

KEPUTUSAN MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 113/KMK.08/2014

TENTANG

STRATEGI PENGELOLAAN UTANG NEGARA TAHUN 2014-2017

MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka mengakomodasi target indikator portofolio utang yang sesuai dengan perkembangan terkini, serta untuk memberikan target indikator portofolio utang sampai dengan akhir tahun 2017, perlu mengevaluasi Strategi Pengelolaan Utang Negara tahun 2013-2016 sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 37/KMK.08/2013 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2013-2016;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Keputusan Menteri Keuangan tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2014-2017;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 110, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4236);
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
4. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4852);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan Dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri Oleh Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4885);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5202);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2011 tentang Pembiayaan Proyek Melalui Penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5265);
8. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010–2014;
9. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2010 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Keuangan;

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : KEPUTUSAN MENTERI KEUANGAN TENTANG STRATEGI PENGELOLAAN UTANG NEGARA TAHUN 2014-2017.
- PERTAMA : Menetapkan Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2014–2017 yang selanjutnya disebut dengan Strategi Pengelolaan Utang Negara sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Menteri ini.
- KEDUA : Strategi Pengelolaan Utang Negara sebagaimana dimaksud dalam Diktum PERTAMA mencakup strategi pengelolaan atas utang negara yang langsung membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yaitu pinjaman Pemerintah dan Surat Berharga Negara serta kewajiban penjaminan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan.
- KETIGA : Evaluasi terhadap Strategi Pengelolaan Utang Negara dilakukan dari waktu ke waktu dalam rangka menyesuaikan dengan perkembangan kondisi ekonomi dan pasar keuangan.
- KEEMPAT : Pada saat Keputusan Menteri ini berlaku, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 37/KMK.08/2013 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2013-2016, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- KELIMA : Keputusan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Salinan Keputusan Menteri ini disampaikan kepada:

1. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan;
2. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;

3. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
4. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
5. Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, para Direktur Jenderal dan para Ketua/Kepala Badan di lingkungan Kementerian Keuangan;
6. Kepala Biro Hukum, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 23 Mei 2014

MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA,

MUHAMAD CHATIB BASRI

LAMPIRAN
KEPUTUSAN MENTERI KEUANGAN REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 113/KMK.08/2014
TENTANG STRATEGI PENGELOLAAN UTANG
NEGARA TAHUN 2014-2017

STRATEGI PENGELOLAAN UTANG NEGARA
TAHUN 2014-2017

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	2
DAFTAR TABEL	3
DAFTAR GRAFIK.....	4
Bab I. Pendahuluan	5
Bab II Data Utang dan Asumsi Makro	7
2.1.Struktur <i>Outstanding</i> Utang dan Kewajiban Penjaminan	7
2.2.Kebutuhan Pembiayaan Utang dan Penjaminan Pemerintah tahun 2014 – 2017	12
2.3.Kondisi Makro Ekonomi dan Pasar Keuangan	13
Bab III Evaluasi Pengelolaan Utang dan Kewajiban Penjaminan	16
3.1.Evaluasi Pengelolaan Utang	16
3.2.Evaluasi Pengelolaan Kewajiban Penjaminan.....	19
3.3.Evaluasi SPUN 2013-2016	21
Bab IV Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2014-2017.....	23
4.1.Tujuan, Fokus, dan Ruang Lingkup Pengelolaan Utang.....	23
4.2.Strategi Pengelolaan Utang Tahun 2014-2017	24
4.3.Batas Maksimal Kewajiban Penjaminan	27
4.4.Kebijakan Pengelolaan Utang	28
4.5.Kebijakan Pengelolaan Kewajiban Penjaminan	32
Bab V Penutup	35

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. <i>Outstanding</i> Jaminan Pemerintah per-akhir Desember 2013	9
Tabel 2.2. <i>Pipeline</i> Proyek Penjaminan Pemerintah Tahun 2013-2017	12
Tabel 4.1. Komposisi Penerbitan/Penarikan Utang Baru	26
Tabel 4.2. Indikator yang Menjadi Target	26
Tabel 4.3. Indikator untuk Dimonitor	27
Tabel 4.4. Perkembangan Sensitivitas Rasio Utang terhadap PDB	27

DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1. Komposisi <i>Outstanding</i> Utang per-akhir Desember 2013	7
Grafik 2.2. Komposisi Nilai Total Penjaminan Pemerintah per-akhir Desember 2013.....	9
Grafik 2.3. Komposisi <i>Outstanding</i> Penjaminan Kredit per-akhir Desember 2013.....	10
Grafik 2.4. Profil Jatuh Tempo Utang Berdasarkan Mata Uang per-akhir Desember 2013	10
Grafik 2.5. Profil Jatuh Tempo Utang Berdasarkan Instrumen per-akhir Desember 2013.....	11
Grafik 2.6. Profil Jatuh Tempo Kewajiban yang Dijamin Pemerintah per-akhir Desember 2013	12
Grafik 2.7. Perkembangan <i>Yield</i> SBN Domestik dan LIBOR USD 6 bulan	13
Grafik 2.8. Perkembangan Nilai Tukar	13
Grafik 3.1. Perkembangan Indikator Portofolio Utang.....	17

BAB I

PENDAHULUAN

Strategi Pengelolaan Utang Negara (SPUN) tahun 2014-2017 ditetapkan untuk merevisi target indikator portofolio utang dalam SPUN 2013-2016 dan memberikan target indikator portofolio utang sampai dengan akhir tahun 2017. Revisi target dalam SPUN 2013-2016 diperlukan terutama untuk mengakomodasi peningkatan besaran indikasi kebutuhan pembiayaan utang, perubahan kondisi makro ekonomi yang mempengaruhi asumsi nilai tukar dan tingkat bunga, serta penyesuaian atas kebijakan Pemerintah yang terkini. Dalam konteks ini, penyusunan SPUN 2014-2017 telah mempertimbangkan indikasi kebutuhan pembiayaan dalam proyeksi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) jangka menengah serta proyeksi kondisi makro ekonomi hingga 2017.

Sedangkan terkait dengan pengelolaan kewajiban penjaminan, dilakukan revisi batas maksimal kewajiban penjaminan guna memastikan bahwa besaran penjaminan Pemerintah telah mempertimbangkan kemampuan dan keberlangsungan fiskal serta kebutuhan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur. Selain itu, dirumuskan pula prinsip-prinsip umum penjaminan yang akan dijadikan acuan bagi seluruh Kementerian/Lembaga (K/L) dalam mengajukan usulan program yang memerlukan penjaminan, dan acuan bagi Kementerian Keuangan dalam menyetujui usulan program K/L serta memproses penerbitan surat jaminan.

Sebagai panduan bagi pengelolaan utang, SPUN 2014-2017 akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan strategi pembiayaan tahunan melalui utang, penetapan batas maksimal pinjaman luar negeri/pinjaman dalam negeri/surat berharga syariah negara (SBSN) berbasis proyek, kebijakan pemberian penjaminan dan pengelolaan kewajiban penjaminan, penerapan kebijakan lindung nilai (*hedging*), serta penerapan fleksibilitas pembiayaan utang. Di samping sebagai panduan bagi pengelolaan utang, SPUN 2014-2017 ini juga memiliki manfaat yang lebih luas, yaitu untuk mendukung pengembangan pasar keuangan dan sebagai salah satu acuan untuk mendukung pengelolaan fiskal, moneter, serta *asset liability management* (ALM) negara. Untuk itu, penetapan arahan kebijakan kualitatif dan target indikator portofolio utang diupayakan dapat mencerminkan kebutuhan tersebut.

Sebagaimana strategi sebelumnya, SPUN 2014-2017 akan dikaji ulang dan direvisi setiap tahun, khususnya untuk mengakomodasi perubahan-perubahan yang terjadi terkait dengan kebutuhan pembiayaan maupun kondisi makro ekonomi. Selain itu, mengingat pada tahun 2014 akan terjadi perubahan pemerintahan yang mungkin diikuti oleh perubahan kebijakan pembangunan jangka menengah, maka beberapa hal penting dalam pengelolaan utang jangka menengah diupayakan dapat diakomodasi dalam rencana pembangunan jangka menengah tersebut. Hal ini

diperlukan untuk memastikan kebijakan pengelolaan utang tetap sejalan dengan upaya mencapai kesinambungan fiskal.

BAB II

DATA UTANG DAN ASUMSI MAKRO

Data utang dan asumsi makro digunakan untuk melakukan analisis risiko dan biaya utang dalam rangka memenuhi target pembiayaan utang dan menetapkan arahan strategi pengelolaan utang yang akan ditempuh pada tahun 2014-2017. Data dan asumsi tersebut meliputi struktur *outstanding* utang dan kewajiban penjaminan, rencana kebutuhan pembiayaan utang dan penjaminan Pemerintah tahun 2014-2017, serta proyeksi asumsi makro ekonomi dan kondisi pasar keuangan. Perubahan data utang dan asumsi makro dapat mempengaruhi hasil analisis risiko dan biaya utang serta kebijakan yang akan ditempuh.

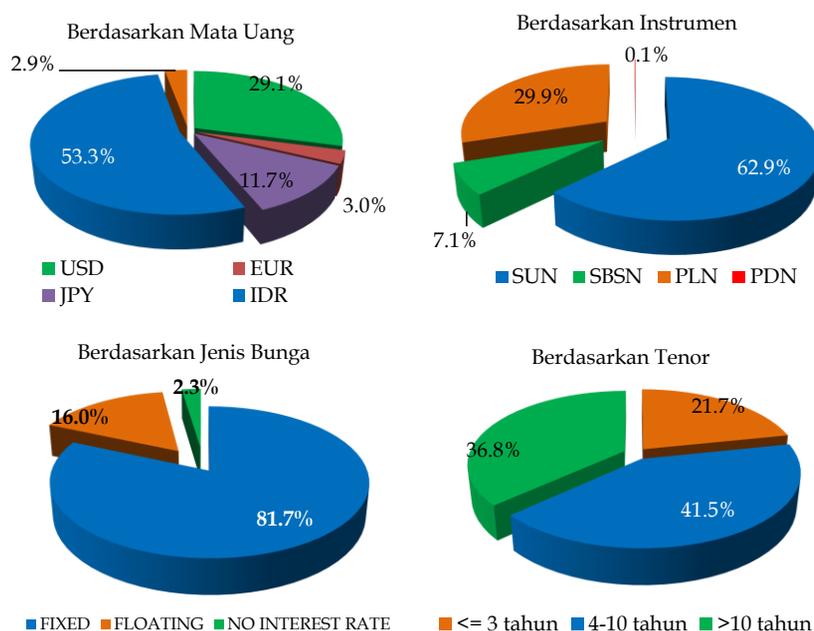
Data utang dan asumsi makro secara rinci sebagai berikut:

2.1. Struktur *Outstanding* Utang dan Kewajiban Penjaminan

a. Komposisi *Outstanding* Utang

Berdasarkan posisi akhir Desember 2013, total *outstanding* utang Pemerintah mencapai ekuivalen Rp2.371,39 triliun (dua ribu tiga ratus tujuh puluh satu koma tiga puluh Sembilan triliun rupiah). Dari total *outstanding* utang tersebut, utang yang memiliki pengaruh terbesar terhadap risiko dan biaya utang adalah utang dalam valas, utang dengan tingkat bunga mengambang (*variable rate*), dan utang jatuh tempo dalam jangka pendek. Komposisi *outstanding* utang berdasarkan mata uang, tenor, jenis bunga, dan instrumen per-akhir Desember 2013, disajikan pada grafik 2.1.

Grafik 2.1
Komposisi *Outstanding* Utang per-akhir Desember 2013



b. Komposisi Jenis Instrumen Utang

Berdasarkan posisi per-akhir Desember 2013, komposisi dari masing-masing instrumen utang sebagai berikut:

1) SBN

a) Terdiri dari Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang meliputi 138 (seratus tiga puluh delapan) seri, yaitu:

(1) dapat diperdagangkan (*tradable*) dalam rupiah sebanyak 95 (sembilan puluh lima) seri;

(2) *tradable* dalam valas sebanyak 25 (dua puluh lima) seri; dan

(3) tidak dapat diperdagangkan (*non tradable*) sebanyak 18 (delapan belas) seri.

b) Meliputi 3 (tiga) mata uang yaitu rupiah, dollar Amerika Serikat (USD), dan Yen Jepang (JPY); dengan tingkat bunga tetap, tingkat bunga mengambang (mengacu *yield* Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 (tiga) bulan), dan tanpa bunga (SPN dan *zero coupon bond*).

2) Pinjaman

a) Berasal dari 117 (seratus tujuh belas) pemberi pinjaman luar negeri dan 4 (empat) pemberi pinjaman dalam negeri. Pemberi pinjaman luar negeri berasal dari lembaga multilateral, bilateral, komersial, dan pemasok (*supplier*). Pemberi pinjaman dalam negeri berasal dari perbankan nasional (Bank Badan Umum Milik Negara (BUMN) dan Badan Umum Milik Daerah (BUMD). Berdasarkan ketentuan dan persyaratan (*terms and conditions*), pinjaman dapat dikelompokkan dalam *concessional*, *semi-concessional*, dan komersial;

b) Pinjaman luar negeri meliputi 18 (delapan belas) mata uang dengan tingkat bunga tetap, tingkat bunga mengambang (mayoritas dengan suku bunga acuan *London Interbank Offered Rate* (LIBOR) 6 (enam) bulan, dan tanpa bunga. Sedangkan pinjaman dalam negeri hanya dalam mata uang rupiah dengan tingkat bunga mengambang;

c) Jumlah perjanjian pinjaman luar negeri mencapai 1.759 (seribu tujuh ratus lima puluh sembilan) perjanjian (*fully disbursed* dan *active*) dan perjanjian pinjaman dalam negeri mencapai 109 (seratus sembilan) perjanjian (*fully disbursed* dan *active*).

c. *Outstanding* Jaminan Pemerintah

Outstanding jaminan Pemerintah dihitung terhadap 4 (empat) program penjaminan yaitu :

1) Percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW tahap 1 (satu) atau *Fast Track Program 1* (FTP 1);

2) Percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW tahap 2 (dua) atau *Fast Track Program 2* (FTP 2);

3) Percepatan penyediaan air minum-PDAM;

- 4) Pembangunan infrastuktur dengan skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) melalui PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia/PT. PII.

Tabel 2.1 menyajikan *outstanding* jaminan Pemerintah pada proyek infrastuktur posisi per-akhir Desember 2013. Lebih lanjut, grafik 2.2 menyajikan komposisi nilai total penjaminan Pemerintah, dan grafik 2.3 menyajikan komposisi *outstanding* penjaminan kredit untuk periode yang sama.

Tabel 2.1
Outstanding Jaminan Pemerintah per-akhir Desember 2013

No	Program Penjaminan Pemerintah	Jumlah Surat Jaminan	Jumlah Proyek Telah Dijamin	Nilai Penjaminan		<i>Outstanding</i>	
				miliar Rp	juta USD	miliar Rp	juta USD
1	Penjaminan Kredit						
a.	FTP 1	34	37	36,106	3,959	22,266	3,162
b.	Penyediaan Air Minum	5	5	205	-	125	-
2	Penjaminan Investasi			-	-	-	-
a.	KPS	1	1	-	3,200	-	-
b.	FTP 2	5	5	-	3,504	-	-
TOTAL				36,311	10,662	22,391	3,162
TOTAL DALAM EQUIVALEN IDR (miliar Rp)					166,083		60,876

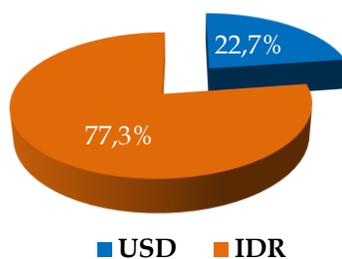
Keterangan :

- Asumsi kurs: Rp. 12.171,- per USD

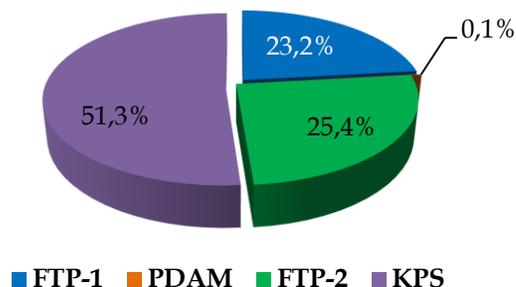
Grafik 2.2

Komposisi Nilai Total Penjaminan Pemerintah per-akhir Desember 2013

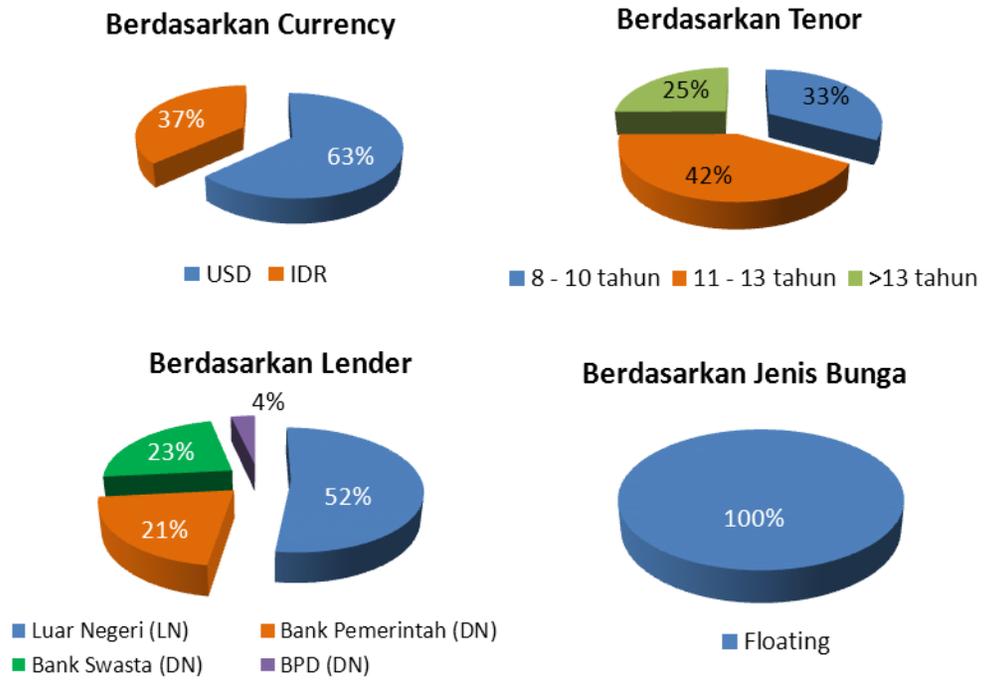
Berdasarkan *Currency*



Berdasarkan Program

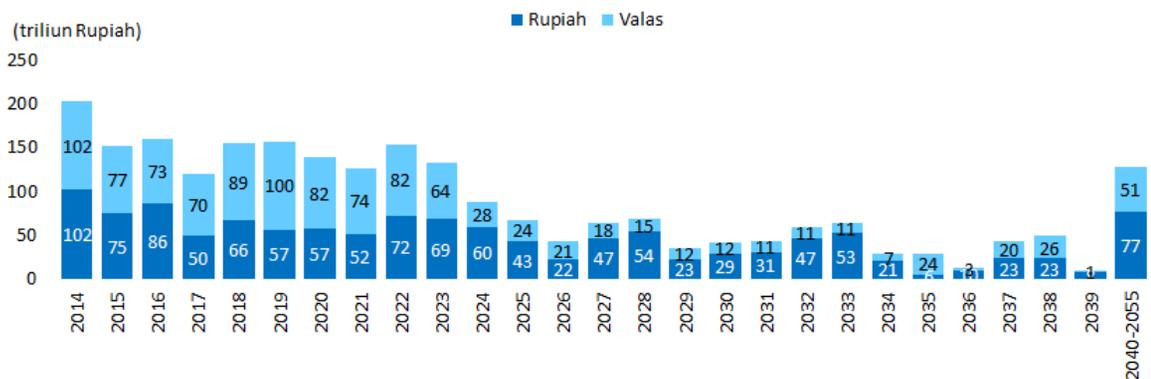


Grafik 2.3
Komposisi *Outstanding* Penjaminan Kredit per-akhir Desember 2013

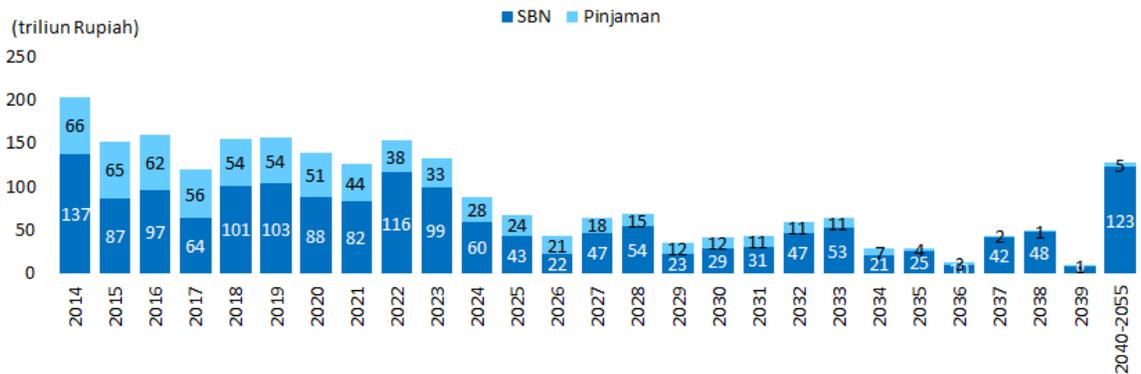


- d. Profil Jatuh Tempo Utang dan Kewajiban Utang yang Dijamin Pemerintah
Berdasarkan *outstanding* utang per-akhir Desember 2013, profil jatuh tempo utang berdasarkan instrumen dan mata uang disajikan dalam grafik 2.4 dan grafik 2.5.

Grafik 2.4
Profil Jatuh Tempo Utang Berdasarkan Mata Uang per-akhir Desember 2013



Grafik 2.5
Profil Jatuh Tempo Utang Berdasarkan Instrumen
per-akhir Desember 2013



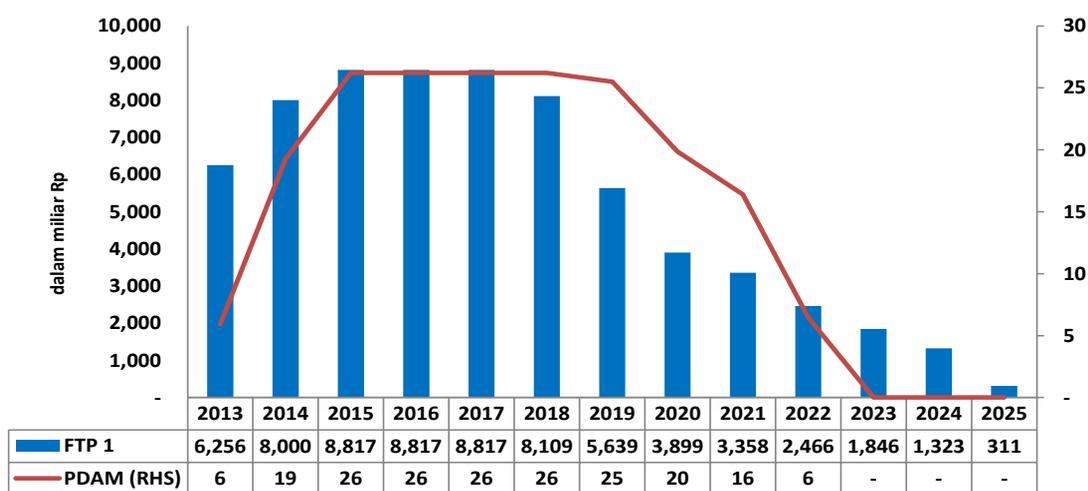
Dari grafik diatas terlihat bahwa total utang jatuh tempo pada tahun 2014-2017 semakin menurun. Pola yang sama juga ditunjukkan oleh utang yang jatuh tempo dalam valuta asing.

e. Profil Jatuh Tempo Kewajiban yang Dijamin Pemerintah per-akhir Desember 2013

Nilai kewajiban jatuh tempo untuk kredit yang dijamin oleh Pemerintah FTP 1 dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) pada tahun 2013-2016 rata-rata sekitar Rp8,0 triliun (delapan koma nol triliun rupiah) per tahun. Apabila risiko penjaminan tersebut terealisasi, maka Pemerintah harus membayar klaim penjaminan atas kewajiban jatuh tempo melalui penambahan utang apabila rekening dana cadangan penjaminan yang dibentuk tidak mencukupi.

Grafik 2.6 menyajikan profil jatuh tempo kewajiban yang dijamin Pemerintah per-akhir Desember 2013.

Grafik 2.6
 Profil Jatuh Tempo Kewajiban yang Dijamin Pemerintah
 per-akhir Desember 2013
 (dalam miliar rupiah)



2.2. Kebutuhan Pembiayaan Utang dan Penjaminan Pemerintah Tahun 2014-2017

- a. Indikasi kebutuhan pembiayaan utang pada tahun 2014-2017 yang digunakan dalam analisis merujuk pada postur APBN 2014 serta *exercise* APBN 2015-2017 yang disusun dalam rangka proses penyusunan RPJMN 2015-2019.
- b. Tabel 2.2 menyajikan proyeksi usulan program yang akan dijamin oleh Pemerintah pada periode tahun 2013-2017.

Tabel 2.2
Pipeline Proyek Penjaminan Pemerintah Tahun 2013-2017
 (dalam miliar rupiah)

Program	2013	2014	2015	2016	2017
FTP1	-	5,093.4	-	-	-
FTP2	14,691.9	106,686.2	47,709.1	-	-
PDAM	32.2	705.4	2,071.1	492.2	109.6
KPS	-	36,200.0	45,825.0	23,500.0	82,600.0
Total	14,724.1	148,685.0	95,605.2	23,992.2	82,709.6

Pipeline program tahun 2013 yang tidak terealisasi akan diusulkan untuk dijamin pada tahun berikutnya. Selain keempat program tersebut di atas, K/L dapat mengusulkan program yang akan memperoleh jaminan Pemerintah melalui penetapan Presiden. Untuk itu, dalam kurun waktu 2014-2017 terdapat potensi peningkatan jaminan Pemerintah untuk program baru di luar 4 (empat) program yang telah ditetapkan tersebut.

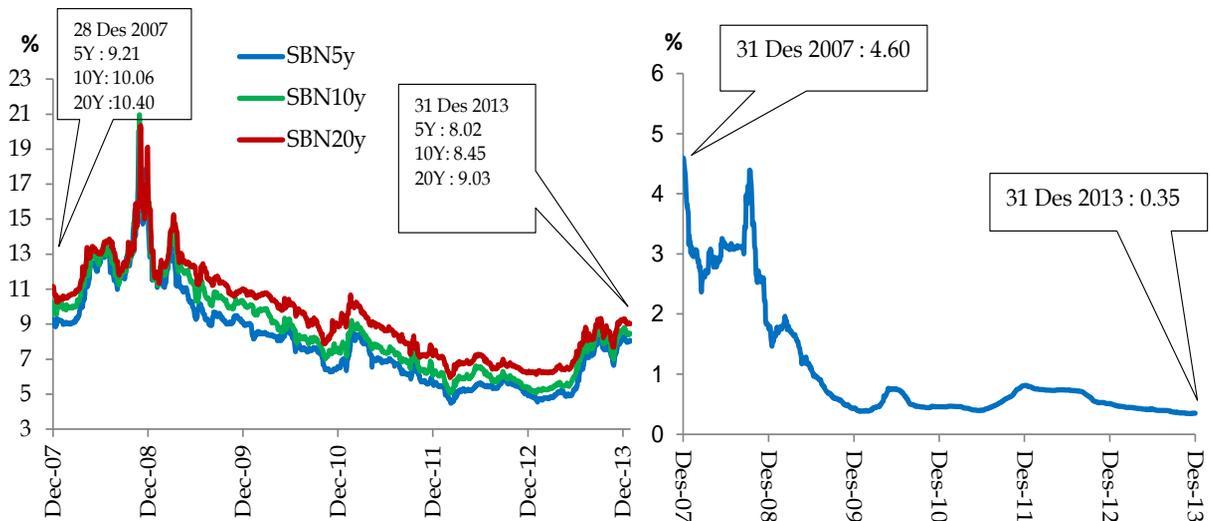
2.3. Kondisi Makro Ekonomi dan Pasar Keuangan

Kondisi makro ekonomi dan pasar keuangan yang mempengaruhi penyusunan strategi pengelolaan utang sebagai berikut:

a. Perkembangan tingkat bunga utang dan nilai tukar mata uang

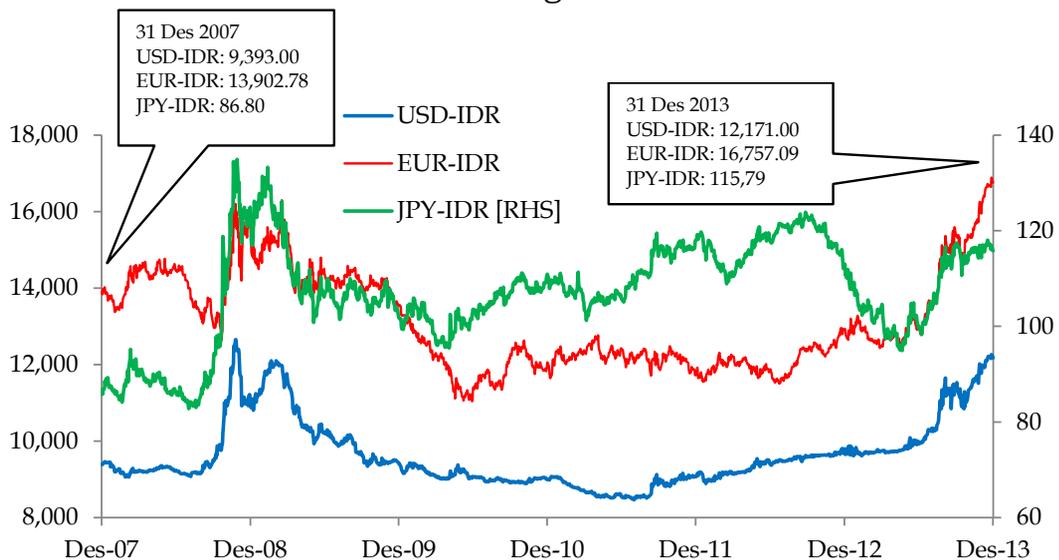
Dalam beberapa tahun terakhir, tingkat bunga LIBOR USD 6 (enam) bulan semakin menurun. Sebaliknya, *yield* SBN, baik *yield* SBN domestik maupun *yield* SBN valas cenderung semakin meningkat. Perkembangan *yield* SBN domestik dan LIBOR USD 6 (enam) bulan disajikan pada grafik 2.7.

Grafik 2.7
Perkembangan *Yield* SBN Domestik dan LIBOR USD 6 Bulan



Selanjutnya dalam beberapa tahun terakhir, nilai tukar mata uang rupiah terhadap USD, Euro dan JPY cenderung melemah. Perkembangan nilai tukar rupiah terhadap beberapa mata uang utama disajikan pada grafik 2.8.

Grafik 2.8
Perkembangan Nilai Tukar



b. Proyeksi tingkat bunga dan nilai tukar tahun 2014-2017

Proyeksi tingkat bunga dan nilai tukar dilakukan dengan menggunakan model yang memberikan hasil yang lebih teruji (*robust*) dan memiliki kemampuan peramalan (*forecasting*) yang baik terhadap indikator pasar (*market rate*) Indonesia. Besaran proyeksi tingkat bunga dan nilai tukar tersebut hanya untuk kebutuhan analisis dan tidak mencerminkan ekspektasi Pemerintah.

1) Proyeksi tingkat bunga

a) Proyeksi *yield* SBN dihitung dari hasil simulasi proyeksi dengan menggunakan data historis *yield* dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir. Proyeksi *yield* yang digunakan adalah *yield* rata-rata tahunan hasil simulasi.

b) Proyeksi tingkat bunga pinjaman dengan tingkat bunga mengambang dan tingkat bunga tetap menggunakan rata-rata dari data historis dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir dengan memperhitungkan perkiraan kondisi masa yang akan datang.

2) Proyeksi nilai tukar

Proyeksi besaran nilai tukar rupiah terhadap USD, JPY, dan EURO pada tahun 2014-2017 dilakukan dengan menggunakan metode *interest rate parity* dengan mempertimbangkan data historis 10 (sepuluh) tahun terakhir.

3) Skenario risiko nilai tukar dan tingkat bunga

Komposisi penerbitan/penarikan utang dari strategi terbaik antara lain ditentukan oleh hasil analisis risiko dan biaya utang. Besaran risiko yang dianalisis ditentukan oleh skenario perubahan yang bersifat negatif (*shock*) terhadap nilai tukar dan tingkat bunga.

Shock pada nilai tukar berupa pelemahan (depresiasi) nilai tukar rupiah terhadap mata uang USD, JPY, dan EURO sebesar 20 persen (dua puluh perseratus) dari hasil proyeksi nilai tukar pada masing-masing tahun.

Shock pada tingkat bunga berupa peningkatan tingkat bunga pinjaman sebesar 1,0 persen (satu koma nol perseratus) sampai dengan 2,0 persen (dua koma nol perseratus) dan peningkatan *yield* SBN sebesar 2 (dua) standar deviasi dari hasil simulasi proyeksi.

Kombinasi dari *shock* nilai tukar dan tingkat bunga ini menjadi risiko maksimum dari indikator risiko dan biaya utang.

c. Kondisi pasar keuangan

Kondisi pasar SBN domestik masih memerlukan pengembangan lebih lanjut agar semakin aktif, dalam, dan likuid. Untuk mendukung *road map* pendalaman pasar SBN jangka menengah diperlukan peningkatan porsi

SBN *tradable* terhadap PDB hingga mencapai minimal 12,0 persen (dua belas koma nol perseratus) terutama melalui penerbitan SBN seri *benchmark*.

BAB III

EVALUASI PENGELOLAAN UTANG DAN KEWAJIBAN PENJAMINAN

3.1. Evaluasi Pengelolaan Utang

Evaluasi pengelolaan utang dilakukan terhadap pencapaian target indikator portofolio utang dan arahan kebijakan kualitatif dalam jangka menengah. Evaluasi terhadap indikator portofolio utang jangka menengah dilakukan dengan menganalisis perubahan besaran indikator portofolio utang akibat perubahan data utang dan asumsi makro. Evaluasi terhadap arahan kebijakan kualitatif dilakukan baik yang telah dilaksanakan dengan optimal maupun yang masih perlu penyesuaian berdasarkan perkembangan kondisi dan kebutuhan terkini.

Berikut ini disajikan hasil evaluasi pengelolaan utang dimaksud.

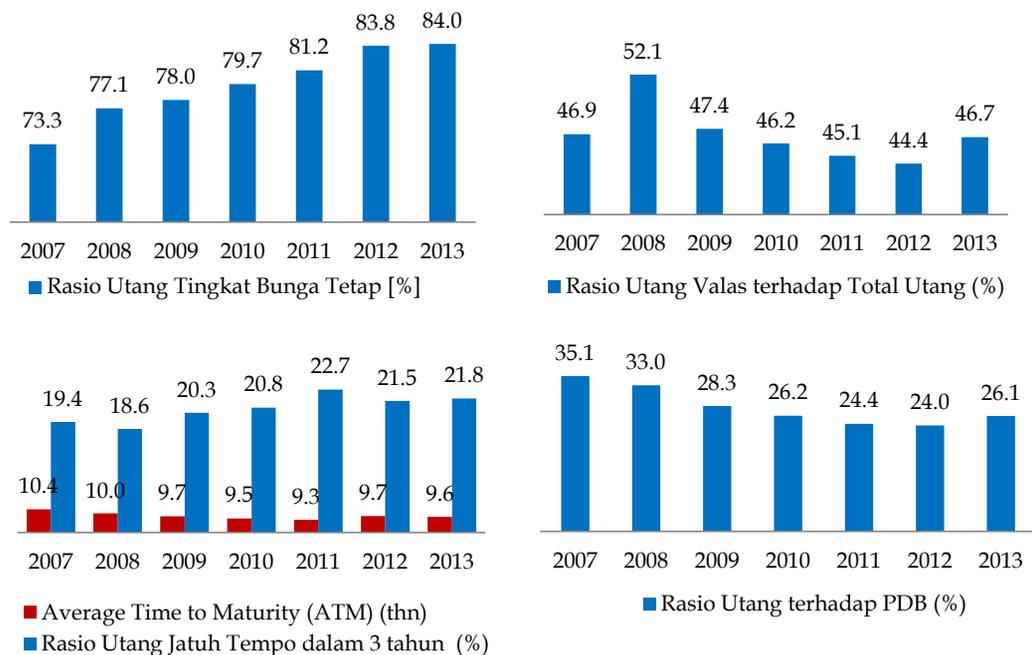
- a. Pencapaian indikator portofolio utang sampai dengan bulan Desember 2013.
 - 1) Risiko tingkat bunga semakin menurun dimana porsi utang dengan tingkat bunga tetap sampai dengan akhir Desember 2013 mencapai 84,0 persen (delapan puluh empat koma nol perseratus) dari total utang. Hal ini terutama disebabkan sepanjang tahun 2013 Pemerintah tidak menerbitkan SBN tingkat bunga mengambang (*variable rate*) sesuai dengan strategi pengelolaan utang yang mengutamakan bunga tetap. Utang baru dengan tingkat bunga mengambang hanya berasal dari penarikan pinjaman luar negeri.
 - 2) Risiko nilai tukar meningkat dimana porsi utang valas pada akhir Desember 2013 semakin besar hingga mencapai 46,7 persen (empat puluh enam koma tujuh perseratus). Hal ini terutama disebabkan oleh pelemahan nilai tukar rupiah terhadap mata uang USD yang mendominasi utang luar negeri Pemerintah. Tanpa memperhitungkan tambahan utang dalam mata uang USD dalam periode tersebut, dampak dari pelemahan nilai tukar dimaksud telah menambah *outstanding* utang sebesar Rp125,5 triliun (seratus dua puluh lima koma lima triliun rupiah). Namun demikian, risiko ini diperkirakan dapat menurun apabila rupiah kembali menguat dan didukung oleh kebijakan pembatasan utang baru dalam mata uang valas.
 - 3) Risiko pembiayaan kembali (*refinancing*) pada akhir Desember 2013 relatif terkendali dimana *Average Time to Maturity* (ATM) masih cukup panjang mencapai 9,6 (sembilan koma enam) tahun dan porsi utang jatuh tempo dalam 3 (tiga) tahun sekitar 21,8 persen (dua puluh satu

koma delapan perseratus). Hal ini terutama disebabkan penerbitan/penarikan utang baru mengutamakan tenor menengah panjang dan program pembelian kembali/penukaran utang (*buyback/debt switch*) atas SBN bertenor pendek.

- 4) Rasio utang terhadap PDB pada akhir Desember 2013 diperkirakan meningkat hingga menjadi sekitar 26,1 persen (dua puluh enam koma satu perseratus). Hal ini terutama disebabkan oleh peningkatan *outstanding* utang akibat peningkatan kebutuhan pembiayaan utang dan akibat pelemahan nilai tukar rupiah.

Perkembangan indikator portofolio utang disajikan pada grafik 3.1.

Grafik 3.1.
Perkembangan Indikator Portofolio Utang



b. Pengembangan Pasar SBN Domestik

Pengembangan pasar SBN domestik perlu lebih ditingkatkan agar semakin dalam, aktif, dan likuid. Hasil evaluasi terhadap pengembangan pasar SBN domestik sebagai berikut:

- 1) Likuiditas pasar SBN domestik mengindikasikan semakin meningkat. Hal ini terlihat dari meningkatnya *turn over ratio* SBN seri *benchmark*, menurunnya rentang *bid ask spread*, dan meningkatnya porsi SBN *tradable* terhadap PDB.

- 2) Peran beberapa investor institusi seperti perusahaan asuransi, dana pensiun, dan institusi syariah untuk berpartisipasi dalam perdagangan SBN masih terbatas.
- 3) Peran *investor relation unit* (IRU) dalam pengembangan dan penguatan basis investor belum maksimal.
- 4) Rencana pengembangan instrumen SBN masih perlu dilanjutkan.
- 5) Infrastruktur pasar SBN perlu semakin diperkuat, termasuk melalui peningkatan peran dan fungsi *dealer* utama, serta membentuk *dealer* utama SBSN sesuai dengan hasil kajian yang telah dilakukan.
- 6) SBN seri *benchmark* pada tahun 2013 telah ditetapkan sebanyak 4 (empat) seri dengan tenor 5 (lima), 10 (sepuluh), 15 (lima belas), dan 20 (dua puluh) tahun. Selain itu juga diterbitkan seri baru *non-benchmark* dengan tenor yang relatif sama.
- 7) Penyederhanaan jumlah seri SBN dilakukan dengan mengurangi seri SBN *non-tradable* dan SBN yang tidak likuid (*off the run bond*). Sedangkan seri SBN *tradable* ditingkatkan untuk kebutuhan *benchmarking* dan memperbaiki pembentukan *yield curve*, baik domestik maupun valas.

c. Pengelolaan Pinjaman Luar Negeri

- 1) Rencana pengendalian stok pinjaman luar negeri dan penerapan batas maksimal pinjaman perlu ditingkatkan, terutama dalam mengendalikan komitmen pinjaman baru.
 - a) Komitmen baru pada tahun 2013 mencapai sekitar USD 7,3 miliar (tujuh koma tiga miliar USD), lebih tinggi dari asumsi dalam pentahapan (*trajectory*) pengurangan pinjaman luar negeri sebesar USD 4,0 miliar (empat koma nol miliar USD).
 - b) *Outstanding* pinjaman luar negeri pada akhir Desember 2013 mencapai sekitar USD 58,1 miliar (lima puluh delapan koma satu miliar USD), lebih rendah dari perkiraan *outstanding* pada akhir 2013 sebesar USD 64,3 miliar (enam puluh empat koma tiga miliar USD). Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya penarikan pinjaman proyek.
 - c) Kombinasi antara butir a) dan b) tersebut menyebabkan semakin besarnya komitmen pinjaman luar negeri yang belum dilakukan penarikan (*undisbursed loans*).
- 2) Pinjaman program baru masih dibutuhkan untuk mendukung penerapan fleksibilitas pembiayaan utang di tengah ketidakpastian kondisi pasar SBN. Untuk itu pembatasan komitmen baru pinjaman

program mulai tahun 2014 perlu ditinjau ulang agar tidak membatasi ketersediaan sumber utang.

- 3) Fungsi monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari pinjaman belum optimal.
- 4) Kinerja pemanfaatan pinjaman masih rendah, antara lain ditunjukkan oleh tingkat penyerapan yang rendah (*slow disbursement*).

d. Pengelolaan pinjaman dalam negeri:

- 1) Pemanfaatan pinjaman dalam negeri sampai saat ini masih terbatas untuk pembiayaan sektor pertahanan dan keamanan. Sesuai dengan sasaran pinjaman dalam negeri untuk mendukung pemberdayaan industri dalam negeri dan kemandirian dalam pembiayaan kegiatan, pemanfaatan pinjaman dalam negeri dapat diperluas untuk pembiayaan sektor lainnya.
- 2) Penyerapan pinjaman dalam negeri dalam kurun waktu 2010-2013 mengalami keterlambatan.
- 3) Fungsi monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari pinjaman belum optimal.

3.2. Evaluasi Pengelolaan Kewajiban Penjaminan

Evaluasi terhadap pengelolaan kewajiban penjaminan Pemerintah Pusat difokuskan pada 4 (empat) program pembangunan infrastruktur yang telah mendapat jaminan Pemerintah.

Evaluasi dilakukan terhadap upaya mitigasi risiko, batasan kewajiban penjaminan, pelaksanaan proyek yang memperoleh jaminan, dan usulan program baru selama periode 2013 yang berpotensi membutuhkan jaminan Pemerintah.

a. Pencapaian Upaya Mitigasi Risiko

- 1) Untuk memberikan acuan harga pinjaman (*pricing*) terhadap pinjaman yang dijamin dalam program FTP 1, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU) telah menerbitkan 2 (dua) surat *benchmark* harga pinjaman yaitu pada Juni 2013 dan Oktober 2013.
- 2) Sampai dengan Desember 2013 tidak ada penerbitan surat jaminan Pemerintah yang bersifat *blanket guarantee*.
- 3) Dalam melaksanakan amanat Pasal 19 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 terkait tugas Menteri Keuangan dalam mencukupi kekayaan PT. PII (Persero) melalui mekanisme APBN, sampai dengan tahun 2013 jumlah total Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada PT. PII (Persero) mencapai Rp4,5 triliun (empat koma lima triliun rupiah). Mempertimbangkan bahwa dalam periode 2012-2013 tidak ada

progress yang signifikan terkait usulan proyek yang dijamin dengan skema KPS, maka dalam APBN tahun 2013 dan UU APBN TA 2014 tidak ada penambahan PMN kepada PT. PII (Persero).

- 4) Terkait dengan masalah transparansi kepada publik, publikasi pengelolaan kewajiban penjaminan telah dilakukan secara triwulanan melalui *website* DJPU. Sampai dengan September 2013 telah diterbitkan publikasi sebanyak 4 (empat) kali untuk periode triwulan IV 2012, triwulan I 2013, triwulan II 2013, dan triwulan III 2013.

b. Batasan Kewajiban Penjaminan

Dalam tahun 2013 batasan kewajiban penjaminan adalah sebesar 0,9 persen (nol koma sembilan perseratus) dari PDB atau maksimal batasan penjaminan sebesar ± Rp86,4 triliun (delapan puluh enam koma empat triliun rupiah) untuk nilai proyek baru yang diusulkan mendapat jaminan. Sampai Desember 2013 untuk program penjaminan dengan skema KPS, dari nilai proyek sebesar Rp63,2 triliun (enam puluh tiga koma dua triliun rupiah) yang diproyeksikan akan mendapat jaminan, tidak ada penerbitan jaminan atau tidak ada tambahan nilai penjaminan selama 2013. Hal ini akan mengakibatkan proyeksi untuk tahun 2014-2017 akan mengalami perubahan yang cukup signifikan.

Sebagai tambahan, dalam program percepatan air minum dan percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW tahap II, terdapat 2 penerbitan surat jaminan yaitu untuk proyek PDAM Bandarmasih-Banjarmasin dengan nilai jaminan Rp110,0 miliar (seratus sepuluh miliar rupiah) dan proyek PLTU Sarulla kapasitas 330 MW dengan nilai investasi sebesar ± USD1,6 miliar (satu koma enam miliar USD) atau equivalen Rp16,9 triliun (enam belas koma sembilan triliun rupiah).

Untuk itu, memperhatikan *progress* usulan penjaminan maka selama periode 2013 penerbitan nilai jaminan diperkirakan masih jauh di bawah batas maksimal kewajiban penjaminan yang diperkenankan.

c. Pelaksanaan Proyek yang Mendapat Jaminan

- 1) Percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW tahap 1 (FTP 1)

Telah dilakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan proyek FTP 1. Realisasi kapasitas pembangkit yang mencapai masa mulai beroperasi (*commercial operational date/COD*) sampai dengan semester 1 tahun 2013 sebesar 6.045 MW atau hanya 62,0 persen (enam puluh dua koma nol perseratus) dari akumulasi COD sampai dengan tahun 2013 (9.802 MW). Untuk semester 2 tahun 2013 target sebesar 2.626 MW diperkirakan akan sulit untuk dicapai. Keterlambatan proyek

disebabkan oleh berbagai permasalahan yang terjadi pada proyek FTP 1 seperti keterlambatan jaringan transmisi, berlarutnya proses perbaikan kerusakan pembangkit dan/atau perubahan desain pembangkit.

2) Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Jawa Tengah

Terdapat permasalahan pembebasan lahan dan perizinan yang menyebabkan terhambatnya pemenuhan syarat *financial close* (FC) sehingga PT.Bimasena Power Indonesia (BPI) (sebagai pengembang) gagal mencapai FC pada 6 Oktober 2013. Namun Perjanjian Kerjasama dapat diperpanjang maksimal 12 bulan sampai 6 Oktober 2014 didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga Perpres Nomor 67 Tahun 2005.

3) Permasalahan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP) Rajabasa dalam program FTP 2

Jaminan Kelayakan Usaha yang telah diterbitkan kepada PLTP Rajabasa salah satunya menjamin *Government Force Majeur* (GFM) yang dapat menjadi pemicu terjadinya terminasi. Saat ini investor PLTP Rajabasa terkendala untuk melaksanakan eksplorasi sumur karena belum terbitnya Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) dari Kementerian Kehutanan.

d. Usulan Program Baru yang Berpotensi Membutuhkan Jaminan Pemerintah

Untuk memberikan acuan bagi K/L dalam mengajukan usulan program baru yang membutuhkan penjaminan dan acuan bagi Kementerian Keuangan selaku unit yang bertanggung jawab atas pengelolaan jaminan Pemerintah, maka diperlukan suatu prinsip umum penjaminan. Prinsip umum penjaminan ini merupakan mitigasi awal dalam mengelola dan menurunkan risiko penjaminan bagi Pemerintah.

3.3. Evaluasi SPUN 2013-2016

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, SPUN 2013-2016 disusun berdasarkan indikasi kebutuhan pembiayaan utang pada tahun 2013-2016 yang ditetapkan dalam Nota Keuangan dan RAPBN tahun 2013 serta asumsi makro yang dibangun pada saat penyusunannya. Dengan adanya perubahan data utang dan asumsi makro maka beberapa capaian indikator portofolio utang akan berbeda dengan target yang ditetapkan.

Hal ini terlihat dari hasil perhitungan indikator portofolio utang tahun 2016 berdasarkan strategi terpilih pada SPUN 2013 – 2016 dengan menggunakan data utang dan asumsi makro terkini.

a. Porsi utang dengan tingkat bunga tetap pada akhir tahun 2016 diperkirakan mencapai 89,5 persen (delapan puluh sembilan koma lima

perseratus) dari total utang dan masih memenuhi target jangka menengah sebesar minimal 80,0 persen (delapan puluh koma nol perseratus).

- b. Porsi utang valas pada akhir tahun 2016 diperkirakan mencapai 35,6 persen (tiga puluh lima koma enam perseratus), masih sesuai dengan batasan maksimal dalam SPUN 2013-2016 sebesar maksimal 37,3 persen (tiga puluh tujuh koma tiga perseratus).
- c. ATM mencapai 9,2 (sembilan koma dua) tahun atau lebih panjang dari batas minimum akhir tahun 2016 sebesar 8,8 (delapan koma delapan) tahun.
- d. Porsi utang jatuh tempo dalam 3 (tiga) tahun mencapai 24,4 persen (dua puluh empat koma empat perseratus) atau lebih tinggi dari batas maksimum akhir tahun 2016 sebesar 22,6 persen (dua puluh dua koma enam perseratus).
- e. Rasio pembayaran bunga terhadap *outstanding* utang diperkirakan mencapai sekitar 6,0 persen (enam koma nol perseratus), lebih tinggi dari batas maksimum pada akhir tahun 2016 sebesar 5,7 persen (lima koma tujuh perseratus).
- f. Rasio pembayaran bunga terhadap PDB diperkirakan mencapai 1,3 persen (satu koma tiga perseratus), lebih tinggi dari batas maksimum pada akhir tahun 2016 sebesar 1,1 persen (satu koma satu perseratus).
- g. Rasio utang terhadap PDB meningkat cukup signifikan hingga mencapai 22,9 persen (dua puluh dua koma sembilan perseratus), lebih tinggi dari target pada akhir tahun 2016 sebesar maksimum 18,7 persen (delapan belas koma tujuh perseratus).

BAB IV

STRATEGI PENGELOLAAN UTANG NEGARA TAHUN 2014-2017

SPUN 2014-2017 terdiri dari strategi pengelolaan utang, batas maksimal kewajiban penjaminan, dan kebijakan pengelolaan utang serta kebijakan pengelolaan kewajiban penjaminan dalam jangka menengah.

4.1. Tujuan, Fokus, dan Ruang Lingkup Pengelolaan Utang

- a. Tujuan pengelolaan utang negara adalah:
 - 1) Tujuan Jangka Menengah
 - a) Memenuhi kebutuhan pembiayaan APBN melalui utang dengan biaya minimal pada tingkat risiko yang terkendali; dan
 - b) Mendukung terbentuknya pasar SBN yang dalam, aktif, dan likuid.
 - 2) Tujuan Jangka Pendek atau Tahunan
Memastikan tersedianya dana untuk membiayai defisit dan membayar kewajiban pokok utang secara tepat waktu dan efisien.
- b. Fokus pengelolaan utang negara pada tahun 2014-2017 adalah pengembangan pasar SBN domestik agar semakin dalam, aktif, dan likuid.
- c. Ruang lingkup SPUN 2014-2017 meliputi:
 - 1) Pengelolaan utang yang terdiri dari:
 - a) Pengelolaan SBN, yang terdiri dari SUN dan SBSN; dan
 - b) Pengelolaan Pinjaman, yang terdiri dari pinjaman luar negeri dan pinjaman dalam negeri.
 - 2) Pengelolaan Kewajiban Penjaminan terdiri dari:
 - a) Penjaminan kredit; dan
 - b) Penjaminan investasi.
Pengelolaan kewajiban penjaminan kredit dan investasi tersebut di atas dilakukan oleh DJPU terhadap program-program pembangunan infrastruktur sebagai berikut :
 - a) Percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik yang menggunakan batubara berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah Untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Yang Menggunakan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2007 (Program FTP 1);
 - b) Percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik yang menggunakan energi terbarukan, batubara, dan gas berdasarkan 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 (Program FTP 2);

- c) Percepatan penyediaan air minum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga Oleh Pemerintah Pusat Dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum (Program Penyediaan Air Minum-PDAM);
- d) Penjaminan infrastruktur dalam proyek kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (Program KPS).

4.2. Strategi Pengelolaan Utang Tahun 2014-2017

Analisis dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa faktor *input* seperti data utang dan asumsi makro, hasil evaluasi pengelolaan utang, tujuan dan fokus pengelolaan utang, serta komposisi instrumen utang baru yang akan diterbitkan. Proses analisis meliputi:

a. Indikator Portofolio Utang

Berdasarkan signifikansi pengaruh faktor *input*, indikator portofolio utang dapat dibagi menjadi indikator risiko utang dan indikator risiko kesinambungan fiskal.

1) Indikator risiko utang

Indikator risiko utang meliputi risiko nilai tukar, risiko tingkat bunga, dan risiko pembiayaan kembali (*refinancing*). Faktor *input* yang sangat mempengaruhi indikator risiko utang adalah perubahan komposisi instrumen baru yang akan diterbitkan atau ditarik untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan.

Indikator risiko utang yang menjadi target SPUN 2014-2017 meliputi:

- a) Rasio utang valas terhadap total utang;
- b) Rasio utang tingkat bunga tetap terhadap total utang;
- c) Rasio utang jatuh tempo dalam 3 (tiga) tahun terhadap total utang;
- d) *Average Time to Maturity* (ATM).

2) Indikator risiko kesinambungan fiskal

Indikator risiko kesinambungan fiskal meliputi rasio utang terhadap PDB, rasio pembayaran bunga utang terhadap PDB, dan rasio SBN *tradable* terhadap PDB. Faktor input yang sangat mempengaruhi indikator risiko kesinambungan fiskal adalah perubahan kebutuhan pembiayaan utang dan perubahan asumsi makro ekonomi. Indikator kesinambungan fiskal ini dimonitor untuk melihat perkembangan risiko

fiskal yang berkaitan dengan pengelolaan utang. Indikator kesinambungan fiskal yang dimonitor meliputi:

- a) Rasio utang terhadap PDB;
- b) Rasio pembayaran bunga utang terhadap PDB;
- c) Rasio SBN *tradable* terhadap PDB.

Untuk mengakomodasi perubahan kebutuhan pembiayaan utang, perubahan asumsi makro ekonomi, dan ketidakpastian kondisi pasar keuangan, target indikator risiko utang akan diberikan toleransi berupa *range* dengan nilai tertentu. Sedangkan terhadap indikator kesinambungan fiskal yang dimonitor, khususnya rasio utang terhadap PDB akan ditambahkan sensitivitas untuk mengukur dampak dari perubahan faktor input terhadap indikator tersebut.

b. Kriteria Strategi (Komposisi Penerbitan/Penarikan Utang Baru) Terbaik

Analisis biaya dan risiko dilakukan terhadap beberapa alternatif strategi berdasarkan komposisi penerbitan/penarikan utang baru dalam berbagai mata uang, tenor, jenis instrumen utang, dan jenis bunga. Dengan menggunakan faktor *input* yang sama terhadap seluruh alternatif strategi, dipilih strategi terbaik berdasarkan kriteria berikut ini:

- 1) memberikan indikator portofolio utang yang terbaik;
- 2) mengoptimalkan sumber utang domestik;
- 3) berdampak maksimal bagi pengembangan pasar SBN domestik melalui penambahan porsi SBN *tradable* di pasar domestik;
- 4) paling realistis dan mudah implementasinya berdasarkan kondisi terkini;
- 5) bersifat netral dan selaras dengan kebijakan moneter Bank Indonesia;
- 6) memberikan ruang untuk merubah komposisi instrumen utang apabila diperlukan fleksibilitas pemenuhan target pembiayaan utang.

c. Pemilihan Strategi (Komposisi Penerbitan/Penarikan Utang Baru) Terbaik

Berdasarkan kriteria diatas, dilakukan pemilihan strategi terbaik yang memberikan risiko dan biaya yang paling efisien. Indikator risiko yang diperhitungkan terutama adalah indikator risiko utang yang menjadi target SPUN 2014-2017.

Komposisi penerbitan/penarikan utang pada tahun 2014-2017 dari hasil pemilihan strategi terbaik disajikan pada tabel 4.1.

Tabel 4.1.
Komposisi Penerbitan/Penarikan Utang Baru
(dalam persen terhadap total *gross* utang baru)

Komposisi Utang Baru	2014	2015	2016	2017
1. Berdasarkan Mata Uang				
Dalam Rupiah	70.0%	75.0%	75.0%	75.0%
Dalam Valuta Asing	30.0%	25.0%	25.0%	25.0%
2 Berdasarkan Jenis Bunga				
Tingkat Bunga Tetap	95.5%	95.5%	94.0%	94.0%
Tingkat Bunga Mengambang	4.5%	4.5%	6.0%	6.0%
3 Berdasarkan Tenor				
Tenor Menengah Panjang (> 3 tahun)	86.0%	85.0%	85.0%	85.0%
Tenor Pendek (≤ 3 tahun)	14.0%	15.0%	15.0%	15.0%

Adapun komposisi instrumen yang akan diterbitkan/ditarik antara lain meliputi:

- 1) SBN domestik dengan kelompok (*bucket*) tenor 1 (satu), 5 (lima), 10 (sepuluh), dan 20 (dua puluh) tahun.
- 2) SBN valas baru diutamakan dalam mata uang USD.
- 3) Pinjaman luar negeri baru diutamakan dalam mata uang USD.

Penyesuaian *bucket* tenor dan jenis mata uang dapat dilakukan, sepanjang memberikan risiko dan biaya yang lebih baik, memenuhi kebutuhan ALM Negara, dan/atau diproteksi melalui transaksi lindung nilai (*hedging*).

d. Indikator Portofolio Utang Tahun 2014-2017

Berdasarkan strategi terpilih, indikator portofolio utang pada tahun 2014-2017 disajikan pada tabel 4.2 dan tabel 4.3. Besaran indikator tersebut merupakan batasan portofolio utang yang diupayakan untuk dicapai pada saat memenuhi target pembiayaan utang pada tahun 2014-2017. Tidak tercapainya target indikator ini dapat berdampak pada peningkatan beban dan risiko utang pada APBN.

Tabel 4.2
Indikator yang Menjadi Target

Indikator Ditargetkan	Tahun				Range
	2014	2015	2016	2017	
Rasio Utang Valas terhadap Total Utang (%)	42,0	41,0	40,0	39,0	±2.0
Rasio Utang Tingkat Bunga Tetap terhadap Total Utang (%)	86,0	87,0	88,0	89,0	±2.0
Rasio Utang Jatuh Tempo dalam 3 tahun terhadap Total Utang (%)	22,0	22,0	22,0	22,0	±2.0
<i>Average Time to Maturity (ATM) (thn)</i>	9,5	9,5	9,0	9,0	±0.5

Tabel 4.3
Indikator untuk Dimonitor

Indikator utk Dimonitor	Tahun			
	2014	2015	2016	2017
Rasio Utang terhadap PDB (%)	24.0	23.5	23.0	22.0
Rasio Pembayaran Bunga Utang terhadap PDB (%)	1.2	1.2	1.2	1.2
Rasio SBN tradable terhadap PDB (%)	11.0	11.5	12.0	12.0

Untuk melengkapi indikator yang dimonitor, dilakukan pengukuran sensitivitas perubahan berbagai data input dan asumsi makro terhadap rasio utang terhadap PDB. Perkembangan sensitivitas tersebut mengindikasikan risiko kesinambungan fiskal yang berasal dari utang semakin membaik sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 4.4
Perkembangan Sensitivitas Rasio Utang terhadap PDB

	2008	2010	2013	2014	2017
Perubahan Nilai Tukar 20%	±3.44	±2.43	±2.20	±2.06	±1.77
Perubahan Pembiayaan Utang Rp. 50 triliun	±1.01	±0.78	±0.53	±0.48	±0.35
Perubahan PDB 2%	±0.65	±0.51	±0.48	±0.47	±0.43

4.3. Batas Maksimal Kewajiban Penjaminan

a. Penentuan Indikator Risiko Penjaminan Pemerintah

Risiko dalam pelaksanaan penjaminan meliputi:

- 1) Risiko PT PLN/PDAM yang berpotensi gagal bayar (*default*) akibat:
 - a) kondisi keuangan memburuk;
 - b) perkembangan pelaksanaan proyek yang dijamin atau proyek lain yang berkaitan dengan proyek yang dijamin memburuk;
 - c) kerugian nilai tukar, mengingat pendapatan PT PLN/PDAM dalam rupiah sedangkan kewajiban dalam bentuk USD;
 - d) peningkatan suku bunga, mengingat semua pinjaman menggunakan tingkat suku bunga mengambang.
- 2) Risiko dalam Penjaminan Investasi, yaitu:
 - a) Risiko atas kondisi keuangan Pemerintah Daerah atau BUMN/BUMD yang dijamin terkait kewajiban pembayaran (*payment obligations*).

- b) Risiko politik, antara lain:
 - (1) perubahan kebijakan/peraturan yang berdampak pada kerugian investor;
 - (2) lambatnya penerbitan izin dari instansi pemerintah terkait.
- c) Risiko bencana alam (*natural force majeure*) yang dapat mengganggu proyek yang menjadi tanggung jawab BUMN/BUMD.

b. Batas Maksimal Penjaminan

Batas Maksimal Penjaminan adalah nilai maksimal yang diperkenankan untuk penerbitan jaminan Pemerintah terhadap proyek baru yang diusulkan memperoleh jaminan pada tahun tertentu.

Batas Maksimal Penjaminan dihitung dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara dan memperhatikan proyeksi nilai proyek yang akan diusulkan untuk dijamin. Batas Maksimal Penjaminan untuk periode sampai dengan tahun 2017 adalah sebesar 2,57 persen (dua koma lima tujuh perseratus) terhadap PDB, sehingga pemberian jaminan untuk proyek baru tidak boleh melebihi Batas Maksimal Penjaminan dimaksud.

4.4. Kebijakan Pengelolaan Utang

Berdasarkan tujuan dan fokus pengelolaan utang serta hasil analisis risiko dan biaya ditetapkan kebijakan pengelolaan utang sebagai berikut:

a. Kebijakan Umum Pengelolaan Utang

Kebijakan umum pengelolaan utang sebagai berikut:

- 1) Mengoptimalkan potensi pendanaan utang dari sumber dalam negeri dan memanfaatkan sumber utang dari luar negeri sebagai pelengkap;
- 2) Melakukan pengembangan instrumen dan perluasan basis investor utang agar diperoleh fleksibilitas dalam memilih sumber utang yang lebih sesuai kebutuhan dengan biaya yang minimal dan risiko terkendali;
- 3) Memanfaatkan fleksibilitas pembiayaan utang untuk menjamin terpenuhinya pembiayaan APBN dengan biaya dan risiko yang optimal;
- 4) Memaksimalkan pemanfaatan pinjaman untuk belanja modal terutama pembangunan infrastruktur;
- 5) Melakukan pengelolaan utang secara aktif dalam kerangka ALM Negara;
- 6) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

b. Kebijakan Pengelolaan SBN

Kebijakan pengelolaan SBN dibagi untuk pengelolaan SBN domestik, pengelolaan SBN valas, dan tambahan arahan khusus SBSN.

- 1) Kebijakan pengelolaan SBN domestik

- a) Pengembangan pasar perdana SBN
 - (1) Memaksimalkan penerbitan di pasar domestik, terutama penerbitan SBN seri *benchmark*.
 - (2) Meningkatkan transparansi dan prediktabilitas jadwal dan target lelang penerbitan, antara lain:
 - (a) mengoptimalkan publikasi dan jadwal lelang penerbitan;
 - (b) konsistensi target dan realisasi penerbitan menuju lelang berdasarkan target (*target based auction*), dimana Pemerintah bertindak sebagai *price taker*.
 - (3) Mengoptimalkan metode penerbitan, antara lain:
 - (a) pengembangan jalur distribusi SBN ritel;
 - (b) pemanfaatan opsi *green shoe*;
 - (c) *private placement* secara selektif, khususnya bagi investor jangka panjang dan/atau pada saat likuiditas kering.
 - (4) Meningkatkan kualitas penetapan seri *benchmark*

Tenor dan jumlah seri *benchmark* mempertimbangkan likuiditas dan preferensi investor serta kebutuhan pengelolaan risiko utang. Tenor seri *benchmark* adalah 5 (lima) tahun, 10 (sepuluh) tahun, 15 (lima belas) tahun, dan 20 (dua puluh) tahun dengan *range* ± 1 (satu) tahun. Jumlah penerbitan masing-masing seri *benchmark* diupayakan meningkat hingga mencapai jumlah yang likuid sebagaimana ditetapkan dalam strategi pembiayaan tahunan dan/atau strategi operasional.
 - (5) Meningkatkan koordinasi jadwal dan besaran target dengan BI terkait jumlah likuiditas pasar domestik.
- b) Pengembangan pasar sekunder SBN
 - a. Mengoptimalkan peran dan kapasitas *dealer* utama (*primary dealers*), diantaranya melalui revisi peraturan terkait *dealer* utama dan menyempurnakan sistem evaluasi kinerja *dealer* utama yang berkelanjutan;
 - b. Meningkatkan likuiditas pasar sekunder SBN domestik melalui:
 - (a) pengembangan pasar repo dan derivatif yang memakai SBN sebagai *underlying instrument*;
 - (b) pengembangan produk *government bonds future* (GBF);
 - (c) pembelian kembali seri-seri SBN yang tidak likuid dan/atau penukaran seri-seri SBN yang tidak likuid dengan SBN seri *benchmark*
 - c. Memperkuat *bond stabilization framework* (BSF) melalui *review* cakupan dan mekanisme operasionalnya;

- d. Menyempurnakan *electronic trading platform*, khususnya *trading platform* untuk dealer utama yang dapat dieksekusi dan *trading platform* untuk obligasi ritel (*modified exchange*);
 - e. Membentuk *pro-active investor relations* dengan:
 - (a) membentuk *dedicated investor relations team*;
 - (b) menentukan dan menyusun *database* target investor;
 - (c) menentukan strategi komunikasi dengan investor, termasuk diantaranya menyiapkan jadwal *roadshow* secara reguler di dalam dan luar negeri.
 - c) Pengembangan instrumen SBN, antara lain:
 - (1) *Saving Bonds*;
 - (2) *Index Linked Bonds*.
- 2) Kebijakan pengelolaan SBN valas
- a) Menerbitkan SBN valas secara terukur dan sebagai pelengkap:
 - (1) menjamin pemenuhan pembiayaan APBN tanpa menimbulkan *crowding out* di pasar domestik;
 - (2) menurunkan tingkat biaya portofolio utang pada tingkat risiko yang terkendali;
 - (3) memberikan *benchmark yield* bagi sektor korporasi/swasta.
 - b) Mempertimbangkan pengelolaan portofolio utang, termasuk untuk mendukung penerapan ALM negara;
 - c) Mengembangkan metode penerbitan yang lebih fleksibel untuk mengakomodasi perubahan target pembiayaan dan ketidakpastian kondisi pasar keuangan serta efisiensi waktu penerbitan dan biaya utang;
 - (1) Melanjutkan metode GMTN dengan kualitas eksekusi dan penjatahan yang lebih baik antara lain menekankan pada *real money account*;
 - (2) Mengkaji penerbitan dengan format *SEC Registered*.
- 3) Tambahan arahan khusus SBSN
- Khusus untuk pengelolaan SBSN/Sukuk, ditetapkan tambahan arahan sebagai berikut:
- a) Melakukan lelang penerbitan SBSN secara konsisten untuk memastikan ketersediaan SBSN yang cukup di pasar domestik;
 - b) Melanjutkan kajian tentang pendirian dealer utama untuk peserta lelang SBSN secara bertahap;
 - c) Mengupayakan peningkatan pemahaman pelaku pasar mengenai instrumen SBSN;
 - d) Mengkaji upaya peningkatan minat investor;

- e) Optimalisasi pembiayaan proyek melalui SBSN PBS.
- c. Kebijakan Pengelolaan Pinjaman
- 1) Kebijakan pengelolaan pinjaman luar negeri
 - a) Pengendalian pinjaman luar negeri melalui kebijakan *negative net flow* secara konsisten.
 - b) Komitmen pinjaman kegiatan (*project loan*) baru diarahkan untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan energi serta membiayai pembelian barang yang belum dapat diproduksi di dalam negeri dalam rangka alih teknologi.
 - c) Meningkatkan kualitas persiapan kegiatan dan pengadaan pinjaman luar negeri:
 - (1) Meningkatkan peran serta dalam penyusunan dokumen kerjasama dengan *lender* untuk menghindari terjadinya pengadaan pinjaman luar negeri yang didikte oleh *lender* (*lender-driven*).
 - (2) Negosiasi pinjaman luar negeri hanya dilakukan setelah terpenuhinya seluruh kriteria kesiapan (*readiness criteria*) dari kegiatan yang akan dibiayai dengan pinjaman luar negeri.
 - (3) Menetapkan syarat dan ketentuan (*terms and conditions*) pinjaman luar negeri yang sesuai dengan target risiko dan biaya utang.
 - d) Pinjaman luar negeri tunai/program dilakukan secara selektif, antara lain dalam rangka mendukung fleksibilitas pembiayaan utang;
 - e) Meningkatkan kinerja pemanfaatan pinjaman luar negeri:
 - (1) Mengoptimalkan monitoring dan evaluasi pemanfaatan pinjaman luar negeri untuk memastikan penarikan pinjaman luar negeri sesuai jadwal.
 - (2) Mengambil langkah penanganan atas kegiatan yang bermasalah dan berdampak signifikan terhadap APBN berdasarkan hasil monitoring.
 - (3) Meningkatkan koordinasi antar unit terkait dalam penganggaran serta monitoring dan evaluasi pinjaman luar negeri.
 - (4) Meningkatkan kualitas data pinjaman luar negeri.
 - 2) Kebijakan pengelolaan pinjaman dalam negeri
 - a) Mengoptimalkan pemanfaatan pinjaman dalam negeri
 - (1) Meningkatkan besaran pinjaman dalam negeri sesuai dengan kebutuhan.

- (2) Memperluas sasaran sektor kegiatan sesuai dengan kapasitas industri dalam negeri.
 - (3) Optimalisasi kapasitas sumber pembiayaan domestik.
- b) Meningkatkan kualitas persiapan kegiatan dan pengadaan pinjaman dalam negeri
- (1) Perencanaan kegiatan dilaksanakan secara sangat selektif dan hati-hati serta melalui koordinasi yang intensif antar pemangku kepentingan.
 - (2) Memastikan terpenuhinya kriteria kesiapan kegiatan sebelum proses pengadaan pinjaman dalam negeri.
 - (3) Menetapkan *terms and conditions* pinjaman dalam negeri yang sesuai dengan target risiko dan biaya utang.
- c) Meningkatkan kinerja pemanfaatan pinjaman dalam negeri
- (1) Mengoptimalkan monitoring dan evaluasi pemanfaatan pinjaman dalam negeri untuk memastikan penarikan pinjaman dalam negeri sesuai jadwal.
 - (2) Mengambil langkah-langkah proaktif dalam menangani *slow disbursement*.
 - (3) Meningkatkan koordinasi antarunit terkait dalam penganggaran serta monitoring dan evaluasi pinjaman dalam negeri.
 - (4) Meningkatkan kualitas data pinjaman dalam negeri.

4.5. Kebijakan Pengelolaan Kewajiban Penjaminan

a. Mitigasi Risiko Penjaminan Pemerintah

Mitigasi risiko ditujukan untuk meminimalkan risiko fiskal dan risiko terjadinya gagal bayar (*default*), yang dilakukan pada tahap evaluasi atas usulan penerbitan penjaminan Pemerintah. Kebijakan ini diwujudkan untuk program FTP 1, FTP 2, penyediaan air minum, dan infrastruktur melalui skema KPS, sebagai berikut:

1) Menerbitkan *benchmark* pinjaman

Penerbitan *benchmark* pinjaman dilakukan secara reguler dengan mempertimbangkan kondisi pasar keuangan. *Benchmark* ini akan digunakan oleh PT.PLN sebagai acuan dalam melakukan negosiasi harga pinjaman (*pricing*) dengan kreditur, dan digunakan oleh Menteri Keuangan sebagai acuan dalam menyetujui harga pinjaman dimaksud. Di samping itu, *benchmark* juga digunakan untuk acuan persetujuan jika terdapat permintaan perubahan tingkat suku bunga oleh pihak kreditur misalnya karena ada perpanjangan masa penarikan pinjaman (*availability period*).

2) Melakukan evaluasi kelayakan proyek dan perjanjian kerjasama

Evaluasi kelayakan yang dilakukan antara lain reviu atas model keuangan (*financial model*) proyek dan perjanjian kerjasama dengan tujuan:

- a) memastikan proyek layak secara finansial;
- b) menentukan jangka waktu penjaminan;
- c) menentukan kewajiban finansial yang layak dijamin dan struktur transaksi dalam perjanjian kerjasama;
- d) meminimalkan risiko fiskal terkait substansi dalam klausul perjanjian kerjasama.

Dalam struktur transaksi pada perjanjian kerjasama program FTP 2 dan KPS, diupayakan agar penyelesaian lahan yang selama ini menjadi kendala dapat diselesaikan terlebih dahulu oleh PLN atau Penanggung Jawab Proyek Kerjasama yaitu K/L, Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD. Proses pembebasan lahannya mengacu pada Undang-undang mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sedangkan dalam perjanjian penjaminan, diupayakan bahwa pembebasan lahan sebagai salah satu persyaratan efektifnya penjaminan.

3) Melakukan monitoring dan evaluasi atas kinerja (*performance*) proyek dan kondisi keuangan pihak terjamin;

b. Menyusun Prinsip Umum Penjaminan

Prinsip umum ini sebagai acuan bagi seluruh K/L dalam mengajukan program yang memerlukan penjaminan, dan acuan bagi Kementerian Keuangan dalam memutuskan apakah usulan program dimaksud dapat diberikan jaminan atau tidak. Beberapa prinsip umum penjaminan antara lain:

- 1) Pemberian jaminan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Penerbitan jaminan Pemerintah harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas dan kehati-hatian.
- 3) Jumlah jaminan Pemerintah tidak boleh melebihi batas maksimal penjaminan.
- 4) Jaminan Pemerintah diberikan kepada proyek yang memenuhi persyaratan kelayakan secara finansial.
- 5) Pemerintah dapat mengenakan biaya (*fee*) atas penjaminan dalam rangka mengurangi biaya dan risiko dari pemberian jaminan.
- 6) Pemerintah dapat meminta entitas terjamin untuk memberi jaminan termasuk dalam bentuk rekening penampungan (*escrow account*)

sebesar 1 (satu) kali pembayaran, guna menjamin ketersediaan dana pembayaran kewajiban.

- c. Menyusun/menyempurnakan peraturan perundang-undangan terkait penjaminan sebagai landasan hukum bagi pengelolaan jaminan Pemerintah yang efektif dan efisien.
- d. Menghentikan kebijakan pemberian jaminan Pemerintah yang bersifat penjaminan penuh (*blanket guarantee*), seperti penerbitan *support letter* untuk proyek-proyek *Independent Power Producer (IPP)* PT. PLN.

BABV

PENUTUP

SPUN 2014-2017 merupakan dokumen yang disusun dalam rangka meningkatkan kualitas pengelolaan utang negara untuk mendukung kesinambungan fiskal dan memberikan transparansi dalam pengelolaan utang. Keberhasilan penerapan strategi dan pencapaian target biaya dan risiko utang tidak hanya ditentukan oleh perhitungan teknis dan keakuratan data yang digunakan tetapi terutama ditentukan oleh peran dan komitmen dari semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan utang untuk melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan utang yang baik.

Selanjutnya, dengan mempertimbangkan bahwa periode SPUN 2014-2017 mengacu pada masa kerja Pemerintah tahun 2010-2014 dan rencana kebijakan fiskal jangka menengah, maka strategi ini akan diperbaharui secara berkala (*moving forward*) setiap tahun seiring dengan ditetapkannya kebijakan fiskal jangka menengah yang terbaru pada tahun selanjutnya.

MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA,

MUHAMAD CHATIB BASRI

