

PEMBENTUKAN ASEAN INFRASTRUCTURE FUND (AIF)

(Catatan Hasil Pertemuan High Level Task Force on
AIF VI, Jakarta, 15 Juli 2011 dan Informal AFMM,
Washington DC, 24 September 2011)

(Nugraha Adi)

I. PENDAHULUAN

Setelah mengalami penurunan kinerja perekonomian yang cukup signifikan akibat krisis keuangan Asia 1997, ekonomi ASEAN telah berhasil pulih dan menikmati pertumbuhan yang stabil dalam satu dekade terakhir. Dalam masa terjadinya krisis tahun 2008, ekonomi ASEAN juga berhasil pulih dengan cepat dan tumbuh positif sebagaimana ditunjukkan dari pertumbuhan yang signifikan, yaitu 7.9% pada tahun 2010. Untuk tahun 2011 dan 2012, *outlook* perekonomian ASEAN tetap positif meskipun di beberapa kawasan di dunia terjadi krisis, sebagaimana kondisi yang terjadi di kawasan Eropa dan tekanan perekonomian yang dialami oleh Amerika Serikat. Capaian kinerja dan *outlook* perekonomian ASEAN tersebut di satu sisi telah menunjukkan keberhasilan dan ketahanan fundamental ekonomi negara-negara ASEAN yang didukung oleh respon kebijakan yang baik dan penuh kehati-hatian (*prudent*), namun di sisi lain juga telah menimbulkan tantangan ke depan berupa kebutuhan ASEAN untuk mempertahankan serta meningkatkan kinerja perekonomian tersebut secara berkelanjutan (*strong and sustainable growth*).

Salah satu tantangan besar yang dihadapi oleh ASEAN adalah kebutuhan dalam penyediaan infrastruktur untuk menopang pertumbuhan perekonomian yang dirasakan masih sangat kurang di kawasan ASEAN. Keberadaan infrastruktur di kawasan ASEAN juga masih lebih rendah bila dibandingkan dengan beberapa kawasan lain di dunia, antara lain dengan kawasan Asia, Amerika Latin, dan Afrika. Tabel di bawah ini memberikan gambaran perbandingan data infrastruktur dasar antara kawasan ASEAN, Asia, dan kawasan lainnya.

Tabel 1:

Perbandingan Global Cakupan Pelayanan Infrastruktur

Kawasan	Jalan (km)	Jalan Kereta (km)	Telepon (jumlah)
<i>Per seribu penduduk</i>			
ASEAN	10.51	0.27	3.53
Asia	12.83	0.53	3.47
OECD	211.68	5.21	13.87
L. America	14.32	2.48	6.11
Afrika	n.a.	0.95	1.42
	Elektrifikasi (%)		Air Bersih (%)
ASEAN	71.69		86.39
Asia	77.71		87.72
OECD	99.80		99.63
L. America	92.70		91.37
Afrika	28.50		58.36

Sumber: ADB, UNDP, and UNESCAP (2010) *MDGs: Path to 2015*.

II. KESENJANGAN INFRASTRUKTUR

Dalam hal penyediaan infrastruktur, ASEAN juga mengalami kendala lain berupa kesenjangan infrastruktur (*infrastructure gap*) di antara negara-negara ASEAN, dalam arti bahwa tingkat pembangunan dan penyediaan infrastruktur antara negara ASEAN yang satu berbeda satu dengan lainnya. Kesenjangan tersebut apabila tidak diatasi oleh negara-negara ASEAN, baik secara individu negara maupun secara asosiasi, akan menjadi hambatan dalam interaksi dan kerja sama ekonomi di kawasan, serta akan membatasi pertumbuhan potensial yang dapat dicapai oleh kawasan ASEAN.

Dalam konteks integrasi ASEAN, adanya kesenjangan infrastruktur di kawasan ASEAN juga akan membatasi pencapaian tujuan menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN tahun

2015. Hal ini karena pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN mengedepankan nilai penting konektivitas diantara negara-negara anggota ASEAN, sebagaimana tercermin pada empat pilar Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), yaitu: (i) kawasan ASEAN sebagai pasar tunggal dan basis produksi; (ii) kawasan yang memiliki daya saing (*competitiveness*); (iii) kawasan dengan pembangunan yang setara; dan (iv) kawasan yang terintegrasi ke dalam ekonomi global.

Guna mendukung konektivitas yang dibutuhkan, para pemimpin ASEAN pada tahun 2010 telah menyepakati *Master Plan for ASEAN Connectivity* (MPAC). Hal ini merefleksikan bahwa dalam salam menuju MEA 2015 membutuhkan ASEAN yang saling terhubung (*well-connected* ASEAN) yang akan memberikan kontribusi menuju ASEAN yang lebih kuat (*resilience*) dan kompetitif, dan akan menjadikan penduduk, barang, jasa, dan modal semakin dekat. Selain daripada itu, melalui konektivitas ASEAN yang berkembang, jaringan produksi dan distribusi di kawasan ASEAN akan semakin mendalam, meluas, dan semakin terintegrasi dengan ekonomi Asia Timur dan Global. MPAC merupakan dokumen strategi untuk mencapai konektivitas ASEAN yang menyeluruh dalam periode 2011-2015 melalui pengembangan konektivitas infrastruktur fisik, mekanisme dan proses kelembagaan yang efektif dalam suatu konektivitas kelembagaan, serta pemberdayaan penduduk dalam suatu konektivitas antara penduduk ASEAN.

III. AIF SEBAGAI ALTERNATIF PENDANAAN INFRASTRUKTUR

ASEAN membutuhkan dukungan sumber dana yang besar untuk mengatasi kesenjangan infrastruktur di kawasan, dan untuk mengembangkan konektivitas infrastruktur yang dibutuhkan. ADB memperkirakan kebutuhan pendanaan infrastuktur di kawasan Asia dan Pasifik mencapai sekitar US\$ 750 miliar per tahun selama periode 2010-2020. Dari total nilai tersebut, kawasan ASEAN diperkirakan

membutuhkan dana sebesar lebih dari US\$ 60 miliar per tahunnya.¹

Kebutuhan ASEAN untuk memperoleh dukungan dana yang signifikan merupakan tantangan tersendiri yang dihadapi oleh ASEAN, mengingat masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi, antara lain: (i) keterbatasan anggaran nasional negara-negara anggota ASEAN, yang disebabkan oleh terbatasnya ruang fiskal yang mencukupi untuk pengembangan infrastruktur. Hal ini akan akan sangat mengurangi kekuatan pembiayaan untuk infrastruktur di banyak negara ASEAN; (ii) belum optimalnya kerangka kerja sama *Public-Private Partnerships* (PPPs) dalam pendanaan infrastruktur; dan (iii) belum optimalnya kapasitas pinjaman yang diberikan oleh lembaga multilateral dalam pendanaan pengembangan infrastruktur.

Dalam rangka mengatasi permasalahan dan tantangan yang dihadapi tersebut, salah satu inisiatif yang telah dilakukan oleh negara-negara ASEAN adalah melalui pembentukan mekanisme pendanaan bersama untuk pembangunan infrastruktur, dengan bekerja sama dengan ADB, yang diberi nama dengan *ASEAN Infrastructure Fund* (AIF). AIF sangat cocok dengan komitmen strategis ASEAN dalam MEA dan MPAC, yaitu untuk mengurangi kesenjangan infrastruktur antar negara, dan sekaligus juga dalam mendukung tujuan dari konektivitas ASEAN yang ingin dicapai dalam skala yang lebih luas.

IV. RANCANGAN AIF

Persetujuan dari *Shareholders' Agreement of the ASEAN Infrastructure Fund* telah ditandatangani oleh para Menteri Keuangan ASEAN dan Presiden ADB tanggal 24 September 2011 di Washington DC pada saat dilangsungkannya *Informal ASEAN Finance Ministers' Meeting* (AFMM). Pada intinya, AIF yang diusulkan bertujuan untuk memfasilitas sumber dana regional yang

¹ ADB and ADB Institute, June 2009, Manila. *Infrastructure for a Seamless Asia*.

tersedia dengan kebutuhan kawasan akan pendanaan infrastruktur. AIF memiliki dua output utama, yaitu: (i) penyediaan *best practice* untuk penyusunan rancangan dan pengaturan pelaksanaan dari proyek infrastruktur; serta (ii) penyediaan proyek infrastruktur aktual yang telah disetujui untuk dilaksanakan.

Manfaat yang diharapkan dari AIF adalah berupa kerja sama regional yang semakin meningkat, termasuk perdagangan yang lebih besar, dan manfaat lainnya menuju pertumbuhan ekonomi kawasan yang inklusif dan berkelanjutan. Selain daripada itu, AIF juga akan memberikan manfaat positif dalam mengurangi kemiskinan melalui peningkatan pelayanan dan penyediaan infrastruktur dasar. Pada bagian berikutnya dalam tulisan ini mengenai *AIF Pipeline* dan *Preliminary Projects*, akan terlihat bahwa AIF akan membiayai berbagai proyek energi, transportasi, dan air bersih, yang akan membantu penduduk ASEAN untuk: (i) memperoleh akses yang lebih besar ke energi dan tenaga listrik; (ii) memperoleh air bersih dan sanitasi; dan (iii) meningkatkan mobilitas melalui akses jalan dan fasilitas transportasi yang lebih baik.

AIF dibentuk berdasarkan kombinasi kontribusi negara-negara ASEAN dengan ADB. Total komitmen kontribusi AIF adalah sebesar US\$ 485.2 juta, terdiri dari kontribusi negara-negara ASEAN sebesar US\$ 335.2 juta, dan kontribusi ADB sebesar US\$ 150 juta. Besaran dari kontribusi yang diberikan oleh para pemegang saham (*Shareholders*) dalam AIF akan membawa dampak pada besaran voting power (hak suara) masing-masingnya. Tabel Berikut menggambarkan komposisi komitmen kontribusi dan hak suara dari masing-masing negara anggota ASEAN dan ADB sebagaimana tercantum dalam *Shareholders' Agreement of the AIF* pasal 3 mengenai *Equity Contributions and Voting Power*².

Tabel 2:

Equity Contribution and Voting Power

Country	Equity (US \$ Millions)	Voting Power
ASEAN		
Brunei	\$10.00	2.13%
Cambodia	\$0.10	0.02%
Indonesia	\$120.00	25.52%
Lao PDR	\$0.10	0.02%
Malaysia	\$150.00	31.90%
Philippines	\$15.00	3.19%
Singapore	\$15.00	3.19%
Viet Nam	\$10.00	2.13%
Subtotal	\$320.20	68.10%
ADB	\$150.00	31.90%
TOTAL	\$470.20	100.00%

Catatan: Sebagai tambahan dari data di atas, Thailand telah memberikan komitmen kontribusi sebesar US\$15 million.

Dari tabel di atas, Indonesia telah memberikan komitmennya untuk memberikan kontribusi sebesar US\$ 120 juta, dan merupakan kontributor terbesar kedua di ASEAN, Dari kontribusi tersebut, Indonesia berhak atas 25.52 persen hak suara. Dalam tata kelola yang diusulkan di AIF, hak suara para pemegang saham memiliki peran dalam pengambilan keputusan di AIF. Berdasarkan *Shareholders' Agreement AIF*, pasal 4 tentang *Governance Structure*, dinyatakan bahwa pemegang keputusan tertinggi di AIF adalah Dewan Direktur yang beranggotakan perwakilan dari seluruh pemegang saham AIF. Untuk keputusan yang bersifat operasional, Dewan Direktur AIF akan memutuskan dengan ketentuan persetujuan lebih dari 50 persen hak suara, dan didukung oleh lebih dari 50 persen jumlah pemegang saham. Sementara itu, untuk keputusan yang bersifat fundamental, yakni: (i) persetujuan keanggotaan baru; (ii) perubahan dalam share modal ekuitas AIF; (iii) penentuan domosili

² Myanmar belum tercakup dalam table tersebut mengingat baru memberikan komitmen kontribusinya pada akhir pembahasan High Level Task Force on AIF di Jakarta bulan Juli 2011.

AIF; dan (iv) pembubaran AIF, dibutuhkan persetujuan Dewan Direktur dengan sedikitnya 67 persen hak suara, dan didukung oleh sedikitnya 67 persen dari jumlah pemegang saham.

Dalam kaitannya dengan pembangunan proyek infrastruktur di kawasan ASEAN, pada masa awal operasinya, AIF akan membiayai proyek-proyek pemerintah. *Pipeline* proyek yang disusun saat ini didasarkan atas asumsi bahwa AIF akan memberikan pinjaman sekitar \$300 juta per tahun selama masa-masa awal, dan diharapkan akan semakin meningkat pada masa-masa berikutnya. Batasan-batasan kriteria yang telah disepakati untuk proyek-proyek AF adalah: (i) 30% *exposure* per negara, (ii) 40% limit untuk setiap sektor, dan (iii) proyek tunggal dibatasi US\$ 75 juta per proyek. Rangkuman dari AIF *Pipeline* yang terdapat dalam *Explanatory Note on the Shareholders' Agreement* AIF (tanggal 20 Juni 2011) adalah sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 3: Summary of the AIF Pipeline

2011-2013 Pipeline (Summary)						
Countries	INO	LAO	PHI	THA	VIE	Total
Amount	\$190	\$70	\$145	\$75	\$150	\$630
Percentage	30%	11%	23%	12%	24%	100%
Sector	Transport	Energy	Water			Total
Amount	\$305	\$250	\$75			\$630
Percentage	48%	40%	12%			100%
RCI					\$185	29%

Unit : US\$ juta.

Catatan: Data dalam Tabel masih bersifat tentative dan masih membutuhkan konfirmasi dengan masing-masing Negara ASEAN

Sementara itu, untuk daftar proyek-proyek pendahuluan yang terdapat dalam *AIF Pipeline* adalah sebagaimana tabel dibawah ini:

Tabel 4:

Preliminary Projects List for the AIF Pipeline

		Country	AIF Share
2012			
Transport	GMS Ben Luc-Long Thanh Expressway - PFR2 *	VIE	\$75
	Surabaya Commuter System (MFF\$500m) – PFR1	INO	\$75
Energy	O Mon 3/5 Thermal Power (Pending)	VIE	-
	Geothermal Power Development Program	INO	\$75
Water	Solid Waste Management Project	PHI	\$75
Subtotal			\$300
2013			
Transport	Railway Modernization Project	THA	\$75
	Road Sector Institutional Development - PFR3	PHI	\$70
	Regional Roads Development PFR2 *	INO	\$10
Energy	Power Transmission Investment Program (500KV Power Transmission) - PFR2	VIE	\$75
	Nam Ngum 3 Hydropower Project-PFR2 * / **	LAO	\$70
	Melaka-Pekan Baru Power Interconnection * / ***	INO	\$30
Subtotal			\$330
* Regional Cooperation and Integration Projects			
** PPP Projects			
*** Project to support the Master Plan on ASEAN Connectivity			

Unit: US \$ juta

Untuk meminimalkan biaya operasional dan memaksimalkan efisiensi dari kegiatan AIF, ADB akan bertindak sebagai administrator AIF dan akan melaksanakan tugas-tugas operasional meliputi pemrosesan dan pelaksanaan proyek, pendanaan bersama proyek AIF, dan manajemen keuangan AIF. Di

masa mendatang, mengingat AIF juga akan menerbitkan obligasi, tugas ADB juga akan terkait dengan rating kredit (*credit rating*) AIF, pengelolaan pemempatan *hybrid capital* dan obligasi AIF.

V. CATATAN TENTANG AIF

Pembentukan mekanisme baru untuk membiayai pembangunan infrastruktur di kawasan ASEAN dalam bentuk AIF menunjukkan komitmen kawasan ASEAN untuk mendorong pengembangan infrastruktur regional. Namun demikian, sumber dana awal AIF masih relatif kecil dan kemungkinan tidak akan cukup untuk memenuhi kebutuhan dana yang besar dalam pengembangan infrastruktur di masing-masing Negara ASEAN. Oleh karenanya, ASEAN, sebagai suatu kawasan senantiasa meningkatkan upayanya dalam pengembangan infrastruktur di kawasan, baik melalui penguatan mekanisme AIF, maupun dengan bekerja sama dengan pihak lain dalam pendanaan infrastruktur, seperti penguatan kerja sama pengembangan infrastruktur dalam kerangka kerja sama ASEAN+3 dan/atau dengan lembaga multilateral, termasuk juga upaya untuk mendorong partisipasi dari sektor swasta dalam kerangka *Public-Private Partnerships*.

---oOo---