merupakan hasil dari kunjungan resmi

46 Gerald F. Hyman, “Foreign Policy and Development: Structure, Process, Policy, and the Drip-by-Drip Erosion of USAID,” Center for Strategic and International Studies Publication (2010), halaman 1. Diterjemahkan bebas oleh studi ini.

kepala negara Indonesia ke negara mitra/penerima manfaat dan sebaliknya. Ini artinya perencanaan strategis sangat sedikit dilakukan dalam merancang program yang akan dijalankan selama suatu periode dan tujuannya pun tidak jelas.⁴⁷

Dengan demikian, perencanaan strategis sangat penting dan harus dipahami dalam konteks nasional oleh semua kementerian penyelenggara. Kajian ini menemukan bahwa kementerian/lembaga penyelenggara memiliki interpretasi yang berbeda tentang kategori “kegiatan KSST” untuk pemahaman bersama oleh Kementerian Luar Negeri, Bappenas, Sekretariat Negara, dan Kementerian Keuangan. Pemahaman tentang bagaimana kementerian teknis terkait dapat membuat program yang sesuai dengan agenda kebijakan luar negeri juga masih berkurang.

Khususnya dalam sektor kegiatan KSST, dalam wawancara kami, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas menjelaskan bahwa kegiatan utama saat ini berkisar pada “berbagi pengetahuan”, yang berfokus terutama pada pertukaran pengalaman dan praktik terbaik dari Indonesia. Kegiatan utama dalam berbagi pengetahuan adalah terkait dengan program pelatihan, yang juga merupakan mayoritas kegiatan KSST oleh kementerian/lembaga penyelenggara. Argumen utama untuk hal ini adalah “lebih mudah” dilakukan dalam masa transisi (Indonesia menjadi penyedia dalam kerja sama pembangunan internasional) dan juga dianggap jauh lebih efektif. Dari wawancara tersebut, kajian ini menemukan bahwa saat ini belum ada rencana Bappenas untuk menambah jenis kegiatan agar dapat melaksanakan proyek-proyek yang lebih besar, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia masih menetapkan target yang sangat rendah dari KSST.

Keefektifan pembangunan merupakan faktor penting dalam merumuskan tujuan atau sasaran program KSST.

47 Menariknya, ada pula argumen yang mendukung pendekatan berbasis permintaan, sebagaimana ditemukan oleh kajian ini dari wawancara dengan Menteri Luar Negeri. Pendekatan berbasis permintaan artinya melakukan kegiatan terutama berdasarkan kebutuhan negara penerima manfaat. Ini berarti bahwa: (1) Lebih ada kejelasan mengenai apa yang dibutuhkan oleh negara penerima, karena bantuan tersebut memang diminta oleh mereka; dan (2) Ini akan menghindari praktik untuk memiliki “agenda tersembunyi” dalam kerja sama pembangunan internasional, yaitu merancang dan menerapkan program tersebut pada negara penerima manfaat berdasarkan kepentingan Indonesia tanpa memprioritaskan kebutuhan negara penerima manfaat. Belajar dari pengalaman banyak negara bantuan pembangunan tradisional, jelas bahwa sangat sedikit negara yang bersedia bekerja sama dengan negara-negara yang secara gamblang memperagakan kepentingan ekonomi dan politik mereka sebagai motif utama kerja sama.

Perencanaan strategis diperlukan untuk menjamin keefektifan pembangunan. Saat ini Indonesia menjadi pemimpin bersama dalam Kemitraan Global untuk Kerja Sama Pembangunan Efektif (*Global Partnership for Effective Development Cooperation - GPEDC*), yang merupakan forum untuk mendapatkan saran, akuntabilitas bersama, serta pembelajaran dan pengalaman bersama untuk mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip yang membentuk landasan kerja sama pembangunan yang efektif.

Namun demikian, perlu dihargai bahwa Tim Koordinasi telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan “pemetaan prioritas” tentang negara penerima manfaat dan sektor kegiatan, yang seharusnya sesuai dengan agenda kebijakan luar negeri. Kajian ini menemukan bahwa “daftar” ini bersifat dinamis, artinya bisa berubah tergantung sejumlah faktor seperti analisis permintaan dan fokus kebijakan luar negeri pada periode tersebut. Pemetaan prioritas artinya ada kesadaran bahwa harus ada strategi untuk perencanaan dan pelaksanaan program.

Rancangan program unggulan juga merupakan kemajuan yang baik menuju perencanaan yang lebih strategis. Namun demikian, penilaian lebih lanjut diperlukan untuk mengukur keunggulan komparatif Indonesia yang sesungguhnya. Misalnya, pertanian telah menjadi salah satu sektor “favorit” untuk program KSST, dan perlu ada penilaian apakah Indonesia memiliki kemampuan di sektor lain juga.

TIDAK ADANYA PERATURAN DAN PROSEDUR OPERASI STANDAR

Draf Rencana Induk (Pendahuluan, bagian B) dan Cetak Biru (Bab II, bagian A) mencantumkan landasan hukum untuk kegiatan KSST.⁴⁸ Namun demikian, “landasan hukum” dalam dokumen tersebut pada praktiknya tidak menyelesaikan permasalahan utama KSST, dan pada faktanya belum menjadi rujukan yang berguna.

48 Dasar hukum ini mencakup UU No. 17 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2000-2025, Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, Komitmen Jakarta dalam Bantuan untuk Efektivitas Pembangunan, Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2015, dan 7 referensi hukum lain, yaitu UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Keputusan Presidium Kabinet No. 81/U/KEP/4/1967 tentang koordinasi bantuan teknis asing, dan Peraturan Presiden No. 60 Tahun 1981 tentang struktur anggota tim koordinasi bantuan teknis luar negeri.

Yang terpenting dan mendesak sejauh ini adalah tidak ada landasan hukum yang kuat bagi Indonesia untuk mengatur dua permasalahan, yaitu pelaksanaan kegiatan KSST dan pelembagaan KSST. Ini artinya, belum ada pedoman hukum atau peraturan formal tentang pelaksanaan, pengelolaan, dan pendanaan KSST. Satu-satunya pedoman yang tersedia adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2010-2014, yang memberikan mandat untuk pengembangan kebijakan dan kelembagaan.

Peraturan yang tidak jelas telah menimbulkan kebingungan bagi semua pemangku kepentingan: kementerian penyelenggara, negara mitra, dan negara penerima manfaat. Setiap kementerian tampaknya memiliki prosedur operasi standar mereka sendiri untuk merencanakan dan melaksanakan proyek dan kegiatan KSST. Tidak adanya kerangka peraturan dan kurangnya mandat yang sah dari kementerian utama dan Tim Koordinasi membuat masalah koordinasi semakin serius.

Tidak adanya prosedur operasi standar menimbulkan sistem informasi yang tidak terpusat. Informasi tentang kegiatan dan proyek tidak diberikan atau dilaporkan kepada kementerian terkait atau Tim Koordinasi. Kementerian yang melaksanakan kegiatan KSST, termasuk kementerian dalam 4 kaki Tim Koordinasi, muncul dengan modul dan kerangka kerja mereka sendiri mengenai berbagai masalah terkait dengan KSST. Koordinasi dalam Tim Koordinasi tidak wajib. Misalnya, Kementerian Pekerjaan Umum memiliki modul standar mereka sendiri yang mereka gunakan untuk semua kegiatan KSST (biasanya pelatihan), baik di dalam negeri maupun luar negeri. Dalam hal proyek triangular, kementerian akan menyusun kerangka acuan kerja khusus bagi negara/ lembaga mitra untuk memberikan informasi yang diperlukan tentang proyek tersebut. Modul yang ada sekarang fleksibel dan dapat disesuaikan dengan jenis bantuan yang dibutuhkan oleh negara-negara penerima manfaat. Prakarsa untuk proyek ini bisa datang dari luar kementerian, misalnya Sekretariat Negara, Kementerian Luar Negeri, atau negara penerima manfaat.

Tidak ada peraturan yang baku tentang pelaporan kegiatan. Kesadaran tentang beberapa program yang sedang yang dilakukan, sebagian besar tersebar di antara kementerian dengan cara yang berbeda dengan mekanisme pelaporan yang dibakukan. Misalnya, Sekretariat Negara umumnya akan mempelajari tentang kegiatan KSST tertentu karena kementerian harus melaporkan pengiriman tenaga ahli untuk memberikan pelatihan di luar negeri.

Penyusunan draf 17 SOP, pada saat disetujui dan dilaksanakan, akan merupakan kemajuan yang sangat baik menuju peraturan yang lebih jelas. Namun demikian, pertanyaan yang perlu dijawab adalah bagaimana kita bisa memastikan bahwa draf SOP ini akan mencakup semua kendala yang masih ada.

BURUKNYA KELEMBAGAAN, TERMASUK TIDAK ADANYA KOORDINASI DI ANTARA KEMENTERIAN TEKNIS TERKAIT

Pada tahap sekarang, Tim Koordinasi masih sangat terbatas dalam melaksanakan fungsi-fungsi yang ditugaskan. Tim Koordinasi memiliki 4 kaki, dan sejauh ini banyak pertemuan antar lembaga di antara mereka yang belum memberikan hasil konkret karena beban kerja di masing-masing lembaga. Tim teknis pada umumnya berfungsi; tetapi, sulit untuk melakukan tindakan nyata jika mereka tidak didukung penuh (atau diberi instruksi yang jelas) oleh hirarki yang lebih tinggi.

Di sisi lain, masalah koordinasi menimbulkan pengelolaan dan pelaksanaan program KSST yang buruk di Indonesia. Tim Koordinasi dibentuk memang untuk menyelesaikan masalah ini, dan semua pemangku kepentingan menanti-nanti pencapaian tujuannya; namun, saat ini, Tim Koordinasi masih sangat terbatas dalam menjalankan fungsi-fungsi yang ditugaskan.

Pertemuan tim teknis biasanya diadakan di tengah beban kerja para anggotanya, dan kebanyakan pertemuan membahas masalah yang terkait dengan proyek dan pelaksanaan proyek. Namun demikian, pertemuan tersebut sejauh ini belum menyelesaikan masalah koordinasi, karena banyak pembahasan tentang peningkatan mekanisme koordinasi belum ditindaklanjuti.

Sama halnya dengan masalah tidak adanya prosedur operasi standar, masalah koordinasi juga berakibat sistem informasi yang tidak terpusat, karena kementerian tidak berkoordinasi untuk menyebarkan informasi tentang proyek yang sedang berjalan atau yang sudah selesai. Data tetap tersimpan di masing-masing kementerian, dan bukan dikumpulkan secara terpusat, misalnya di sekretariat Tim Koordinasi.

Negara dan/atau lembaga mitra juga dibebani dengan masalah koordinasi yang ada. Pada umumnya, negara dan/atau lembaga mitra mengalami dua rintangan terbesar terkait dengan koordinasi. Pertama, ada miskomunikasi mencolok di antara kementerian teknis terkait karena mereka tidak melakukan komunikasi yang memadai untuk berkoordinasi. Ada kesimpang-siuran tentang siapa yang bertanggung jawab

atas apa, dan hasilnya, negara/lembaga mitra tidak tahu siapa yang harus dihubungi. Kedua, tampaknya tidak ada prakarsa dari kementerian yang merupakan anggota tim koordinasi untuk memastikan bahwa kegiatan KSST dijalankan dengan baik. Lagi-lagi, ini disebabkan oleh pembagian tugas dan koordinasi yang tidak jelas.

Dengan adanya masalah koordinasi di antara kementerian teknis terkait dan di dalam Tim Koordinasi, logis bahwa ada masalah koordinasi eksternal yang lebih besar, misalnya dengan pemangku kepentingan, seperti sektor swasta, lembaga non-pemerintah, dan kelompok lain.

Ada wacana tentang perlunya membentuk badan khusus untuk KSST, meskipun tidak sampai dilakukan upaya jelas untuk mendorong pembentukannya. Masih ada perbedaan pendapat di antara kementerian teknis terkait dalam hal siapa yang melakukan fungsi apa, yang terus menjadi tantangan besar bagi mekanisme koordinasi. Saat Indonesia masih merupakan negara penerima manfaat penuh, Bappenas memiliki wewenang untuk mengelola bantuan pembangunan yang masuk. Sekarang, dalam kerangka KSST, dana yang masuk perlu dikelola dan disalurkan kepada negara penerima manfaat. Negara mana dan program apa seyogianya dirancang sesuai arah kebijakan luar negeri. Ini kemudian menjadi wewenang Kementerian Luar Negeri. Ada kecenderungan untuk memandang bahwa Kementerian Luar Negeri harus memiliki tanggung jawab dan wewenang lebih besar atas kerja sama pembangunan karena ada pergeseran yang jelas menuju kerangka triangular. Di sisi lain, Bappenas memandang bahwa selama ini mereka adalah kementerian yang mengelola kerja sama pembangunan. Dalam kaitan ini, koordinasi sebenarnya akan berfungsi lebih baik jika ada mandat yang lebih jelas.

MASALAH KAPASITAS

Karena Indonesia tidak memiliki lembaga khusus dengan struktur kelembagaan yang diberi mandat jelas untuk mengawasi berbagai tugas terkait dengan pelaksanaan KSST, ada masalah berkenaan dengan kemampuan orang-orang yang bertanggung jawab atas tugas-tugas tersebut. Anggota Tim Koordinasi adalah pegawai empat kementerian teknis terkait, yang berarti penanganan masalah KSST sehari-hari “hanya” merupakan salah satu dari banyak tugas mereka. Semua yang ditugaskan di Tim Koordinasi sudah dibebani dengan tugas-tugas lain dalam kementerian mereka masing-masing. Sumber

daya manusia dan pendanaan yang terbatas adalah dua faktor utama yang membatasi berfungsinya Tim Koordinasi.

Selain itu, tidak ada anggota Tim Koordinasi, atau di sebagian besar kementerian/lembaga terkait, yang merupakan ahli di bidang (studi) kerja sama pembangunan. Ini sesungguhnya merupakan masalah penting, karena untuk menjadi pemain kunci di bidang kerja sama pembangunan, mereka yang bekerja di bidang ini harus hafal semua aturan dan norma pekerja pembangunan yang diakui. Ini adalah salah satu kritik yang disampaikan oleh salah satu lembaga mitra, yang tidak disadari oleh sebagian besar orang yang bertanggung jawab atas KSST di Indonesia.

Kajian ini memang juga menemukan sejumlah upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia. Misalnya, sejumlah pejabat pemerintah Indonesia yang bertanggung jawab atas kerja sama pembangunan telah ikut serta dalam pelatihan di Jepang pada tahun 2010 tentang “Penguatan Kemampuan Pelaksanaan Pelatihan Pengembangan dalam Kerja Sama Selatan-Selatan”. Jepang juga memberikan dukungan untuk program tersebut yang disebut Proyek Pengembangan Kapasitas untuk Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular dengan tujuan untuk memperkuat koordinasi dan merevitalisasi kerangka kelembagaan. Tetapi, melihat masalahnya sekarang, kajian ini berpendapat bahwa masalah ini sangat kompleks, karena mencakup masalah kualitas dan kuantitas.

Masih terkait dengan kurangnya kesadaran dan keahlian, kesan umum yang didapat dari berbagai kementerian/lembaga adalah tampaknya kurang ada rasa turut memiliki terhadap kegiatan KSST yang mereka laksanakan. Khususnya dalam proyek triangular, terkesan bahwa Indonesia selaku mitra pendamping tampak bertindak seolah-olah mereka ada di sana untuk “membantu”, alih-alih melaksanakan program berdasarkan kepentingan nasional Indonesia.

MASALAH PENDANAAN

Dari APBN hanya tersedia pendanaan yang terbatas. Kegiatan KSST membutuhkan pendanaan yang jauh lebih besar, tidak hanya untuk mendanai proyek, tapi sama pentingnya untuk menunjang dan mendanai Tim Koordinasi. Solusi yang dilakukan sekarang untuk mengatasi terbatasnya dana adalah melalui kerja sama triangular dengan mitra pembangunan internasional. Meskipun skema ini berjalan dengan baik pada saat ini, untuk jangka panjang tentunya Indonesia ingin menghilangkan

ketergantungannya pada dana eksternal. Draf Cetak Biru telah mengetahui pendanaan adalah masalah dan memasukkan perluasan sumber dana agar mencakup tidak hanya mekanisme triangular tapi juga berbagi biaya dengan sektor swasta.

Permasalahan lain yang lebih krusial adalah tidak terpusatnya semua hal yang terkait dengan pendanaan. Studi ini banyak menemukan pernyataan atau klaim bahwa Indonesia sudah mengeluarkan US\$49,8 juta untuk mengelola Kerja Sama Selatan-Selatan. Namun, sumber jumlah dana ini tidak jelas karena tidak ada sumber khusus yang diberikan setiap kali jumlah tersebut dikutip. Hampir tidak mungkin melacak jumlah pasti dana yang telah dipakai karena banyak (kalau tidak sebagian besar) kegiatan bilateral dan triangular dilakukan terpisah oleh kementerian penyelenggara dengan menggunakan dana yang sudah ada dalam anggaran tahunan mereka, tanpa harus menetapkan dalam anggaran tersebut bahwa dana tersebut digunakan untuk “kerja sama Selatan-Selatan” atau mata anggaran khusus lain. Setiap kementerian penyelenggara menyimpan catatan mereka sendiri tentang kegiatan yang terkait, dan catatan tersebut tidak dikompilasi secara nasional karena tidak ada mekanisme pengawasan dan evaluasi terhadap kegiatan ini. Kesulitan yang sama terjadi saat mencoba mencari jumlah keseluruhan dana yang telah dibelanjakan dalam kegiatan triangular Indonesia, dan lagi-lagi karena tidak ada pencatatan yang baik. Setiap mitra/negara pembangunan akan menyimpan catatan mereka sendiri tentang kegiatan ini, tetapi pemerintah Indonesia tidak menyimpan catatan kompilasinya.

Masalah ketiga terkait dengan pendanaan yang tidak terpusat adalah kebingungan, atau lebih gamblang lagi “resistensi” untuk membuat satu dana sentral untuk semua kegiatan KSST. Pertanyaan besar di sini adalah, jika ada dana sentral, “di mana menyimpannya?” Jika satu lembaga atau kementerian ditugaskan sebagai pemegang dana ini, ada kecenderungan bahwa dana tersebut adalah milik lembaga tersebut, dan akan ada keengganan (atau bahkan masalah) bagi kementerian lain untuk menggunakan dana tersebut.

KURANGNYA DUKUNGAN DARI DALAM NEGERI

Kurangnya dukungan dari segmen konstituen dalam negeri yang penting sangat terasa, terutama dari DPR, partai politik, sektor swasta, masyarakat madani, dan masyarakat pada umumnya. Sosialisasi tentang KSST sangat minim dilakukan;

oleh sebab itu, wajar jika ada kebingungan hebat dan sebagai konsekuensi, tidak adanya keberterimaan.

Wajar jika ada banyak pihak yang keberatan jika sebuah negara menghabiskan dana untuk kebutuhan negara lain. Khususnya untuk negara seperti Indonesia, yang persentase jumlah penduduk miskin masih tinggi, akan ada pandangan sinis tentang mengapa Indonesia harus melaksanakan program solidaritas. Ini sebenarnya masalah yang umum terjadi di semua negara, bahkan negara maju yang telah jauh lebih lama melaksanakan program bantuan pembangunan.

Masalah yang nyata adalah tidak ada paradigma sinergis dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tentang alasan dan tujuan bagi Indonesia untuk menjadi penyedia kerja sama pembangunan internasional. Ini berarti KSST belum menjadi komitmen nasional. Bahwa Indonesia harus melaksanakan kegiatan KSST baru hanya sebatas kata-kata, tapi tidak pernah ada komitmen jelas. Tidak adanya dukungan dari DPR berarti masalah pendanaan akan terus terjadi, khususnya yang terkait dengan anggaran negara. Ini adalah salah satu alasan peruntukan kegiatan KSST dalam APBN masih sulit dilakukan karena kementerian ingin menghindari pertanyaan dari DPR tentang alasan adanya mata anggaran terkait KSST dalam rancangan APBN.

Tentu saja, ini terkait juga dengan masalah kepentingan nasional. Pertanyaan “Apa manfaatnya bagi Indonesia atau masyarakat Indonesia?” harus ditanggapi dengan sangat hati-hati, bukan hanya karena kebijakan tersebut akan membutuhkan dukungan luas di dalam negeri (termasuk dukungan DPR) jika akan diperluas, tetapi dengan mempertimbangkan banyak tantangan pembangunan yang masih dihadapi oleh Indonesia di dalam negeri, pertanyaan ini wajar dan patut mendapat perhatian dalam kebijakan dan strategi KSST Indonesia. Memperluas kerja sama sosial ekonomi dan budaya dan memiliki lebih banyak tenaga ahli Indonesia di bidang pembangunan yang lebih luas/internasional melalui keterlibatan signifikan Indonesia dalam pelaksanaan KSST di luar negeri, dan membuat mekanisme agar pengetahuan tersebut akan memberi manfaat bagi pembangunan di Indonesia, merupakan contoh realisasi dari program KSST yang sesuai dengan kepentingan nasional.

TIDAK ADA MEKANISME PENGAWASAN DAN EVALUASI

Kajian ini memahami bahwa ada Peraturan Pemerintah No 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. Menurut PP ini, evaluasi

adalah “rangkaiian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar.” Evaluasi harus memberikan informasi yang akuntabel dan berguna, untuk memberikan masukan kepada proses pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan. Idealnya, PP ini cukup untuk menyediakan dasar bagi prosedur pengawasan dan evaluasi bagi program-program KSST. Meski demikian, dari berbagai *interview* yang dilakukan, kajian ini tidak menemukan satupun referensi terhadap PP ini ketika para narasumber ditanya mengenai kegiatan pengawasan dan evaluasi. Kesan umum yang didapat dari narasumber dan FGD adalah bahwa pengawasan dan evaluasi, bila ada, dilakukan dengan dasar *ad hoc* sesuai dengan tuntutan program. Dalam banyak kasus, tidak ada prosedur pengawasan dan evaluasi yang dilakukan.

Kajian ini menemukan bahwa kegiatan KSST tidak ditindaklanjuti untuk mengawasi dan mengevaluasi program. Ini juga terkait dengan fakta bahwa tujuan program sebelumnya tidak jelas, dengan konsekuensi bahwa tidak mungkin melakukan evaluasi atas pencapaian terhadap tujuan yang tidak ada. Proyek bilateral yang dilaksanakan secara terpisah oleh kementerian penyelenggara dengan anggaran mereka, jarang diawasi secara terpusat karena tidak dilakukan melalui prosedur pelaporan. Proyek triangular biasanya melalui prosedur pengawasan dan evaluasi yang dirancang oleh negara/lembaga mitra dan pelaporan dilakukan kepada negara/lembaga mitra tersebut. Oleh karena itu, tidak ada indikator standar tentang keefektifan semua program KSST, yang juga menyiratkan adanya kesulitan dalam mengelola keberlanjutannya.

Idealnya, pengawasan dan evaluasi tidak hanya dilakukan terhadap proyek dan kegiatan, tapi juga terhadap lembaga dan kemampuan kelembagaan. Ini diperlukan untuk meningkatkan kerja dan kemampuan lembaga, dan dalam hal ini juga Tim Koordinasi.

Pembentukan sistem pengawasan dan evaluasi, seharusnya dilakukan dalam Periode Pertama Rencana Induk pelaksanaan KSST sebagaimana dinyatakan dalam draf tersebut. Draf Cetak Biru (Bab II, Bagian G) juga mencakup bagian khusus tentang penguatan pengawasan dan evaluasi, lengkap dengan rencana tindakan. Tetapi, tidak ada kejelasan tentang sejauh mana langkah-langkah ini telah dilakukan.

ANALISIS MANFAAT

BAGI INDONESIA

Apa manfaat dari dilaksanakannya program-program KSST bagi Indonesia? “*What’s in it for us?*” Ini adalah pertanyaan serius yang akan dibahas dalam bagian ini. Sudah pasti, kerja sama pembangunan internasional harus menguntungkan semua pemangku kepentingan, dalam kerja sama bilateral maupun triangular.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, ketidakjelasan tujuan telah menjadi salah satu tantangan paling signifikan bagi KSST Indonesia. Indonesia tidak memiliki “strategi induk” dalam kebijakan luar negeri, sehingga tidak ada definisi yang jelas tentang kepentingan nasional. Jika pencapaian kepentingan nasional oleh kegiatan KSST akan diukur dengan “keefektifan” dan “dampak yang berkelanjutan” sebagai indikator, maka kegiatan KSST sejauh ini belum ditargetkan ke arah itu. Inilah masalah terbesar dalam kebijakan KSST yang “tidak terarah”. Beberapa program hanya bersifat *ad-hoc* dan memiliki tujuan yang terbatas.

Namun demikian, penting untuk mengingat bahwa dampak kerja sama pembangunan internasional biasanya bersifat jangka panjang, dan pada intinya, KSST sangat normatif, termasuk dari segi dampak yang ditargetkan. Oleh karena itu, sulit untuk melihat, apalagi mengukur, dampak proyek tertentu segera setelah proyek tersebut selesai. Kajian ini melakukan sejumlah wawancara dengan sejumlah narasumber di Kementerian Luar Negeri, dan jelas bahwa salah satu tujuan pentingnya adalah memastikan eksistensi Indonesia di dunia. Menteri Luar Negeri memang mengakui bahwa anggaran untuk KSST terlalu rendah; namun demikian, ada hasil signifikan dalam hal itikad baik dan eksistensi Indonesia di dunia. Tentu saja, kedua hasil tersebut tidak berwujud. Jika kita mengukur keefektifan kegiatan KSST berdasarkan tujuan yang ada, tidak ada hasil yang berwujud (*tangible*) yang bisa diukur.

Maka, di satu sisi, ada manfaat tidak berwujud bagi Indonesia yaitu itikad baik, solidaritas, dan eksistensi. Kategori kedua dari dampak atau manfaat bagi Indonesia yang ditemukan dalam kajian ini adalah adanya pelajaran yang dapat dipetik Indonesia dari kerja sama dengan negara berkembang lain. Indonesia mungkin dapat menjadi negara penyedia dalam program Kerja Sama Selatan-Selatan, namun demikian, sebagaimana dijelaskan oleh Menteri Luar Negeri, Indonesia dapat belajar dari

pengalaman yang diperoleh negara penerima manfaat.

Kategori ketiga dari dampak atau manfaat bagi Indonesia, berkaitan dengan kepentingan dan strategi ekonomi dan politik yang lebih luas. Dalam wawancara, Menteri Luar Negeri berulang kali menekankan perlunya menghindari untuk memaksakan kepentingan dan agenda Indonesia pada program KSST dan agar menjadi lebih bijak dalam menangani hal ini. Beliau menjelaskan harus ada sinergi yang baik antara upaya solidaritas dan kepentingan nasional yang lebih luas untuk memelihara keberterimaan sepenuhnya Indonesia di antara negara berkembang.

Tiga kategori manfaat bagi Indonesia tersebut dilihat dari tatanan makro, yaitu dengan menggeneralisasi semua kegiatan KSST di tingkat nasional. Namun demikian, kajian ini mendapati beberapa temuan menarik di tingkat mikro, yaitu manfaat oleh sektor kegiatan atau kementerian. Sebagai contoh, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, yang setiap tahun memberikan beasiswa dalam jumlah besar dalam kerangka KSST (lihat Bab 3 untuk informasi terperinci tentang program beasiswa), mengklaim bahwa banyak manfaat yang dapat diperoleh sektor pendidikan dan kebudayaan dari program beasiswa. Pertama, masuknya siswa internasional mendorong peningkatan budaya akademis di Indonesia. Kedua, hal tersebut juga menunjang dan mendorong peningkatan kualitas universitas Indonesia, khususnya untuk mengikuti standar internasional dalam pendidikan tinggi. Ketiga, program beasiswa dapat berfungsi sebagai “iklan” untuk belajar di Indonesia. Dan keempat, banyak siswa asing yang pernah mengenyam pendidikan di Indonesia sejak tahun 1970an mendorong minat yang lebih besar tentang Indonesia dan budayanya secara internasional; ini dapat dilihat dari pembukaan bidang studi tentang Indonesia di sejumlah universitas di luar negeri. Contoh lain adalah temuan kami dalam Kementerian Pekerjaan Umum. Kementerian ini mengklaim bahwa pelatihan yang diberikan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dengan bekerja sama dengan Kementerian Luar Negeri di Timor Leste telah berhasil membangun kepercayaan terhadap Indonesia. Banyak kontraktor dari Indonesia yang mendapat kontrak kerja pada proyek pemerintah Timor Leste untuk membangun jalan. Jalan dibangun untuk menuju Indonesia, sehingga di masa datang, interaksi antara kedua negara yang berbatasan tersebut akan lebih lancar.

Dalam hal ini, sektor atau kementerian tertentu dapat mengklaim hasil positif dari kegiatan mereka. Dengan demikian, di tingkat mikro, sebenarnya ada hasil yang lebih berwujud.

BAGI NEGARA PENERIMA

Masalah pengawasan dan evaluasi telah dibahas, termasuk kesulitan mengukur manfaat bagi negara penerima manfaat tentu saja terkait dengan hal itu. Tidak ada mekanisme standar untuk umpan balik dari negara penerima. Selain itu, kajian ini menemukan bahwa tidak ada indikator standar yang dapat digunakan untuk mengkaji manfaat bagi negara penerima.

Namun demikian, Kementerian Luar Negeri memiliki daftar negara penerima yang diprioritaskan, dengan beberapa faktor pemrioritasannya. Oleh karena itu, ada tujuan khusus saat KSST dilaksanakan untuk manfaat negara-negara tersebut, dan pada akhir proyek kami dapat menilai apakah tujuan khusus tersebut tercapai atau tidak. Namun demikian, manfaat tersebut umumnya dapat diakses di tingkat individu atau lembaga yang ikut serta dalam kegiatan KSST, misalnya peserta pelatihan; oleh karena itu umumnya bukan di tingkat negara. Dari wawancara kami dengan dua orang Myanmar yang ikut serta dalam program pelatihan tentang pengembangan masyarakat di Kendari (yang diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri), kami menemukan bahwa mereka menyatakan pelatihan tersebut berguna untuk pengetahuan dan pengembangan kapasitas mereka masing-masing. Namun demikian, karena peserta program ini tidak berada pada tatanan pengambil keputusan, mereka menghadapi keterbatasan dalam melakukan hal yang dapat memengaruhi kebijakan dalam lembaga mereka, apalagi negara mereka.

Belajar dari sejumlah proyek KSST, terdapat masalah dengan proyek dan kegiatan tertentu yang pada akhirnya diketahui tidak sesuai atau tidak sejalan dengan kebutuhan aktual negara penerima manfaat. Ini menyiratkan adanya masalah dengan perencanaan dan perancangan kegiatan. Jika masalah tersebut masih terjadi, dampak positif untuk negara penerima manfaat menjadi sangat terbatas dan dalam beberapa kasus bahkan tidak ada sama sekali. Hal lain yang penting diingat adalah, seperti halnya mengukur dampak bagi Indonesia, dampak bagi negara penerima manfaat pun lebih ditargetkan untuk jangka panjang dan bersifat normatif.

LANGKAH BERIKUTNYA: REKOMENDASI KEBIJAKAN UNTUK KERANGKA STRATEGIS KSST YANG LEBIH KOMPREHENSIF

Pertanyaan penelitian keempat adalah: Apakah arah sasaran KSST Indonesia untuk Periode II: 2015-2020 dan Periode III: 2021-2025 sejalan dengan pencapaian saat ini? Menilai dari kendala dan tantangan yang disebutkan di atas, khususnya yang terkait dengan penguatan kelembagaan, kajian ini berpendapat bahwa pencapaian saat ini masih jauh dibelakang target. Pada saat finalisasi laporan ini, yaitu Maret 2014, hampir semua target Periode I (lihat draf Rencana Induk Bab IV, Bagian A) belum terpenuhi: belum ada kerangka hukum; penguatan lembaga, khususnya kerangka koordinasi, masih sangat terbatas; belum ada sistem pengawasan dan evaluasi; masih terdapat masalah pendanaan; dan belum ada strategi promosi dan publikasi yang jelas. Semua masalah yang sedang berlangsung telah dibahas di atas. Sampai akhir 2014, Tim Koordinasi masih akan berfokus pada penguatan kerangka kelembagaan, penyusunan landasan kerja dan SOP, sedangkan kesepakatan tentang sinkronisasi kegiatan keempat lembaga tersebut belum tercapai. Selain itu, kegiatan KSST masih dilaksanakan oleh berbagai kementerian masing-masing, terpisah dari Tim Koordinasi. Setiap lembaga memiliki kegiatannya sendiri terkait dengan KSST, dan melaksanakan program prioritas yang mungkin berbeda dengan prioritas yang ditetapkan oleh KSST.

Jika banyak target yang belum terpenuhi selama Periode I, terutama target yang berkaitan dengan isu-isu kelembagaan, akan sangat sulit untuk memasuki periode berikutnya. Pada Periode II, Indonesia memiliki target untuk sudah menjadi “mitra berkembang baru dalam Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular yang inovatif untuk pembangunan” (lihat draf Rencana Induk Bab IV, bagian B). Target ini mungkin perlu disesuaikan karena pada Periode II tersebut semua pemangku kepentingan masih harus terus bekerja untuk menanggulangi kendala dan tantangan yang ada. Selain itu, Periode II ditetapkan untuk meningkatkan keterlibatan semua pemangku kepentingan, termasuk sektor swasta, LSM, dan universitas, yang sesungguhnya sangat sulit terwujud jika fondasi KSST belum mantap.

Kajian ini menyusun rekomendasi untuk langkah-langkah berikutnya yang perlu dilakukan pemerintah Indonesia dalam penguatan perannya sebagai mitra pembangunan internasional aktif dalam kerangka KSST. Rekomendasi, yang dibahas secara

mendalam dalam bab berikutnya, diharapkan membantu Indonesia dalam merancang, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dan strategi KSST untuk sepuluh tahun ke depan. Dengan rekomendasi ini, bab berikutnya akan berupaya menjawab pertanyaan penelitian kelima dari kajian ini: Apa kerangka strategis KSST yang paling komprehensif untuk Indonesia?

BAB 5

Bersiap untuk
Langkah Berikutnya:
KSST Indonesia untuk
2015-2025

BERDASARKAN ANALISIS KEMAJUAN dan hasil KSST Indonesia selama periode 2010-2013 dalam Bab 4, bab ini akan membahas secara mendalam tentang arah sasaran KSST Indonesia untuk 2015-2019 dan 2020-2025 dengan penekanan khusus pada apakah sejalan dengan pencapaian Indonesia sejauh ini. Bab ini juga memberikan rekomendasi kebijakan tentang bagaimana KSST Indonesia dapat dilaksanakan lebih baik dalam sepuluh tahun ke depan.

Analisis harus berdasarkan pada asumsi bahwa kerja Tim Koordinasi Nasional untuk KSST pada umumnya telah dipedomani oleh UU No. 17/2007 tentang RPJPN 2005-2025 dan Peraturan Presiden No. 5/2010 tentang RPJMN 2010-2014. Sementara RPJPN 2005-2025 memberikan pedoman umum tentang rencana pembangunan jangka panjang Indonesia termasuk dalam bidang kebijakan luar negeri, RPJM 2010-2014 mencakup rujukan yang lebih spesifik tentang kerangka kebijakan umum untuk KSST Indonesia. Dua dokumen lain juga telah memandu Tim Koordinasi Nasional: draf Rencana Induk Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular Indonesia 2011-2025 dan Cetak Biru untuk Kerja Sama Selatan-Selatan Indonesia 2011-2014.

Meskipun belum diundangkan secara resmi oleh Pemerintah Indonesia melalui keputusan presiden, kedua dokumen ini jelas berfungsi sebagai pedoman penting untuk pelaksanaan program KSST Indonesia selama periode yang ditinjau (2010-2013). Dalam hal ini, Tim Koordinasi Nasional patut dipuji karena komitmen dan keseriusannya dalam melaksanakan KSST di tengah tidak adanya kerangka kebijakan resmi untuk pelaksanaan. Sebagaimana ditunjukkan dalam analisis sebelumnya tentang kemajuan dan hasil, langkah-langkah yang diambil oleh Tim Koordinasi selama periode 2010-2013 mencerminkan prioritas dan kegiatan yang tercantum dalam kedua draf dokumen tersebut.

Oleh karena itu, di tengah tidak adanya kerangka kebijakan resmi untuk pelaksanaan, analisis berikut ini akan menggunakan kedua draf dokumen tersebut – Rencana Induk dan Cetak Biru – sebagai dasar untuk (1) mengevaluasi sejauh mana pencapaian sekarang akan memenuhi target KSST Indonesia di kemudian hari dan (2) memberikan saran untuk langkah-langkah berikutnya yang dapat diambil oleh pemerintah Indonesia dalam memperkuat perannya sebagai mitra pembangunan internasional yang aktif dalam kerangka KSST. Rekomendasi

tersebut diharapkan membantu Indonesia dalam merancang, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dan strategi KSST untuk sepuluh tahun ke depan.

ARAH SASARAN 2015-2019 DAN 2020-2025

Menurut draf Rencana Induk, selama lima tahun ke depan (2015-2019) Indonesia akan berupaya menjadi “mitra berkembang baru dalam Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular yang inovatif untuk pembangunan”. Untuk mencapai tujuan tersebut, Indonesia berencana mengembangkan dan melaksanakan program KSST lebih jauh dengan berfokus pada lima bidang prioritas:

1. **Pembangunan Kelembagaan**, yang mengupayakan koordinasi lebih baik di antara instansi yang terlibat dalam KSST, dan akan berfokus pada pengembangan kapasitas kelembagaan (sumber daya manusia, fasilitas, dan metodologi).
2. **Penguatan dan Perluasan Kerja Sama**. Sementara menjaga program yang ada di negara wilayah prioritas, Indonesia akan berupaya juga memperluas kegiatannya untuk mengikutsertakan mitra baru.
3. **Pengembangan Program Baru**. Indonesia akan terus mengembangkan program baru secara inovatif untuk memenuhi permintaan dan kebutuhan baru dalam kerja sama pembangunan. Indonesia akan terus mengidentifikasi bidang kerja sama dengan negara mitra.
4. **Pelibatan Pelaku Non-Pemerintah**. Selama periode ini, pemerintah Indonesia berencana mengembangkan dan memperkuat partisipasi oleh pelaku nonpemerintah, terutama sektor swasta, lembaga nonpemerintah (LSM), dan universitas.
5. **Evaluasi**. Pada akhir periode 2015-2019, pemerintah akan melakukan evaluasi komprehensif terhadap program dan kegiatan KSST Indonesia untuk digunakan sebagai dasar peningkatan lebih lanjut.

Untuk periode 2020-2025, program KSST Indonesia bertujuan untuk membina “kemitraan yang lebih kuat dalam Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular yang inovatif dan inklusif”. Namun demikian, dalam hal bidang prioritas, Rencana Induk tidak memberikan perubahan signifikan dari rancangan yang sama untuk periode 2015-2019. Rencana Induk menekankan perlunya melanjutkan pengembangan kerja dan bidang prioritas periode 2015-2019, yaitu (1) penguatan dan

perluasan kerja sama, (2) pengembangan program baru, (3) pelibatan pelaku nonpemerintah, dan (4) evaluasi. Perbedaan satu-satunya adalah arah program KSST untuk 2020-2025 memperkirakan tugas pengembangan kelembagaan akan selesai dalam periode 2015-2019 dan oleh sebab itu tidak akan lagi menjadi bidang prioritas. Dengan kata lain, pada 2025, Indonesia berharap mengkonsolidasikan peran dan posisinya sebagai pemain aktif dan penting dalam kerja sama pembangunan internasional, terutama kerangka KSST.

Kemampuan Indonesia melaksanakan program KSST dan mencapai semua target dalam periode 2015-2019 dan 2020-2025 akan sangat bergantung pada kemajuan dan hasil pelaksanaan program selama periode 2010-2014, yang berfokus pada tujuh target utama:

1. Penguatan kerangka peraturan yang akan memandu pelaksanaan KSST,
2. Penguatan koordinasi dan kapasitas kelembagaan,
3. Pembentukan mekanisme pendanaan,
4. Penguatan program untuk kerja sama,
5. Promosi dan publikasi,
6. Pengelolaan pengetahuan dan sistem informasi, dan
7. Pembentukan sistem pemantauan dan evaluasi

Sebagaimana dibahas pada Bab 3 dan 4, Tim Koordinasi Nasional dengan dukungan signifikan dari mitra pembangunan dan penyedia utama, telah melakukan upaya keras untuk mencapai tujuh target rencana kerja KSST 2010-2014.

MEMADANKAN PENCAPAIAN YANG ADA DAN TARGET DI MASA DATANG: PENTINGNYA PENYESUAIAN STRATEGIS DAN OPERASIONAL

Namun demikian, pertanyaan kunci adalah apakah hasil dan kemajuan pelaksanaan rencana kerja KSST Indonesia sejauh ini telah memberikan fondasi yang lebih kuat yang akan memungkinkan Indonesia mencapai targetnya di masa datang sebagaimana tercantum dalam Rencana Induk. Sebagaimana ditunjukkan dalam analisis Bab 4, pelaksanaan KSST Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam hal pemenuhan agenda terpentingnya dalam pengembangan kelembagaan. Analisis ini secara spesifik menemukan bahwa KSST Indonesia masih terhambat oleh permasalahan koordinasi (di antara empat kementerian utama dalam Tim Koordinasi dan di antara

kementerian teknis terkait yang diberi tugas melaksanakan program KSST khusus), ketidakjelasan standar prosedur dan peraturan untuk pelaksanaan dan evaluasi, dan kurangnya dana. Menggarisbawahi masalah ini adalah tidak adanya visi dan tujuan strategis yang akan memandu penyusunan program dan pelaksanaan KSST secara keseluruhan.

Namun demikian penting juga untuk mengetahui kemajuan penting yang juga dilakukan selama 2010-2013. Dengan kata lain, hasil pelaksanaan program KSST selama 2010-2013 memberikan berbagai gambaran: saat beberapa kendala dan masalah masih bertahan, pencapaian yang ada juga memberikan landasan yang lebih kuat bagi Indonesia untuk lebih jauh mengembangkan dan memperkuat perannya dalam pelaksanaan dan promosi KSST. Dalam hal ini, kebijakan dan strategi KSST Indonesia harus disesuaikan secara strategis dan operasional yang akan menyelaraskan target di masa datang dan kemajuan yang ada.

Perlunya melakukan penyesuaian strategis dan operasional terbukti sendiri. Agar dapat memainkan peran yang tepercaya dan terhormat dalam KSST, Indonesia harus memiliki kemampuan yang lebih besar dalam melaksanakan dan mempromosikan kebijakan dan program KSST dengan cara yang jelas, efektif, berkelanjutan, fleksibel, dan absah. Kelima unsur utama kemampuan - kejelasan, keberhasilan, keberlanjutan, fleksibilitas, dan keabsahan - harus memandu seluruh pendekatan Indonesia terhadap KSST. Ini akan juga mensyaratkan Indonesia untuk merancang dan menjalankan kebijakan, strategi, dan program KSST sejalan dengan prinsip KSST yang diakui secara internasional, seperti saling menghormati, berbasis permintaan, tanpa syarat, kesetaraan, manfaat bersama, transparansi, dan keberlanjutan.

Kejelasan Strategi. Pertama dan terpenting, peran tepercaya Indonesia sebagai pelaku terhormat dalam KSST membutuhkan seperangkat visi dan tujuan strategis yang jelas serta kerangka peraturan/hukum yang mantap. Kejelasan strategis dalam ketiga bidang ini sangat penting bukan hanya untuk pelaku yang bertanggung jawab atas KSST di tingkat nasional, tapi juga untuk penyedia dan mitra pembangunan/negara penerima manfaat. Pencapaian visi dan tujuan strategis, KSST harus berlandaskan pada seperangkat kerangka peraturan yang jelas, yang di antaranya menetapkan secara spesifik peran dan tanggung jawab lembaga yang bertanggung jawab atas perumusan dan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program KSST.

Keberhasilan. Kemampuan Indonesia melaksanakan program KSST secara efektif akan sangat bergantung pada kerangka kelembagaan yang kokoh dan koheren, inventaris/bank pengetahuan yang terpusat dan dapat diakses, alat pemantauan dan evaluasi yang memadai, dan sumber daya manusia yang sangat profesional.

Keberlanjutan. KSST Indonesia tidak akan tepercaya kecuali Indonesia dapat memastikan dan meyakinkan para mitra tentang keberlanjutan perannya. Ini memerlukan pengarusutamaan kebijakan KSST dalam kebijakan nasional lembaga pemerintah, ketersediaan dana yang memadai, dan perencanaan dan rancangan program yang matang.

Fleksibilitas. Sementara KSST Indonesia perlu berlandaskan pada rencana kerja atau cetak biru yang komprehensif, pada saat yang sama KSST harus mencadangkan ruang untuk fleksibilitas, dengan mempertimbangkan kondisi dan pandangan negara penerima manfaat dan mitra pembangunan, tanpa harus mengorbankan kepentingan nasional.

Keabsahan. Indonesia tidak akan dapat melaksanakan KSST yang tepercaya kecuali menerima dukungan signifikan dari segmen konstituen dalam negeri yang penting, terutama DPR, partai politik, sektor swasta, masyarakat madani, dan masyarakat umum. Keabsahan dalam negeri yang berasal dari dukungan dalam negeri harus dilengkapi dengan tingkat keberterimaan eksternal yang tinggi, terutama di antara negara penerima manfaat, mitra pembangunan, dan penyedia.

Berdasarkan evaluasi hasil pelaksanaan KSST selama periode 2010-2013, kajian ini menyimpulkan bahwa kemampuan Indonesia melaksanakan KSST masih belum memiliki kelima unsur yang dibahas di atas. Kajian ini berpendapat bahwa tanpa menyempurnakan dan meningkatkan kelima unsur utama kemampuan ini, akan sulit bagi Indonesia untuk mencapai target jangka panjang kebijakan KSST sebagaimana tercantum dalam Rencana Induk. Oleh karena itu, bagian berikut ini memberikan beberapa rekomendasi kebijakan tentang cara KSST Indonesia dapat ditingkatkan di masa datang.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi dalam kajian ini terutama dimaksudkan untuk memberikan saran kepada praktisi KSST dalam instansi pemerintah Indonesia tentang bagaimana mekanisme strategis dan operasional KSST Indonesia dapat ditingkatkan dan dibuat

lebih koheren dan sistematis. Namun demikian, pada saat yang sama, mereka juga diharapkan berkontribusi pada diskusi yang lebih luas tentang peran Indonesia dalam kerja sama pembangunan, terutama dalam memajukan dan melaksanakan KSST, antara semua pemangku kepentingan dan pihak-pihak yang berminat. Rekomendasi ini berfokus pada pentingnya penyesuaian strategis dan operasional pada delapan bidang utama:

VISI DAN TUJUAN STRATEGIS

KSST Indonesia harus memiliki visi yang diartikulasikan dengan jelas.

Visi KSST Indonesia telah diutarakan dengan baik dalam ungkapan maksud untuk menciptakan “kemitraan yang lebih baik menuju kesejahteraan”. Namun demikian, pernyataan visi ini harus diperluas agar mencerminkan juga nilai-nilai strategis yang ingin didorong oleh Indonesia melalui partisipasi dan perannya dalam KSST. Esensi kerja sama pembangunan adalah untuk mendukung pembangunan ekonomi, lingkungan, sosial, dan politik negara-negara berkembang; maka, konsep ini harus dipahami secara lebih komprehensif dari sekedar kesejahteraan. KSST Indonesia harus merefleksikan komitmen Indonesia untuk terlibat aktif dalam kerja sama internasional untuk memfasilitasi pembangunan yang menjunjung tinggi harkat manusia, menjamin hak asasi manusia dalam pembangunan, memberikan kesejahteraan dan kualitas hidup yang lebih baik, meningkatkan kesempatan mencari nafkah masyarakat dan kesejahteraan manusia, memperkuat kemandirian masyarakat bersama, dan dipandu oleh prinsip tata kelola pembangunan yang baik.

Studi ini mengusulkan agar Indonesia menerapkan keamanan insani (*human security*) sebagai nilai strategis utama kebijakan nasionalnya dalam KSST. Sebuah pendekatan keamanan insani akan mempromosikan beberapa asas utama kerja sama pembangunan, seperti kemitraan, yang akan berdampak bagi makin besarnya bantuan untuk pembangunan, karena pembangunan manusia (*human development*) adalah komponen vital keamanan insani.⁴⁹

49 Pendekatan keamanan insani mulai diperkenalkan sejak tahun 1994 pada Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report - HDR*), yang memicu munculnya berbagai literature dan inisiatif yang dibuat berdasarkan ide tersebut. Hubungan antara keamanan insani dan kerja sama pembangunan telah banyak dibahas dalam berbagai penelitian dan analisis. Lihat diantaranya, Keith Griffin, “Global Prospects for Development and Human Security,” *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 16 No. 3 (1995); Kajian OECD, “Security

Kotak 9:
Keamanan
Manusia dan
Kerja Sama
Pembangunan

Sumber:
Tobias Debiel,
"Mainstreaming
Human Security?
Concepts and
Implications for
Development
Assistance,"
makalah pada
konferensi
*Human Security
and Development
Assistance*, Berlin,
28 April 2005.

- Keamanan insani dapat menjadi instrumen berguna untuk mengidentifikasi prioritas bantuan pembangunan.
- Konsep keamanan insani dapat diaplikasikan sebagai alat (*tool*) yang kuat untuk mendefinisikan tujuan-tujuan pembangunan bersama dengan masyarakat lokal, dan dengan demikian memberdayakan masyarakat.
- Keamanan insani dapat menjadi *leitmotif* politik sebagai penentuan tolok ukur pada area-area di mana kebijakan pembangunan dan kebijakan keamanan bersinggungan membutuhkan kerja sama.

Dengan demikian, Indonesia sebagai mitra pembangunan harus lebih paham mengenai implikasi keamanan insani terhadap program-program KSST-nya. Indonesia, bersama dengan mitra pembangunan yang lain, seyogianya memanfaatkan secara penuh berbagai alat (*tool*) kebijakan keamanan insani, seperti Indeks Pembangunan Keamanan Insani, Pemetaan Keamanan Insani, dan Penilaian Dampak Keamanan Insani, dalam rangka membuat program-program KSST lebih efektif.

KSST Indonesia harus dipandu oleh tujuan strategis yang ditetapkan dengan baik

KSST Indonesia harus dipandu oleh serangkaian tujuan strategis yang tidak sekadar sejalan dengan kepentingan dan kebutuhan negara penerima manfaat, namun sejalan juga dengan tujuan pembangunan Indonesia sendiri. Penyelarasan antara kebutuhan negara penerima manfaat dan tujuan pembangunan Indonesia sangat penting untuk mendorong rasa turut memiliki

Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence," *DAC Journal*, Vol. 2 No. 3 (2001); Agnes Hurwitz dan Gordon Peake, "Strengthening the Security Nexus: Assessing International Policy and Practice since the 1990s," Laporan dari Conference of the International Peace Academy (New York: 2004); Tobias Debiel, "Mainstreaming Human Security? Concepts and Implications for Development Assistance," makalah pada konferensi *Human Security and Development Assistance*, Berlin, 28 April 2005; dan Robert Picciotto, Funmi Olonisakin, dan Michael Clarke, *Development and Human Security* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2010). Dalam Laporan Milenium 2000, masyarakat internasional dihimbau untuk turut serta dalam upaya mencapai "*freedom from want*" (kebebasan dari kemelaratan -- yang merupakan agenda pembangunan) dan "*freedom from fear*" (kebebasan dari rasa takut -- yang merupakan agenda keamanan).

dan komitmen terhadap keberhasilan program KSST. Dalam hal ini, Indonesia harus menjelaskan bahwa KSST dimaksudkan untuk mencapai, di antaranya, tujuan strategis berikut ini:

- i) mendorong kerja sama pembangunan global di antara bangsa-bangsa, khususnya antara negara maju dan negara berkembang,
- ii) membangun kemitraan dan kerja sama yang setara antara negara Selatan (negara penerima manfaat) dan negara maju (negara penyedia), dan antara negara maju dan penyedia kerja sama pembangunan yang baru muncul di antara negara Selatan (disebut juga sebagai negara poros dalam kerangka KSST),
- iii) memastikan keamanan manusia melalui pembangunan,
- iv) mengalihkan praktik terbaik untuk mengembangkan tata kelola yang baik dalam pembangunan,
- v) memfasilitasi kemandirian, mempercepat pembangunan, dan memperkuat solidaritas di antara negara Selatan, dan
- vi) memperkuat pembangunan nasional Indonesia melalui proses pembelajaran bersama.

STRATEGI PENYUSUNAN PROGRAM DAN PELAKSANAAN

Indonesia harus merancang strategi yang efektif untuk penyusunan program dan pelaksanaan kebijakan triangularnya yang menciptakan sinergi tidak hanya antara kebutuhan negara penerima manfaat, penyedia bantuan pembangunan, dan tujuan pembangunan Indonesia tapi juga antara kemampuan Indonesia dan tujuan KSST. Strategi tersebut harus mencantumkan setidaknya empat unsur:

- a. Mengintegrasikan pelaksanaan KSST dengan kerangka kerja sama pembangunan global, khususnya dalam sistem pembangunan PBB. Dalam hal ini, Indonesia harus memainkan perannya dalam mempromosikan KSST sebagai manifestasi komitmennya untuk mewujudkan MDG dan agenda pembangunan global pasca-MDG.
- b. Membentuk kaukus KSST intra-regional di Asia Tenggara, termasuk dalam kerangka *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), yang dapat menjadi satu cara untuk meringankan beban sumber daya. Sejumlah negara Asia Tenggara, terutama Thailand, Malaysia dan Singapura, juga merupakan negara mitra baru dan juga tengah berupaya memainkan peran yang lebih penting dalam arsitektur bantuan pembangunan internasional. Pembentukan suatu kelompok yang demikian akan berguna, antara lain untuk:

- (1) mengidentifikasi isu-isu spesifik bagi donor baru yang dirasakan bersama; (2) menyatukan sumber daya, terutama dalam hal keahlian; dan (3) bekerja bersama dalam kerja sama pembangunan internasional yang melibatkan negara di dalam kawasan sebagai negara penerima, seperti misalnya Myanmar.
- c. Memperluas dan memperkuat komunikasi dengan negara mitra Indonesia untuk meningkatkan kesadaran tentang tantangan bersama.
 - d. Memperkuat kemitraan dengan sektor swasta dan organisasi masyarakat sipil dalam Indonesia dan wilayah dengan merancang mekanisme yang dilembagakan untuk interaksi dan konsultasi berkala antara Tim Koordinasi Nasional dan sektor swasta dan organisasi masyarakat madani (*Civil Society Organization – CSO*).

KERANGKA PERATURAN

KSST Indonesia harus berdasarkan pada kerangka peraturan/hukum yang jelas yang menjelaskan tidak hanya peran dan fungsi instansi penyelenggara yang terlibat dalam KSST tapi juga peraturan, prosedur dan mekanisme pemantauan khusus untuk pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, kajian ini mengusulkan:

- a. Merevisi UU No 37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri agar mencakup ketentuan tentang prinsip komitmen Indonesia terhadap kerja sama pembangunan internasional yang, pada gilirannya, berfungsi sebagai dasar bagi peran Indonesia dalam KSST sebagai negara penyedia yang baru bangkit.
- b. Mengeluarkan undang-undang atau, setidaknya, keputusan presiden, tentang pengelolaan bantuan luar negeri, yang mencerminkan status Indonesia sebagai negara penerima manfaat dan penyedia. Undang-undang tersebut harus menetapkan fungsi, peran dan hubungan kelembagaan di antara instansi yang terlibat dalam KSST, dan mengatur kerangka mekanisme dan operasional untuk menerima dan memberikan bantuan luar negeri, termasuk dalam kerangka KSST. UU baru ini akan mengganti Keputusan Presiden No. 60/1981 tentang pengelolaan bantuan teknis asing, yang hanya menempatkan Indonesia sebagai negara penerima.
- c. Memastikan penyelesaian lebih cepat untuk penyusunan Keputusan Presiden tentang Rencana Induk dan Cetak Biru KSST Indonesia dengan penyesuaian yang diperlukan sehubungan dengan Keputusan Presiden tentang RPJM

2014-2019. Ini penting untuk memberikan kepastian hukum kepada KSST sehingga dapat berfungsi secara koheren.

- d. Mengganti Keputusan Menteri No. 51/M.PPN/HK/03/2013 tentang Pembentukan Tim Koordinasi untuk Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular yang dikeluarkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Keputusan Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas, Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Sekretaris Negara. Keputusan bersama menteri yang baru tersebut harus juga menjelaskan tugas, tanggung jawab, dan fungsi setiap lembaga yang terlibat dalam KSST. Keputusan Menteri No. 51/M.PPN/HK/03/2013 yang ada hanya memberikan gambaran umum tentang tanggung jawab Tim Koordinasi tetapi kurang memiliki elaborasi yang terperinci tentang tugas dan tanggung jawab setiap lembaga yang terlibat dalam Tim Koordinasi.

Kajian ini memahami bahwa revisi undang-undang dan perangkat peraturan lainnya bukanlah hal yang mudah. Meski demikian, untuk mencapai tujuan program-program KSST Indonesia, kajian ini menekankan pada pentingnya rekomendasi-rekomendasi di atas.

RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN

Masalah pokok tentang kerangka kelembagaan KSST adalah apakah Indonesia harus membentuk entitas terpisah untuk KSST atau melanjutkan dengan badan koordinasi antar- kementerian yang ada yang diketahui sebagai Tim Koordinasi Nasional. Setiap opsi memiliki manfaatnya sendiri. Namun demikian, kajian ini berpendapat bahwa saat opsi entitas terpisah dipilih, status KSST Indonesia saat ini belum menjamin opsi tersebut akan diupayakan sebagai jalur yang layak. Oleh sebab itu, kajian ini mengusulkan bahwa untuk sepuluh tahun mendatang, Indonesia mempertahankan pengaturan kelembagaan yang ada untuk membentuk satu lembaga tunggal KSST di masa datang. Sementara itu, untuk mengatasi masalah dan rintangan yang dihadapi dalam pelaksanaan KSST Indonesia, langkah-langkah berikut ini perlu dipertimbangkan:

- a. Tim Koordinasi perlu direformasi. KSST harus didorong oleh prerogatif kebijakan luar negeri. Saat kepemimpinan Panitia Pengarah dari Tim Koordinasi harus terus dipimpin bersama antara Menteri Luar Negeri dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, kajian ini mengusulkan agar tanggung jawab atas pelaksanaan keseluruhan KSST ada

- pada satu institusi saja, yang juga mengetuai Komite Pelaksana. Tiga kelompok kerja dalam Tim Koordinasi harus diganti dengan lima divisi permanen lain yang mencakup: (a) perencanaan, penyusunan program, dan evaluasi program, (b) penganggaran, (c) pelaksanaan dan koordinasi program, (d) manajemen dan publikasi pengetahuan, dan (e) sekretariat.
- b. Direktorat Kerja Sama Teknis Kementerian Luar Negeri Indonesia sebaiknya ditempatkan di bawah Direktorat Jenderal Urusan Multilateral, bukan di bawah Direktorat Jenderal Informasi dan Diplomasi Publik seperti sekarang. Dengan memindahkan Direktorat KSST ke Direktorat Jenderal Urusan Multilateral, yang mengawasi agenda pembangunan global seperti MDG dan pasca-MDG, fungsi Direktorat KSST akan sejalan dengan agenda tersebut. KSST bukan dan jangan menjadi instrumen diplomasi publik.
 - c. Hal Prosedural. Mekanisme atau prosedur pemilihan negara penerima manfaat dan mitra/penyedia harus terpusat untuk dijalankan oleh Divisi B Tim Koordinasi Nasional. Ini dimaksudkan untuk menyesuaikan kebutuhan prioritas dan kemampuan pasokan dan juga memastikan penyelarasan antara KSST dan kebijakan luar negeri.
 - d. Tim Koordinasi membutuhkan staf purnawaktu dan permanen yang diberi tugas untuk melaksanakan program KSST selama periode setidaknya 3 tahun. Semua staf dari empat kementerian inti yang terdapat pada Tim Koordinasi harus diberi tanggung jawab penuh untuk mengelola program KSST dan dibebaskan dari tugas-tugas lain di masing-masing kementerian. Dengan cara itu, mereka semua dapat berfokus pada KSST.

PENGEMBANGAN KAPASITAS

Kajian ini menemukan bahwa ada kesenjangan keahlian dalam staf Tim Koordinasi. Staf dari Kementerian Luar Negeri, misalnya, tidak harus merupakan tenaga ahli dalam pembangunan. Staf dari kementerian lain tidak memiliki gambaran kebijakan luar negeri dalam merumuskan dan melaksanakan KSST. Program pengembangan kapasitas dalam Tim Koordinasi harus berfokus pada (a) menciptakan sinergi antara kebijakan luar negeri dan pembangunan dan (b) meningkatkan pemahaman tentang pertautan antara KSST dan prioritas kebijakan luar negeri. Misalnya, ada kebutuhan untuk mengadakan pelatihan atau sesi penjelasan tentang kebijakan

luar negeri dan pembangunan untuk staf tersebut.

Penting juga bagi Tim Koordinasi Nasional untuk mulai mengumpulkan data dan informasi pada level penyesuaian kebutuhan dan mendorong keikutsertaan negara penerima manfaat dalam pengembangan program atau proyek. Untuk melakukan ini, penting bagi Tim Koordinasi Nasional untuk mengembangkan metodologi untuk analisis kebutuhan dan pengembangan program/proyek.

Pengembangan kapasitas juga harus mempertimbangkan prospek pembentukan satu entitas tunggal untuk KSST di masa datang. Oleh karena itu, ada kebutuhan agar Tim Koordinasi mulai merekrut staf intinya sendiri selain staf yang ada yang ditarik dari empat kementerian inti. Staf permanen inti ini harus berfokus pada program pengembangan kapasitas yang bertujuan untuk menciptakan lumbung keahlian dalam kerja sama pembangunan dalam Tim Koordinasi. Namun demikian, untuk lima tahun mendatang, jumlah staf “in-house” ini jangan terlalu banyak.

MEKANISME PENDANAAN

Dana, baik dari APBN atau mekanisme triangular, harus dihimpun dan disalurkan secara terpusat. Agar ini mungkin, Tim Koordinasi harus dapat menyusun program KSST tahunan sehubungan dengan perumusan anggaran negara tahunan. Namun demikian, karena sifat KSST yang unik, yang melibatkan pendanaan dari pihak ketiga (mitra pembangunan internasional), penyusunan program dan penganggaran harus cukup fleksibel.

Sebagaimana dianalisis dalam dua Naskah Strategi studi ini,⁵⁰ pihak swasta harus makin dilibatkan dalam pendanaan KSST. Swasta dapat terlibat dalam KSST melalui beberapa cara. Pertama, pihak swasta dapat menjadi sumber dana, baik sebagai sumber utama atau sumber sekunder. Pendanaan ini dapat menjadi bagian dari dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) global maupun regional-nya, atau menjadi bagian dari kegiatan utama usaha mereka. Kedua, pihak swasta dapat menjadi pelaksana program KSST. Ini biasanya lazim dalam kegiatan pengembangan infrastruktur dan pengadaan barang dan jasa dalam sejumlah praktik ODA. Sebagai pelaksana, pihak swasta dapat juga menjadi mitra setara bagi pemerintah dalam menjalankan program dalam skema *Public-Private Partnership*

50 Dua Naskah Strategi tersebut dicetak dan dijilid secara terpisah dari Laporan Akademis ini. Lihat halaman 27 untuk penjelasan.

(PPP). Ketiga, sektor swasta dapat menjadi mitra dialog bagi pemerintah dalam merancang dan melaksanakan program. Sudut pandang pihak swasta sering kali sangat berharga dalam perancangan dan pelaksanaan program bantuan pembangunan.

Bagaimana Indonesia dapat meningkatkan keterlibatan sektor swasta dalam pelaksanaan KSST sangat bergantung pada dua aspek penting. Aspek pertama adalah pemahaman dan kemampuan pemerintah dalam menyelaraskan tujuan KSST dan sifat alami entitas bisnis, yaitu pro-profit dan kesinambungan usaha. Program-program KSST perlu dirancang dengan mempertimbangkan kepentingan pihak swasta, tanpa mengorbankan tujuan utama kerja sama pembangunan. Aspek kedua adalah kerangka hukum yang harus mendukung keterlibatan swasta yang efektif. Ini termasuk masalah prosedur pengadaan dan sistem insentif pajak.

KEBERTERIMAAN DAN DUKUNGAN DALAM NEGERI

KSST tidak dapat berhasil, dan tidak akan berkelanjutan, tanpa keberterimaan dan dukungan kuat dari konstituen dalam negeri. Kajian ini mengusulkan agar Tim Koordinasi mengintensifkan upayanya untuk mendiseminasikan pentingnya KSST dan programnya melalui program penjangkauan masyarakat, diseminasi yang lebih luas, dan kesadaran publik/program pendidikan yang menargetkan anggota parlemen, partai politik, media, sektor swasta, masyarakat sipil, dan masyarakat umum. Kegiatan ini harus dengan jelas membuktikan manfaat KSST Indonesia bagi negara dan masyarakat internasional yang lebih luas. Untuk melakukan ini, Tim Koordinasi Nasional harus memberikan informasi berkala kepada publik tentang program dan proyek yang sedang berjalan yang dilaksanakan oleh Indonesia dalam kerangka KSST (misalnya melalui situs web dan nawala) dan informasi tentang pencapaian Tim Koordinasi Nasional. Tim Koordinasi Nasional dapat juga mempertimbangkan publikasi naskah akademik tentang KSST Indonesia.

PENGAWASAN DAN EVALUASI

Pemantauan dan evaluasi menjadi kunci menuju perencanaan dan pelaksanaan KSST yang berhasil, peningkatan kapasitas pengelolaan proyek, dan analisis dampak program. Ada kebutuhan untuk melakukan pengawasan dan evaluasi untuk semua proyek KSST dengan berdasar pada sistem dan

indikator yang ada untuk proyek nasional dalam Indonesia. Peraturan Pemerintah No 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan dapat menjadi basis bagi kerangka yang lebih spesifik untuk program-program KSST.

Pemantauan dan evaluasi dapat juga berdasar pada indikator yang ada pada tingkat internasional, seperti yang digunakan untuk memantau dan mengevaluasi pencapaian MDG. Upaya yang sedang dilakukan oleh Tim Koordinasi untuk merumuskan kerangka pemantauan dan evaluasi dan instrumen juga harus berlanjut.

KESIMPULAN BAB

Bab ini telah membahas secara mendalam tentang arah sasaran KSST Indonesia untuk 2015-2019 dan 2020-2025 dengan penekanan khusus pada apakah arah tersebut sejalan dengan pencapaian Indonesia sejauh ini, dan memberikan rekomendasi kebijakan tentang bagaimana KSST Indonesia dapat dilaksanakan dengan lebih baik dalam sepuluh tahun mendatang. Rekomendasi dimaksudkan untuk memperkuat landasan hukum, kelembagaan, dan operasional bagi KSST Indonesia. Langkah-langkah yang diusulkan akan membantu mendorong kemampuan Indonesia untuk melaksanakan KSST berdasarkan kejelasan, keberhasilan, keberlanjutan, fleksibilitas, dan keabsahan strategis. Rekomendasi diharapkan membantu Indonesia dalam merancang, merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan dan strategi KSST untuk sepuluh tahun berikutnya.

Langkah-langkah yang diusulkan dalam kajian ini dapat dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN 2015-2019). Pemerintah Indonesia harus menekankan pada kebutuhan untuk lebih memperkuat kerangka hukum, kelembagaan, dan operasional dan dasar pemantauan dan evaluasi untuk pelaksanaan kebijakan KSST yang sah lebih baik. Pada saat yang sama, Pemerintah Indonesia harus mulai memprioritaskan bidang kegiatan KSST dengan mempertimbangkan prioritas dan kapasitas pembangunan nasional Indonesia, partisipasi mitra pembangunan, dan kebutuhan negara penerima.

BAB

6

Kesimpulan

SEBAGAIMANA DIJELASKAN PADA awal laporan ini, kajian ini bertujuan untuk:

- i) menilai dan memetik pelajaran yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan KSST akhir-akhir ini oleh Pemerintah Republik Indonesia, khususnya dengan mempertimbangkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014;
- ii) menyajikan hasil analisis melalui tinjauan sasaran berlandaskan pada perencanaan kebijakan jangka panjang, khususnya dalam memproyeksi RPJMN berikutnya tahun 2015-2019;
- iii) menyajikan rekomendasi kebijakan guna peningkatan pengelolaan, mekanisme, dan pelaksanaan KSST Indonesia.

Setelah menyelesaikan kajian selama 5 bulan, naskah akademis ini merupakan hasil penelitian utama, sehingga kajian ini dapat menyelesaikan tujuan sebagaimana tersebut di atas.

Dari pemetaan komprehensif yang dibahas secara mendalam dalam Bab 3 kajian ini, temuan utama studi ini adalah kendala dan tantangan kunci bagi KSST Indonesia. Kendala dan tantangan tersebut disusun dalam delapan kategori dan dibahas secara mendalam dalam Bab 4. Dinilai dari kendala dan tantangan yang ada ini, khususnya yang terkait dengan penguatan kelembagaan, kajian ini menyimpulkan bahwa kemajuan yang dicapai hingga dewasa ini berada jauh tertinggal dari arah sasaran untuk Periode II: 2015-2020 dan Periode III: 2021-2025. Saat finalisasi laporan ini, yakni pada bulan Maret 2014, hampir semua sasaran Periode I belum terpenuhi: belum ada kerangka hukum; penguatan lembaga, khususnya dalam kerangka koordinasi masih sangat terbatas; belum ada sistem pengawasan dan evaluasi yang baku; masih terdapat masalah pendanaan; dan belum terdapat strategi promosi dan publikasi yang jelas. Hingga akhir 2014, Tim Koordinasi masih akan tetap berfokus pada penguatan kerangka kelembagaan dan penyusunan basis kerja berikut SOP, serta belum mencapai kesepakatan apa pun tentang sinkronisasi kegiatan keempat lembaga.

Kajian ini telah menyusun seperangkat rekomendasi untuk langkah-langkah berikutnya yang perlu diambil pemerintah Indonesia dalam menguatkan perannya sebagai mitra pembangunan internasional yang aktif di dalam kerangka KSST yang dibahas secara mendalam dalam Bab 5. Pada tingkat kebijakan, semua pelaku kunci dalam KSST perlu melakukan penyesuaian strategis dan operasional untuk menyelaraskan

target yang akan datang maupun kemajuan yang sudah dicapai. Indonesia perlu memiliki kemampuan yang lebih tinggi untuk melaksanakan dan mempromosikan kebijakan dan program KSST dengan cara yang jelas, efektif, berkelanjutan, fleksibel, dan absah. Lima unsur kunci ini, yakni kapasitas, kejelasan, keberhasilan, keberlanjutan, fleksibilitas, dan keabsahan perlu menjadi pedoman bagi Indonesia dalam pendekatan secara keseluruhan pada KSST.

RENCANA IMPLEMENTASI

Langkah-langkah yang diusulkan oleh kajian ini dapat dipertimbangkan ke dalam RPJMN 2015-2019. Rekomendasi yang diberikan dimaksudkan untuk memperkuat basis hukum, institusi, dan operasional KSST Indonesia, yang dapat membantu Indonesia dalam merancang, merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan KSST selama sepuluh tahun ke depan. Hal ini terutama dalam kerangka mempertahankan pengaturan kelembagaan yang ada sekarang, dengan pandangan tujuan untuk membentuk institusi tunggal KSST di masa depan. Seiring dengan menguatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia, dengan PDB yang diestimasi mencapai US\$ 4,5 triliun pada tahun 2025, Indonesia akan berada pada kondisi yang lebih baik untuk mengalokasikan lebih banyak sumber daya untuk program-program KSST. Hal ini, di kemudian hari, akan menuntut dibentuknya suatu lembaga khusus yang terpisah, yang bertugas mengelola KSST Indonesia.

Untuk menempatkan rekomendasi-rekomendasi kajian ini ke dalam sebuah rencana strategis selama sepuluh tahun ke depan, kajian ini juga mengusulkan rencana implementasi berikut ini, yang disusun berdasarkan tingkat prioritas.

Rencana Implementasi Jangka Pendek

Selama dua tahun ke depan, prioritas ada pada reformasi Tim Koordinasi dan prinsip-prinsip dasar KSST Indonesia:

1. Merancang visi yang diartikulasikan dengan jelas, terutama dengan mengadopsi keamanan insani sebagai nilai strategis utama kebijakan nasional Indonesia tentang KSST.
2. Merancang tujuan-tujuan strategis yang ditetapkan dengan baik.
3. Mengeluarkan undang-undang atau, setidaknya, keputusan presiden, tentang pengelolaan bantuan luar negeri, yang

mencerminkan status Indonesia sebagai negara penerima manfaat dan penyedia. Undang-undang tersebut harus menetapkan fungsi, peran dan hubungan kelembagaan di antara instansi yang terlibat dalam KSST, dan mengatur kerangka mekanisme dan operasional untuk menerima dan memberikan bantuan luar negeri, termasuk dalam kerangka KSST. UU baru ini akan mengganti Keputusan Presiden No. 60/1981 tentang Pengelolaan Bantuan Teknis Asing, yang hanya menempatkan Indonesia sebagai negara penerima.

4. Memastikan penyelesaian lebih cepat untuk penyusunan Keputusan Presiden tentang Rencana Induk dan Cetak Biru KSST Indonesia dengan penyesuaian yang diperlukan sehubungan dengan Keputusan Presiden tentang RPJM 2014-2019. Ini penting untuk memberikan kepastian hukum kepada KSST sehingga dapat berfungsi secara koheren.
5. Mengganti Keputusan Menteri No. 51/M.PPN/HK/03/2013 tentang Pembentukan Tim Koordinasi untuk Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular yang dikeluarkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Keputusan Bersama Menteri PPN diganti dengan Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Sekretaris Negara. Keputusan bersama menteri yang baru tersebut harus juga menjelaskan tugas, tanggung jawab, dan fungsi setiap lembaga yang terlibat dalam KSST. Keputusan Menteri No. 51/M.PPN/HK/03/2013 yang ada hanya memberikan gambaran umum tentang tanggung jawab Tim Koordinasi tetapi kurang memiliki elaborasi yang terperinci tentang tugas dan tanggung jawab setiap lembaga yang terlibat dalam Tim Koordinasi
6. Mereformasi Tim Koordinasi dengan memberikan tanggung jawab atas pelaksanaan keseluruhan KSST ada pada satu institusi saja, yang juga mengetuai Komite Pelaksana. Tiga kelompok kerja dalam Tim Koordinasi harus diganti dengan lima divisi permanen lain yang mencakup: (a) perencanaan, penyusunan program, dan evaluasi program, (b) penganggaran, (c) pelaksanaan dan koordinasi program, (d) manajemen dan publikasi pengetahuan, dan (e) sekretariat.
7. Mekanisme atau prosedur pemilihan negara penerima manfaat dan mitra/penyedia harus terpusat, untuk menyesuaikan kebutuhan prioritas dan kemampuan pasokan dan juga memastikan penyelarasan antara KSST dan kebijakan luar negeri.

8. Tim Koordinasi membutuhkan staf purnawaktu dan permanen yang diberi tugas untuk melaksanakan program KSST selama periode setidaknya 3 tahun. Semua staf dari empat kementerian inti yang terdapat pada Tim Koordinasi harus diberi tanggung jawab penuh untuk mengelola program KSST dan dibebaskan dari tugas-tugas lain di masing-masing kementerian. Staf inti yang permanen ini harus menjadi fokus program-program pembangunan kapasitas dengan tujuan membangun pusat keahlian dalam hal kerja sama pembangunan di dalam Tim Koordinasi. Untuk jangka pendek, jumlah staf permanen ini tidak usah terlalu besar.
9. Program pengembangan kapasitas dalam Tim Koordinasi harus berfokus pada (a) menciptakan sinergi antara kebijakan luar negeri dan pembangunan dan (b) meningkatkan pemahaman tentang pertautan antara KSST dan prioritas kebijakan luar negeri. Perlu ada pelatihan atau sesi penjelasan tentang kebijakan luar negeri dan pembangunan untuk para staf Tim Koordinasi.
10. Mengintensifikasi upaya untuk mendiseminasikan pentingnya KSST dan programnya melalui program penjangkauan masyarakat, diseminasi yang lebih luas, dan kesadaran publik/program pendidikan yang menargetkan anggota parlemen, partai politik, media, sektor swasta, masyarakat sipil, dan masyarakat umum.
11. Membentuk mekanisme pengawasan dan evaluasi yang solid bagi program-program KSST.

Rencana Implementasi Jangka Menengah

Selama lima tahun ke depan, prioritasnya adalah:

1. Merevisi UU No 37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri agar mencakup ketentuan tentang prinsip komitmen Indonesia terhadap kerja sama pembangunan internasional yang, pada gilirannya, berfungsi sebagai dasar bagi peran Indonesia dalam KSST sebagai negara penyedia yang baru bangkit.
2. Mengintegrasikan implementasi KSST ke dalam kerangka kerja sama pembangunan global, terutama dalam sistem pembangunan PBB.
3. Membentuk kaukus intra-regional KSST dalam ASEAN (terutama antara Indonesia, Thailand, Malaysia dan Singapura).
4. Memperluas dan memperkuat komunikasi dengan para mitra Indonesia, untuk memperkuat pemahaman mengenai tantangan yang dihadapi bersama.

5. Memperkuat kemitraan dengan sektor swasta dan organisasi masyarakat madani di Indonesia dan di kawasan, dengan merancang mekanisme kelembagaan bagi interaksi dan konsultasi rutin antara Tim Koordinasi, sektor swasta, dan organisasi masyarakat madani.
6. Menempatkan Direktorat Kerja Sama Teknis Kementerian Luar Negeri Indonesia di bawah Direktorat Jenderal Urusan Multilateral.

Rencana Implementasi Jangka Panjang

Selama sepuluh tahun ke depan, yang menjadi prioritas adalah:

1. Dana, baik dari APBN atau mekanisme triangular, harus dihimpun dan disalurkan secara terpusat. Agar ini mungkin, Tim Koordinasi harus dapat menyusun program KSST tahunan sehubungan dengan perumusan anggaran negara tahunan. Namun demikian, karena sifat KSST yang unik, yang melibatkan pendanaan dari pihak ketiga (mitra pembangunan internasional), penyusunan program dan penganggaran harus cukup fleksibel.
2. Meningkatkan keterlibatan sektor swasta dalam implementasi bantuan pembangunan. Hal ini sangat tergantung pada dua aspek: (1) pemahaman dan kemampuan pemerintah untuk menyesuaikan tujuan KSST dengan sifat alami entitas bisnis, yakni pro-profit dan keberlangsungan bisnis, yang berarti program-program KSST harus dirancang dengan memperhatikan kepentingan sektor swasta tanpa mengorbankan tujuan utama kerja sama pembangunan: dan (2) kerangka hukum harus lebih mendukung bagi keterlibatan efektif sektor swasta.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel yang sudah dipublikasi

- Cho Tae-yui, "Korea's ODA Policy and its Role as a Bridge between Advanced and Developing Countries," http://www.koreafocus.or.kr/design2/layout/content_print
- Guido Ashoff, "Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness," in Development Outreach, issue of 10/08/2010 (The World Bank Institute, 2010).
- Mark Miller dan Werapong Prabha, "Strategic Review of Thailand's International Development Cooperation," rancangan laporan untuk United Nations Joint Team in International Cooperation (2013).
- Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan Korea Selatan dan OECD, "Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review," (2008)
- OECD, "Korea: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review," (2012)
- OECD, "Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us?" Laporan Khusus (2013).
- OECD, A Special Report on South-South Cooperation (2010).
- Steinar Kvale, *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing* (Thousand Oaks: Sage Publications, 1996).
- UNDP, "Enhancing South-South And Triangular Cooperation: Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institution, and Operation of South-South and Triangular Cooperation" (New York: 2009).

Dokumen Resmi

- "Diplomasi Indonesia," Kementerian Luar Negeri, Republik Indonesia (2011).
- "Rancangan Cetak Biru Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular," Tim Koordinasi Nasional KSST (2011).
- "Rancangan Rencana Induk Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular," Tim Koordinasi Nasional KSST (2011).
- "The Jakarta Commitment," (2009)
- 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan Documents (2011)
- Accra Agenda for Action, 3rd High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, Ghana, 2-4 September 2008.
- Bogota Statement-Towards Effective and Inclusive Development Partnerships.
- Busan Partnership for Effective Development Cooperation," 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November - 1 Desember 2011.

Keputusan Presidium Kabinet No. 81/U/KEP/4/1967 mengenai Koordinasi Bantuan Teknis Asing.

Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014, Bappenas.

G20 (Kelompok 20), (2012), '2012 Progress Report of the Development Working Group".

Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas Nomor Kep 51/M.PPN/HK/03/2013.

Undang-Undang No. 1 tahun 2004 mengenai Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang No. 17 tahun 2007 mengenai RPJP Nasional 2005-2025.

Undang-Undang No. 17 tahun 2003 mengenai Keuangan Negara.

Undang-Undang No. 24 tahun 2000 mengenai Perjanjian Internasional.

Undang-Undang No. 25 tahun 2004 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang No. 37 tahun 1999 mengenai Hubungan Luar Negeri.

Nairobi Outcome Document of the High Level United Nations Conference on South-South Cooperation, United Nations General Assembly, 21 Desember 2009.

Pagu RKAKL/Dipadan Realisasi Tahun Anggaran 2013, Kementerian Keuangan.

Peraturan Presiden No. 32 tahun 2011 mengenai tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025.

Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014.

Peraturan Presiden No. 60 tahun 1981 tentang Struktur Anggota Komite Bantuan Teknis Asing.

Thailand International Development Cooperation Agency (TICA) "Thailand Official Development Assistance Report 2007-2008," (2009).

Thailand International Development Cooperation Agency (TICA), "Annual Report," (2009).

Naskah Seminar dan Dokumen Rapat

ILO, "South-South and Triangular Cooperation: the Way Forward," dokumen khusus pada Sesi ke-313 ILO Governing Body, Jenewa, 1 Februari 2012.

- Kumar Nagesh, "South-South and Triangular Cooperation in Asia Pacific: Toward a New Paradigm in Development Cooperation", makalah pada Workshop Asia Pacific Development Cooperation Forum: Regional Workshop on Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation, Bangkok, 21-22 Oktober 2008.
- Pidato Menteri Luar Negeri Republik Indonesia pada peluncuran proyek Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular, 9 April 2012.
- UN ECOSOC, "South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data," laporan yang disampaikan pada Forum Kerja Sama Pembangunan PBB 2010, 4 November 2009.
- UN ECOSOC, "Trends and Progress in International Development Cooperation," Laporan Sekretaris Jenderal, 23 Mei 2008.
- UN ECOSOC, "Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation," laporan DCF Regional Asia Pasifik, Bangkok, 21-22 Oktober 2008.
- UNDP dan UNPF, "Draft Fourth Cooperation Framework for South-South Cooperation (2009-2011)," laporan yang disampaikan pada sesi umum kedua 2008, Dewan Eksekutif UNDP-UNPF, New York, 8-12 September 2008.
- Talita Yamashiro Fordelone, "Triangular Cooperation and Aid Effectiveness: Can Triangular Cooperation Make Aid More Effective?" Makalah yang disampaikan pada Dialog Kebijakan OECD mengenai Kerja Sama Pembangunan, Mexico City, 28-29 September 2009.

Situs Web

- Situs web In-South, <http://www.insouth.org>
- Situs web ODA Korea Selatan, <http://www.odakorea.go.kr>
- Situs web Tim Koordinasi Nasional Kerja Sama Selatan-Selatan dan Triangular, http://www.ssc-indonesia.org/menudesc_pc.php?menu_id=5&gid=7
- Situs web Kantor PBB Urusan Kerja Sama Selatan-Selatan, <http://ssc.undp.org>

