

## **Dana Dukungan Tunai Infrastruktur (*Viability Gap Fund*): Harapan Baru Pembangunan Infrastruktur di Indonesia**

Oleh: Eko Nur Surachman, Pegawai Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

Pola hubungan antara ketersediaan sarana infrastruktur yang cukup dan memadai guna mendukung laju pertumbuhan ekonomi sebuah negara sudah merupakan teori yang tidak terbantahkan. Studi dari Demurger (2000), Profesor ekonomi pembangunan dari Universitas Auvergne Perancis, menyebutkan bahwa infrastruktur adalah faktor utama sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi, dimana di dalam risetnya Demurger mengambil obyek pembangunan infrastruktur transportasi yang terorganisasi di antara 24 provinsi di China yang merupakan faktor utama dalam menentukan pesatnya laju pertumbuhan ekonomi negara tersebut dalam kurun waktu sewindu terakhir. Dari studi domestik yang dilakukan Bank Indonesia yang tertuang di dalam Tinjauan Kebijakan Moneter BI (2012), juga menyebutkan bahwa sektor infrastruktur transportasi adalah sektor nomor dua yang paling berpengaruh terhadap laju pertumbuhan ekonomi Indonesia setelah sektor industri.

Ketersediaan infrastruktur yang cukup dan memadai ini diterjemahkan di dalam studi *World Bank* dengan pemenuhan besaran kebutuhan pembangunan infrastruktur minimal sebesar 5% dari PDB (Produk Domestik Bruto). Sedangkan di Indonesia, berdasarkan data yang dirilis Bappenas, Indonesia mencatat kebutuhan investasi di bidang pembangunan infrastruktur mencapai 4,51%, masih jauh dari India yang mencatat investasi 7% dari PDB dan China yang berinvestasi 11% dari PDB guna membangun sarana infrastruktur di negara masing-masing (*Connecting East Asia, A New Framework for Infrastructure*, 2005). Dari data kebutuhan investasi tersebut, masih terdapat selisih kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur di Indonesia yang berjumlah Rp324 triliun atau 17% dari total kebutuhan sebesar Rp1.924 triliun yang tidak bisa disediakan oleh APBN/APBD, maupun belanja modal (*capital expenditure*) oleh BUMN (RPJMN 2010-2014, Bappenas).

Guna mengisi *gap* pembiayaan tersebut, pemerintah memperkenalkan skema kerjasama pembangunan infrastruktur dengan melibatkan partisipasi dari pihak swasta yang kemudian dikenal dengan skema KPS (Kerjasama Pemerintah dan Swasta) atau juga dikenal dengan PPP (*Public Private Partnership*). Guna mengatur pelaksanaan pembangunan proyek dengan skema KPS ini, pemerintah telah menerbitkan beberapa regulasi antara lain Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 67 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 13 Tahun 2010 jo. Perpres Nomor 56 Tahun 2011 jo. Perpres Nomor 66 Tahun 2013 yang mengatur pola, bentuk dan ketentuan pelaksanaan proyek KPS di Indonesia. Pembangunan infrastruktur dengan skema KPS, pada prinsipnya merupakan usaha penyediaan sarana infrastruktur yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan sarana infrastruktur yang dilakukan berdasarkan prinsip *project financing*, dimana sektor swasta selaku sponsor proyek berkewajiban membangun dan/atau mengoperasikan serta melakukan perawatan sarana infrastruktur dengan dana pembangunan infrastruktur sebagian kecil berasal dari

modal sponsor proyek dan sebagian besarnya berasal dari bank dan/atau lembaga pembiayaan lainnya sebagai *lenders* atau pemberi pinjaman proyek. Sedangkan, pemerintah selaku *owner* dari proyek infrastruktur memberikan kompensasi berupa hak konsesi pengelolaan komersial sarana infrastruktur kepada sektor privat/swasta tersebut selama jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian kerjasama. Setelah masa konsesi ini selesai, infrastruktur diserahkan kembali kepada pemerintah.

### **Kendala KPS di Indonesia**

Dalam tulisan ini, pembahasan akan lebih difokuskan kepada permasalahan di hilir berupa keterbatasan kelayakan keuangan (*financially unviable*) proyek infrastruktur sehingga tidak menarik bagi sektor swasta untuk berinvestasi di dalamnya. Hal ini penting untuk dibahas karena sebagian besar proyek infrastruktur di Indonesia termasuk proyek yang tidak layak secara keuangan, walaupun layak secara ekonomi. Artinya, proyek infrastruktur tersebut akan memberikan kontribusi positif ke perekonomian (*economically feasible*), namun pendapatan dari proyek (tarif layanan) tidak cukup untuk mengembalikan tingkat keuntungan yang diharapkan (*rate of return*) oleh pihak swasta, berupa pengembalian modal (*return on equity*) dan pinjaman (*debt principal and interest*), sehingga swasta tidak tertarik untuk berinvestasi. Oleh karena itu, pemerintah harus memberikan bantuan/dukungan kepada proyek infrastruktur semacam itu agar pembangunan sarana infrastruktur dengan melibatkan swasta tetap dapat berjalan. Karena toh kalau proyek infrastruktur akan dibangun dengan APBN, isu pembiayaan proyek akan tetap menjadi keterbatasan bagi pemerintah.

### **Dana Dukungan Tunai (VGF) Infrastruktur sebagai Terobosan**

Ketidaklayakan proyek secara finansial ini pada umumnya bersumber dari beban investasi (biaya pembangunan/konstruksi) yang mahal karena teknologi yang digunakan yang tidak dapat dikembalikan sepenuhnya oleh tarif layanan infrastruktur yang dibatasi dengan kemampuan membayar (*ability to pay*) masyarakat. Dalam rangka mengatasi permasalahan ketidaklayakan proyek infrastruktur KPS secara finansial ini, pemerintah memberikan dukungan tunai kepada proyek infrastruktur KPS sebagaimana diatur di dalam PMK Nomor 223/PMK.011/2012 tentang Pemberian Dukungan Kelayakan atas Sebagian Biaya Konstruksi Pada Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. PMK Nomor 223 Tahun 2012 ini merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 17A Perpres Nomor 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Perpres Nomor 67 Tahun 2005 yang memberikan ruang bagi pemerintah untuk dapat memberikan dukungan dalam bentuk kontribusi fiskal yang bersifat finansial terhadap proyek kerjasama (KPS).

Dukungan tunai pemerintah yang diberikan pada proyek infrastruktur atau yang disebut dengan dana VGF ini diberikan kepada proyek infrastruktur yang dibangun dengan skema KPS dan bertujuan untuk meningkatkan kelayakan finansial proyek guna menimbulkan minat dan partisipasi swasta, meningkatkan kepastian pengadaan/lelang proyek infrastruktur sesuai kualitas dan waktu yang ditentukan serta mewujudkan layanan infrastruktur publik dengan tarif yang terjangkau oleh

masyarakat. Di dalam pelaksanaannya, pemberian VGF ini dialokasikan anggarannya oleh Pemerintah c.q. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) sesuai dengan mekanisme APBN dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara, memperhatikan kesinambungan fiskal (APBN) dan mendasarkan pada prinsip manajemen risiko fiskal yang cermat, serta merupakan alternatif setelah tidak terdapat lagi alternatif lain untuk membuat Proyek KPS layak secara finansial.

Lebih lanjut, dukungan kelayakan (VGF) merupakan belanja APBN yang diberikan dalam bentuk tunai kepada Proyek KPS atas porsi tertentu dari seluruh biaya konstruksi yang tidak mendominasi. Biaya konstruksi yang dimaksudkan di sini meliputi biaya konstruksi itu sendiri, biaya peralatan, biaya pemasangan, biaya bunga atas pinjaman yang berlaku selama masa konstruksi dan biaya-biaya lain terkait konstruksi, namun tidak termasuk biaya terkait pengadaan lahan dan insentif perpajakan. Kriteria proyek KPS yang dapat mengajukan dukungan dana VGF antara lain sebagai berikut:

- a. Proyek KPS yang telah memenuhi kelayakan ekonomi tetapi belum memenuhi kelayakan finansial;
- b. Menerapkan prinsip pengguna membayar (*tarif/user charge*);
- c. Biaya investasi paling kurang senilai Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
- d. Badan Usaha Swasta Pemenang Lelang yang ditetapkan oleh Pemerintah c.q. PJKP (Penanggung Jawab Proyek Kerjasama) melalui proses lelang yang terbuka dan kompetitif sesuai dengan peraturan tentang Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;
- e. Perjanjian KPS mengatur skema pengalihan aset dan/atau pengelolaannya dari Badan Usaha Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama kepada Pemerintah c.q. PJKP pada akhir periode kerja sama;
- f. Hasil Prastudi Kelayakan pada Proyek KPS tersebut harus (1) mencantumkan pembagian risiko yang optimal antara Pemerintah/PJKP dan Badan Usaha Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama/Badan Usaha Pemenang Lelang; (2) menyimpulkan bahwa Proyek KPS tersebut layak secara ekonomi, yang juga meliputi aspek teknis, hukum, lingkungan, dan sosial; dan (3) menunjukkan bahwa Proyek Kerja Sama tersebut menjadi layak secara finansial dengan diberikannya dukungan kelayakan VGF.

Dengan diberikannya dukungan tunai (VGF) tersebut oleh pemerintah, biaya konstruksi dari proyek infrastruktur akan turun maksimal sebesar separuh dari yang seharusnya. Dengan demikian, pengembalian investasi dari proyek akan dapat dicapai oleh investor swasta karena beban biaya konstruksi, yang seharusnya 100% merupakan tanggungan pihak swasta dan tentunya harus kembali sesuai dengan ekspektasi keuntungan swasta, akan menjadi berkurang. Oleh karena itu, diharapkan dengan pemberian dana VGF tersebut, minat swasta untuk berinvestasi akan tumbuh sehingga proyek-proyek KPS infrastruktur akan banyak terbangun dan dapat melayani kebutuhan masyarakat, serta mendukung pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

\*) Tulisan ini merupakan pendapat pribadi penulis dan bukan cerminan sikap instansi dimana penulis bekerja.