

BAB II

LANDASAN TEORI

2. 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

2. 1. 1. Teori Penganggaran Pemerintah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan hasil penyusunan anggaran pemerintah yang bertujuan untuk mengatur aktivitas belanja pemerintah dan memberikan dasar untuk mengupayakan pendapatan dan pembiayaan. APBN menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup rencana, pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang dihitung dalam satuan rupiah dan disajikan secara sistematis berdasarkan klasifikasi tertentu untuk satu periode anggaran (KSAP, 2009).

Menurut Mardiasmo (2009), anggaran pemerintah merupakan alat yang digunakan untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dana publik mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban program-program yang dibiayai oleh dana publik. Peran penting anggaran pemerintah adalah untuk memastikan bahwa dana publik tersebut digunakan secara efektif dan efisien.

Sciavo-Campo dalam Febrianti (2015) menyatakan bahwa pengelolaan anggaran yang baik bertumpu pada empat pilar, yaitu:

- a. akuntabilitas: kemampuan para pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan tindakan mereka atas tugas yang diberikan;
- b. transparansi: keterbukaan dan akses yang mudah bagi publik terhadap informasi yang relevan dengan anggaran;
- c. prediktabilitas: adanya kepastian hukum dan peraturan yang berlaku, serta penegakan hukum dan peraturan secara merata dan efektif; dan
- d. partisipasi: keterlibatan publik dalam proses penyusunan anggaran.

2. 1. 2. Fungsi Anggaran Pemerintah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki fungsi-fungsi yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu sebagai berikut:

- a. fungsi alokasi, di mana APBN berperan dalam mengalokasikan anggaran untuk pembangunan dan pemerataan. Pemerintah juga dapat mencegah adanya pengeluaran yang melebihi batas (*overspending*) atau adanya penyalahgunaan dana (*misspending*);
- b. fungsi distribusi, yaitu proses penyaluran anggaran yang telah ditetapkan kepada masyarakat untuk pemerataan antar wilayah;
- c. fungsi stabilisasi, sebagai upaya menjaga keseimbangan antar masyarakat melalui intervensi untuk menghindari terjadinya inflasi;
- d. fungsi otorisasi, di mana APBN menjadi dasar pelaksanaan pendapatan dan belanja setiap tahunnya;

- e. fungsi perencanaan, yang menunjukkan bahwa organisasi mengetahui apa yang harus dilakukan dan arah kebijakan yang dibuat dengan mengalokasikan sumber daya sesuai dengan apa yang telah direncanakan setiap tahunnya; dan
- f. fungsi pengawasan, yaitu APBN sebagai acuan untuk mengukur kesesuaian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dengan ketentuan yang berlaku.

2. 1. 3. Pengelolaan Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur bahwa pengelolaan keuangan negara merupakan seluruh kegiatan pejabat pengelola keuangan negara yang sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang mencakup perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib, patuh pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan mempertimbangkan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan keuangan negara memiliki ruang lingkup yang mencakup masalah pengelolaan pendapatan, masalah pengalokasian belanja, dan masalah pengelolaan pembiayaan jika terdapat ketidakseimbangan antara anggaran belanja dengan anggaran pendapatan (defisit/ surplus) (Halim, 2016).

2. 1. 4. Penyerapan Anggaran

Penyerapan anggaran adalah proses penggunaan anggaran pemerintah untuk membiayai pelaksanaan kegiatan dan program pemerintah. Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan anggaran pemerintah (Bastian, 2015). Penyerapan pinjaman terjadi ketika pihak penerima pinjaman

menggunakan dana, barang dan/atau jasa sesuai dengan kesepakatan yang telah disetujui antara pihak pemberi pinjaman dan pihak penerima pinjaman. Segala bentuk penggunaan dana, barang dan/atau jasa tersebut merupakan bagian dari pengeluaran (*disbursement*) pemerintah (Santoso, 2017).

Berdasarkan kajian Departemen Pendidikan Nasional (2002), dalam pengelolaan proyek-proyek pinjaman luar negeri, terdapat dua metode untuk mengevaluasi tingkat *disbursement*, yaitu dengan membandingkan jadwal perkiraan *disbursement* dengan realisasi atau dengan menghitung persentase waktu yang telah terpakai. Dalam pinjaman luar negeri, kriteria pemantauan, evaluasi dan pelaporan realisasi penyerapan dan aspek keuangan menggunakan perhitungan *progress variant*. Kriteria ini diatur oleh Kementerian Keuangan sesuai dengan PMK No. 224/PMK.08/2011 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi atas Pinjaman dan Hibah Kepada Pemerintah.

Perhitungan *progress variant* merupakan metode yang digunakan untuk memantau kemajuan suatu proyek dengan cara membandingkan antara persentase penarikan pinjaman yang telah dilaksanakan (*disbursement ratio*) dengan persentase waktu yang telah berlalu (*elapsed time ratio*) dari pinjaman terkait. Metode ini dapat diterapkan baik untuk proyek yang sudah maupun belum melakukan penarikan dana (*zero disbursed*). Rumus perhitungan *progress variant* adalah sebagai berikut:

$$Disbursement\ Ratio = \frac{Akumulasi\ Disbursement}{Nilai\ Pinjaman} \times 100\%$$

$$Elapsed\ Time\ Ratio = \frac{Elapsed\ Time}{Availability\ Period} \times 100\%$$

$$Progress\ Variant = \frac{Disbursement\ Ratio}{Elapsed\ Time\ Ratio} \times 100\%$$

Keterangan:

Disbursement : penarikan dana pinjaman oleh peminjam

Availability Period : periode antara tanggal efektif sampai berakhirnya pinjaman

Elapsed Time : periode yang sudah berjalan/terlewat

Terdapat 3 (tiga) kategori dalam *progress variant* yang diuraikan dalam Tabel II. 1. Kategori ini digunakan untuk mengevaluasi penarikan dana proyek terhadap jadwal yang telah ditentukan. Semakin kecil nilai *progress variant*, maka semakin besar pengaruhnya terhadap keterlambatan pelaksanaan proyek dan menurunnya kredibilitas fiskal pemerintah.

Tabel II. 1 Kategori *Progress Variant* Pinjaman Luar Negeri

No.	Kategori	PLN Telah ada Penarikan (<i>disbursed</i>)	PLN Belum ada Penarikan (<i>zero disbursed</i>)
1.	<i>On Schedule</i>	$PV \geq 1$ Realisasi penarikan PLN telah sesuai atau lebih cepat dari jadwal yang ditentukan	-
2.	<i>Behind Schedule</i>	$0,3 < PV < 1$ Realisasi penarikan PLN lebih lambat dari jadwal yang ditentukan	<i>Elapsed time ratio</i> < 70%
3.	<i>At-risk</i>	$PV \leq 0,3$ Realisasi penarikan PLN mengalami keterlambatan akut sehingga berpotensi memunculkan biaya tambahan yang harus ditanggung APBN	<i>Elapsed time ratio</i> $\geq 71\%$

Sumber: Diolah dari Kementerian Keuangan (2011)

Di sisi lain, penggunaan analisis *progress variant* memiliki keterbatasan karena setiap proyek memiliki karakteristik proyek yang berbeda, seperti pembiayaan yang diperuntukkan untuk pembangunan infrastruktur dan non-infrastruktur yang memerlukan pendekatan yang berbeda. Pada proyek

infrastruktur, kurva penyerapan di awal periode cenderung rendah, tetapi di akhir periode akan meningkat dan terserap seluruhnya. Oleh karena itu, status *progress variant* di awal cenderung dalam kategori *behind schedule*, tetapi sebenarnya hal tersebut tidak dapat dikatakan terlambat karena karakteristik dari proyek infrastruktur itu sendiri.

Selain menggunakan nilai *disbursement* tersebut, penilaian penyerapan dapat dilakukan dengan cara membandingkan alokasi DIPA dengan realisasi fisik dan keuangan. Menurut Bappenas (2022), penilaian daya serap proyek yang didanai oleh pinjaman luar negeri bertujuan untuk mengetahui seberapa besar kemampuan manajemen proyek dalam memanfaatkan dana yang tersedia. Penilaian ini penting dilakukan karena dapat membantu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dapat menghambat pencapaian output yang diharapkan.

2. 2. Pembiayaan dalam APBN

Struktur APBN merupakan bentuk perencanaan keuangan negara yang disusun dalam suatu format *I-account*. Penyusunannya berlandaskan pada asumsi-asumsi dasar ekonomi makro dan kebijakan umum pemerintah dalam pengelolaan APBN apakah bersifat berimbang (pendapatan diproyeksikan sama dengan belanja negara), ekspansif (belanja negara diproyeksikan lebih besar dari pendapatan negara), atau surplus (pendapatan negara diproyeksikan lebih besar dari belanja negara). Asumsi dasar ekonomi makro dan kebijakan umum pemerintah yang telah ditetapkan kemudian digunakan dalam menentukan besaran komponen-komponen APBN yang meliputi:

- a. Pendapatan Negara dan Hibah;

- b. Belanja Negara;
- c. Keseimbangan Primer;
- d. Surplus/Defisit Anggaran; dan
- e. Pembiayaan Anggaran.

Pembiayaan, sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, merujuk pada setiap penerimaan yang memerlukan pembayaran kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang berjalan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Menurut Widodo (2018), pembiayaan dalam APBN terjadi ketika terdapat kelebihan alokasi belanja dibandingkan dengan proyeksi pendapatan dan hibah, yang mengakibatkan defisit anggaran. Mekanisme pembiayaan ini diperlukan untuk memastikan bahwa semua rencana belanja yang telah ditetapkan dalam APBN dapat dijalankan secara efektif, meskipun terdapat ketidaksesuaian antara pendapatan yang diharapkan dan belanja yang direncanakan. Dengan demikian, pembiayaan ini berfungsi sebagai instrumen penyesuaian untuk menjaga kelangsungan program dan proyek yang telah direncanakan dalam APBN.

2. 2. 1. Pinjaman Luar Negeri

Dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan dan menutup defisit anggaran, pemerintah Indonesia menerapkan strategi pembiayaan dengan mengambil pinjaman dari luar negeri. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, pinjaman luar negeri merupakan pembiayaan dalam bentuk utang yang diperoleh pemerintah dari pemberi pinjaman (*lender*) internasional.

Pemerintah memperoleh pinjaman luar negeri dari pemberi pinjaman (*lender*) dengan perjanjian tertentu dan wajib dikembalikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Pinjaman luar negeri dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, antara lain pembiayaan defisit APBN, pembiayaan kegiatan prioritas Kementerian/Lembaga, pengelolaan portofolio utang, penerusan pinjaman kepada Pemerintah daerah dan BUMN, serta hibah kepada Pemerintah Daerah.

Tabel II.2 Sumber Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Indonesia

Kreditor	Definisi	Contoh
Bilateral	pemerintah negara- negara asing atau organisasi yang ditunjuk oleh negara-negara asing atau organisasi yang bertindak sebagai perwakilan negara-negara asing	• Jepang • Jerman • Perancis • Austria • Korea • Republik Rakyat Tiongkok
Multilateral	lembaga keuangan internasional yang terdiri dari sejumlah negara	• Bank Dunia • <i>Asian Development Bank</i> (ADB) • <i>Islamic Development Bank</i> (IsDB) • <i>International Fund for Agricultural Development</i> (IFAD) • <i>Saudi Fund</i>.
Kreditor Swasta Asing (KSA)	diwakili oleh lembaga keuangan nasional dan lembaga non-keuangan asing yang beroperasi di luar wilayah Indonesia	PT BNI cabang Singapura, Tokyo, dan Hongkong
Lembaga Penjamin Kredit Ekspor (LPKE)	lembaga yang ditunjuk oleh negara asing untuk memberikan jaminan, asuransi, pinjaman langsung, subsidi bunga, dan bantuan keuangan guna meningkatkan ekspor negara terkait, serta beroperasi di luar wilayah Indonesia	• BNP Paribas • Exim Bank of Korea • Export-Import Bank of China • Fortis Bank Belanda

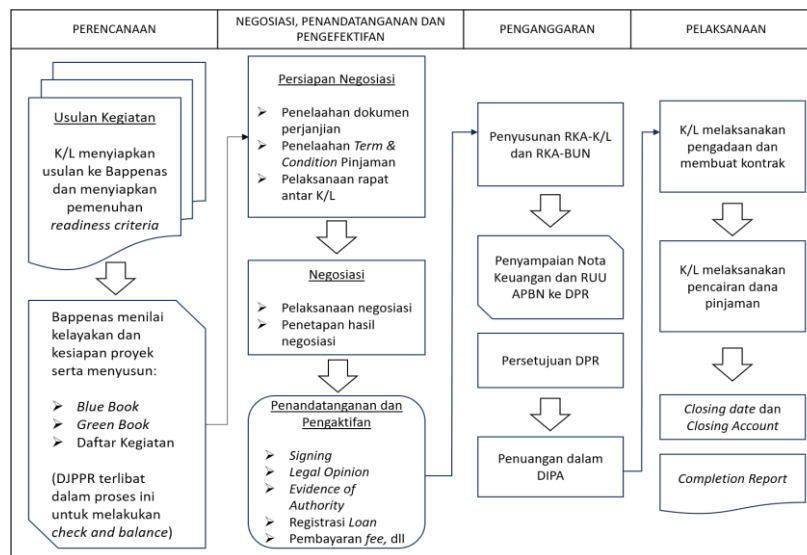
Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2022)

Pinjaman luar negeri terdiri dari berbagai macam jenis dan dengan sumber yang berbeda-beda. Terdapat 4 (empat) jenis sumber pinjaman luar negeri yang digunakan dalam rangka pembiayaan pemerintah, yaitu Kreditor Bilateral, Kreditor Multilateral, dan Kreditor Swasta Asing (KSA) dan Lembaga Penjamin Kredit Ekspor (LPKE) yang masing-masing dijelaskan secara rinci dalam Tabel II. 2.

2. 2. 2. Pengelolaan Pinjaman Luar Negeri

Proses pengelolaan pinjaman luar negeri di Indonesia melibatkan beberapa instansi yang memiliki peran dan tanggung jawab masing-masing. Instansi-instansi tersebut adalah kementerian/lembaga (K/L), Pemerintah Daerah, atau BUMN selaku pengusul kegiatan; Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) selaku koordinator dan Kementerian Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO).

Gambar II. 1 Alur Pinjaman Luar Negeri Pemerintah



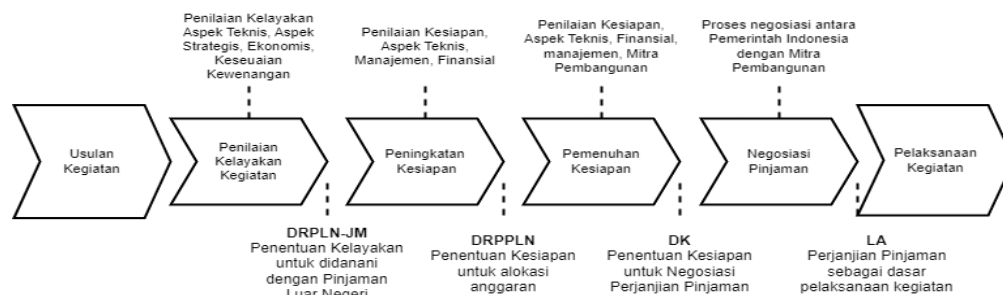
Sumber: Diolah dari Direktorat Pinjaman dan Hibah, DJPPR, Kemenkeu (2022)

Sebagaimana dapat dilihat pada Gambar II. 1, instansi pengusul menyampaikan usulan kegiatan yang akan dibiayai oleh pinjaman kepada Bappenas yang menyusun Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri Jangka Menengah (DRPLN-JM) atau *blue book*. Kemudian, Bappenas selaku koordinator perencanaan pinjaman kegiatan melakukan penilaian kelayakan dan kesiapan instansi pengusul dalam aspek administrasi dan teknis pelaksanaan di lapangan. Proses perencanaan

akan terus dilakukan hingga memenuhi seluruh kriteria kesiapan yang diperlukan, sehingga siap untuk dibahas dalam perjanjian dengan mitra pembangunan (*lender*). Kepala Bappenas akan menyusun daftar kegiatan dan merekomendasikan kegiatan yang telah memenuhi kriteria kesiapan kepada Menteri Keuangan untuk selanjutnya dilakukan negosiasi dengan *lender* sampai dengan penandatanganan perjanjian.

Kegiatan yang telah disepakati akan termuat dalam dokumen perjanjian pinjaman. Dokumen perjanjian pinjaman memuat kesepakatan antara pihak pemberi pinjaman dengan Pemerintah Indonesia, yang meliputi ruang lingkup, syarat, dan ketentuan kegiatan yang harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Perjanjian ini akan menjadi dasar bagi instansi pelaksana dalam menarik pinjaman dan bagi Kementerian Keuangan dalam melunasi pinjaman (Gambar II. 2).

Gambar II. 2 Proses Perencanaan dan Penyiapan Pinjaman Luar Negeri



Sumber: Diolah dari Bappenas (2020)

Pada umumnya, proses lelang dilakukan setelah perjanjian pinjaman ditandatangani. Namun, terdapat beberapa *lender* pinjaman bilateral yang mensyaratkan lelang dan kontrak untuk diselesaikan sebelum penandatanganan perjanjian. Dalam kasus ini, di mana lelang mendahului perjanjian, maka terdapat

pengecualian yaitu proses dapat mulai dilakukan setelah proyek terdaftar dalam Daftar Rencana Prioritas Pinjaman Luar Negeri (DRPPLN).

Dalam kegiatan pinjaman luar negeri, pengadaan barang dan jasa merujuk pada proses penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan tersebut. Pengadaan barang dan jasa mengikuti Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021. Proses pengadaan meliputi tahapan dari identifikasi hingga serah terima hasil pekerjaan sesuai dengan alur yang ditunjukkan pada Gambar II. 3.

Gambar II. 3 Alur Tahapan Pengadaan Barang/Jasa



Sumber: Diolah dari Kementerian PUPR (2023)

Pinjaman luar negeri harus memenuhi prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, yang mencakup hal-hal berikut:

1. Transparan;
2. Akuntabel;
3. Efisien dan efektif;
4. Kehati-hatian;
5. Tidak disertai ikatan politik; dan
6. Tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan negara.

Menurut Tuwo dan Simatupang (2006), untuk menjaga agar pinjaman tidak menimbulkan beban pada keuangan pemerintah dan agar pemanfaatannya dapat dioptimalkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, pengelolaan pinjaman luar negeri harus mematuhi prinsip-prinsip berikut:

1. Penggunaan pinjaman harus difokuskan untuk mendukung kegiatan prioritas dan berdampak positif pada percepatan pencapaian tujuan pembangunan nasional.
2. Pinjaman luar negeri dikelola dengan prinsip keadilan dan menguntungkan bagi kedua belah pihak, yaitu pemerintah dan kreditor. Pinjaman luar negeri dapat diterima, asalkan tidak disertai dengan ikatan politik atau lainnya yang dapat merugikan kedaulatan negara.
3. Perencanaan pinjaman luar negeri harus direncanakan dengan cermat dan matang agar pemanfaatannya dapat meningkatkan kemandirian ekonomi dan mengurangi beban di masa depan yang disebabkan dari ketergantungan terhadap luar negeri.
4. Pinjaman luar negeri harus dikelola secara bijak dan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*), yaitu efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkelanjutan. Penggunaan pinjaman luar negeri seharusnya difokuskan pada proyek-proyek produktif yang akan memberikan manfaat jangka panjang bagi masyarakat.
5. Pengelolaan dana pinjaman luar negeri dilakukan sesuai dengan mekanisme APBN dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. 2. 3. Urgensi Pembiayaan dalam APBN

Dalam struktur APBN, pinjaman luar negeri dimaksudkan sebagai salah satu sumber pembiayaan penerimaan untuk pembangunan. Pinjaman ini terbagi menjadi dua kategori yaitu pinjaman program dan pinjaman proyek. Pemerintah memilih opsi pembiayaan ini untuk mengatasi keterbatasan modal dalam membiayai pembangunan nasional. Selain itu, pinjaman luar negeri juga membuka peluang transfer teknologi maju dan mendatangkan tenaga ahli dari luar negeri (Dumairy, 1997). Pembiayaan ini akan membantu pemerintah dalam meningkatkan investasi di sektor infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan sektor lainnya yang berdampak positif bagi kemajuan bangsa.

Untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi, pembangunan dan pemeliharaan prasarana infrastruktur hendaknya dilaksanakan secara terus menerus. Namun, permasalahannya adalah jumlah infrastruktur yang harus dibangun dan dipelihara tidak seimbang dengan jumlah anggaran yang tersedia, sehingga diperlukan biaya tambahan dengan kebijakan penggunaan pinjaman dana bersumber dari luar negeri (Purnomo dan Subki, 2008). Pembiayaan dianggarkan untuk memastikan bahwa kebutuhan pemerintah dan masyarakat dapat terpenuhi pada tahun anggaran berjalan.

Pemerintah selaku penyelenggara infrastruktur memiliki keterbatasan dalam menyediakan dana untuk penanganan prasarana yang dibutuhkan sehingga harus berupaya untuk mendapatkan sumber-sumber pembiayaan di luar APBN, misalnya sumber dana pinjaman luar negeri (Sarlina, 2014). Pembiayaan dapat digunakan sebagai cara untuk meningkatkan perekonomian nasional dengan

memastikan bahwa sumber daya keuangan pemerintah tersedia untuk menyediakan prasarana dan infrastruktur yang efektif dan efisien.

2. 3. Biaya Komitmen dalam Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman luar negeri memiliki karakteristik yang berbeda dari sumber pembiayaan lainnya. Beberapa *lender* mensyaratkan jika instansi pelaksana kegiatan tidak tepat waktu dalam melaksanakan pekerjaannya, maka terdapat biaya yang timbul sebagai konsekuensi biaya tambahan atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan tersebut berupa biaya komitmen (*commitment fee*). Biaya komitmen dari pinjaman luar negeri bukan berupa bunga atau denda berupa biaya yang harus dibayarkan oleh pemerintah atas penggunaan dana pinjaman, sedangkan biaya komitmen adalah biaya yang dibebankan oleh *lender* atas sisa dana pinjaman yang belum ditarik oleh peminjam karena adanya unsur kesediaan *lender* untuk menyediakan pinjaman. Perhitungan biaya komitmen didasarkan dari persentase *fee* yang telah disepakati dalam perjanjian dikalikan dengan sisa dana pinjaman yang belum ditarik dan jangka waktu pinjaman. Biaya tersebut menjadi kewajiban kontinjensi bagi pemerintah dan berpotensi membebani keuangan negara. Pembayaran atas biaya komitmen yang timbul biasanya dilakukan secara berkala, misalnya pada setiap bulan tertentu atau setiap tahun. Perhitungan biaya komitmen dapat dilakukan dengan menggunakan rumus berikut:

$$\text{Biaya Komitmen} = \frac{\text{Undisbursed} \times \text{Rate} \times \text{Jumlah Hari}}{\text{Jumlah hari dalam 1 tahun}}$$

Keterangan:

- *Undisbursed* = sisa pinjaman yang belum ditarik
- *Rate* = persentase *fee* sesuai perjanjian pinjaman

- Jumlah Hari = jumlah hari penarikan pinjaman selama periode pembayaran biaya komitmen
- Jumlah hari dalam 1 tahun = 365 hari

2. 4. Penelitian Terdahulu

Saleh (2008) meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman luar negeri dan imbasnya terhadap APBN dengan objek penelitian data pada tahun 1970 – 2008. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam jangka panjang, terdapat perubahan yang seimbang antara pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia dengan variabel makroekonomi yaitu defisit anggaran, nilai tukar, ekspor, tingkat PDB, dan krisis ekonomi pada tahun 1997, walaupun variabel defisit anggaran sendiri tidak berpengaruh signifikan terhadap pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia. Sedangkan, dalam jangka pendek perubahan pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia dipengaruhi secara signifikan oleh krisis ekonomi tahun 1997 dan variabel lainnya tidak berpengaruh signifikan. Pinjaman luar negeri cenderung merespon perubahan ekonomi yang terjadi secara makro dan kondisi krisis ekonomi.

Awalimah (2005) meneliti faktor-faktor penyebab *low disbursement* pada *Loan* IBRD 4290-IND dan *Loan* IDB IND-0063/64 kemudian membandingkan antara kedua pinjaman terhadap *lender* dan cara penarikan dana pinjaman yang lebih memberikan keuntungan. Indikator yang digunakan untuk mengukur *low disbursement* adalah *progress variant*, *backlog*, dan realisasi *disbursement* terhadap target *disbursement* pada tahun anggaran berjalan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor rendahnya daya serap adalah:

1. Kekurangsiapan proyek dalam desain dan manajemen proyek;
2. Keterlambatan penyelesaian dokumen anggaran proyek akibat perubahan sistem maupun faktor manusia;
3. Perubahan kondisi/politik di daerah;
4. Rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana proyek;
5. Faktor yang berasal dari *lender*; dan
6. Terjadinya *backlog*.

Terhadap perbandingan pinjaman yang telah dilakukan, tidak dapat ditentukan secara pasti *lender* mana yang lebih baik dan menguntungkan bagi pemerintah karena terdapat perbedaan karakteristik pada setiap pinjaman sehingga metode yang digunakan pun akan berbeda.

Lestiyono (2015) menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan pinjaman luar negeri pemerintah pada proyek *Regional Road Development Project* (RRDP) dari Asian Development Bank (ADB) (*Loan 2187-INO*) yang dikerjakan oleh Kementerian PUPR, dan dampak yang ditanggung akibat rendahnya penyerapan pinjaman tersebut. Faktor yang menjadi penyebab rendahnya penyerapan di antaranya perencanaan kegiatan yang kurang akurat, kurang harmonisnya aturan pengadaan ADB dan pemerintah, manajemen pelaksanaan kegiatan yang buruk, jangka waktu penyampaian *No Objection Letter* (NOL) yang terlalu lama, dan pembebasan lahan yang belum selesai. Faktor-faktor tersebut mengakibatkan kewajiban pembayaran biaya komitmen yang harus ditanggung oleh pemerintah.

Rahmania (2018) melakukan studi untuk mengetahui peranan infrastruktur yang dikerjakan oleh Kementerian PUPR dan dampak yang timbul dari alokasi anggaran infrastruktur Kementerian PUPR dari APBN terhadap perekonomian nasional. Hasil penelitian menunjukkan pembangunan infrastruktur yang dilakukan berpotensi memberikan dampak ekonomi yang besar, baik terhadap pencapaian *output*, nilai tambah bruto (NTB), pendapatan masyarakat maupun penyerapan tenaga kerja.

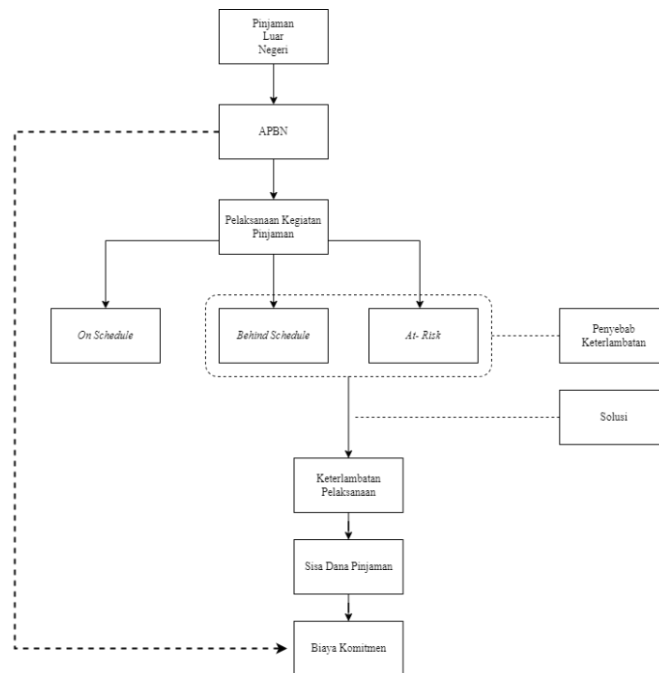
2. 5. Kerangka Pemikiran

Pemerintah Indonesia berupaya menjalankan visi dan misi pembangunan nasional dengan memenuhi kebutuhan masyarakat sekaligus meningkatkan kesejahteraan melalui pembangunan infrastruktur. Dalam rangka memenuhi kebutuhan anggaran pembangunan tersebut, Pemerintah Indonesia memerlukan sumber alternatif pembiayaan untuk menopang postur APBN, salah satunya yaitu dengan sumber pinjaman luar negeri.

Pengelolaan pinjaman luar negeri yang efisien dapat diukur dari ketepatan waktu pelaksanaan kegiatan. Penyerapan pinjaman luar negeri yang terlambat dapat menghambat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini disebabkan proyek-proyek yang dibiayai pinjaman tersebut tidak dapat berjalan dengan lancar, sehingga manfaat yang dirasakan oleh masyarakat tidak optimal. Dampak lainnya yaitu timbulnya beban keuangan bagi pemerintah. Hal ini terjadi karena pemerintah harus membayar biaya komitmen, yaitu biaya yang dibayarkan kepada *lender* untuk menjaga komitmen pemerintah dalam menggunakan pinjaman tersebut.

Keterlambatan dalam penyerapan pinjaman luar negeri juga berpotensi mengakibatkan pemborosan dan inefisiensi dalam anggaran negara. Hal ini dapat terjadi karena dana pinjaman luar negeri yang belum terserap tidak dapat dimanfaatkan untuk pembangunan. Akibatnya, pemerintah harus mengeluarkan dana lain dari APBN untuk membiayai pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan uraian di atas, dibuat suatu kerangka pemikiran penelitian sebagaimana dapat dilihat pada Gambar II. 4.

Gambar II. 4. Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: Diolah Penulis (2023)