

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menunjukkan bagaimana sumber dana diperoleh melalui pendapatan maupun pembiayaan serta bagaimana penyerapan dana tersebut dalam bentuk belanja (Halim, 2016). Prinsip yang mendasari pemerintah dalam menyusun APBN sampai dengan tahun 2000 adalah anggaran yang berimbang dan dinamis dengan menyesuaikan pengeluaran negara sesuai dengan tingkat penerimaan negara yang tercapai. Pada tahun yang sama, postur APBN mengalami perubahan dari format *T Account* menjadi format *I Account*. Format *T-Account* memisahkan penerimaan dan pengeluaran negara dalam kolom yang berbeda, serta mengikuti prinsip anggaran berimbang dinamis, yaitu penerimaan dan pengeluaran negara harus selalu seimbang. Sebaliknya, format *I-Account* menyatukan penerimaan dan pengeluaran negara dalam satu kolom dengan berdasarkan prinsip anggaran surplus/defisit, yaitu penerimaan dan pengeluaran negara dapat berbeda, sehingga dapat terjadi kelebihan atau kekurangan anggaran. Format *I-Account* mulai diterapkan sejak tahun 2001 hingga saat ini (DJA, 2014).

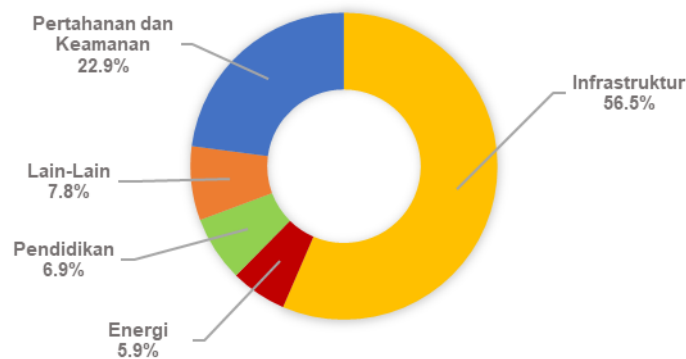
Anggaran pemerintah mengadopsi pendekatan *countercyclical*, APBN menjadi alat untuk mengelola keuangan negara dalam membangun perekonomian dan mendorong pencapaian tujuan pembangunan, sekaligus tetap memastikan kestabilan fiskal yang berkelanjutan (Mulyawan dan Alia, 2020).

Berdasarkan data Kementerian Keuangan, pemerintah telah menerapkan kebijakan fiskal yang ekspansif dalam 5 (lima) tahun terakhir demi mendukung laju pembangunan nasional. Untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut, Pemerintah (DJA, 2023) menggunakan anggaran defisit untuk memastikan bahwa *opportunity loss* tidak terjadi selama proses pencapaian target-target pembangunan nasional. APBN memiliki fungsi alokasi dan stabilisasi yang penting untuk menjaga stabilitas dan ketahanan ekonomi nasional. Fungsi ini memungkinkan APBN bertindak sebagai *shock absorber* dalam merespon gejolak ekonomi sehingga dapat mengurangi dampak fiskal yang ditimbulkan seperti kenaikan harga atau dampak fiskal lainnya. Namun, dalam periode satu tahun anggaran pelaksanaan APBN, pemerintah mungkin akan menghadapi kondisi lainnya yang penuh ketidakpastian. Hal ini tentu akan berdampak pada kemampuan pemerintah dalam menyelesaikan pembangunan infrastruktur, sehingga pemerintah perlu melakukan beberapa penyesuaian untuk menghindari tekanan anggaran (*budgetary stress*). Pemerintah telah secara aktif berupaya mempertahankan defisit anggaran dalam batas risiko yang masih dapat diterima agar tidak menghambat pencapaian target pembangunan yang telah ditetapkan. Selain upaya pengelolaan defisit anggaran yang baik, perlu adanya pemahaman strategi manajemen keuangan lainnya guna memelihara

keseimbangan ekonomi dan mencegah terjadinya situasi yang dapat memicu tekanan anggaran yang berlebihan.

Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, namun hal ini membutuhkan dana yang sangat besar dan tidak mungkin sepenuhnya dapat didanai dari pendapatan negara. Oleh karena itu, pendanaan yang tepat untuk mengatasi kekurangan antara anggaran pendapatan negara dan belanja negara (defisit anggaran) menjadi salah satu tantangan yang dihadapi dalam penyusunan anggaran (Fatmawati, 2015). Realisasi pendapatan negara yang terdiri dari penerimaan pajak dan nonpajak dalam laporan keuangan pemerintah pusat menunjukkan bahwa pendapatan yang diterima tidak bisa menutupi seluruh kebutuhan dalam anggaran belanja, di mana salah satunya adalah belanja dalam rangka pembangunan infrastruktur yang saat ini sedang gencar-gencarnya dilakukan di berbagai sektor. Kekurangan anggaran tersebut perlu ditutup dengan pembiayaan anggaran, salah satunya melalui pinjaman luar negeri. Berdasarkan teori Neo-Klasik yang dikutip oleh Suryokumoro, et al (2020), pinjaman luar negeri dapat menjadi solusi untuk mengatasi kesenjangan tabungan (*gap saving*) yang muncul akibat keterbatasan tabungan domestik (*domestic saving*) dalam membiayai pembangunan. Maka dari itu, pinjaman luar negeri merupakan salah satu sumber pembiayaan yang digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk menutup defisit anggaran dan mendukung program-program pembangunan di berbagai sektor (Gambar I. 1), terutama sektor infrastruktur dengan alokasi anggaran lebih dari 50% dari total pinjaman (Bappenas, 2022).

Gambar I. 1 Penggunaan Pinjaman Luar Negeri Berdasarkan Sektor (TA 2021)



Sumber: Diolah dari Bappenas (2022)

Menurut Aziz (2011), pinjaman luar negeri memiliki beberapa keunggulan dibandingkan dengan sumber pendanaan lainnya, antara lain tingkat bunga yang lebih rendah dan jangka waktu yang lebih panjang. Namun, pinjaman luar negeri juga memiliki risiko seperti meningkatnya beban utang, ketergantungan terhadap negara donor, dan risiko fluktuasi nilai tukar. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengelola pinjaman luar negeri secara efektif dan efisien agar dapat memaksimalkan manfaat dan meminimalkan biaya.

Salah satu instansi pemerintah yang dapat memanfaatkan pinjaman luar negeri adalah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Presiden dalam Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2020 mengamanatkan tugas dan fungsi kepada Kementerian PUPR sebagai instansi yang melaksanakan peran strategis dalam membangun infrastruktur dasar dan permukiman yang berkualitas serta berkelanjutan. Berdasarkan amanat tersebut, Kementerian PUPR mutlak menjadi instansi pemerintah yang memiliki alokasi pinjaman luar negeri terbesar dalam APBN dengan alokasi mencapai Rp16 Triliun pada Tahun Anggaran 2022.

Menurut Aryani (2006), aspek penting dalam penggunaan pinjaman luar negeri adalah kemampuan pemerintah dalam menyerap dana tersebut dan mengalokasikannya untuk proyek-proyek sesuai dengan perencanaan. Aryani (2006) menambahkan lebih lanjut bahwa salah satu indikator efektivitas dan efisiensi pengelolaan pinjaman luar negeri adalah tingkat penyerapan pinjaman, yaitu rasio antara realisasi penarikan pinjaman dengan alokasi anggaran yang disepakati. Kebijakan fiskal yang direncanakan dengan baik dan dilaksanakan secara berkelanjutan, serta dipantau dengan indikator yang relevan, akan berdampak pada kinerja keuangan pemerintah yang optimal.

Tabel I. 1 Kinerja Penyerapan Anggaran Pinjaman Luar Negeri di Kementerian PUPR TA 2019 – 2022 Berdasarkan *Executing Agency* (dalam juta USD)

No.	Executing Agency	2019			2020			2021			2022		
		Nilai Pinjaman	Realisasi	%	Nilai Pinjaman	Realisasi	%	Nilai Pinjaman	Realisasi	%	Nilai Pinjaman	Realisasi	%
1.	Ditjen. SDA	2.779,16	224,39	8,07%	2.890,80	432,44	14,96%	2.724,15	779,34	28,61%	2.619,45	1.217,40	46,48%
2.	Ditjen. Bina Marga	1.286,25	812,05	63,13%	1.562,29	1.048,10	67,09%	723,60	344,43	47,60%	675,64	414,25	61,31%
3.	Ditjen. Cipta Karya	1.628,75	822,11	50,47%	2.526,01	847,11	33,54%	2.496,58	1.110,58	44,48%	1.959,16	896,38	45,75%
4.	Ditjen. PI	450,00	122,57	27,24%	450,00	209,98	46,66%	450,00	254,30	56,51%	450,00	387,74	86,16%
5.	Sekretariat Jenderal	148,20	12,94	8,73%	148,20	432,44	291,79%	148,20	81,50	54,99%	143,00	121,25	84,79%
6.	BPIW	349,60	2,25	0,64%	349,60	3,96	1,13%	349,60	12,21	3,49%	349,60	49,46	14,15%

Sumber: Diolah dari Kementerian PUPR (2023)

Dapat dilihat pada Tabel I. 1, progres penyerapan yang tinggi dari realisasi penarikan pinjaman terhadap alokasi nilai pinjaman menunjukkan bahwa Kementerian PUPR dapat menggunakan pinjaman luar negeri sesuai dengan rencana dan tujuan pembangunan. Namun, karena setiap pinjaman memiliki periode waktu pinjaman dan karakteristik kegiatan yang berbeda-beda, maka masih ditemukan pinjaman yang memiliki tingkat penarikan pinjaman yang rendah di

dalamnya, yang menunjukkan adanya keterlambatan atau hambatan dalam pelaksanaan proyek yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri.

Keterlambatan penyerapan pinjaman luar negeri dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik dari sisi pemberi pinjaman maupun penerima pinjaman (Saleh, 2008). Menurut Suryani (2017), faktor-faktor tersebut antara lain adalah prosedur administrasi yang rumit, koordinasi antar instansi yang kurang baik, kapasitas pelaksana proyek yang rendah, perubahan kebijakan atau prioritas pembangunan, masalah sosial atau politik di lokasi proyek, dan kondisi ekonomi atau bencana alam yang tidak terduga.

Keterlambatan dalam penyerapan pinjaman luar negeri dapat menyebabkan peningkatan biaya komitmen dan mengurangi manfaat dari pinjaman luar negeri karena mengurangi jumlah dana yang dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur. KSAP (2009) menyatakan bahwa biaya komitmen (*commitment charge*) adalah biaya yang dikenakan oleh pemberi pinjaman kepada penerima pinjaman (pemerintah) atas sisa dana pinjaman yang belum ditarik dalam periode tertentu. Penetapan biaya komitmen bertujuan untuk mendorong penerima pinjaman agar segera menggunakan dana pinjaman sesuai dengan jadwal kontrak yang telah ditetapkan.

Dalam 5 (lima) tahun terakhir, hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) terhadap Kementerian PUPR yang bertindak sebagai instansi penanggung jawab (*Executing Agency*) dan sekaligus sebagai Instansi Pelaksana Proyek Pusat (*Central Project Management Unit - CPMU*) mengungkapkan bahwa beberapa pinjaman luar negeri yang dilaksanakan

menunjukkan realisasi penyerapan anggaran yang rendah di mana pelaksanaan kegiatan belum sepenuhnya sesuai dengan perencanaan, baik dalam hal pencairan dana maupun pelaksanaan proyek. Salah satu indikatornya adalah dari perhitungan *Progress Variant* (PV). Diketahui bahwa terdapat beberapa pinjaman luar negeri yang termasuk kategori *At-Risk* dengan nilai $\leq 0,3$ yang mengindikasikan bahwa realisasi penarikan pinjaman terlambat secara signifikan sehingga menimbulkan biaya tambahan berupa *commitment charge* yang pembayarannya membebani APBN di luar sumber dana untuk program pinjaman.

Sebagai contoh, pada tahun anggaran 2021, biaya komitmen dari rendahnya penyerapan anggaran pinjaman luar negeri di Kementerian PUPR membebani APBN sebesar Rp2,4 miliar atau setara USD177,572. Nilai tersebut timbul dari 2 (dua) pinjaman luar negeri yaitu atas kegiatan *National Urban Development Project* (NUDP) dan atas kegiatan *Central Sulawesi Rehabilitation and Reconstruction Project* (CSRRP). Permasalahan serupa terkait keterlambatan penggunaan pinjaman luar negeri menjadi temuan berulang dalam 5 (lima) tahun terakhir karena secara akumulatif biaya komitmen yang telah dibayar oleh Kementerian Keuangan terus mengalami peningkatan.

Besaran biaya komitmen yang ditimbulkan menunjukkan bahwa ada faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penarikan dana. Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap rendahnya kinerja keuangan dan kinerja fisik dari pembangunan infrastruktur yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri. Sebagaimana contoh di atas, pelaksanaan proyek NUDP yang berlangsung dari tahun 2020 – 2024 dengan tujuan pembangunan kota yang terpadu dan berbasis *smart city* tidak

optimal karena tidak sesuai dengan target dalam perencanaan sehingga berpotensi menghambat daya saing serta investasi modal di 6 (enam) kota di Indonesia. Pada proyek CSRRP, tujuan pembangunan adalah untuk merekonstruksi dan memperkuat fasilitas publik serta hunian tetap dari warga yang terdampak bencana gempa bumi di Sulawesi Tengah. Namun, karena pengadaan pekerjaan fisik dan infrastruktur proyek ini terkait dengan pekerjaan lain yang belum selesai, jadwal pelaksanaan pekerjaan tersebut tidak dapat dilaksanakan sesuai rencana. Pemindahan warga yang terdampak bencana ke hunian pun menjadi tertunda.

Jika permasalahan yang serupa terus terjadi, keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri dapat menyebabkan dampak negatif yang signifikan. Selain biaya komitmen yang timbul, keterlambatan ini juga dapat mempengaruhi proyek-proyek dengan sumber dana dari pinjaman luar negeri, perencanaan keuangan pemerintah secara keseluruhan, serta reputasi dan kredibilitas instansi-instansi yang terlibat.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab keterlambatan penyerapan pinjaman luar negeri dan dampaknya, terutama terhadap biaya komitmen yang ditimbulkan. Kementerian PUPR dipilih sebagai studi kasus karena peran krusialnya dalam pembangunan infrastruktur yang memerlukan sumber pendanaan yang besar. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan kinerja penyerapan pinjaman luar negeri oleh Kementerian PUPR.

1. 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa penyebab keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri di Kementerian PUPR?
2. Bagaimana dampak keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri di Kementerian PUPR terhadap biaya komitmen?
3. Apa upaya yang dapat diambil oleh Kementerian PUPR untuk mengurangi keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri?

1. 3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang diangkat, tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis penyebab keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri di Kementerian PUPR.
2. Untuk menganalisis dampak keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri di Kementerian PUPR.
3. Untuk menganalisis upaya yang dapat diambil oleh Kementerian PUPR untuk mengurangi keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri.

1. 4. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis membahas terkait penyebab keterlambatan penyerapan anggaran pinjaman luar negeri dan dampaknya terhadap biaya komitmen. Ruang lingkup penelitian ini hanya membahas penyerapan anggaran pinjaman luar negeri pada proyek infrastruktur di Kementerian PUPR pada Tahun

Anggaran 2019 – 2022 yang mengalami keterlambatan penyerapan keuangan dan progres fisik berstatus *At-Risk* yang telah menimbulkan biaya komitmen dan menjadi beban keuangan pemerintah.

1. 5. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu manajemen keuangan pemerintah sehingga pengelolaan anggaran pinjaman luar negeri dapat lebih efektif dan efisien. Manfaat langsung yang diperoleh dari penelitian ini bagi pemerintah, khususnya Kementerian PUPR yaitu sebagai upaya meningkatkan penyerapan pinjaman luar negeri dan mengurangi biaya komitmen.

1. 6. Sistematika Penelitian

Penulisan dalam penelitian ini disampaikan ke dalam beberapa sub-bab dengan sistematika penelitian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penilaian.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini mengulas teori dan konsep anggaran pemerintah, pembiayaan dalam anggaran, serta teori komitmen. Teori dan konsep tersebut meliputi definisi pinjaman luar negeri, peranan pinjaman luar negeri dalam membiayai pembangunan pemerintah, kriteria pinjaman luar negeri yang digunakan, dampak keterlambatan penyerapan pinjaman luar negeri terhadap komitmen pemerintah dan penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik dalam penelitian ini.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menyajikan tentang objek penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, teknik pengambilan data dan prosedur pengolahan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas tentang hasil analisis data yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari keseluruhan penelitian yang telah dilakukan dan saran yang berkaitan serta keterbatasan dalam penelitian.