



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI RENDAHNYA  
DAYA SERAP PROYEK-PROYEK YANG DIBIYAI ADB  
(Studi Kasus: Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO)**

**TESIS**

**Nama : Firman Edison**

**NPM : 0806430001**

**FAKULTAS EKONOMI  
MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
SALEMBA, NOVEMBER 2009**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI RENDAHNYA  
DAYA SERAP PROYEK-PROYEK YANG DIBIYAI ADB  
(Studi Kasus: Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Ekonomi dalam menyelesaikan studi pada Magister  
Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia**

**Nama : Firman Edison**

**NPM : 0806430001**

**FAKULTAS EKONOMI  
MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK  
SALEMBA, NOVEMBER 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.



Nama : Firman Edison  
NPM : 0806430001  
Tanda Tangan : .....  
Tanggal : 30 November 2009

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Firman Edison  
NPM : 0806430001  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Judul Tesis : Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Rendahnya  
Daya Serap Proyek-Proyek yang Dibiayai ADB  
(studi kasus: Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO).

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

**Pembimbing** : **Prof. Prijono Tjiptoherijanto, Ph.D** (.....)

**Penguji** : **Arindra A. Zainal, Ph.D** (.....)

**Penguji** : **Iman Rozani, M.Soc.Sc** (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : ..... November 2009

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadira Allah SWT, karena hanya dengan rahmat-Nya penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Penyusunan tesis dengan judul “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Rendahnya Daya Serap Proyek-proyek yang dibiayai ADB (studi kasus: Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO)”, diharapkan dapat menjadi masukan/bahan rujukan dalam meningkatkan efektivitas dan efisienasi pengelolaan proyek yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri di Indonesia.

Dalam penyelesaian tesis ini, mulai dari perencanaan hingga penulisan akhir, penulis banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang setulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Priyono Tjiptoherijanto selaku Dosen pembimbing dan Bapak Dr. Andi Fahmi Lubis selaku Dosen Pendamping Pembimbing atas segala perhatian, pengarahan, bimbingan, dan saran selama penyusunan tesis ini.
2. Bapak Dr. Arindra A. Zainal selaku Ketua Program MPKP yang selalu mendorong dan membantu penyelesaian tesis ini.
3. Seluruh civitas akademika program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Program Pascasarjana Universitas Indonesia yang telah memberikan tambahan pengetahuan selama penulis menjalankan studi.
4. Bapak Dr. Ir. Benny Setiawan, M.Sc beserta staf, atas dorongan moril dalam penyelesaian tesis ini.
5. Seluruh keluargaku yang telah memberikan banyak dorongan semangat dan do'a untuk segera menyelesaikan tesis ini.
6. Teman-teman kuliah di MPKP-FEUI Angkatan XIX Pagi Bappenas yang selalu setia membantu dari awal kuliah hingga selesai.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas bantuan, saran dan masukan yang diberikan.

Semoga Allah SWT berkenan membalas kebaikan mereka dengan lebih baik dari apa yang telah mereka berikan kepada penulis.

Dengan keterbatasan data dan kemampuan penulis, kritik dan saran untuk perbaikan penelitian selanjutnya sangat diharapkan. Semoga penelitian sederhana ini dapat memberikan manfaat terutama bagi pihak yang memerlukannya.

Cileduk, November 2009

Penulis

**Firman Edison**



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK**

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Firman Edison  
NPM : 080 643 0001  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Departemen : Ilmu Ekonomi  
Fakultas : Ekonomi  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif ( Non-Exclusive Royalty-Free Right), atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Rendahnya Daya Serap Proyek-Proyek yang Dibiayai ADB (studi kasus: Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO).

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat ,dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta  
Pada Tanggal : 30 November 2009  
Yang Menyatakan

( Firman Edison )

## ABSTRAK

Nama : Firman Edison  
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik  
Judul : Faktor-faktor yang Mempengaruhi Rendahnya Daya Serap Proyek-Proyek yang Dibiayai ADB (studi kasus: Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO)

Latar belakang penulisan tesis ini adalah kenyataan tingginya pinjaman luar negeri pemerintah guna menutupi kebutuhan dana dalam pembangunan nasional. Namun, dalam pengelolaan pinjaman luar negeri tersebut ternyata kurang efektif dan efisien, sehingga menyebabkan penyerapan dana pinjaman luar negeri tersebut menjadi rendah yang berakibat kepada besarnya beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk membayar kembali pinjaman tersebut.

Penelitian difokuskan pada kasus pinjaman Asian Development Bank (ADB) Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO, yang bertujuan untuk:

1. Mengetahui faktor-faktor penyebab rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri;
2. Mengajukan rekomendasi kebijakan untuk mengatasi masalah rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri.

Penelitian dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif dalam rangka memperoleh gambaran masalah penyerapan dana pinjaman luar negeri dari berbagai sudut pandang. Penelusuran lebih banyak dilakukan kepada dokumen-dokumen proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri. Hal ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menjadi penyebab terjadinya penyerapan dana yang rendah.

Indikator yang digunakan untuk melihat rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri adalah: *Progress Varian*, yaitu selisih presentase waktu terpakai dan presentase penyerapan dana kumulatif; *Backlog*, yaitu besarnya dana terpakai yang belum diisi kembali (*replenished*) oleh pihak *lender*; dan realisasi disbursement terhadap target disbursement pada tahun anggaran berjalan.

Hasil penelitian menemukan dan menyimpulkan bahwa faktor rendahnya daya serap penarikan dana pinjaman luar negeri adalah sebagai berikut:

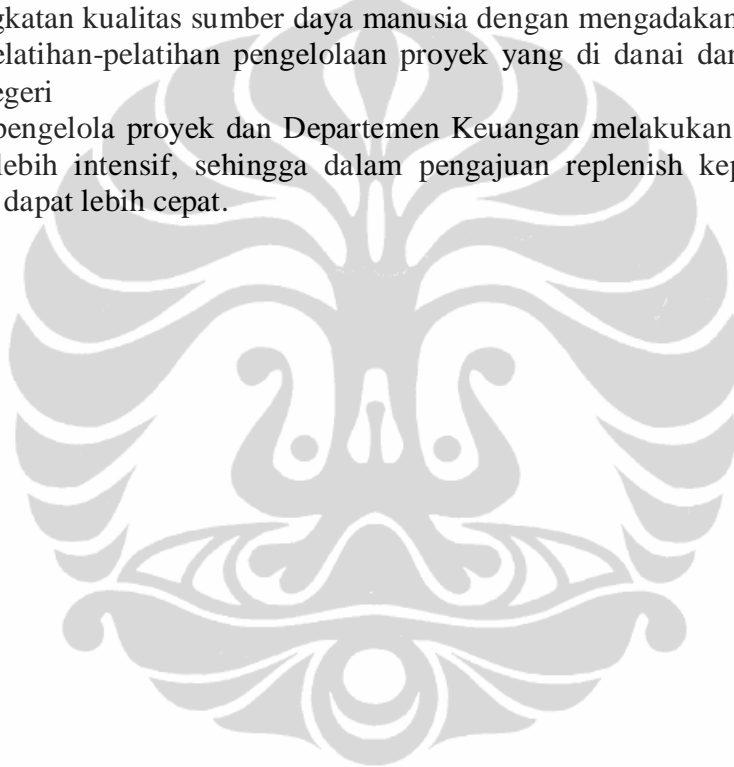
1. Kekurangsiapan dalam merencanakan dan mendesain sebuah proyek baru yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri;
2. Besarnya struktur organisasi proyek yang mempunyai 2 orang Sekretaris Eksekutif dengan kewenangan yang sama dalam menjalankan proyek sehari-hari;
3. Keterlambatan penyelesaian dokumen anggaran (DIPA) akibat reorganisasi dan perubahan sosial politik di daerah;
4. Rendahnya kualitas sumber daya manusia sebagai pelaksana proyek;



## 5. Terjadinya Backlog.

Dari hasil temuan dan kesimpulan diatas, penulis mengajukan saran rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

1. Agar pemerintah lebih memperketat pembahasan perencanaan dan desain sebuah proyek baru ( atau lebih dikenal dengan *readiness filter criteria*);
2. Agar Departemen Keuangan, Bappenas dan instansi teknis terkait dapat duduk bersama untuk mengatasi keterlambatan penerbitan dokumen anggaran (DIPA);
3. Penyusunan struktur organisasi yang lebih ramping dan dapat lebih cepat dalam pengambilan keputusan dalam pengelolaan proyek sehari-hari;
4. Peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan mengadakan sosialisasi dan pelatihan-pelatihan pengelolaan proyek yang di danai dari pinjaman luar negeri
5. Agar pengelola proyek dan Departemen Keuangan melakukan koordinasi yang lebih intensif, sehingga dalam pengajuan replenish kepada pihak lender dapat lebih cepat.



## ABSTRACT

Nama : Firman Edison  
Study Program : Magister Planning and Public Polition  
Judul : The Factors that affected Low Disbursement of Project  
Financed ADB (case study: Loan 2074-INO dan Loan 2075-  
INO)

Background of this thesis is the fact that the foreign borrowing to cover the funding needs of national development in Indonesia is very high. However, the management of foreign loans are perceived less effective and efficient, resulting in low disbursement of foreign loan funds with the result of giving the burden to Budget Revenue and Expenditure (APBN) to repay the loan.

Research focused on the case of loans Asian Development Bank (ADB) Loan 2074-INO and Loan 2075-INO, which aims to:

1. Knowing the factors causing low disbursement of foreign loan funds;
2. Provide policy recommendations to overcome the problem of low disbursement of foreign loan funds.

Research carried out by qualitative descriptive methods in order to obtain a picture of the problem of low disbursement of foreign loan funds from various perspectives. The research is done to the project documents funded by the foreign loans to find out what factors cause the low disbursement of funds.

Indicators used to seeing the low disbursement of foreign loan funds are: Progress variants, namely the difference in the percentage of time used and the cumulative percentage of disbursement of funds; Backlog, the amount of unused funds that have not been refilled (replenished) by the lenders; and realization of the target disbursement in the fiscal year.

The research found and concluded that the low disbursement factors contributed to foreign loans are as follows:

1. Poorly prepare in planning and designing a new project funded from foreign loans;
2. The size of the project organizational is too big with structure that has 2 people with Executive Secretarie with the same authority in running the day-to-day project;
3. The delay in completion of budget documents (DIPA) due to the reorganization of institutions and political social change in regional governments;
4. The low quality of human resources as the project implementor;
5. Backlog.

From the above findings and conclusions, the authors suggest the following policy recommendations:

1. The government should have more detailed discussion on planning and design a new project (or better known as the readiness filter criteria);
2. The Ministry of Finance, Bappenas and the relevant technical agencies should sit together to overcome the delay in publication of budget documents (DIPA);
3. Organizational structure has to be more streamlined and can be faster in making decisions in the management of day-to-day projects;
4. Improving the quality of human resources by conducting socialization and training in project management funded from foreign loans;
5. The project managers and the Ministry of Finance should conduct coordinate action in a more intensive, so the proposal to replenish the lenders can more quickly.



## DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR GRAFIK .....	xv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvi
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Permasalahan .....	10
1.3. Tujuan Penelitian .....	10
1.4. Manfaat Penelitian .....	11
1.5. Metodologi Penelitian .....	11
1.5.1 Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data .....	11
1.5.2 Metode Analisa .....	13
1.6. Ruang Lingkup Penelitian .....	13
1.7. Sistematika Penulisan .....	14
<b>2. TINJAUAN LITERATUR .....</b>	<b>15</b>
2.1. Manfaat Pinjaman Luar Negeri .....	15
2.2. Pengertian Pinjaman Luar Negeri .....	17
2.3. Sumber Pinjaman Luar Negeri .....	18
2.4. Profil Asian Development Bank (ADB) .....	19
2.5. Syarat-Syarat Pinjaman Luar Negeri .....	21
2.6. Prosedur Pinjaman Luar Negeri .....	23
2.7. Definisi Daya Serap Rendah ( <i>Low Disbursement</i> ) .....	23
2.8. Teori Pinjaman Luar Negeri .....	31
2.8.1. Abba Lerner (1948) .....	32
2.8.2. Hollis B. Chenery (1979) .....	32
2.8.3. Paradigman Neo-Klasik .....	33
2.8.4. Pendekatan Pendapatan Nasional .....	34
2.8.5. Studi Empiris .....	35

<b>3. KONDISI UMUM OBJEK PENELITIAN .....</b>	<b>37</b>
3.1. Gambaran Umum Proyek .....	37
3.2. Pengorganisasi Proyek .....	39
3.3. Permasalahan Yang Dihadapi .....	45
<b>4. ANALISIS DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>50</b>
4.1. Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2005 .....	50
4.2. Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2005 .....	55
4.3. Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2006 .....	56
4.4. Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2006 .....	59
4.5. Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2007 .....	60
4.6. Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2007 .....	62
4.7. Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2008 .....	64
4.8. Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2008 .....	68
4.9. Beban Pembiayaan dan Pembayaran .....	72
4.10. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Rendahnya Daya Serap Dana Proyek-proyek yang dibiayai ADB .....	74
<b>5. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>82</b>
5.1. Kesimpulan .....	82
5.2. Saran .....	83
5.3. Keterbatasan Studi .....	84
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>85</b>

## DAFTAR TABEL

	<b>Hal</b>
Tabel 1.1	POSISI PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA ..... 3
Tabel 1.2	REKAPITULASI KINERJA PELAKSANAAN PINJAMAN LUAR NEGERI TA. 2004-2008 ..... 4
Tabel 1.3	REALISASI PENARIKAN DANA PINJAMAN ADB LOAN 2074-INO DAN 2075-INO, posisi 31 Maret 2008 ..... 7
Tabel 1.4	DETAIL CAKUPAN WILAYAH LOAN 2074-INO dan 2075-INO .... 9
Tabel 2.1	PERSYARATAN PINJAMAN ADB ..... 21
Tabel 2.2	KOMITMENT PINJAMAN LUAR NEGERI PEMERINTAH TAHUN 2004 s/d 2008 ..... 29
Tabel 3.1	PERBANDINGAN USULAN DANA DENGAN ALOKASI YANG DISETUJUI DIPA TA. 2005 – 2008 ..... 48
Tabel 3.2	REALISASI KEUANGAN TA. 2005 – 2008 ..... 49
Tabel 4.1	REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2 TAHUN ANGGARAN 2005 ..... 52
Tabel 4.2	REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2 TAHUN ANGGARAN 2006 ..... 57
Tabel 4.3	REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2 TAHUN ANGGARAN 2007 ..... 61
Tabel 4.4	REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2 TAHUN ANGGARAN 2008 ..... 66
Tabel 4.5	PERMASALAHAN YANG TERJADI DALAM PROYEK DHS-2 TA. 2005 sampai dengan TA. 2008 ..... 70
Tabel 4.6	PEMBAYARAN COMMITMENT FEE LOAN 2074-INO ..... 73
Tabel 4.7	REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2 TA. 2005 – 2008 ..... 76
Tabel 4.8	FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI RENDAHNYA DAYA SERAP DANA PROYEK-PROYEK YANG DIBIYAI ADB..... 77

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Hal</b>
Gambar 2.1. Perencanaan dan Pelaksanaan PLN .....	25
Gambar 3.1 Struktur organisasi DHS-2 .....	44



## DAFTAR GRAFIK

	<b>Hal</b>
Grafik 4.1 Perbandingan Target dan Relisasi Penyerapan Dana TA. 2005 .....	53
Grafik 4.2 Progress Varian TA. 2005 .....	54
Grafik 4.3 Perbandingan Target dan Relisasi Penyerapan Dana TA. 2006 .....	58
Grafik 4.4 Progress Varian TA. 2006 .....	59
Grafik 4.5 Perbandingan Target dan Relisasi Penyerapan Dana TA. 2007 .....	62
Grafik 4.6 Progress Varian TA. 2007 .....	63
Grafik 4.7 Perbandingan Target dan Relisasi Penyerapan Dana TA. 2008 .....	67
Grafik 4.8 Progress Varian TA. 2008 .....	67





**DAFTAR LAMPIRAN**

	<b>Hal</b>
LAMPIRAN 1 .....	88



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan nasional yang mencakup pembangunan di berbagai sektor dan daerah dilaksanakan secara berkesinambungan membutuhkan dana cukup besar. Dana untuk membiayai pembangunan tersebut idealnya dibiayai dari dana tabungan dalam negeri. Namun karena masih terbatasnya dana tabungan dalam negeri yang dapat dihimpun, maka salah satu upaya untuk menutup kekurangan dana tersebut Pemerintah Republik Indonesia mengambil kebijakan untuk menggunakan dana pinjaman luar negeri (PLN).

Negara berkembang seperti Indonesia masih menghadapi masalah keterbatasan tabungan atau modal dan devisa yang dibutuhkan untuk pembiayaan pembangunan. Kerangka pemikiran keterbatasan tabungan dan devisa tersebut, disebut dengan model dua kesenjangan atau *two gap model*.<sup>1</sup> Lebih lanjut Todaro menyebutkan bahwa Negara berkembang pada umumnya menghadapi kendala berupa keterbatasan tabungan domestik atau modal yang jauh dari mencukupi untuk menggarap peluang investasi yang ada atau disebut *saving investment gap*, dan kendala devisa yang mengakibatkan tidak memungkinkannya mengimpor barang-barang modal yang penting bagi usaha pembangunannya atau disebut *foreign trade gap*.

Pinjaman luar negeri dapat mengatasi kedua kendala tersebut diatas. Tergantung kendala mana yang dominan. Bila Negara dalam kondisi menghadapi kendala tabungan, pinjaman luar negeri dapat mengatasi kendala tabungan dalam bentuk pemasukan modal baru atau investasi bagi pembangunan. Namun jika Negara menghadapi kendala devisa, pinjaman luar negeri dapat menolong dalam bentuk modal asing atau devisa, sehingga dapat digunakan untuk mengimpor

---

<sup>1</sup> Todaro, Michael P., 2000, *Economic Development, Seven Edition, New York, Addison Wesley*, hal: 625

modal dan barang setengah jadi dan bantuan teknik agar proyek investasi dapat berjalan.<sup>2</sup>

Negara Republik Indonesia menggunakan pinjaman luar negeri untuk menutup *saving investment gap* maupun untuk menutup *foreign trade gap*. Untuk menutup *saving investment gap*, pinjaman luar negeri dimanfaatkan untuk membiayai pembangunan ekonomi Indonesia. Selain untuk mendanai pembangunan, pinjaman luar negeri yang dalam bentuk mata uang asing, dibutuhkan dalam upaya menutup kesenjangan antara kebutuhan valuta asing yang telah ditargetkan dengan devisa yang diperoleh dari penerimaan hasil kegiatan ekspor, atau dapat digunakan untuk menutup *foreign trade gap*. Dalam hal ini, dana yang berasal dari pinjaman luar negeri dimanfaatkan untuk menutup defisit transaksi berjalan.

Pemerintah Indonesia mengharapkan dengan pinjaman luar negeri tersebut dapat memberikan manfaat yang besar dalam rangka penyediaan dana untuk investasi serta menutup defisit anggaran sehingga mampu mendorong kegiatan produksi dan penciptaan lapangan pekerjaan yang pada akhirnya mampu membantu meningkatkan pembangunan secara nasional sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dalam lima tahun belakangan ini yaitu dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2008, secara kuantitas pinjaman luar negeri cenderung meningkat (Tabel 1.1), hal ini menunjukkan bahwa PLN masih tetap memiliki arti penting dalam menutup kekurangan pembiayaan. Khususnya dengan masih terbatasnya sumber pembiayaan dari dalam negeri.

Akan tetapi, penggunaan yang tidak terarah dan pengawasan yang kurang ketat terhadap penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah serta komposisi pinjaman yang sebagian berjangka pendek telah mengakibatkan penerimaan jumlah pinjaman yang jauh melebihi kemampuan membayar kembali. Kemampuan Pemerintah dalam memenuhi kewajiban pembayaran cicilan pokok dan bunga serta kewajiban lain semestinya senantiasa diperhatikan oleh para pengelola pinjaman dalam upaya mengendalikan keinginan besar menghimpun pinjaman dari luar negeri.

---

<sup>2</sup> Jhingan, M.L. 2000, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, PT. Raja Grafindo Persada, hal: 489

**Tabel 1.1**  
**POSISI PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA**

(juta USD)

Pinjaman	2004		2005		2006		2007		2008	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
<b>Pemerintah</b>	82,725	60.37	80,072	61.16	75,809	58.89	80,609	58.99	87,519	58.94
<b>Swasta</b>	54,299	39.63	50,580	38.84	52,927	41.11	56,032	41.01	60,975	41.06
<b>Total</b>	<b>137,024</b>	<b>100</b>	<b>130,652</b>	<b>100</b>	<b>128,736</b>	<b>100</b>	<b>136,641</b>	<b>100</b>	<b>148,494</b>	<b>100</b>

Sumber: Bank Indonesia, 2009

Bappenas tahun 2006, mencatat utang negara telah mencapai US\$ 130 miliar, terdiri dari utang luar negeri US\$ 67,9 miliar dan utang domestik Rp 658 triliun. Setiap tahunnya pemerintah harus membayar cicilan utang luar negeri yang jatuh tempo sebesar Rp 96 triliun, ditambah beban utang dalam negeri Rp 60 triliun, sehingga setiap tahun Indonesia harus membayar utang Rp150 triliun sampai dengan Rp170 triliun.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan-kegiatan pembangunan yang dibiayai dari pinjaman luar negeri sering kali tidak berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan baik dalam hal pencairan dananya maupun dalam hal pelaksanaan fisik proyeknya. Lemahnya kematangan persiapan kegiatan atau yang disebut dengan lemahnya “*quality at entry*” merupakan salah satu penyebab rendahnya efektivitas penggunaan dana pinjaman luar negeri, hal lain adalah lemahnya koordinasi, sumber daya manusia, dan lain-lain<sup>3</sup>.

Dalam Tabel 1.2. dapat dilihat bahwa kinerja penyerapan dana pinjaman luar negeri dari Lender IBRD, ADB, JBIC, Multilateral Lain, Bilateral Lain, dan FKE dari Tahun Anggaran 2004 sampai dengan Tahun Anggaran 2008 tidak dapat melebihi 50%.

<sup>3</sup> BPKP, 2004, Evaluasi atas Rendahnya Penyerapan Dana Pinjaman Luar Negeri.

**Tabel 1.2**  
**Rekapitulasi Kinerja Pelaksanaan Pinjaman Luar Negeri**  
**Tahun Anggaran 2004 - 2008**

No.	Lender	2004			2005			2006			2007			2008		
		Jumlah Pinjaman	Penyerapan		Jumlah Pinjaman	Penyerapan		Jumlah Pinjaman	Penyerapan		Jumlah Pinjaman	Penyerapan		Jumlah Pinjaman	Penyerapan	
			Jumlah	%		Jumlah	%		Jumlah	%		Jumlah	%		Jumlah	%
1	IBRD	3,254.50	1,680.52	51.64	2,445.70	1,130.35	46.22	2,501.70	1,094.53	43.75	2,690.37	1,595.80	59.32	2,471.40	937.66	37.94
2	ADB	4,402.20	2,151.02	48.86	2,734.90	1,095.13	40.04	2,170.40	917.32	42.27	2,551.00	1,366.10	53.55	2,376.60	1,346.39	56.65
3	JBIC	7,113.43	2,041.63	28.70	6,450.58	1,766.02	27.38	6,147.74	1,575.78	25.63	5,747.05	1,689.12	29.39	6,994.57	2,271.58	32.48
4	Multilateral Lain	500.78	294.88	58.88	466.59	241.17	51.69	280.27	70.96	25.32	394.39	78.31	19.86	436.07	142.42	32.66
5	Bilateral Lain	600.31	455.10	75.81	558.22	307.50	55.09	674.56	184.65	27.37	712.76	259.59	36.42	1,534.12	410.66	26.77
6	FKE	1,087.09	680.93	62.64	1,298.00	574.94	44.29	1,162.70	718.11	61.76	1,254.98	908.45	72.39	1,475.50	827.13	56.06
	<b>Total</b>	<b>16,958.31</b>	<b>7,304.08</b>	<b>43.07</b>	<b>13,953.99</b>	<b>5,115.11</b>	<b>36.66</b>	<b>12,937.37</b>	<b>4,561.35</b>	<b>35.26</b>	<b>13,350.55</b>	<b>5,897.37</b>	<b>44.17</b>	<b>15,288.26</b>	<b>5,935.84</b>	<b>38.83</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri, Bappenas (diolah)

Dari hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh Bappenas tersebut, terdapat indikasi bahwa seringkali *output* yang seharusnya dicapai dari pinjaman luar negeri yang telah selesai, tidak sesuai dengan tujuan awal yang ditetapkan (meskipun kasusnya dilaporkan hanya untuk beberapa kegiatan)<sup>4</sup>.

Seperti diketahui pinjaman luar negeri untuk kegiatan pembangunan berakibat pada beban biaya yang besar dan harus dibayar oleh rakyat melalui Pemerintah Indonesia. Beban tersebut berupa pembayaran kembali pinjaman pokok yang akan berlangsung selama puluhan tahun ditambah bunga, *commitment charge* dan tambahan *fee-fee* lainnya<sup>5</sup>.

Seringkali pemerintah atau juga instansi teknis mengusulkan dana pinjaman yang besar, padahal yang diperlukan untuk kegiatan proyek mungkin tidak sebesar yang diusulkan. Akibatnya dana yang benar-benar dapat ditarik untuk menyelesaikan proyek hanya sedikit dari yang diusulkan. Atau dengan kata lain jumlah pinjaman yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil proyek tidak akan habis digunakan.

Konsekuensinya realisasi daya serap pinjaman pun menjadi rendah. Evaluasi yang dilakukan Bappenas menyatakan bahwa pemanfaatan dana pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia selama ini kurang efektif, dalam arti bahwa sebagian besar komitmen yang sudah diberikan donor tidak dimanfaatkan secara optimal. Akibatnya terdapat *commitment fee* yang harus ditanggung pemerintah walaupun pinjamannya tidak dimanfaatkan. Ini merupakan salah satu bentuk pemborosan dan inefisiensi.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, salah satu kendala dalam pengelolaan pinjaman luar negeri yang tidak efisien dan efektif adalah adanya penyerapan dana pinjaman yang rendah. Sebagai contoh kasus dalam penelitian ini dibahas proyek *Decentralized Health Services II (DHS II)* yang dibiayai dari dana *Asian Development Bank (ADB) Loan 2074-INO* dan *Loan 2075-INO*. Berdasarkan Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri,

---

<sup>4</sup> Bappenas, 2008, Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri.

<sup>5</sup> Djajadiwirdja, Amanudin, Dpl.DF, 2005. Kebijakan dan Pengelolaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri (modul), Pusdiklat Anggaran, Jakarta.

Bappenas Edisi Triwulan IV tahun 2008, dalam waktu 3 tahun proyek berjalan yaitu Tahun Anggaran 2005 sampai dengan Tahun Anggaran 2008, penyerapan dana loan Asian Development Bank No. 2074-INO baru mencapai angka 22,15%, sedangkan untuk No. 2075-INO baru mencapai angka 21,51% sementara itu kedua proyek akan habis lebih kurang dua tahun lagi (Tabel I.3).

Lebih lanjut mengenai kondisi pelaksanaan kedua proyek ADB tersebut dapat dilihat pada Tabel I.2 kolom 9, yaitu kolom *Progress Varian*<sup>6</sup> yaitu selisih antara presentase waktu yang terpakai dengan presentase penyerapan pinjaman. Nilai *progress varian* kedua loan tersebut menunjukkan angka minus 40,19 persen dan minus 40,83 persen, hal tersebut menunjukkan bahwa presentase waktu yang terpakai dari kedua loan tersebut lebih besar 40,19 dan 40,83 persen dibandingkan dengan penyerapan dananya.

Lebih lanjut Tabel 1.3 yang memuat Sembilan kolom, dapat diuraikan sebagai berikut:

- i) Kolom i berisi Nomor Loan: yaitu Nomor yang diberikan oleh pihak lembaga donor dalam hal ini ADB untuk pembiayaan PLN;
- ii) Kolom ii adalah Nama Proyek: yaitu nama proyek pembangunan yang akan dilaksanakan;
- iii) Kolom iii adalah Tanggal Efektif: adalah waktu dimulainya sebuah loan dapat dilaksanakan yang ditentukan oleh pihak lender;
- iv). Kolom iv adalah Tanggal Penutupan: adalah waktu dimana sebuah loan berakhir, pada tanggal penutupan tersebut rekening loan ditutup dan pendanaannya tidak dapat digunakan lagi;
- v). Kolom v Waktu terpakai: yaitu presentase waktu proyek yang telah digunakan dengan keseluruhan jumlah waktu yang diberikan oleh pihak lender dalam menyelesaikan kegiatan. 31 Desember 2010 yaitu selama 69 bulan, sedangkan posisi pencatatan dalam Tabel 1.1

<sup>6</sup> *Progress Varian* adalah suatu indikator yang dipakai oleh Negara lender dan Bappenas dalam melihat kinerja suatu kegiatan proyek pembangunan yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri.

**Tabel 1.3**  
**REALISASI PENARIKAN DANA PINJAMAN ADB LOAN 2074-INO DAN 2075-INO**

Posisi: 31 Desember 2008

(Dalam Juta USD)

Nomor Loan	Nama Proyek	Tanggal Efektif	Tanggal Penutupan	Waktu Terpakai (%)	Jumlah Pinjaman	Penarikan Kumulatif		Backlog		Progres Varian
						Jumlah	%	Jumlah	%	
i	ii	iii	iv	v	vi	vii		viii		ix
2074-INO	Decentralized Health Service II	29/03/2005	31/12/2010	66.71	51.70	11.45	22.15	1.23	82.00	-40.19
2075-INO (SF)	Decentralized Health Service II	29/03/2005	31/12/2010	66.71	37.80	8.13	21.51	1.00	100.0	-40.83
	Jumlah				<b>89.50</b>	<b>19.58</b>	<b>21.88</b>			

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek PLN Triwulan III Tahun 2008, Bappenas (diolah)



adalah 31 Desember 2008 yaitu pelaksanaan telah 46 bulan berjalan.  
 $46/69 \times 100\% = 66,71\%$ ;

- vi). Kolom vi adalah jumlah pinjaman: yaitu jumlah pinjaman yang disepakati oleh pihak lender dan pemerintah RI dalam pembiayaan PLN;
- vii). Kolom vii adalah penarikan kumulatif: yaitu jumlah dana PLN yang telah selama pelaksanaan kegiatan berlangsung;
- viii). Kolom viii adalah Backlog: yaitu besarnya dana yang dicairkan/ditarik pada rekening di Bank Indonesia oleh pihak proyek namun dana tersebut belum diisi kembali (replenished) oleh pihak lender ke rekening tersebut;
- ix). Kolom ix adalah Progress Varian: yaitu selisih prosentase waktu yang telah terpakai dengan prosentase penyerapan kumulatif.

Berdasarkan laporan kegiatan dari Central Project Implementation Unit Second Decentrallized Health Services Project Loan 2074-INO dan 2075-INO, Proyek Loan 2074-INO dan 2075-INO mulai efektif pada tanggal 29 Maret 2005 dan masa proyek berakhir pada 31 Desember 2010, dimana diharapkan pada 30 Juni 2010 seluruh kegiatan proyek sudah selesai. Tujuan umum dari proyek ini adalah untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dasar dan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan.

Proyek ini mencakup 9 provinsi yaitu: Gorontalo, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Bangka Belitung, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan 90 Kabupaten/Kota (Tabel I.4).

Departemen Kesehatan menjadi Executing Agency dari proyek ini, dengan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) sebagai Implementing Agency untuk kegiatan keluarga berencana.

**Tabel I.4**  
**Detail Cakupan Wilayah Loan 2074-INO dan 2075-INO**

No.	Provinsi	Jumlah Kab/Kota
1.	Gorontalo	3 Kabupaten
2.	Sulawesi Selatan	20 Kabupaten
3.	Nusa Tenggara Timur	15 Kabupaten
4.	Nusa Tenggara Barat	8 Kabupaten
5.	Bangka Belitung	3 Kabupaten
6..	Sumatera Selatan	11 Kabupaten
7.	Kalimantan Tengah	14 Kabupaten
8.	Kalimantan Selatan	12 Kabupaten
	<b>Total</b>	<b>90 Kabupaten</b>

*Sumber: Selayang Pandang DHS-2, Depkes*

Hasil Midterm Evaluasi Proyek 2074-INO dan 2075-INO yang dilaksanakan bersama-sama pihak ADB, Departemen Kesehatan, BKKBN, Bappenas, dan Departemen Keuangan pada bulan November 2007 menyatakan bahwa proyek ini mengalami keterlambatan terus menerus dalam pelaksanaan setiap tahunnya. Sehingga, disarankan oleh Bappenas dan Departemen Keuangan untuk melakukan *cancellation* sebagian dana proyek. Namun *cancellation* tersebut masih terkendala akibat terbuangnya waktu di awal tahun karena keterlambatan terbitnya dokumen anggaran.

Penelitian terhadap proyek yang didanai dari ADB ini sangat menarik, mengingat tujuan dari proyek ini yang sangat penting dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Terutama karena proyek ini bertujuan untuk

meningkatkan peran dan fungsi Departemen Kesehatan di daerah-daerah terpencil dan miskin dalam memberikan pelayanan yang lebih baik terhadap permasalahan kesehatan. Selain itu dalam upaya percepatan pencapaian target MDGs maka penyerapan dana yang rendah dan keterlambatan dalam penyelesaian proyek ini sangat merugikan Negara dan juga khususnya masyarakat setempat didaerah-daerah terpencil dan miskin yang tercakup dalam wilayah proyek. Seperti contoh: Negara dirugikan dengan tambahan *commitment fee* dengan adanya keterlambatan pencairan dana.

Khusus untuk masyarakat setempat dengan adanya keterlambatan pencairan dan keterlambatan penyelesaian fisik proyek, menyebabkan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tidak dapat melayani masyarakat miskin dan terpencil dalam bidang kesehatan dengan baik. Peningkatan kemampuan manajerial dan klinis dari para tenaga kesehatan menjadi tidak ada, dan juga kondisi fasilitas kesehatan dan penyediaan peralatan kesehatan yang canggih menjadi tertunda.

## **1.2. Rumusan Permasalahan**

Dari latar belakang tersebut diatas, permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut:

- Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi rendahnya daya serap pinjaman luar negeri yang dibiayai dari ADB khususnya pada studi kasus untuk Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO.
- Apa implikasi yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan rendahnya daya serap pinjaman luar negeri.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Mengingat dampaknya yang cukup besar terhadap masyarakat dan negara, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan gambaran permasalahan apa saja yang dihadapi oleh proyek Loan 2074-INO dan 2075-INO dan juga dapat merekomendasikan pemecahan masalah seputar rendahnya daya serap pinjaman

luar negeri yang pada gilirannya nanti dapat turut meringankan beban anggaran pemerintah yang semakin tinggi.

Dalam penelitian yang akan memfokuskan pada studi kasus dua loan tersebut, diharapkan dapat dilakukan:

- 1) Analisis faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab rendahnya daya serap pinjaman ADB khususnya pada studi kasus untuk Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO.
- 2) Pengajuan saran rekomendasi kebijakan terkait dengan bagaimana mengatasi rendahnya daya serap pinjaman luar negeri.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Diharapkan dengan mengetahui faktor-faktor penyebab rendahnya daya serap *loan ADB 2074-INO dan 2075-INO*, dapat diambil tindakan yang tepat untuk mengatasinya sehingga dana pinjaman luar negeri dapat digunakan dengan lebih efisien dan efektif. Disamping itu, penelitian ini juga akan mengungkapkan permasalahan apa saja yang dihadapi sehingga menyebabkan rendahnya daya serap dan pada akhirnya dalam penelitian ini juga akan diajukan rekomendasi pemecahan permasalahan terkait dengan rendahnya daya serap pinjaman luar negeri.

Disamping itu, hasil dari penelitian ini akan sangat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, yaitu adanya uji kebenaran tentang opini-opini yang beredar perlu tidaknya utang luar negeri pemerintah untuk pembangunan dapat diketahui melalui hasil penelitian ini.

#### **1.5. Metodologi Penelitian**

##### **1.5.1. Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data**

Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer didapat melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap penanggung jawab dan pelaku kegiatan proyek, serta beberapa pejabat yang

terkait dengan kegiatan proyek tersebut. Berikut ini adalah nama para penanggung jawab dan pelaku kegiatan proyek dan beberapa pejabat yang terkait dengan kegiatan proyek, yaitu:

a. Biro Perencanaan dan Anggaran, Depkes

Unit kerja yang bertanggung jawab dalam perencanaan sebuah kegiatan/proyek di lingkungan Departemen Kesehatan

b. Sekretaris Eksekutif Proyek DHS-2, Depkes

Pejabat yang bertanggung jawab dalam kelancaran seluruh pelaksanaan kegiatan DHS-2.

c. Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan, Bappenas

Unit kerja di Bappenas yang melakukan monitoring terhadap seluruh pelaksanaan kegiatan/proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh kementerian/lembaga yang mendapatkan pendanaan dari PLN baik dari lembaga donor multilateral maupun dari bilateral.

d. Direktorat Pinjaman dan Hibah Luar Negeri-Ditjen Pengelolaan Utang, Depkeu

Unit kerja yang bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan kegiatan/proyek yang mendapatkan PLN

e. Direktorat Pengelolaan Kas Negara-Ditjen Perbendaharaan, Depkeu

Unit kerja yang bertanggung jawab dalam hal tata cara pencairan pelaksanaan kegiatan yang dibiayai melalui APBN

Sedangkan untuk data sekunder berupa data tentang tahun penandatanganan pinjaman, jumlah komitmen pinjaman, jumlah perkiraan kebutuhan biaya suatu proyek, jumlah penarikan pinjaman. Selain itu digunakan pula Loan Agreement dan Implementation Completion Report (ICR). Data-data tersebut diperoleh dari berbagai sumber antara lain Departemen Keuangan, Bappenas, BPKP, Bank Indonesia, ADB, pihak proyek terkait, dan sumber-sumber lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

### 1.5.2. Metode Analisa

Penelitian dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif dalam rangka memperoleh gambaran masalah penyerapan dana pinjaman luar negeri dari berbagai sudut pandang, baik dari karakteristik proyek maupun indikator lain. penelusuran dokumen-dokumen proyek dilakukan untuk mengetahui faktor apa saja yang menjadi penyebab terjadinya penyerapan yang rendah.

Indikator yang digunakan untuk mengukur rendahnya penyerapan adalah indikator yang digunakan oleh Bappenas dan ADB yakni:

- i). *Progress Varian*, yaitu selisih presentase waktu terpakai dan presentasi penyerapan kumulatif.
- ii). Realisasi *Disbursement* terhadap target *Disbursement* pada tahun anggaran berjalan.
- iii). *Backlog*, yaitu besarnya dana yang terpakai dan belum diisi kembali (*Replenished*) oleh ADB.

Alasan digunakannya indikator-indikator tersebut diatas dalam melihat rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri, karena ketiga indikator tersebut diatas yang kerap kali digunakan oleh Bappenas, Departemen Keuangan, dan ADB. Selain itu pada tesis-tesis sebelumnya<sup>7</sup> juga menggunakan ketiga indikator diatas dalam melihat rendahnya daya serap dana pinjaman luar negeri.

## 1.6. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian dibatasi pada *loan ADB 2074-INO dan 2075-INO*. Untuk mencapai tujuan di atas, penelusuran data akan dilakukan mulai dari persiapan proyek, penandatanganan *loan agreement, effective date*, pelaksanaan proyek

---

<sup>7</sup> Tesis Nurlela Amin Awalimah dengan judul "*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Low Disbursement Pinjaman Luar Negeri: studi kasus Loan IBRD No. 4290-IND dan Loan IDB No. IND-0063/64, MPKP-UI, Jakarta. 2005*". Dan juga tesis Yani Farida Aryani dengan judul: "*Evaluasi Daya Serap Pinjaman Luar Negeri pada Proyek-Proyek yang Dibiayai IBRD di Indonesia*". MPKP-UI, Jakarta, 2006.

hingga evaluasi dan monitoring. Pembatasan perlu dilakukan disamping karena keterbatasan waktu dan biaya, juga untuk mendapatkan data yang akurat sehingga diperoleh hasil penelitian yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

Tesis ini terdiri dari lima bab, dimana bab pertama merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang, tujuan, metodologi, ruang lingkup dan data, serta sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan tinjauan literatur yang menggambarkan mengapa pinjaman luar negeri diperlukan dan bagaimana tata cara sebuah kegiatan/proyek pembangunan mendapatkan pembiayaan dari pinjaman luar negeri.

Bab ketiga, berisikan gambaran proyek yang menjadi obyek penelitian yakni Loan Asian Development Bank 2074-INO dan 2075-INO: Decentralized Health Service II.

Bab keempat, berisikan temuan faktor-faktor penyebab rendahnya penyerapan pinjaman luar negeri Loan 2074-INO dan 2075-INO beserta pembahasannya.

Bab lima, berisikan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan sesuai hasil penelitian.

## BAB 2 TINJAUAN LITERATUR

Bagi kebanyakan negara berkembang, keberadaan pinjaman luar negeri dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi merupakan salah satu isu yang menarik. Terdapat beberapa argumen yang berhubungan dengan manfaat pinjaman luar negeri baik yang pro maupun yang kontra. Kelompok yang mendukung terhadap perlunya pinjaman luar negeri berpendapat bahwa pinjaman bermanfaat bagi negara yang membutuhkannya khususnya negara terbelakang dan negara berkembang, karena meningkatkan sumber daya yang tersedia bagi pembangunannya. Namun pada sisi lain, sebagian yang mengkritik pinjaman berpendapat bahwa, pinjaman tidak diperlukan, mengingat beberapa negara miskin dapat berkembang tanpa menerima pinjaman.<sup>7</sup>

### 2.1. Manfaat Pinjaman Luar Negeri

Negara-negara berkembang umumnya masih membutuhkan bantuan luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan akibat kurangnya dana dalam negeri ataupun untuk mengatasi hal-hal yang sifatnya mendesak.<sup>8</sup> Perlunya pinjaman luar negeri bukan merupakan dominasi negara terbelakang dan negara berkembang, namun pinjaman luar negeri juga merupakan bagian sejarah dari pembangunan negara-negara eropa barat akibat perang dunia ke II. Melalui *Marshall Plan* pada akhir dasawarsa 1940, Pemerintah Amerika Serikat telah memberikan pinjaman untuk membangun kembali ekonomi negara-negara Eropa Barat, sebagai akibat dari perang dunia ke II.<sup>9</sup>

Mengutip dari ECAFE, Bintoro (1974) juga mengatakan bahwa negara penerima bantuan luar negeri harus mempertimbangkan apakah bantuan tersebut dapat menambah pertumbuhan ekonomi dan arah penggunaannya hanya sebagai pendukung pembangunan. Selain itu, persyaratan bantuan hendaknya sejauh mungkin tidak terlalu memberatkan beban pengembalian pinjaman. Maka akan

---

<sup>7</sup> Tan, Gerarl, *The End of Asia Miracle? Tacing Asia Economic Transformation*, hal 65, 2000

<sup>8</sup> Bintoro Tjokroamidjojo: *Pengantar Administrasi Pembangunan*, 1974.

<sup>9</sup> Todaro, Michael P, *Economic Development*, hal 624, 2000



sangat penting untuk memahami dan memilih mengenai bentuk pinjaman, tingkat bunga, waktu pelunasan, grace periode, dan terkait atau tidaknya bantuan tersebut. Dalam rangka administrasi pembangunan, salah satu segi yang penting mendapat perhatian adalah konsistensi penerimaan bantuan luar negeri dengan kebijaksanaan pembangunan berencana, anggaran belanja tahunan, dan posisi dan perkiraan perkembangan neraca pembayaran luar negeri.

Bagi Indonesia, sejak awal proses pembangunannya yakni sejak Pelita I, hutang luar negeri telah dimanfaatkan sebagai salah satu sumber pembiayaan guna menutupi kelangkaan modal. Tabungan pemerintah ataupun tabungan domestik tidak dapat menutupi kebutuhan dana pembangunan dan investasi (saving-investment gap).

Penggunaan hutang luar negeri diyakini pula akan dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi (GDP). Sebagaimana dikemukakan Cohen (1993), Bulow dan Rogof (1990). Sementara itu Ferraro and Roster (1994) mengemukakan bahwa bantuan luar negeri dimaksudkan sebagai stimulus awal guna peningkatan kehidupan (kesejahteraan) yang lebih baik di negara-negara miskin, mengingat negara-negara ini tertinggal jauh dalam masalah pendidikan, pemeliharaan kesehatan, nutrisi yang baik (good nutrition) maupun perumahan. Jika ada kemauan pemerintah negara penerima hutang yang kuat dan tidak adanya moral hazard problem terkait dengan penggunaan hutang, menurut Svenson (2000) hutang atau bantuan luar negeri akan berdampak positif terhadap perekonomian dan peningkatan kesejahteraan.<sup>10</sup>

Lebih lanjut Syaparudin (2005) dalam papernya mengatakan bahwa pengaruh bantuan luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi adalah positif tetapi tidak signifikan di sembilan negara Asia: Burma, China, India, Korea Selatan, Nepal, Philipina, Singapura, Srilangka dan Thailand. Namun Arief Sritua (1998), berdasarkan hasil penelitian dari Cohen (1993) , Bulow dan Rogof (1990) menyimpulkan bahwa hutang luar negeri telah menjadi satu faktor yang signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang.

---

<sup>10</sup> Syaparudin dan Ari Hermawan, Hutang Luar Negeri Pemerintah: Kajian dari Sisi Permintaan dan Pengaruhnya terhadap PDB Indonesia Periode 1980 – 2002. Disampaikan pada acara Simposium Riset Ekonomi II, Surabaya, 23-24 November 2005.

## 2.2. Pengertian Pinjaman Luar Negeri

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pinjaman berarti utang yang dipinjam dari pihak lain dengan kewajiban membayar kembali. Sedangkan Pinjaman Luar Negeri adalah sejumlah dana yang diperoleh dari negara lain (bilateral) atau (multilateral) yang tercermin dalam neraca pembayaran untuk kegiatan investasi, menutup saving-investment gap dan foreign exchange gap yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

”Pinjaman luar negeri pemerintah, selanjutnya disebut pinjaman Pemerintah adalah sumber pembiayaan negara dalam bentuk devisa, barang dan atau jasa yang diterima dari pemerintah negara asing, badan/lembaga negara asing, atau badan/lembaga keuangan internasional yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu yang telah disepakati, termasuk penjaminan pembayaran yang dapat menimbulkan kewajiban pembayaran kembali di kemudian hari”. (KMK. No. 35/KMK.07/2003).

”Pinjaman luar negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu”.(PP. No. 2 Tahun 2006)

Pinjaman pemerintah tersebut dapat di diberikan kepada daerah baik dalam bentuk Penerusan Pinjaman ataupun Hibah sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan memperhitungkan peta kapasitas fiskal.

”Pinjaman adalah Pinjaman Pemerintah yang diteruskan kepada Daerah dalam bentuk pinjaman dengan kewajiban daerah untuk membayar kembali pinjaman tersebut.

Hibah adalah Pinjaman pemerintah yang diteruskan kepada Daerah tanpa kewajiban daerah untuk membayar kembali pinjaman tersebut.” (KMK No. 35/KMK.07/2003)

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri: Pinjaman Luar Negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman

luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Persyaratan pinjaman luar negeri bersifat ekonomis maupun non ekonomis. Persyaratan ekonomis antara lain: bunga, tenggang waktu pembayaran, masa pembayaran kembali, commitment fee, denda/penalty, TOR Project, feasibility study, project owner, contracts, local cost, tender, skema pembiayaan dll. Sedangkan yang bersifat non ekonomis misalnya persyaratan yang menjunjung HAM, perburuhan dan perbaikan lingkungan.

### **2.3. Sumber Pinjaman Luar Negeri**

Pinjaman luar negeri memiliki dua kategori. Pertama, Official Development Assistance (ODA) *loan* yang merupakan jenis pembiayaan yang bersifat lunak dengan elemen hibah ditambah dengan pinjaman yang memiliki umur pinjaman panjang dengan suku bunga rendah dibawah tingkat suku bunga pasar. Contoh jenis pembiayaan ini adalah IDA-The World Bank, ADF-ADB, *Soft-Term Interest-Free Loan-IDB*. Kedua, Non ODA *loan* yang merupakan jenis pembiayaan yang mempunyai element *grant* rendah dengan jangka pinjaman dan masa pengembalian yang umumnya pendek dan tingkat suku bunga yang realtif tinggi.<sup>11</sup>

Pinjaman luar negeri dapat diperoleh dari berbagai sumber baik yang berasal dari lembaga Multilateral seperti Bank Dunia (World Bank), Islamic Development Bank (IDB), International Monetary Fund (IMF), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Asian development Bank (ADB) atau Bilateral seperti Kuwait Fund (KFAED), Japan International Cooperation Agency (JICA).

Profil Asian Development Bank sebagai lembaga donor multilateral yang berkaitan dengan studi kasus dalam tesis ini akan dibahas lebih lanjut.

---

<sup>11</sup> Sumiyarto, *Bahan Ajar Diklat Teknis Substantif Pinjaman Luar Negeri*, Jakarta, 2003

#### 2.4. Profil Asian Development Bank (ADB)

Asian Development Bank merupakan salah satu lembaga keuangan multilateral yang berkantor pusat di Manila, Philipina. ADB didirikan pada tahun 1966, dan sampai saat ini beranggotakan sebanyak 67 negara. Sumber pendanaan berasal dari surat utang, pembayaran hutang oleh Negara anggota, dan modal dari anggota.

Awalnya ADB lebih sebagai suatu pemberi pinjaman proyek, yang mendukung kebutuhan-kebutuhan investasi dari Negara-negara berkembang anggota ADB di sektor-sektor pertanian, industri dan infrastruktur. Namun, dengan semakin pentingnya isu-isu mengenai pembangunan yang berkelanjutan dan kualitas hidup seiring dengan jalannya waktu, dalam tiga dekade terakhir ini, ADB telah menyesuaikan perannya untuk menangani isu-isu tersebut dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru yang muncul di Negara-negara penerima bantuan, dengan merubah kegiatan utamanya dari mendukung pembangunan infrastruktur fisik dan ekonomi ke suatu penekanan yang lebih besar pada pembangunan infrastruktur sosial, lingkungan, dan pembangunan sosial.

Mengikuti perubahan di atas, prioritas strategik dari ADB juga mengalami perubahan ke strategi pengurangan kemiskinan dengan penekanan pada 6 (enam) komponen penting, yakni (i) pengembangan sumber daya manusia; (ii) peningkatan produktivitas di pertanian skala kecil; (iii) investasi di infrastruktur basis, terutama fisik dan teknologi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi; (iv) promosi usaha kecil menengah dan kewirausahaan; (v) good governance; dan (vi) promosi kelangsungan lingkungan yang baik dan pengolahan urban.

ADB mempunyai komitmen untuk menciptakan daerah Asia Pasifik yang bebas dari kemiskinan. Dengan misinya yaitu membantu Negara-negara berkembang mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas taraf hidup dari Negara-negara anggota tersebut.

Dalam memberikan pinjaman kepada Negara sedang berkembang, ADB menyediakan 2 (dua) fasilitas pendanaan, yaitu: a) fasilitas pendanaan yang diperuntukkan bagi Negara miskin yang masih layak kredit, dan b) fasilitas

pendanaan yang diperuntukkan bagi Negara miskin yang tidak layak kredit dimata pasar uang internasional. Dua fasilitas pendanaan tersebut adalah:

- Ordinary Capital Resources (OCR) yang merupakan sumber pendanaan yang didapat dari pasar modal, penyertaan modal dan akumulasi pendapatan tertahan, dan sumber pendanaan ini diperuntukkan bagi negara berkembang yang layak kredit.
- Asian Development Fund (ADF) yang merupakan dana khusus yang diperoleh dari sumbangan suka rela dari para donor, dan dana ini diperuntukkan bagi Negara berkembang yang tidak layak kredit.

Pada umumnya lembaga pemberi pinjaman akan mengenakan beban atau *fee* atas keterlambatan pelaksanaan kegiatan/proyek yang berakibat pada keterlambatan pula pada penarikan dana pinjaman luar negeri yang telah ditentukan. Beban tersebut merupakan implikasi dari *opportunity cost* yang dimiliki lembaga pemberi pinjaman yang hilang, akibat penerima pinjaman belum dapat menarik seluruh pinjaman dalam waktu yang telah ditentukan.

ADB mengenakan dua bentuk *fee* atas keterlambatan dalam penarikan pinjaman luar negeri yaitu: "*Administration fee*" bagi pinjaman lunak yaitu yang sumber pendanaannya berasal dari Asian Development Fund (ADF), dan "*commitment fee*" untuk sumber pinjaman yang tidak lunak atau pendanaannya berasal dari Ordinary Capital Resources (OCR). Berbagai persyaratan yang dikenakan dari ADB yang biasa juga disebut dengan "*terms and conditions*" dapat dilihat dalam table 2.1.

Dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri, daya serap pinjaman yang rendah (*low disbursement*) menunjukkan bahwa pengelola proyek menghadapi masalah yang cukup serius. Rendahnya daya serap tersebut mengakibatkan menumpuknya stok utang, yang pada gilirannya akan memberikan tambahan beban berupa kewajiban pembayaran *commitment fee* selain beban bunga.

**Tabel 2.1**  
**Persyaratan Pinjaman ADB**

<b>Beban Pinjaman</b>	<b>Ordinary Capital Resources</b>	<b>Asian Development Fund</b>
	<b>(OCR)</b>	<b>(ADF)</b>
Up Front Fee	0,5 % dari pinjaman	-
Interest Rate	LIBOR Lending Spread	1% selama periode tenggang 1,5% selama periode pengembalian
Commitment Fee	0,75% dari pinjaman yang belum terserap	-
Periode Tenggang	5 Tahun	8 Tahun
Periode Pengembalian	20-25 tahun	32 tahun
Service Charge	-	0,75% dari pinjaman yang belum ditarik

Sumber: Profil Lembaga Multilateral, Bappenas, 2003

### **2.5. Syarat-Syarat Pinjaman Luar Negeri**

Sejalan dengan 3 (tiga) kriteria yang disampaikan (Tan 2000; 65) mengenai pinjaman luar negeri yaitu: adanya sifat non komersial dari sisi donor memuat persyaratan ekonomi yang jelas dan lebih rendah dari persyaratan komersial seperti bunga, beban lainnya, dan periode pengembalian; serta dipergunakan bagi kepentingan non militer, maka para Negara dan lembaga donor menerapkan persyaratan ekonomi yang bervariasi. Dalam hal ini penulis hanya membahas persyaratan yang di keluarkan oleh *Asian Development Bank*.

ADB mulai akhir tahun 1990-an menambahkan persyaratan beban baru yang dikenakan pada awal pelaksanaan pinjaman, dengan demikian pada saat pinjaman dinyatakan efektif langsung terkena beban yang disebut *up-front fee* atau ada juga yang menyebut *front and fee*. Beban tersebut tentunya mengakibatkan menurunnya jumlah pinjaman yang dapat dimanfaatkan.

Secara umum istilah syarat-syarat pinjaman luar negeri beserta pengertiannya adalah sebagai berikut:

- a. *Interest rate* atau *rate of interest* yang diterjemahkan sebagai tingkat bunga, adalah harga atau kompensasi atau biaya yang dibayarkan untuk penggunaan uang selama satu jangka waktu tertentu yang biasanya dinyatakan dalam persen pertahun. Di dalam kegiatan ekonomi *rate of interest* tidak bersifat tunggal, melainkan dikaitkan dengan masa pinjaman, jenis pinjaman, sifat dari orang yang meminjam, dan badan atau lembaga pemberi pinjaman.

Dalam prakteknya ADB mengenakan bunga hanya pada sejumlah pinjaman yang telah dicairkan/ditarik, dan bukan terhadap keseluruhan pinjaman tersebut.

- b. *Service charge* yang diterjemahkan dengan biaya jasa, adalah suatu biaya atau tambahan ongkos/pengeluaran yang ditambahkan pada suatu harga untuk pemberian jasa yang berhubungan dengan penjualan atau peminjaman, sebagai contoh biaya yang diperhitungkan oleh suatu bank untuk menyelenggarakan suatu pengawasan rekening. Besarnya *service charge* dinyatakan dalam persen pertahun dari pinjaman.
- c. *Administration fee* yang diterjemahkan dengan biaya administrasi, mempunyai pengertian yang sama dengan *service charge*, yang besarnya dinyatakan dalam persen pertahun dari pinjaman.

Dari kedua istilah (*service charge* dan *administration fee*) tersebut di atas, dalam kegiatan operasional pinjaman luar negeri mempunyai makna sebagai berikut: *interest rate* adalah suatu tingkat suku bunga yang dikenakan pada pinjaman yang bersifat tidak lunak (dengan masa pengembalian jangka menengah yaitu 20 s/d 25 tahun), sedangkan

*service charge* atau ada yang menggunakan istilah *administration fee* merupakan biaya administrasi atau jasa yang harus dibayar dari pinjaman yang bersifat lunak (dengan pengembalian jangka panjang yaitu 25 s/d 35 tahun).

- d. *Commitment fee* diterjemahkan sebagai biaya atau pembayaran untuk jasa tertentu yang dikaitkan dengan *commitment* yang diterjemahkan sebagai suatu perjanjian atau kewajiban. Dalam kegiatan operasional pinjaman luar negeri *commitment fee* mempunyai makna beban yang harus dibayar atau ditanggung peminjam akibat dari adanya keterlambatan pada penarikan atau pencairan pinjaman, yang besarnya dinyatakan dalam persen dari pinjaman yang belum ditarik.
- e. *Front – end fee* dalam kegiatan operasional pinjaman luar negeri mempunyai makna beban yang dikenakan dari keseluruhan pinjaman yang dibayarkan dimuka, yang besarnya dinyatakan dalam persen.
- f. *Repayment periode* dengan mengacu pada istilah *interest rate* adalah jangka waktu pengembalian pinjaman, yang panjang pendeknya jangka waktu pengembalian tersebut akan mempengaruhi besarnya *interest rate* atau tingkat bunga.
- g. *Grace periode* dengan mengacu pada istilah *interest rate* adalah jangka waktu tenggang, dimana dalam periode tersebut belum dikenakan pengembalian pinjaman, dengan pertimbangan bahwa implementasi pinjaman tersebut belum dapat menghasilkan pendapatan bagi negara.

## 2.6. Prosedur Pinjaman Luar Negeri

Dalam melakukan pinjaman luar negeri, ada beberapa prosedur tertentu yang harus dilaksanakan. Dalam kajian ini, akan lebih dikonsentrasikan pada pinjaman multilateral yang berkaitan dengan dana yang cukup besar dan memiliki akibat yang besar pula dengan adanya *low disbursement* dalam pinjaman luar negeri. Hal tersebut disebabkan adanya biaya-biaya termasuk bunga yang harus dibayar didepan bahkan sebelum pinjaman itu digunakan, sehingga jika terjadi



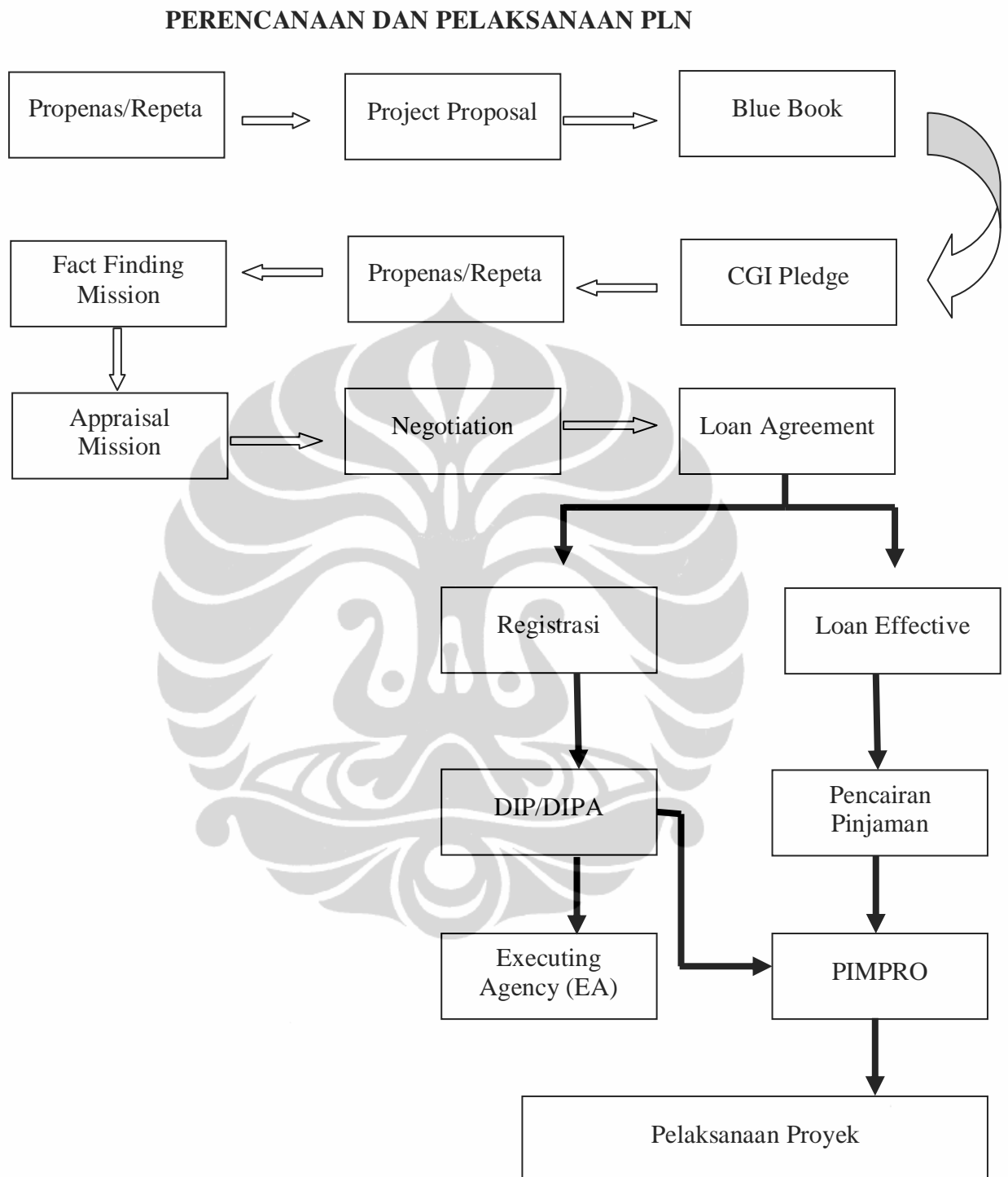
keterlambatan dalam penarikan dana akan berakibat membengkaknya biaya yang harus dibayar oleh pemerintah Indonesia.

Tata cara perencanaan dan pelaksanaan dana pinjaman luar negeri dapat dilihat dalam gambar 2.1. berupa alur dana pinjaman Luar Negeri (PLN) khususnya untuk pinjaman multilateral.

Pinjaman luar negeri pemerintah merupakan penerimaan negara dalam bentuk devisa, barang, dan atau jasa yang digunakan untuk keperluan pembangunan yang dananya berasal dari badan/lembaga asing/internasional. Pinjaman tersebut harus dikembalikan sesuai dengan syarat-syarat dan ketentuan yang disepakati bersama antara peminjam dan pemberi pinjaman yang dituangkan dalam "*loan agreement*".

Pada tahap perencanaan proyek, mula-mula dalam GBHN yang sekarang disebut platform presiden, ditetapkan sektor-sektor secara umum serta kebijakan pemerintah mengenai masih diperlukannya pinjaman luar negeri. Kebijakan tersebut diuraikan lebih rinci dalam Proenas/Repeta (dulu Repelita). Disamping itu, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh departemen/LPND yang akan mengajukan pembiayaan pembangunan melalui pinjaman luar negeri adalah pemahaman terhadap prinsip-prinsip yang terdapat dalam GBHN, yaitu:

- Mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi dan efektivitas untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri.
- Mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri pemerintah untuk kegiatan ekonomi produktif yang dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien. Mekanisme dan prosedur peminjaman luar negeri harus dengan persetujuan DPR dan diatur dengan Undang-Undang.
- Menyehatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur serta penghematan pengeluaran.

Gb. 2.1. Perencanaan dan Pelaksanaan PLN<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sumber: Penyusunan Strategi Peningkatan Kinerja Pelaksanaan/Hibah Luar Negeri, Bappenas, 2004

Sesuai rincian dalam Propenas/Repeta, masing-masing departemen/LPND/Pemda dapat mengajukan daftar kebutuhan proyek yang perlu mendapat pembiayaan dari pinjaman luar negeri kepada Bappenas. Selanjutnya daftar tersebut dinilai kelayakannya melalui forum interdep yaitu Bappenas, Departemen Keuangan, dan instansi terkait termasuk Pemerintah Daerah. Proyek/kegiatan pembangunan yang dianggap merupakan prioritas akan dimasukkan ke dalam daftar *Blue Book* oleh Bappenas.

Oleh delegasi Indonesia, *Blue Book* ditawarkan kepada lender dalam sidang CGI. Kemudian, para negara donor/calon lender yang merupakan anggota CGI akan memberikan commitment (pledge) untuk proyek-proyek yang akan mereka biayai. Hasil sidang CGI ditindaklanjuti dengan mengadakan pertemuan untuk membahas lebih lanjut teknik pemberian pinjaman antara negara donor dan Pemerintah RI. Kemudian masing-masing negara donor mengirimkan misi antara lain fact finding mission dan appraisal mission ke lokasi proyek untuk melihat sejauh mana proyek tersebut feasible atau tidak mendapatkan pendanaan melalui pinjaman luar negeri dan berapa perkiraan total project cost-nya.

Berdasarkan memorandum of understanding dari Appraisal Mission, diadakan negosiasi antara donor dengan delegasi Indonesia yang terdiri unsur-unsur Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen/LPND sebagai pelaksana proyek dan instansi terkait. Setelah disetujui Board of Directors dari masing-masing lender, maka hasil dari negosiasi tersebut dituangkan ke dalam Loan Agreement dan ditandatangani oleh pihak donor dengan Menteri Keuangan Republik Indonesia atau yang dikuasakan.

Sebelum kegiatan dapat dilaksanakan, Loan Agreement harus diefektifkan terlebih dahulu. Salah satu syaratnya adalah adanya legal opinion atas loan tersebut yang di keluarkan oleh Menteri Kehakiman dan HAM/Biro Hukum dan Humas Departemen Keuangan. Dengan adanya koordinasi dan hubungan yang baik antar instansi, proses yang mencakup lintas instansi akan berjalan dengan lancar dan cepat.

Setelah *loan* dinyatakan efektif, proyek memasuki tahap pelaksanaan dengan dilakukannya pencantuman bantuan luar negeri ke dalam Daftar Isian Proyek (DIP/DIPA). Untuk pinjaman yang akan diteruskan, dilakukan proses penyelesaian perjanjiannya berupa *Subsidiary Loan Agreement* (SLA), sementara itu, pimpinan proyek dapat mengadakan tender dengan peraturan pemerintah maupun *guidelines* donor yang berlaku. Proses tender ini biasanya memakan waktu cukup lama ( $\pm$  300 hari).

Setelah pemenang tender ditentukan, dilakukan penandatanganan kontrak antara pimpinan proyek dan pemenang tender. Kemudian pimpinan/bendaharawan proyek dapat mengajukan penarikan pinjaman sesuai dengan tata cara pembayaran yang ditentukan dalam *loan agreement* dan SKB Menteri Keuangan dan Ketua Bappenas No. 48/KMK.012/1987 dan No. KEP004/Ket/I/1987.

Berdasarkan SKB Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas No. 185/KMK.03/1995 dan No. KEP.031/KET/5/1995 tanggal 5 Mei 1995 yang telah diperbarui dengan SKB No. 459/KMK.03/1999 dan No. KEP.264/KET/09/1999, tata cara penarikan dana pinjaman/hibah luar negeri dapat dibedakan menjadi (Dit. PPHLN, 2003):

a). Rekening Khusus (*Special Account*)

adalah rekening Bank yang ke dalamnya dimasukkan penarikan uang muka (*initial deposit, advance*), atau pengisian kembali (*replenishment*) yang diajukan peminjam kepada pemberi pinjaman. Semua tagihan dari kontraktor, supplier dan lain-lain, yang merupakan porsi pemberi pinjaman dibebankan ke rekening ini.

Sedangkan jika ditinjau dari SKB 48/1987 salah satu prosedur penarikan pinjaman luar negeri dengan membuka rekening khusus di Bank Indonesia. Dengan demikian Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh KPKN untuk porsi pemberi pinjaman akan membebani rekening khusus berkenaan.

b). Pembayaran Langsung (*Direct Payment*)

adalah prosedur penarikan pinjaman luar negeri dimana pemberi pinjaman langsung melaksanakan pembayaran kepada rekanan atas pengadaan barang dan jasa yang telah dilaksanakan atau diserahkan.

c). Pembukaan *Letter of Credit* (L/C)

Prosedur penarikan pinjaman dengan membuka L/C oleh BI atas nama Rekanan/Importir sesuai dengan Surat Permintaan Penerbitan Surat Kuasa Pembebanan (SPP-SKP) sebesar nilai kontrak Pengadaan Barang dan Jasa (NKPBJ).

d). Pembiayaan Pendahuluan (PP)

Penarikan pinjaman dengan cara pembiayaan pendahuluan dari dana Rekening Bendaharawan Umum Negara (BUN).

Dalam hal pembayaran dilakukan dengan Pembayaran Langsung (Direct Payment) atau pembukaan L/C maka tagihan diajukan pada lender melalui KPKN Khusus Jakarta VI dengan tembusan ke Bank Indonesia untuk dilakukan nota perhitungan yang kemudian diteruskan kembali kepada lender dan seterusnya lender membayar langsung kepada kontraktor.

Dalam hal pembayaran dilakukan melalui Rekening Khusus (Special Account), maka tagihan oleh Pimpro/Bendaharawan Proyek langsung diajukan kepada KPKN yang terdekat dengan lokasi proyek (sesuai yang tercantum dalam DIPA).

KPKN membebaskan tagihan tersebut kepada Rekening Khusus yang ada di Bank Indonesia Pusat melalui Kantor Cabang BI. KPKN menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Pimpro/Bendaharawan Proyek untuk melakukan pembayaran kepada Bendaharawan Proyek atau kontraktor.

Berdasarkan laporan pembayaran dari KPKN, DJPB mengirimkan tagihan kepada donor untuk mengisi kembali Rekening Khusus yang ada di Bank Indonesia, proses ini yang disebut dengan "*Replenishment*". Apabila proses ini mengalami keterlambatan, maka akan menyebabkan terjadinya '*backlog*'.

Low disbursement atau rendahnya daya serap pinjaman luar negeri memang terjadi setelah loan agreement ditandatangani dan diefektifkan. Namun demikian,

faktor perencanaan proyek yang kurang matang (*quality at entry*) juga dapat berpengaruh terhadap penarikan dana. Perencanaan yang kurang baik dapat menimbulkan perubahan desain yang tentu saja membuat waktu pelaksanaan proyek diperpanjang (*extension*) atau *scope of work* dari proyek tersebut dikurangi.

Dalam monitoring dan evaluasi pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri, Bappenas menengarai adanya penurunan yang cukup signifikan dalam komitmen PLN pemerintah lima tahun terakhir yaitu tahun 2004 s.d 2008 (Tabel 2.2). Jumlah pinjaman pada tahun 2004 sebesar US\$ 16.958,31 juta dan menurun terus sampai dengan tahun 2006 menjadi US\$ 12.937,37 juta, namun pada tahun 2007 dan tahun 2008 kembali meningkat menjadi US\$ 15.288,26. Penurunan tersebut merupakan dampak dari penerapan *project readiness filter* yang dilakukan oleh Bappenas dan Departemen Keuangan terhadap usulan proyek yang diajukan oleh *executing agency* (EA) maupun daerah. Bahkan pihak lender juga sepakat untuk melakukan *joint monitoring* yaitu dengan istilah *Country Project Review Mission* (CPRM) untuk ADB yang bertujuan membantu memecahkan masalah PLN.

**Tabel 2.2**  
**Komitment Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Indonesia Tahun 2004 s/d 2008**

(dalam juta USD)

KREDITUR	2004		2005		2006		2007		2008	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
ADB	4.402,20	25,95	2.734,90	19,59	2.170,40	16,78	2.551,00	19,11	2.376,60	15,55
WORLD BANK	3.254,50	19,19	2.445,70	17,53	2.501,70	19,34	2.690,37	20,15	2.471,40	16,17
JBIC	7.113,43	41,95	6.450,58	46,24	6.147,74	47,52	5.747,05	43,05	6.994,57	45,75
MULTILATERAL LAIN	500,78	2,95	466,59	3,34	280,27	2,17	394,39	2,95	436,07	2,85
BILATERAL	600,31	3,54	558,22	4,00	674,56	5,21	712,76	5,34	1.534,12	10,03
FASILITAS KREDIT EKSPORT	1.087,09	6,42	1.298,00	9,30	1.162,70	8,99	1.254,98	9,40	1.475,50	9,65
<b>TOTAL</b>	<b>16.958,31</b>	<b>100</b>	<b>13.953,99</b>	<b>100</b>	<b>12.937,37</b>	<b>100</b>	<b>13.350,55</b>	<b>100</b>	<b>15.288,26</b>	<b>100</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri, Bappenas (diolah)

Hasil penurunan PLN tersebut membuktikan bahwa pemasalahan-permasalahan yang selama ini timbul dalam pelaksanaan proyek, salah satunya dipengaruhi oleh tingkat kesiapan proyek (*quality at entry*) dalam memasuki tahap pelaksanaan sedikit demi sedikit dapat diselesaikan namun belum tuntas semuanya permasalahan dapat diselesaikan. (Bappenas, 2005)

## 2.7. Definisi Daya Serap Rendah (*Low Disbursement*)

Secara umum, disbursement adalah penyerapan atau penarikan yang dilakukan oleh *borrower* (peminjam) baik berupa uang/dana, barang atau jasa sesuai dengan ketentuan dalam *loan agreement*. Tinggi rendahnya disbursement dapat diukur dengan dua cara, yaitu atas dasar skedul perkiraan disbursement dan atas dasar waktu yang telah digunakan.<sup>13</sup>

Idealnya disbursement proyek harus tinggi sehingga dana pinjaman dapat digunakan tepat waktu. Untuk menyimpulkan evaluasi terhadap disbursement digunakan patokan penilaian kinerja disbursement suatu proyek berdasarkan pencapaian disbursement dari proyek yang bersangkutan. Patokan penilaian kinerja disbursement dibawah ini sesuai dengan yang dilakukan oleh Bappenas dan Bank Dunia.

- Pencapaian disbursement 81% – 100% sangat tinggi
- Pencapaian disbursement 61% – 80% tinggi
- Pencapaian disbursement 41% – 60% sedang
- Pencapaian disbursement 21% – 40% rendah
- Pencapaian disbursement < 20% sangat rendah

Selain penilaian disbursement menurut ADB, disbursement juga dapat diukur melalui SKB Menteri Keuangan dan Bappenas No. Kep 102 dan Kep-292 yang dilakukan menurut alokasi DIPA dengan membandingkan target dan realisasi dari fisik dan keuangan.

<sup>13</sup> Saparudin, *Butir-butir Masalah Dalam Pengelolaan Proyek-Proyek Pinjaman/Hibah Luar Negeri dan Upaya Pemecahannya*, Diknas, Jakarta, 2002.

Menurut Bappenas, daya serap suatu proyek diperlukan untuk menilai kemampuan proyek dalam menyerap dana di bandingkan dengan besarnya dana yang tersedia. Daya serap itu sendiri dipengaruhi oleh berbagai permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan proyek. Penilaian dilakukan dengan membandingkan daya serap setiap tahun dengan prosentase daya serap yang wajar. Prosentase daya serap ditentukan sebesar 20 % dengan pertimbangan durasi pelaksanaan proyek-proyek PLN rata-rata 4 s/d 6 tahun. Jika prosentase daya serap berada di bawah ukuran prosentase tersebut, maka daya serap dinilai rendah.

Dengan adanya beberapa cara yang dipakai, penilaian disbursement untuk menentukan apakah penyerapan pinjaman termasuk *low* atau *high* hendaknya dilihat secara lebih spesifik dari berbagai sisi sehingga hasilnya akan lebih akurat.

## **2.8. Teori Pinjaman Luar Negeri**

Dalam kajian makro ekonomi, pembicaraan tentang pinjaman luar negeri tidak dapat dipisahkan dari anggaran defisit. Pinjaman luar negeri oleh pemerintah biasanya dijadikan salah satu alternatif sumber pembiayaan bagi kegiatan pembangunan selain penerbitan obligasi pemerintah ketika pemerintah menempuh kebijakan anggaran defisit. Kebijakan anggaran defisit dapat timbul dari perubahan yang terjadi pada sisi penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Dalam banyak pengalaman di negara-negara sedang berkembang (*developing countries*) seperti halnya di Indonesia, peningkatan pengeluaran dipilih mengingat sumber-sumber penerimaan masih sangat sulit untuk dimobilisir. Meningkatnya pengeluaran pemerintah untuk membiayai kegiatannya baik untuk konsumtif maupun investasi tanpa dibarengi dengan meningkatnya penerimaan berakibat defisit anggaran juga akan meningkat. Meningkatnya defisit anggaran harus ditutup dengan sumber pendanaan lain yang antara lain dapat berupa pinjaman luar negeri.

Jika defisit anggaran yang meningkat memberi manfaat yang lebih besar bagi generasi mendatang maka ia dikatakan menguntungkan bagi generasi mendatang. Demikian juga sebaliknya. Secara akademis dampak dari



meningkatnya defisit anggaran (dalam hal ini pinjaman luar negeri) dijelaskan dalam beberapa teori sebagai berikut.

### **2.8.1. Abba Lerner (1948)**

Abba Lerner, menjelaskan pengaruh defisit anggaran terhadap penciptaan beban pembayaran hutang bagi generasi mendatang. Dalam persepsi Lerner, sumber pembiayaan menjadi penentu apakah defisit anggaran akan memberi beban bagi generasi mendatang. Jika defisit tersebut dibiayai dari pinjaman luar negeri maka dampaknya tergantung dari penggunaannya. Jika pinjaman luar negeri tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan konsumtif maka generasi mendatang akan menanggung bebannya.

Tetapi jika pinjaman tersebut digunakan untuk kegiatan investasi atau akumulasi kapital dalam bentuk proyek pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat luas maka dampaknya tergantung kepada produktivitasnya. Jika marginal return dari investasi pemerintah lebih besar dari marginal cost untuk mendapatkan dana tersebut, maka kombinasi antara utang pemerintah dan pengeluaran pemerintah yang terarah justru akan membuat generasi mendatang lebih baik.

### **2.8.2. Hollis B Chenery (1979)**

Hollis Chenery dan Strout (1979), mengatakan bahwa modal asing berpengaruh negatif terhadap tabungan domestik di berbagai negara berkembang termasuk Indonesia. Di samping itu, arus modal asing juga dapat berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, walaupun secara statistik tidak signifikan. Studi tersebut juga menemukan bahwa tabungan domestik lebih penting peranannya daripada modal asing, baik secara kuantitatif maupun statistik dalam menentukan pertumbuhan ekonomi

Lebih lanjut Hollis Chenery mengenalkan pendekatan ‘dua-jurang’ pada pembangunan ekonomi. Dasar pemikirannya, ‘jurang tabungan’ dan ‘jurang devisa’ merupakan dua kendala yang terpisah dan berdiri sendiri pada pencapaian target tingkat pertumbuhan di negara kurang maju. Chenery melihat bantuan luar

negeri sebagai suatu cara untuk menutup kedua jurang tersebut dalam rangka mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan.

### 2.8.3. Paradigma Neo-Klasik

Model Neo-Klasik tentang defisit anggaran menggunakan premise dasar antara lain yaitu pasar dalam keadaan sempurna dan masyarakat tidak terhubung dengan generasi berikutnya (*finite horizon*). Hal ini dinyatakan dengan tidak adanya transfer pendapatan dari generasi tua kepada generasi yang muda dalam suatu dinsti keluarga. Premise berikutnya adalah masyarakat akan memaksimalkan konsumsi secara intertemporal dengan suku bunga yang ditentukan oleh pasar.

Dalam model neo-klasik pada perekonomian yang tertutup defisit anggaran mempengaruhi keputusan individu melalui perubahan pola konsumsi atau menabung yang pada gilirannya akan mempengaruhi pembentukan stok kapital. Diamond (1965) berkeyakinan bahwa meningkatnya hutang pemerintah relatif terhadap pendapatan nasional akan menekan steady state kapital per tenaga kerja. Dalam pengertian yang baru kapital tidak hanya mencakup *physical capital* saja tetapi juga *human capital*.

Pengaruh defisit anggaran pada pembentukan kapital dapat dijelaskan secara singkat sebagai berikut. Pertama, ketika pemerintah meningkatkan defisit anggaran, akan terjadi pengalihan sumber daya sektor dari sektor swasta pada pembiayaan pemerintah yang sebagian bersifat konsumtif. Kedua, jika defisit dibiayai dari dalam negeri, maka pemerintah akan bersaing dengan kalangan dunia usaha untuk mendapatkan dana dari masyarakat.

Dalam perekonomian yang terbuka (*open economy*) dan dengan mobilitas kapital yang bebas, sektor luar negeri akan lebih terpengaruh dibandingkan dengan sektor investigasi. Defisit anggaran yang dibiayai dari pinjaman dalam negeri ini akan mendorong meningkatnya suku bunga dalam negeri yang selanjutnya akan mendorong arus modal masuk (*capital inflow*). Dengan sistem nilai tukar yang fleksibel, meningkatnya net capital inflow akan mempengaruhi daya saing produk dalam negeri di pasar internasional. Dampak pada sektor riil ini

akan tercermin dengan meningkatnya defisit neraca transaksi berjalan. Jika transmisi defisit anggaran terhadap perekonomian berjalan seperti tersebut maka defisit pemerintah yang dibiayai dari dalam negeri akan merugikan generasi mendatang.

#### 2.8.4. Pendekatan Pendapatan Nasional

Utang luar negeri dapat di dekati melalui persamaan pendapatan nasional Keynes (Kajian Strategi Pendanaan Luar Negeri, 2004, hal.16-18) secara singkat dapat dijelaskan bahwa defisit transaksi berjalan (*current account balance*<sup>14</sup> [CAB] (-) = total capital inflow + international reserve lost) akan dibiayai melalui pemasukan modal dan atau melalui penggunaan cadangan devisa. Pada tingkat defisit tertentu pinjaman luar negeri dapat digunakan untuk membiayai defisit transaksi berjalan tanpa mengurangi cadangan devisa bank sentral.

Kenaikan utang untuk membiayai defisit transaksi berjalan berhubungan dengan kelebihan investasi domestik terhadap tabungan domestik. Kesenjangan tersebut terjadi melalui dua jalur utama yaitu (1) pengeluaran investasi yang terus meningkat secara kontinyu dengan tingkat tabungan yang relatif tetap, atau (2) melalui penurunan tabungan (karena kenaikan konsumsi relatif terhadap pendapatan) dengan tingkat investasi yang relatif tetap.

Kemungkinan pertama memberikan implikasi bahwa suatu negara meminjam untuk mengakumulasi modal untuk investasi yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan masa depan. Pada kemungkinan kedua, suatu negara meminjam untuk mengakumulasi modal untuk membiayai pengeluaran konsumsi sekarang yang belum tentu berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi.

Jika investasi dan tabungan dipecah menjadi sektor publik dan swasta, maka utang luar negeri berguna untuk membiayai sebagian dari investasi domestik yang tidak dapat ditutupi tabungan domestik dan atau sebagian

---

<sup>14</sup> Terminologi **current account** biasanya merujuk pada transaksi berjalan dari balance of payment (BOP) dan berisi impor, ekspor barang dan jasa serta transfer pembayaran termasuk penerimaan investasi netto. Transaksi berjalan sering disajikan seiring dengan capital account dan financial account dari BOP yang mencakup data arus modal dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

pengeluaran pemerintah yang tidak dapat dibelanjai oleh penerimaan pemerintah. Dampak utang terhadap anggaran pemerintah adalah bahwa pembayaran cicilan bunga dan pokok utang-*debt service* merupakan item yang negatif dalam neraca pembayaran dan juga merupakan penurunan pada cadangan devisa. Lebih jauh lagi, jika defisit anggaran tidak digunakan untuk membiayai pengeluaran yang mendorong pertumbuhan maka di masa depan akan terjadi dimana pajak digunakan untuk membiayai *debt service* dari utang-utang sekarang atau dengan kata lain pembayar pajak domestik harus membayar pada bank atau pemerintah asing untuk membayar utang negara.

### 2.8.5. Studi Empiris

Studi yang dilaksanakan untuk melihat dampak defisit anggaran terhadap perekonomian baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang serta pengaruhnya terhadap distribusi antargenerasi, sejauh ini belum ada kesimpulan yang dapat dijadikan acuan mengenai pengaruh dari defisit anggaran.

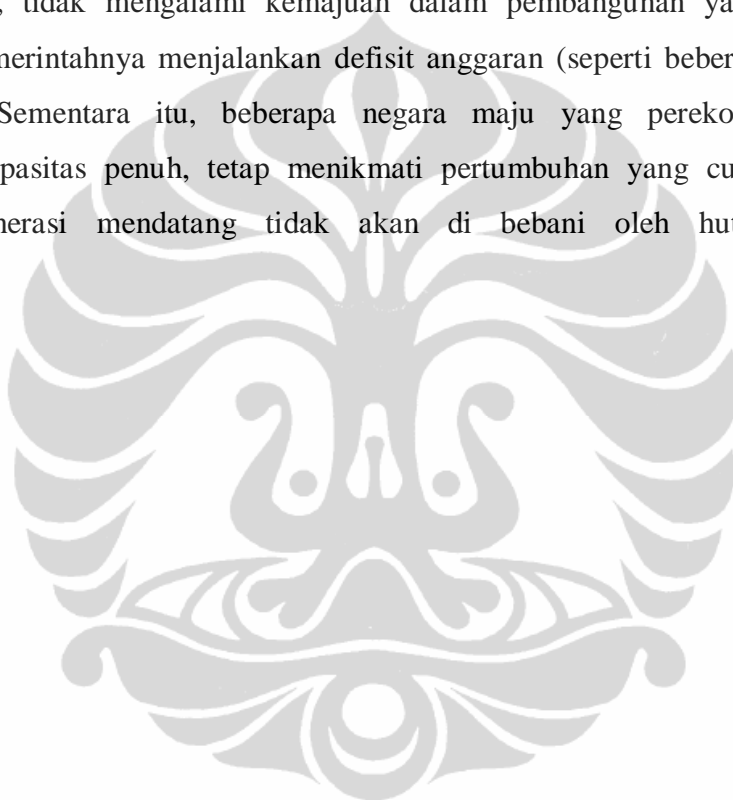
Pendukung Keynes berkeyakinan bahwa defisit anggaran memberi pengaruh positif terhadap pertumbuhan. Eisner (1991) mendapatkan bahwa setiap 1 persen kenaikan defisit anggaran antara tahun 1966-1983 di Amerika Serikat berkorelasi dengan peningkatan GNP sebesar 2.5 persen dan penurunan tingkat pengangguran sebesar 1.1 persen. Sementara itu studi neo-klasik menemukan bahwa defisit anggaran yang permanent dapat membahayakan bagi perekonomian. Studi neo-klasik yang komprehensif dan kompleks dilakukan secara simulasi oleh Aurbach dan Kotlikoff (1988).

Dari riset mereka ada beberapa temuan penting. Pertama meningkatnya defisit anggaran dalam jangka panjang akan mengakibatkan *crowding-out*<sup>15</sup> dan menurunnya taraf kesejahteraan generasi mendatang. Ini ditunjukkan oleh meningkatnya suku bunga dalam negeri dan menurunnya tabungan nasional (relative terhadap GNP) yang makin besar jika defisit berlangsung dalam waktu yang makin lama. Kedua, meskipun dalam jangka panjang merugikan, dalam

<sup>15</sup> *Crowding out* atau “pendesakan ke arah luar” merupakan istilah dalam ekonomi makro. *Crowding out* secara teoritis muncul ketika pemerintah meningkatkan pinjamannya untuk membiayai pengeluaran yang semakin meningkat.

jangka pendek peningkatan defisit anggaran akan meningkatkan tabungan nasional dan kegiatan investasi. Ketiga, bahwa proses *crowding out* terjadi sangat lambat.

Secara umum, berbagai studi empiris umumnya melupakan satu faktor yang sangat menentukan apakah defisit anggaran akan memberi dampak positif atau negatif. Faktor tersebut adalah mekanisme pemanfaatan defisit anggaran. Banyak negara yang sumber daya pembangunannya tetap belum dimanfaatkan secara penuh, tidak mengalami kemajuan dalam pembangunan yang berarti, meskipun pemerintahnya menjalankan defisit anggaran (seperti beberapa negara di Afrika). Sementara itu, beberapa negara maju yang perekonomiannya mendekati kapasitas penuh, tetap menikmati pertumbuhan yang cukup tinggi sehingga generasi mendatang tidak akan di bebani oleh hutang yang memberatkan.



sangat penting untuk memahami dan memilih mengenai bentuk pinjaman, tingkat bunga, waktu pelunasan, grace periode, dan terkait atau tidaknya bantuan tersebut. Dalam rangka administrasi pembangunan, salah satu segi yang penting mendapat perhatian adalah konsistensi penerimaan bantuan luar negeri dengan kebijaksanaan pembangunan berencana, anggaran belanja tahunan, dan posisi dan perkiraan perkembangan neraca pembayaran luar negeri.

Bagi Indonesia, sejak awal proses pembangunannya yakni sejak Pelita I, hutang luar negeri telah dimanfaatkan sebagai salah satu sumber pembiayaan guna menutupi kelangkaan modal. Tabungan pemerintah ataupun tabungan domestik tidak dapat menutupi kebutuhan dana pembangunan dan investasi (saving-investment gap).

Penggunaan hutang luar negeri diyakini pula akan dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi (GDP). Sebagaimana dikemukakan Cohen (1993), Bulow dan Rogof (1990). Sementara itu Ferraro and Roster (1994) mengemukakan bahwa bantuan luar negeri dimaksudkan sebagai stimulus awal guna peningkatan kehidupan (kesejahteraan) yang lebih baik di negara-negara miskin, mengingat negara-negara ini tertinggal jauh dalam masalah pendidikan, pemeliharaan kesehatan, nutrisi yang baik (good nutrition) maupun perumahan. Jika ada kemauan pemerintah negara penerima hutang yang kuat dan tidak adanya moral hazard problem terkait dengan penggunaan hutang, menurut Svenson (2000) hutang atau bantuan luar negeri akan berdampak positif terhadap perekonomian dan peningkatan kesejahteraan.<sup>10</sup>

Lebih lanjut Syaparudin (2005) dalam papernya mengatakan bahwa pengaruh bantuan luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi adalah positif tetapi tidak signifikan di sembilan negara Asia: Burma, China, India, Korea Selatan, Nepal, Philipina, Singapura, Srilangka dan Thailand. Namun Arief Sritua (1998), berdasarkan hasil penelitian dari Cohen (1993) , Bulow dan Rogof (1990) menyimpulkan bahwa hutang luar negeri telah menjadi satu faktor yang signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang.

---

<sup>10</sup> Syaparudin dan Ari Hermawan, Hutang Luar Negeri Pemerintah: Kajian dari Sisi Permintaan dan Pengaruhnya terhadap PDB Indonesia Periode 1980 – 2002. Disampaikan pada acara Simposium Riset Ekonomi II, Surabaya, 23-24 November 2005.

## 2.2. Pengertian Pinjaman Luar Negeri

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pinjaman berarti utang yang dipinjam dari pihak lain dengan kewajiban membayar kembali. Sedangkan Pinjaman Luar Negeri adalah sejumlah dana yang diperoleh dari negara lain (bilateral) atau (multilateral) yang tercermin dalam neraca pembayaran untuk kegiatan investasi, menutup saving-investment gap dan foreign exchange gap yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

”Pinjaman luar negeri pemerintah, selanjutnya disebut pinjaman Pemerintah adalah sumber pembiayaan negara dalam bentuk devisa, barang dan atau jasa yang diterima dari pemerintah negara asing, badan/lembaga negara asing, atau badan/lembaga keuangan internasional yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu yang telah disepakati, termasuk penjaminan pembayaran yang dapat menimbulkan kewajiban pembayaran kembali di kemudian hari”. (KMK. No. 35/KMK.07/2003).

”Pinjaman luar negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu”.(PP. No. 2 Tahun 2006)

Pinjaman pemerintah tersebut dapat di diberikan kepada daerah baik dalam bentuk Penerusan Pinjaman ataupun Hibah sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan memperhitungkan peta kapasitas fiskal.

”Pinjaman adalah Pinjaman Pemerintah yang diteruskan kepada Daerah dalam bentuk pinjaman dengan kewajiban daerah untuk membayar kembali pinjaman tersebut.

Hibah adalah Pinjaman pemerintah yang diteruskan kepada Daerah tanpa kewajiban daerah untuk membayar kembali pinjaman tersebut.” (KMK No. 35/KMK.07/2003)

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri: Pinjaman Luar Negeri adalah setiap penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman

luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Persyaratan pinjaman luar negeri bersifat ekonomis maupun non ekonomis. Persyaratan ekonomis antara lain: bunga, tenggang waktu pembayaran, masa pembayaran kembali, commitment fee, denda/penalty, TOR Project, feasibility study, project owner, contracts, local cost, tender, skema pembiayaan dll. Sedangkan yang bersifat non ekonomis misalnya persyaratan yang menjunjung HAM, perburuhan dan perbaikan lingkungan.

### 2.3. Sumber Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman luar negeri memiliki dua kategori. Pertama, Official Development Assistance (ODA) *loan* yang merupakan jenis pembiayaan yang bersifat lunak dengan elemen hibah ditambah dengan pinjaman yang memiliki umur pinjaman panjang dengan suku bunga rendah dibawah tingkat suku bunga pasar. Contoh jenis pembiayaan ini adalah IDA-The World Bank, ADF-ADB, *Soft-Term Interest-Free Loan-IDB*. Kedua, Non ODA *loan* yang merupakan jenis pembiayaan yang mempunyai element *grant* rendah dengan jangka pinjaman dan masa pengembalian yang umumnya pendek dan tingkat suku bunga yang realtif tinggi.<sup>11</sup>

Pinjaman luar negeri dapat diperoleh dari berbagai sumber baik yang berasal dari lembaga Multilateral seperti Bank Dunia (World Bank), Islamic Development Bank (IDB), International Monetary Fund (IMF), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Asian development Bank (ADB) atau Bilateral seperti Kuwait Fund (KFAED), Japan International Cooperation Agency (JICA).

Profil Asian Development Bank sebagai lembaga donor multilateral yang berkaitan dengan studi kasus dalam tesis ini akan dibahas lebih lanjut.

---

<sup>11</sup> Sumiyarto, *Bahan Ajar Diklat Teknis Substantif Pinjaman Luar Negeri*, Jakarta, 2003



#### 2.4. Profil Asian Development Bank (ADB)

Asian Development Bank merupakan salah satu lembaga keuangan multilateral yang berkantor pusat di Manila, Philipina. ADB didirikan pada tahun 1966, dan sampai saat ini beranggotakan sebanyak 67 negara. Sumber pendanaan berasal dari surat utang, pembayaran hutang oleh Negara anggota, dan modal dari anggota.

Awalnya ADB lebih sebagai suatu pemberi pinjaman proyek, yang mendukung kebutuhan-kebutuhan investasi dari Negara-negara berkembang anggota ADB di sektor-sektor pertanian, industri dan infrastruktur. Namun, dengan semakin pentingnya isu-isu mengenai pembangunan yang berkelanjutan dan kualitas hidup seiring dengan jalannya waktu, dalam tiga dekade terakhir ini, ADB telah menyesuaikan perannya untuk menangani isu-isu tersebut dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru yang muncul di Negara-negara penerima bantuan, dengan merubah kegiatan utamanya dari mendukung pembangunan infrastruktur fisik dan ekonomi ke suatu penekanan yang lebih besar pada pembangunan infrastruktur sosial, lingkungan, dan pembangunan sosial.

Mengikuti perubahan di atas, prioritas strategik dari ADB juga mengalami perubahan ke strategi pengurangan kemiskinan dengan penekanan pada 6 (enam) komponen penting, yakni (i) pengembangan sumber daya manusia; (ii) peningkatan produktivitas di pertanian skala kecil; (iii) investasi di infrastruktur basis, terutama fisik dan teknologi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi; (iv) promosi usaha kecil menengah dan kewirausahaan; (v) good governance; dan (vi) promosi kelangsungan lingkungan yang baik dan pengolahan urban.

ADB mempunyai komitmen untuk menciptakan daerah Asia Pasifik yang bebas dari kemiskinan. Dengan misinya yaitu membantu Negara-negara berkembang mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas taraf hidup dari Negara-negara anggota tersebut.

Dalam memberikan pinjaman kepada Negara sedang berkembang, ADB menyediakan 2 (dua) fasilitas pendanaan, yaitu: a) fasilitas pendanaan yang diperuntukkan bagi Negara miskin yang masih layak kredit, dan b) fasilitas

pendanaan yang diperuntukkan bagi Negara miskin yang tidak layak kredit dimata pasar uang internasional. Dua fasilitas pendanaan tersebut adalah:

- Ordinary Capital Resources (OCR) yang merupakan sumber pendanaan yang didapat dari pasar modal, penyertaan modal dan akumulasi pendapatan tertahan, dan sumber pendanaan ini diperuntukkan bagi negara berkembang yang layak kredit.
- Asian Development Fund (ADF) yang merupakan dana khusus yang diperoleh dari sumbangan suka rela dari para donor, dan dana ini diperuntukkan bagi Negara berkembang yang tidak layak kredit.

Pada umumnya lembaga pemberi pinjaman akan mengenakan beban atau *fee* atas keterlambatan pelaksanaan kegiatan/proyek yang berakibat pada keterlambatan pula pada penarikan dana pinjaman luar negeri yang telah ditentukan. Beban tersebut merupakan implikasi dari *opportunity cost* yang dimiliki lembaga pemberi pinjaman yang hilang, akibat penerima pinjaman belum dapat menarik seluruh pinjaman dalam waktu yang telah ditentukan.

ADB mengenakan dua bentuk *fee* atas keterlambatan dalam penarikan pinjaman luar negeri yaitu: "*Administration fee*" bagi pinjaman lunak yaitu yang sumber pendanaannya berasal dari Asian Development Fund (ADF), dan "*commitment fee*" untuk sumber pinjaman yang tidak lunak atau pendanaannya berasal dari Ordinary Capital Resources (OCR). Berbagai persyaratan yang dikenakan dari ADB yang biasa juga disebut dengan "*terms and conditions*" dapat dilihat dalam table 2.1.

Dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri, daya serap pinjaman yang rendah (*low disbursement*) menunjukkan bahwa pengelola proyek menghadapi masalah yang cukup serius. Rendahnya daya serap tersebut mengakibatkan menumpuknya stok utang, yang pada gilirannya akan memberikan tambahan beban berupa kewajiban pembayaran *commitment fee* selain beban bunga.

**Tabel 2.1**  
**Persyaratan Pinjaman ADB**

<b>Beban Pinjaman</b>	<b>Ordinary Capital Resources</b>	<b>Asian Development Fund</b>
	<b>(OCR)</b>	<b>(ADF)</b>
Up Front Fee	0,5 % dari pinjaman	-
Interest Rate	LIBOR Lending Spread	1% selama periode tenggang 1,5% selama periode pengembalian
Commitment Fee	0,75% dari pinjaman yang belum terserap	-
Periode Tenggang	5 Tahun	8 Tahun
Periode Pengembalian	20-25 tahun	32 tahun
Service Charge	-	0,75% dari pinjaman yang belum ditarik

Sumber: Profil Lembaga Multilateral, Bappenas, 2003

### **2.5. Syarat-Syarat Pinjaman Luar Negeri**

Sejalan dengan 3 (tiga) kriteria yang disampaikan (Tan 2000; 65) mengenai pinjaman luar negeri yaitu: adanya sifat non komersial dari sisi donor memuat persyaratan ekonomi yang jelas dan lebih rendah dari persyaratan komersial seperti bunga, beban lainnya, dan periode pengembalian; serta dipergunakan bagi kepentingan non militer, maka para Negara dan lembaga donor menerapkan persyaratan ekonomi yang bervariasi. Dalam hal ini penulis hanya membahas persyaratan yang di keluarkan oleh *Asian Development Bank*.

ADB mulai akhir tahun 1990-an menambahkan persyaratan beban baru yang dikenakan pada awal pelaksanaan pinjaman, dengan demikian pada saat pinjaman dinyatakan efektif langsung terkena beban yang disebut *up-front fee* atau ada juga yang menyebut *front and fee*. Beban tersebut tentunya mengakibatkan menurunnya jumlah pinjaman yang dapat dimanfaatkan.

Secara umum istilah syarat-syarat pinjaman luar negeri beserta pengertiannya adalah sebagai berikut:

- a. *Interest rate* atau *rate of interest* yang diterjemahkan sebagai tingkat bunga, adalah harga atau kompensasi atau biaya yang dibayarkan untuk penggunaan uang selama satu jangka waktu tertentu yang biasanya dinyatakan dalam persen pertahun. Di dalam kegiatan ekonomi *rate of interest* tidak bersifat tunggal, melainkan dikaitkan dengan masa pinjaman, jenis pinjaman, sifat dari orang yang meminjam, dan badan atau lembaga pemberi pinjaman.

Dalam prakteknya ADB mengenakan bunga hanya pada sejumlah pinjaman yang telah dicairkan/ditarik, dan bukan terhadap keseluruhan pinjaman tersebut.

- b. *Service charge* yang diterjemahkan dengan biaya jasa, adalah suatu biaya atau tambahan ongkos/pengeluaran yang ditambahkan pada suatu harga untuk pemberian jasa yang berhubungan dengan penjualan atau peminjaman, sebagai contoh biaya yang diperhitungkan oleh suatu bank untuk menyelenggarakan suatu pengawasan rekening. Besarnya *service charge* dinyatakan dalam persen pertahun dari pinjaman.
- c. *Administration fee* yang diterjemahkan dengan biaya administrasi, mempunyai pengertian yang sama dengan *service charge*, yang besarnya dinyatakan dalam persen pertahun dari pinjaman.

Dari kedua istilah (*service charge* dan *administration fee*) tersebut di atas, dalam kegiatan operasional pinjaman luar negeri mempunyai makna sebagai berikut: *interest rate* adalah suatu tingkat suku bunga yang dikenakan pada pinjaman yang bersifat tidak lunak (dengan masa pengembalian jangka menengah yaitu 20 s/d 25 tahun), sedangkan

*service charge* atau ada yang menggunakan istilah *administration fee* merupakan biaya administrasi atau jasa yang harus dibayar dari pinjaman yang bersifat lunak (dengan pengembalian jangka panjang yaitu 25 s/d 35 tahun).

- d. *Commitment fee* diterjemahkan sebagai biaya atau pembayaran untuk jasa tertentu yang dikaitkan dengan *commitment* yang diterjemahkan sebagai suatu perjanjian atau kewajiban. Dalam kegiatan operasional pinjaman luar negeri *commitment fee* mempunyai makna beban yang harus dibayar atau ditanggung peminjam akibat dari adanya keterlambatan pada penarikan atau pencairan pinjaman, yang besarnya dinyatakan dalam persen dari pinjaman yang belum ditarik.
- e. *Front – end fee* dalam kegiatan operasional pinjaman luar negeri mempunyai makna beban yang dikenakan dari keseluruhan pinjaman yang dibayarkan dimuka, yang besarnya dinyatakan dalam persen.
- f. *Repayment periode* dengan mengacu pada istilah *interest rate* adalah jangka waktu pengembalian pinjaman, yang panjang pendeknya jangka waktu pengembalian tersebut akan mempengaruhi besarnya *interest rate* atau tingkat bunga.
- g. *Grace periode* dengan mengacu pada istilah *interest rate* adalah jangka waktu tenggang, dimana dalam periode tersebut belum dikenakan pengembalian pinjaman, dengan pertimbangan bahwa implementasi pinjaman tersebut belum dapat menghasilkan pendapatan bagi negara.

## 2.6. Prosedur Pinjaman Luar Negeri

Dalam melakukan pinjaman luar negeri, ada beberapa prosedur tertentu yang harus dilaksanakan. Dalam kajian ini, akan lebih dikonsentrasikan pada pinjaman multilateral yang berkaitan dengan dana yang cukup besar dan memiliki akibat yang besar pula dengan adanya *low disbursement* dalam pinjaman luar negeri. Hal tersebut disebabkan adanya biaya-biaya termasuk bunga yang harus dibayar didepan bahkan sebelum pinjaman itu digunakan, sehingga jika terjadi

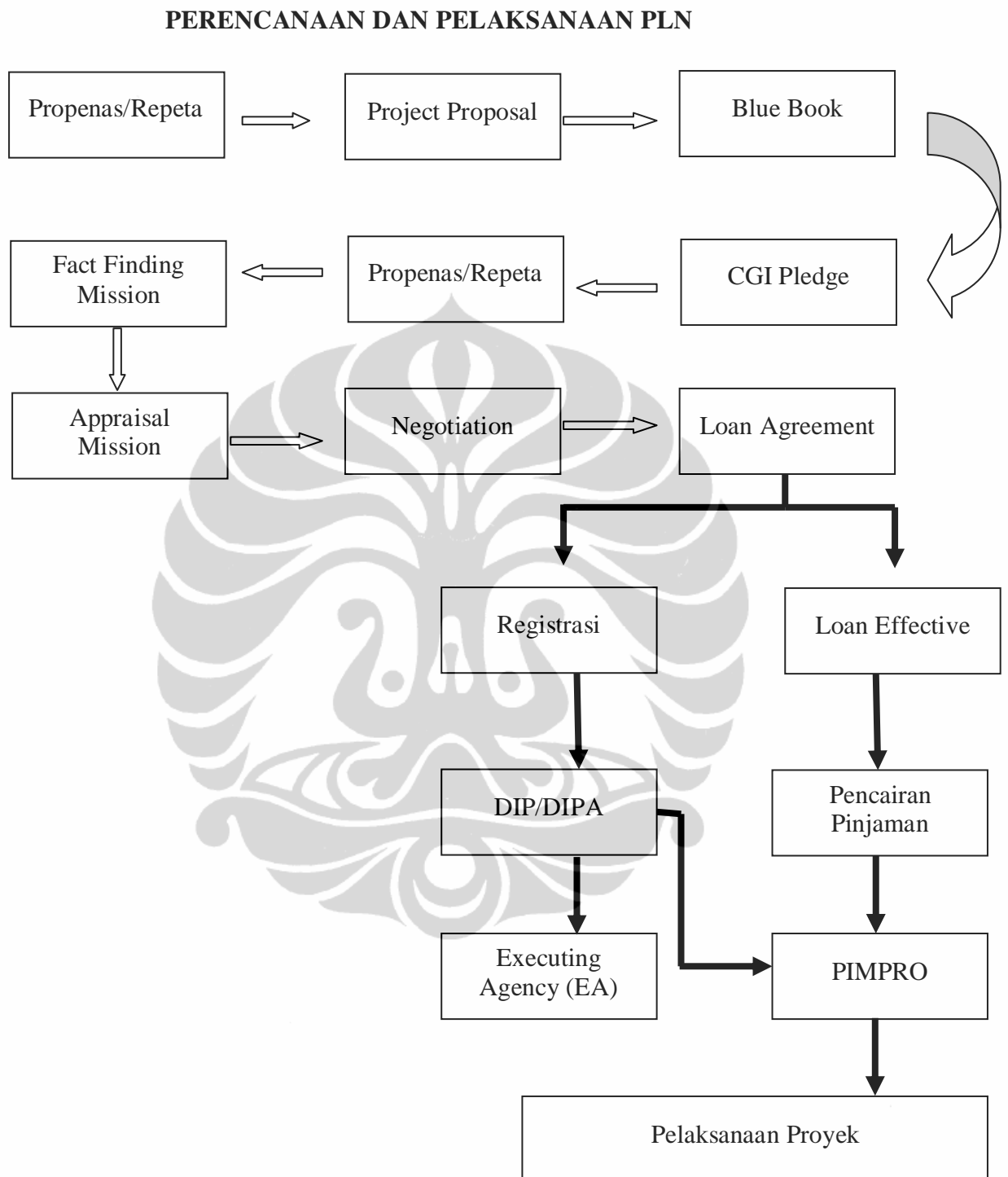
keterlambatan dalam penarikan dana akan berakibat membengkaknya biaya yang harus dibayar oleh pemerintah Indonesia.

Tata cara perencanaan dan pelaksanaan dana pinjaman luar negeri dapat dilihat dalam gambar 2.1. berupa alur dana pinjaman Luar Negeri (PLN) khususnya untuk pinjaman multilateral.

Pinjaman luar negeri pemerintah merupakan penerimaan negara dalam bentuk devisa, barang, dan atau jasa yang digunakan untuk keperluan pembangunan yang dananya berasal dari badan/lembaga asing/internasional. Pinjaman tersebut harus dikembalikan sesuai dengan syarat-syarat dan ketentuan yang disepakati bersama antara peminjam dan pemberi pinjaman yang dituangkan dalam "*loan agreement*".

Pada tahap perencanaan proyek, mula-mula dalam GBHN yang sekarang disebut platform presiden, ditetapkan sektor-sektor secara umum serta kebijakan pemerintah mengenai masih diperlukannya pinjaman luar negeri. Kebijakan tersebut diuraikan lebih rinci dalam Proenas/Repeta (dulu Repelita). Disamping itu, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh departemen/LPND yang akan mengajukan pembiayaan pembangunan melalui pinjaman luar negeri adalah pemahaman terhadap prinsip-prinsip yang terdapat dalam GBHN, yaitu:

- Mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi dan efektivitas untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri.
- Mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri pemerintah untuk kegiatan ekonomi produktif yang dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien. Mekanisme dan prosedur peminjaman luar negeri harus dengan persetujuan DPR dan diatur dengan Undang-Undang.
- Menyehatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur serta penghematan pengeluaran.

Gb. 2.1. Perencanaan dan Pelaksanaan PLN<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sumber: Penyusunan Strategi Peningkatan Kinerja Pelaksanaan/Hibah Luar Negeri, Bappenas, 2004

Sesuai rincian dalam Propenas/Repeta, masing-masing departemen/LPND/Pemda dapat mengajukan daftar kebutuhan proyek yang perlu mendapat pembiayaan dari pinjaman luar negeri kepada Bappenas. Selanjutnya daftar tersebut dinilai kelayakannya melalui forum interdep yaitu Bappenas, Departemen Keuangan, dan instansi terkait termasuk Pemerintah Daerah. Proyek/kegiatan pembangunan yang dianggap merupakan prioritas akan dimasukkan ke dalam daftar *Blue Book* oleh Bappenas.

Oleh delegasi Indonesia, *Blue Book* ditawarkan kepada lender dalam sidang CGI. Kemudian, para negara donor/calon lender yang merupakan anggota CGI akan memberikan commitment (pledge) untuk proyek-proyek yang akan mereka biayai. Hasil sidang CGI ditindaklanjuti dengan mengadakan pertemuan untuk membahas lebih lanjut teknik pemberian pinjaman antara negara donor dan Pemerintah RI. Kemudian masing-masing negara donor mengirimkan misi antara lain fact finding mission dan appraisal mission ke lokasi proyek untuk melihat sejauh mana proyek tersebut feasible atau tidak mendapatkan pendanaan melalui pinjaman luar negeri dan berapa perkiraan total project cost-nya.

Berdasarkan memorandum of understanding dari Appraisal Mission, diadakan negosiasi antara donor dengan delegasi Indonesia yang terdiri unsur-unsur Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen/LPND sebagai pelaksana proyek dan instansi terkait. Setelah disetujui Board of Directors dari masing-masing lender, maka hasil dari negosiasi tersebut dituangkan ke dalam Loan Agreement dan ditandatangani oleh pihak donor dengan Menteri Keuangan Republik Indonesia atau yang dikuasakan.

Sebelum kegiatan dapat dilaksanakan, Loan Agreement harus diefektifkan terlebih dahulu. Salah satu syaratnya adalah adanya legal opinion atas loan tersebut yang di keluarkan oleh Menteri Kehakiman dan HAM/Biro Hukum dan Humas Departemen Keuangan. Dengan adanya koordinasi dan hubungan yang baik antar instansi, proses yang mencakup lintas instansi akan berjalan dengan lancar dan cepat.



Setelah *loan* dinyatakan efektif, proyek memasuki tahap pelaksanaan dengan dilakukannya pencantuman bantuan luar negeri ke dalam Daftar Isian Proyek (DIP/DIPA). Untuk pinjaman yang akan diteruskan, dilakukan proses penyelesaian perjanjiannya berupa *Subsidiary Loan Agreement* (SLA), sementara itu, pimpinan proyek dapat mengadakan tender dengan peraturan pemerintah maupun *guidelines* donor yang berlaku. Proses tender ini biasanya memakan waktu cukup lama ( $\pm$  300 hari).

Setelah pemenang tender ditentukan, dilakukan penandatanganan kontrak antara pimpinan proyek dan pemenang tender. Kemudian pimpinan/bendaharawan proyek dapat mengajukan penarikan pinjaman sesuai dengan tata cara pembayaran yang ditentukan dalam *loan agreement* dan SKB Menteri Keuangan dan Ketua Bappenas No. 48/KMK.012/1987 dan No. KEP004/Ket/I/1987.

Berdasarkan SKB Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas No. 185/KMK.03/1995 dan No. KEP.031/KET/5/1995 tanggal 5 Mei 1995 yang telah diperbarui dengan SKB No. 459/KMK.03/1999 dan No. KEP.264/KET/09/1999, tata cara penarikan dana pinjaman/hibah luar negeri dapat dibedakan menjadi (Dit. PPHLN, 2003):

a). Rekening Khusus (*Special Account*)

adalah rekening Bank yang ke dalamnya dimasukkan penarikan uang muka (*initial deposit, advance*), atau pengisian kembali (*replenishment*) yang diajukan peminjam kepada pemberi pinjaman. Semua tagihan dari kontraktor, supplier dan lain-lain, yang merupakan porsi pemberi pinjaman dibebankan ke rekening ini.

Sedangkan jika ditinjau dari SKB 48/1987 salah satu prosedur penarikan pinjaman luar negeri dengan membuka rekening khusus di Bank Indonesia. Dengan demikian Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh KPKN untuk porsi pemberi pinjaman akan membebani rekening khusus berkenaan.

b). Pembayaran Langsung (*Direct Payment*)

adalah prosedur penarikan pinjaman luar negeri dimana pemberi pinjaman langsung melaksanakan pembayaran kepada rekanan atas pengadaan barang dan jasa yang telah dilaksanakan atau diserahkan.

c). Pembukaan *Letter of Credit* (L/C)

Prosedur penarikan pinjaman dengan membuka L/C oleh BI atas nama Rekanan/Importir sesuai dengan Surat Permintaan Penerbitan Surat Kuasa Pembebanan (SPP-SKP) sebesar nilai kontrak Pengadaan Barang dan Jasa (NKPBJ).

d). Pembiayaan Pendahuluan (PP)

Penarikan pinjaman dengan cara pembiayaan pendahuluan dari dana Rekening Bendaharawan Umum Negara (BUN).

Dalam hal pembayaran dilakukan dengan Pembayaran Langsung (Direct Payment) atau pembukaan L/C maka tagihan diajukan pada lender melalui KPKN Khusus Jakarta VI dengan tembusan ke Bank Indonesia untuk dilakukan nota perhitungan yang kemudian diteruskan kembali kepada lender dan seterusnya lender membayar langsung kepada kontraktor.

Dalam hal pembayaran dilakukan melalui Rekening Khusus (Special Account), maka tagihan oleh Pimpro/Bendaharawan Proyek langsung diajukan kepada KPKN yang terdekat dengan lokasi proyek (sesuai yang tercantum dalam DIPA).

KPKN membebaskan tagihan tersebut kepada Rekening Khusus yang ada di Bank Indonesia Pusat melalui Kantor Cabang BI. KPKN menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Pimpro/Bendaharawan Proyek untuk melakukan pembayaran kepada Bendaharawan Proyek atau kontraktor.

Berdasarkan laporan pembayaran dari KPKN, DJPB mengirimkan tagihan kepada donor untuk mengisi kembali Rekening Khusus yang ada di Bank Indonesia, proses ini yang disebut dengan "*Replenishment*". Apabila proses ini mengalami keterlambatan, maka akan menyebabkan terjadinya '*backlog*'.

Low disbursement atau rendahnya daya serap pinjaman luar negeri memang terjadi setelah loan agreement ditandatangani dan diefektifkan. Namun demikian,

faktor perencanaan proyek yang kurang matang (*quality at entry*) juga dapat berpengaruh terhadap penarikan dana. Perencanaan yang kurang baik dapat menimbulkan perubahan desain yang tentu saja membuat waktu pelaksanaan proyek diperpanjang (*extension*) atau *scope of work* dari proyek tersebut dikurangi.

Dalam monitoring dan evaluasi pelaksanaan proyek-proyek pinjaman luar negeri, Bappenas menengarai adanya penurunan yang cukup signifikan dalam komitmen PLN pemerintah lima tahun terakhir yaitu tahun 2004 s.d 2008 (Tabel 2.2). Jumlah pinjaman pada tahun 2004 sebesar US\$ 16.958,31 juta dan menurun terus sampai dengan tahun 2006 menjadi US\$ 12.937,37 juta, namun pada tahun 2007 dan tahun 2008 kembali meningkat menjadi US\$ 15.288,26. Penurunan tersebut merupakan dampak dari penerapan *project readiness filter* yang dilakukan oleh Bappenas dan Departemen Keuangan terhadap usulan proyek yang diajukan oleh *executing agency* (EA) maupun daerah. Bahkan pihak lender juga sepakat untuk melakukan *joint monitoring* yaitu dengan istilah *Country Project Review Mission* (CPRM) untuk ADB yang bertujuan membantu memecahkan masalah PLN.

**Tabel 2.2**  
**Komitment Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Indonesia Tahun 2004 s/d 2008**

(dalam juta USD)

KREDITUR	2004		2005		2006		2007		2008	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
ADB	4.402,20	25,95	2.734,90	19,59	2.170,40	16,78	2.551,00	19,11	2.376,60	15,55
WORLD BANK	3.254,50	19,19	2.445,70	17,53	2.501,70	19,34	2.690,37	20,15	2.471,40	16,17
JBIC	7.113,43	41,95	6.450,58	46,24	6.147,74	47,52	5.747,05	43,05	6.994,57	45,75
MULTILATERAL LAIN	500,78	2,95	466,59	3,34	280,27	2,17	394,39	2,95	436,07	2,85
BILATERAL	600,31	3,54	558,22	4,00	674,56	5,21	712,76	5,34	1.534,12	10,03
FASILITAS KREDIT EKSPORT	1.087,09	6,42	1.298,00	9,30	1.162,70	8,99	1.254,98	9,40	1.475,50	9,65
<b>TOTAL</b>	<b>16.958,31</b>	<b>100</b>	<b>13.953,99</b>	<b>100</b>	<b>12.937,37</b>	<b>100</b>	<b>13.350,55</b>	<b>100</b>	<b>15.288,26</b>	<b>100</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri, Bappenas (diolah)

Hasil penurunan PLN tersebut membuktikan bahwa pemmasalahan-permasalahan yang selama ini timbul dalam pelaksanaan proyek, salah satunya dipengaruhi oleh tingkat kesiapan proyek (*quality at entry*) dalam memasuki tahap pelaksanaan sedikit demi sedikit dapat diselesaikan namun belum tuntas semuanya permasalahan dapat diselesaikan. (Bappenas, 2005)

## 2.7. Definisi Daya Serap Rendah (*Low Disbursement*)

Secara umum, disbursement adalah penyerapan atau penarikan yang dilakukan oleh *borrower* (peminjam) baik berupa uang/dana, barang atau jasa sesuai dengan ketentuan dalam *loan agreement*. Tinggi rendahnya disbursement dapat diukur dengan dua cara, yaitu atas dasar skedul perkiraan disbursement dan atas dasar waktu yang telah digunakan.<sup>13</sup>

Idealnya disbursement proyek harus tinggi sehingga dana pinjaman dapat digunakan tepat waktu. Untuk menyimpulkan evaluasi terhadap disbursement digunakan patokan penilaian kinerja disbursement suatu proyek berdasarkan pencapaian disbursement dari proyek yang bersangkutan. Patokan penilaian kinerja disbursement dibawah ini sesuai dengan yang dilakukan oleh Bappenas dan Bank Dunia.

- Pencapaian disbursement 81% – 100% sangat tinggi
- Pencapaian disbursement 61% – 80% tinggi
- Pencapaian disbursement 41% – 60% sedang
- Pencapaian disbursement 21% – 40% rendah
- Pencapaian disbursement < 20% sangat rendah

Selain penilaian disbursement menurut ADB, disbursement juga dapat diukur melalui SKB Menteri Keuangan dan Bappenas No. Kep 102 dan Kep-292 yang dilakukan menurut alokasi DIPA dengan membandingkan target dan realisasi dari fisik dan keuangan.

<sup>13</sup> Saparudin, *Butir-butir Masalah Dalam Pengelolaan Proyek-Proyek Pinjaman/Hibah Luar Negeri dan Upaya Pemecahannya*, Diknas, Jakarta, 2002.

Menurut Bappenas, daya serap suatu proyek diperlukan untuk menilai kemampuan proyek dalam menyerap dana di bandingkan dengan besarnya dana yang tersedia. Daya serap itu sendiri dipengaruhi oleh berbagai permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan proyek. Penilaian dilakukan dengan membandingkan daya serap setiap tahun dengan prosentase daya serap yang wajar. Prosentase daya serap ditentukan sebesar 20 % dengan pertimbangan durasi pelaksanaan proyek-proyek PLN rata-rata 4 s/d 6 tahun. Jika prosentase daya serap berada di bawah ukuran prosentase tersebut, maka daya serap dinilai rendah.

Dengan adanya beberapa cara yang dipakai, penilaian disbursement untuk menentukan apakah penyerapan pinjaman termasuk *low* atau *high* hendaknya dilihat secara lebih spesifik dari berbagai sisi sehingga hasilnya akan lebih akurat.

## **2.8. Teori Pinjaman Luar Negeri**

Dalam kajian makro ekonomi, pembicaraan tentang pinjaman luar negeri tidak dapat dipisahkan dari anggaran defisit. Pinjaman luar negeri oleh pemerintah biasanya dijadikan salah satu alternatif sumber pembiayaan bagi kegiatan pembangunan selain penerbitan obligasi pemerintah ketika pemerintah menempuh kebijakan anggaran defisit. Kebijakan anggaran defisit dapat timbul dari perubahan yang terjadi pada sisi penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Dalam banyak pengalaman di negara-negara sedang berkembang (*developing countries*) seperti halnya di Indonesia, peningkatan pengeluaran dipilih mengingat sumber-sumber penerimaan masih sangat sulit untuk dimobilisir. Meningkatnya pengeluaran pemerintah untuk membiayai kegiatannya baik untuk konsumtif maupun investasi tanpa dibarengi dengan meningkatnya penerimaan berakibat defisit anggaran juga akan meningkat. Meningkatnya defisit anggaran harus ditutup dengan sumber pendanaan lain yang antara lain dapat berupa pinjaman luar negeri.

Jika defisit anggaran yang meningkat memberi manfaat yang lebih besar bagi generasi mendatang maka ia dikatakan menguntungkan bagi generasi mendatang. Demikian juga sebaliknya. Secara akademis dampak dari

meningkatnya defisit anggaran (dalam hal ini pinjaman luar negeri) dijelaskan dalam beberapa teori sebagai berikut.

### **2.8.1. Abba Lerner (1948)**

Abba Lerner, menjelaskan pengaruh defisit anggaran terhadap penciptaan beban pembayaran hutang bagi generasi mendatang. Dalam persepsi Lerner, sumber pembiayaan menjadi penentu apakah defisit anggaran akan memberi beban bagi generasi mendatang. Jika defisit tersebut dibiayai dari pinjaman luar negeri maka dampaknya tergantung dari penggunaannya. Jika pinjaman luar negeri tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan konsumtif maka generasi mendatang akan menanggung bebannya.

Tetapi jika pinjaman tersebut digunakan untuk kegiatan investasi atau akumulasi kapital dalam bentuk proyek pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat luas maka dampaknya tergantung kepada produktivitasnya. Jika marginal return dari investasi pemerintah lebih besar dari marginal cost untuk mendapatkan dana tersebut, maka kombinasi antara utang pemerintah dan pengeluaran pemerintah yang terarah justru akan membuat generasi mendatang lebih baik.

### **2.8.2. Hollis B Chenery (1979)**

Hollis Chenery dan Strout (1979), mengatakan bahwa modal asing berpengaruh negatif terhadap tabungan domestik di berbagai negara berkembang termasuk Indonesia. Di samping itu, arus modal asing juga dapat berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, walaupun secara statistik tidak signifikan. Studi tersebut juga menemukan bahwa tabungan domestik lebih penting peranannya daripada modal asing, baik secara kuantitatif maupun statistik dalam menentukan pertumbuhan ekonomi

Lebih lanjut Hollis Chenery mengenalkan pendekatan ‘dua-jurang’ pada pembangunan ekonomi. Dasar pemikirannya, ‘jurang tabungan’ dan ‘jurang devisa’ merupakan dua kendala yang terpisah dan berdiri sendiri pada pencapaian target tingkat pertumbuhan di negara kurang maju. Chenery melihat bantuan luar

negeri sebagai suatu cara untuk menutup kedua jurang tersebut dalam rangka mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan.

### 2.8.3. Paradigma Neo-Klasik

Model Neo-Klasik tentang defisit anggaran menggunakan premise dasar antara lain yaitu pasar dalam keadaan sempurna dan masyarakat tidak terhubung dengan generasi berikutnya (*finite horizon*). Hal ini dinyatakan dengan tidak adanya transfer pendapatan dari generasi tua kepada generasi yang muda dalam suatu dinsti keluarga. Premise berikutnya adalah masyarakat akan memaksimalkan konsumsi secara intertemporal dengan suku bunga yang ditentukan oleh pasar.

Dalam model neo-klasik pada perekonomian yang tertutup defisit anggaran mempengaruhi keputusan individu melalui perubahan pola konsumsi atau menabung yang pada gilirannya akan mempengaruhi pembentukan stok kapital. Diamond (1965) berkeyakinan bahwa meningkatnya hutang pemerintah relatif terhadap pendapatan nasional akan menekan steady state kapital per tenaga kerja. Dalam pengertian yang baru kapital tidak hanya mencakup *physical capital* saja tetapi juga *human capital*.

Pengaruh defisit anggaran pada pembentukan kapital dapat dijelaskan secara singkat sebagai berikut. Pertama, ketika pemerintah meningkatkan defisit anggaran, akan terjadi pengalihan sumber daya sektor dari sektor swasta pada pembiayaan pemerintah yang sebagian bersifat konsumtif. Kedua, jika defisit dibiayai dari dalam negeri, maka pemerintah akan bersaing dengan kalangan dunia usaha untuk mendapatkan dana dari masyarakat.

Dalam perekonomian yang terbuka (*open economy*) dan dengan mobilitas kapital yang bebas, sektor luar negeri akan lebih terpengaruh dibandingkan dengan sektor investigasi. Defisit anggaran yang dibiayai dari pinjaman dalam negeri ini akan mendorong meningkatnya suku bunga dalam negeri yang selanjutnya akan mendorong arus modal masuk (*capital inflow*). Dengan sistem nilai tukar yang fleksibel, meningkatnya net capital inflow akan mempengaruhi daya saing produk dalam negeri di pasar internasional. Dampak pada sektor riil ini

akan tercermin dengan meningkatnya defisit neraca transaksi berjalan. Jika transmisi defisit anggaran terhadap perekonomian berjalan seperti tersebut maka defisit pemerintah yang dibiayai dari dalam negeri akan merugikan generasi mendatang.

#### 2.8.4. Pendekatan Pendapatan Nasional

Utang luar negeri dapat di dekati melalui persamaan pendapatan nasional Keynes (Kajian Strategi Pendanaan Luar Negeri, 2004, hal.16-18) secara singkat dapat dijelaskan bahwa defisit transaksi berjalan (*current account balance*<sup>14</sup> [CAB] (-) = total capital inflow + international reserve lost) akan dibiayai melalui pemasukan modal dan atau melalui penggunaan cadangan devisa. Pada tingkat defisit tertentu pinjaman luar negeri dapat digunakan untuk membiayai defisit transaksi berjalan tanpa mengurangi cadangan devisa bank sentral.

Kenaikan utang untuk membiayai defisit transaksi berjalan berhubungan dengan kelebihan investasi domestik terhadap tabungan domestik. Kesenjangan tersebut terjadi melalui dua jalur utama yaitu (1) pengeluaran investasi yang terus meningkat secara kontinyu dengan tingkat tabungan yang relatif tetap, atau (2) melalui penurunan tabungan (karena kenaikan konsumsi relatif terhadap pendapatan) dengan tingkat investasi yang relatif tetap.

Kemungkinan pertama memberikan implikasi bahwa suatu negara meminjam untuk mengakumulasi modal untuk investasi yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan masa depan. Pada kemungkinan kedua, suatu negara meminjam untuk mengakumulasi modal untuk membiayai pengeluaran konsumsi sekarang yang belum tentu berdampak positif pada pertumbuhan ekonomi.

Jika investasi dan tabungan dipecah menjadi sektor publik dan swasta, maka utang luar negeri berguna untuk membiayai sebagian dari investasi domestik yang tidak dapat ditutupi tabungan domestik dan atau sebagian

---

<sup>14</sup> Terminologi **current account** biasanya merujuk pada transaksi berjalan dari balance of payment (BOP) dan berisi impor, ekspor barang dan jasa serta transfer pembayaran termasuk penerimaan investasi netto. Transaksi berjalan sering disajikan seiring dengan capital account dan financial account dari BOP yang mencakup data arus modal dalam jangka pendek maupun jangka panjang.



pengeluaran pemerintah yang tidak dapat dibelanjai oleh penerimaan pemerintah. Dampak utang terhadap anggaran pemerintah adalah bahwa pembayaran cicilan bunga dan pokok utang-*debt service* merupakan item yang negatif dalam neraca pembayaran dan juga merupakan penurunan pada cadangan devisa. Lebih jauh lagi, jika defisit anggaran tidak digunakan untuk membiayai pengeluaran yang mendorong pertumbuhan maka di masa depan akan terjadi dimana pajak digunakan untuk membiayai *debt service* dari utang-utang sekarang atau dengan kata lain pembayar pajak domestik harus membayar pada bank atau pemerintah asing untuk membayar utang negara.

### 2.8.5. Studi Empiris

Studi yang dilaksanakan untuk melihat dampak defisit anggaran terhadap perekonomian baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang serta pengaruhnya terhadap distribusi antargenerasi, sejauh ini belum ada kesimpulan yang dapat dijadikan acuan mengenai pengaruh dari defisit anggaran.

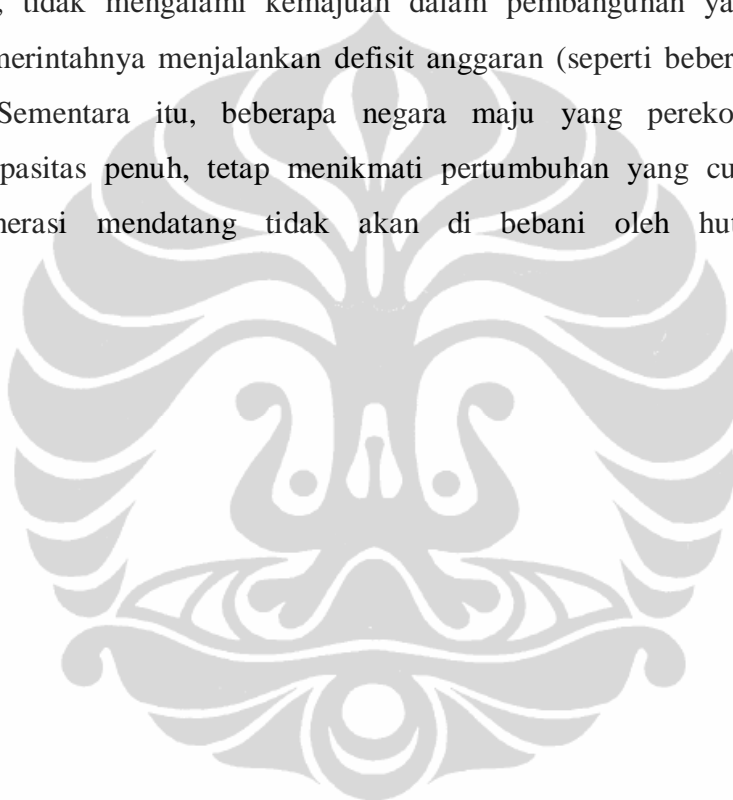
Pendukung Keynes berkeyakinan bahwa defisit anggaran memberi pengaruh positif terhadap pertumbuhan. Eisner (1991) mendapatkan bahwa setiap 1 persen kenaikan defisit anggaran antara tahun 1966-1983 di Amerika Serikat berkorelasi dengan peningkatan GNP sebesar 2.5 persen dan penurunan tingkat pengangguran sebesar 1.1 persen. Sementara itu studi neo-klasik menemukan bahwa defisit anggaran yang permanent dapat membahayakan bagi perekonomian. Studi neo-klasik yang komprehensif dan kompleks dilakukan secara simulasi oleh Aurbach dan Kotlikoff (1988).

Dari riset mereka ada beberapa temuan penting. Pertama meningkatnya defisit anggaran dalam jangka panjang akan mengakibatkan *crowding-out*<sup>15</sup> dan menurunnya taraf kesejahteraan generasi mendatang. Ini ditunjukkan oleh meningkatnya suku bunga dalam negeri dan menurunnya tabungan nasional (relative terhadap GNP) yang makin besar jika defisit berlangsung dalam waktu yang makin lama. Kedua, meskipun dalam jangka panjang merugikan, dalam

<sup>15</sup> *Crowding out* atau “pendesakan ke arah luar” merupakan istilah dalam ekonomi makro. *Crowding out* secara teoritis muncul ketika pemerintah meningkatkan pinjamannya untuk membiayai pengeluaran yang semakin meningkat.

jangka pendek peningkatan defisit anggaran akan meningkatkan tabungan nasional dan kegiatan investasi. Ketiga, bahwa proses *crowding out* terjadi sangat lambat.

Secara umum, berbagai studi empiris umumnya melupakan satu faktor yang sangat menentukan apakah defisit anggaran akan memberi dampak positif atau negatif. Faktor tersebut adalah mekanisme pemanfaatan defisit anggaran. Banyak negara yang sumber daya pembangunannya tetap belum dimanfaatkan secara penuh, tidak mengalami kemajuan dalam pembangunan yang berarti, meskipun pemerintahnya menjalankan defisit anggaran (seperti beberapa negara di Afrika). Sementara itu, beberapa negara maju yang perekonomiannya mendekati kapasitas penuh, tetap menikmati pertumbuhan yang cukup tinggi sehingga generasi mendatang tidak akan di bebani oleh hutang yang memberatkan.



## BAB 2 TINJAUAN LITERATUR

Bagi kebanyakan negara berkembang, keberadaan pinjaman luar negeri dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi merupakan salah satu isu yang menarik. Terdapat beberapa argumen yang berhubungan dengan manfaat pinjaman luar negeri baik yang pro maupun yang kontra. Kelompok yang mendukung terhadap perlunya pinjaman luar negeri berpendapat bahwa pinjaman bermanfaat bagi negara yang membutuhkannya khususnya negara terbelakang dan negara berkembang, karena meningkatkan sumber daya yang tersedia bagi pembangunannya. Namun pada sisi lain, sebagian yang mengkritik pinjaman berpendapat bahwa, pinjaman tidak diperlukan, mengingat beberapa negara miskin dapat berkembang tanpa menerima pinjaman.<sup>7</sup>

### 2.1. Manfaat Pinjaman Luar Negeri

Negara-negara berkembang umumnya masih membutuhkan bantuan luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan akibat kurangnya dana dalam negeri ataupun untuk mengatasi hal-hal yang sifatnya mendesak.<sup>8</sup> Perlunya pinjaman luar negeri bukan merupakan dominasi negara terbelakang dan negara berkembang, namun pinjaman luar negeri juga merupakan bagian sejarah dari pembangunan negara-negara eropa barat akibat perang dunia ke II. Melalui *Marshall Plan* pada akhir dasawarsa 1940, Pemerintah Amerika Serikat telah memberikan pinjaman untuk membangun kembali ekonomi negara-negara Eropa Barat, sebagai akibat dari perang dunia ke II.<sup>9</sup>

Mengutip dari ECAFE, Bintoro (1974) juga mengatakan bahwa negara penerima bantuan luar negeri harus mempertimbangkan apakah bantuan tersebut dapat menambah pertumbuhan ekonomi dan arah penggunaannya hanya sebagai pendukung pembangunan. Selain itu, persyaratan bantuan hendaknya sejauh mungkin tidak terlalu memberatkan beban pengembalian pinjaman. Maka akan

---

<sup>7</sup> Tan, Gerarl, *The End of Asia Miracle? Tacing Asia Economic Transformation*, hal 65, 2000

<sup>8</sup> Bintoro Tjokroamidjojo: *Pengantar Administrasi Pembangunan*, 1974.

<sup>9</sup> Todaro, Michael P, *Economic Development*, hal 624, 2000

## BAB 3

### KONDISI UMUM OBJEK PENELITIAN

#### 3.1. Gambaran Umum Proyek

Proyek *Decentralized Health Service 2* (DHS-2) adalah proyek yang dibiayai oleh lembaga donor multilateral yaitu *Asian Development Bank* (ADB) yang dananya berasal dari dua loan yaitu Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO. Departemen Kesehatan sebagai *Executing Agency* sedangkan sebagai *Implementing Agency* nya adalah Departemen Kesehatan dan BKKBN.

Tahap awal proyek ini dimulai dengan negosiasi antara pemerintah Indonesia dengan pihak ADB pada tanggal 20 November 2003. Satu bulan kemudian yaitu tepatnya pada tanggal 19 Desember 2003 proyek ini mendapat persetujuan dari *Board of Director* ADB di Manila, Philipina. Penandatanganan *Loan Agreement* dilaksanakan satu tahun kemudian yaitu pada tanggal 16 Desember 2004, dan loan mulai efektif pada tanggal 29 Maret 2005 dengan *closing date* pada tanggal 31 Desember 2010, dengan demikian masa pelaksanaan kegiatan proyek selama lima tahun sepuluh bulan.

Total keseluruhan dana loan proyek adalah sebesar USD \$143 juta, yang terdiri dari dana OCR 2074-INO (*Ordinary Capital Resources*) sebesar 64,800,000 USD dan ADF 2075-INO (*Asian Development Fund*) sebesar 24,446,000 SDR (eqv USD 35,2 jt). Berdasarkan kesepakatan melalui *Loan Agreement*, pemerintah RI harus menyediakan Dana Pendamping sebesar USD 43 jt yang harus disediakan oleh Pemerintah Pusat (APBN) dan Pemerintah Daerah (APBD).

DHS-2 mempunyai tujuan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dasar dan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan dalam wilayah kerja proyek. Tujuan tersebut akan dicapai melalui: i) peningkatan kapasitas Pemda (Provinsi) dalam penyediaan dan pemberian pelayanan kesehatan

dasar; ii) peningkatan keterampilan klinis dan manajerial petugas kesehatan; dan iii) upgrading fasilitas dan peralatan di Kabupaten/kota.

Proyek DHS-2 mencakup 9 (Sembilan) Provinsi dan 90 (Sembilan puluh) Kabupaten/Kota, rinciannya adalah sebagai berikut:

1. Provinsi Sumatera Selatan:  
Kab. Lahat, Kab. Musi Banyuasin, Kab. Banyuasin, Kab. Rawas, Kab. Muara Enim, Kab. Ogan Komering Ilir, Kab. Ogan Komering Ulu, Kota Palembang, Kota Prabumulih, Kota Pagar Alam, Kota Lubuklinggau
2. Provinsi Bangka Belitung:  
Kab. Bangka
3. Provinsi Kalimantan Tengah:  
Kab. Barito Selatan, Kab. Barito Utara, Kab. Barito Timur, Kab. Kapuas, Kab. Gunung Mas, Kab. Pulang Pisau, Kab. Seruyan, Kab. Katingan
4. Provinsi Kalimantan Selatan:  
Kab. Banjar, Kab. Barito Kuala, Kab. Hulu Sungai Selatan, Kab. Hulu Sungai Tengah, Kab. Hulu Sungai Utara, Kab. Kota Baru, Kab. Tabalong, Kab. Tanah Laut, Kab. Tapin, Kab. Tanah Bumbu, Kota Banjar Baru, Kota Banjarmasin, Kab. Balangan
5. Provinsi Nusa Tenggara Timur:  
Kab. Ende, Kota Kupang, Kab. Manggarai, Kab. Sumba Barat, Kab. Sumba Timur, Kab. Timor Tengah Selatan, Kab. Rote Ndao, Kab. Kupang, Kab. Belu, Kab. Flores Timur, Kab. Ngada, Kab. Sikka, Kab. Timor Tengah Utara, Kab. Lembata, Kab. Alor, Kab. Manggarai Barat
6. Provinsi Nusa Tenggara Barat:  
Kota Bima, Kab. Lombok Barat, Kab. Lombok Tengah, Kab. Lombok Timur, Kab. Sumbawa, Kab. Dompu, Kota Bima, Kota Mataram, Kab. Sumbawa Barat
7. Provinsi Gorontalo:  
Kab. Boalemo, Kab. Bone Bolango, Kab. Gorontalo
8. Provinsi Sulawesi Barat:

Kab. Mamuju, Kab. Majene, Kab. Polewali Mandar, Kab. Mamasa, Kab. Mamuju Utara

9. Provinsi Sulawesi Selatan:

Kab. Gowa, Kab. Jeneponto, Kab. Luwu, Kab. Maros, Kab. Takalar, Kab. Tana Toraja, Kab. Bone, Kab. Pangkep, Kab. Barru, Kab. Bulukumba, Kab. Enrekang, Kab. Pinrang, Kab. Selayar, Kab. Sinjai, Kota Pare-pare, Kota Makassar, Kab. Bantaeng, Kab. Sidrap, Kab. Wajo, Kab. Luwu Utara

DHS-2 menggunakan cara pembayaran Rekening Khusus (Special Account), yang pendanaan dari 2 loan yaitu Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO (SF). Rekening Khusus tersebut berada di Kantor Pusat Bank Indonesia, dengan Nomor Rekening Khusus No. 601.243.411 untuk Loan 2074-INO dan Loan ADB No. 2075-INO (SF) menggunakan Rekening Khusus No. 601.244.411.

Berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dengan pihak Asian Development Bank yang dituangkan dalam *Loan Agreement*, yang menetapkan bahwa pihak Pemerintah Indonesia harus membayar bunga pinjaman sebesar 1% yang dibayar secara *semiannually* yaitu pembayarannya dilakukan 2 kali dalam setahun setiap 1 juni dan 1 Desember. Disamping itu jika terjadi keterlambatan dalam hal pencairan, maka pemerintah harus membayar *commitment charge* sebesar 0.75% dari pokok pinjaman.<sup>16</sup>

### 3.2. Pengorganisasian Proyek

DHS-2 terbagi menjadi tiga komponen, yaitu terdiri dari:

- komponen I untuk Kabupaten/Kota dengan kegiatan:
  - i. pelatihan managerial petugas pelayanan kesehatan
  - ii. pelatihan klinis petugas pelayanan kesehatan di klinik dan rumah sakit, dengan focus kesehatan ibu dan anak serta penyakit menular

<sup>16</sup> Loan Agreement 2074-INO (*Second Decentralized Health Services Project*), 16 Desember 2004

- iii. peningkatan fasilitas dan peralatan medis termasuk rehabilitasi puskesmas, rumah sakit kabupaten, peralatan kantor
- komponen II untuk Provinsi dengan kegiatan:
  - i. peningkatan fasilitas pelatihan tingkat provinsi, pengadaan peralatan kantor dan kendaraan
  - ii. kampanye untuk peningkatan informasi dan advokasi kesehatan dan KB, termasuk penyuluhan kesehatan
  - iii. pelatihan klinis dan pelatihan pelatih serta pelatihan managerial tentang jaminan kualitas, pengembangan reformasi lokal yang sesuai, misalnya asuransi kesehatan, kemitraan dengan swasta, sistem rujukan dan lain sebagainya.
- dan Komponen III untuk Pusat dengan kegiatan:
  - i. fellowship di dalam dan luar negeri
  - ii. pengembangan pedoman kebijakan, research operasional dan uji coba reformasi sektor kesehatan
  - iii. pengembangan materi KIE dan diseminasi kebijakan serta pedoman nasional
  - iv. pengadaan peralatan kantor untuk mendukung manajemen informasi system

agar pelaksanaan DHS-2 efektif dan efisien, Menteri Kesehatan membentuk organisasi Komite Pengarah Nasional/*Central Project Coordination Unit (CPCU)* dan *Central Project Implementation Unit (CPIU)*. Struktur organisasi dari CPCU adalah:

- a. Direktur Proyek: Direktur Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat, Depkes  
Tugasnya adalah menggariskan kebijaksanaan umum proyek, memberikan petunjuk umum, mengkoordinasikan kegiatan proyek dan melaporkan kemajuan proyek kepada Menkes, Tim Pengarah dan ADB.

- b. Deputi Direktur Proyek: Deputi Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi, BKKBN

Tugasnya adalah membantu direktur dalam menggariskan kebijaksanaan umum, membantu dalam memberikan petunjuk umum, membantu mengkoordinasikan kegiatan proyek dan membantu melaporkan proyek kepada Menkes, Tim Pengarah dan ADB

- c. Manajer Proyek: Sekretaris Direktur Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat

Bertanggung jawab atas proses perencanaan penganggaran, pelaksanaan kegiatan, pengawasan dan evaluasi serta koordinasi antara pusat dan daerah untuk memastikan kebutuhan dana yang diperlukan proyek tersedia dalam jumlah yang memadai.

- d. Deputi Manajer Proyek: Direktur Remaja dan Perlindungan Hak-Hak Reproduksi, BKKBN

Tugasnya adalah membantu seluruh tugas-tugas manajer proyek

- e. Komite Pengarah Nasional (*National Steering Committee*) terdiri dari: Deputi Bidang Sumber Daya Manusia Bappenas, Direktur Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat Depkes, Deputi Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi BKKBN, Sekretaris Jenderal Depkes, Dirjen Bina Pelayanan Medik Depkes, Dirjen Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan Depkes, Dirjen Bina Kefarmasian dan Alat Kesehatan Depkes, Kabalitbang Depkes, Kepala Badan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Depkes, Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Depdagri, Dirjen Perbendaharaan Depkeu, Dirjen Anggaran dan Perimbangan Keuangan Depkeu, Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Bappenas, Staf Ahli Menteri Bidang Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Desentralisasi, dan Deputi Bidang Informasi Keluarga dan Pemaduan Kebijakan Program BKKBN.

Tugas yang diemban adalah menggariskan dan menjamin konsistensi kebijakan umum proyek, memberikan petunjuk yang diperlukan semua komponen kegiatan dalam lingkup proyek, mengendalikan manajemen



proyek, termasuk mengadakan perubahan dan penyesuaian bila diperlukan selama berlangsungnya proyek.

- f. Komite Pengarah Teknis Pusat (*Central Technical Steering Committee*) terdiri dari: Direktur Kesehatan dan Gizi Masyarakat Bappenas, Sekditjen Bina Kesehatan Masyarakat Depkes, Direktur Bina Kesehatan Ibu, Direktur Bina Kesehatan Anak, Kepala Biro Perencanaan dan Anggaran Depkes, Direktur Bina Kesehatan Komunitas Depkes, Direktur Bina Gizi Masyarakat, Direktur Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Depkeu, Direktur Pelaksanaan Anggaran Depkeu, Direktur Pemaduan Kebijakan Program BKKBN, Direktur Remaja dan Perlindungan Hak-hak Reproduksi BKKBN, Direktur Kelangsungan Hidup Ibu, Bayi dan anak BKKBN  
Tugas yang diemban adalah memberikan pertimbangan teknis untuk seluruh komponen kegiatan yang meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi untuk perkembangan kemajuan proyek. memberikan masukan teknis kepada proyek termasuk kepada konsultan, menelaah dan mengevaluasi hasil kegiatan proyek termasuk hasil pekerjaan konsultan.
- g. Tim Review Teknis Pusat terdiri dari: Direktur Bina Kesehatan Kerja Depkes, Sekditjen Bina Kesehatan Masyarakat Depkes, Pusat Promosi Kesehatan Depkes, Pusat Pembiayaan dan Jaminan Kesehatan Depkes.  
Tugasnya adalah menjabarkan kebijakan teknis program masing-masing sesuai dengan fungsi yang diwakilinya kedalam komponen kegiatan proyek, melakukan telaah terhadap proposal daerah dan memberi rekomendasi hasil telaah kepada manajer proyek dan direktur DHS.
- h. Sekretariat Proyek Pusat: Sekretaris Eksekutif I dan II Depkes  
Dengan tugas yang diemban yaitu membantu manajer proyek dalam pelaksanaan tugas khususnya dalam bidang administrasi proyek, memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas sekretariat proyek.
- i. Sub Sekretariat Proyek Pusat/BKKBN: Sekretaris Eksekutif BKKBN

Tugasnya adalah membantu manajer proyek dan berkoordinasi dengan Sekretaris Eksekutif dalam pelaksanaan tugas khususnya dalam bidang administrasi proyek yang terkait dengan kegiatan dilingkungan BKKBN, membantu manajer proyek dalam melakukan koordinasi antar pusat dan daerah untuk memastikan kebutuhan dana yang diperlukan proyek tersedia dalam jumlah yang memadai.

Bagan struktur organisasi DHS-2 secara lebih rinci dapat kita lihat pada gambar Gb 3.1. Secara garis besar manajemen proyek DHS-2 terbagi menjadi tiga tingkatan yaitu manajemen di tingkat pusat, manajemen di tingkat provinsi dan manajemen di tingkat kabupaten.

Manajemen Tingkat Pusat di kepala oleh seorang Manajer Proyek yang didukung oleh dua orang Sekretaris Eksekutif Proyek. Sekretaris Eksekutif bekerja penuh dan bertanggung jawab atas kelancaran administrasi proyek khususnya yang menyangkut penggunaan dana pinjaman luar negeri. Dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris Eksekutif dibantu oleh beberapa orang staf dan bertugas untuk mengkoordinasikan perencanaan dan penyusunan program, keuangan, pengadaan barang dan jasa, monitoring/evaluasi dan administrasi.

Untuk memberikan masukan dan saran mengenai arah kebijakan serta koordinasi lintas sektor pelaksanaan kegiatan proyek kepada Direktur Proyek, dibentuk "*Steering Committee*" (Tim Pengarah) yang terdiri dari perwakilan lintas sektor yaitu: Departemen Kesehatan, Departemen Keuangan, Bappenas, BKKBN, dan Departemen Dalam Negeri.

Untuk memberikan masukan teknis pelaksanaan kegiatan komponen proyek, Manajer Proyek dibantu oleh Tim Review Teknis Pusat yang terdiri dari perwakilan unit/program terkait, organisasi profesi. Dalam melaksanakan tugasnya Tim Review Teknis Pusat didampingi oleh beberapa tenaga ahli/konsultan sesuai dengan bidangnya masing-masing.



Manajemen pada tingkat provinsi di bentuk organisasi yang disebut Unit Koordinasi dan Pelaksana Provinsi (*Project Coordination and Implementation unit/PCIU*) yang dipimpin oleh Ketua Bappeda Provinsi sebagai Direktur Proyek, dibantu oleh Kepala Dinas Kesehatan Provinsi sebagai Manajer Proyek. Untuk kegiatan administrasi dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Eksekutif Provinsi yang bekerja penuh waktu dan bertanggung jawab atas kelancaran proyek. dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris Eksekutif Provinsi dibantu oleh beberapa staf sesuai dengan kebutuhan daerah.

Untuk memberikan masukan teknis pelaksanaan kegiatan komponen proyek kepada Manajer Proyek dibentuk Tim Review Teknis yang terdiri dari perwakilan unit bidang terkait, organisasi profesi. Dalam melaksanakan tugasnya Tim Review Teknis didampingi oleh beberapa tenaga ahli/konsultan sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Manajemen pada tingkat kabupaten/kota juga di dipimpin oleh Ketua Bappeda Kabupaten/Kota sebagai Direktur Proyek, dibantu oleh Kepala Dinas Kesehatan Provinsi sebagai Manajer Proyek. Manajer Proyek bekerja penuh waktu dan bertugas untuk (1) mempersiapkan perencanaan dan pendanaan proyek selama tiga tahun ke depan, dan (2) melakukan monitoring dan mengevaluasi dan administrasi.

### **3.3. Permasalahan Yang Dihadapi**

Proyek DHS-2 mulai efektif pada 29 Maret 2005 dengan *closing date* pada 31 Desember 2010. Proyek terus menghadapi berbagai kendala sejak proses persiapan sampai dengan sekarang. proyek ini dinegosiasikan pada 20 November 2003, dan mendapat persetujuan *Board of Director ADB* pada 19 Desember 2003. Namun proses penandatanganan *Loan Agreement* memerlukan waktu yang panjang (satu tahun) dan baru dapat ditandatangani pada tanggal 16 Desember 2004.

Setelah *Loan Agreement* ditandatangani pada tahun 2004, DHS-2 baru dinyatakan efektif dapat dilaksanakan pada 29 Maret 2005. Sejak dinyatakan efektif proyek tersandung dengan diberlakukannya Keputusan Menteri Keuangan

No. 35/KMK.07/2003 tanggal 22 Januari 2003 yang mengatur besaran hibah berdasarkan Kapasitas Fiskal daerah kabupaten/kota, yaitu adanya kewajiban daerah untuk menyediakan dana pendamping sesuai dengan kemampuan fiskalnya, dan hal tersebut dituangkan dalam Naskah Perjanjian Hibah (NPH). Selain itu, adanya surat dari Menteri Keuangan No. S-160/MK.07/2004 perihal penilaian atas proyek DHS-2 tanggal 24 Mei 2004 yang menyatakan bahwa proyek DHS-2 tergolongkan dalam “*Non Cost Recovery Project*”, yaitu Pinjaman Luar Negeri yang diteruskan sebagai Hibah.

Pada hasil pemeriksaan BPK tahun 2007 diidentifikasi adanya suatu permasalahan krusial dimana hasil sampel pemeriksaan di beberapa Kabupaten/Kota wilayah proyek menganggap pelaksanaan proyek DHS-2 tidak mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan No. 52/PMK.010/2006 tentang Tata Cara Pemberian Hibah Kepada Daerah.

Proyek DHS-2 pada akhir 2008 mencapai *times elapsed* sebesar 60% (yaitu 42 bulan untuk pelaksanaan dari total waktu 69 bulan periode proyek). sampai dengan 31 Desember 2008 penyerapan/disbursement proyek mencapai 22,4% (US \$ 20 juta) dengan waktu efektif implementasi kegiatan 17 bulan dari 42 bulan yang tersedia sampai dengan tahun 2008 sejak 29 Maret 2005 saat waktu efektif loan diberlakukan.

Kinerja Manajemen Proyek dianggap belum memuaskan, hal ini terlihat dari Executive Summary Tahun Anggaran 2008 Proyek DHS-2 ADB Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO yang mengungkapkan beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan proyek, antara lain:

- i). Pelaksanaan kegiatan yang dipengaruhi oleh ketersediaan DIPA yang selalu terlambat setiap tahunnya.
- ii). Scope proyek yang terlalu luas sejak proyek mulai efektif.
- iii). Perubahan pelaksanaan proyek banyak dialami oleh pelaksanaan proyek, yang mengalami beberapa kali perubahan struktur pelaksana proyek utamanya di tingkat pusat.

- iv). Permasalahan *backlog* yang cukup besar.
- v). Dikarenakan pelaksanaan proyek mengalami keterlambatan terus menerus, maka pada tahun 2008 proyek ini mengalami cancellation sebesar US \$ 13 juta dari dana loan 2074-INO (OCR US \$ 64 juta) sehingga tinggal menyisakan dana OCR sebanyak US \$ 51 juta untuk tahun 2009-2010 atau secara keseluruhan dana pinjaman menjadi US \$ 121 juta dari US \$ 134 juta.

Pada Tabel 3.1 diberikan gambaran mengenai usulan Dana Kegiatan Per Tahun Anggaran dari Tahun Anggaran 2005 sampai dengan Tahun Anggaran 2009, dan membandingkan dengan alokasi anggaran yang disetujui dalam DIPA. Sedangkan pada table 3.2 kita dapat melihat bagaimana perbandingan antara Pagu Alokasi dana proyek sesuai dengan DIPA dengan realisasi. Pada table 3.2. tersebut dapat kita lihat secara kumulatif realisasi penyerapan dana proyek dibawah 50% sementara proyek telah berjalan selama empat tahun yaitu dimulai dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008, yang artinya waktu yang terpakai telah melebihi dari 60%.

**Tabel 3.1**  
**Perbandingan Usulan Dana dengan Alokasi yang Disetujui DIPA**  
**Tahun Anggaran 2005 – 2008**

No.	TAHUN	USULAN (RKAKL) Rp. (000)				DISETUJUI (DIPA) Rp. (000)				%	KETERANGAN
		RK	RMP	RM	JUMLAH	RK	RMP	RM	JUMLAH		
1	2005	75,966,317	293,360,000	0	369,326,317	15,470,673	6,422,899	0	21,893,572	6	DIPA diterima tanggal 4 Agustus 2005
2	2006	157,371,855	16,914,366	0	174,286,221	156,250,367	53,265,338	703,760	210,219,465	121	DIPA diterima tanggal 3 Agustus 2006
3	2007	168,429,998	72,659,448	2,660,680	243,750,126	166,913,152	63,090,567	1,249,873	231,253,592	95	DIPA diterima tanggal 20 Agustus 2007
4	2008	250,000,000	83,320,000	2,950,000	336,270,000	204,428,939	19,303,769	2,952,544	226,685,252	67	DIPA diterima Juni 2008
	<b>JUMLAH</b>	<b>651,768,170</b>	<b>466,253,814</b>	<b>5,610,680</b>	<b>1,123,632,664</b>	<b>543,063,131</b>	<b>142,082,573</b>	<b>4,906,177</b>	<b>690,051,881</b>	<b>61</b>	

Sumber: Bahan Pertemuan Rapat Steering Committee Proyek DHS-2, 22 Mei 2009

Keterangan:

RK : Rekening Khusus (Porsi Pinjaman Luar Negeri ADB)

RMP : Rupiah Murni Pendamping (APBN dan APBD Provinsi dan Kabupaten/kota)

RM : Rupiah Murni (APBN)

**Tabel 3.2**  
**Realisasi Keuangan dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008**

(Rp. 000)

TAHUN	DIPA			REALIASI			%
	ADB	GOI	TOTAL	ADB	GOI	TOTAL	
2005	15,470,673	6,422,899	21,893,572	6,557,969	3,561,725	10,119,694	46
2006	156,250,367	53,969,098	210,219,465	76,676,887	29,681,790	106,358,677	51
2007	166,913,152	64,340,440	231,253,592	92,493,694	37,386,988	129,880,682	56
2008	204,428,939	22,256,313	226,685,252	76,597,618	14,083,698	90,681,316	40
<b>TOTAL</b>	<b>543,063,131</b>	<b>146,988,750</b>	<b>690,051,881</b>	<b>252,326,168</b>	<b>84,714,201</b>	<b>337,040,369</b>	<b>49</b>

*Sumber: Executive Summary Proyek DHS-2, Januari 2009*

Keterangan:

ADB : Porsi Asian Development Bank  
 : Porsi Pemerintah RI dalam  
 GOI DIPA



## BAB 4

### ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab IV, akan dianalisis dan dibahas pelaksanaan proyek DHS-2 yang menjadi obyek penelitian. Pembahasan dimulai dari proyek ini dinyatakan efektif pada tahun 2005 oleh pihak Asian Development Bank sampai dengan tahun 2008, dan pembahasan dan analisis dilakukan secara kualitatif. Dalam menganalisis dan membahas pelaksanaan proyek tersebut akan ditampilkan data-data secara kuantitatif mengenai penyerapan dana pinjaman luar negeri (disbursement), Progress Varian serta *Backlog*<sup>18</sup> sebagai indikator dalam melihat rendahnya penyerapan pinjaman luar negeri.

Dalam Bab ini, juga akan dianalisis faktor-faktor apa saja yang dihadapi oleh proyek DHS-2 sehingga penyerapan dana pinjaman luar negerinya menjadi rendah. Dengan rendahnya penyerapan pinjaman luar negeri, akan ditampilkan data-data mengenai seberapa banyak *commitment fee* yang harus ditanggung oleh pemerintah, karena hal tersebut merupakan *opportunity cost* atau juga merupakan kerugian yang harus ditanggung oleh pemerintah Republik Indonesia.

#### **4.1 Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2005**

Proyek DHS-2 yang didanai dari dua loan yaitu Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO (SF) baru efektif pada tanggal 29 Maret 2005. Pada Tahun Anggaran 2005 sebagai awal dimulainya kegiatan, proyek DHS-2 menargetkan akan menarik dana pinjaman luar negeri sebesar Total USD 3 juta, dengan rincian Loan 2074-INO sebesar USD 1.30 juta dan Loan 2075-INO sebesar USD 1.70 juta (Tabel 4.1, kolom 12). Target penarikan pinjaman sebesar USD 3 juta adalah sama dengan 3,35% dari keseluruhan jumlah pinjaman.

---

<sup>18</sup> Pengeluaran yang sudah membebani Rekening Khusus, akan tetapi belum diajukan pertanggungjawabannya (sekalius memperoleh penggantian) kepada kreditor (Direktorat Dana Luar Negeri-Depkeu, Daftar Istilah berkenaan dengan Pinjaman Luar Negeri, Tahun 1995, hal 1)

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sekretaris Eksekutif 1 proyek DHS-2 di Departemen Kesehatan<sup>19</sup>, dana yang rencananya akan ditarik pada TA. 2005 tersebut sudah tercantum dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Departemen Kesehatan TA. 2005.

Dari target penarikan dana TA. 2005 pada kedua loan tersebut yaitu sebesar total USD 3 juta, proyek DHS-2 baru dapat menyerap dana pinjaman luar negeri pada Triwulan II atau pada posisi 30 Juli 2005 yaitu pada Loan 2074-INO sebesar USD 0.32 juta namun untuk Loan 2075-INO belum ada dana yang dapat ditarik. Biasanya pada awal pelaksanaan proyek, pekerjaan yang dilaksanakan hanya sebatas persiapan administrasi proyek saja, sehingga belum terjadi penarikan dana yang besar.

Proses administrasi yang sangat penting pada awal pelaksanaan kegiatan proyek ini adalah penandatanganan Naskah Perjanjian Penerusan Hibah (NPPH)<sup>20</sup> antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dalam Naskah Perjanjian Penerusan Hibah tersebut dituangkan kesepakatan besarnya dana pendamping yang harus disediakan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peta Kapasitas Fiskal yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan.

Pada Triwulan III atau posisi 30 September terjadi tambahan penarikan dana pada Loan 2074-INO sebesar USD 0.03 juta, sehingga pada Triwulan III total penarikan dana menjadi sebesar USD 0.35 juta dengan rincian untuk Loan 2074-INO berhasil ditarik dana pinjaman luar negeri sebesar USD 0.35 juta dan untuk Loan 2075-INO masih belum terjadi penarikan dana pinjaman luar negeri.

Pada akhir tahun anggaran terjadi penarikan dana yang sangat signifikan yaitu pada Loan 2074-INO sebesar 0.85 juta dan pada Loan 2075-INO sebesar USD 0.1 juta sehingga total dana yang berhasil ditarik dana sebesar USD 0.95 juta (Tabel 4.1. kolom 13).

---

<sup>19</sup> Wawancara dilaksanakan pada tanggal 7 Agustus 2009.

<sup>20</sup> NPPH: adalah naskah perjanjian penerusan Pinjaman Pemerintah dalam bentuk hibah antara Pemerintah dengan Daerah (Keputusan Menkeu No. 35/KMK.07/2003)

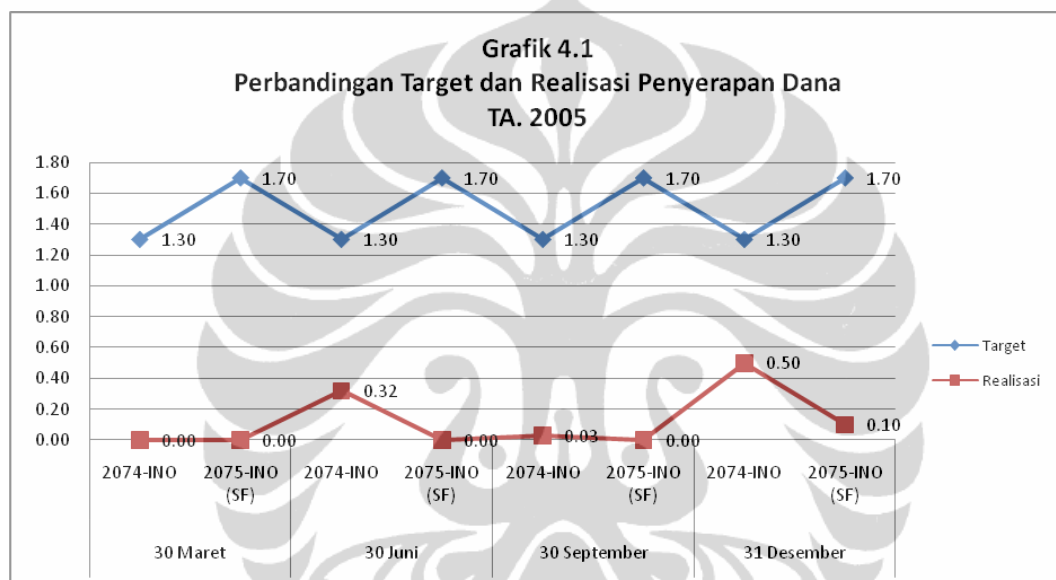
**Tabel 4.1**  
**REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2**  
**TAHUN ANGGARAN 2005**

(Dalam Juta USD)

Posisi	Nomor Loan	Tanggal Efektif	Tanggal Penutupan	Waktu Terpakai (%)	Jumlah Pinjaman	Penyerapan Kumulatif		Progress Varian	Penyerapan		
						Jumlah	%		Target	Realisasi	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14
30 Maret	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	1.52	51.70	0.00	0.00	-0.89	1.30	0.00	0.00
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	1.52	37.80	0.00	0.00	-1.52	1.70	0.00	0.00
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<b>3.00</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>
30 Juni	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	5.85	51.70	0.32	0.69	-0.89	1.30	0.32	24.62
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	5.85	37.80	0.00	0.00	-1.52	1.70	0.00	0.00
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>0.32</b>	<b>0.36</b>		<b>3.00</b>	<b>0.32</b>	<b>10.67</b>
30 September	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	10.22	51.70	0.35	0.68	-5.18	1.30	0.03	2.31
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	10.22	37.80	0.00	0.00	-5.85	1.70	0.00	0.00
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>0.35</b>	<b>0.39</b>		<b>3.00</b>	<b>0.03</b>	<b>1.00</b>
31 Desember	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	14.52	51.70	0.85	1.64	-6.65	1.30	0.50	38.46
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	14.52	37.80	0.10	0.26	-7.58	1.70	0.10	5.88
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>0.95</b>	<b>1.06</b>		<b>3.00</b>	<b>0.6</b>	<b>20.00</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2005 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Grafik 4.1 menggambarkan perbandingan antara target dan realisasi penyerapan dana pinjaman luar negeri proyek DHS-2. Dalam grafik tersebut garis yang diatas menggambarkan **target** dan garis yang berada dibawah menggambarkan **realisasi** kedua loan tersebut. Jarak antara garis target dengan garis realisasi sangat besar, hal tersebut menggambarkan bahwa antara target dan realisasi selisihnya sangat jauh sekali. Atau dengan kata lain pihak pelaksana proyek belum dapat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan target yang telah ditetapkan pada saat perencanaan proyek DHS-2.

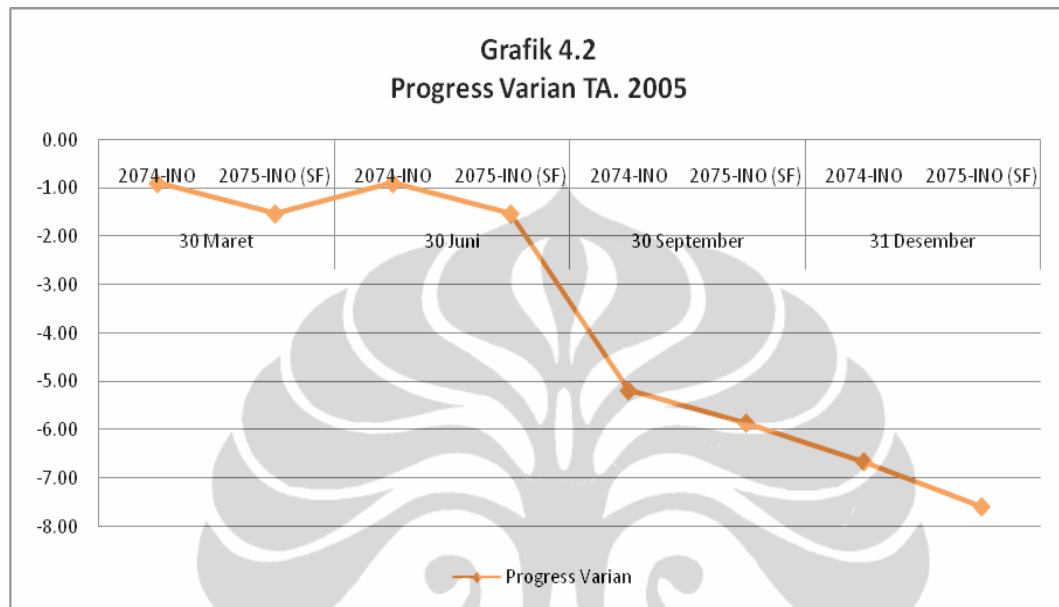


Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2005 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat dari Biro Perencanaan Departemen Kesehatan<sup>21</sup> yang mengatakan bahwa, sejak dinyatakan efektif oleh pihak ADB proyek DHS-2 sampai dengan tahap pelaksanaan kerap kali mengalami penundaan pelaksanaan kegiatan, sehingga sejak dari Triwulan I atau pada posisi 30 Maret 2005 proyek ini telah mendapatkan angka progress varian yang negative yaitu -0.89 untuk Loan 2074-INO dan -1.52 untuk Loan 2075-INO. Jika menelusuri Tabel 4.1 kolom 9, akan dapat terlihat bahwa angka progress varian terus mengalami penambahan kearah yang negative yaitu -0.89 s/d -6.65 (Loan 2074-INO) dan -1.52 s/d -7.58. hal tersebut menunjukkan bahwa waktu

<sup>21</sup> Wawancara dilakukan dengan Kepala Bagian Perencanaan Depkes periode 2005-2008, pada tanggal 23 Oktober 2009 di Departemen Kesehatan.

yang terpakai (kolom 5) lebih besar dari pada penyerapan kumulatifnya (kolom 7). Gambaran mengenai *progress varian* yang terus mengalami pertambahan kearah yang negative pada proyek DHS-2 dapat dilihat pada Grafik 4.2.



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2005 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Sejak diefektifkannya DHS-2 tanggal 29 Maret 2005 sampai dengan akhir tahun anggaran 2005 atau setelah 10 bulan proyek ini berjalan. Proyek DHS-2 mangalami backlog sebesar USD 0.69 juta untuk Loan 2074-INO atau 46% dan sebesar USD 0.55 juta atau sebesar 55% untuk Loan 2075-INO dari initial deposit yaitu sebesar USD 1.50 juta untuk Loan 2074-INO dan USD 1.00 juta untuk Loan 2075-INO.<sup>22</sup> *Backlog* terjadi karena dana yang sudah ditarik dari Rekening Khusus yang ada di Bank Indonesia dan telah dipergunakan oleh pelaksana proyek untuk melaksanakan kegiatan pembangunan, belum di *Replenish* atau belum dipertanggungjawabkan untuk dapat diisi kembali oleh pelaksana proyek kepada Asian Development Bank.

Adanya *backlog* menunjukkan telah terjadi permasalahan atau kelambatan oleh pihak pengelola proyek DHS-2 dalam mempertanggungjawabkan secara administratif dana pada Rekening Khusus yang telah digunakan untuk

<sup>22</sup> Asian Development Bank, Status of Special Account, As of 31 January 2005.

pelaksanaan proyek. Disamping itu pemerintah juga mengalami kerugian karena sudah menggunakan kas Negara untuk membiayai proyek, sementara dana pinjaman dalam jumlah tersebut belum *direplenish* untuk mendapatkan penggantian dari ADB.

#### 4.2 Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2005

Pada Triwulan I yaitu pada Posisi 30 April 2005, Proyek DHS-2 sudah mendapatkan beberapa kendala yaitu diantaranya Peta Kapasitas Fiskal belum dikeluarkan oleh Departemen Keuangan; Naskah Perjanjian Penerusan Hibah belum ditandatangani; permintaan *No Objective Letter* (NOL) yang merupakan persetujuan pihak ADB (sebagai *lender*) untuk kegiatan tahunan yang memakan waktu yang lama. Sehingga hal-hal tersebut menyebabkan kegiatan proyek DHS-2 belum dapat berjalan.

Dari hasil wawancara dengan pejabat dari Direktorat Pinjaman dan Hibah Luar negeri, Departemen Keuangan<sup>23</sup> yang menjelaskan antara lain bahwa pihak Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten (90 kabupaten) belum menandatangani Naskah Perjanjian Hibah (NPH) seperti yang diwajibkan oleh Keputusan Menteri Keuangan No. 35/KMK.07/2003 tentang Perencanaan, Pelaksanaan/Penatausahaan, dan Pemantauan Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Kepada Daerah Pasal 27.

Dalam Naskah Perjanjian Hibah tersebut salah satu isu yang sangat krusial adalah mengenai Peta Kapasitas Fiskal tiap-tiap daerah kabupaten yang harus dihitung oleh Departemen Keuangan terlebih dahulu. Namun pada saat itu, Depkeu masih melakukan perhitungan kapasitas fiskal tiap-tiap daerah kabupaten/kota tersebut. Permasalahan ini berakibat pada surat edaran dari Departemen Keuangan untuk eligibilitas penarikan dana juga belum dapat diterbitkan.

---

<sup>23</sup> Kepala Seksi Pinjaman Hibah Luar Negeri ADB, Wawancara dilakukan pada tanggal 16 September 2009, di Kantor Dit. PHLN-Depkeu.

Kendala lain yang dihadapi pihak proyek adalah pihak ADB menolak pembentukan struktur organisasi pelaksana proyek di daerah dengan model Sekretaris Eksekutif, Dan ADB juga meminta kepada proyek DHS-2 agar Sekretaris Eksekutif di Departemen Kesehatan cukup 1 orang saja. Keinginan dari pihak ADB tersebut menyebabkan pelaksanaan proyek DHS-2 menjadi ragu-ragu untuk bertindak lebih jauh.

### **4.3 Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2006**

Pada TA. 2006 proyek DHS-2 merencanakan akan menarik dana pinjaman luar negeri total pada kedua loan tersebut sebesar USD 15.62 juta (Tabel 4.2, kolom 12) dengan rincian Loan 2074-INO sebesar USD 8.89 juta dan Loan 2075-INO sebesar USD 6.73 juta. Sementara itu sudah seperti biasanya bahwa pada triwulan I atau pada posisi 30 Maret belum ada penarikan dana pada kedua loan tersebut, karena kegiatan yang dilaksanakan pada awal tahun anggaran adalah kegiatan administrasi saja.

Pada Tabel 4.2 kolom 13 dapat dilihat realisasi penarikan dana pinjaman luar negeri baru terjadi pada triwulan II atau pada posisi 30 Juni yaitu sebesar USD 0.30 juta untuk loan 2074-INO dan USD 0.12 juta untuk loan 2075-INO, sehingga total dana yang dapat ditarik pada triwulan II sebesar USD 0.42 juta atau sebesar 2,69% dari pagu dana TA. 2006 untuk kedua loan tersebut sebesar USD 15.62 juta.

Pada triwulan III dan triwulan IV tambahan dana yang berhasil ditarik oleh pihak pelaksana proyek tidak menunjukkan angka yang berarti. Pada triwulan III dana pinjaman luar negeri yang berhasil ditarik pada kedua loan tersebut hanya sebesar USD 0.13 juta, dan pada triwulan IV dana yang berhasil ditarik pada kedua loan tersebut sebesar USD 0.17 juta. Sehingga sampai dengan akhir tahun anggaran 2006 total dana pinjaman luar negeri pada kedua loan tersebut yang berhasil ditarik adalah sebesar USD 0.72 juta atau sebesar 4.61% dari target penarikan sebesar USD 15.62 juta.

**Tabel 4.2**  
**REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2**  
**TAHUN ANGGARAN 2006**

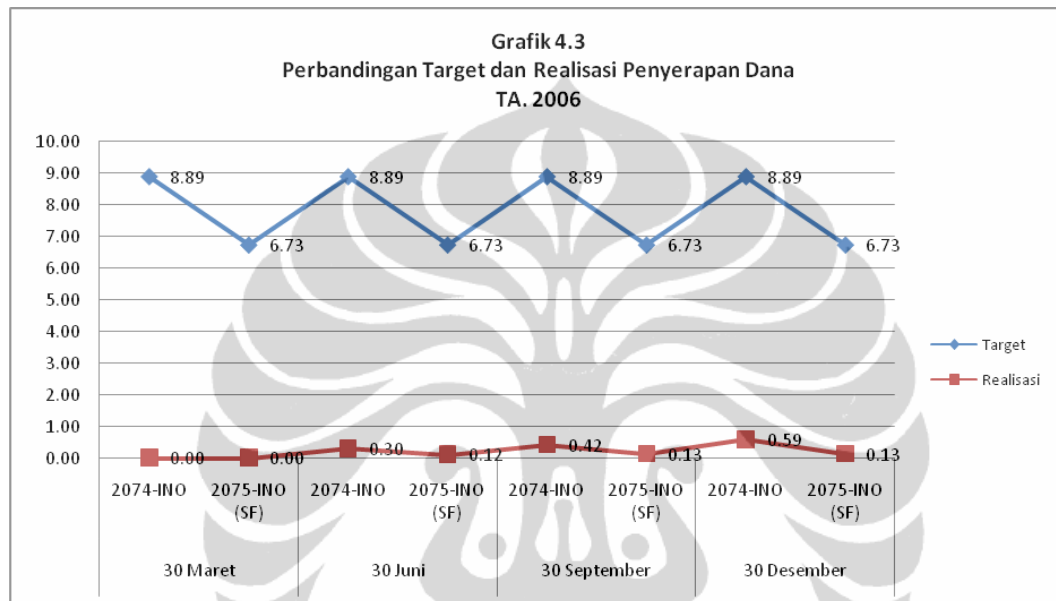
(Dalam Juta USD)

Posisi	Nomor Loan	Tanggal Efektif	Tanggal Penutupan	Waktu Terpakai (%)	Jumlah Pinjaman	Penyerapan Kumulatif		Progress Varian	Penyerapan		
						Jumlah	%		Target	Realisasi	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14
30 Maret	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	18.88	51.70	0.85	1.64	-9.65	8.89	0.00	0.00
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	18.88	37.80	0.10	0.26	-10.58	6.73	0.00	0.00
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>0.95</b>	<b>1.06</b>		<b>15.62</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>
30 Juni	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	23.20	51.70	1.15	4.24	-14.63	8.89	0.30	3.37
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	23.20	37.80	0.22	2.97	-15.91	6.73	0.12	1.78
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>1.37</b>	<b>1.53</b>		<b>15.62</b>	<b>0.42</b>	<b>2.69</b>
30 September	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	27.58	51.70	1.57	4.48	-18.73	8.89	0.42	4.72
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	27.58	37.80	0.35	2.98	-20.22	6.73	0.13	1.93
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>1.92</b>	<b>2.15</b>		<b>15.62</b>	<b>0.55</b>	<b>3.52</b>
31 Desember	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	31.95	51.70	2.16	4.80	-22.78	8.89	0.59	6.64
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	31.95	37.80	0.48	2.98	-24.60	6.73	0.13	1.93
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>2.64</b>	<b>2.95</b>		<b>15.62</b>	<b>0.72</b>	<b>4.61</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2006 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

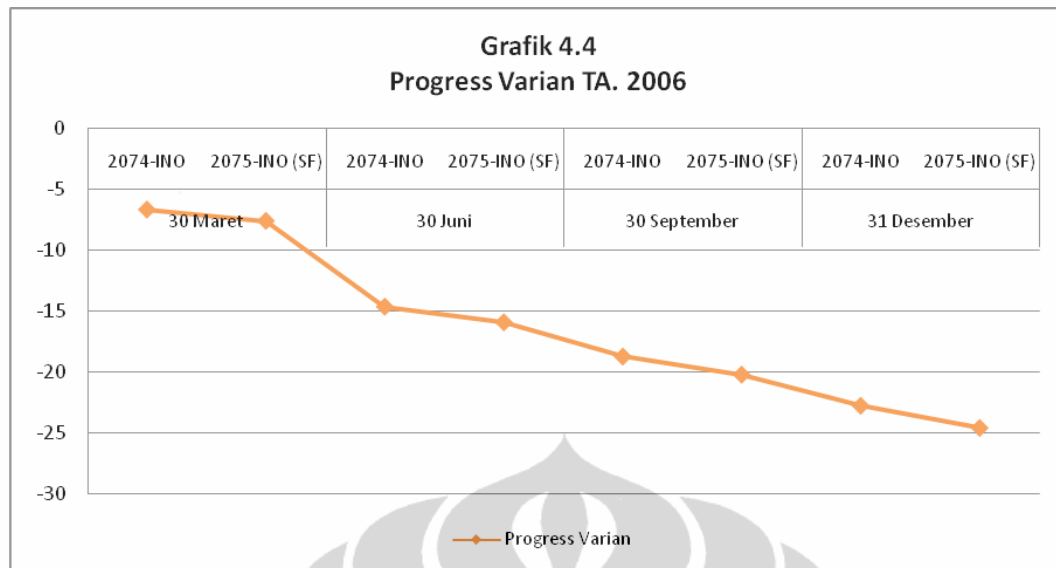


Grafik 4.3 menggambarkan perbandingan antara target dan realisasi penyerapan dana pinjaman luar negeri proyek DHS-2. Dalam grafik tersebut dapat dilihat bahwa jarak antara garis target dengan garis realisasi sangat besar, hal tersebut menggambarkan pihak pelaksana proyek belum dapat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan target yang telah ditetapkan.



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2006 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Sementara itu pada Grafik 4.4 dapat dilihat bahwa angka *Progress Varian* terus mengalami pertambahan yang negative. Loan 2074-INO pada posisi 30 Maret atau triwulan I telah mendapatkan angka -6.65 dan terus mengalami pertambahan sampai Triwulan IV atau pada posisi 31 Desember menjadi -22.78. begitu juga dengan Loan 2075-INO pada triwulan I atau posisi 30 Maret angkanya -7.58 dan terus mengalami pertambahan menjadi -24.60 pada Triwulan IV.



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2006 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Pada tahun anggaran 2006 *backlog* yang terjadi masih sama dengan tahun anggaran 2005 yaitu sebesar USD 0.69 juta untuk Loan 2074-INO atau 46% dan sebesar USD 0.55 juta atau sebesar 55% untuk Loan 2075-INO. Hal ini menandakan pengelolaan proyek masih belum berubah, yaitu masih terjadi banyak permasalahan baik dari sumber daya manusianya maupun dari soal koordinasi antara pengelola proyek itu sendiri.

#### **4.4 Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2006**

Masalah yang selalu dihadapi dalam pelaksanaan proyek DHS-2 adalah masalah manajemen pengelolaan,<sup>24</sup> karena dalam struktur organisasi proyek ini mempunyai dua sekretaris eksekutif dengan kewenangan yang sama ditambah lagi proyek DHS-2 melibatkan banyak daerah yaitu 90 kabupaten. Pada TA, 2005 masalah tersebut belum terlihat, karena TA. 2005 merupakan tahun awal berjalannya kegiatan dimana pada tahun tersebut kegiatan lebih banyak bersifat administratif dan koordinasi kegiatan juga belum berjalan secara masif.

<sup>24</sup>Bappenas, Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pembangunan, Edisi Triwulan II, Tahun 2006

Disamping itu berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat Biro Perencanaan Departemen Kesehatan, menjelaskan bahwa proses revisi DIPA sampai dengan posisi 30 April 2006 masih di review di Sekretariat Jenderal Depkes, dan belum disampaikan ke Ditjen Anggaran Depkeu. Hal lain adalah Surat Keputusan dari Departemen keuangan mengenai tatacara (*guidelines*) pelaksanaan loan di daerah belum diterbitkan, karena masih menunggu selesainya proses revisi DIPA yang masih tertahan/diproses di Sekjen Depkes.

Dengan lamanya proses revisi DIPA di Departemen Kesehatan mengakibatkan proyek ini baru dapat berjalan pada bulan Agustus 2006. Untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan proyek DHS-2, maka proyek ini mengoptimalkan fungsi koordinasi melalui *steering committee* dan juga tim teknis di tingkat pusat yang juga melibatkan instansi terkait lainnya seperti: Bappenas, Departemen Keuangan, BKKBN, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten.

Dalam rapat pemantauan yang dilaksanakan pada bulan Oktober 2006 yang dilaksanakan di Bappenas dan dihadiri oleh pihak pengelola proyek DHS-2, Departemen Kesehatan, Departemen Keuangan, Bappenas, dan ADB yang menyimpulkan bahwa tingkat penyerapan proyek dikategorikan rendah. Oleh karena itu dalam rapat tersebut diusulkan agar proyek DHS-2 dievaluasi kembali termasuk perencanaan kegiatannya, dan hasilnya memutuskan agar proyek DHS-2 perlu direstrukturisasi atau dikurangi kegiatannya (*Downsizing*).

#### **4.5 Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2007**

Tahun Anggaran 2007 proyek DHS-2 merencanakan akan menarik dana pinjaman luar negeri pada kedua loan tersebut dengan total sebesar USD 17.83 juta (Tabel 4.3 kolom 12) dengan rincian Loan 2074-INO sebesar USD 10.83 juta dan Loan 2075-INO sebesar USD 7.00 juta. Dalam Tabel IV.3 kolom 13, kita dapat melihat realisasi penarikan dana pinjaman luar negeri pada posisi 30 Maret hanya terjadi pada Loan 2075-INO sebesar USD 1.22 juta atau sebesar 6,84% dari total pagu dana, sedangkan pada Loan 2074-INO belum terjadi penarikan dana.

**Tabel 4.3**  
**REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2**  
**TAHUN ANGGARAN 2007**

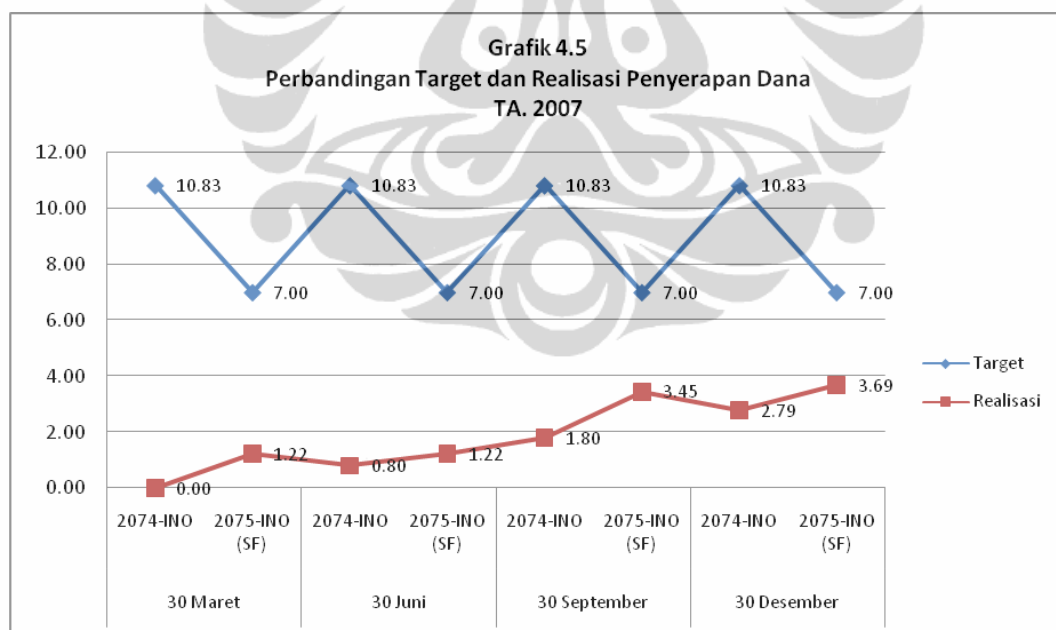
(Dalam Juta USD)

Posisi	Nomor Loan	Tanggal Efektif	Tanggal Penutupan	Waktu Terpakai (%)	Jumlah Pinjaman	Penyerapan Kumulatif		Progress Varian	Penyerapan		
						Jumlah	%		Target	Realisasi	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14
30 Maret	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	36.23	51.70	2.16	4.18	-25.98	10.83	0.00	0.00
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	36.23	37.80	1.70	4.50	-25.42	7.00	1.22	17.43
	<b>Total</b>				<b>89.5</b>	<b>3.86</b>	<b>4.31</b>		<b>17.83</b>	<b>1.22</b>	<b>6.84</b>
30 Juni	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	40.56	51.70	2.96	5.73	-28.72	10.83	0.80	7.39
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	40.56	37.80	2.92	7.72	-29.7	7.00	1.22	17.43
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>5.88</b>	<b>6.57</b>		<b>17.83</b>	<b>2.02</b>	<b>11.33</b>
30 September	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	44.94	51.70	4.76	9.21	-31.11	10.83	1.80	16.62
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	44.94	37.80	6.37	16.85	-28.13	7.00	3.45	49.29
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>11.13</b>	<b>12.44</b>		<b>17.83</b>	<b>5.25</b>	<b>29.44</b>
31 Desember	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	49.31	51.70	7.55	14.60	-33.57	10.83	2.79	25.76
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	49.31	37.80	10.06	26.61	-31.87	7.00	3.69	52.71
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>17.61</b>	<b>19.68</b>		<b>17.83</b>	<b>6.48</b>	<b>36.34</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2007 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Memasuki Triwulan II atau pada posisi 30 Juni penarikan dana pinjaman luar negeri hanya terjadi pada Loan 2074-INO sebesar USD 0.80 juta sedangkan pada Loan 2075-INO tidak terjadi tambahan penarikan dana. Tambahan penarikan dana pinjaman luar negeri juga terjadi pada posisi 30 September untuk loan 2074-INO sebesar USD 1 juta dan loan 2075-INO sebesar USD 2.23 juta. Sampai dengan posisi 31 Desember proyek DHS-2 kembali menarik tambahan dana pada loan 2074-INO sebesar USD 0.99 juta dan loan 2075-INO sebesar USD 0.24 juta, dengan demikian pada tahun anggaran 2007 proyek DHS-2 berhasil menarik total dana sebesar USD 6.84 juta atau sebesar 36,34% dari total target tahun anggaran 2007 sebesar USD 17.83 juta.

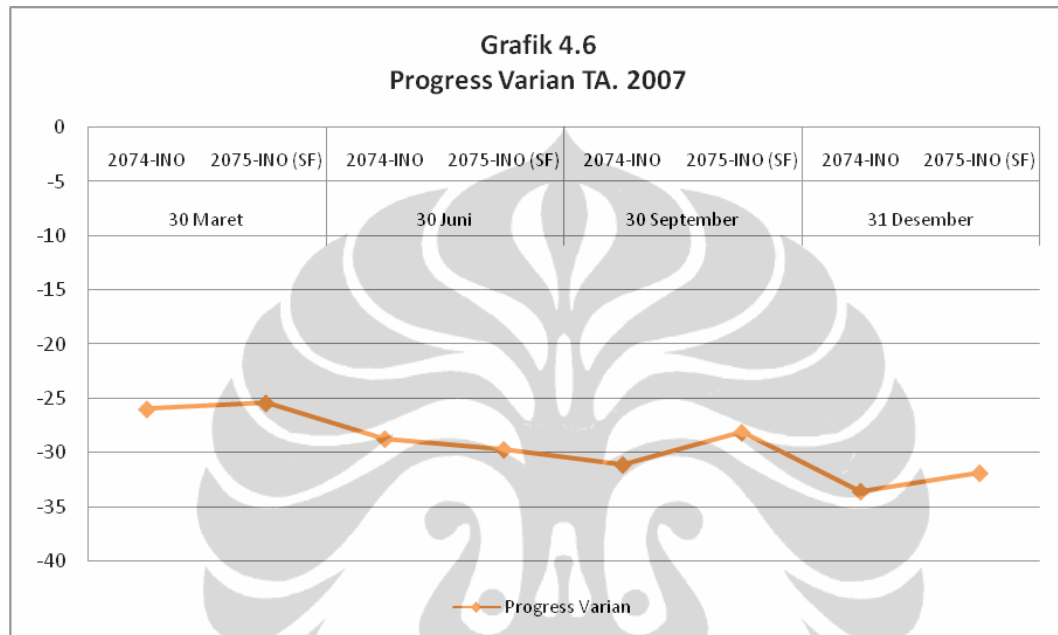
Grafik 4.5 menunjukkan perbandingan antara target dan realiasi dana pinjaman luar negeri tahun anggaran 2007. Pada grafik tersebut terlihat sangat jelas jarak antara garis target yang berada diatas dan garis realisasi yang berada dibawah menunjukkan jarak yang agak jauh.



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2007 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Sementara itu angka *Progress Varian* pada Triwulan I tahun 2007 telah mencapai -25.98 pada Loan 2074-INO dan -25.42 pada Loan 2075-INO. Angka *progress varian* tersebut pada kedua loan terus bertambah kearah yang negatif.

Sampai dengan posisi 31 Desember atau Triwulan IV angka progress varian menjadi -33.57 pada Loan 2074-INO dan -31.87 pada Loan 2075-INO (Grafik 4.6). Dengan demikian proyek ini dapat dikatakan terus mengalami penyerapan yang rendah, dan dapat dikatakan mendapatkan mengalami banyak masalah.



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2007 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

Untuk tahun anggaran 2007, *backlog* yang terjadi sedikit mulai berkurang yaitu sebesar USD 0.71 juta atau 48% untuk Loan 2074-INO dan USD 0.46 juta atau 46% untuk Loan 2075-INO. Pengurangan angka *backlog* tersebut hanya sedikit saja, dan belum dapat dikatakan bahwa permasalahan yang masih terjadi dalam pengelolaan proyek DHS-2 dapat mulai teratasi.

#### 4.6 Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2007

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak proyek DHS-2<sup>25</sup>, bahwa permasalahan proses revisi DIPA (khusus Departemen Kesehatan) untuk pusat dan 9 provinsi yang belum selesai sampai dengan triwulan II tahun anggaran 2007

<sup>25</sup> Wawancara dengan Ibu Nurul (Bagian Monitoring dan Evaluasi) yang dilakukan pada tanggal 7 Agustus 2009 di Kantor DHS-2, Depkes.

menyebabkan kegiatan proyek belum dapat dijalankan. Lamanya proses DIPA tersebut dikarenakan terjadinya perpindahan anggaran proyek DHS-2 dari anggaran Sekretariat Jenderal Departemen Kesehatan ke anggaran Direktorat Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat Departemen Kesehatan.

Perpindahan anggaran proyek DHS-2 dari Sekjen ke Ditjen Binkesmas, maka berdampak kepada penggantian penanggung jawab proyek yang mana untuk menunjuk penanggung jawab proyek memerlukan waktu yang lama. Selain itu anggaran Rupiah Murni Ditjen Binkesmas secara keseluruhan berkurang karena harus dialokasikan sebagai dana pendamping ke proyek DHS-2, namun anggaran Rupiah Murninya Ditjen Binkesmas tidak bertambah karena tidak dipindahkan dari Sekjen ke Ditjen Binkemas;

Pelaksanaan kegiatan juga terhambat dengan diberlakukannya Surat Edaran Menteri Keuangan mengenai efisiensi perjalanan dinas sebesar 70%, namun dengan telah dikeluarkannya Surat Edaran Menteri Keuangan mengenai pengecualian penggunaan dana pinjaman luar negeri untuk perjalanan dinas pada bulan Oktober 2007, maka kegiatan proyek dapat berjalan kembali.<sup>26</sup> Akan tetapi hal tersebut dirasakan sangat terlambat oleh pelaksana proyek, karena Surat Edaran Menteri Keuangan tersebut baru di ketahui oleh pelaksana proyek pada bulan November 2007, sehingga sisa pelaksanaan proyek sampai dengan akhir tahun anggaran yang berakhir pada bulan Desember 2007 tinggal 2 bulan lagi.

#### **4.7 Pelaksanaan Proyek Tahun Anggaran 2008**

Dalam pelaksanaan proyek Tahun Anggaran 2008 proyek DHS-2 mentargetkan penarikan dana pinjaman luar negeri pada kedua loan tersebut dengan total sebesar USD 31.41 juta (Tabel 4.4 kolom 12). Penyerapan dana pinjaman luar negeri dapat dilihat dalam Tabel 4.4 kolom 13, dimana realisasi terjadi pada posisi 30 juni sebesar total USD 1.22 juta, posisi 30 September penyerapan bertambah sebesar total 6.60 juta dan posisi 31 Desember penyerapan

---

<sup>26</sup> Bappenas, Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri, Edisi Triwulan IV, Tahun anggaran 2007.

bertambah sebesar total USD 0.60 juta. Dengan demikian realisasi keseluruhan dana pinjaman luar negeri pada tahun anggaran 2008 mencapai sebesar USD 8.42 juta atau 26.81% dari pagu dana sebesar USD 31.41 juta.

Grafik 4.7 menggambarkan perbandingan antara target dengan garis diatas dengan realisasi dengan garis yang berada dibawah menunjukkan jarak yang agak jauh. Grafik tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan proyek DHS-2 mengalami kelambatan yang sangat serius, sehingga realisasi dana tidak dapat mencapai target yang telah ditentukan pada tahap perencanaan di awal tahun anggaran.

Dalam Tabel 4.4 kolom kolom 9, kita dapat melihat angka progress varian pada 30 Maret telah mencapai -37.30 untuk Loan 2074-INO dan - 36.18 untuk Loan 2075-INO. Angka *progress varian* ini juga terus mengalami pertambahan kearah negatif, walaupun sempat terjadi penurunan pada posisi 30 Juli 2008 yaitu -35.81 untuk Loan 2074-INO. Namun pada posisi 30 Oktober 2008 angka *progress varian* bertambah kembali menjadi -40.19 untuk Loan 2074-INO dan -40.83 untuk Loan 2075-INO (Grafik 4.8). Angka *progress varian* tersebut menunjukkan bahwa waktu yang terpakai dalam pelaksanaan kegiatan lebih besar daripada realisasi kumulatif penyerapan dana, atau dengan kata lain pelaksanaan kegiatan proyek DHS-2 sangat lambat sekali.

*Backlog* yang terjadi pada tahun anggaran 2008 semakin bertambah yaitu sebesar USD 1.35 juta atau 90% untuk loan 2074-INO dan USD 0.99 juta atau 100% dari initial deposit sebesar USD 1.50 juta Loan 2074-NO dan USD 1.00 juta Loan 2075-INO.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> ADB, Status of Special Account, As of 09 September 2008.

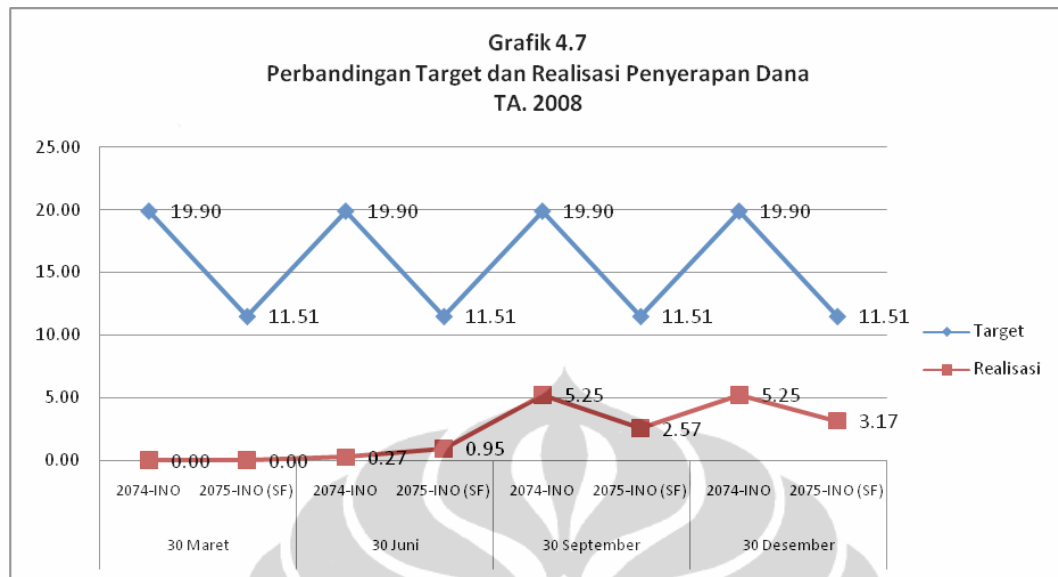


**Tabel 4.4**  
**REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2**  
**TAHUN ANGGARAN 2008**

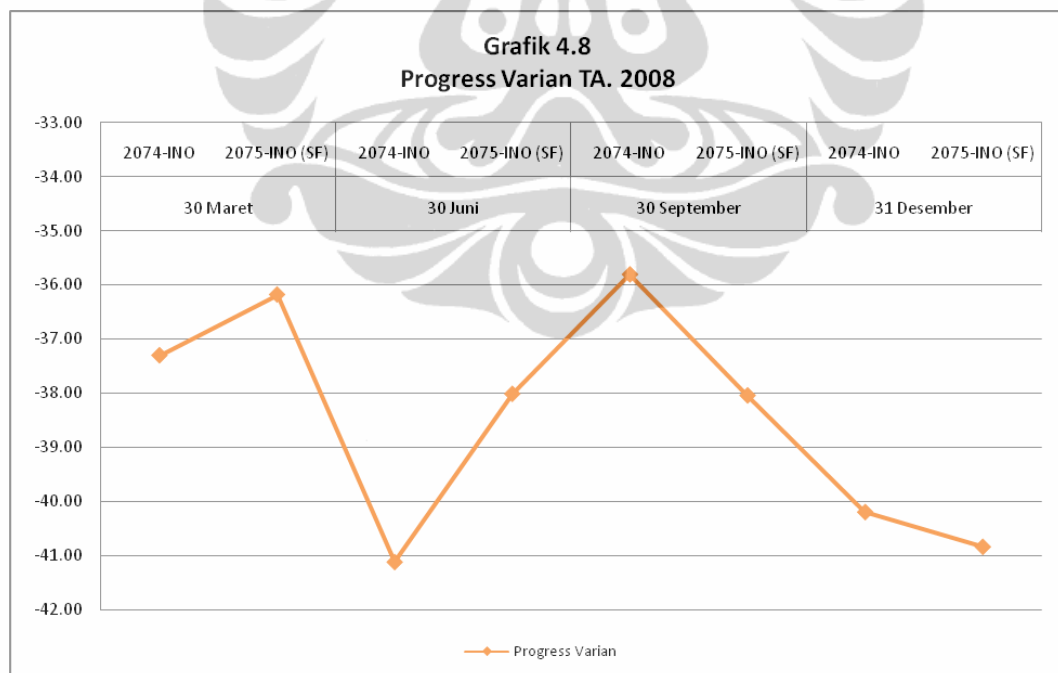
(Dalam Juta USD)

Posisi	Nomor Loan	Tanggal Efektif	Tanggal Penutupan	Waktu Terpakai (%)	Jumlah Pinjaman	Penyerapan Kumulatif		Progress Varian	Penyerapan		
						Jumlah	%		Target	Realisasi	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14
30 Maret	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	53.64	51.70	7.55	14.60	-37.30	19.90	0.00	0.00
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	53.64	37.80	10.06	26.61	-36.18	11.51	0.00	0.00
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>17.61</b>	<b>19.68</b>		<b>31.41</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
30 Juni	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	57.96	51.70	7.82	15.13	-41.11	19.90	0.27	1.36
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	57.96	37.80	11.01	29.13	-38.01	11.51	0.95	8.25
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>18.83</b>	<b>21.04</b>		<b>31.41</b>	<b>1.22</b>	<b>3.88</b>
30 September	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	62.34	51.70	13.07	25.28	-35.81	19.90	5.25	26.38
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	62.34	37.80	13.58	35.93	-38.04	11.51	2.57	22.33
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>26.65</b>	<b>29.78</b>		<b>31.41</b>	<b>7.82</b>	<b>24.90</b>
31 Desember	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	66.71	51.70	18.32	35.44	-40.19	19.90	5.25	26.38
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	66.71	37.80	16.75	44.31	-40.83	11.51	3.17	27.54
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>35.07</b>	<b>39.18</b>		<b>31.41</b>	<b>8.42</b>	<b>26.81</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2008 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2008 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan TA. 2008 Trw I s/d Trw IV, Bappenas (diolah)

#### 4.8 Kendala dan Permasalahan Tahun Anggaran 2008

Berdasarkan hasil wawancara dengan Biro Perencanaan Departemen Kesehatan<sup>28</sup> yang mengatakan bahwa permasalahan pada TA. 2008 adalah terlambatnya DIPA Departemen Kesehatan TA. 2008 yang baru terbit pada akhir bulan Juni 2008, sementara pelaksanaan proyek akan berakhir pada Desember 2008, sehingga praktis sisa masa pelaksanaan proyek pada TA 2008 tinggal 6 bulan. Dengan sisa pelaksanaan kegiatan 6 bulan, hal ini berimplikasi pada realisasi penyerapan dana yang tidak dapat mencapai target yang ditentukan.

Pada tanggal 22 Oktober 2008 telah dilakukan *cancellation* sebagian dana pinjaman dari alokasi Loan 2074-INO sebesar USD 13 juta yang merupakan hasil kesepakatan antara Departemen Keuangan, Bappenas, Departemen Kesehatan dan Asian Development Bank saat Evaluasi Tengah Proyek (*Project Mid-term Review*) yang telah dilaksanakan pada 30 Oktober – 15 November 2007.<sup>29</sup> *Cancellation* dilakukan mengingat pelaksanaan kegiatan proyek sangat lambat dan juga penyerapan dananya sangat rendah, dan juga dengan adanya *cancellation* akan mengurangi biaya *commitment fee*.

Setelah melalui sejumlah pertemuan yang melibatkan berbagai instansi lintas sektoral yaitu: Departemen Kesehatan, Departemen Keuangan, Bappenas, dan BKKBN, serta 9 Bappeda Provinsi. Tim Pengarah Nasional memutuskan untuk melakukan *redesign* kegiatan DHS-2 yang semula merupakan kegiatan daerah (diterushibahkan kepada daerah) menjadi kegiatan pusat, sehingga pelaksanaan kegiatan DHS-2 tidak lagi memerlukan NPPH. Proses *redesign* ini memakan waktu yang lama karena harus mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan, Bappenas, dan ADB. Hal ini menyebabkan konsentrasi pelaksana proyek menjadi terpecah antara melaksanakan kegiatan proyek dan juga memproses *redesign*.

---

<sup>28</sup> Kepala Bagian Perencanaan Depkes. Wawancara dilakukan pada tanggal 23 Oktober 2009 di Departemen Kesehatan.

<sup>29</sup> Departemen Kesehatan, Executive Summary Proyek DHS-2 ADB Loan 2074-INO & 2075-INO, Tahun 2008

Pada Tabel 4.5 berikut ini, rangkuman permasalahan yang terjadi pada proyek DHS-2 sejak diefektifkannya proyek ini yaitu Tahun Anggaran 2005 sampai dengan Tahun Anggaran 2008 disajikan secara lengkap.



**Tabel 4.5**  
**PERMASALAHAN YANG TERJADI DALAM PROYEK DHS-2**  
**TA. 2005 sampai dengan TA. 2008**

<b>PERMASALAHAN YANG TERJADI</b>			
<b>TA. 2005</b>	<b>TA. 2006</b>	<b>TA. 2007.</b>	<b>TA. 2008</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peta Kapasitas Fiskal belum dikeluarkan oleh Depkeu;</li> <li>2. Naskah Perjanjian Penerusan Hibah belum ditandatangani;</li> <li>3. Permintaan <i>No Objective Letter</i> (NOL) untuk kegiatan tahunan yang memakan waktu yang lama;</li> <li>4. ADB menolak pembentukan struktur organisasi pelaksana</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masalah manajemen pengelolaan proyek, karena dalam struktur organisasi proyek ini mempunyai 2 SE dengan kewenangan yang sama;</li> <li>2. Besarnya lingkup proyek yang mencakup 9 provinsi dan 90 kabupaten.</li> <li>3. Pada TA, 2005 masalah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DIPA (khusus Depkes) untuk Pusat dan 9 Provinsi belum selesai sampai dengan bulan Juni 2007;</li> <li>2. Terjadi perpindahan anggaran proyek DHS-2 dari anggaran Sekjen ke Dirjen Binkesmas;</li> <li>3. Penunjukkan penanggung</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DIPA Depkes baru terbit akhir bulan Juni 2008;</li> <li>2. 22 Oktober 2008 telah dilakukan <i>cancellation</i> sebagian dana pinjaman dari alokasi Loan 2074-INO sebesar USD 13 juta;</li> <li>3. <i>Redesign</i> kegiatan DHS-2 dari kegiatan daerah</li> </ol>

<p>proyek dengan model 2 orang SE.</p>	<p>tersebut belum terlihat, karena TA. 2005 kegiatan lebih banyak bersifat administratif dan koordinasi kegiatan juga belum berjalan secara masif;</p> <p>4. Proses revisi DIPA sampai dengan 30 April 2006 masih di review di Sekjen;</p> <p>5. SK Depkeu mengenai tatacara (<i>guidelines</i>) pelaksanaan loan di daerah belum diterbitkan.</p>	<p>jawab proyek baru diputuskan bulan Maret 2007;</p> <p>4. Anggaran Rupiah Murni Ditjen Binkesmas berkurang karena harus dialokasikan sebagai dana pendamping ke proyek DHS-2, karena tidak dipindahkan dari Sekjen;</p> <p>5. Pelaksanaan kegiatan terhambat karena SE Menkeu mengenai efisiensi perjadi sebesar 70%. Pengecualian SE Menkeu untuk PLN keluar Oktober 2007.</p>	<p>menjadi kegiatan pusat.</p>
--	--	---	--------------------------------

#### 4.9 BEBAN PEMBIAYAAN DAN PEMBAYARAN

Seperti dalam pembahasan sebelumnya, dalam hal pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri dengan permasalahan penyerapan yang rendah, maka pihak lender akan mengenakan biaya yang disebut dengan *commitment fee*. Berdasarkan *Loan Agreement Commitment fee* dikenakan sebesar 0.75% dari jumlah pinjaman yang belum ditarik.

Pembayaran *commitment fee* yang harus ditanggung oleh pemerintah akibat dari lambatnya penyerapan dana pinjaman luar negeri dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 dapat dilihat pada Tabel 4.5. Pada tahun anggaran 2005 dimana proyek DHS-2 mulai dinyatakan efektif pemerintah sudah harus menanggung biaya *commitment fee* yang dibayarkan pada 1 Juni 2005 sebesar USD 21,249.00 dan pada 1 Desember 2005 sebesar USD 32,025.00.

Biaya *commitment fee* tersebut dari tahun ketahun terus meningkat, tahun anggaran 2006 pemerintah harus membayar *commitment fee* dengan total sebesar USD 172,536.52 yang dibayar pada 1 Juni 2006 sebesar USD 72,157.23 dan 1 Desember 2006 sebesar USD 100,379.29.

Tahun anggaran 2007 *commitment fee* yang harus dibayar sebesar USD 154,590.57 dan tahun anggaran 2008 pemerintah harus menanggung biaya *commitment fee* sebesar total USD 665,094.57 yang dibayar pada 24 Januari 2008 sebesar USD 186,537.57, pada 2 Juli 2008 sebesar USD 204 567.00, dan pada 13 Agustus 2008 sebesar USD 273,990.00. Total *commitment fee* yang ditanggung pemerintah terhadap rendahnya pencairan dana pinjaman luar negeri sampai dengan tahun anggaran 2008 sebesar USD 1,045,496.30 (equiv. Rp 10.454.963.000,00 jika USD 1 = Rp 10.000,00).

**Tabel 4.6**  
**Pembayaran *Commitment Fee***  
**Loan 2074-INO**

USD

No.	Tanggal	Jumlah
1	1-Jun-05	21,249.00
2	1-Dec-05	32,025.54
3	1-Jun-06	72,157.23
4	1-Dec-06	100,379.29
5	6-Jul-07	154,590.67
6	24-Jan-08	186,537.57
7	2-Jul-08	204,567.00
8	13-Aug-08	273,990.00
total		1,045,496.30

Sumber: Direktorat Evaluasi, Akuntansi dan Settlement, DPU, Depkeu

Dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri, yang menjadi salah satu permasalahan adalah besarnya biaya (*cost of borrowing*) yang harus dikeluarkan oleh pemerintah kepada pihak lender dalam mendapatkan pinjaman tersebut dan juga apakah biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah akan sebanding dengan manfaat yang diperoleh jika kegiatan pembangunan tersebut berhasil dilaksanakan sesuai dengan perencanaan yang disepakati bersama oleh para *stakeholder*.

Pembayaran kembali pinjaman luar negeri dilakukan setiap tanggal 1 Juni dan tanggal 1 Desember pada tiap tahunnya. Berikut ini, akan ditampilkan data-data besarnya *cost of borrowing* yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk Loan 2074-INO sebagai berikut:

- Amount : USD 64,800,000.00
- Grace Priode : 5 tahun
- Repayment Periode : 20 tahun



- Interest Rate : LIBOR + 0.60% dari dana yang sudah ditarik, yakni sebesar USD 2.141.171,65
- Front end fee : USD 324,000.00 (0.50% dari total pinjaman)
- Commitment Charge : USD 771,526.30
- Total Cost of borrowing yang sudah dibayarkan oleh pemerintah adalah USD 3,236,697.95

Sedangkan untuk Loan 2075-INO, karena dananya berasal Asian Development Fund (bantuan untuk negara-negara miskin) sehingga tidak dikenakan commitment fee dan front end fee. Besarnya *cost of borrowing* yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk Loan 2075-INO sebagai berikut:

- Amount : SDR 24,446,000 ekuivalen USD 38,087,243.00
- Grace Priode : 8 tahun
- Repayment Periode : 24 tahun
- Interest Rate : - 1.00 p.a selama grace periode  
- 1.50 p.a untuk tahun selanjutnya
- Total Cost of borrowing yang sudah dibayarkan oleh pemerintah adalah USD 157,673.84

#### **4.10 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Rendahnya Daya Serap Dana Proyek-proyek yang dibiayai ADB**

Pada bagian ini rumusan dari pemasalahan dan kendala yang dialami oleh proyek DHS-2 sejak proyek ini dinyatakan efektif tahun 2005 sampai dengan pelaksanaan kegiatan tahun 2008, yaitu secara garis besar faktor-faktor apa saja yang menyebabkan rendahnya penyerapan dana proyek DHS-2 yang dibiayai dari dana Loan 2074-INO dan Loan 2075-INO Asian Development Bank serta alternatif penyelesaiannya, akan dibahas lebih lanjut.

Sebelumnya, ditampilkan rekapitulasi penyerapan dana pinjaman luar negeri proyek DHS-2 dalam Tabel 4.6 dibawah ini. Dalam tabel tersebut ingin dibuktikan bahwa proyek DHS-2 mengalami penyerapan dana pinjaman luar negeri yang rendah.

Indikator untuk melihat rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri adalah yang pertama berdasarkan Patokan penilaian kinerja disbursement antara Bappenas dan ADB, pencapaian disbursement 21% - 40% adalah rendah. Pada Tabel 4.7 dapat dilihat pencapaian realisasi disbursement tahun 2005 sebesar 31.67%, tahun 2006 sebesar 4.61%, tahun 2007 sebesar 36.34% dan tahun 2008 sebesar 26.81%. hal tersebut menunjukkan kinerja disbursement yang rendah karena tidak ada yang melebihi 40%.

Kedua yaitu angka *Progress Varian* yang negative. Pada Tabel 4.6 kolom 9, angka progress variannya selalu negative. Angka negative tersebut menunjukkan rendahnya penyerapan dana dibandingkan dengan waktu pelaksanaan proyek yang telah digunakan.

Indikator yang ketiga adalah *Backlog*, dimana pada pembahasan sebelumnya telah dikatakan bahwa semenjak tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 proyek ini selalu mengalami *backlog* yang tinggi, sehingga pemerintah harus membayar *Commitment Fee* sebesar USD 1.045 juta.

**Tabel 4.7**  
**REALISASI PENYERAPAN DANA PROYEK DHS-2**  
**TAHUN ANGGARAN 2005 - 2008**

(Dalam Juta USD)

Posisi	Nomor Loan	Tanggal Efektif	Tanggal Penutupan	Waktu Terpakai (%)	Jumlah Pinjaman	Penyerapan Kumulatif		Progress Varian	Penyerapan		
						Jumlah	%		Target	Realisasi	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14
TA. 2005	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	14.52	51.70	0.85	3.57	-6.65	1.30	0.85	65.38
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	14.52	37.80	0.10	2.65	-7.58	1.70	0.10	5.88
	<b>Total</b>				<b>89.5</b>	<b>0.95</b>	<b>1.06</b>		<b>3.00</b>	<b>0.95</b>	<b>31.67</b>
TA. 2006	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	31.95	51.70	2.48	4.80	-22.78	8.89	0.59	6.64
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	31.95	37.80	1.13	2.98	-24.60	6.73	0.13	1.93
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>3.61</b>	<b>4.03</b>		<b>15.62</b>	<b>0.72</b>	<b>4.61</b>
TA. 2007	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	49.31	51.70	5.88	11.37	-33.57	10.83	2.79	25.76
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	49.31	37.80	4.94	13.07	-31.87	7.00	3.69	52.71
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>10.82</b>	<b>12.09</b>		<b>17.83</b>	<b>6.48</b>	<b>36.34</b>
TA. 2008	2074-INO	29/03/2005	31/12/2010	66.71	51.70	11.45	22.15	-40.19	19.90	5.25	26.38
	2075-INO (SF)	29/03/2005	31/12/2010	66.71	37.80	8.13	21.51	-40.83	11.51	3.17	27.54
	<b>Total</b>				<b>89.50</b>	<b>19.58</b>	<b>21.88</b>		<b>31.41</b>	<b>8.42</b>	<b>26.81</b>

Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-proyek Pembangunan berbagai edisi, Bappenas (diolah)


Pembahasan selanjutnya menyangkut faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri pada proyek DHS-2 dan alternative penyelesaian berdasarkan hasil temuan.

**Tabel 4.8**

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI RENDAHNYA  
DAYA SERAP DANA PROYEK-PROYEK YANG DIBIYAI ADB**

No.	Faktor-Faktor	Alternatif Penyelesaian
1.	<p>Perencanaan yang kurang matang</p> <p>Perencanaan proyek yang kurang matang atau dikenal dengan istilah “<i>quality at entry</i>”, hal ini terjadi karena pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam hal perencanaan proyek yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri (Bappenas, Departemen Keuangan, dan Departemen Kesehatan) kurang memperketat pembahasan <i>readiness filter criteria</i> dalam pengusulan proyek baru.</p> <p><i>Readiness filter criteria</i>/kriteria kesiapan<sup>30</sup> kegiatan yang harus dipenuhi sebelum dilaksanakannya</p>	<p>Dalam tahap perencanaan proyek, hendaknya pihak-pihak yang bertanggung jawab hal perencanaan proyek yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri (Bappenas, Departemen Keuangan, dan Departemen Kesehatan) lebih memperketat <i>criteria readiness filter</i> dalam pengusulan proyek baru, sehingga ketika proyek diterima dan dinyatakan efektif oleh pihak lender sudah benar-benar siap untuk dilaksanakan tanpa adanya hambatan dengan persoalan yang dapat menghambat pelaksanaan kegiatan proyek.</p>

<sup>30</sup> Pasal 10 Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 35/KMK.07/2003, tentang Perencanaan, Pelaksanaan/Penatausahaan, Dan Pemantauan Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Kepada Daerah

<p>perundingan dengan calon PPLN mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Indikator kinerja monitoring dan evaluasi, seperti data dasar, harus telah siap;</li> <li>b. Dana pendamping untuk tahun pertama pelaksanaan kegiatan telah dialokasikan;</li> <li>c. Rencana pengadaan tanah dan/atau resettlement telah ada, termasuk ketersediaan dana yang diperlukan;</li> <li>d. Unit Manajemen Proyek (<i>Project Management Unit/PMU</i>) dan Unit Pelaksana Proyek (<i>Project Implementation Unit/PIU</i>) telah dibentuk dan telah ada personalianya;</li> <li>e. Draft final pengelolaan proyek / petunjuk pengelolaan / administrasi proyek/memorandum (yang berisi cakupan organisasi dan kerangka acuan kerjanya, dan pengaturan tentang pengadaan, anggaran, disbursement, laporan, dan auditing) telah siap; dan</li> <li>f. Pernyataan dari Pemerintah Daerah (bila diperlukan) yang menyatakan komitmen mereka untuk berpartisipasi dalam penyediaan dana pendamping.</li> </ol> <p>Indikator perencanaan yang kurang matang tersebut dapat kita lihat dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Peta kapasitas Fiskal yang terlambat sekali keluaranya, padahal proyek telah</li> </ol>	
--	---

	<p>efektif;</p> <p>b. Dana proyek di cancel sebesar USD 13 juta;</p> <p>c. Terjadi <i>redesgin</i> proyek, padahal <i>redesgin</i> ini memerlukan renegotiasi yang memakan waktu yang lama, dan dapat menyebabkan seluruh kegiatan proyek menjadi tertunda;</p>	
2.	<p>Manajemen Proyek</p> <p>Permasalahan manajemen proyek dengan struktur organisasi yang menggunakan dua Sekretaris Eksekutif (di Departemen Kesehatan dan BKKBN) dan Sekretaris Eksekutif di daerah dengan kewenangan yang sama membuat terjadinya konflik kepentingan dalam pengambilan keputusan pelaksanaan kegiatan proyek sehari-hari. Sehingga ADB meminta kepada proyek DHS-2 agar Sekretaris Eksekutif cukup 1 orang saja. Keinginan dari pihak ADB tersebut menyebabkan pelaksanaan proyek DHS-2 menjadi ragu-ragu untuk bertindak lebih jauh, dan pelaksanaan kegiatan</p>	<p>Struktur manajemen proyek harus dirampingkan dengan menghilangkan satu Sekretaris Eksekutif dan Sekretaris Eksekutif di daerah seperti yang direkomendasikan oleh ADB.</p>

	proyek menjadi terhambat;	
3.	<p>Dokumen Anggaran</p> <p>Keterlambatan dokumen anggaran (DIPA) yang terjadi karena perubahan/reorganisasi yang terjadi di Departemen Kesehatan, daerah provinsi, dan juga perubahan sosial politik di daerah kabupaten/kota juga turut menjadikan perubahan sistem dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan proyek pada instansi tersebut;</p>	<p>Dalam hal keterlambatan penerbitan dokumen anggaran (DIPA), sebaiknya Depkeu, Bappenas, Depkes, dan juga Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota duduk bersama mencari pemecahannya. Yaitu dengan mencari terobosan agar penerbitan DIPA tidak selalu terhambat dengan adanya perubahan/reorganisasi yang terjadi di instansi terkait. Selain itu perlu juga dicari terobosan agar rantai proses pencairan dana dapat lebih singkat tanpa melemahkan sistem pengawasan;</p>
4.	<p>Sumber Daya Manusia</p> <p>Rendahnya kualitas dan kapasitas sumber daya manusia pelaksana proyek di tingkat lapangan (terutama di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) yang kurang mengerti terhadap berbagai aturan teknis dan administrasi yang berkaitan proses pengajuan pencairan dan pertanggungjawaban dana proyek yang dibiayai dari PLN;</p>	<p>Peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia para pengelola proyek di tingkat lapangan (terutama di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) dengan mengadakan pelatihan atau diklat pengelolaan proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri dengan mengundang narasumber dari Departemen Keuangan dan ADB misalnya. Atau kegiatan lain yang sejenis;</p>

5.	<p>Backlog</p> <p>Pencairan dana dengan menggunakan Rekening Khusus memang sangat berpotensi sekali untuk terjadinya Backlog, hal ini dikarenakan adanya keterlambatan dalam pertanggungjawaban proyek kepada ADB, dan pihak ADB akan menunggu pertanggungjawaban kegiatan proyek tersebut untuk dapat mengisi kembali dana yang telah dipakai pada Rekening Khusus. Namun jika pertanggungjawaban proyek tersebut tetap terlambat diajukan oleh pihak proyek, maka dana pada Rekening Khusus yang telah terpakai akan dibebankan kepada Kas Negara untuk mengisinya sebagai dana talangan sementara. Hal ini yang dapat menjadi potensi kerugian bagi Negara karena sebenarnya dana talangan tersebut dapat dipakai untuk membiayai proyek pembangunan yang lain yang dibiayai dari Rupiah Murni APBN.</p>	<p>Departemen Keuangan dan pengelola proyek hendaknya lebih intensif dalam melakukan koordinasi agar tidak terlambat dalam melakukan pertanggungjawaban kegiatan proyek dan replenishment dana pada Rekening Khusus. Sehingga dana dari lender (ADB) dapat mengalir dengan cepat mengisi kembali dana talangan yang berada di Rekening Khusus yang telah dipakai untuk membiayai proyek, tanpa harus membebani kas Negara;</p>
----	---	--



## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

Dari hasil analisis dan pembahasan pada Bab IV, diperoleh kesimpulan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya penyerapan dana pinjaman luar negeri yang dibiayai dari dana Asian Development Bank adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan proyek yang kurang matang atau dikenal dengan istilah “quality at entry”, hal ini terjadi karena pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam hal perencanaan proyek yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri (Bappenas, Departemen Keuangan, dan Departemen Kesehatan) kurang memperketat pembahasan *criteria readiness filter* dalam pengusulan proyek baru. Terlihat dari adanya redesign proyek dan cancellation terhadap sebagian dari dana pinjaman luar negeri. Padahal redesign ini memerlukan renegotiasi antara pengelola proyek, pemerintah dan juga ADB dan hasilnya dituangkan dalam Amendment Loan Agreement. Proses renegotiasi dan amendment loan agreement memakan waktu yang lama yang dapat menyebabkan seluruh kegiatan proyek menjadi tertunda;
2. Permasalahan manajemen proyek dengan struktur organisasi yang menggunakan dua Sekretaris Eksekutif (di Departemen Kesehatan dan BKKBN) dan Sekretaris Eksekutif di daerah dengan kewenangan yang sama membuat terjadinya konflik kepentingan dalam pengambilan keputusan pelaksanaan kegiatan proyek sehari-hari. Sehingga ADB meminta kepada proyek DHS-2 agar Sekretaris Eksekutif cukup 1 orang saja. Keinginan dari pihak ADB tersebut menyebabkan pelaksanaan proyek DHS-2 menjadi ragu-ragu untuk bertindak lebih jauh, dan pelaksanaan kegiatan proyek menjadi terhambat;
3. Keterlambatan dokumen anggaran (DIPA) yang terjadi karena perubahan/reorganisasi yang terjadi di Departemen Kesehatan, daerah

provinsi, dan juga perubahan sosial politik di daerah kabupaten/kota juga turut menjadikan perubahan sistem dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan proyek pada instansi tersebut;

4. Rendahnya kualitas dan kapasitas sumber daya manusia pelaksana proyek di tingkat lapangan (terutama di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) yang kurang mengerti terhadap berbagai aturan teknis dan administrasi yang berkaitan proses pengajuan pencairan dan pertanggungjawaban dana proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri;
5. Pencairan dana dengan menggunakan Rekening Khusus memang sangat berpotensi sekali untuk terjadinya Backlog. Hal ini dikarenakan adanya keterlambatan dalam pertanggungjawaban proyek kepada ADB, dan pihak ADB akan menunggu pertanggungjawaban kegiatan proyek tersebut untuk dapat mengisi kembali dana yang telah dipakai pada Rekening Khusus. Namun jika pertanggungjawaban proyek tersebut tetap terlambat diajukan oleh pihak proyek, maka dana pada Rekening Khusus yang telah terpakai akan dibebankan kepada Kas Negara untuk mengisinya sebagai dana talangan sementara. Hal ini yang dapat menjadi potensi kerugian bagi negara karena sebenarnya dana talangan tersebut dapat dipakai untuk membiayai proyek pembangunan yang lain yang dibiayai dari Rupiah Murni APBN.

## 5.2 Saran

Berdasarkan temuan-temuan tersebut dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Dalam tahap perencanaan proyek, hendaknya pihak-pihak yang bertanggung jawab hal perencanaan proyek yang dananya berasal dari pinjaman luar negeri (Bappenas, Departemen Keuangan, dan Departemen Kesehatan) lebih memperketat *criteria readiness filter* dalam pengusulan proyek baru, sehingga ketika proyek diterima dan dinyatakan efektif oleh pihak lender sudah benar-benar siap untuk dilaksanakan tanpa adanya hambatan dengan persoalan yang dapat menghambat pelaksanaan kegiatan proyek;

2. Struktur manajemen proyek harus dirampingkan dengan menghilangkan satu Sekretaris Eksekutif dan Sekretaris Eksekutif di daerah seperti yang direkomendasikan oleh ADB;
3. Dalam hal keterlambatan penerbitan dokumen anggaran (DIPA), sebaiknya Departemen Keuangan, Bappenas, Departemen Kesehatan, dan juga Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota duduk bersama mencari pemecahannya. Yaitu dengan mencari terobosan agar penerbitan DIPA tidak selalu terhambat dengan adanya perubahan/reorganisasi yang terjadi di instansi terkait. Selain itu perlu juga dicari terobosan agar rantai proses pencairan dana dapat lebih singkat tanpa melemahkan sistem pengawasan;
4. Peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia para pengelola proyek di tingkat lapangan (terutama di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) dengan mengadakan pelatihan atau diklat pengelolaan proyek yang dibiayai dari pinjaman luar negeri dengan mengundang narasumber dari Departemen Keuangan dan ADB misalnya. Atau kegiatan lain yang sejenis;
5. Departemen Keuangan dan pengelola proyek hendaknya lebih intensif dalam melakukan koordinasi agar tidak terlambat dalam melakukan pertanggungjawaban kegiatan proyek dan replenishment dana pada Rekening Khusus. Sehingga dana dari lender (ADB) dapat mengalir dengan cepat mengisi kembali dana talangan yang berada di Rekening Khusus yang telah dipakai untuk membiayai proyek, tanpa harus membebani kas Negara.

### **5.3 Keterbatasan Studi**

Demikian yang dapat disampaikan dalam penelitian ini. Penelitian ini dilakukan dalam keadaan waktu dan data yang sangat terbatas. Meskipun penelitian ini sangat sederhana, namun semoga dapat bermanfaat bagi yang membaca khususnya serta masyarakat dan Negara pada umumnya.

Selanjutnya sangat disarankan untuk dapat dilakukan penelitian yang lebih mendalam di waktu yang akan datang utamanya agar dapat diketahui lebih rinci seberapa besar kerugian pemerintah akibat penyerapan dana pinjaman luar negeri yang rendah pada suatu proyek.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurachman, A. 1963. **Ensiklopedi Ekonomi, Keuangan dan Perdagangan**, Badan Penerbit Prapanca & PT. Gunung Agung, Jakarta
- ADB, surat tanggal 23 Oktober 2007, Subject : 2074/2075-INO: Second Decentralized Health Services Project (DHS2), (i) Change in Implementation Arrangements; (ii) Change in Financing Plan; (iii) Partial Cancellation and Reallocation Loan Proceeds.
- Bappenas, 2004. **Strategi Pendanaan Luar Negeri-Kajian dan Rekomendasi Kebijakan**. Jakarta
- Bappenas, 2005, **Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri. Edisi Triwulan I - IV Tahun Anggaran 2005**, Jakarta.
- Bappenas, 2006, **Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri. Edisi Triwulan I – IV Tahun Anggaran 2006**, Jakarta.
- Bappenas, 2007, **Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri. Edisi Triwulan I – IV Tahun Anggaran 2007**, Jakarta.
- Bappenas, 2008, **Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek-Proyek Pinjaman Luar Negeri. Edisi Triwulan I – IV Tahun Anggaran 2008**, Jakarta.
- , 2004. **Profil Lembaga Donor Multilateral**, Jakarta.
- Djamin, Z. 1996. **Masalah Hutang Luar Negeri Bagi Negara-Negara Berkembang dan Bagaimana Indonesia Mengatasinya**, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta
- Departemen Kesehatan, 2008. **Executive Summary Laporan Proyek DHS-2 ADB Loan 2074,2075-INO**, Jakarta
- Dinh dan Chalk (1999), Nigel dan Hemming (2000) dalam Simanjuntak, Robert A. 2001. *Kesinambungan Fiskal Indonesia: Kajian Teoritis dsn Uji Empiris untuk Jangka Menengah*. Paper Seminar tentang *Sustainable/Tidaknya Kondisi Fiskal Indonesia dalam Jangka Menengah dan Panjang*. Seminar BI dan JICA 17 Maret 2001. JICA, Jakarta.

- Direktorat Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat, Departemen Kesehatan, 2007. **Gambaran Umum Proyek DHS2 ADB Loan 2074/2075-INO**, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Departemen Keuangan, 2007, **Daftar Istilah, Singkatan dan Akronim Berkenaan dengan Pinjaman Luar Negeri**. Jakarta.
- Direktorat Pemantauan dan Evaluasi Pendanaan Pembangunan - Bappenas, 2003, **Studi Evaluasi Efektivitas Penggunaan Dana Pinjaman Luar Negeri**, Jakarta.
- Direktorat Pemantauan dan Evaluasi Pendanaan Pembangunan - Bappenas, 2004, **Penyusunan Strategi Peningkatan Kinerja Pelaksanaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri**, Jakarta.
- Dornbusch, Rudiger, 2004. **Macroeconomics**, Ninth Edition, McGraw-Hill, New York.
- Haryati, E. 2001. *Dampak Defisit APBN terhadap Pertumbuhan Ekonomi*. INDEF, Jakarta.
- Harinowo, Ciyrellus (2002), **Utang Pemerintah, Perkembangan, Prospek dan Pengelolaannya**, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Jhingan, M.L. 2000. **Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan**, PT. Raja Grafindo Persada – alih bahasa D. Guritno.
- Ramli, Rizal. 2003. *Manajemen Hutang Luar Negeri Indonesia Dalam Perspektif Kebijakan Fiskal*. Agrimedia Vol. 7 No. 1 pp 30-35. Magister Manajemen Agribisnis IPB, Bogor.
- Republik Indonesia, **Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006, tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri**. Jakarta.
- Saparudin, 2002, **Butir-butir Masalah dalam Pengelolaan Proyek-Proyek Pinjaman/Hibah Luar Negeri dan Upaya Pemecahannya**, Diknas, Jakarta.
- Sarwono, Jonathan, 2006. **Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif**, Graha Ilmu, Yogyakarta.

- Sugema, Iman. 2003. *Utang Luar Negeri: Good Time Friend, Bad Time Enemy*. Agrimedia Vol. 7 No. 1 pp 30-35. Magister Manajemen Agribisnis IPB, Bogor.
- Sumiyarto, 2003, **Bahan Ajar Diklat Teknis Substantif Pinjaman Luar Negeri**, Jakarta.
- Tan, Gerarl, 2000. **The End of Asia Miracle? Tacing Asia Economic Transformation**, Times Media Private Limited.
- Tambunan, Tulus T.H. 2001. *Perekonomian Indonesia: Teori dan Temuan Empiris*. Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1974. **Pengantar Administrasi Pembangunan**, Edisi I, LP3ES, Jakarta.
- Todaro, Michael P, 2000. **Economic Development**, Seven Edition. New York. Addison Wesley.
- , 2006. **Pembangunan Ekonomi**, Edisi Kesembilan, Alih Bahasa: Haris Munandar, Erlangga, Jakarta.
- Tim Penilai Usulan Proyek Daerah Yang Dibiayai Melalui Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah, Departemen Keuangan, surat tanggal 16 Juni 2005 perihal: Penyampaian Notulensi Rapat Tim Kerja – Tim Penilai.

### Panduan Wawancara

1. Apa tujuan dari diadakannya proyek DHS-2 ?
2. Berapa dana yang dibutuhkan untuk pelaksanaan proyek ?
3. Dari mana saja sumber pendanaan proyek ?
4. Bagaimana proses perencanaan proyek ?
5. Kapan kegiatan proyek dapat dilaksanakan ?
6. Apa permasalahan yang dihadapi selama pelaksanaan kegiatan ?
7. Apakah permasalahan yang terjadi selama pelaksanaan kegiatan proyek dapat mempengaruhi rendahnya pencairan dana pinjaman luar negeri sehingga tidak dapat mencapai target ?
8. Berapa besar *commitment fee* yang harus di tanggung akibat pencairan yang rendah ?
9. Bagaimana pelaksanaan monitoring terhadap proyek DHS-2 ?
10. Bagaimana pelaksanaan koordinasi dengan pihak pelaksana kegiatan proyek di provinsi dan kabupaten/kota ?
11. Apa saja yang menghambat pencairan dana proyek ?
12. Berapa *cost of borrowing* proyek DHS-2 ?