

## **Kerangka Pengawasan Pada Proyek Pinjaman Luar Negeri: Analisis Implementasi *National Urban Development Project* (NUDP) di Indonesia**

**\*Widuri Parinduri<sup>1)</sup>, Agung Firman Sampurna<sup>2)</sup>,**

<sup>1),2)</sup> Program Studi Magister Administrasi Pengawasan, Fakultas Ilmu  
Administrasi, Universitas Indonesia, Indonesia

\*E-mail Korespondensi: [widuri.parinduri@office.ui.ac.id](mailto:widuri.parinduri@office.ui.ac.id)

### **Abstrak**

Pengawasan proyek pinjaman luar negeri (PLN) merupakan instrumen penting dalam menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dan efektivitas pembangunan. National Urban Development Project (NUDP) adalah proyek pinjaman IBRD senilai USD 49,6 juta yang disetujui World Bank pada 2019 untuk memperkuat kapasitas perencanaan perkotaan terpadu di 13 kota prioritas Indonesia melalui keterlibatan Kementerian PUPR, Kementerian PPN/Bappenas, dan Kementerian Dalam Negeri. Penelitian ini bertujuan menganalisis arsitektur pengawasan NUDP, mengidentifikasi gap koordinasi antarpilar pengawasan, serta merumuskan Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI) sebagai penguatan tata kelola pengawasan proyek PLN. Penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan *Framework Analysis* terhadap dokumen proyek, regulasi nasional, dan laporan pengawasan periode 2019–2025. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan NUDP dibangun melalui tiga pilar utama, yaitu pengawasan internal kementerian oleh Inspektorat Jenderal, pengawasan eksternal negara oleh BPKP dan BPK, serta *fiduciary oversight* World Bank melalui *Implementation Support Mission* (ISM), *Implementation Status and Results Report* (ISR), dan mekanisme *Disbursement-Linked Indicators* (DLI). Penelitian ini mengidentifikasi tiga gap koordinasi utama, yaitu ketiadaan forum koordinasi antarlembaga pengawas, perbedaan standar pelaporan nasional dan internasional, serta heterogenitas kapasitas APIP daerah. Kondisi tersebut memunculkan titik area implementasi yang luput dari perhatian seluruh pilar pengawasan akibat fragmentasi mekanisme akuntabilitas. Sebagai respons atas itu, penelitian ini merumuskan MKPI yang terdiri atas Forum Koordinasi Pengawasan PLN (FKPPL), Sistem Informasi Manajemen Proyek (SIMP) Terpadu, dan *Joint Capacity Building* APIP daerah. Secara teoritis, penelitian ini memperluas kajian *multi-layer oversight* dalam konteks negara berkembang. Secara praktis, MKPI berpotensi menjadi kerangka pengawasan bagi proyek PLN multilateral di Indonesia yang melibatkan berbagai lembaga donor internasional.

**Kata Kunci:** NUDP; Pinjaman Luar Negeri; Tata Kelola Perkotaan

### **Abstract**

*Oversight of foreign loan-funded projects constitutes an important instrument for ensuring accountability in public financial management and development effectiveness. The National Urban Development Project (NUDP) is an IBRD-funded project worth USD 49.6 million, approved by the World Bank in 2019 to strengthen*

*integrated urban planning capacity in 13 priority cities in Indonesia through the involvement of the Ministry of Public Works and Housing, the Ministry of National Development Planning/Bappenas, and the Ministry of Home Affairs. This study aims to analyze the oversight architecture of NUDP, identify coordination gaps among oversight pillars, and formulate the Integrated Oversight Framework Model (Model Kerangka Pengawasan Integratif—MKPI) as a governance mechanism for strengthening oversight of foreign loan projects. The study employs a descriptive qualitative method using the Framework Analysis approach to examine project documents, national regulations, and oversight reports from 2019–2025. The findings reveal that NUDP oversight operates through three main pillars: internal ministerial oversight conducted by the Inspectorates General, external state oversight by BPKP and BPK, and fiduciary oversight by the World Bank through the Implementation Support Mission (ISM), Implementation Status and Results Report (ISR), and Disbursement-Linked Indicators (DLI) mechanisms. The study identifies three major coordination gaps, namely the absence of a formal inter-agency coordination forum, inconsistencies between national and international reporting standards, and disparities in the capacity of regional internal audit institutions (APIP). These conditions create “oversight blind spots,” referring to implementation areas that escape the attention of all oversight pillars due to fragmented accountability mechanisms. In response, this study proposes the MKPI framework, which consists of the Foreign Loan Oversight Coordination Forum (Forum Koordinasi Pengawasan PLN—FKPPL), an Integrated Project Management Information System (Sistem Informasi Manajemen Proyek—SIMP), and Joint Capacity Building for regional APIP institutions. Theoretically, this study extends the multi-layer oversight framework within the context of developing countries. Practically, MKPI has the potential to serve as an oversight framework for multilateral foreign loan projects in Indonesia involving various international donor institutions. The framework's objective is to improve transparency and accountability in project implementation, guaranteeing the effective use of foreign aid. By fostering collaboration among stakeholders, it seeks to create a more sustainable development environment in Indonesia.*

**Keywords:** Accountability; Oversight framework; NUDP

## **PENDAHULUAN**

Tata kelola proyek pembangunan yang bersumber dari pinjaman luar negeri (PLN) menempatkan sistem pengawasan sebagai fungsi manajemen yang paling kritis dalam memastikan akuntabilitas penggunaan sumber daya publik dan ketercapaian tujuan pembangunan yang ditetapkan. Dalam perspektif manajemen sektor publik, pengawasan tidak cukup dipahami sebatas mekanisme kontrol administratif semata. Terry (2006) mendefinisikan pengawasan sebagai proses penetapan standar kinerja, pengukuran hasil aktual, dan penerapan tindakan

korektif atas setiap deviasi yang ditemukan. Siagian (2014) memperluas perspektif ini dengan menekankan dimensi preventif pengawasan: upaya dini untuk mencegah penyimpangan sebelum menimbulkan kerugian yang tidak dapat dipulihkan. Keduanya menyepakati bahwa pengawasan yang efektif bukan hanya instrumen penegakan kepatuhan, melainkan komponen integral dari siklus manajemen yang bertujuan menciptakan nilai publik.

Indonesia menghadapi tekanan urbanisasi yang terus meningkat pesat sebagai konteks makro yang melatarbelakangi kehadiran *National Urban Development Project* (NUDP). Data Badan Pusat Statistik (BPS, 2020) menunjukkan bahwa 56,7 persen penduduk Indonesia telah bermukim di kawasan perkotaan pada 2020, naik signifikan dari 49,8 persen pada 2010. Proyeksi BPS memperkirakan angka tersebut akan menembus 66,6 persen pada 2035 (BPS, 2024). Pertumbuhan perkotaan yang kencang ini menciptakan tekanan struktural yang sangat signifikan terhadap kapasitas perencanaan tata ruang, penyediaan infrastruktur dasar, dan manajemen keuangan kota, terutama di kota-kota menengah yang menjadi pusat pertumbuhan baru. Kesenjangan antara kebutuhan investasi infrastruktur perkotaan dan kapasitas fiskal pemerintah daerah menjadi tantangan yang tidak dapat diatasi melalui instrumen APBD semata, sehingga kemitraan dengan lembaga pembiayaan internasional menjadi pilihan strategis yang tak terhindarkan (Dewi, 2021).

Tantangan pengelolaan urbanisasi yang kompleks ini memerlukan tidak hanya investasi finansial yang memadai, tetapi juga kapasitas perencanaan kota yang kuat dan sistematis. Penelitian yang dilakukan oleh Abidin As, (2019) menyebutkan bahwa kota-kota di Indonesia secara historis menghadapi masalah fragmentasi perencanaan termasuk rencana tata ruang yang ada seringkali tidak terhubung secara organik dengan keputusan investasi modal tahunan, sehingga alokasi anggaran infrastruktur tidak selalu mencerminkan prioritas pembangunan yang terencana dengan baik. PMI (2021) dalam PMBOK Guide terbaru

menegaskan bahwa keberhasilan proyek pembangunan kapasitas perkotaan mensyaratkan integrasi yang erat antara perencanaan strategis jangka panjang dan perencanaan investasi operasional jangka menengah. Integrasi yang tepat menjadi tujuan utama NUDP melalui produk *Integrated City Plan*. Dengan mengidentifikasi gap pengawasan yang menghambat pencapaian tujuan ini, penelitian memberikan landasan empiris bagi perbaikan desain proyek serupa di masa mendatang.

Sebagai respons terhadap tantangan tersebut, pemerintah Indonesia bermitra dengan World Bank melalui NUDP. NUDP adalah pinjaman IBRD senilai USD 49,6 juta (Loan No. 8976-ID; Project ID P163896) yang disetujui pada 11 Juni 2019 dan berlaku efektif 11 Desember 2019 (World Bank, 2019a). Proyek ini dirancang sebagai *Technical Assistance Loan*, bukan proyek infrastruktur fisik yang seluruh investasinya diarahkan pada penguatan kapasitas kelembagaan perencanaan perkotaan terpadu di 13 kota prioritas. Tiga kementerian bertindak sebagai *implementing agencies* yaitu: Kementerian PUPR selaku *Executing Agency*, Kementerian PPN/Bappenas, dan Kementerian Dalam Negeri (Bank, 2019b) *Project Development Objective* (PDO) proyek ini adalah meningkatkan jumlah kota yang melaksanakan perencanaan terpadu berbasis bukti dan memprioritaskan investasi modal secara sistematis. Proyek ini kemudian mengalami restrukturisasi pada 2024 yang memperpanjang masa pelaksanaan hingga 31 Desember 2025 sekaligus menambahkan indikator ketahanan iklim dalam kerangka kinerja (Arai, 2024).

Kompleksitas NUDP sebagai proyek PLN yang melibatkan tiga kementerian dan 13 pemerintah kota secara simultan menghadirkan tantangan pengawasan yang unik. Dalam konteks proyek PLN, pengawasan beroperasi dalam dua kerangka normatif yang berbeda secara bersamaan: kerangka pengawasan keuangan negara Indonesia yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang

Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, 2004 dan (Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, 2008) serta kerangka *fiduciary* World Bank yang mengacu pada Operational Policy 10.00 dan Procurement Regulations for IPF Borrowers (World Bank, 2023). *Project Management Institute* (PMI, 2021) dan (Turner, 2014) menegaskan bahwa integrasi antara *project governance* dan *organizational governance* merupakan prasyarat keberhasilan proyek multi-institusional berskala besar, prinsip ini sangat relevan bagi NUDP namun justru menjadi titik lemah yang belum sepenuhnya diatasi dalam desain proyek.

Penelitian tentang pengawasan PLN dalam literatur manajemen publik Indonesia umumnya bersifat umum dan belum mengkaji secara sistematis bagaimana berbagai lapisan pengawasan berinteraksi dalam satu proyek yang sama. Bovens et al., (2014) memperkenalkan konsep akuntabilitas sebagai *mechanism* relasi formal antara aktor pemberi pertanggungjawaban dan forum penerima yang menggeser paradigma dari *compliance-based* menuju *accountability-based oversight*. Noviyanto et al., (2019) juga memperingatkan bahwa terlalu banyak forum akuntabilitas yang beroperasi secara terpisah dapat menghasilkan *accountability overload* yang justru menciptakan inefisiensi, alih-alih meningkatkan kualitas pengawasan. Gailmard (2014) menambahkan bahwa proyek multilateral menghadapi *principal-agent problem* berlapis antara donor dan pemerintah pusat, antara kementerian dan pemerintah daerah yang masing-masing memerlukan mekanisme pengawasan yang spesifik dan terdiferensiasi. Selanjutnya, Lauwo et al., (2022) dan Mardiasmo (2018) secara empiris menemukan di Tanzania bahwa fragmentasi forum akuntabilitas merupakan hambatan struktural terbesar dalam proyek multilateral, temuan yang sangat relevan bagi NUDP yang melibatkan lima lembaga pengawas beroperasi paralel tanpa koordinasi formal. Mardiasmo (2018) mengingatkan bahwa perbedaan standar akuntansi sektor publik nasional dengan standar donor

internasional dapat menciptakan beban pelaporan ganda yang mengganggu efektivitas implementasi. Dwiyanto (2021) menekankan pentingnya inklusivitas dan kolaborasi antarlembaga sebagai prasyarat tata kelola yang efektif dalam konteks manajemen pelayanan publik Indonesia.

Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan literatur mengenai pengawasan Pinjaman Luar Negeri (PLN) yang selama ini masih dikaji secara parsial. Berbeda dari penelitian terdahulu, studi ini mengoperasionalkan kerangka *multi-layer oversight* pada konteks proyek PLN sektor perkotaan di Indonesia melalui analisis tiga pilar pengawasan yang saling berinteraksi. Kebaruan penelitian terletak pada pengenalan konsep *zona kebutaan pengawasan*, yaitu kondisi ketika fragmentasi mekanisme akuntabilitas justru menciptakan area tertentu yang luput dari perhatian seluruh aktor pengawasan. Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis karakteristik masing-masing pilar pengawasan NUDP, mengidentifikasi gap koordinasi struktural antarpilar, serta merumuskan Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI) sebagai pendekatan penguatan tata kelola pengawasan proyek PLN di Indonesia.

Relevansi penelitian ini melampaui konteks NUDP, mengingat meningkatnya jumlah proyek PLN multilateral di Indonesia yang melibatkan berbagai lembaga donor dengan standar fiduciary dan mekanisme pengawasan yang berbeda. Ketidaksesuaian antara kompleksitas standar donor dan sistem pengawasan nasional yang masih bersifat umum berpotensi menimbulkan fragmentasi pengawasan dan kekosongan akuntabilitas. Dalam konteks tersebut, MKPI menawarkan pendekatan koordinatif yang menghubungkan dimensi pengawasan nasional dan internasional secara lebih terintegrasi. Secara teoritis, penelitian ini memperkaya kajian akuntabilitas sektor publik dalam konteks negara berkembang. Secara praktis, penelitian ini memberikan

kerangka pengawasan yang dapat digunakan sebagai referensi dalam pengelolaan proyek multilateral di Indonesia, termasuk pada persiapan *National Urban Transformation Project* (NUTP) sebagai kelanjutan NUDP periode 2025–2026.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis untuk menganalisis konstruksi kelembagaan pengawasan *National Urban Development Project* (NUDP). Pendekatan ini dipilih karena pengawasan proyek pinjaman luar negeri merupakan fenomena yang bersifat kontekstual, multidimensional, dan melibatkan interaksi antarlembaga yang tidak dapat dijelaskan melalui indikator kuantitatif semata. Desain analitis digunakan untuk mengidentifikasi hubungan antarpilar pengawasan sekaligus merumuskan model konseptual sebagai solusi atas gap koordinasi yang ditemukan.

Data penelitian bersumber dari dokumen primer dan sekunder. Dokumen primer meliputi *Project Appraisal Document* (PAD2646), *Loan Agreement* IBRD 8976-ID, *Procurement Plan*, *Aide Memoire*, *Implementation Status and Results Report* (ISR), serta *Disclosable Restructuring Paper* NUDP tahun 2024 yang diperoleh melalui *World Bank Projects Portal*. Dokumen sekunder mencakup regulasi nasional terkait Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), standar akuntansi pemerintahan, pengadaan barang/jasa, laporan kapabilitas APIP, serta artikel ilmiah nasional dan internasional yang relevan dengan pengawasan proyek multilateral dan tata kelola sektor publik.

Analisis data menggunakan metode *Framework Analysis* yang dikembangkan oleh Gale dkk. Metode ini dipilih karena sesuai untuk penelitian kebijakan berbasis dokumen dan memungkinkan analisis komparatif secara sistematis terhadap tiga pilar pengawasan. Proses

analisis dilakukan melalui lima tahap, yaitu *familiarization*, *identification of thematic framework*, *indexing*, *charting*, serta *mapping and interpretation*. Tema analisis difokuskan pada karakteristik pilar pengawasan, gap koordinasi, dan perumusan Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI).

Keabsahan penelitian dijaga melalui triangulasi sumber, dokumentasi proses analisis secara sistematis, dan deskripsi konteks penelitian secara mendalam. Setiap temuan dari dokumen proyek dikonfirmasi dengan regulasi nasional dan literatur akademik yang relevan untuk meningkatkan *credibility* dan *dependability* penelitian. Adapun keterbatasan penelitian terletak pada penggunaan data sekunder tanpa wawancara langsung dengan pelaksana proyek, sehingga temuan bersifat inferensial berdasarkan analisis dokumen. Meskipun demikian, penggunaan dokumen resmi pemerintah dan World Bank dinilai memadai untuk menggambarkan konstruksi pengawasan NUDP secara institusional.

## **PEMBAHASAN**

### **Struktur dan Tata Kelola *National Urban Development Project***

*National Urban Development Project* (NUDP) disetujui oleh Dewan Direktur Eksekutif *World Bank* pada 11 Juni 2019 dan berlaku efektif 11 Desember 2019, dengan nilai pinjaman IBRD USD 49,6 juta (Loan No. 8976-ID; Project ID P163896). Proyek *Development Objective* (PDO) NUDP adalah meningkatkan jumlah kota yang melaksanakan perencanaan perkotaan terpadu berbasis bukti dan memprioritaskan investasi modal secara sistematis. Sebagai *Technical Assistance Loan*, seluruh sumber daya proyek diarahkan pada penguatan kapasitas kelembagaan, bukan pembangunan infrastruktur fisik. Struktur tata kelola NUDP melibatkan *Project Steering Committee* (PSC) yang diketuai Menteri PPN/Kepala

Bappenas sebagai forum pengambilan keputusan strategis lintas kementerian. Di bawah PSC, dua Project Management Unit (PMU) beroperasi secara paralel: PMU PUPR mengelola Komponen 2 dan 4, sementara PMU Bappenas/Kemendagri mengelola Komponen 1 dan 3. Di setiap kota sasaran, *Project Implementation Unit* (PIU) bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan di lapangan. Pembagian dua PMU lintas kementerian yang mencerminkan logika mandat kelembagaan yang rasional dapat menambah lapisan kompleksitas koordinasi yang secara inheren mempersulit konsolidasi pengawasan.

Tabel 1 menyajikan keempat komponen NUDP beserta alokasi biaya berdasarkan PAD2646 (Bank, 2019) Komponen terbesar adalah Integrated Planning for Urban Development senilai USD 32,6 juta atau 65,7 persen dari total pinjaman, yang mencakup penyusunan Integrated City Plan (ICP) di 13 kota sasaran. ICP berperan sebagai *bridging document* yang menghubungkan rencana tata ruang jangka panjang (RTRW) dengan *Capital Investment Plan* (CIP) yang bersifat operasional dan tahunan—memungkinkan pemerintah kota membuat keputusan investasi infrastruktur yang lebih sistematis dan berbasis bukti.

**Tabel 1.**

**Komponen dan Alokasi Biaya NUDP (Loan No. 8976-ID, Project ID P163896)**

| No. | Nama Komponen                                              | Nilai (USD Juta) | Cakupan Kegiatan Utama                                                                                                                   |
|-----|------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | <i>National Urban Institutional and Policy Development</i> | 5,00             | Perumusan kebijakan perkotaan nasional; penyusunan <i>National Urban Development Strategy</i> (NUDS); penguatan regulasi tata ruang kota |
| 2   | <i>Integrated Planning for Urban Development</i>           | 32,60            | Penyusunan <i>Integrated City Plan</i> (ICP) di 13 kota; penghubung rencana tata                                                         |

|       |                                                       |       | ruang dan <i>Capital Investment Plan</i> (CIP)                                                       |
|-------|-------------------------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3     | <i>City Financial Management Capacity Development</i> | 5,00  | Penguatan manajemen keuangan kota; pengembangan CIP; akses instrumen pembiayaan alternatif           |
| 4     | <i>Project Implementation Support</i>                 | 7,00  | Dukungan manajemen proyek PMU/PIU; pemantauan dan evaluasi; pengadaan; koordinasi lintas kementerian |
| Total |                                                       | 49,60 |                                                                                                      |

Sumber: *World Bank Project Appraisal Document* PAD2646 (2019b), diolah penulis

Dalam perkembangannya, NUDP mengalami restrukturisasi pada 2024 yang memperpanjang tanggal penutupan dari 31 Desember 2024 menjadi 31 Desember 2025 (Arai, 2024) restrukturisasi mencakup modifikasi substansial pada kegiatan Komponen 2, penyesuaian kerangka hasil, dan penambahan indikator ketahanan iklim sebagai bagian dari penyelarasan dengan *corporate scorecard* World Bank. Berdasarkan ISR terbaru (World Bank, 2024), kota-kota yang paling aktif dalam implementasi antara lain Balikpapan, Bitung, DKI Jakarta, Palembang, dan Semarang. Variasi kemajuan implementasi ini tidak semata mencerminkan perbedaan kapasitas teknis, tetapi juga dipengaruhi oleh komitmen kepala daerah, stabilitas tim PIU, kualitas konsultan pendamping, dan yang paling relevan bagi kajian ini kapabilitas Inspektorat Daerah dalam mendukung kelancaran implementasi proyek.

Dari aspek pemerintahan, tata kelola NUDP beroperasi dalam kerangka regulasi nasional yang berlapis. Pada level tertinggi, proyek ini tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, yang mengatur mekanisme penarikan dan pertanggungjawaban dana pinjaman kepada lembaga donor internasional. Di level pengadaan, Peraturan

Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjadi acuan utama, meskipun dalam praktiknya harus diselaraskan dengan *Procurement Regulations for IPF Borrowers* dari World Bank. Dualitas kerangka regulasi ini menciptakan potensi ketegangan kelembagaan yang harus dikelola secara hati-hati oleh ketiga kementerian pelaksana. Secara kelembagaan, struktur tata kelola NUDP juga mencerminkan dinamika koordinasi antarkementerian yang khas dalam sistem pemerintahan Indonesia: PSC yang diketuai Bappenas berfungsi sebagai forum konsensus lintas kementerian, sementara dua PMU yang beroperasi paralel mencerminkan pembagian mandat antara Kementerian PUPR selaku *executing agency* dan Bappenas/Kemendagri selaku pengampu dimensi perencanaan dan pemberdayaan daerah. Konstruksi kelembagaan semacam ini lazim ditemukan dalam proyek pinjaman multilateral yang melibatkan lebih dari satu kementerian teknis, dan implikasinya terhadap koordinasi pengawasan menjadi salah satu fokus utama penelitian ini.

### **Arsitektur Tiga Pilar Pengawasan NUDP**

Kerangka pengawasan NUDP dibangun melalui tiga pilar pengawasan yang saling melengkapi, namun belum terintegrasi secara optimal. Pilar pertama adalah pengawasan internal kementerian yang dilaksanakan oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) dari kementerian pelaksana berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang mengadopsi kerangka *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) (COSO, 1992). Kapabilitas APIP diukur menggunakan *Internal Audit Capability Model* (IACM) berdasarkan Peraturan BPKP Nomor 8 Tahun 2021, dan sebagian besar Itjen kementerian telah mencapai Level 3 (*Integrated*), yang menunjukkan kemampuan melaksanakan audit berbasis risiko secara sistematis. Dalam NUDP, instrumen pengawasan Itjen meliputi audit kepatuhan pengadaan, reviu Laporan Keuangan Proyek (LKP),

pemantauan tindak lanjut rekomendasi audit, serta evaluasi kinerja PMU berdasarkan capaian *Disbursement-Linked Indicators* (DLI). Meskipun demikian, keterbatasan auditor yang memahami proyek pinjaman luar negeri serta ketimpangan kapasitas Inspektorat Daerah di 13 kota sasaran masih menjadi tantangan utama pengawasan internal.

Pilar kedua adalah pengawasan eksternal negara yang melibatkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPKP berperan sebagai pembina APIP nasional sekaligus auditor proyek yang memenuhi standar independensi internasional yang dipersyaratkan World Bank. Peran ini menjadi penting karena proyek PLN menggunakan standar pelaporan dan akuntansi yang berbeda dengan sistem nasional (Mardiasmo, 2018). Sementara itu, BPK menjalankan pemeriksaan *ex-post* atas pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 dan UU Nomor 15 Tahun 2004. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK memiliki kekuatan hukum dan legitimasi publik yang memperkuat akuntabilitas pengelolaan proyek PLN.

Pilar ketiga adalah *fiduciary oversight* yang dilaksanakan langsung oleh World Bank melalui *task team* NUDP berdasarkan *Loan Agreement* IBRD 8976-ID dan *Operational Policy* 10.00. Pengawasan dilakukan melalui *Implementation Support Mission* (ISM), *Implementation Status and Results Report* (ISR), *prior review* pengadaan, serta mekanisme DLI yang menghubungkan pencairan pinjaman dengan pencapaian indikator kinerja proyek. Seluruh kontrak pengadaan di atas ambang batas tertentu wajib melalui *prior review* karena risiko pengadaan NUDP dikategorikan *substantial* berdasarkan *Procurement Regulations for IPF Borrowers* (World Bank, 2023). Berbeda dengan dua pilar sebelumnya, pengawasan World Bank bersifat prospektif sekaligus berbasis hasil, karena tidak hanya menilai kepatuhan prosedural, tetapi juga menentukan kelayakan pencairan dana berdasarkan capaian proyek.

Perbedaan karakteristik ketiga pilar menunjukkan adanya fungsi yang saling melengkapi. Pilar internal memiliki kekuatan pada frekuensi dan kedalaman pengawasan administratif, pilar eksternal menekankan independensi dan legitimasi hukum, sedangkan pilar donor berorientasi pada hasil dan insentif kinerja. Namun, belum adanya mekanisme koordinasi yang terintegrasi menyebabkan potensi sinergi antarpilar belum berjalan optimal dan menjadi dasar perlunya Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI).

### **Gap Koordinasi dalam Pengawasan NUDP**

Analisis terhadap tiga pilar pengawasan NUDP sebagaimana disajikan dalam tabel 2 di bawah ini yang menunjukkan adanya perbedaan mendasar pada aspek kewenangan, frekuensi pengawasan, standar pelaporan, cakupan daerah, forum koordinasi, dan konsekuensi ketidakpatuhan. Perbedaan tersebut bersifat struktural dan menjadi sumber utama munculnya gap koordinasi dalam pengawasan proyek.

**Tabel 2.**

#### **Analisis Komparatif Tiga Pilar Pengawasan NUDP**

| <b>Dimensi Analisis</b> | <b>Pilar 1: Itjen Kementerian</b> | <b>Pilar 2: BPKP &amp; BPK</b>             | <b>Pilar 3: Fiduciary World Bank</b>  |
|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|
| Dasar Kewenangan        | PP 60/2008; UU 30/2014            | UU 15/2004; PP 60/2008; Pasal 23E UUD 1945 | OP 10.00 IBRD; Loan Agreement 8976-ID |
| Frekuensi Pengawasan    | Semesteran                        | Tahunan / atas permintaan                  | Min. 2x per tahun                     |
| Standar Pelaporan       | SAP Indonesia (PP 71/2010)        | SAP Indonesia; SPAP (Standar Profesional   | IFR & ISR World Bank                  |

|                            |                                  | Akuntan Publik)                    |                                    |
|----------------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Cakupan Tingkat Daerah     | Terbatas; via Inspektorat Daerah | Selektif; berbasis <i>sampling</i> | <i>Sampling</i> berbasis risiko    |
| Forum Koordinasi           | Tidak ada forum tetap            | Tidak ada forum tetap              | Independen dari APIP nasional      |
| Konsekuensi Ketidakpatuhan | Rekomendasi administratif        | LHP mengikat; tuntutan ganti rugi  | <i>Disbursement hold / suspend</i> |

Sumber: Analisis penulis berdasarkan telaah dokumen proyek NUDP dan regulasi pengawasan nasional (2024)

Adapun gap-gap yang dimaksud adalah sebagai berikut. Gap pertama adalah ketiadaan forum koordinasi formal yang mempertemukan seluruh pilar pengawasan secara reguler. Itjen melaporkan hasil pengawasan kepada kementerian masing-masing, BPKP dan BPK kepada Kementerian Keuangan dan DPR, sedangkan World Bank berkoordinasi langsung dengan PMU melalui mekanisme kontraktual proyek. Tidak adanya mekanisme berbagi informasi dan sinkronisasi pengawasan menyebabkan potensi duplikasi audit dan ketidakefisienan administratif. Dalam beberapa kasus, audit kepatuhan pengadaan oleh Itjen dapat berlangsung bersamaan dengan *Procurement Post Review* oleh *task team* World Bank terhadap objek yang sama tanpa koordinasi antarlembaga. Kondisi ini juga menciptakan zona kebutaan pengawasan, yaitu area implementasi yang luput dari perhatian seluruh pilar karena setiap lembaga bekerja berdasarkan fokus dan standar pengawasan masing-masing. Temuan ini mengonfirmasi konsep *accountability overload* yang dikemukakan Bovens, Schillemans, dan Goodin (2014), serta sejalan dengan temuan Lauwo dkk. (2022) mengenai fragmentasi forum akuntabilitas dalam proyek multilateral.

Gap kedua adalah perbedaan standar pelaporan antara Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Indonesia dan *Interim Financial Report* (IFR) yang dipersyaratkan *World Bank*. SAP menggunakan basis akrual yang disesuaikan dengan konteks pemerintahan nasional, sedangkan IFR memiliki klasifikasi dan format pelaporan yang berbeda (Mardiasmo, 2018). Perbedaan tersebut menyebabkan PMU harus menyusun dua set laporan keuangan secara paralel dari sumber data yang sama. Selain meningkatkan beban administratif, kondisi ini juga berpotensi menimbulkan inkonsistensi data yang dapat memengaruhi hasil pemeriksaan BPKP maupun penilaian ISR *World Bank*. Keterbatasan SDM yang memahami kedua standar pelaporan sekaligus turut memperlambat proses pelaporan dan pencairan dana proyek.

Gap ketiga adalah heterogenitas kapasitas APIP di 13 kota sasaran NUDP. Berdasarkan pemetaan kapabilitas APIP nasional (BPKP, 2022), tidak seluruh Inspektorat Daerah telah mencapai IACM Level 3 sebagai standar minimum pengawasan berbasis risiko. Ketimpangan kapasitas tersebut menyebabkan lemahnya transmisi pengawasan dari PMU pusat ke PIU daerah. Kota dengan APIP yang lebih kuat cenderung lebih cepat mengidentifikasi dan memperbaiki masalah implementasi, sedangkan daerah dengan kapasitas pengawasan rendah berisiko terlambat merespons temuan hingga memengaruhi capaian *Disbursement-Linked Indicators* (DLI). Dampaknya tidak hanya pada kualitas pengawasan lokal, tetapi juga pada akurasi informasi yang digunakan PMU dalam pengambilan keputusan proyek secara keseluruhan. Dengan demikian, ketiga gap tersebut menunjukkan bahwa permasalahan pengawasan NUDP terletak pada lemahnya integrasi antarpilar pengawasan yang telah ada.

### **Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI)**

Berdasarkan identifikasi tiga gap koordinasi tersebut, penelitian ini merumuskan Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI) sebagai

mekanisme koordinatif yang memperkuat interaksi antarpilar pengawasan tanpa mengubah struktur kelembagaan yang telah memiliki dasar hukum formal. MKPI dirancang untuk mengatasi fragmentasi pengawasan melalui penguatan koordinasi, integrasi pelaporan, dan peningkatan kapasitas pengawasan daerah. Model ini diadaptasi dari konsep *peer review mechanism* INTOSAI ISSAI 5600 (INTOSAI, 2019) dan kerangka *accountability* forum (Bovens et al., 2014). Tabel 3 menyajikan komponen utama MKPI yang terdiri atas tiga prinsip dasar.

**Tabel 3. Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI) untuk Proyek PLN Sektor Perkotaan**

| <b>Prinsip MKPI</b>                | <b>Instrumen Utama</b>                           | <b>Deskripsi Mekanisme</b>                                                                                                                                 | <b>Penanggung Jawab</b>                                                    |
|------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 1. Koordinasi Sistematis           | Forum Koordinasi Pengawasan PLN (FKPPL)          | Sidang min. 2x/tahun; berbagi temuan pengawasan; penyesuaian jadwal audit; penetapan prioritas bersama; dasar hukum: PMK PLN strategis                     | Kemenkeu, Itjen 3 kementerian, BPKP, perwakilan <i>World Bank</i>          |
| 2. Standardisasi Pelaporan         | Sistem Informasi Manajemen Proyek (SIMP) Terpadu | Platform digital tunggal mengintegrasikan SAP Indonesia dan IFR <i>World Bank</i> ; akses <i>real-time</i> semua lembaga pengawas; dikembangkan dari SAKTI | PMU PUPR & Bappenas; DJPb Kemenkeu                                         |
| 3. Penguatan Kapasitas APIP Daerah | Program <i>Joint Capacity Building</i>           | Modul <i>fiduciary</i> PLN dan audit berbasis risiko; integrasi ke Program BPKP Sinergi; target:                                                           | BPKP ( <i>leading</i> ), Itjen Kementerian, <i>World Bank</i> (narasumber) |

---

seluruh Inspektorat  
Daerah NUDP  
mencapai IACM  
Level 3

---

Sumber: Dirumuskan penulis berdasarkan analisis gap koordinasi; diadaptasi dari INTOSAI ISSAI 5600 (2019) dan Bovens, Schillemans & Goodin (2014)

Prinsip pertama MKPI adalah koordinasi sistematis melalui Forum Koordinasi Pengawasan PLN (FKPPL) yang mempertemukan Itjen kementerian, BPKP, dan *task team* World Bank secara berkala untuk berbagi temuan pengawasan, menyelaraskan jadwal audit, menetapkan prioritas berbasis risiko, serta memantau tindak lanjut rekomendasi. Forum ini dirancang untuk mengurangi fragmentasi pengawasan dan mendorong integrasi antarpilar, sejalan dengan konsep *accountability overload* yang dikemukakan Bovens dkk. (2014). Agar memiliki legitimasi formal, FKPPL memerlukan dasar hukum melalui regulasi Kementerian Keuangan yang mengatur koordinasi pengawasan proyek PLN strategis.

Prinsip kedua adalah standarisasi pelaporan melalui Sistem Informasi Manajemen Proyek (SIMP) Terpadu yang mengintegrasikan standar SAP Indonesia dan *Interim Financial Report* (IFR) World Bank dalam satu basis data. Sistem ini memungkinkan pelaporan yang lebih efisien, mengurangi duplikasi input data, serta meningkatkan kualitas dan konsistensi informasi proyek. Pengembangan SIMP dapat memanfaatkan sistem SAKTI yang telah digunakan pemerintah sehingga implementasinya lebih realistis dan efisien secara fiskal. Selain mengurangi *reporting overload*, integrasi data juga mendukung efektivitas pengawasan lintas lembaga (Anggleni, 2021).

Prinsip ketiga adalah penguatan kapasitas APIP daerah melalui *Joint Capacity Building* yang diintegrasikan ke dalam program pembinaan BPKP. Program ini difokuskan pada peningkatan kompetensi audit berbasis risiko, standar *fiduciary* internasional, mekanisme DLI, dan

pengelolaan keuangan proyek multilateral. Penguatan kapasitas tersebut penting karena efektivitas pengawasan proyek tidak hanya ditentukan oleh desain kelembagaan di tingkat pusat, tetapi juga oleh kualitas pengawasan pada tingkat daerah sebagaimana dijelaskan Gilmard (2014) dalam hubungan *principal-agent*. Dalam konteks proyek multi-organisasi seperti NUDP, lemahnya koordinasi dan perbedaan kapasitas antarlembaga berpotensi menimbulkan kesenjangan implementasi (Turner, 2014).

MKPI juga dirancang secara bertahap (*incremental adoption*) sehingga dapat diterapkan tanpa perubahan kelembagaan yang bersifat fundamental. Tahap awal difokuskan pada pembentukan FKPPPL sebagai forum koordinasi dasar, kemudian dilanjutkan dengan integrasi pelaporan melalui SIMP dan penguatan kapasitas APIP daerah. Pendekatan bertahap ini dinilai lebih realistis karena memungkinkan penyesuaian kelembagaan secara gradual serta meminimalkan risiko kegagalan implementasi.

Dalam hal ini, hasil penelitian ini mengonfirmasi relevansi kerangka *multi-layer oversight* dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia sekaligus memperkenalkan konsep zona kebutaan pengawasan sebagai konsekuensi dari fragmentasi pengawasan dan *accountability overload*. Secara praktis, MKPI menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan proyek pinjaman luar negeri tidak hanya bergantung pada banyaknya aktor pengawas, tetapi pada kemampuan membangun koordinasi, integrasi informasi, dan keselarasan orientasi pengawasan antarlembaga. Prinsip-prinsip dalam MKPI juga berpotensi diterapkan pada proyek multilateral lain yang melibatkan lembaga donor seperti *Asian Development Bank*, *Japan International Cooperation Agency*, dan *Kreditanstalt für Wiederaufbau* dengan penyesuaian pada standar *fiduciary* masing-masing lembaga.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan *National Urban Development Project* (NUDP) dibangun melalui tiga pilar utama, yaitu pengawasan internal kementerian, pengawasan eksternal negara, dan *fiduciary oversight* lembaga donor internasional. Ketiga pilar tersebut pada dasarnya memiliki fungsi yang saling melengkapi, namun belum terintegrasi secara optimal sehingga menimbulkan fragmentasi pengawasan. Fragmentasi tersebut tercermin dalam tiga gap utama, yaitu ketiadaan forum koordinasi antarlembaga pengawas, perbedaan standar pelaporan antara sistem nasional dan donor, serta heterogenitas kapasitas APIP daerah. Kondisi ini menciptakan “zona kebutaan pengawasan”, yaitu area implementasi yang luput dari perhatian seluruh mekanisme pengawasan akibat tidak sinkronnya fokus, standar, dan mekanisme kerja antarpilar pengawasan. Sebagai respons atas permasalahan tersebut, penelitian ini merumuskan Model Kerangka Pengawasan Integratif (MKPI) yang menekankan koordinasi sistematis melalui Forum Koordinasi Pengawasan PLN (FKPPL), integrasi pelaporan melalui Sistem Informasi Manajemen Proyek (SIMP) Terpadu, dan penguatan kapasitas APIP daerah melalui *Joint Capacity Building*. MKPI dirancang sebagai mekanisme koordinatif yang memperkuat interaksi antarpilar tanpa mengubah struktur kelembagaan yang telah ada. Pendekatan bertahap (*incremental adoption*) yang diusulkan juga menunjukkan bahwa penguatan pengawasan proyek pinjaman luar negeri dapat dilakukan secara realistis dan adaptif sesuai kapasitas kelembagaan pemerintah.

Secara teoritis, penelitian ini memperluas kajian *multi-layer oversight* dengan memperkenalkan konsep “zona kebutaan pengawasan” sebagai konsekuensi dari *accountability overload* dalam sistem pengawasan multi-aktor. Secara praktis, penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas pengawasan proyek pinjaman luar negeri tidak ditentukan oleh banyaknya lembaga pengawas, melainkan oleh

kemampuan membangun koordinasi, integrasi informasi, dan keselarasan orientasi pengawasan. Dengan meningkatnya kompleksitas pengelolaan proyek multilateral di Indonesia, MKPI berpotensi menjadi kerangka pengawasan yang relevan tidak hanya bagi NUDP, tetapi juga bagi berbagai proyek pinjaman luar negeri lainnya yang melibatkan banyak lembaga dan standar pengawasan berbeda.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Arai, Y. (2024). Disclosable Restructuring Paper: National Urban Development Project (NUDP) — P163896. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099063001312331826/p1638960b66ae509409c9a0a4116194a8c8>
- Abidin As, Z. (2019). Sinergitas Dalam Pembinaan Dan Penataan Pedagang Kaki Lima (Pkl) Di Kota Bandung. *Jurnal Caraka Prabu*, 3(2), 224–238. <https://doi.org/10.36859/jcp.v3i2.359>
- Anggleni, A. (2021). Diplomasi Digital Dan Implementasi Aplikasi Safe Travel Di Kementerian Luar Negeri. *Jurnal Caraka Prabu*, 5(2), 187–196. <https://doi.org/10.36859/jcp.v5i2.617>
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2021). Peraturan BPKP Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penilaian Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/242789/peraturan-bpkp-no-8-tahun-2021>
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2022). Laporan nasional hasil evaluasi penilaian mandiri kapabilitas APIP tahun 2022. BPKP. <https://www.bpkp.go.id>
- Badan Pusat Statistik. (2020). Persentase penduduk daerah perkotaan menurut provinsi 2015–2035. <https://www.bps.go.id/statictable/2014/02/18/1276/>
- Badan Pusat Statistik. (2024). Dinamika konsumsi lahan wilayah urban di Indonesia. BPS. <https://www.bps.go.id/id/publication>
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public accountability. Dalam M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford*

- Handbook of Public Accountability (hlm. 1–20). Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (1992). Internal control — Integrated framework. COSO.  
<https://www.coso.org/guidance-on-ic>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4th ed.). SAGE Publications.
- Dwiyanto, A. (2021). Manajemen pelayanan publik: Peduli, inklusif, dan kolaboratif (Edisi kedua). Gadjah Mada University Press.
- Dewi, O. (2021). Implementasi Gender Mainstreaming dalam Konteks Pembangunan: Studi Kasus Keberhasilan Kesetaraan Gender di Filipina tahun 2018. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, 17(2), 200–218. <https://doi.org/10.26593/jihi.v17i2.4111.200-218>
- Gailmard, S. (2014). Accountability and principal-agent theory. Dalam M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (hlm. 90–105). Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0006>
- Gale, N. K., Heath, G., Cameron, E., Rashid, S., & Redwood, S. (2013). Using the framework method for the analysis of qualitative data in multi-disciplinary health research. *BMC Medical Research Methodology*, 13(1), Article 117. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-13-117>
- INTOSAI. (2019). ISSAI 5600: Cooperative audit of international organisations. International Organization of Supreme Audit Institutions. <https://www.issai.org/issai-5600>
- Lauwo, S. G., Azure, J. D. C., & Hopper, T. (2022). Accountability and governance in implementing the Sustainable Development Goals in a developing country context: Evidence from Tanzania. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(6), 1431–1461. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2019-4220>
- Mardiasmo. (2018). Akuntansi sektor publik (Edisi terbaru). Andi Offset.
- Noviyanto, A., Rohayatin, T., & Fauzi, L. M. (2019). Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi. *Jurnal Caraka Prabu*, 3(1), 92–112.

- Project Management Institute. (2021). A guide to the project management body of knowledge: PMBOK guide (7th ed.). PMI.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 66.
- Republik Indonesia. (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 127.
- Republik Indonesia. (2010). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 123.
- Republik Indonesia. (2011). Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 23.
- Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 63.
- Siagian, S. P. (2014). Filsafat administrasi (Edisi revisi). PT Bumi Aksara.
- Terry, G. R. (2006). Principles of management. Richard D. Irwin.
- Turner, J. R. (2014). The handbook of project-based management (4th ed.). McGraw-Hill Education.
- World Bank. (2019a). Indonesia: Integrated development to improve lives of growing urban population [Siaran pers, 11 Juni 2019]. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/06/11/indonesia-integrated-development>
- World Bank. (2019b). Project Appraisal Document on a Proposed Loan of US\$49.6 Million to the Republic of Indonesia for a National Urban Development Project (Report No. PAD2646). World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/385841559235504323>
- World Bank. (2020). Procurement Regulations for IPF Borrowers: Goods, works, non-consulting and consulting services (4th ed., November 2020). World Bank Group. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/6c0602876d68949e80820507d90a14ed-0290012023/original/Procurement-Regulations-September-2023.pdf>

World Bank. (2024). Disclosable Version of the ISR: National Urban Development Project (NUDP) — P163896 — Sequence No. 11. World Bank Group.  
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099091924103537404/p1638961ec38a50d519aa615330021cc78d>