

Fasilitas Fiskal untuk Mendukung Percepatan Pembangunan Infrastruktur¹

Dewasa ini, permasalahan terkait infrastruktur menjadi isu hangat yang sering dibicarakan. Pemerintah menyadari bahwa pembangunan infrastruktur merupakan prioritas utama dalam pembangunan nasional. Selain merupakan pilar utama pertumbuhan ekonomi, infrastruktur merupakan bagian penting dari konektivitas antarkoridor. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi nasional, ketersediaan infrastruktur yang memadai baik dari sisi kualitas maupun kuantitas sangat diperlukan untuk mendorong dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Kebutuhan akan infrastruktur saat ini memerlukan anggaran yang besar. Di sisi lain, kemampuan keuangan negara dalam memenuhi kebutuhan investasi infrastruktur terbatas. Berdasarkan data Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mendukung program tersebut mencapai lebih dari Rp4.000 triliun dari tahun 2011 s.d. 2025. Dari jumlah tersebut, Pemerintah hanya mampu menyediakan dana sekitar 10% sementara sisanya diharapkan dapat berasal dari BUMN dan swasta.

Salah satu model pengadaan infrastruktur yang saat ini sedang dikembangkan oleh Pemerintah adalah Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atau lebih dikenal dengan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atau lebih dikenal dengan skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) atau *public private partnership* (PPP). Mengingat tingginya peran swasta dalam percepatan pembangunan infrastruktur, Pemerintah khususnya Kementerian Keuangan telah berinisiatif untuk memberikan berbagai fasilitas fiskal guna mendorong keterlibatan swasta dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Fasilitas-fasilitas tersebut meliputi pemberian fasilitas fiskal dalam bentuk Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah baik untuk proyek yang sudah berjalan maupun dalam masa penyiapan.

Proyek KPS

Dalam pengertian umum, *public-private partnership* (PPP) adalah pola pengadaan proyek infrastruktur yang didasarkan pada kontrak tertulis antara Pemerintah sebagai pemilik proyek kerja sama dengan pihak sponsor/investor dari swasta yang berdasarkan pada skema pembagian risiko dan *return* yang *fair* serta spesifikasi layanan infrastruktur yang dibutuhkan.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dua kali menjadi Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Proyek Kerja Sama didefinisikan sebagai Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan melalui Perjanjian Kerja Sama atau pemberian Izin Pengusahaan antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dengan Badan Usaha. Ciri-ciri dari proyek-proyek KPS dalam pengertian internasional antara lain memiliki nilai investasi yang besar/sangat besar, mempunyai dampak nasional, dan memiliki jangka waktu pengembalian yang relatif panjang.

Terkait dengan fasilitas fiskal, Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan Dukungan dan Jaminan Pemerintah untuk proyek KPS. Dukungan Pemerintah tersebut harus dicantumkan dalam dokumen pelelangan umum guna menjaga prinsip fairness. Jaminan Pemerintah diberikan dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan dalam APBN. **Tabel 1** mengikhtisarkan konsep terkait Dukungan dan Jaminan Pemerintah dalam proyek KPS.

Tabel 1. Konsep Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah

Dukungan Pemerintah	Jaminan Pemerintah
▪ Karakteristik Proyek KPS layak secara ekonomi namun memiliki kelayakan finansial yang marginal. ▪ Dukungan diberikan untuk meningkatkan kelayakan finansial proyek. ▪ Dukungan dapat diberikan dalam bentuk perizinan, pengadaan tanah, dukungan sebagian konstruksi, insentif perpajakan dan/atau kontribusi fiskal dalam bentuk finansial sesuai ketentuan. ▪ Menteri Keuangan dapat menyetujui pemberian Dukungan Pemerintah dalam bentuk insentif perpajakan dan/atau kontribusi fiskal dalam bentuk finansial berdasarkan usulan Menteri/Kepala	▪ Berupa jaminan terhadap <i>political risks</i> terkait proyek kerja sama yang tidak bisa dikendalikan oleh pihak swasta. ▪ Terkait dengan kekhawatiran swasta dalam bertransaksi dengan Kementerian/Lembaga sebagai pemilik/penanggung jawab proyek kerjasama (<i>sovereign risk</i>). ▪ Jaminan dalam bentuk kompensasi finansial diberikan Pemerintah melalui Menteri Keuangan dan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010. ▪ Penjaminan diberikan Menteri Keuangan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (PT PII).

Dukungan Pemerintah	Jaminan Pemerintah
Lembaga/Kepala Daerah.	▪ PT PII akan memberikan <i>ring fencing</i> kepada APBN atas kewajiban yang timbul akibat penjaminan. ▪ <i>Assessment</i> risiko dan proses pemberian jaminan dilaksanakan secara profesional dan memberikan kepastian kepada calon investor.

Fasilitas Dukungan Pemerintah

Saat ini Kementerian Keuangan sedang menyusun kebijakan mengenai mekanisme pemberian dukungan pemerintah melalui kontribusi fiskal dalam bentuk finansial. Dukungan ini diberikan dalam bentuk tunai kepada Badan Usaha dalam rangka meningkatkan kelayakan finansial proyek infrastruktur sehingga menarik minat swasta. Karena sifatnya meningkatkan kelayakan finansial, maka dukungan ini juga dikenal dengan *viability gap fund* (VGF). Selain itu, VGF juga dimaksudkan untuk meningkatkan kepastian pembangunan proyek infrastruktur guna mewujudkan layanan infrastruktur publik yang tersedia dengan tarif yang terjangkau oleh masyarakat. VGF hanya dapat diberikan untuk proyek-proyek infrastruktur yang dilaksanakan melalui skema KPS berdasarkan Perpres 67/2005 dan perubahannya. Dalam APBN 2013 Pemerintah telah mengalokasikan dana VGF sebesar Rp341 miliar untuk proyek KPS.

Selain dukungan pemerintah dalam bentuk VGF, fasilitas Dukungan Pemerintah yang disediakan Pemerintah yaitu fasilitas untuk pengadaan lahan, fasilitas penyiapan proyek, dan fasilitas dana geothermal. Penjelasan dari fasilitas Dukungan Pemerintah tersebut adalah sebagai berikut.

1. Pengadaan Lahan

a) *Land Capping*

Land capping merupakan dana dukungan Pemerintah atas yang diberikan atas risiko kenaikan harga tanah dalam pembangunan jalan tol. Dukungan Pemerintah dimaksud diberikan untuk 28 proyek jalan tol yang tersendat karena permasalahan pembebasan tanah. Selain mendorong percepatan pembangunan, dukungan ini juga dimaksudkan untuk menjaga tingkat kelayakan finansial dari proyek jalan tol sehingga investor diharapkan segera menyelesaikan pembangunannya. Dana *land capping* telah dianggarkan sebesar Rp4,89 triliun yang dialokasikan sejak tahun anggaran 2008

sampai dengan tahun 2013. Sampai dengan tahun 2012 telah dialokasikan dana sebesar Rp3.610 miliar dengan penyerapan sebesar Rp1.584,37 miliar atau sekitar 43,8%. Dalam APBN 2013, dana *land capping* dialokasikan sebesar Rp500 miliar.

b) Dana Bergulir Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol

Dana Bergulir Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol (*Land Revolving Fund*) merupakan dana bergulir untuk pembebasan tanah bagi pembangunan jalan tol. Skema penggunaan dana adalah bahwa Pemerintah akan membiayai pembebasan tanah terlebih dahulu dan selanjutnya biaya tersebut akan dikembalikan oleh Badan Usaha yang ditetapkan sebagai pemegang hak konsesi jalan tol. *Land Revolving Fund* dialokasikan melalui anggaran APBN dan dikelola oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPTJ) di bawah Kementerian Pekerjaan Umum.

c) *Land Acquisition Fund*

Land Acquisition Fund adalah dana yang disediakan oleh Pemerintah untuk pembebasan tanah dalam rangka memberikan dukungan untuk meningkatkan kelayakan dari proyek penyediaan infrastruktur yang dilaksanakan dengan skema Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS). Dana ini merupakan penugasan yang diamanatkan dalam Inpres Nomor 1 tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010. Alokasi *Land Acquisition Fund* dalam tahun anggaran (TA) 2011 yaitu sebesar Rp323,17 miliar, TA 2012 sebesar Rp117 miliar, dan TA 2013 sebesar Rp160 miliar.

2. Fasilitas Penyiapan Proyek

Fasilitas Penyiapan Proyek atau *project development facility* (PDF) adalah dukungan pemerintah dalam bentuk penyiapan proyek yang dilaksanakan dengan skema KPS. Selama ini permasalahan utama proyek KPS berada pada tahap penyiapan proyek. Penyiapan proyek yang seadanya membuat investor tidak tertarik untuk berinvestasi di dalamnya. Dukungan ini diberikan dengan tujuan untuk menghasilkan kemasan proyek menarik bagi investor. Selain itu, PDF juga dimaksudkan untuk mewujudkan proses pengadaan badan usaha yang kompetitif, transparan, dan akuntabel.

Untuk mendukung kebijakan tersebut, Kementerian Keuangan telah mendirikan *Infrastructure Fund* yaitu PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI) dan PT Indonesia Infrastructure Finance (PT IIF). Saat ini Kementerian Keuangan sedang menugaskan PT SMI untuk memberikan fasilitasi penyiapan untuk dua proyek KPS, yaitu Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Umbulan, Jawa Timur dan Proyek Kereta Api Bandara Soekarno Hatta – Manggarai.

3. Fasilitas Dana Geothermal

Fasilitas Dana Geothermal (FDG) adalah dukungan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk mengurangi risiko usaha panas bumi dalam rangka mendukung usaha pemanfaatan panas bumi bagi pengembangan pembangkit listrik. Pengelolaan FDG diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Fasilitas Dana Geothermal.

Pengelolaan FDG bertujuan untuk meningkatkan kecukupan data dari hasil Survei Pendahuluan guna menurunkan risiko eksplorasi dalam rangka pemanfaatan panas bumi untuk pembangkit listrik. Selain itu pengelolaan FDG juga bertujuan untuk menyediakan data pendukung guna menyusun dokumen pelelangan dalam rangka penawaran Wilayah Kerja untuk pengadaan Proyek PLTP KPS kepada badan usaha serta mendukung pembiayaan kegiatan eksplorasi dalam rangka percepatan pengembangan proyek PLTP.

FDG diberikan dalam bentuk penyediaan data/informasi dan pinjaman. Penyediaan data/informasi diberikan untuk Pemerintah Daerah, sedangkan FDG dalam bentuk pinjaman diberikan kepada pemegang Ijin Usaha Pertambangan (IUP) panas bumi maupun Pemegang Kuasa Pengusahaan panas bumi.

Dana FDG dikelola oleh Pusat Investasi Pemerintah dengan nilai kumulatif sampai dengan tahun 2012 adalah sebesar Rp2.003 miliar. FDG direncanakan akan terus dialokasikan sampai dengan tahun 2016. Untuk tahun 2013, Pemerintah telah mengalokasikan Rp1.126 miliar untuk menambah kapasitas FDG. Dengan FDG tersebut diharapkan pengembangan pembangkit panas bumi di masa depan dapat lebih menjaga kesinambungan keuangan negara dari pengaruh negatif gejolak harga minyak dan batubara.

Jaminan Pemerintah pada Proyek KPS

Pelaksanaan penjaminan proyek KPS dilakukan melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha. Keduanya memberikan payung hukum kepada Menteri Keuangan untuk melakukan penjaminan terhadap proyek infrastruktur yang dilakukan melalui skema KPS.

Saat ini Pemerintah telah memberikan penjaminan dengan skema dimaksud untuk Model Proyek KPS IPP PLTU Jawa Tengah. Proyek IPP PLTU Jawa Tengah (*Central Java*

Power Plant/CJPP) merupakan salah proyek *showcase* KPS/PPP skala besar pertama dengan nilai investasi sekitar Rp30 triliun yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Proyek ini mendapatkan Penjaminan Pemerintah dengan skema penjaminan bersama antara Pemerintah dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010.

Pada tanggal 6 Oktober 2011 telah dilakukan penandatanganan dokumen pelaksanaan dan penjaminan proyek KPS IPP PLTU Jawa Tengah, yang meliputi (1) Perjanjian Regres (*Recourse Agreement*); (2) Perjanjian Penjaminan (*Guarantee Agreement*); dan (3) Perjanjian Jual Beli Listrik (*Power Purchase Agreement*).

Proyek CJPP diperkirakan mulai beroperasi komersial (*Commercial Operation Date/COD*) pada akhir 2016. Teknologi yang digunakan dalam proyek tersebut adalah *ultra-supercritical*, yang memiliki tingkat efisiensi dan emisi karbon lebih baik dari pembangkit batu bara yang dimiliki PT PLN (Persero) saat ini sehingga merupakan proyek PLTU yang ramah lingkungan

Fasilitas Penjaminan Pemerintah untuk Proyek di Luar Skema KPS

Selain fasilitas jaminan Pemerintah untuk proyek KPS, Pemerintah juga memberikan jaminan untuk proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik yang Menggunakan Batubara (*Fast Track Program-I*), Proyek Percepatan Penyediaan Air Minum, dan Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas (*Fast Track Program-II*).

1. Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik yang Menggunakan Batubara (*Fast Track Program-I*)

Dasar pelaksanaan Proyek FTP-I adalah Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2006 tentang Penugasan Kepada PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara. Selanjutnya jaminan pemerintah atas proyek ini diberikan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara.

Dalam skema ini, PT PLN (Persero) melaksanakan sendiri pembangunan pembangkit listrik dengan pola *Engineering Procurement and Construction* (EPC). Pembiayaan proyek ini berasal dari *Lenders* sebesar 85% dan anggaran PT PLN (Persero)

sebesar 15%. Penjaminan Pemerintah diberikan secara penuh terhadap kredit yang diberikan *Lenders*, bersifat *irrevocable* dan *unconditional* serta mencakup seluruh kewajiban PT PLN (Persero) dalam Perjanjian Kredit.

Sampai dengan Desember 2012, Pemerintah telah mengeluarkan 35 (tiga puluh lima) Surat Jaminan Pemerintah termasuk untuk tiga paket proyek transmisi porsi rupiah dan satu paket proyek transmisi porsi dolar Amerika Serikat dengan total nilai kredit yang dijamin sebesar Rp71,8 Triliun.

2. Proyek Percepatan Penyediaan Air Minum

Dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah Pusat dalam rangka Penyediaan Air Minum dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas PMK Nomor 229 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah dalam rangka Percepatan Penyediaan Air Minum.

Ketentuan mengenai jaminan Pemerintah Pusat ini diberikan sebesar 70% dari jumlah pokok kredit investasi PDAM yang telah jatuh tempo, sedangkan sisanya sebesar 30% menjadi risiko bank yang memberikan kredit investasi. Sementara itu, tingkat bunga kredit investasi yang disalurkan oleh bank kepada PDAM ditetapkan sebesar *BI rate* ditambah paling tinggi sebesar 5%, dengan ketentuan tingkat bunga sebesar *BI rate* ditanggung PDAM, dan selisih bunga di atas *BI rate* dengan paling tinggi sebesar 5% merupakan subsidi yang ditanggung Pemerintah Pusat.

Sampai dengan Desember 2012, Pemerintah telah memberikan penjaminan dan subsidi bunga untuk 4 (empat) PDAM, yaitu PDAM Kabupaten Bogor, PDAM Kabupaten Ciamis, PDAM Kabupaten Lombok Timur, dan PDAM Kota Malang dengan total nilai kredit investasi sekitar Rp96 miliar.

3. Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas (*Fast Track Program-II*)

Dasar pelaksanaan Proyek FTP-II adalah Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penugasan Kepada PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) untuk melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas. Daftar proyek pembangkit listrik yang berhak mendapatkan jaminan kelayakan usaha tercantum dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2012. Selanjutnya Kementerian Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemberian Jaminan Kelayakan Usaha PT Perusahaan

Listrik Negara (Persero) Untuk Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Dengan Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas Yang Dilakukan Melalui Kerja Sama dengan Pengembang Listrik Swasta.

Jaminan kelayakan diberikan terhadap risiko gagal bayar kewajiban finansial PT PLN (Persero) yang terjadi pada sebagian atau sepanjang masa operasi proyek pembangkit listrik sebagaimana tertuang dalam perjanjian jual beli tenaga listrik dengan pendekatan *positive list*.

Sampai dengan Desember 2012, dari 72 proyek yang berhak mendapatkan SJKU sebagaimana dimaksud dalam Permen ESDM 1/2012, baru 8 proyek yang sudah mengajukan proposal penjaminan kelayakan usaha. Dari 8 proyek tersebut, 4 proyek diantaranya sudah mendapatkan penjaminan, dan 4 proyek masih dalam pembahasan. Keempat proyek yang sudah mendapatkan penjaminan yaitu proyek PLTP Muara Laboh (2 x 110 MW), PLTP Rajabasa (2 x 110 MW), PLTP Rantau Dedap (2 x 110 MW), dan PLTA Wampu (3 x 15 MW) dengan total nilai proyek mencapai US\$2,1 miliar.

Anggaran Dukungan dan Jaminan Pemerintah dalam APBN

Alokasi anggaran dalam APBN untuk Dukungan dan Jaminan Pemerintah pada pembangunan infrastruktur dari tahun 2008 sampai 2013 dapat dilihat pada **Tabel 2** berikut ini.

Tabel 2. Alokasi Anggaran untuk Dukungan dan Jaminan Pemerintah pada Proyek Pembangunan Infrastruktur (dalam miliar rupiah)

Keterangan	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	APBN-P	APBN-P	APBN-P	APBN-P	APBN-P	APBN
<i>Land Capping</i>	1.000	1.000	1.000	610	500	500
Non debt Financing						
<i>Land Revolving Fund</i>	-	-	2.300	3.850	900	-
Fasilitas Dana Geothermal (FDG)	-	-	-	1.127	877	1.126,5
Kewajiban Penjaminan Pemerintah untuk <i>Fast Track Project Phase I</i>	323	1.000	1.000	889	623	611
Kewajiban Penjaminan Pemerintah untuk Percepatan Penyediaan Air Minum	-	-	50	15	10	35
Kewajiban Penjaminan Pemerintah pada <i>Central Java Power Plant</i>						59,8

Sumber: Kementerian Keuangan.

Penutup

Komitmen Pemerintah dalam percepatan penyediaan infrastruktur tentunya perlu didukung dengan keterlibatan dari seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*). Memang

banyak tantangan yang harus dihadapi dalam mengimplementasikan komitmen Pemerintah tersebut. Namun, dengan dukungan dan sinergi dari para *stakeholder* kita dapat berharap pembangunan infrastruktur nasional dapat cepat terlaksana demi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

¹ Kajian ditulis oleh Dadang Jusron, Kepala Subbidang Risiko Infrastruktur Jalan Tol dan Slamet Rona Ircham, Pelaksana pada Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal dan telah dimuat dalam Buletin Info Risiko Fiskal (IRF) Edisi IV Tahun 2012.