

Jurnal Kewidyaiswaraan

Volume 6 (2) (2021) : 167-176

e-issn : 2548-9437

<http://jurnalpjf.lan.go.id>

MENINGKATKAN KINERJA PENGELOLAAN PINJAMAN LUAR NEGERI

Widjanarko

Widyaiswara, BPPK, Kemenkeu, widjanarko@kemenkeu.go.id

Abstrak

Pertimbangan Pemerintah untuk mempertahankan pengadaan pinjaman luar negeri guna pembiayaan proyek dalam rangka pembiayaan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) didasarkan pada tiga hal. Pertama, biayanya yang relatif murah. Kedua, manfaatnya dalam mendukung transfer teknologi. Ketiga, pengungkit investasi (*multiplier effect*). Kajian ini menyimpulkan bahwa pengadaan pinjaman luar negeri belum memenuhi salah satu alasan untuk memperoleh pembiayaan yang murah. Lambatnya pelaksanaan proyek di lapangan mengakibatkan sebagian besar pencairan dana (*slow disbursement*) mengalami perpanjangan. Sebagai akibatnya Pemerintah harus menambah biaya komitmen. Masalah klasik keterlambatan proyek pinjaman luar negeri telah berlangsung lama dan diperkirakan akan terus terjadi. Keterlambatan disumbang oleh faktor faktor dalam tahap perencanaan; pengaktifan pinjaman, penganggaran, pelelangan, pencairan, dan pelaksanaan di lapangan. Belum optimalnya divisi monitoring, menjadi salah satu pendorong belum efektifnya mitigasi risiko proyek pinjaman luar negeri. Mengingat biaya pinjaman luar negeri, yang relatif mahal, diperlukan suatu terobosan untuk mengurangi keterlambatan.

Kata Kunci : *Slow Disbursement, Mitigasi Risiko, Three Line Of Defense.*

Abstract

The Government's consideration to maintain the procurement of foreign loans to finance projects in the context of financing the State Budget (APBN) deficit is based on three things. First, the cost is relatively cheap. Second, the benefits in supporting the transfer of technology. Third, investment lever (multiplier effect). This study concludes that the procurement of foreign loans has not fulfilled one of the reasons for obtaining cheap financing. The slow pace of project implementation in the field resulted in most of the slow disbursements being extended. As a result, the Government must increase the cost of the commitment. The classic problem of delays in foreign loan projects has been around for a long time and is expected to continue. The delay was contributed by factors in the planning stage; effectiveness of loans, budgeting, auctions, disbursement, and implementation in the field. The monitoring division is not yet optimal, which is one of the drivers of the ineffective risk mitigation of foreign loan projects. Given the cost of foreign loans, which are relatively expensive, a breakthrough is needed to reduce delays.

Keywords: Slow Disbursement, Risk Mitigation, Three Lines of Defense.

I.PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri tidak dapat dipisahkan dari kewajiban untuk patuh pada dua regulasi. Pertama, *local country system* atau sistem nasional. Sistem nasional ini mewajibkan usulan proyek harus memenuhi kriteria prioritas pembangunan nasional. Usulan proyek pinjaman luar negeri juga harus berbasis pendekatan program (*money follow program*). Selanjutnya proyek pinjaman luar negeri harus direncanakan dan dicairkan melalui mekanisme APBN. Proyek pinjaman luar negeri juga harus mengadopsi sistem lelang nasional. Ketentuan nasional ini bertujuan untuk menghindari campur tangan *lender* (*lender driven*). Sistem nasional juga bertujuan agar pelaksanaan proyek berjalan secara efektif dan efisien. Kedua, sistem lender yang mewajibkan pelelangan dan pencairan pinjaman mengikuti ketentuannya. Sistem lender tersebut diberlakukan untuk seluruh peminjam (Borrower) dan sesuai kesepakatan yang berlaku secara internasional. Sistem lender ini menuntut kesadaran dan perhatian serius dari seluruh pemangku kepentingan. Dua ketentuan tersebut menyebabkan siklus hidup pengadaan proyek pinjaman luar negeri menjadi memakan waktu.

Perencanaan proyek dilakukan melalui tahapan makro dan tahap mikro yang dapat memakan waktu dua tahun. Secara makro, usulan proyek dalam Daftar Prioritas Rencana Pinjaman Luar Negeri (DRPLN) sampai pada daftar kegiatan dapat berlangsung dalam setahun. Secara mikro, proyek harus mengikuti tahapan pengefektifan pinjaman luar negeri, penganggaran dalam APBN dan dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Pelelangan, pencairan, serta pelaksanaan di lapangan, menjadi mata rantai yang panjang. Ketentuan tentang kesiapan kegiatan (*readiness criteria*) pada perencanaan makro acap kali kurang konkrit.

Sejak awal orde baru sampai dengan tahun 2019, Pemerintah R.I. telah melakukan sebanyak 6.151 transaksi pengadaan utang. Pengadaan utang tersebut terdiri dari 5.402 pinjaman. Sisanya sebanyak 749 merupakan transaksi pengadaan utang yang berasal dari Surat Berharga Negara (SBN). Dari pinjaman sebesar 5.402, sebanyak 5.703 merupakan pinjaman luar negeri. Sisanya sebesar 329 merupakan pinjaman dalam negeri. Dari sebanyak 5.703 pinjaman luar negeri, sebanyak 3.701 merupakan pinjaman proyek. Sisanya sebanyak 2002 merupakan pinjaman tunai atau pinjaman program. Dari sejumlah 3.701 pinjaman proyek, terdapat 170 proyek yang dalam tahun 2014-2019, yang telah selesai pencairannya (*fully disbursed*). Dari 170 proyek pinjaman luar negeri tersebut

sebanyak 102 merupakan tipe pinjaman yang harus membayar biaya komitmen. Sedangkan sisanya sebanyak 68 merupakan tipe pinjaman proyek yang tidak harus membayar biaya komitmen. Dari sampel 102 proyek pinjaman luar negeri yang telah selesai dalam kurun waktu 2014-2019, sebanyak 98 proyek atau 96 % mengalami keterlambatan.

Sembilan puluh delapan (98) proyek tersebut harus diperpanjang waktu pencairannya agar proyek dapat selesai. Sedangkan 4 dari 102 proyek tersebut dicairkan sesuai jadalnya yaitu paling akhir tahun 2019. Keterlambatan ini juga mengakibatkan tambahan biaya komitmen dan biaya exposure. Prosentase nilai tambahan biaya pinjaman secara rata rata yang harus ditanggung pemerintah selama kurun waktu 2014-2019 tersebut mencapai 106 %.

Sementara itu, teori *Government Budget Constraint* menyatakan bahwa, jumlah keseimbangan primer mendatang harus cukup untuk membayar utang. Di Disamping itu, sesuai teori *No-Ponzi Game Condition*, pemerintah agar tidak membayar cicilan pokok dan bunga utangnya dengan penerbitan utang baru. Pemerintah disarankan melakukan pembayaran bunga utangnya dengan keseimbangan primer surplus setiap tahunnya (Budina 2005 :7-9; Stoian, 2011: 6; Escolano, 2010:6-8). Teori ini merupakan persyaratan untuk mencapai kesinambungan fiskal jangka panjang (*fiscal sustainability*). Keseimbangan primer yang pada tahun 2019 mencapai minus 0,49 % Produk Domestik Bruto (PDB), dalam tahun 2020 meningkat menjadi minus 4,21% PDB. Ini berarti pembayaran bunga utang dibayar dengan pengadaan utang baru.

Dalam pada itu, kebijakan penambahan utang dari sumber pinjaman luar negeri, sekalipun porsinya menurun, ditujukan sebagai pelengkap Surat Berharga Negara guna menutup pembiayaan defisit APBN. Dalam tahun 2019, defisit APBN mencapai 2,2 % PDB. Guna pembiayaan program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) pasca Pandemi Covid 19, dalam tahun 2020 peningkatan defisit 6,14 % PDB sebagian ditutup oleh pinjaman luar negeri.

Penambahan utang dari sumber pinjaman luar negeri pada gilirannya juga menyumbang kenaikan rasio utang terhadap PDB. Bila dalam tahun 2019, rasio utang mencapai 30,23 % PDB, dalam tahun 2020, meningkat menjadi 39,4 % PDB. Rasio utang tersebut masih aman terkendali di bawah tolok ukur 60% PDB. Namun, sorotan tajam atas meningkatnya utang pemerintah perlu direspon dengan menurunkan jumlah kasus keterlambatan proyek pinjaman luar negeri yang biayanya relatif mahal.

2. Rumusan Masalah.

Peningkatan kinerja proyek pinjaman luar negeri untuk mengurangi keterlambatan dan mengurangi tambahan biaya komitmen, menjadi

suatu keharusan. Upaya untuk meningkatkan kinerja proyek pinjaman luar negeri, sebenarnya telah banyak diintensifkan. Pertama, revisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 2 Tahun 2006 menjadi Peraturan Pemerintah No: 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 2011 tersebut menekankan antara lain perlunya : a) kewajiban penyediaan dana pendamping/porsi rupiah lainnya dan luncuran dana pinjaman dan hibah luar negeri yang belum selesai digunakan, b) rencana Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri dan Daftar Rencana Prioritas Pinjaman Luar Negeri (DRPPLN/*Green Book*) dan Daftar Kegiatan, c) peningkatan *readiness criteria* dalam persiapan proyek, d) sanksi bagi Pemda dan BUMN yang tidak memenuhi kewajiban.

Kedua, sejalan dengan kedua peraturan tersebut, Pemerintah juga telah menetapkan Strategi Kebijakan Pengelolaan Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri. Dalam strategi tersebut kebijakan pinjaman luar negeri diarahkan untuk : a) mempertahankan *negative net flow* secara konsisten, b) pemanfaatannya untuk pembiayaan proyek infrastruktur; proyek yang membantu alih teknologi; dan proyek yang mendukung produksi dalam negeri, c) pinjaman program secara selektif untuk fleksibilitas pembiayaan utang, d) peningkatan kesiapan kegiatan (*readiness criteria*), e) meningkatkan kinerja pemanfaatan pinjaman luar negeri. Termasuk dalam upaya meningkatkan kinerja pemanfaatan pinjaman luar negeri yaitu pemberdayaan monitoring dan evaluasi yang efektif serta peningkatan koordinasi. Dalam prakteknya, upaya peningkatan kesiapan kegiatan (*readiness criteria*), sampai saat ini, masih belum dapat meminimalisasi keterlambatan proyek (*slow disbursement* dan *at risk* kategori).

Demikian juga, sinergi pemilik risiko, Unit Kepatuhan Internal (UKI) pada Kementerian Lembaga selaku pemilik proyek, maupun pada tingkat Borrower dan internal auditor Inspektorat Jenderal belum optimal. Sebagai akibatnya identifikasi dan mitigasi risiko tidak berjalan sesuai harapan. Risiko keterlambatan proyek pinjaman luar negeri dalam profil risiko, belum dianggap prioritas utama untuk dimitigasi dan berstatus tingkat minor. Divisi pemantauan masih menjalankan fungsi *post monitoring*. Sebagai akibatnya, proyek harus diperpanjang masa pencairannya (*drawing limit/availability period*) dan menambah biaya komitmen dan biaya eskposure kepada lender. Keterlambatan kinerja proyek pinjaman luar negeri telah lama terjadi dan diperkirakan masih akan terjadi. Masalah klasik keterlambatan pinjaman proyek luar negeri ini hanya akan berhenti bila dilakukan terobosan untuk meningkatkan kesadaran (*awareness*) seluruh pemangku kepentingan. Untuk itu, kajian

ini dilakukan dalam upaya mengidentifikasi atas faktor penyumbang keterlambatan proyek pinjaman luar negeri.

Kajian ini merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam tahun 2004. Cakupan kajian melanjutkan hasil penelitian BPKP tentang efektifitas utang pemerintah Indonesia periode 2004-2009, yang dikembangkan periodenya dalam 2014-2019. Variabel penelitian ditambah dengan faktor perencanaan; penganggaran; pengaktifan perjanjian pinjaman, pelelangan, pencairan, dan pelaksanaan, serta review terhadap peraturan pelaksanaan pinjaman luar negeri.

Adapun hipotesis penelitian ini adalah:

- a) Proses perencanaan yang tidak didukung usulan kegiatan yang berkualitas diduga penyebab keterlambatan proyek.
- b) Proses perencanaan yang tidak didukung oleh ketepatan waktu pemenuhan *conditions precedent* sebagai syarat pengaktifan perjanjian pinjaman dalam proses perencanaan diduga memberikan sumbangan pada keterlambatan proyek;
- a) Proses penganggaran yang tidak didukung dengan kepastian penyediaan dana pendamping serta kehati-hatian dalam proses administrasi proyek serta kelanggengan jabatan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menyumbang keterlambatan pelaksanaan proyek;
- b) Kurangnya pemahaman atas proses tender baik dari sisi lender maupun standard Indonesia, memberikan sumbangan terhadap keterlambatan pelaksanaan proyek;
- c) Kurang lengkapnya dan kurangnya kehati-hatian dalam menyampaikan dokumen Withdrawal Application (WA) menjadi penyumbang keterlambatan pelaksanaan proyek;
- d) Kurang mendukungnya pelaksanaan di lapangan seperti pembebasan lahan, perubahan *Detail Engineering Design* (DED); tindakan kriminal dan faktor cuaca/curah hujan, menyebabkan permasalahan di lapangan yang menyumbang keterlambatan proyek.

3. Tujuan Penyusunan

Kajian ini dilakukan dengan dua tujuan. Pertama, mengkaji faktor penyumbang keterlambatan proyek Pemerintah yang telah lama terjadi dan diperkirakan akan terus terjadi. Kedua, merekomendasikan kebijakan yang dapat meningkatkan kinerja proyek pinjaman luar negeri dan menghindarkan keterlambatan yang mungkin terjadi.

II.KERANGKA TEORITIS.

Keterlambatan proyek karena proses perencanaan; penganggaran; pelelangan, pencairan; dan pelaksanaan dikemukakan dalam studi literatur Milton Ayoki (2008). Milton menyimpulkan faktor yang berkontribusi terhadap rendahnya atau lambatnya pencairan pinjaman (*disbursement*) di Uganda. Pertama, berkaitan dengan prosedur pendanaan dan kondisi persyaratan dalam masing-masing proyek. Termasuk dalam persyaratan tersebut adalah pengadaan dana pendamping, pengefektifan pinjaman luar negeri. Demikian juga buruknya perencanaan lelang; dan kegagalan dalam memenuhi persyaratan pelelangan yang ditetapkan dalam petunjuk. Tingkat keseriusan masalah lambatnya *disbursement* sangat bervariasi antara proyek. Kedua, kelemahan dalam kapasitas sumber daya manusia. Menurut Milton, ini berarti bahwa perhatian perlu difokuskan pada pembangunan kapasitas staf teknik oleh staf proyek. Terutama dengan memberikan pendalaman *standard operating procedure* proyek dari lender multilateral seperti Bank Dunia.

Stephen P. dkk, (2012) juga menemukan hal yang sama dalam kajiannya di Tanzania. Perencanaan proyek yang kurang berkualitas, terlambatnya pencairan; pelanggaran hukum oleh aparat; kurangnya komitmen; kegagalan memenuhi persyaratan donor; pengaruh campur tangan politik; merupakan faktor kelembagaan yang menyebabkan deviasi pinjaman luar negeri. Ditambah dengan administrasi birokrasi yang panjang; korupsi; persyaratan (pencairan) yang ketat; kurangnya komitmen, kurangnya akuntabilitas, komunikasi yang buruk; koordinasi dan laporan persiapan yang buruk menyebabkan keterlambatan dari pelaksanaan proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri di Tanzania.

Keterlambatan pelaksanaan yang dibiayai pinjaman luar negeri menjadi sesuatu hal yang tidak dapat dihindarkan karena persoalan endemik yang menghalangi efektivitas pemanfaatan pinjaman luar negeri juga terjadi di Sri Lanka (J. Jeyakanthan dan A.K.W.Jayawardane 2012). Penelitian ini mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan proyek. Dua puluh empat proyek dilakukan penelitian, dengan hasil pada umumnya, keterlambatan mencapai 56% dari waktu normal yang antara lain disumbangkan sebanyak 23% karena masalah tender. J.Jeyakanthan merekomendasikan agar pengelolaan pinjaman luar negeri perlu dilengkapi dengan strategi dan rekomendasi untuk memitigasi keterlambatan proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri.

Kajian yang sama juga telah dilakukan di Indonesia oleh BPKP (2004). Faktor penyerapan yang lambat yang berdampak pada tidak

optimalnya penyerapan dana telah menyebabkan kenaikan biaya pinjaman (*cost of borrowing*) terjadi di Indonesia. Rendahnya kualitas hasil pekerjaan dan manfaat sosial menjadi berkurang (BPKP). Kajian ilmiah Pusat Pusdiklat Keuangan Umum, BPKP Kemenkeu (2019) menyimpulkan terdapat tiga faktor penyumbang keterlambatan proyek pinjaman luar negeri. Pertama, kurang konkritnya penjabaran batasan kriteria kesiapan proyek (*readiness criteria*). Kedua, kekosongan aturan pelaksanaan proyek yang terlambat. Ketiga, kurang efektifnya fungsi unit monitoring karena relatif kurangnya koordinasi dengan unit kepatuhan internal (UKI) pada Kementerian/Lembaga. Kajian tersebut selanjutnya merekomendasikan perlunya melaksanakan fungsi kepatuhan internal (UKI) sebagai *second line of defense* bersinergi dengan unit pemantuan dan evaluasi. Sinergi ini penting guna memonitor kepatuhan peraturan dan pengelolaan risiko proyek pinjaman luar negeri.

Kesimpulan yang sama dengan kajian Milton Ayoki dan kawan-kawan, juga diperoleh Masatoshi Kaimasu, Harumi Ao, Yasushi Taira, Miho Ogata, Yasuko Kono, Yuto Kanematsu, Takahiro Mizukami (2016). Demikian juga kajian Masatoshi Kaimasu dan, Harumi Ao, (2017), menyatakan bahwa banyak proyek pinjaman luar negeri yang didanai oleh negara industri melalui Japan International Cooperation Agency (JICA), dan bank pembangunan multilateral, untuk meningkatkan infrastruktur sosial dan ekonomi di negara berkembang, penyelesaiannya tertunda. Beberapa proyek pinjaman lunak tidak menyediakan panduan pengetahuan tentang pengelolaan risiko proyek pinjaman luar negeri. Sebagian besar keterlambatan penyelesaian proyek disebabkan oleh tindakan lambat pemerintah penerima. Studi ini mengklarifikasi pentingnya mitigasi risiko proyek pinjaman luar negeri dan menjadi pelajaran sebagai bukti empiris.

Dalam pada itu, Kamrul Ahsan dan Indra Gunawan (2010:73) mengkaji proyek pinjaman luar negeri yang berasal dari Bank Pembangunan Asia di negara China, Bangladesh, India dan Thailand dalam kurun waktu 1997-2007. Dalam kajiannya dinyatakan bahwa pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri tidak ditunjang dengan lembaga manajemen pelatihan dan sertifikasi global seperti halnya proyek swasta komersial yang diatur dalam *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK). Sebagai akibatnya proyek pinjaman luar negeri mengalami keterlambatan dan bahkan rekayasa ulang dengan akibat bertambahnya waktu penyelesaian. Sementara itu, Do Ba Khang dan Tun Lin Moe (2008: 76), dalam kajiannya menyatakan bahwa setiap tahapan proyek memerlukan kesuksesan kriteria. Dalam tahapan pelaksanaan, monitoring dan evaluasi membangkitkan motivasi

yang dapat mempengaruhi kesuksesan proyek pinjaman luar negeri. Kesuksesan kriteria tersebut antara lain mengukuhkan perlunya divisi monitoring dan evaluasi proyek pinjaman luar negeri bersinergi dengan Unit Kepatuhan Internal (UKI) dalam melaksanakan pengendalian proyek pinjaman luar negeri.

Dalam pada itu, Niyonkuru F (2016:2) menyatakan bahwa keterlambatan pelaksanaan proyek di negara berkembang disebabkan oleh volatilitas bantuan dan ketidak pastian. Proyek pinjaman luar negeri gagal memiliki dampak positif seperti tidak bisa digunakan untuk investasi jangka panjang. Itai Kabonga (2017:8) dalam kajiannya menyatakan bahwa bantuan donor, meskipun dimaksudkan untuk memberi manfaat bagi masyarakat umum di negara bagian yang lebih miskin, kadang kadang menjadi mangsa korupsi dan dialihkan untuk melayani keinginan yang tak terpuaskan dari individu individu nakal.

III. MODEL PENELITIAN.

Jenis penelitian ini merupakan *problem-solving research* yang dirancang untuk memecahkan suatu masalah yang dihadapi pemerintah untuk membantu pengambilan keputusan. Penelitian ini

menggunakan metode deksriptif yang memotret sampel keterlambatan 98 proyek pinjaman luar negeri di seluruh Indonesia yang telah selesai (*ex post facto*) pencairannya dalam kurun waktu 2014-2019. Sembilan puluh delapan (98) proyek yang harus diperpanjang masa pencairannya dari jadwal semula, dilakukan analisa dengan mengidentifikasi faktor penyumbang keterlambatannya. Dari identifikasi, diperoleh enam faktor keterlambatan. Untuk mendapatkan konfirmasi tentang enam faktor penyumbang keterlambatan, penulis mengirimkan kuesioner kepada pihak pengelola proyek yang telah selesai dalam kurun waktu 2014-2019 yang sebelumnya mengalami perpanjangan.

Sesuai ketersediaan data dan informasi untuk analisa, populasi ditetapkan dari tahun 2010-2020 yang jumlahnya mencapai kurang lebih 1.000 proyek pinjaman luar negeri. Untuk penelitian diskriptif analitis, sampel dipilih sebesar 10 % dari populasi yaitu sejumlah 102 proyek *fully disbursed* dalam enam tahun (2014-2019). Enam faktor penyumbang keterlambatan yang diidentifikasi tersebut yaitu: a) Perencanaan; b). Pengefektifan, c) Penganggaran; d) Pelelangan, e) Pencairan, dan f) Pelaksanaan. Guna membantu analisa masa keterlambatannya, digunakan tehnik perhitungan *Progress Variant* (PV) sebagai berikut:



Variabel	=	Simbol	Keterangan.		
<i>Ahead</i> atau <i>on schedule</i> ,	=	1 ($PV \geq 1$)	<i>progress variant</i> dengan angka lebih dari atau sama dengan 1. Realisasi penarikan pinjaman telah sesuai atau lebih cepat dari jadwal yang direncanakan;		
<i>Behind schedule</i>	=	$0,3 < PV < 1$	<i>progress variant</i> dengan angka lebih dari 0,3 dan kurang dari 1. Realisasi penarikan pinjaman lebih lambat dari jadwal yang berpotensi menambah biaya yang harus ditanggung APBN;		
<i>At risk</i>	=	$0,3 (PV \leq 0,3)$	<i>Progress variant</i> dengan angka kurang dari atau sama dengan 0,3. Realisasi penarikan pinjaman mengalami keterlambatan yang akut. Berpotensi menambah biaya pinjaman dan proyek gagal.		
<i>Progress Variant (PV), Ahead/On Schedule; Behind Schedule; At risk.</i>	=	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;"><i>Disbursement Ratio</i></td> <td rowspan="2" style="width: 50%;">X 100 %</td> </tr> <tr> <td><i>Elapsed Time Ratio</i></td> </tr> </table>	<i>Disbursement Ratio</i>	X 100 %	<i>Elapsed Time Ratio</i>
<i>Disbursement Ratio</i>	X 100 %				
<i>Elapsed Time Ratio</i>					

<i>Elapsed Time Ratio</i>	=	<i>Elapsed Time</i>	x 100%
		<i>Availability Period</i>	
<i>Disbursement Ratio</i>	=	<i>Akumulasi Pencairan</i>	x 100%
		<i>Nilai Pinjaman</i>	

<i>Progress variant (PV)</i>	=	merupakan ukuran ketepatan waktu penyelesaian proyek pinjaman luar negeri;
<i>Elapsed time</i>	=	merupakan perhitungan waktu yang dihitung antara tanggal efektif pinjaman sampai dengan tanggal <i>cut-off date</i> penyusunan laporan
<i>Availability period</i>	=	merupakan perhitungan waktu antara tanggal efektif pinjaman sampai dengan batas waktu penarikan pinjaman (<i>closing date</i>).

Variabel Progress Variant (PV) merujuk pada formula yang dikembangkan oleh Bank Pembangunan Asia. PV merupakan pengukuran kinerja pelaksanaan proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri diukur dalam indikator *ahead schedule dan slow disbursement (behind schedul dan at-risk)*. Formula tersebut kemudian diadopsi dalam Peraturan Menteri Keuangan No.: 224/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Atas Pinjaman dan Hibah kepada Pemerintah.

IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari dentifikasi atas enam faktor penyumbang keterlambatan atas 98 proyek yang telah selesai pelaksanaannya (*fully disbursed*) antara periode 2014-2019 yang sebelumnya harus diperpanjang, diperoleh hasil sebagai berikut:

1) Faktor Perencanaan.

Faktor penyumbang perencanaan yang kurang berkualitas disebabkan oleh:

- Penyiapan *feasibility study* yang kurang memadai (sederhana) karena kurangnya dana oleh Kementerian/Lembaga. Untuk mendapatkan *feasibility study* yang berkualitas, lender melakukan revisi dan memulai dengan studi yang baru.
- Relatif kurangnya koordinasi pemangku kepentingan antara Kementerian/Lembaga, Bappenas dan Kementerian Keuangan dalam proses pengusulan proyek pinjaman luar negeri.
- Penyediaan dana pendamping untuk pembebasan lahan kurang memadai karena permintaan kenaikan harga oleh penduduk; depresiasi mata uang Rupiah terhadap nilai valuta asing yang meningkatkan biaya proyek.

2) Faktor Pengefektifan Perjanjian Pinjaman

Agar pendanaan proyek pinjaman luar negeri yang telah dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dapat dinyatakan berlaku, dibutuhkan suatu proses efektivitas perjanjian pinjaman (*Loan Agreement Effectiveness*). Perjanjian pinjaman merupakan payung kesepakatan antara *Lender* dan *Borrower* dalam hal ini Pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Keuangan.

Proses pengefektifan *Loan Agreement* merupakan pemenuhan persyaratan sahnya sautu perjanjian (*condition precedent*) dengan menyampaikan suatu surat kuasa (*Power Attorney*) penandatanganan *Loan Agreement*; dan *Legal Opinion*. Beberapa *lender* juga meminta persyaratan lain seperti pembayaran *management fee* sebagai syarat efektifnya suatu *Loan Agreement*. Penyiapan dokumen *condition precedent* bagi persyaratan efektifnya *Loan Agreement* dan berlakunya DIPA, memerlukan koordinasi dari berbagai pihak yang acap kali memakan waktu.

3) Penganggaran

Proses penganggaran atas *Loan Agreement* dimulai saat disahkannya UU APBN oleh Parlemen sampai penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Lembaga (RKAKL) yang dilanjutkan dengan penerbitan dokumen Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Keterlambatan DIPA dapat berasal dari antara lain proses pengguguran tanda bintang; revisi DIPA; kurangnya dana pendamping Rupiah Murni sehingga menunggu DIPA Luncuran.

4) Pelelangan

Dari 98 sampel proyek pinjaman luar negeri, terdapat 2 kasus keterlambatan yang disumbang faktor lelang. Penyebab pertama, adanya perbedaan prinsip proses pelelangan menurut peraturan Indonesia dan peraturan lender. Pertama, perbedaan

metode pelelangan lender *Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KfW)* dengan Perpres No.54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa. KfW menetapkan nilai pagu (threshold) kategori lelang internasional (*International Competitive Bidding – ICB*) sebesar 5,000,000 EUR (five million Euro) for Procurement of Works or Plant; and 200,000 EUR (two hundred thousand Euro) for Procurement of Goods, Consulting and Non-Consulting Services. Sedangkan Kepres 54/2010, nilai dapat dilakukan melalui *national bidding*.

Sedangkan menurut Perpres 54/2010, perusahaan asing dapat ikut serta dalam Pengadaan Barang/Jasa dengan ketentuan sebagai berikut: a. untuk Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dengan nilai diatas Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah); b. untuk Pengadaan Barang/Jasa Lainnya dengan nilai diatas Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah); dan c. untuk Pengadaan Jasa Konsultansi dengan nilai diatas Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Perbedaan tersebut menyebabkan proyek mengalami keterlambatan selama 18 bulan. Dengan diberlakukannya Perpres 16 Tahun 2018 jo Perpres 12 tahun 2021 tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, keterlambatan proyek pinjaman luar negeri karena kasus pelelangan diharapkan tidak akan terjadi lagi. Pasal 63 Perpres 16 tahun 2018 mengatur pengadaan barang dan jasa yang dibiayai dana Pinjaman Luar Negeri atau Hibah Luar Negeri. Pengadaan barang dan jasa tersebut menyesuaikan dengan ketentuan Pengadaan Barang/Jasa di negara setempat. Pasal 64 Perpres 16 tahun 2018, memperkuat pasal 63 tersebut. Pengadaan Barang/Jasa untuk kegiatan yang pendanaannya bersumber dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri tunduk pada Perpres 16 tahun 2018. Perkecualian diberlakukan jika perjanjian pinjaman luar negeri atau perjanjian hibah luar negeri mengatur lain.

Penyebab kedua berkaitan dengan masalah tender ulang. Kasus tender ulang terjadi karena pembatalan pemenang lelang yang disebabkan karena salah satu faktor berikut : a) kesalahan dalam proses evaluasi; b) tidak ada peserta yang menyampaikan dokumen penawaran setelah ada pemberian waktu perpanjangan; c) tidak sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden No.16/2018 d) peserta terlibat Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN); e) peserta terlibat persaingan usaha tidak sehat; f) penawaran harga Tender Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya di atas Harga Perkiraan Sendiri (HPS); g) negosiasi biaya pada Seleksi tidak tercapai; h) dan/atau KKN melibatkan Pokja Pemilihan/PPK.

5) Pencairan Pinjaman.

Sekalipun proses pencairan pinjaman luar negeri untuk pembiayaan proyek relatif panjang

dan memerlukan penerbitan *No Objection Letter* (NOL) lender, namun, dalam sampel 98 proyek kajian ini, hanya terdapat 1 kasus keterlambatan yang disumbang dari proses pencairan. Penyebab keterlambatan pencairan karena kurang pahamiannya staf Pemasok/Kontraktor dalam menyiapkan administrasi pengajuan tagihan.

6) Pelaksanaan di Lapangan.

Dari sampel 98 proyek pinjaman luar negeri, keterlambatan proyek karena faktor pelaksanaan di lapangan mencapai 84 kasus atau 85,7 %. Beberapa faktor penyumbang antara lain:

- a. Pengadaan lahan yang tertunda karena antara lain: i) kurangnya komitmen pemerintah daerah, ii) penentuan lokasi yang berbeda dari desain awal, iii) tuntutan kenaikan harga tanah dari penduduk, iv) tidak cukupnya rupiah pendamping untuk pembebasan lahan, v) munculnya tuntutan kompensasi tanah adat sehingga perlunya pemindahan lokasi beberapa obyek (*resettlement*);
- b. Keterlambatan proses produksi, proses instalasi, dan pengiriman barang oleh pemasok. Kontrak yang tidak disertai dengan pasal pengenaan denda kepada pemasok, sangat merugikan Indonesia sebagai Buyer dan Borrower. Tanpa pasal denda dalam dokumen kontrak, mendorong pemasok untuk tidak mematuhi kewajiban pengirimannya tepat waktu.
- c. Di samping hal hal tersebut di atas, terdapa faktor lain: a) relatif lamanya surat penetapan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) atau pengelola proyek dari Menteri/ Pengguna Anggaran; b) kurang kuatnya komitmen Pemerintah Daerah; c) penolakan oleh masyarakat; d) masalah hujan yang menghentikan pekerjaan *cut and fill*, pengaspalan; e) keadaan geografis; bencana alam, risiko cuaca yang tidak menentu dan pencurian; f) masalah keamanan;
- d. Penyusunan *feasibility study* belum dilakukan secara komprehensif dan detil dengan melibatkan para ahli yang relevan. *Feasibility study* belum menentukan mitigasi kondisi *site* dan *sharing risk* yang seharusnya dianalisa sejak awal.
- e. Demikian juga, koordinasi antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota khususnya dalam penyediaan dana pendamping masih kurang harmonis. Penentuan lokasi proyek, antisipasi dampak lingkungan dan koordinasi secara intensif dengan Pemerintah Daerah masih belum optimal. Pelaksanaan di lapangan yang menghambat proyek juga termasuk penetapan

standar pemenuhan luas lahan yang belum efektif.

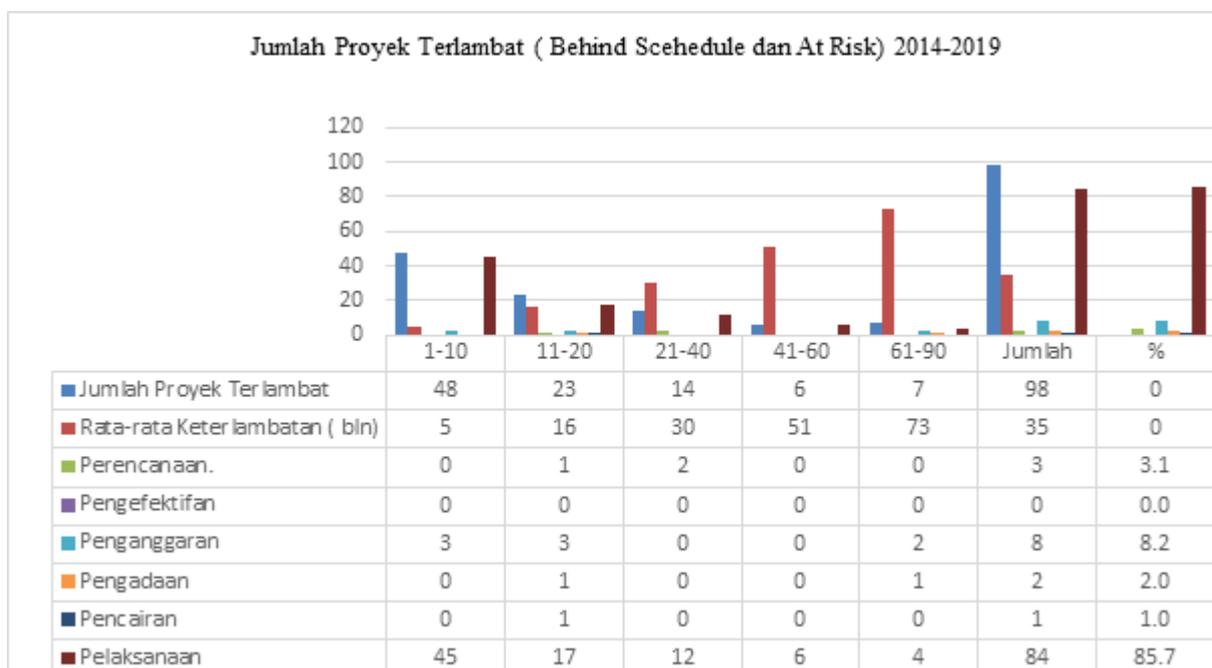
- f. Tambahan dana untuk desain proyek agar desain proyek yang lebih rinci tidak tersedia. Hal ini dapat terjadi bila *feasibility study* dibiayai dengan Rupiah Murni.

Jumlah keterlambatan 98 sampel proyek pinjaman luar negeri yang masa pencairannya harus diperpanjang agar proyek dapat selesai dalam periode 2014-2019, dapat diaktegorikan dalam :a)

perencanaan 3 kasus atau 3,1 %, b) pengaktifan pinjaman (*Loan Agreement*) tidak terjadi kasus keterlambatan. c) penganggaran dalam DIPA 8 kasus atau 8,2 %, d) pelelangan/pengadaan proyek 2 kasus atau 2 %, e) pencairan 1 kasus atau 1, %, f) pelaksanaan proyek sebanyak 84 kasus atau 85,7%. Gambaran atas status 98 proyek yang mengalami keterlambatan dapat dilihat dalam tabel 1 berikut.

Tabel 1

Jumlah Total Proyek yang Dikelola Kementerian/ Lembaga yang Mengalami Keterlambatan (*Behind Schedule*) dan faktor penyumbangannya dalam tahun 2014-2019.



Sumber Disusun oleh: Tim Pengolah Data, Dit. EAS, DJPPR, Kementerian Keuangan.

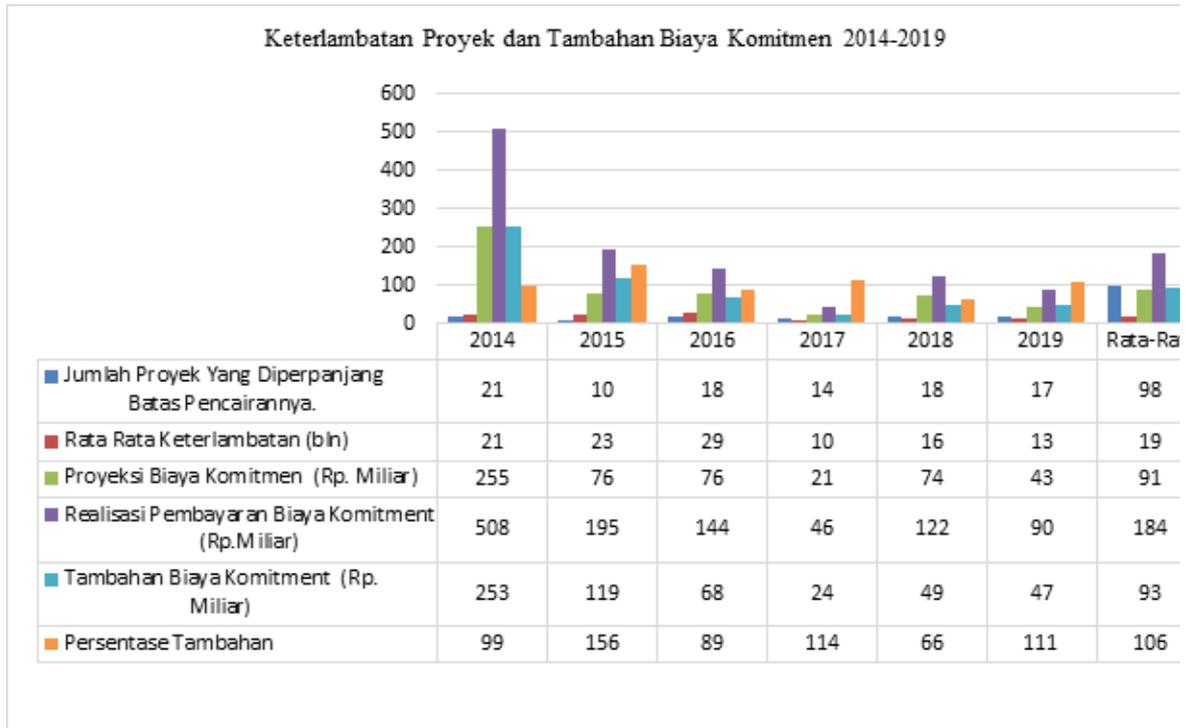
Dari tabel 1 tersebut di atas dapat diperoleh hasil identifikasi bahwa keterlambatan pelaksanaan di lapangan mendominasi dengan jumlah proyek sebanyak 84 atau 85,7 %. Faktor pelaksanaan di lapangan ini dipengaruhi oleh usulan kegiatan yang kurang berkualitas sehingga memicu keterlambatan proyek. Relatif lemahnya fungsi monitoring dan kurangnya sinergi dengan Unit Kepatuhan Internal (UKI) juga menjadi salah satu faktor penyumbang tidak optimalnya pengawasan kemajuan proyek.

Bila dilihat dari sisi rentang keterlambatan dapat diperoleh informasi sebagai berikut. Rentang keterlambatan rata rata per bulan menggunakan skala 1-10, 11-20, 21-40, 41-60, dan 61-90. Sebanyak 48 proyek mengalami keterlambatan dalam rentang 1-10. Sebagaimana digambarkan

dalam tabel 2, tambahan biaya komitmen yang menjadi beban Pemerintah R.I. atas perpanjangan masa pencairan dalam tahun 2014-2019 mengalami penurunan dalam tahun 2014 ke tahun 2017. Namun, jumlahnya relatif meningkat tahun 2018 dan 2019. Dalam tahun 2014, prosentase penambahan biaya komitmen sebesar 99 %. Dalam tahun 2018 menurun menjadi 66 %. Namun angkanya meningkat lagi menjadi 111% dalam tahun 2019. Secara rata rata, prosentase kenaikan penambahan biaya komitmen adalah sebesar 106 % dalam tahun 2014-2019.

Tabel 2

Grafik Jumlah Proyek Yang Diperpanjang Masa Pencairannya dan Total Tambahan Biaya Komitmen Periode 2014-2019



Sumber : Diolah Oleh Pengeolah Data DMFAS, Dit EAS DJPPR, Kemenkeu.

V. PENUTUP

Simpulan

Terdapat enam faktor penyumbang keterlambatan 98 proyek pinjaman luar negeri yang harus diperpanjang agar dapat selesai (*fully disbursed*) dalam periode tahun \ 2014-2019. Faktor tersebut yaitu feasibility yang kurang berkualitas dalam tahap perencanaan; penyediaan rupiah murni yang relatif kurang dalam tahap penganggaran. Tahap pengefektifan pinjaman tidak memberikan kontribusi pada keterlambatan. Tahap pelelangan memberikan sumbangan pada keterlambatan proyek terutama masalah lelang ulang. Tahap pencairan memberikan sumbangan keterlambatan namun tidak signifikan. Masalah di lapangan paling mendominasi penyebab keterlambatan yaitu sebanyak 84 kasus atau 85,7 %. Masalah di lapangan tersebut sangat bervariasi diantara proyek. Pertama tentang pengadaan lahan yang tertunda. Faktor penyumbang keterlambatan penyediaan lahan karena antara lain: i) kurangnya komitmen pemerintah daerah, ii) penentuan lokasi yang berbeda dari desain awal, iii) tuntutan kenaikan harga dari penduduk, iv) kurangnya rupiah pendamping untuk pembebasan lahan, v) munculnya tuntutan kompensasi tanah adat. Kedua,

proses produksi, proses instalasi, dan pengiriman barang oleh pemasok. Ketiga, penolakan oleh masyarakat, hujan yang menghentikan pekerjaan *cut and fill*, pengaspalan, keadaan geografis, bencana alam, pencurian, relatif lamanya surat penetapan PPK atau pengelola proyek dari Menteri/Pengguna Anggaran. Relatif lemahnya fungsi monitoring dan belum optimalnya sinergi dengan unit Kepatuhan Internal (UKI) menjadi salah satu pendorong relatif kurang efektifnya fungsi pengawasan kemajuan proyek.

Atas keterlambatan 98 proyek tersebut, Kementerian Keuangan telah menerbitkan perpanjangan masa pencairan agar proyek dapat selesai. Atas perpanjangan 98 proyek tersebut Pemerintah harus membayar tambahan biaya komitmen sebesar rata rata sebesar 106 % selama 2014-2019.

Saran

Agar kasus keterlambatan 98 proyek terutama yang disebabkan oleh faktor pelaksanaan di lapangan mengalami penurunan dalam jangka pendek dan panjang, direkomendasikan hal hal sebagai berikut. Pertama perlunya pengisian kekosongan aturan pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri, terutama

bila terjadi kemandegan proyek. Mandegnya pelaksanaan proyek dapat terjadi karena alasan teknis di lapangan; pemberian denda penalti; *force majeure*, bencana alam; pencurian dan keamanan; penyesuaian dengan lingkungan setempat seperti permintaan kenaikan harga tanah.

Kedua dari sisi kelembagaan, diperlukan penguatan kelembagaan monitoring yang bersinergi dengan UKI sebagai *second line of defence*. Sinergi ini terutama untuk meningkatkan identifikasi dan mitigasi risiko proyek pinjaman luar negeri. Demikian juga perlunya peningkatan peran pengendalian internal oleh Inspektorat Jenderal Kementerian/Lembaga selaku *third line of defence*. Peningkatan koordinasi diantara KPA/Pemimpin Proyek selaku Pemilik Proyek dengan UKI, dan Inspektorat Jenderal, dalam pendekatan *model three line of defence* menjadi suatu keharusan.

DAFTAR PUSTAKA

Ahsan, Kamrul; and Gunawan, Indra (2010), Analysis of cost and schedule performance of international development projects, *International Journal of Project Management* 28, 68–78, [http://celesteng.mis.yzu.edu.tw/im307/resources/PM%20reports%20\(2010\)/PM%20ref%20papers%202010/analysis%20of%20cost%20n%20schedule%20performance%20of%20intl%20development%20%20projects.pdf](http://celesteng.mis.yzu.edu.tw/im307/resources/PM%20reports%20(2010)/PM%20ref%20papers%202010/analysis%20of%20cost%20n%20schedule%20performance%20of%20intl%20development%20%20projects.pdf);

Ayoki, Milton, (2008), Causes of Slow and Low Disbursement in Donor Funded Project in Sub-Saharan Africa : Evidence from Uganda; https://mpr.ub.uni-muenchen.de/87106/1/MPRA_paper_87106.pdf;

Budina, Nina dan Norbert Fiess, 2005, Public Debt and Its Determinants in Market Access 15 Case Studies, The World Bank;

Escolano, Julio, (2010), A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates. IMF Fiscal Affairs Department; https://www.researchgate.net/publication/313995240_Management_of_ID_Projects_Risk_Analysis_and_Lessons_Learned;

Jeyakanthan, J and A.K.W. Jayawardane, (2012), Mitigating Delays in Donor Funded Road Projects in Sri Lanka;

<https://engineer.sljol.info/articles/abstract/10.4038/engineer.v45i1.6950/>;

Kabonga, Itai, *Dependency Theory and Donor Aid : A Critical Analysis*, *Jurnal of Development Study*, 2017, https://www.researchgate.net/publication/320241241_Dependency_Theory_and_Donor_Aid_A_Critical

Analysis;

Kang; Do Ba, and Mu; Tun Lin, *Project Management Journal*, 2008, Vol 39, No.1, 72-79, https://static1.squarespace.com/static/577b6f1b03596ed4b5b705f7/t/57bca339de4bb0f64001803/1471990323355/Success_criteria_and_factors_for_interna.pdf;

Masatoshi Kaimasu, Harumi Ao, Yasushi Taira, Miho Ogata, Yasuko Kono, Yuto Kanematsu, Takahiro Mizukami, 2016, *Management of ID Projects: Risk Analysis and Lessons Learned*;

Masatoshi Kaimasu, Harumi Ao, 2017, *Project Management for ID Projects: Comparative Study on Japan's ODA and ADB Projects in Indonesia (2017)*;

https://www.researchgate.net/publication/322518296_Project_Management_for_ID_Projects_Comparative_Study_on_Japan%27s_ODA_and_ADB_Projects_in_Indonesia;

Niyonkuru F, (2016), *Failure of Foreign Aid in Developing Countries: A Quest for Alternatives*, *Bus Eco J* 7: 231. doi:10.4172/2151-6219.100023; <https://www.hilarispublisher.com/open-access/failure-of-foreign-aid-in-developing-countries-a-quest-for-alternatives-2151-6219-1000231.pdf>; *Project Management Body of Knowledge (PMBOK), sixth edition, 2017*, <http://faspa.ir/wp-content/uploads/2017/09/PMBOK6-2017.pdf>;

Stephen P. Mnyawi; Bonamax Mbasa; Aisia Lawuo, (2012) *Causes of Deviation and Delays in Foreign Aid Disbursement: Evidence from Tanzania*; <https://www.ijstr.org/final-print/june2013/ Causes-Of-Deviation-And-Delays-In-Foreign-Aid-Disbursement-Evidence-From-Tanzania..pdf>;

Stoian, Andreea, (2011), Simple Public Debt Dynamic Model for Assessing Fiscal Vulnerability: Empirical Evidence for EU Countries, *Macrothink Institute, Research in Applied Economics*; <https://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/view/1137/975>