



Kementerian PPN /
Bappenas

PENGEMBANGAN MODEL PELAKSANAAN DAN PENYALURAN DANA PENDANAAN LUAR NEGERI BILATERAL

**Ringkasan Kajian Pengembangan Model Pelaksanaan
dan Penyaluran Dana Pendanaan Luar Negeri Bilateral
(Executive Summary)**

1. Latar Belakang dan Tujuan

Keterbatasan model pelaksanaan dan penyaluran pendanaan luar negeri yang hanya dapat digunakan untuk pembiayaan proyek yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Pusat dan BUMN membuat fleksibilitas pemanfaatan pendanaan luar negeri bilateral menjadi terbatas. Di sisi lain, kebutuhan pembiayaan proyek-proyek yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah (Pemda) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sangat besar. Oleh sebab itu, diperlukan pengembangan model pelaksanaan dan penyaluran pendanaan (*Financing Delivery Model /FDM*) dari luar negeri untuk proyek-proyek yang menjadi tanggung jawab Pemda dan BUMD terutama proyek-proyek lintas batas administrasi daerah sehingga pendanaan bilateral dapat direalisasikan dengan optimal dan efektif.

2. Alternatif Fund Delivery Mechanism (studi KfW)

Berdasarkan keterbatasan FDM konvensional sebagaimana dijelaskan di bagian latar belakang, maka terdapat beberapa alternatif FDM, yaitu:

i) Pinjaman langsung kepada Pemerintah Daerah dengan jaminan pemerintah

Pinjaman langsung kepada Pemerintah Daerah dengan jaminan pemerintah merupakan pinjaman dari *lender* yang langsung disalurkan kepada Pemda dan dijamin oleh Kementerian Keuangan melalui penjaminan pemerintah. Skema ini berbeda dari penyaluran standar *two-step loan* yaitu pinjaman *lender* disalurkan terlebih dahulu kepada Kementerian Keuangan kemudian diteruskanpinjamkan kepada Pemda. Hambatan utama alternatif ini adalah hanya Pemda yang memiliki modal (kemampuan fiskal) yang kuat dan memiliki proyek yang besar yang bisa menerima pinjaman karena mitra pembangunan, dengan alasan skala pembiayaan dan efektivitas administrasi hanya dapat memberikan jumlah pinjaman dalam minimal tertentu. Selain itu peraturan penjaminan pemerintah untuk Pemerintah Daerah pun belum ada.

ii) Pinjaman kepada Pemerintah Daerah dengan fasilitator PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI)

PT SMI dapat bertindak sebagai fasilitator untuk sebagian dan/atau seluruh isu pembiayaan Pemda. PT SMI dapat menjadi fasilitator untuk mengelola fasilitas kredit untuk Pemda dalam mendanai beberapa proyek untuk diusulkan mendapatkan dukungan dari *lender*. Konsep ini dianggap paling tepat dikembangkan di Indonesia saat ini untuk membantu pembiayaan proyek di Pemda karena PT SMI yang berperan sebagai fasilitator telah berpengalaman dalam mengelola pinjaman luar negeri kepada Pemda seperti dalam proyek *Regional Infrastructure Development Fund (RIDF)*.

Berdasarkan pengalaman PT. SMI sebagai fasilitator pendanaan luar negeri, PT. SMI dapat bertindak sebagai fasilitator pembentukan SPV dan katalisator pendanaan luar negeri bilateral kepada SPV. Dengan pengaturan tersebut, PT SMI akan bertanggungjawab dalam mengelola administrasi pendanaan dari mitra pembangunan bilateral dan menerima *management fee* atas layanan tersebut dari

SPV. Beberapa layanan yang dapat disediakan oleh PT. SMI kepada SPV adalah membantu mendesain proyek yang “bankable” dan mengusulkannya kepada kreditor bilateral, asistensi negosiasi perjanjian pinjaman (*loan agreement*) dengan kreditor bilateral, membantu proses dan tata cara pengadaan, membantu pemantauan dan evaluasi proyek, mereviu laporan penyelesaian proyek (*project completion report*), mengatur pembayaran hutang kembali kepada kreditor. Dengan pengaturan sebagai fasilitator seperti ini maka PT. SMI tidak menanggung beban gagal bayar SPV.

iii) **Pembentukan Bank Pembangunan Indonesia**

Bank pembangunan didirikan untuk mendukung industrialisasi dan mempromosikan pembangunan ekonomi yang inklusif. Umumnya, lembaga keuangan konvensional tidak bisa menjalankan tantangan ini karena terhalang dengan tujuan komersial dan instrumen finansial yang tersedia. Pendirian Bank Pembangunan membutuhkan persiapan dan perencanaan yang sangat matang dan dukungan aktif dari Pemerintah Pusat, di samping proses perencanaan, penataan, dan penganggaran yang komprehensif. Bank Pembangunan Indonesia memungkinkan untuk mendapatkan *sovereign loan* untuk disalurkan ke proyek infrastruktur strategis.

3. Arah Pengembangan Model Pelaksanaan dan Penyaluran Dana Pembangunan

Pengembangan infrastruktur khususnya yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah perlu dilaksanakan melalui kolaborasi/keterlibatan Pemerintah Pusat dan Pemda. Oleh karena itu, dibutuhkan entitas yang secara khusus dibentuk dan bertugas untuk pembangunan dan operasional layanan. Entitas usaha tersebut dapat berfungsi untuk menyalurkan dana baik dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Investasi BUMN, Investasi BUMD maupun dana pinjaman luar negeri. Dengan melihat pengalaman serupa di Tiongkok dan India, maka solusi untuk kolaborasi pembiayaan proyek-proyek infrastruktur strategis di daerah tersebut dapat melalui melalui pembentukan SPV.

Beberapa praktik model pendanaan kolaboratif menggunakan SPV di Indonesia ada yang berhasil (contoh: proyek MRT Jakarta, PT MITJ, dan PT PII) dan juga tidak berhasil (Proyek PLTPB Seulawah Agam). Pelajaran yang diambil dari SPV yang tidak berhasil adalah permasalahan dalam pembentukan SPV, seperti kurangnya komitmen dari *shareholders*, hubungan yang buruk antara SPV - yang dikelola dan *shareholders*, dan ketidakmampuan SPV untuk *deliver* mandat yang diberikan. Salah satu cara terbaik untuk menghindari faktor gagal dalam pembentukan SPV adalah dengan adanya fasilitator yang dapat membantu *nurturing* proses pembentukan SPV tersebut sampai dengan dapat menjadi lembaga pelaksana pembangunan dan operator dari proyek infrastruktur.

4. Metodologi Kajian

Kajian ini melakukan pengumpulan data primer (*Forum Group Discussion* (FGD) dengan berbagai instansi pemerintah terkait seperti Bappenas (Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral, Direktorat Pengembangan Pendanaan, Direktorat teknis terkait), Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko), Kementerian Perhubungan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Pemprov Jawa Barat, PT Moda Integrasi Transportasi Jabodetabek (MITJ), PT SMI, dan mitra pembangunan (*Economic Development Cooperation Fund* (EDCF) Korea,

the Agence Francaise de Developpement (AFD), dan KfW)) dan data sekunder (tinjauan pustaka, studi dari KfW, desk study, analisis, termasuk studi kasus atas alternatif FDM serupa di negara-negara lain).

5. Skema Alternatif *Financing Delivery Mechanism* (FDM)

Kajian ini menemukan bahwa skema alternatif *Financing Delivery Mechanism* (FDM) pendanaan luar negeri dengan menggunakan *SPV* dimungkinkan untuk optimalisasi pemanfaatan pendanaan luar negeri untuk proyek-proyek infrastruktur lintas regional.

Pembentukan, bentuk dan Fokus SPV

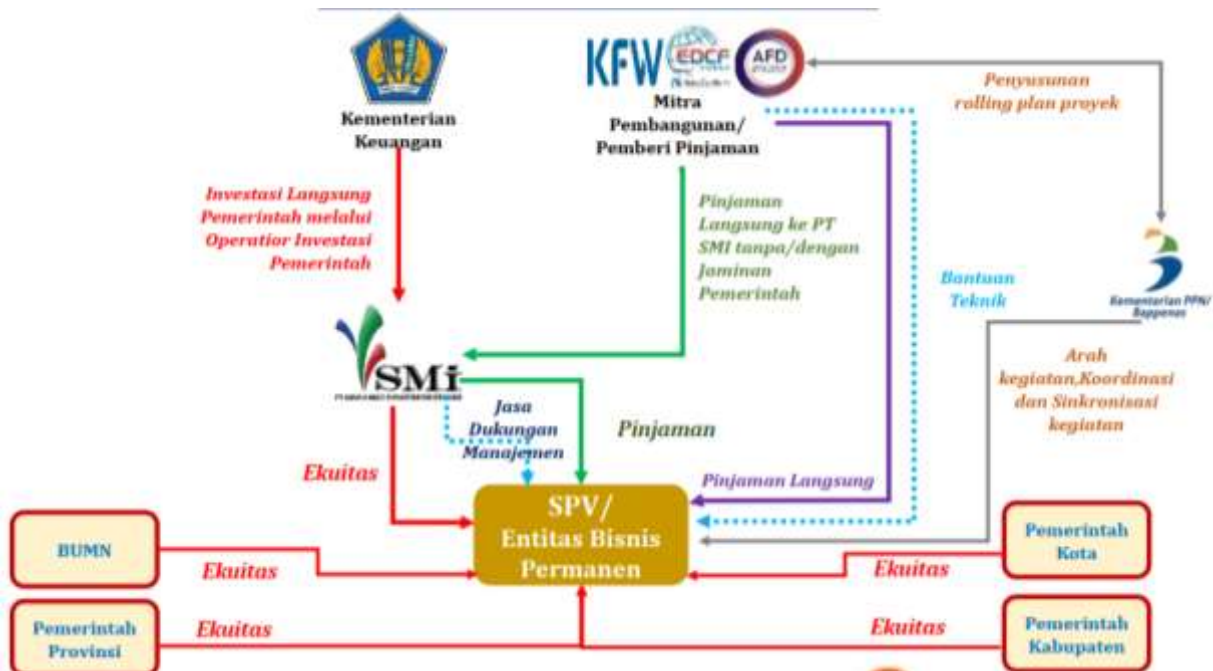
Pembentukan SPV dapat dilakukan karena adanya kebutuhan kelembagaan untuk membangun dan operasionalisasi infrastruktur lintas wilayah administrasi. Oleh karena itu SPV ini dapat dibentuk dengan penugasan/kebijakan atau dapat juga dibentuk dari proyek yang didukung oleh pinjaman luar negeri. Dalam hal ini mitra pembangunan bilateral juga berlaku untuk *nurturing* proses pembentukan SPV tersebut.

Dengan pertimbangan untuk meningkatkan fleksibilitas FDM, maka kajian ini merekomendasikan bentuk SPV yang ideal adalah SPV berbentuk entitas swasta (Perseroan Terbatas /PT) daripada BLU (Badan Layanan Umum) dengan mempertimbangkan beberapa hal, seperti secara kelembagaan tidak termasuk organisasi/satuan kerja dari K/L/Pemda, kekayaannya tidak termasuk/dipisahkan dari APBN/APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), dan fleksibilitas untuk mendapatkan pendanaan termasuk dari pinjaman luar negeri. Studi menunjukkan bahwa sektor swasta memiliki mobilitas lebih baik dibandingkan sektor publik dengan biaya yang lebih rendah, serta memitigasi dan meringankan birokrasi sehingga proyek menjadi lebih efektif dan efisien. Di sisi lain, SPV dengan berbentuk BLU memiliki keterbatasan karena harus beroperasi dengan ketidakpastian politik, yang berarti bahwa kesuksesan proyek bergantung pada mandat yang tidak dapat diprediksi, sehingga membatasi kemampuan SPV dalam merencanakan operasinya. Meskipun demikian karena proyek infrastruktur sebagian besar adalah proyek yang tidak *commercially viable*, maka keterlibatan dan keseriusan pemerintah dalam proyek tersebut akan menjadi kunci kelancaran investasi sektor swasta dalam proyek tersebut.

Model Dasar Skema FDM

Model dasar skema FDM usulan melibatkan berbagai pihak seperti Mitra Pembangunan/Pemberi Pinjaman, Kementerian Keuangan, PT. SMI, Bappenas, BUMN/BUMD dan Pemda (Gambar 1). Model dasar ini membuka beberapa alternatif status hukum SPV, yaitu (i) SPV berbentuk entitas swasta, (ii) SPV berbentuk entitas publik seperti BUMD, dan (iii) SPV berbentuk BUMN. Dalam penggambaran model skema ini Mitra Pembangunan dicantumkan dengan nama KfW (*kreditanstalt für wiederaufbau*), EDCF dan AFD (*Agence Francaise de Development*) karena ketiga lembaga tersebut telah menyatakan minatnya untuk mengeksplorasi lebih lanjut pengembangan dan penerapan model kajian ini.

Gambar 1 Model Dasar Skema FDM Usulan



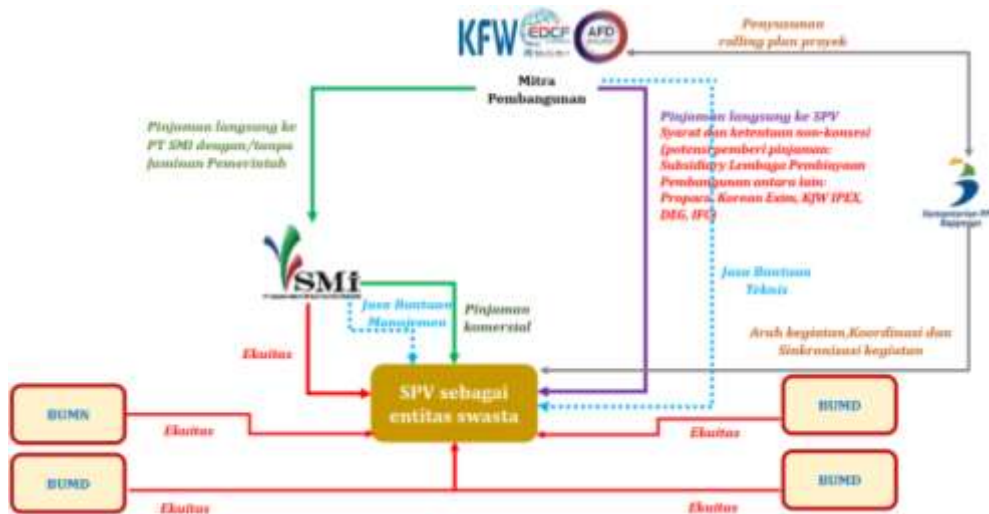
Sumber: diolah berdasarkan hasil FGD Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral

Skema FDM pinjaman luar negeri bilateral untuk proyek infrastruktur melalui SPV akan bergantung kepada bentuk SPV tersebut. Kajian ini memberikan alternatif FDM untuk beberapa tipe SPV:

a. SPV sebagai Perusahaan Swasta

SPV berbentuk entitas swasta (Gambar 2) memiliki keunggulan, yaitu pengelolaan secara lebih profesional, lebih efisien, lebih fleksibel (karena tidak perlu mengikuti aturan Pinjaman Daerah, tidak seperti jika pendanaan oleh BUMN atau BUMD), tidak terlalu birokratis, lebih banyak inovasi, kualitas pelayanan yang lebih tinggi, biaya administrasi yang lebih rendah, dan memungkinkan pengalihan risiko ke pihak swasta. Namun, kelemahannya adalah persepsi dan dukungan investor yang tidak sepositif jika proyek dilakukan oleh Pemerintah karena adanya pemisahan antara kepentingan umum, profit, dan kontrol serta kepastian dan jaminan dari pemerintah, sedangkan infrastruktur adalah kepentingan umum yang vital. Penyaluran pinjaman luar negeri untuk SPV sebagai entitas swasta dapat disalurkan fasilitasi PT. SMI. SPV dapat menggunakan pinjaman luar negeri dari *private/commercial section* mitra pembangunan bilateral.

Gambar 2 Skema FDM Usulan dimana SPV sebagai Entitas Swasta



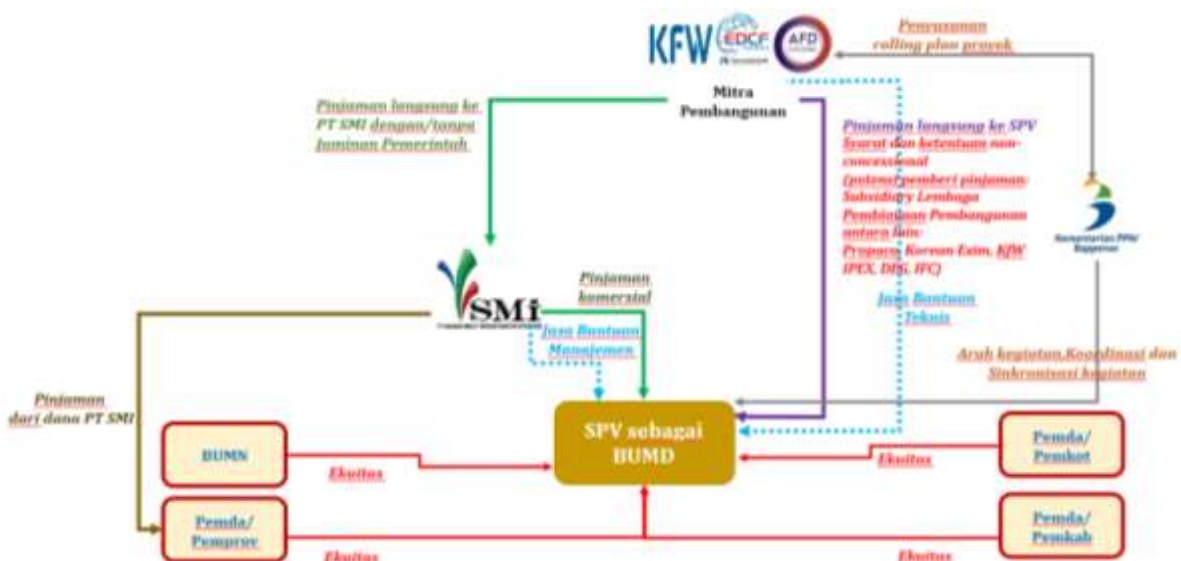
Sumber: diolah berdasarkan hasil FGD Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral

b. SPV sebagai BUMD

SPV berbentuk entitas publik seperti BUMD (Gambar 3) memiliki keunggulan, yaitu mendapatkan persepsi dan dukungan positif masyarakat karena pendanaan infrastruktur tersebut merupakan vital bagi masyarakat dan ditangani oleh Pemerintah, bukan swasta. Kelemahan skema ini adalah dianggap kurang sefleksibel skema sebelumnya (SPV berbentuk entitas swasta) karena dengan SPV berbentuk BUMD, maka begitu banyak peraturan-peraturan terkait keuangan Pemda dan BUMD yang akan membatasi ruang gerak SPV tersebut.

Penyaluran pinjaman luar negeri untuk SPV sebagai BUMD dapat disalurkan dengan fasilitasi PT. SMI atau pinjaman langsung kepada BUMD (saat ini beberapa mitra pembangunan sedang menjajaki potensi tersebut). Alternatif lainnya yaitu Pemerintah Daerah mengadakan pinjaman melalui PT. SMI (sebagaimana skema RIDF) dan selanjutnya pinjaman Pemerintah Daerah tersebut digunakan sebagai bentuk penyertaan modal Pemda kepada BUMD

Gambar 3 Skema FDM Usulan dimana SPV sebagai BUMD



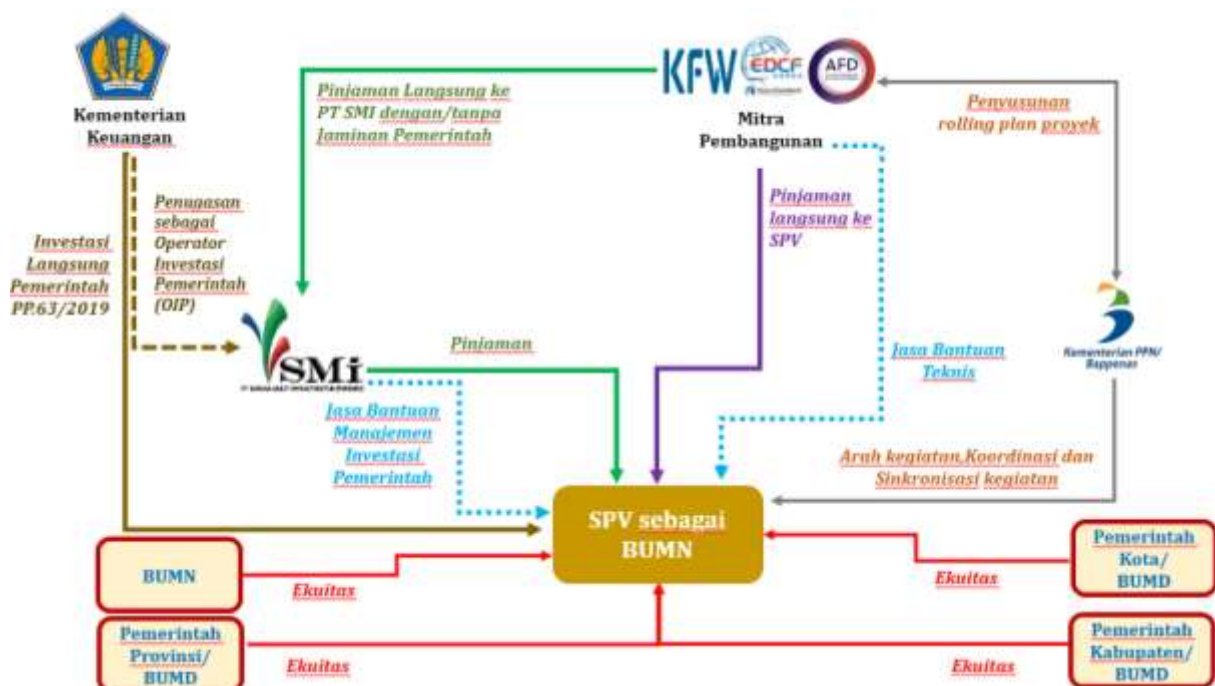
Sumber: diolah berdasarkan hasil FGD Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral

c. SPV sebagai BUMN

SPV berbentuk BUMN (Gambar 4) memiliki keunggulan yang sama seperti SPV sebagai BUMD, yaitu memperoleh persepsi dan dukung positif dari masyarakat atas peran nyata pemerintah dalam pembangunan infrastruktur. Kelemahannya adalah harus memenuhi banyak peraturan-peraturan terkait BUMN, sehingga tidak sefleksibel jika SPV berbentuk entitas swasta.

Penyaluran pinjaman luar negeri untuk SPV sebagai BUMN dapat dilakukan dengan pinjaman langsung dari kreditor luar negeri bilateral.

Gambar 4 Skema FDM Usulan dimana SPV sebagai BUMN



Sumber: diolah berdasarkan hasil FGD Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral

Untuk tahap awal, skema FDM usulan ini akan mengarahkan SPV untuk dapat memulai bisnisnya dari investasi *brownfield*, yang kemudian ke depannya baru akan diarahkan untuk fokus di investasi *greenfield*.

6. Keunggulan Skema FDM Usulan

Skema FDM usulan ini memiliki beberapa keunggulan dibandingkan FDM konvensional yaitu tidak menambah *liabilities* APBN, mengurangi beban administrasi dan proses birokrasi Kementerian/ Lembaga/ Pemda, mengoptimalkan kolaborasi sumber-sumber pendanaan termasuk hibah dan bantuan teknik, serta membantu menurunkan risiko dari Pemda yang rata-rata belum atau sedikit memiliki kemampuan dalam mengelola dana investasi, sehingga SPV bisa memperoleh dana yang besar (*mega funds*).

7. Potensi Risiko dan Mitigasi Skema FDM Usulan

No	Area Potensi Risiko	Solusi/Mitigasi
1	Sumber daya manusia	1) Pemilihan pemimpin (CEO dan staf senior) yang tepat (antara lain, yaitu dengan memiliki kapasitas manajemen, kewirausahaan yang memadai/handal) 2) Dapat dilakukan outsourcing untuk beberapa aktivitas 3) Remunerasi yang sepadan untuk menarik sumber daya manusia yang berkualitas
2	Struktur tata kelola 1) Pemimpin SPV cenderung ingin memiliki kekuasaan penuh 2) Kurangnya otonomi di dalam SPV	Kontrak kerjasama yang jelas terstruktur tentang batas kewenangan pimpinan SPV dan sejauh mana kekuatan stakeholders dapat intervensi dan mempengaruhi SPVnya
3	Kapasitas keuangan Pemda	Perlu penerapan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah
4	Beban <i>management fee</i>	Dukungan/bantuan teknis dari mitra pembangunan, baik langsung ke SPV atau ke PT SMI
5	Tidak ada rekam jejak entitas bisnis SPV	SPV menggunakan PT SMI untuk leveraging
6	Isu transparansi dan kontrol pinjaman dana SPV	<ul style="list-style-type: none"> • SPV submit laporan operasional dan keuangan berkala ke PT SMI • PT SMI review laporan
7	Kapasitas PT SMI	Perluasan mandat PT SMI

8. Rujukan Regulasi

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Bab V Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemda, serta Pemerintah/Lembaga Asing)
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
- 7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 8) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah
- 12) Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2015 tentang Jaminan Pemerintah atas Pembiayaan Infrastruktur melalui Pinjaman Langsung dari Lembaga Keuangan Internasional kepada Badan Usaha Milik Negara
- 13) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 45/PMK.02/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pinjaman Daerah

9. Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Optimalisasi pemanfaatan pendanaan luar negeri bilateral dapat dilakukan dengan mengimplementasikan skema alternatif *Fund Delivery Mechanism* (FDM) dari mitra pembangunan luar negeri bilateral kepada SPV yang secara khusus dibentuk dan bertugas untuk pembangunan dan operasional layanan infrastruktur. SPV ini dapat berbentuk BUMN, BUMD ataupun entitas swasta. Skema-skema FDM dari mitra pembangunan luar negeri bilateral untuk proyek infrastruktur akan bergantung kepada bentuk SPV tersebut.

Perlu adanya fasilitator dalam pembentukan dan pengawalan SPV yang dibentuk secara khusus untuk melaksanakan proyek-proyek yang sumber pendanaannya dari mitra pembangunan bilateral. Skema alternatif FDM ini memiliki beberapa keunggulan yaitu tidak menambah *liabilities* APBN, mengurangi beban administrasi dan proses birokrasi Kementerian/Lembaga/Pemda, mengoptimalkan kolaborasi sumber-sumber pendanaan termasuk hibah dan bantuan teknik, serta membantu menurunkan risiko dari Pemda yang rata-rata belum atau sedikit memiliki kemampuan dalam mengelola dana investasi.

Kajian ini merekomendasikan Pemerintah Indonesia, Mitra Pembangunan Bilateral dan Lembaga Pengelola Investasi Keuangan seperti PT. SMI untuk mengembangkan dan mengkaji lebih lanjut skema FDM yang disusun dalam kajian ini. Skema SDM tersebut disesuaikan dengan karakteristik tiap-tiap mitra pembangunan bilateral agar langsung dapat diimplementasikan dan sesuai dengan ketentuan dan regulasi mitra pembangunan bersangkutan.

Skema FDM ini diharapkan dapat diimplementasikan untuk proyek-proyek pembangunan infrastruktur regional terutama untuk proyek yang lintas batas wilayah administrasi seperti proyek investasi *urban mobility plan* di 6 kota sebagaimana tercantum dalam *major project* RPJMN 2020-2024 salah satunya misalnya pembangunan *Surabaya Regional Commuter Railway*. Dalam proyek *Surabaya Regional Commuter Railway* berpotensi dibentuk SPV yang akan membantu pengadaan *rolling stock* dan operator jalur Surabaya Line yang rencana akan dibiayai pinjaman melalui Kementerian Perhubungan. SPV tersebut dapat berbentuk BUMN, BUMD ataupun sebagai anak perusahaan BUMN/BUMD yang diperlakukan sebagai entitas swasta.



Direktorat Kerja Sama Pendanaan Bilateral
**Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)**
Menara Bappenas Jalan HR Rasuna Said | Jakarta |
Email: bilateral@bappenas.go.id
Website: www.bappenas.go.id