

Perkuatan Strategi Diplomasi Ekonomi dalam Pembiayaan Program Strategis Nasional: Menggali Potensi Pengalihan Utang Luar Negeri (*Debt Swap*) untuk Pendanaan Makan Bergizi Gratis (MBG)

Sartini¹

¹ Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Republik Indonesia

Korespondensi: * sartini@pom.go.id

 <https://doi.org/10.47266/bwp.v8i2.406> | halaman: 181 - 206

Dikirim: 16-05-2025 | Diterima: 09-06-2025 | Dipublikasikan: 31-07-2025

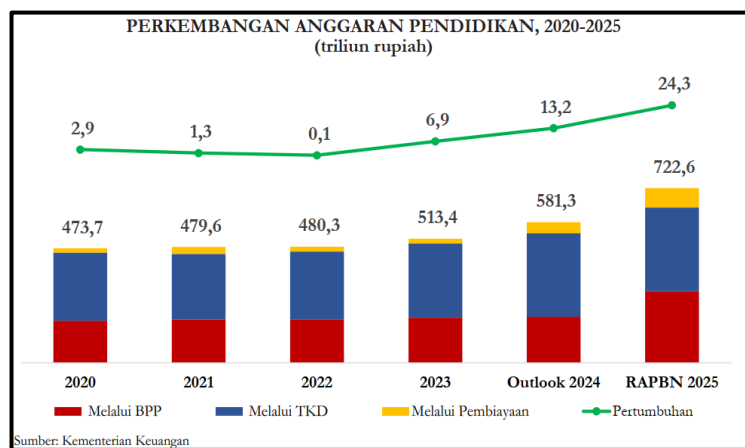
Abstrak

Pembiayaan Makan Bergizi Gratis (MBG) berpotensi memperburuk defisit anggaran dan meningkatkan ketergantungan pada utang, khususnya yang bersumber dari luar negeri. Kondisi ini mengharuskan pemerintah mengadopsi strategi inovatif dalam pembiayaan publik. Melalui analisis kebijakan yang dilakukan ditunjukkan bahwa *Bilateral Debt Swap* adalah alternatif paling *feasible* melalui pembobotan MDCA dengan negara kreditur seperti Tiongkok yang memiliki posisi strategis dalam peta diplomasi ekonomi Indonesia. Skema ini menawarkan fleksibilitas dalam penggunaan dana serta minim risiko politik dan ekonomi, dibandingkan opsi *tri-party* atau *private debt swap*. Setelah mengkaji, tulisan ini merekomendasikan agar Pemerintah melalui K/L terkait melakukan negosiasi dengan mengintegrasikan skema *Bilateral Debt Swap* pada strategi diplomasi serta pengelolaan utang luar negeri. Namun demikian, strategi ini memerlukan dukungan kerangka regulasi, mencakup tata kelola transparan, pengawasan multistakeholder, serta sinkronisasi kebijakan lintas sektor agar manfaat ekonomi dan sosial dapat dimaksimalkan. Dengan pendekatan yang terstruktur dan berbasis *evidence*, *debt swap for school meal* ini berpotensi menjadi model baru diplomasi ekonomi Indonesia yang tidak hanya memperkuat stabilitas fiskal, tetapi juga mendukung investasi jangka panjang pada peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Kata kunci: Makan Bergizi Gratis; *Debt Swap*; Diplomasi Ekonomi; Pendanaan Inovatif.

I. Pendahuluan

Inisiatif pemerintah Indonesia untuk mengimplementasikan program Makan Bergizi Gratis (MBG) mencerminkan upaya strategis dalam mengatasi tantangan gizi dan pendidikan yang krusial di negara ini. Indonesia menghadapi tiga beban malnutrisi, yaitu *stunting*, *anemia*, dan kekurangan gizi di beberapa wilayah, yang disertai dengan peningkatan angka obesitas di wilayah lainnya. Menurut (Rimbawan et al., 2023), program makan di sekolah terbukti efektif dalam mengatasi anemia dan meningkatkan pengetahuan serta praktik gizi di kalangan siswa Indonesia, menunjukkan pentingnya inisiatif pemberian makan terstruktur. Lebih jauh lagi, kondisi malnutrisi yang diderita anak dan remaja diketahui mampu mempengaruhi perkembangan kognitif dan pencapaian pendidikan, menciptakan lingkaran kemiskinan yang memperparah ketimpangan. Oleh karena itu, Program MBG ini bertujuan menyediakan makanan bergizi gratis bagi anak sekolah, sejalan dengan agenda nasional untuk meningkatkan hasil pendidikan dan produktivitas ekonomi jangka panjang melalui Upaya pemenuhan gizi siswa. Pemberian makanan bergizi gratis pun turut mendukung implementasi *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya dalam upaya menghapus kelaparan dan meningkatkan kesehatan.



Gambar 1. Perkembangan Anggaran Pendidikan Tahun 2020-2025

Namun risiko terbebannya ruang fiskal sebagai dampak implementasi program tersebut menjadi tantangan tersendiri yang muncul dalam diskursus para akademisi dan praktisi. Merujuk Nota Keuangan RAPBN 2025¹, program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang menjadi unggulan presiden dan wakil presiden terpilih Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka diproyeksikan menyerap 10% dari total anggaran pendidikan nasional senilai Rp 722,6 triliun atau sekitar Rp 71 triliun sebagaimana dapat disimak secara detail pada gambar 1.

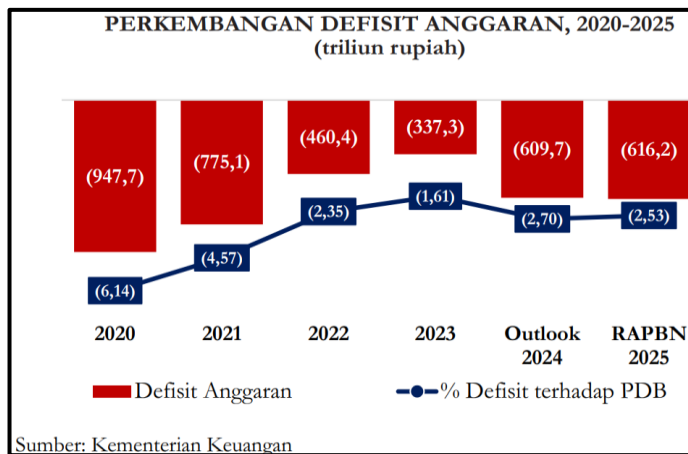
Alokasi sebesar ini tentu menimbulkan pertanyaan di kalangan akademisi dan praktisi mengenai efektivitas penggunaan dana pendidikan² untuk program yang meskipun bertujuan baik, namun belum terbukti memiliki dampak langsung terhadap peningkatan kualitas pendidikan. Kondisi ini semakin menantang karena peningkatan kebutuhan belanja pemerintah yang signifikan pada RAPBN 2025, mencapai 14,59–15,18% dari PDB, menciptakan tekanan

¹ media.kemenkeu.go.id/getmedia/a7a2dbde-9264-478e-a841-05e7ad94fa12/02-Buku-II-Nota-Kuangan-RAPBN-TA-2025.pdf?ext=.pdf (diakses pada 7 Januari 2025)

² antikorupsi.org/id/makan-gratis-pakai-anggaran-pendidikan-tipu-tipu-pemenuhan-20-apbn-untuk-pendidikan (diakses pada 7 Januari 2025)

terhadap anggaran negara. Di sisi lain, target penerimaan pajak justru mengalami penurunan dengan rasio perpajakan hanya diproyeksikan sebesar 10,09–10,29% dari PDB, sehingga menyusut dibandingkan tahun 2023 sebesar 10,31% setidaknya begitu fakta yang disampaikan oleh Analis Legislatif DPR-RI, Eka Budiyan³ terkait penurunan target rasio perpajakan dalam RAPBN 2025.

Ketimpangan ini menunjukkan potensi terhadap berkurangnya kapasitas fiskal pemerintah yang berisiko memperlebar defisit anggaran. Sekaligus menegaskan bahwa penurunan target perpajakan tidak hanya berpotensi melemahkan proyeksi penerimaan negara tetapi juga mengurangi fleksibilitas pembiayaan untuk mendukung program-program strategis di masa depan.



Gambar 2. Perkembangan Defisit Anggaran, 2020-2025 (Triliun Rupiah)

Ketergantungan pada APBN terhadap belanja besar untuk program seperti MBG menegaskan perlunya pendekatan baru dalam memperluas ruang fiskal tanpa menambah beban defisit. Sebagaimana ditunjukkan pada gambar 2, saat ini defisit APBN 2025 diproyeksikan mencapai 2,53% (Maksimal 3%)⁴ dari PDB atau sekitar Rp 616,2 triliun, yang sekaligus mencerminkan keterbatasan kapasitas yang membutuhkan inovasi fiskal yang lebih strategis guna mendanai program-program prioritas tanpa mengorbankan stabilitas anggaran.

Meskipun tekanan fiskal diprediksi cukup berat, jika merujuk pada besaran beban utang luar negeri yang harus dibayar sebagaimana terlihat di Tabel 1, ada peluang strategis untuk menggunakan jalur diplomasi guna mengimplementasikan mekanisme pengalihan utang (*debt swap*) dengan pokok hutang sebesar IDR 88.4 triliun pada RAPBN 2025, dimana total penarikan pinjaman luar negeri sebesar IDR 216.5 triliun.

Salah satu pendekatan inovatif yang dapat dipertimbangkan adalah mengalihkan kewajiban utang luar negeri ke pembiayaan program pemenuhan gizi, seperti program Makan Bergizi Gratis (MBG). Mekanisme ini tidak hanya membantu mengurangi tekanan utang, tetapi juga berkontribusi langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam mengatasi permasalahan riil, seperti malnutrisi di kalangan siswa sekolah.

³ berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu%20Sepekan---II-PUSLIT-Juni-2024-219.pdf (diakses pada 7 Januari 2025)

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 12 ayat (3)

Tabel 1. Proyeksi Pinjaman Luar Negeri dalam RAPBN 2025 (dalam Triliun Rupiah)

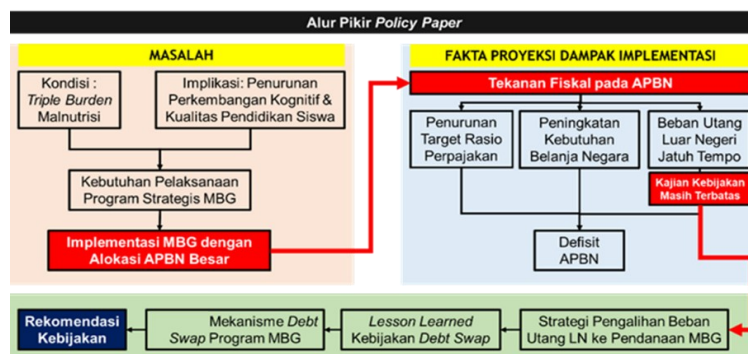
Uraian	2020	2021	2022	2023	Outlook 2024	RAPBN 2025
Pinjaman Luar Negeri (Neto)						
a. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (Bruto)	141,1	74,2	108,3	162,7	170,4	216,5
i. Pinjaman Tunai	102,3	41,6	65,6	83,0	45,0	80,0
ii. Pinjaman Kegiatan	38,9	32,6	42,7	79,7	125,4	136,5
(1) Pinjaman Kegiatan Pemerintah Pusat	35,2	30,6	40,9	81,6	118,9	127,1
(2) Pinjaman Kegiatan kepada BUMN/Pemda	3,6	2,0	1,8	(1,9)	6,5	9,4
b. Pembayaran Cicilan Pokok Pinjaman Luar Negeri	(91,0)	(82,1)	(79,3)	(81,5)	(89,2)	(88,4)
Jumlah	50,1	(7,9)	29,0	81,2	81,2	128,1

Sumber: Kementerian Keuangan

1.1. Rumusan Permasalahan

Secara ideal, Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan kualitas gizi anak-anak melalui Program Makan Bergizi Gratis (MBG), yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan gizi seperti stunting, anemia, dan kekurangan gizi yang berdampak pada pendidikan serta produktivitas jangka panjang. Program ini diharapkan dapat menjadi solusi berkelanjutan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mendukung pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs), terutama dalam aspek penghapusan kelaparan dan peningkatan kesehatan serta pendidikan. Dengan keberhasilan program ini, diharapkan terjadi peningkatan hasil pendidikan, produktivitas ekonomi, serta kualitas hidup masyarakat di masa depan.

Namun kondisi yang dihadapi dalam implementasi program MBG menghadapi tantangan besar dalam hal keberlanjutan pendanaan. Anggaran yang dibutuhkan untuk menjalankan program ini pada Tahun 2025 mencapai sekitar Rp71 triliun per tahun atau 10% dari total anggaran pendidikan nasional. Sementara itu, target penerimaan pajak 2025 mengalami penurunan dengan rasio perpajakan yang hanya diproyeksikan sebesar 10,09-10,29% dari PDB. Di sisi lain, belanja negara terus meningkat hingga 14,59–15,18% dari PDB, sehingga menyebabkan defisit anggaran yang diperkirakan mencapai 2,53% dari PDB pada tahun 2025. Ketergantungan terhadap APBN dalam mendanai MBG berisiko memperburuk kondisi fiskal negara, yang sudah menghadapi tekanan akibat tingginya utang luar negeri yang jatuh tempo dan keterbatasan ruang fiskal.

**Gambar 3.** Alur pikir penyusunan *Policy Paper*

Dampak dari kondisi tersebut, khususnya Jika masalah keberlanjutan pendanaan MBG tidak segera diatasi, program ini berisiko tidak dapat berjalan secara optimal atau bahkan terhenti. Tekanan terhadap anggaran pendidikan dapat mengakibatkan alokasi dana untuk sektor lain, seperti peningkatan kualitas pengajaran dan infrastruktur sekolah, mengalami pemangkasan. Selain itu, tanpa strategi pendanaan inovatif, pemerintah akan semakin bergantung pada utang baru, yang dapat memperburuk stabilitas fiskal jangka panjang.

Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah melalui diplomasi ekonomi untuk menjalankan debt swap, yaitu pengalihan kewajiban pembayaran utang luar negeri menjadi investasi untuk program prioritas nasional seperti MBG. Indonesia telah memiliki pengalaman sukses dalam penerapan *debt-for-nature swap* dengan Amerika Serikat, untuk program konservasi terumbu karang. Namun, hingga saat ini, belum ada kajian kebijakan yang relevan dengan konteks di Indonesia mengenai bagaimana potensi *debt swap* dapat diterapkan untuk pendanaan MBG. Oleh karena itu, diperlukan analisis kebijakan yang komprehensif untuk mengeksplorasi potensi penerapan *Debt Swap for School Meal* sebagai alternatif pembiayaan yang berkelanjutan dan inovatif bagi program MBG. Secara umum alur pikir kajian kebijakan ini dapat disimak pada Gambar 3.

1.2. Tujuan

Dengan merumuskan masalah secara spesifik melalui penggabungan data pendukung, identifikasi akar penyebab (yaitu keterbatasan ruang fiskal dan penurunan penerimaan pajak) serta implikasi kebijakan (keberlanjutan program MBG dan dampak pada kualitas pendidikan) *policy paper* ini ditujukan untuk:

- Menganalisis potensi dan desain mekanisme *debt swap* yang relevan dengan kondisi fiskal Indonesia.
- Mengevaluasi kelayakan mekanisme tersebut dengan merujuk pada pengalaman negara lain dan *lesson learned* dari negosiasi *debt swap* sebelumnya.
- Menyusun rekomendasi kebijakan yang operasional dan berwawasan ke depan guna memperluas ruang fiskal, menekan defisit, dan memastikan keberlanjutan program MBG sebagai solusi jangka panjang untuk mengatasi permasalahan malnutrisi dan dampaknya pada pendidikan.

Akhirnya, kajian ini diharapkan mampu memberikan rekomendasi kebijakan yang konkret untuk menaikkan level negosiasi Indonesia sehingga mampu mendorong alternatif pembiayaan program MBG. Dengan pendekatan berbasis kebijakan ini, diharapkan program MBG tidak hanya dapat didanai secara berkelanjutan, tetapi juga menjadi model global dalam mengintegrasikan pengelolaan utang dengan pembangunan sosial yang inklusif.

II. Analisis dan Pembahasan Masalah

2.1. Kondisi Ruang Fiskal untuk Program Makan Bergizi Gratis

Program Makan Bergizi Gratis (MBG) merupakan salah satu inisiatif unggulan pemerintah yang digagas oleh Presiden Prabowo Subianto untuk meningkatkan kualitas gizi anak, ibu hamil, dan kelompok rentan lainnya. Inisiatif ini merupakan bagian dari upaya investasi jangka panjang pada modal manusia, yang diharapkan tidak hanya berdampak pada kesehatan tetapi juga pada pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, dalam eksekusi program tersebut, muncul permasalahan berupa keterbatasan ruang fiskal, yaitu kemampuan pemerintah dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran tanpa mengorbankan stabilitas ekonomi, sehingga

penerapan program sebesar ini memerlukan perencanaan anggaran yang cermat⁵ agar tidak menambah beban utang negara secara signifikan.

Pertama, program MBG yang awalnya telah dianggarkan sebesar Rp71 triliun untuk tahun 2025 guna menjangkau 20 juta penerima, terutama anak sekolah dan ibu hamil. Namun, untuk memperluas cakupan hingga 82,9 juta penerima, pemerintah diperkirakan membutuhkan tambahan dana sekitar Rp100 triliun⁶. Peningkatan anggaran sebesar ini menuntut ruang fiskal yang lebih luas, padahal kondisi fiskal Indonesia saat ini harus menjaga defisit di bawah batas legal 3% dari PDB. Keterbatasan ruang fiskal ini berarti setiap penambahan pengeluaran harus diimbangi dengan efisiensi atau penyesuaian dari belanja lain agar tidak mengganggu keseimbangan keuangan negara.

Kedua, upaya ekspansi MBG dengan tambahan Rp100 triliun juga memunculkan risiko penumpukan utang baru. Meskipun pemerintah telah menetapkan defisit fiskal 2025 sebesar 2,53% dari PDB⁷, pemberian tambahan dana untuk MBG berpotensi meningkatkan beban utang, terutama jika dana tambahan tersebut harus dipenuhi melalui pinjaman atau realokasi dari sektor lain. Beberapa analis mengkhawatirkan bahwa peningkatan pengeluaran ini dapat mengurangi kepercayaan pasar terhadap disiplin fiskal Indonesia dan bahkan menurunkan peringkat kredit negara.

Ketiga, selain risiko utang, tambahan anggaran MBG dapat berdampak pada pengalihan dana dari sektor-sektor vital lain seperti pendidikan dan kesehatan. Dalam situasi ruang fiskal yang terbatas, setiap peningkatan pengeluaran untuk satu program berarti ada kemungkinan dana untuk program lain harus dikurangi. Hal ini menjadi masalah penting karena sektor kesehatan dan pendidikan adalah prioritas yang telah dijamin minimal oleh undang-undang, misalnya dana pendidikan yang harus mencapai 20% dari APBN⁸. Oleh karena itu, kebijakan perlu menyeimbangkan antara investasi jangka panjang pada kesehatan dan gizi dengan kebutuhan untuk menjaga stabilitas fiskal.

Keempat, strategi pengelolaan fiskal pemerintah untuk MBG harus mempertimbangkan efisiensi pengeluaran melalui mekanisme pembelian bahan baku dalam jumlah besar dan sinergi dengan pemerintah daerah. Dengan begitu, biaya per porsi dapat ditekan—misalnya, dari semula Rp15 ribu turun menjadi Rp 10 ribu per anak—tanpa mengorbankan mutu gizi yang ditetapkan. Meskipun pendekatan efisiensi ini sudah diuji coba, tetap ada tantangan logistik dan distribusi yang harus dikelola secara cermat agar tidak menambah beban fiskal yang tidak terduga.

Selain itu, untuk mendanai ekspansi MBG, pemerintah berpotensi harus menambah beban utang, terutama melalui penerbitan surat berharga negara (SBN) dan pinjaman luar negeri. Menurut beberapa laporan, total utang jatuh tempo pemerintah pada tahun 2025 mencapai sekitar Rp 800 triliun⁹, di mana sebagian besar berasal dari utang luar negeri. Peningkatan beban utang ini dapat meningkatkan risiko refinancing, menurunkan kepercayaan investor, dan berpotensi

⁵ https://berkas.dpr.go.id/setjen/dokumen/apbn_Ruang_Fiskal/APBN20130130094655.pdf (diakses 15 Januari 2025)

⁶ <https://nasional.kompas.com/read/2025/01/26/09402931/anggaran-makan-bergizi-gratis-butuh-tambahan-rp-100-triliun-siapa-yang-minta?page=all> (diakses 26 Januari 2025)

⁷ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-prabowo-will-stick-approved-2025-budget-spending-aide-says-2024-09-25/> (diakses 4 Januari 2025)

⁸ <https://cdn.cisdi.org/documents/fnm-Policy-Paper-Makan-Bergizi-Gratis—Menilik-Tujuan-Anggaran-dan-Tata-Kelola-ProgramCISDIpdf-1723609579793-fnm.pdf> (diakses 26 Januari 2025)

⁹ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250106145037-4-601088/sri-mulyani-tarik-utang-2025-lebih-awal-tembus-rp859-t> (diakses pada 6 Januari 2025)

mengganggu kestabilan fiskal serta neraca pembayaran Indonesia. Jika tambahan utang¹⁰ tersebut harus ditopang melalui pinjaman luar negeri, risiko depresiasi rupiah dan tekanan pasar modal bisa semakin meningkat.

Salah satu mekanisme yang sering disebut sebagai alternatif untuk meringankan beban utang adalah *debt swap* atau pertukaran utang, di mana sebagian utang dapat dikonversi menjadi investasi di sektor tertentu, seperti konservasi lingkungan. Di beberapa negara, skema *debt-for-nature swap* telah digunakan untuk mengalihkan pembayaran utang menjadi dana konservasi.

Meskipun potensi mekanisme ini menarik, di Indonesia aspek potensinya khususnya untuk menekan beban utang luar negeri yang jatuh tempo dan mendukung program prioritas seperti MBG belum banyak dikaji dalam kebijakan publik. Penelitian dan kajian mendalam mengenai implementasi kebijakan diplomasi ekonomi melalui *debt swap*, termasuk efektivitas pemanfaatannya untuk pembiayaan program sosial dan lingkungan, masih sangat terbatas, sehingga perlu dipertimbangkan untuk alternatif intervensi kebijakan.

2.2. Mengetahui konsep *Debt swap* dalam Implementasinya

Dalam menghadapi tekanan utang luar negeri yang menjadi tantangan umum bagi negara berkembang, *debt swap* telah berkembang sebagai solusi inovatif yang mampu mengubah beban kewajiban pembayaran menjadi peluang pembangunan. *Debt swap* adalah suatu pengaturan di mana kreditur (atau para kreditur) setuju untuk melepaskan seluruh atau sebagian klaim mereka terhadap debitur negara, dengan syarat bahwa sumber daya yang seharusnya digunakan untuk membayar utang tersebut dialokasikan untuk intervensi pembangunan atau lingkungan yang telah disepakati sebelumnya.

Mekanisme *debt swaps* telah diimplementasikan dalam berbagai bentuk sejak tahun 1980-an, dimulai dengan fokus awal pada *debt-for-equity swaps* dan *debt-for-nature swaps* yang melibatkan utang kepada kreditur komersial swasta. Skema ini memungkinkan konversi utang menjadi pendanaan untuk proyek-proyek yang memberikan manfaat sosial, ekonomi, dan lingkungan. Bolivia menjadi pelopor melalui *debt-for-nature swap* pada tahun 1987, di mana sebagian utangnya dialihkan untuk konservasi hutan hujan tropis. Kemitraan ini melibatkan pemerintah Bolivia, kreditor internasional, dan organisasi lingkungan, membuka jalan bagi evolusi skema ini ke berbagai sektor lain seperti pendidikan, kesehatan, dan ketahanan pangan (Trebesch et al., 2012). Seiring waktu, *debt swap* menjadi instrumen keuangan yang semakin kompleks, diadopsi oleh berbagai negara.

Meskipun memiliki sejarah panjang dan penggunaannya cukup luas, pada kenyataannya kebijakan *debt swap* belum menghasilkan sumber daya yang substansial untuk intervensi pembangunan. Merujuk pada penelitian Hurley et al., 2024¹¹ diketahui bahwa studi tersebut telah mengidentifikasi 128 *debt swaps bilateral* yang dilakukan di 38 negara, yang mencakup penghapusan utang sebesar sekitar US\$6,1 miliar, tetapi ternyata hanya menghasilkan sekitar US\$3,3 miliar untuk proyek sosial dan lingkungan. Angka ini setara dengan sekitar US\$165 juta per tahun. Jumlah tersebut, meskipun tidak dapat diabaikan, masih sangat kecil dibandingkan dengan inisiatif pengurangan utang seperti *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*¹² dan

¹⁰ <https://nasional.kontan.co.id/news/utang-jatuh-tempo-di-2025-pemerintah-bakal-pertimbangkan-pinjaman-baru> (diakses pada 6 Januari 2025)

¹¹ www.edc.org/debt-swap-school-meals-opportunities-and-constraints (diakses pada 18 Januari 2024)

¹² www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-HIPC (diakses pada 18 Januari 2024)

*Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*¹³ yang secara gabungan menghasilkan penghapusan utang bilateral dan multilateral sebesar US\$119,5 miliar.

Indonesia menjadi salah satu negara yang aktif mengimplementasikan *debt-for-development swap* sejak 2002, dengan fokus pada sektor pendidikan dan kesehatan melalui kolaborasi dengan kreditor bilateral (Cassimon et al., 2014). Pada akhir 1990-an, krisis ekonomi Asia memperkuat urgensi untuk mengurangi tekanan utang sambil tetap menjaga komitmen pada agenda konservasi. Melalui kerangka kerja *Tropical Forest Conservation Act (TFCA)* dari Amerika Serikat, sebagian utang Indonesia dihapuskan sebagai imbalan atas pendanaan program perlindungan hutan tropis dan ekosistem lingkungan hidup lainnya. Dalam program ini, organisasi internasional seperti *Conservation International (CI)* dan *World Wildlife Fund (WWF)* berperan penting dalam mendukung pelaksanaan proyek konservasi di lapangan. Kajian dari (Cassimon et al., 2014) juga mencatat bahwa skema ini telah menjadi bagian integral dari kebijakan fiskal Indonesia sekaligus memberikan manfaat strategis dalam diplomasi lingkungan. Namun, skema ini bukan tanpa tantangan. Studi dari (Nugroho et al., 2023) turut menyoroti pentingnya integrasi antara konservasi dan pembangunan berkelanjutan melalui pendekatan berbasis komunitas. Dengan memanfaatkan dana pengalihan utang, Indonesia berhasil memperkuat pengelolaan sumber daya alam di tingkat lokal sekaligus memenuhi komitmen mitigasi perubahan iklim. Meski demikian, tata kelola dan koordinasi antar pemangku kepentingan masih menjadi isu utama yang membutuhkan perhatian untuk memastikan keberlanjutan program.

Lain halnya dengan implementasi di negara-negara benua Afrika, skema *debt swap* menunjukkan keberagaman pendekatan yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing negara. *Côte d'Ivoire*, misalnya, menggunakan *debt-for-health swap* dalam kemitraan dengan *Global Fund* untuk mendanai program HIV/AIDS (Atun et al., 2016). Di sisi lain, negara-negara Afrika juga memanfaatkan skema *debt-for-school meals* dengan bantuan *World Food Programme (WFP)*, yang sejak 2007 berhasil mengalihkan utang senilai lebih dari \$145 juta untuk mendukung program makanan sekolah. Skema ini terbukti meningkatkan kehadiran siswa dan mengurangi angka putus sekolah di wilayah pedesaan yang kurang mampu (Ferry & Raffinot, 2019).

Dampak positif dari *debt swap* telah banyak dibuktikan oleh penelitian. (Esteves & Tunçer, 2016) menunjukkan bahwa skema ini dapat memperkuat stabilitas fiskal tanpa mengorbankan prioritas pembangunan, sementara (Panizza et al., 2009) menggarisbawahi bahwa mekanisme ini menciptakan insentif bagi donor internasional untuk mendukung proyek-proyek dengan dampak global, seperti mitigasi perubahan iklim atau pengurangan ketimpangan sosial. Kendati begitu, keberhasilan skema ini sangat bergantung pada transparansi dan koordinasi yang baik di antara pihak-pihak yang terlibat. Dengan pendekatan yang tepat, *debt swap* tidak hanya menjadi instrumen untuk mengurangi tekanan utang, tetapi juga katalisator bagi pembangunan berkelanjutan yang lebih inklusif.

2.3. Studi Kasus Terkini Pengalihan Utang (*Debt for Nature Swap*) antara Pemerintah Indonesia dan Amerika Serikat dalam The Coral Reef Conservation Agreement 2024

2.3.1 Deskripsi Program Debt for Nature Swap dalam *The Coral Reef Conservation Agreement* Tahun 2024

Baru-baru ini Pemerintah Indonesia menunjukan perkembangan progresif diplomasi luar negeri melalui Perjanjian *Debt-for-Nature Swap (DNS)* dengan Pemerintah Amerika Serikat (AS)

¹³ www.imf.org/external/np/exr/mdri/eng/index.htm (diakses pada 18 Januari 2024)

yang ditandatangani pada 3 Juli 2024¹⁴. Hal ini sekaligus menjadi representasi dari langkah strategis dalam pengelolaan utang luar negeri yang inovatif dengan bermuara pada konsensus global mendukung konservasi lingkungan guna mengurangi dampak perubahan iklim. Perjanjian DNS yang ditandatangani kedua belah pihak dengan tema *Coral Reef Conservation Agreement (CRCA)* ini menjadi salah satu contoh implementasi pengalihan pembayaran utang luar negeri Indonesia ke dalam pendanaan program pelestarian lingkungan domestik, khususnya konservasi ekosistem terumbu karang di Indonesia.

Isu utama seputar terumbu karang di Indonesia yang menarik perhatian Pemerintah AS dalam perjanjian DNS dengan Pemerintah Indonesia adalah tingkat degradasi ekosistem yang signifikan akibat perubahan iklim, pemutihan terumbu karang (*coral bleaching*), dan tekanan dari aktivitas manusia seperti penangkapan ikan berlebih (*overfishing*), pencemaran laut, serta pembangunan pesisir yang tidak berkelanjutan. Terumbu karang Indonesia, yang menjadi salah satu pusat biodiversitas laut dunia dan dikenal sebagai bagian dari *Coral Triangle*, memainkan peran penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem laut global, memberikan perlindungan terhadap gelombang serta arus laut, dan mendukung mata pencaharian jutaan penduduk lokal.

Bagi AS, upaya melestarikan terumbu karang di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan komitmen lingkungan global sesuai dengan, tetapi juga menjadi bagian dari strategi mitigasi perubahan iklim, mengingat pentingnya terumbu karang dalam menyerap karbon dan mendukung ketahanan ekosistem laut dengan mengacu pada pertemuan COP29 di Azerbaijan, negara-negara maju menyetujui pemberian pendanaan iklim sebesar US\$ 300 miliar atau sekitar IDR 4.800 triliun¹⁵.

Meskipun jumlah ini mencerminkan komitmen finansial secara formal, tapi nyatanya nilai konsensus masih jauh dari tuntutan sebesar US\$ 5 triliun per tahun yang diajukan oleh masyarakat sipil dan negara-negara berkembang dalam forum tersebut¹⁶. Namun demikian, terdapat peluang strategis melalui kesepakatan yang dikenal sebagai *NCQG (New Collective Quantified Goal on Climate Finance)*¹⁷. Kesepakatan ini berpotensi menyediakan dukungan pendanaan yang lebih fleksibel selain opsi pinjaman baru, sehingga dapat mengurangi beban utang negara-negara berkembang dalam menghadapi tantangan perubahan iklim.



Gambar 4. Penandatanganan Implementasi Kesepakatan Debt swap dalam Lingkup CRRA.

Sumber: YKAN, (2024)

¹⁴ www.state.gov/wp-content/uploads/2024/10/24-703-Indonesia-Finance.pdf (diakses pada 3 Januari 2025)

¹⁵ www.euronews.com/business/2024/11/28/baku-cop29-climate-event-ends-with-300bn-deal-amid-calls-for-more-action (diakses pada 16 Januari 2025)

¹⁶ climatenetwork.org/2024/09/20/us5trillion-owed-to-global-south-by-global-north-due-to-the-climate-crisis/ (diakses pada 16 Januari 2025)

¹⁷ unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_09.pdf (diakses pada 9 Januari 2025)

Inisiatif DNS yang dilakukan di bawah kerangka hukum *Tropical Forest and Coral Reef Conservation Act (TFCCA)* AS, memungkinkan pengalihan pembayaran utang luar negeri Indonesia kepada Amerika Serikat yaitu sebesar US\$ 35,035,306.10 atau sekitar IDR 566 Milyar (dengan kurs 1 US\$ = IDR 16,157) dimana rincian pembayaran pokok dan bunga utang yang bersumber dari pinjaman dua institusi pemerintah AS, yaitu *United States Department of Agriculture (US\$A)* sebesar US\$ 21,423,128.16 dan *United States International Development Finance Corporation (US-IDFC)* sebesar US\$ 13,612,177.94. Implementasi program tersebut dilakukan melalui keterlibatan salah satu NGO dari Indonesia yaitu Yayasan Konservasi Alam Nusantara (YKAN)¹⁸ sebagaimana disimak pada gambar 4.

Berdasarkan analisis terhadap seluruh bagian dalam perjanjian DNS ini, diketahui total utang yang direstrukturisasi terdiri dari pokok utang sebesar US\$ 33,242,740.56 (94.88% dari total) dan bunga sebesar US\$ 1,792,565.54 (5.12% dari total). Utang ini tersebar dalam 58 kewajiban utang (*obligations*), dengan masing-masing memiliki jadwal pembayaran yang spesifik. Dari daftar pengalihan utang tersebut, diketahui bahwa tenor pembayaran dari utang yang dialihkan rata-rata adalah 5,6 tahun, dengan tenor terpanjang terdapat pada Obligation 3: 021D1 yang berakhir pada 2 Maret 2033, atau hampir 9 tahun setelah perjanjian DNS ditandatangani sebagai bagian dari perjanjian dengan The Commodity Credit Corporation, yaitu representatif dari Pemerintah Amerika Serikat dalam perjanjian penjualan komoditas pertanian tertanggal 2 Agustus 2002.

Adapun kontribusi pengalihan utang terbesar dalam variabel jumlah utang berasal dari Obligation 2 dengan kode pinjaman 99ID1, yang tercatat sebagai perjanjian antara The Commodity Credit Corporation (CCC) dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia untuk penjualan komoditas pertanian tertanggal 5 Mei 1999. Total nilai pokok dan bunga untuk Obligation 2 adalah sebesar US\$ 9,340,641.57 untuk pokok dan US\$ 326,922.46 untuk bunga pinjaman, sehingga jumlah keseluruhan mencapai US\$ 9,667,564.03, atau sekitar 27.6% dari total nilai restrukturisasi utang dalam perjanjian DNS.

2.3.2 Mekanisme *Debt-for-Nature Swap* dalam *The Coral Reef Conservation Agreement*

Perjanjian Debt-for-Nature Swap (DNS) yang disepakati antara Indonesia dan Amerika Serikat pada tahun 2024 tersebut menggunakan mekanisme yang melibatkan berbagai pihak dalam model trilateral atau tripartite. Pemerintah AS, melalui lembaga-lembaga seperti United States Department of Agriculture (US\$A) dan United States International Development Finance Corporation (US-IDFC), berperan sebagai pemilik utang yang dialihkan. Di sisi lain, Pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Keuangan sebagai debitur, mengambil tanggung jawab untuk memastikan implementasi DNS terjalin secara efektif sebagaimana perjanjian DNS yang disepakati. Keterlibatan organisasi non-pemerintah (NGO) seperti Conservation International Foundation dan The Nature Conservancy menjadi bagian penting dalam ekosistem kerja sama ini, dimana berkolaborasi dengan yayasan lokal seperti Yayasan Konservasi Alam Nusantara (YKAN) dan Yayasan Konservasi Cakrawala Indonesia (YKCI) yang bertugas mengelola dan mendistribusikan dana untuk proyek konservasi terumbu karang.

Pada dasarnya, mekanisme DNS memberikan syarat agar Pemerintah Indonesia membayarkan jumlah dana yang telah disepakati sebagai bentuk pengalihan pembayaran utang ke kreditur dalam akun khusus yang disebut Debt Service Account sesuai jadwal pembayaran yang telah disepakati. Pemerintah AS, bersama dengan NGO pelaksana, memastikan bahwa dana yang dialokasikan benar-benar digunakan untuk tujuan lingkungan, seperti perlindungan

¹⁸ <https://www.ykan.or.id/id/publikasi/artikel/siaran-pers/amerika-serikat-dan-indonesia-tandatangani-pengalihan-utang-untuk-lindungi-ekosistem-terumbu-karang/> (diakses pada 2 Januari 2025)

biodiversitas laut, pemulihan terumbu karang yang rusak, dan pemberdayaan masyarakat pesisir untuk menjaga ekosistem. Dana yang terkumpul dikelola oleh yayasan lokal, yang bertanggung jawab atas implementasi proyek lingkungan. Secara umum, proses pengalihan utang luar negeri menjadi pendanaan kegiatan konservasi terumbu karang dapat disimak pada gambar 5 berikut :



Gambar 5. Konsep Pelaksanaan Debt swap dalam Program Konservasi Terumbu Karang

Studi yang dilakukan oleh (Cassimon et al., 2014), menunjukkan peran pihak ketiga dalam DNS sangat penting untuk memastikan akuntabilitas dan efisiensi penggunaan dana, mengingat pemerintah seringkali menghadapi kendala kapasitas dalam mengelola proyek skala besar semacam ini. Selain itu, lembaga non-pemerintah/NGO dapat berfungsi sebagai fasilitator yang menjembatani kepentingan donor internasional dan kebutuhan lokal. Proses monitoring dan evaluasi (monev) dilakukan secara ketat melalui audit berkala oleh komite pengawas yang melibatkan pihak-pihak terkait, termasuk Pemerintah AS dan yayasan pelaksana di Indonesia.

Menurut (Kumar et al., 2021), pengawasan ketat yang melibatkan pihak eksternal dapat meningkatkan efektivitas dan kepercayaan dalam pengelolaan proyek konservasi berskala besar. Audit bertujuan untuk memastikan bahwa setiap dana yang dialokasikan digunakan untuk tujuan konservasi seperti restorasi terumbu karang dan pemberdayaan masyarakat pesisir.

Selain itu, pembayaran pengalihan utang oleh debitur dilakukan melalui akun khusus yaitu Debt Service Account, dengan jadwal yang telah disepakati sebelumnya. Hal ini sejalan dengan pandangan peneliti seperti (Armstrong et al., 2010; Wei et al., 2023), yang menyatakan bahwa sistem pengelolaan dengan keterlibatan pihak ketiga dapat membantu meminimalkan risiko penyalahgunaan dana sekaligus memastikan keselarasan dengan tujuan DNS, dimana transparansi dalam pelaporan keuangan adalah kunci keberhasilan dalam model tripartite ini. Dengan demikian, model DNS dalam lingkup perjanjian konservasi terumbu karang (CRCA) ini tidak hanya berfungsi sebagai solusi inovatif untuk pengelolaan utang luar negeri Indonesia, tetapi juga sebagai model kolaborasi global yang memberdayakan sumberdaya domestik dalam melindungi lingkungan sebagai komitmen mitigasi perubahan iklim dunia.

2.4. Kebijakan Diplomasi Luar Negeri dan Potensi Negosiasi *Debt Swap* untuk MBG

Merujuk pada perjanjian debt swap antara Indonesia dan Amerika Serikat yang masih baru diberlakukan pada awal semester 2 tahun 2024, maka penting untuk mempelajari dinamika politik luar negeri Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden periode 2024–2029. Kebijakan luar negeri

yang proaktif yang ditunjukkan dan berbasis kepentingan nasional memberikan peluang besar untuk memperluas skema serupa dengan negara lain, termasuk Tiongkok.

Dengan latar belakang hubungan bilateral yang kuat melalui investasi *Belt and Road Initiative* (BRI) dan utang bilateral yang signifikan, Tiongkok dapat menjadi mitra potensial dalam membiayai program-program sosial prioritas seperti Makan Bergizi Gratis (MBG). Melalui pendekatan diplomasi yang strategis, Indonesia dapat mengusulkan pengalihan sebagian utang menjadi investasi dalam pembangunan sumber daya manusia, seperti peningkatan gizi anak-anak sekolah.

3.1.1. *Lesson learned* Program Makan di Sekolah (Studi Kasus: Tiongkok)

Sesaat setelah dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia, pada 8 November 2024¹⁹, Bapak Prabowo Subianto segera melakukan kunjungan kenegaraan dimana Tiongkok menjadi negara pertama yang dikunjungi sebagai kepala negara. Salah satu kesepakatan²⁰ yang dituangkan sebagai hasil dari pertemuan tersebut adalah apresiasi dan dukungan pihak Tiongkok dalam visi pemenuhan gizi melalui Program Makan Bergizi Gratis (MBG).

Pembelajaran yang dapat diambil dari inisiatif nasional dalam meningkatkan status gizi siswa di Tiongkok adalah *Nutrition Improvement Programme for Rural Compulsory Education Students* (NIPRCES). Program ini dirancang untuk memberikan makanan bergizi kepada lebih dari 23 juta siswa di wilayah pedesaan, khususnya mereka yang terdaftar di sekolah wajib belajar. Melalui upaya ini, pemerintah pusat tidak hanya memberikan subsidi tahunan sebesar lebih dari US\$ 2,5 miliar untuk makanan sekolah, tetapi juga menginvestasikan US\$ 4,8 miliar dalam pengembangan infrastruktur dapur sekolah, memastikan ketersediaan fasilitas yang memadai.

Keberhasilan program ini tidak terlepas dari koordinasi lintas sektor yang melibatkan lintas kementerian dan komite nasional, yang bersama-sama menciptakan mekanisme kolaborasi yang terintegrasi. Dalam operasionalisasinya, pengelolaan makanan dilakukan melalui berbagai pendekatan, termasuk pemberian makanan langsung di sekolah (*school feeding*), penyediaan paket makanan (*food packages*), dan dukungan pangan untuk keluarga (*family feeding*).

Studi yang dilakukan oleh (Zhang et al., 2015) menunjukkan bahwa program ini memberikan dampak positif yang signifikan dalam meningkatkan kesehatan dan gizi siswa. Namun, tantangan seperti keamanan pangan, pengelolaan finansial, dan desentralisasi masih menjadi kendala yang memerlukan perhatian lebih lanjut. Untuk memastikan keberlanjutan dan efektivitas program ini, evaluasi yang lebih menyeluruh serta pemantauan nasional secara konsisten terus dilakukan.

3.1.1. Konsep Kebijakan Pengalihan Utang: *Best Practice* Tiongkok

Berdasarkan kajian dari (Acker et al., 2020) Tiongkok diketahui yang semakin mendekati posisi sebagai kreditor terbesar dunia, yang saat ini menghadapi sorotan tajam dari para praktisi atas pendekatannya terhadap restrukturisasi utang, terutama di kawasan Afrika.

Sejak tahun 2000 hingga 2019, Tiongkok telah menghapus utang senilai US\$3,4 miliar, sebagian besar berupa pinjaman tanpa bunga, dan merestrukturisasi sekitar US\$15 miliar tanpa menyita aset atau menggunakan pengadilan untuk menegakkan pembayaran. Pendekatannya cenderung bersifat bilateral dan tenang, dengan fokus pada solusi yang disesuaikan untuk setiap

¹⁹ www.presidentri.go.id/siaran-pers/presiden-prabowo-lakukan-kunjungan-luar-negeri-perdana-ke-sejumlah-negara/ diakses pada 4 Januari 2025

²⁰ news.cgtn.com/news/files/Joint_Statement_between_Tiongkok_and_Indonesia.pdf diakses pada 4 Januari 2025

kasus, meskipun terkadang mengikuti syarat Paris Club²¹.

Namun, kurangnya transparansi menimbulkan spekulasi atas niat di balik kebijakan ini. Sampai saat ini, pemerintah Tiongkok diketahui belum pernah mengumumkan untuk melakukan mekanisme Debt swap untuk hal yang bersifat sosial lingkungan hidup seperti mekanisme *Debt for Nature Swap*.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Acker et al., 2020) diketahui bahwa pengalaman Tiongkok dalam restrukturisasi utang, khususnya terkait pembiayaan infrastruktur di negara-negara Afrika belum melibatkan pengalihan utang yang bersifat pembiayaan sosial atau lingkungan hidup sebagaimana disimak pada tabel 2 di bawah ini. Namun ada studi yang dilakukan (Swanson et al., 2022) yang menjelaskan kemungkinan pemerintah Tiongkok terlibat dalam *debt swap* untuk kegiatan atau program sosial terlihat semakin relevan, mengingat pendekatan fleksibel yang telah diterapkan dalam berbagai inisiatif pembangunan internasionalnya.

Tabel 2. Pinjaman Tiongkok-Afrika, Restrukturisasi Utang 2015-2019

Negara	Tahun	Jumlah (US\$ juta)	Jenis Pinjaman/Proyek Terkait	Penanganan
Angola	2016	7.5	4 CDB CommLs untuk Proyek Minyak Sonangol	Refinancing dengan jalur kredit CDB dengan jatuh tempo 12 tahun
Chad	2017	447	2 Eximbank CLs untuk Pabrik Semen Baoare dan Jaringan Telekomunikasi, Eximbank Kilang N'Djamena	Perpanjangan jatuh tempo dengan durasi yang tidak diketahui
Mozambik	2017	2.02	Tidak diketahui	Penjadwalan ulang pembayaran dalam jatuh tempo awal
Niger	2018	161	CNPC SC untuk Kilang SORAZ	Perpanjangan jatuh tempo selama 4 tahun
Ethiopia	2018	2.49	Eximbank CommL untuk Kereta Api Addis-Djibouti	Perpanjangan jatuh tempo selama 20 tahun
ROC (Republik Kongo)	2018	116	CMEC SC untuk Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Air Imboulou	Penjadwalan ulang tunggakan, detail tidak diketahui
ROC (Republik Kongo)	2019	1.612	8 pinjaman Eximbank untuk 8 proyek infrastruktur, termasuk Jalan Nasional 1	● Perpanjangan jatuh tempo 15 tahun untuk semua 8 pinjaman, ● Bunga dikurangi menjadi 1,5% untuk 7 pinjaman dan ● 2% untuk 1 pinjaman

²¹ Paris Club merupakan forum informal yang dibentuk para kreditor untuk menemukan solusi negara-negara debitur yang mengalami kesulitan membayar utang-utang mereka.

Tiongkok cenderung memilih mekanisme bilateral yang disesuaikan dengan kebutuhan negara debitur, yang memungkinkan pengalihan utang menjadi pendanaan untuk proyek-proyek sosial seperti pendidikan (termasuk pendanaan makan siang bergizi), kesehatan, atau perlindungan lingkungan. (Swanson et al., 2022) juga menyoroti bahwa Tiongkok dapat memanfaatkan pengalaman yang telah dimiliki oleh negara-negara Barat seperti AS dan Jerman dalam melaksanakan debt swaps, tetapi dengan karakteristik unik yang mencerminkan pendekatan "win-win cooperation."

Selain itu, keterlibatan Tiongkok dalam program-program sosial melalui mekanisme debt swap juga didorong oleh inisiatif geopolitik seperti Belt and Road Initiative (BRI), yang memberikan peluang untuk memperkuat hubungan bilateral sambil meningkatkan citra global Tiongkok sebagai mitra pembangunan yang bertanggung jawab secara sosial dan lingkungan hidup. (Swanson et al., 2022) juga menyoroti pentingnya tata kelola transparan dan pengawasan ketat untuk memastikan keberhasilan implementasi program, sehingga manfaatnya dapat dirasakan secara luas oleh masyarakat lokal.

III. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan penelitian Hurley et al. (2024), *debt swap* dapat dikategorikan menjadi tiga jenis utama: *bilateral debt swap*, *tri-party debt swap*, dan *private debt swap*. Menariknya, hingga saat ini, belum ada implementasi *debt swap* dalam skala multilateral. Hal ini disebabkan oleh status kreditur multilateral sebagai "*preferred creditor*" dalam sistem keuangan internasional, yang menjadikan klaim mereka secara *de facto* tidak memenuhi syarat untuk skema penghapusan utang seperti mekanisme *debt swap*. Sebelum lebih jauh melakukan analisis mendalam terkait jenis debt swap yang paling feasible untuk implementasi program Makan Bergizi Gratis (MBG), maka perlu dipahami dulu karakteristik dari masing-masing jenis debt swap yang umum, yaitu:

3.1. Praktik Kebijakan *Debt swap* secara Global

3.1.1. Bilateral *Debt swap*

Dalam skema *bilateral debt swap*, dua negara berdaulat menjalin kesepakatan untuk mengalihkan sebagian kewajiban pembayaran utang menjadi investasi pada program pembangunan atau lingkungan tertentu yang telah disepakati sebelumnya sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 6. Inisiatif ini bisa diajukan oleh negara debitur yang membutuhkan bantuan, tetapi dalam beberapa kasus, justru negara kreditur yang menawarkan opsi tersebut. Biasanya, kesepakatan mencakup diskon pada jumlah utang yang harus dilunasi. Sebagai contoh, untuk utang sebesar US\$100 juta, para pihak dapat sepakat bahwa US\$50 juta dihapuskan, sementara sisanya diinvestasikan oleh debitur dalam kegiatan yang telah ditentukan bersama. Perjanjian ini juga mengatur mekanisme pengelolaan dana, termasuk jadwal pembayaran dan penggunaan rekening khusus atau *special purpose vehicle* sebagai saluran pembayaran. Menariknya, dalam beberapa situasi, pembayaran ini dapat dilakukan dalam mata uang lokal negara debitur, yang tentunya memberikan fleksibilitas tambahan. Dari sudut pandang negara debitur, semakin besar diskon yang diberikan, semakin menarik mekanisme *debt swap* ini. Namun, di sisi lain, diskon yang lebih besar berarti sumber daya yang tersedia untuk mendukung program pembangunan melalui perjanjian tersebut menjadi lebih terbatas.



Gambar 6. Konsep Bilateral Debt swap (Sumber: Hurley et al. (2024))

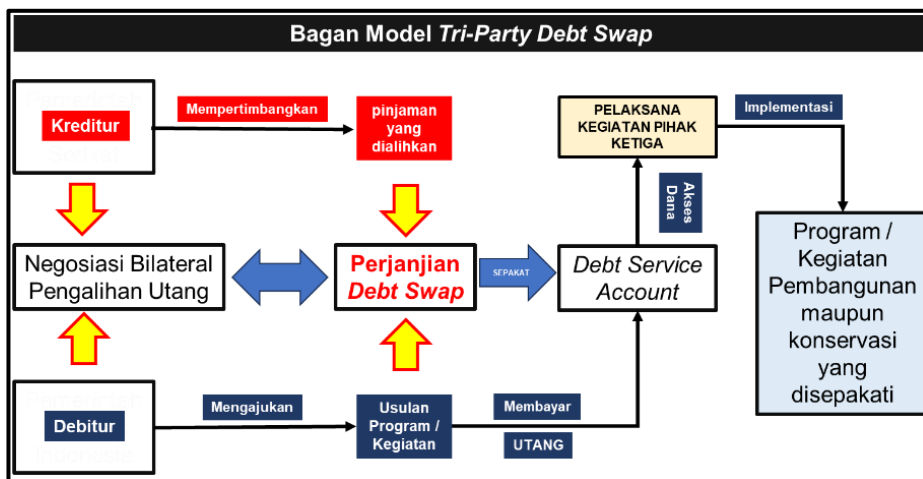
3.1.1. *Tri-Party Debt swap*

Dalam skema *tri-party debt swap*, dua negara berdaulat menyepakati pengalihan kewajiban pembayaran utang bilateral menjadi investasi untuk program pembangunan atau lingkungan tertentu. Berbeda dengan mekanisme bilateral debt swap, skema ini melibatkan pihak ketiga yang memainkan peran penting dalam operasionalisasi perjanjian. Pihak ketiga ini biasanya berupa lembaga di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dana multilateral vertikal, atau organisasi non-pemerintah (NGO).

Dalam konteks ini, pihak ketiga bertindak sebagai penerima sebagian atau seluruh dana hasil penghapusan utang dan sekaligus menjadi mitra pelaksana program pembangunan yang telah disepakati. Salah satu contoh nyata adalah inisiatif Debt2Health yang diluncurkan oleh Global Fund pada tahun 2007. Hingga saat ini, Global Fund telah memfasilitasi 12 debt-for-health swaps di 10 negara, menggunakan dana yang dialokasikan untuk mendukung program kesehatan yang ada maupun menginisiasi program baru.

Skema yang dijelaskan pada gambar 7 tentu relevan bagi negara debitur yang memiliki keterbatasan dalam melaksanakan program prioritas atau kurangnya kapasitas untuk memantau dan melaporkan kemajuan pelaksanaan program. Di sisi lain, keterlibatan pihak ketiga juga memberikan keuntungan bagi negara kreditor, karena adanya keyakinan bahwa dana akan digunakan secara efektif, terutama jika pihak ketiga memiliki rekam jejak yang baik dalam implementasi program dan sistem akuntabilitas yang transparan.

Namun, tri-party debt swap tidak terlepas dari tantangan. Keterlibatan pihak ketiga sering kali menimbulkan biaya operasional yang tinggi, karena organisasi internasional biasanya memiliki overhead yang besar. Selain itu, resistensi politik juga mungkin terjadi, terutama jika negara debitur enggan memberikan wewenang kepada pihak independen untuk mengawasi pelaksanaan program atau memberikan layanan tertentu. Oleh karena itu, koordinasi erat antara pemerintah negara debitur dan pihak ketiga sangat penting untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan debt swap tanpa gangguan.



Gambar 7. Konsep Debt swap yang Melibatkan Pihak Ketiga

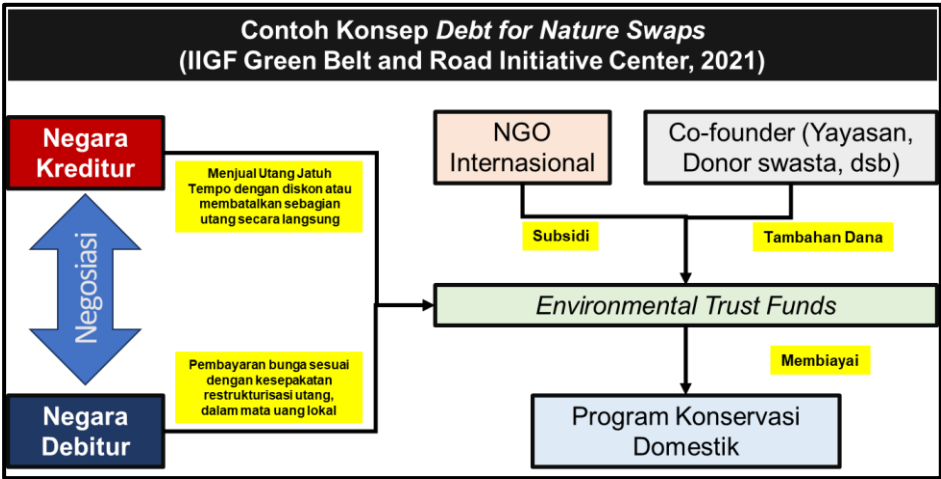
3.1.2. Private *Debt swap*

Debt swaps yang melibatkan kreditor sektor swasta, seperti pemegang obligasi, sering kali melibatkan pihak ketiga, termasuk organisasi non-pemerintah (NGO), institusi keuangan, atau mitra pembangunan multilateral. Salah satu mekanisme utamanya adalah *debt buy-back*, yaitu pembelian kembali utang dari pemegang obligasi eksternal dengan diskon. Dalam operasi sederhana, NGO dapat memperoleh donasi dari sektor filantropi atau publik untuk membeli utang yang didiskon dari kreditor swasta. Ketika utang yang terlibat berbentuk obligasi, pembelian kembali dilakukan di pasar sekunder. Setelah utang diperoleh, klaimnya dialihkan ke dana perwalian (*trust fund*). Negara debitur kemudian berkomitmen melunasi utang kepada dana perwalian ini, dan dana tersebut dialokasikan untuk program yang telah disepakati, seperti proyek konservasi alam seperti ditunjukkan pada gambar 8 dibawah.

Mekanisme pembelian kembali utang telah berkembang sejak pertama kali diperkenalkan pada 1980-an dan 1990-an, terutama dalam mendukung inisiatif konservasi alam. Baru-baru ini, kesepakatan debt-for-nature swap yang lebih canggih telah diterapkan di negara-negara seperti Barbados, Belize, dan Ekuador, dengan fokus utama pada perlindungan ekosistem laut.

Walaupun struktur setiap perjanjian berbeda, terdapat elemen kunci yang konsisten. Dalam kesepakatan ini, negara debitur didukung untuk membeli kembali utang komersial mereka di pasar sekunder dengan diskon, menggunakan pinjaman yang disediakan oleh entitas anak dari *The Nature Conservancy (TNC)*, sebuah organisasi konservasi global yang ahli dalam transaksi semacam ini.

Entitas anak TNC membiayai pinjaman melalui penerbitan *blue bonds*, yang kemudian dijual kepada institusi keuangan terpercaya. Obligasi ini diasuransikan oleh institusi pembiayaan pembangunan, yang memastikan tingkat bunga yang lebih rendah. Keuntungan berupa bunga rendah diteruskan kepada negara debitur, memberikan penghematan fiskal langsung dan jangka panjang. Sebagai imbalannya, negara debitur mengalihkan pembayaran utangnya ke dana konservasi independen, yang bertugas mendistribusikan dana tersebut untuk proyek konservasi laut dan pengembangan ekonomi biru di tingkat lokal.



Gambar 8. Konsep Debt for Nature Swap dengan melibatkan dana perwalian (Trust Funds)

Pendekatan ini tidak hanya memberikan manfaat lingkungan yang signifikan tetapi juga menciptakan stabilitas fiskal bagi negara debitur. Kesuksesan operasi ini telah mendapatkan sambutan positif dari berbagai pemangku kepentingan, menciptakan momentum yang kuat untuk memperluas penggunaan skema serupa di masa depan.

3.1. Analisis Pemilihan Kebijakan Debt Swap untuk Program MBG

Dalam merumuskan pilihan skema debt swap yang optimal untuk mendanai Program Makan Bergizi Gratis (MBG), diperlukan analisis berbasis kriteria yang komprehensif, mencakup kompleksitas implementasi, fleksibilitas penggunaan dana, risiko politik dan ekonomi, dampak terhadap pembangunan, serta transparansi dan akuntabilitas. Menurut (Froese et al., 2023), debt swap sebagai instrumen restrukturisasi utang tidak hanya bersifat finansial, tetapi juga mencerminkan dinamika negosiasi bilateral maupun multilateral yang dipengaruhi oleh kompleksitas jaringan kreditor, keterlibatan aktor non-pemerintah, serta kapasitas teknis negara debitur dalam mengelola program pembangunan hasil konversi utang.

Kriteria fleksibilitas juga menyoroti sejauh mana dana hasil swap dapat diarahkan sesuai prioritas pembangunan domestik, sementara risiko politik dan ekonomi berkaitan dengan dampak reputasi kredit negara debitur di mata kreditor internasional. Lebih lanjut, (Froese et al., 2023) menegaskan bahwa contoh implementasi debt swap yang sukses sangat bergantung pada transparansi mekanisme serta efektivitas pengawasan lintas pemangku kepentingan. Oleh karena itu, analisis perbandingan skema bilateral, *tri-party*, dan *private debt swap* pada Tabel 3, menjadi krusial untuk menentukan opsi yang tidak hanya *feasible* secara teknis, tetapi juga mampu memaksimalkan manfaat fiskal dan pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya dilakukan scoring pembobotan untuk dilakukan pemilihan alternatif kebijakan yang paling sesuai berdasarkan pilihan-pilihan kebijakan yang tersedia.

Tabel 3. Matriks Analisis Pemilihan Alternatif Kebijakan Debt Swap untuk Pembiayaan MBG

Kriteria	<i>Bilateral Debt Swap</i> (Antar Pemerintah)	<i>Tri-Party Debt Swap</i> (Melibatkan Pihak Ketiga)	<i>Private Debt Swap</i> (Dengan Kreditor Swasta)
Kompleksitas Implementasi	– Relatif paling sederhana: Hanya melibatkan	– Lebih kompleks: Melibatkan tambahan satu entitas independen	– Paling rumit: Melibatkan kreditor swasta (bank, pemegang

Kriteria	<i>Bilateral Debt Swap</i> (Antar Pemerintah)	<i>Tri-Party Debt Swap</i> (Melibatkan Pihak Ketiga)	<i>Private Debt Swap</i> (Dengan Kreditor Swasta)
	pemerintah Indonesia dan satu negara kreditor, sehingga koordinasi lebih mudah dibanding skema lain. Negosiasinya dapat memanfaatkan kerangka hibah/ODA yang sudah ada, walaupun tetap memerlukan perjanjian khusus per swap – Pengaturan teknis lebih ringkas: Biasanya cukup menyepakati porsi utang yang dihapus dan dana rupiah yang dialihkan ke program MBG, dilengkapi mekanisme akun khusus atau komite bersama untuk mengelola dana.	(misalnya badan PBB, <i>vertical fund</i>, atau NGO internasional) sebagai perantara/penyelenggara program. Perlu koordinasi tiga arah (RI, kreditor, dan pihak ketiga), sehingga birokrasi dan waktu negosiasi cenderung lebih panjang. – Struktur administrasi khusus: Harus dibentuk mekanisme untuk menyalurkan dana utang yang dikonversi kepada pihak ketiga dan kemudian ke program MBG. Ini meningkatkan overhead implementasi (contoh: keterlibatan Global Fund mensyaratkan kerangka pelaporan tersendiri)	obligasi) dengan skema pembelian kembali utang (<i>debt buyback</i>) di pasar sekunder. Perlu negosiasi dengan banyak pemegang obligasi atau bank, serta sering melibatkan NGO/pemberi pinjaman baru yang menyediakan dana untuk membeli utang dengan diskon. – Biaya transaksi tinggi: Memerlukan tim ahli hukum dan keuangan untuk menyusun kesepakatan inovatif (contoh: swap utang Barbados perlu 8 penasihat hukum terpisah). Prosesnya panjang dan kompleks, sehingga skema ini jarang diterapkan kecuali untuk kasus utang yang sangat mendesak.
Fleksibilitas Penggunaan Dana	– Cenderung terbatas pada sektor tertentu: Umumnya dana rupiah hasil swap diarahkan ke bidang yang disepakati dengan kreditor (misalnya pendidikan, kesehatan, lingkungan). Ruang lingkup MBG perlu dinegosiasikan agar diakui sebagai bagian dari sektor prioritas (mis. gizi/pendidikan) dalam perjanjian. – Namun dapat dinegosiasikan luas: Jika kreditor setuju, dana bisa mencakup berbagai komponen program MBG (penyediaan makanan, infrastruktur dapur, edukasi gizi, dsb.). Beberapa debt swap bilateral di masa lalu mendanai berbagai sub-program dalam sektor pendidikan/kesehatan	– Berfokus pada isu spesifik sesuai mandat pihak ketiga: Fleksibilitas biasanya lebih sempit karena dana harus digunakan untuk program yang selaras dengan misi lembaga perantara. Contoh: Debt2Health Global Fund hanya untuk program penanggulangan penyakit dan penguatan sistem kesehatan. Jika MBG difasilitasi WFP/UNICEF, kemungkinan dana terbatas pada kegiatan pangan dan gizi anak. – Struktur dana terarah: Pihak ketiga menerima dana dan menyalurkannya ke program yang telah ditentukan. Hal ini memastikan dana tepat sasaran, tapi berarti tidak bisa dialihkan ke sektor	– Tergantung desain kesepakatan: Biasanya difokuskan pada proyek tertentu, karena melibatkan donor filantropi/NGO yang punya tujuan khusus. Misal, banyak skema private swap diarahkan untuk konservasi alam (<i>debt-for-nature</i>), sehingga dana harus masuk ke proyek lingkungan, bukan ke sektor lain. Untuk MBG, perlu ada filantropi yang bersedia mendanai pembelian utang dengan syarat dana dipakai di program gizi. – Secara teori bisa lebih fleksibel jika Indonesia sendiri yang membeli utangnya di pasar (dengan diskon) lalu menghemat pembayaran bunga untuk anggaran MBG. Namun, model ini jarang terjadi sebagai <i>swap</i> resmi, dan umumnya tetap disertai

Kriteria	<i>Bilateral Debt Swap</i> (Antar Pemerintah)	<i>Tri-Party Debt Swap</i> (Melibatkan Pihak Ketiga)	<i>Private Debt Swap</i> (Dengan Kreditor Swasta)
	. Pembayaran biasanya dalam mata uang lokal, memberi keleluasaan tambahan dalam konteks permasalahan di Indonesia.	lain di luar kesepakatan (fleksibilitas lintas sektor rendah).	komitmen spesifik agar mendapat dukungan donor.
Risiko Politik & Ekonomi	– Risiko politik moderat: Karena sifatnya sukarela dan saling menguntungkan, debt swap bilateral umumnya positif bagi hubungan diplomatik. Namun ada potensi tekanan politik: kreditor bisa mensyaratkan kebijakan tertentu atau berharap pengaruh setelah membantu program sosial. Keberlanjutan komitmen tergantung kemauan politik kedua belah pihak menjaga kesepakatan. – Risiko ekonomi minimal: Swap bilateral dianggap bantuan resmi, tidak dikategorikan gagal bayar, sehingga tidak merusak reputasi kredit Indonesia. Dampak fiskal langsung positif (mengurangi beban utang). Tantangan ekonomi lebih pada memastikan pemerintah mampu menyediakan dana rupiah pendamping sesuai perjanjian tanpa mengganggu APBN.	– Risiko politik rendah: Kehadiran pihak ketiga yang netral (mis. badan PBB) dapat meredam kesan “agenda tersembunyi” kreditor, karena dana dikelola untuk tujuan kemanusiaan. Meski demikian, pemerintah harus rela berbagi kendali implementasi dengan organisasi asing, yang kadang memicu sensitivitas kedaulatan. Jika hasil program tidak tercapai, reputasi internasional bisa terdampak. – Risiko ekonomi: Serupa dengan bilateral, beban utang berkurang sehingga ruang fiskal membaik. Namun jika swap melibatkan pembelian utang swasta (mis. via Global Fund membeli surat utang), harus hati-hati agar tidak dianggap <i>distressed debt exchange</i> oleh pasar. Secara umum, asalkan skema didesain hati-hati dan Indonesia memenuhi komitmen pendanaan MBG-nya, risiko ekonomi terkendali.	– Risiko politik relatif kecil secara bilateral, namun ada risiko pasar: Karena melibatkan negosiasi utang komersial, perlu diwaspadai persepsi investor. Jika swap dilakukan saat tidak darurat, investor bisa menganggap Indonesia mendorong kreditor swasta merugi (<i>haircut</i>), berdampak pada sentimen pasar dan peringkat utang. Oleh karena itu biasanya private swap dilakukan hanya pada negara dengan hutang sudah diskon (<i>distress</i>) atau dibantu penjamin multilateral agar tidak dianggap default. – Risiko ekonomi: Potensi penghematan pembayaran utang cukup besar jika berhasil nego diskon tinggi, tapi kalau diskon kecil biaya transaksi bisa lebih besar dari manfaat. Juga, kegagalan memenuhi kewajiban ke <i>trust fund</i> (jika dana swap dikelola independen) bisa menciptakan kewajiban baru. Diperlukan tata kelola kuat agar pemerintah tak gagal menyalurkan dana ke program sesuai janji.
Dampak terhadap Pembangunan (khususnya MBG)	– Dana tambahan untuk program prioritas: Swap bilateral langsung menambah anggaran MBG tanpa menambah utang baru. Hal ini membantu pencapaian	– Mempercepat pencapaian target pembangunan dengan kemitraan global: Tri-party swap memungkinkan Indonesia mengakses keahlian dan dana lembaga internasional.	– Inovatif tapi skala terbatas: Swap dengan kreditor swasta bisa memberikan dampak ganda – pengurangan utang komersial plus dana konservasi/pembangunan. Contohnya swap Belize 2021 mengurangi utang

Kriteria	<i>Bilateral Debt Swap</i> (Antar Pemerintah)	<i>Tri-Party Debt Swap</i> (Melibatkan Pihak Ketiga)	<i>Private Debt Swap</i> (Dengan Kreditor Swasta)
	target pembangunan manusia (penurunan stunting, peningkatan hasil belajar) dengan memanfaatkan dana yang semula untuk bayar utang. Misalnya, swap Jerman–Indonesia sektor pendidikan dulu berhasil mendanai beasiswa dan sarana pendidikan, efek serupa diharapkan untuk gizi. – Efektivitas tergantung besarnya swap: Semakin besar utang yang dikonversi, semakin besar cakupan MBG yang bisa didanai. Swap bilateral biasanya nilainya terbatas (puluhan juta USD); sehingga berdampak positif tapi mungkin belum mencukupi seluruh kebutuhan MBG. Meski demikian, skema ini mendukung <i>SDGs</i> (pendidikan, tanpa kelaparan) dengan sinergi utang dan pembangunan.	Contoh konkretnya, program Debt2Health di berbagai negara mampu memperkuat sistem kesehatan dan menurunkan beban penyakit. Jika diterapkan untuk MBG (misal melalui WFP), diharapkan dapat memperbaiki status gizi anak secara signifikan dengan standar monitoring internasional. – Dampak berkelanjutan perlu dijaga: Karena dana swap biasanya disalurkan dalam jangka tertentu, penting memastikan program MBG mampu berlanjut setelah dana swap habis. Keterlibatan pihak ketiga bisa membantu merancang exit strategy dan kapasitas lokal, agar manfaat gizi gratis berlanjut (swadana) setelah skema berakhir.	luar negeri sekaligus melindungi kawasan lautnya (manfaat lingkungan dan fiskal). Jika model serupa difokuskan ke MBG, bisa saja utang Indonesia ke pasar dikurangi dan selisihnya membiayai kantin sekolah atau pangan lokal. – Kontribusi agregat kecil dibanding kebutuhan: Studi menunjukkan total 128 transaksi debt swap (beragam jenis) di 38 negara sejak 1980-an hanya menghasilkan ~US\$3,3 miliar untuk proyek sosial dan lingkungan. Artinya rata-rata per negara kecil. Untuk program sebesar MBG (~Rp71 triliun atau ~\$4,7 miliar/tahun kebutuhan, private swap kemungkinan hanya jadi pelengkap. Dampak tetap positif tetapi perlu dikombinasikan dengan sumber dana lain agar program berkelanjutan.
Transparansi & Akuntabilitas	– Mekanisme pengawasan tergantung kesepakatan: Banyak swap bilateral membentuk <i>joint committee</i> atau rekening khusus. Kreditor seperti Jerman cenderung menggunakan sistem pemerintah penerima dengan audit rutin oleh bank pembangunan mereka, sehingga akuntabilitas terjaga tanpa terlalu banyak birokrasi baru. Namun, kreditor lain	– Tinggi karena ada pengelola independen: Pihak ketiga biasanya menerapkan standar akuntabilitas internasional. Contoh, Global Fund sebagai mitra Debt2Health bersama Kemenkes mengelola dana secara bersama dan melaporkan pencapaian program TB/HIV secara terbuka. Demikian pula, WFP/UNICEF jika dilibatkan akan membawa sistem monitoring ketat sesuai praktik program pangan dunia.	– Struktur akuntabilitas melalui trust fund: Private swap umumnya menyalurkan dana ke <i>trust fund</i> independen yang dikelola bersama oleh pemerintah dan mitra (NGO/donor). Tiap penggunaan dana harus sesuai perjanjian dan dilaporkan kepada penyandang dana filantropi maupun publik. Contohnya dalam swap kelautan, pemerintah membayar ke dana konservasi yang kemudian mendanai proyek sesuai target, dengan laporan kinerja ke investor <i>blue</i>

Kriteria	<i>Bilateral Debt Swap</i> (Antar Pemerintah)	<i>Tri-Party Debt Swap</i> (Melibatkan Pihak Ketiga)	<i>Private Debt Swap</i> (Dengan Kreditor Swasta)
	(misal AS) pernah mensyaratkan keterlibatan NGO lokal untuk verifikasi penggunaan dana – Perlu transparansi sejak negosiasi: Idealnya, detail nilai utang yang dihapus dan dana rupiah yang harus disediakan diumumkan secara jelas. Analisis menyarankan negosiasi berdasarkan <i>present value</i> utang agar adil dan dapat diawasi publik. Dengan begitu, kepercayaan masyarakat meningkat bahwa swap benar-benar meringankan utang sekaligus membiayai MBG.	– Multi Stakeholder oversight: Skema tri-party kerap memakai <i>trust fund</i> atau komite khusus dengan wakil pemerintah, kreditor, dan NGO. Pengalaman <i>debt-for-nature</i> Indonesia (TFCA) membentuk komite melibatkan LSM seperti TNC, WWF, universitas, hingga Transparency International. Model pengawasan multi-pihak ini memastikan dana MBG digunakan tepat sasaran dan penyimpangan dapat diminimalkan.	<i>bond</i> dan NGO. – Tantangan transparansi: Kompleksitas legal bisa membuat rincian transaksi kurang dipahami publik. Penting bagi pemerintah mengumumkan hasil negosiasi (diskon utang, kewajiban pembayaran baru, dll.) secara terbuka. Selain itu, karena melibatkan entitas luar negeri dan swasta, audit independen sebaiknya dilibatkan agar akuntabilitas terjaga dan kecurigaan konflik kepentingan terhindarkan.
Contoh Implementasi (RI & global)	– Indonesia: <i>Debt swap</i> pendidikan RI-Jerman (2002-2011) senilai puluhan juta USD, mendanai pembangunan sekolah dan beasiswa. RI-AS <i>debt-for-nature</i> (TFCA 2009 & Coral Reef 2024) mengalihkan ~US\$30–35 juta utang untuk pendanaan konservasi hutan dan terumbu karang. Juga, RI-Italia (2006) untuk program pemberdayaan masyarakat (contoh kasus di berbagai sumber). – Global: Filipina-Spanyol (2006) dan Pakistan-Italia (2007) untuk pendidikan; Kuba-Spanyol (2015) untuk sektor sosial – semuanya bilateral dengan penghapusan	– Indonesia: Debt Swap <i>tri-party</i> RI-Jerman-Global Fund 2024 (€75 juta) untuk HIV/TB merupakan contoh terbaru. Dalam skema ini Jerman hapuskan sebagian utang, dana rupiah ~Rp1,2 triliun dikelola bersama Global Fund dan Kemenkes untuk program kesehatan. Indonesia sebelumnya juga memiliki TFCA II (2011) dengan AS yang melibatkan TNC sebagai pengelola dana konservasi – model mirip <i>tri-party</i>. – Global: Program Debt2Health (Global Fund) di 10 negara (misal Pakistan, Nigeria, Mesir) sejak 2007 telah merealisasikan 12 kesepakatan <i>debt swap</i> kesehatan. World Food Programme (WFP) juga memfasilitasi	– Indonesia: Belum ada implementasi <i>private debt swap</i> murni. Namun, potensi ada jika Indonesia ingin menukar obligasi komersialnya untuk program iklim atau gizi. Pelajaran bisa diambil dari negara lain. – Global: <i>Debt-for-nature swap</i> Seychelles (2015) – NGO TNC membeli utang komersial Seychelles US\$21,6 juta, negara lalu bayar ke <i>trust fund</i> lokal untuk konservasi laut. Belize (2021) – penerbitan <i>blue bond</i> ~US\$364 juta dengan jaminan DFC-AS dan TNC, digunakan membeli kembali \$553 juta utang dengan diskon besar, menghemat belanja utang dan menyalurkan ~US\$23 juta ke trust konservasi. Barbados (2022) dan Ekuador (2023) juga lakukan swap serupa

Kriteria	<i>Bilateral Debt Swap</i> (Antar Pemerintah)	<i>Tri-Party Debt Swap</i> (Melibatkan Pihak Ketiga)	<i>Private Debt Swap</i> (Dengan Kreditor Swasta)
	utang bilateral ODA. Banyak negara Amerika Latin dan Afrika mendapat swap dari Jerman, Perancis, Spanyol di sektor kesehatan, pendidikan, atau lingkungan.	12 swap “debt-for-food” (2007-2023) di 6 negara Afrika dengan 5 kreditor bilateral untuk mendanai program makan di sekolah.	bernilai ratusan juta dolar untuk pendanaan iklim. Ini contoh bahwa meski rumit, skema private dapat direalisasikan dengan dukungan NGO dan investor global.

Tabel 4 menyajikan proses skoring komprehensif dalam mengevaluasi tiga alternatif kebijakan *debt swap* yang layak diterapkan untuk mendukung pendanaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Proses ini dilakukan menggunakan pendekatan *multi-criteria decision analysis* (MCDA) yang mengintegrasikan aspek kuantitatif dan kualitatif melalui pembobotan.

Tabel 4. Matriks Skoring Pemilihan Alternatif Kebijakan

Kriteria	Bobot	<i>Bilateral Debt Swap</i>	Skor	<i>Tri-Party Debt Swap</i>	Skor	<i>Private Debt Swap</i>	Skor
Kompleksitas Implementasi	20%	5	1	3	0.6	2	0.4
Fleksibilitas Penggunaan Dana	15%	4	0.6	3	0.45	2	0.3
Risiko Politik & Ekonomi	15%	4	0.6	4	0.6	2	0.3
Dampak terhadap Pembangunan (MBG)	25%	5	1.25	4	1	3	0.75
Transparansi & Akuntabilitas	15%	4	0.6	5	0.75	3	0.45
Contoh Implementasi di Indonesia & Global	10%	5	0.5	4	0.4	2	0.2
TOTAL SKOR	100%		4.55		3.80		2.55

Sumber: Analisis Penulis

Bobot kriteria dalam Tabel Skoring Pemilihan Alternatif Kebijakan disusun beragam sesuai tingkat kepentingan relatif masing-masing aspek terhadap keberhasilan implementasi *debt swap* untuk MBG, di mana dampak terhadap pembangunan mendapat bobot tertinggi sebesar 25% karena relevansi langsungnya dengan manfaat sosial. Skala penilaian 1-5 digunakan untuk mengukur kinerja setiap alternatif secara kuantitatif, dari yang terburuk (skor 1) hingga yang terbaik (skor 5), guna memastikan proses evaluasi tetap objektif dan terukur. Melalui tahapan skoring yang terstruktur, Tabel 4 menjadi alat analisis objektif untuk menentukan opsi kebijakan yang paling relevan, kontekstual, dan aplikatif bagi Indonesia, khususnya dalam optimalisasi diplomasi ekonomi melalui mekanisme pengalihan utang.

3.2. Pilihan Kebijakan: Pengalihan Utang Bilateral (*Bilateral Debt Swap*)

Dalam menghadapi keterbatasan ruang fiskal dan kebutuhan pendanaan besar bagi Program Makan Bergizi Gratis (MBG), kajian terhadap tiga alternatif kebijakan *debt swap* menunjukkan bahwa *Bilateral Debt Swap* menjadi opsi yang paling layak diterapkan di Indonesia dengan skor total 4.55 merujuk pada Tabel 4. Hal ini didasarkan pada skema ini yang memiliki kompleksitas implementasi paling rendah, karena hanya melibatkan dua pihak, yaitu pemerintah Indonesia dan negara kreditor, tanpa memerlukan struktur birokrasi tambahan seperti *trust fund*

atau fasilitator internasional. Skema bilateral juga menawarkan fleksibilitas penggunaan dana yang lebih tinggi, memungkinkan alokasi anggaran hasil pengalihan utang dapat diarahkan langsung untuk mendukung komponen Program MBG, seperti pengadaan makanan, penguatan infrastruktur sekolah, hingga kampanye edukasi gizi. Selain itu, risiko politik dan ekonomi dinilai moderat dan terkendali, mengingat pengalihan utang dilakukan melalui jalur diplomasi resmi, tidak mengganggu reputasi kredit internasional Indonesia, serta dapat meningkatkan citra positif negara mitra (kreditur) yang berkontribusi pada program pembangunan sosial.

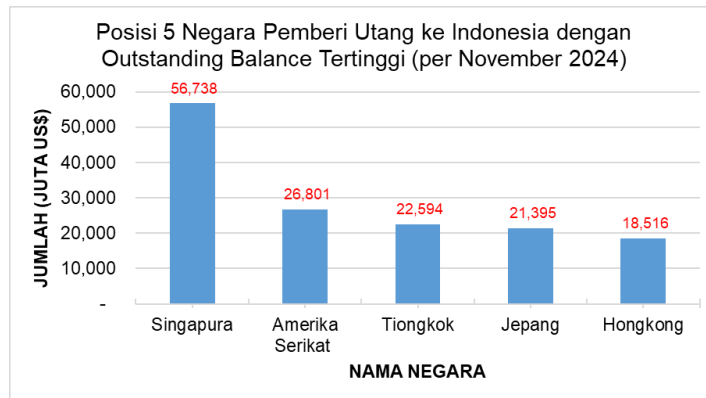
Dari segi dampak pembangunan, skema bilateral mampu langsung memperbesar anggaran MBG tanpa menambah beban utang baru, serta berkontribusi pada pencapaian agenda SDGs terkait pendidikan, pengentasan kelaparan, dan kesehatan. Di sisi lain, tingkat transparansi dan akuntabilitas dapat dijaga melalui pembentukan komite bersama yang mengawasi penggunaan dana secara berkala, sebagaimana telah diterapkan dalam beberapa pengalaman debt swap pendidikan dan lingkungan yang pernah dijalankan Indonesia sebelumnya.

Untuk implementasinya, diketahui bahwa Indonesia memiliki utang signifikan dari Tiongkok, mencapai US\$22,594 juta pada November 2024 (Gambar 9). Melihat kondisi terkini dengan posisi keanggotaannya dalam BRICS²², Indonesia berpotensi dapat mengeksplorasi mekanisme inovatif untuk merestrukturisasi utang tersebut, salah satunya melalui Debt-For-Nutrition Swaps (DNS). Mekanisme ini memungkinkan negara pengutang untuk mengalihkan kewajiban pembayaran utang menjadi investasi pada proyek pembangunan atau pemenuhan nutrisi terhadap target yang telah disepakati. Penelitian oleh (Acker et al., 2020) menunjukkan bahwa Tiongkok telah berhasil menggunakan pendekatan ini di Afrika, di mana mereka merestrukturisasi utang senilai US\$15 miliar antara tahun 2000 dan 2019 tanpa penalti tambahan atau penyitaan aset, melainkan dengan mendukung proyek berorientasi lingkungan dan sosial.

Indonesia dapat menerapkan model serupa untuk mendukung program nasional, seperti Makan Bergizi Gratis, yang berfokus pada peningkatan gizi anak-anak sekolah. Pendanaan program ini dapat diperoleh melalui mekanisme DNS, di mana utang dari Tiongkok dialihkan untuk mendukung penyediaan makanan bergizi di sekolah-sekolah di seluruh Indonesia.

Strategi ini tidak hanya meringankan beban fiskal tetapi juga memberikan manfaat sosial langsung kepada masyarakat, khususnya anak-anak di daerah terpencil. Implementasi DNS sebagai bagian dari restrukturisasi utang memiliki beberapa keuntungan strategis. Pertama, mekanisme ini memungkinkan pengalihan beban utang menjadi solusi pembangunan yang konkret dan langsung dirasakan oleh masyarakat. Dalam konteks program Makan Bergizi Gratis, DNS dapat memastikan pendanaan yang berkelanjutan serta berkontribusi pada pembangunan sumber daya manusia.

²² www.dw.com/en/indonesia-officially-becomes-full-member-of-brics-bloc/a-71233628 diakses 17 Januari 2025



Gambar 9. Daftar 5 Negara Pemberi Utang Terbesar ke Indonesia
Sumber: Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia, Januari 2025²³

Kedua, Indonesia dapat memanfaatkan posisi geopolitiknya di BRICS untuk membangun dialog konstruktif dengan Tiongkok, memastikan bahwa pengalihan utang tersebut sejalan dengan agenda prioritas pembangunan nasional. Selain itu, kehadiran Indonesia di BRICS dapat digunakan untuk mendorong kerja sama multilateral dalam mengembangkan mekanisme pembiayaan inovatif untuk program-program pembangunan.

Sebagai anggota BRICS, Indonesia juga dapat belajar dari negara-negara seperti Afrika Selatan dan Brasil, yang telah berhasil menggunakan DNS untuk mendukung proyek lingkungan dan pendidikan. Studi oleh (Ibrahim et al., 2023) turut menekankan pentingnya menjaga keseimbangan antara pengaruh negara-negara dominan seperti Tiongkok di BRICS dan kepentingan nasional Indonesia agar tetap relevan dalam dinamika geopolitik.

IV. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan pembahasan tersebut, pilihan kebijakan *Bilateral Debt Swap* sebagai kebijakan terpilih dalam makalah kebijakan ini, maka diperlukan rencana aksi yang dapat diimplementasikan. Dengan mengintegrasikan berbagai model Debt Swap sesuai dengan karakteristik program dan negara kreditur, Indonesia tidak hanya dapat memperluas pendanaan program MBG tetapi juga memanfaatkan momentum geopolitik untuk memperkuat kerja sama bilateral dan mendukung agenda pembangunan sosial yang inklusif.

Adapun sebagai bagian dari upaya negosiasi terkait kebijakan Debt swap for School Meal untuk pendanaan Makan Bergizi Gratis, dengan merujuk pada studi yang telah dilakukan berbagai akademisi terkait praktik-praktik terkini seputar isu pengalihan utang, maka Makalah Kebijakan ini merekomendasikan antara lain:

- a) Pemerintah Indonesia melalui Kementerian/Lembaga (K/L) terkait seperti; Kementerian Keuangan, Kementerian Luar Negeri, dan Badan Gizi Nasional (BGN), perlu melakukan negosiasi utang dengan negara kreditur untuk dalam meluaskan ruang fiskal dengan pengalihan utang yang mendukung program sosial seperti Makan Bergizi Gratis. Salah satu rekomendasinya adalah memasukkan mekanisme *Bilateral Debt swap* sebagai bagian integral dari strategi restrukturisasi utang, mengingat potensinya untuk memberikan

²³ www.djppr.kemenkeu.go.id/sulni (Sulni adalah Statistik Utang Luar Negeri Indonesia) diakses pada 2 Januari 2025

manfaat ganda mengurangi beban utang sekaligus mendorong pencapaian *SDGs* melalui program nasional MBG.

- b) Selain tetap mengajak negara-negara barat untuk tetap berdialog dalam platform *Bilateral debt swap*, salah satu potensi yang layak ada dari Tiongkok, karena catatan terkait implementasi *Debt swap* dalam program sosial, khususnya seperti MBG belum pernah dilakukan negara tersebut, maka usulan yang disampaikan Pemerintah Indonesia melalui K/L terkait dapat menjadi pelopor. Selain itu melihat posisi utang luar negeri yang cukup signifikan dengan Tiongkok, dapat mendorong keterlibatan negara tersebut berkontribusi dalam program kesejahteraan seperti MBG.
- c) Untuk memastikan keberhasilan implementasi *Debt swap* guna mendukung MBG, Pemerintah Indonesia melalui K/L terkait perlu mendorong pembentukan kerangka hukum dan tata kelola yang komprehensif, sehingga mekanisme *Debt-Swap* dapat berjalan secara transparan dan sesuai dengan tujuan strategis. Kerangka regulasi juga perlu menyesuaikan karakteristik program dengan tipologi pengalihan utang yang sesuai dengan kebijakan masing-masing negara. Misalnya Amerika Serikat yang memilih model *Tripartite* dan Tiongkok yang memilih model bilateral.
- d) Selain itu, Pemerintah Indonesia melalui K/L terkait perlu memastikan keterlibatan negara-negara mitra sejak awal dalam perencanaan dan pelaksanaan *Debt swap* yang sangat penting guna menciptakan kolaborasi erat yang meningkatkan keberhasilan program.

Daftar Pustaka

- Acker, K., Bräutigam, D., & Huang, Y. (2020). Debt Relief with Chinese Characteristics. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3745021>
- Armstrong, C. S., Guay, W. R., & Weber, J. P. (2010). The role of information and financial reporting in corporate governance and debt contracting. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2–3), 179–234. <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2010.10.001>
- Atun, R., Silva, S., Ncube, M., & Vassall, A. (2016). Innovative financing for HIV response in sub-Saharan Africa. *Journal of Global Health*, 6(1). <https://doi.org/10.7189/jogh.06.010407>
- Cassimon, D., Essers, D., & Fauzi, A. (2014). Indonesia's Debt-for-Development Swaps: Past, Present, and Future. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 50(1), 75–100. <https://doi.org/10.1080/00074918.2014.896238>
- Esteves, R. P., & Tunçer, A. C. (2016). Eurobonds Past and Present: A Comparative Review on Debt Mutualization in Europe. *Review of Law & Economics*, 12(3). <https://doi.org/10.1515/rle-2016-0047>
- Ferry, M., & Raffinot, M. (2019). Curse or Blessing? Has the Impact of Debt Relief Lived up to Expectations? A Review of the Effects of the Multilateral Debt Relief Initiatives for Low-Income Countries. *The Journal of Development Studies*, 55(9), 1867–1891. <https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1499895>
- Froese, H., Hoefer, M., & Wilhelmi, L. (2023). *The Complexity of Debt Swapping*. <http://arxiv.org/abs/2302.11250>

- Ibrahim, M. R., Sukandar, R., & Nusantara, L. A. (2023). Indonesia's Economic Advancement through Leveraging the Geopolitical Rivalry and Geostrategic between the USA and China in the Indo-Pacific Region. *Jurnal Pertahanan: Media Informasi Ttg Kajian & Strategi Pertahanan Yang Mengedepankan Identity, Nasionalism & Integrity*, 9(2), 379. <https://doi.org/10.33172/jp.v9i2.8823>
- Kumar, P., Debele, S. E., Sahani, J., Rawat, N., Marti-Cardona, B., Alfieri, S. M., Basu, B., Basu, A. S., Bowyer, P., Charizopoulos, N., Jaakko, J., Loupis, M., Menenti, M., Mickovski, S. B., Pfeiffer, J., Pilla, F., Pröll, J., Pulvirenti, B., Rutzinger, M., ... Zieher, T. (2021). An overview of monitoring methods for assessing the performance of nature-based solutions against natural hazards. *Earth-Science Reviews*, 217, 103603. <https://doi.org/10.1016/j.earscirev.2021.103603>
- Nugroho, H. Y. S. H., Indrajaya, Y., Astana, S., Murniati, Suharti, S., Basuki, T. M., Yuwati, T. W., Putra, P. B., Narendra, B. H., Abdulah, L., Setyawati, T., Subarudi, Krisnawati, H., Purwanto, Saputra, M. H., Lisnawati, Y., Garsetiasih, R., Sawitri, R., Putri, I. A. S. L. P., ... Rahmila, Y. I. (2023). A Chronicle of Indonesia's Forest Management: A Long Step towards Environmental Sustainability and Community Welfare. *Land*, 12(6), 1238. <https://doi.org/10.3390/land12061238>
- Panizza, U., Sturzenegger, F., & Zettelmeyer, J. (2009). The Economics and Law of Sovereign Debt and Default. *Journal of Economic Literature*, 47(3), 651–698. <https://doi.org/10.1257/jel.47.3.651>
- Rimbawan, R., Nurdiani, R., Rachman, P. H., Kawamata, Y., & Nozawa, Y. (2023). School Lunch Programs and Nutritional Education Improve Knowledge, Attitudes, and Practices and Reduce the Prevalence of Anemia: A Pre-Post Intervention Study in an Indonesian Islamic Boarding School. *Nutrients*, 15(4), 1055. <https://doi.org/10.3390/nu15041055>
- Swanson, E., Nedopil, C., Yue, M., Niu, R., & Zhu, L. (2022). *Debt for Nature Swap - A Green Finance Tool for Dealing with Overseas Foreign Debt*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10718.31041>
- Trebesch, C., Das, U., & Papaioannou, M. (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950–2010. *IMF Working Papers*, 2012(203), 1. <https://doi.org/10.5089/9781475505535.001>
- Wei, C., McCormack, G., & Zhao, J. (2023). Bargaining in the shadow of law and finance: the market-oriented debt to equity swap in China. *Journal of Corporate Law Studies*, 23(2), 601–632. <https://doi.org/10.1080/14735970.2024.2301818>
- Zhang, F., Hu, X., Tian, Z., Zhang, Q., & Ma, G. (2015). Literature research of the Nutrition Improvement Programme for Rural Compulsory Education Students in China. *Public Health Nutrition*, 18(5), 936–943. <https://doi.org/10.1017/S13688980014001001>