

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

KEPUTUSAN DIREKTUR JENDERAL PENGELOLAAN UTANG  
NOMOR KEP- 51 /PU/2011

TENTANG

PETUNJUK PELAKSANAAN PENYUSUNAN  
BATAS MAKSIMAL PINJAMAN LUAR NEGERI

DIREKTUR JENDERAL PENGELOLAAN UTANG,

- Menimbang :
- a. bahwa dalam rangka memenuhi ketentuan pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, dipandang perlu menyusun batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri;
  - b. bahwa dalam rangka menyusun Batas Maksimal Pinjaman Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menyusun petunjuk pelaksanaan yang mengatur mengenai koordinasi dan tahapan penyusunan batas Maksimal Pinjaman;
  - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Utang tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri;
- Mengingat :
1. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 23);
  2. Keputusan Presiden Nomor 120/M Tahun 2006;
  3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan;
  4. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 380/KMK.08/2010 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2010 – 2014;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : KEPUTUSAN DIREKTUR JENDERAL PENGELOLAAN UTANG  
TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PENYUSUNAN BATAS  
MAKSIMAL PINJAMAN LUAR NEGERI.

PERTAMA : Menetapkan Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Utang ini.

KEDUA : Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri sebagaimana dimaksud dalam Diktum PERTAMA, digunakan sebagai pedoman operasional dalam penyusunan Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri dan penyusunan *review* atas Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri.

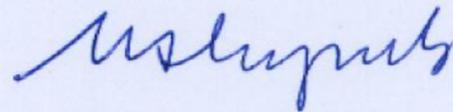
KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 2 -

KETIGA : Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Utang ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan. *fw*

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 30 Desember 2011

DIREKTUR JENDERAL,



RAHMAT WALUYANTO *rw*  
NIP 195610031985101001

**KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA**  
**DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG**

LAMPIRAN  
KEPUTUSAN DIREKTUR JENDERAL PENGELOLAAN  
UTANG NOMOR KEP- 51 /PU/2011 TENTANG  
PETUNJUK PELAKSANAAN PENYUSUNAN BATAS  
MAKSIMAL PINJAMAN LUAR NEGERI

**BATAS MAKSIMAL PINJAMAN LUAR NEGERI**  
**(Sebuah Konsep Pengendalian Pinjaman Luar Negeri)**

**I. Pendahuluan**

Dalam mencapai pertumbuhan ekonomi yang telah ditetapkan, salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah sebagian besar Negara berkembang atau Negara maju adalah melalui peningkatan belanjanya. Namun demikian dalam rangka memenuhi belanja tersebut seringkali terkendala oleh kemampuan Negara dalam menghimpun penerimaan, baik penerimaan pajak dan bukan pajak. Hal tersebut dialami pula oleh Indonesia yang dalam beberapa tahun terakhir telah menetapkan kebijakan defisit anggaran sebagai upaya mendorong pencapaian target pertumbuhan ekonomi. Sumber pemenuhan defisit tersebut berasal dari sumber utang dan non utang. Pilihan antara keduanya didasarkan kepada pertimbangan ketersediaannya, kandungan risiko dan biaya yang melekat didalamnya, serta pertimbangan-pertimbangan lain seperti pengembangan pasar keuangan dalam negeri. Sumber pembiayaan utang dilihat dari biaya dan risiko yang melekat sebenarnya relatif lebih tinggi dibandingkan dengan sumber non utang, namun dari sisi ketersediaannya, sumber non utang semakin berkurang dari waktu ke waktu.

Sumber pembiayaan utang sampai saat ini mengandalkan dua jenis instrumen utama yaitu instrumen Surat Berharga Negara(SBN) dan pinjaman. Peran SBN menjadi semakin dominan dibandingkan dengan pinjaman, hal ini disebabkan oleh fleksibilitas penggunaan dana, pasar keuangan domestik yang semakin berkembang, dan peranan SBN dalam pengelolaan portofolio dan risiko. Namun demikian sampai dengan saat ini sumber pembiayaan dari SBN belum sepenuhnya dapat menutup defisit anggaran, untuk itu diperlukan sumber yang berasal dari pinjaman baik yang bersifat tunai maupun kegiatan untuk memenuhi pembiayaan yang diperlukan. Selain itu penggunaan instrumen pinjaman juga berperan untuk menghindari adanya crowding out effect pasar keuangan domestik.

Namun dengan berbagai pertimbangan, Pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk mengurangi pinjaman luar negeri baik dari sisi outstanding maupun rasionya terhadap PDB. Hal tersebut tertuang dalam Perpres nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2010 – 2014. Dalam rangka memenuhi amanat tersebut, perlu adanya pembatasan jumlah pinjaman luar negeri secara terukur. Upaya tersebut dituangkan dalam sebuah konsep Batas Maksimal Pinjaman Pemerintah untuk mengendalikan jumlah pinjaman luar negeri dengan berdasar pada peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 2010 tentang Tata cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

**II. Perlunya Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri**

Terhitung periode jangka menengah tahun 2005-2009, terdapat banyak perubahan dalam pengelolaan pinjaman baik yang berkonsekuensi positif maupun yang menjadi tantangan bagi periode selanjutnya. Hal-hal tersebut antara lain:

1. Kebijakan pengelolaan PLN dalam RPJM

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 2 -

Kebijakan pengelolaan pinjaman luar negeri telah secara tegas dinyatakan dalam Dalam RPJM 2010 – 2014 bahwa Pemerintah akan secara konsisten menurunkan peran pinjaman sebagai sumber pembiayaan, baik dalam rasio terhadap PDB maupun nominalnya. Selain itu pemerintah juga berusaha agar defisit APBN semakin menurun menuju pada anggaran berimbang pada tahun 2014. Kebijakan ini diterjemahkan dalam APBN melalui pinjaman neto negatif dan senantiasa mempertimbangkan setiap komitmen pinjaman yang akan dilakukan. Namun demikian kebijakan ini berpotensi untuk tidak tercapai apabila memperhatikan besaran kebutuhan *on lending* yang dalam APBN diperhitungkan sebagai pengurang penarikan pinjaman namun secara langsung berdampak pada penambahan nominal outstanding pinjaman.

2. Biaya atas pinjaman baru

Dari sisi biaya, pinjaman dari lembaga multilateral dan bilateral umumnya memiliki persyaratan yang relatif lebih menguntungkan, namun memiliki keterbatasan dalam hal arah penggunaannya. Pinjaman tersebut biasanya ditujukan bagi kegiatan-kegiatan yang mendukung pencapaian *Millennium Development Goals* (MDGs), pembiayaan sektor infrastruktur baik transportasi maupun energi yang tidak dapat digunakan untuk membiayai sektor pertahanan dan keamanan. Selain itu, seiring dengan meningkatnya pendapatan perkapita Indonesia, berdampak pula pada semakin terbatasnya pencarian sumber pembiayaan yang memiliki biaya yang lebih murah yaitu jenis pinjaman *concessional*. Hal ini dikarenakan adanya peningkatan peringkat kredit (*Credit rating classification*) Indonesia menjadi *middle income country* (*category IV*, World Bank).

3. Pengembangan teknologi

Pinjaman dapat menimbulkan ketergantungan kepada teknologi dan/atau konsultan asing apabila tidak diimbangi dengan proses *transfer of knowledge* maupun adanya dorongan untuk mengembangkan dan memaksimalkan penggunaan teknologi dan/atau konsultan dalam negeri. Di lain pihak, pinjaman yang berasal dari lembaga keuangan komersial meski relatif fleksibel dalam pembiayaan kegiatan, namun memiliki ketentuan dan persyaratan yang relatif lebih mahal.

4. Risiko mata uang

Selanjutnya, dengan mempertimbangkan komposisi nilai tukar PLN sebagian besar berdenominasi USD dan JPY yang sangat rentan terhadap risiko perubahan nilai tukar, perlu dilakukan pengelolaan risiko tersebut secara lebih bijak. Oleh karena risiko yang melekat dalam pinjaman tersebut, kiranya dalam pengelolaan pinjaman perlu memperhatikan risiko pasar, risiko pembiayaan kembali, risiko reputasi maupun politik.

Dengan pertimbangan tersebut di atas perlu dilakukan pengendalian besarnya pinjaman luar negeri dalam bentuk Batas Maksimal Pinjaman (BMP). Dalam hal ini, BMP merupakan batasan indikatif maksimal penarikan pinjaman dalam tahun tertentu yang dilengkapi proyeksi rencana penarikan pinjaman dalam periode jangka menengah. BMP adalah sebuah konsep yang dinamis, yang merupakan prakiraan maju sampai dengan lima tahun dan akan disesuaikan dengan kondisi terkini setiap tahun.

### III. Tujuan Penyusunan

BMP merupakan sebuah konsep untuk mengendalikan besarnya pinjaman luar negeri secara terukur yang diharapkan dapat berperan untuk beberapa tujuan berikut, yaitu:

1. Sebagai indikasi besaran pinjaman
2. Sebagai batasan indikatif maksimal penarikan pinjaman tahunan

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 3 -

3. Sebagai referensi dalam pembahasan *strategic partnership* dengan lender dan perencanaan dengan Bappenas

#### IV. Penyusunan Batas Maksimal Pinjaman (BMP)

Konsep penyusunan BMP merupakan upaya untuk mengendalikan besarnya pinjaman luar negeri. Dari sisi pengelolaan portofolio dan risiko, upaya ini dilakukan dalam rangka menurunkan risiko nilai tukar, mengendalikan besarnya pinjaman ini, baik pinjaman yang akan digunakan oleh Pemerintah Pusat maupun yang akan diteruskan kepada Pemda/BUMN.

##### 1) Input Data Penyusunan BMP

Selain data rencana penarikan sebagaimana telah disebutkan di atas, data yang diperlukan dalam penyusunan BMP antara lain adalah proyeksi atas postur APBN khususnya untuk kebutuhan pembiayaan baik untuk keperluan Pemerintah Pusat maupun yang akan diteruskan, asumsi makro APBN, kebutuhan pembiayaan BUMN, risiko utang dan lain-lain. Adapun beberapa instansi yang akan berperan untuk memberikan input data dalam penyusunan BMP ini beserta dengan data/informasi yang diperlukan adalah sebagai berikut:

##### 1. Kementerian Keuangan

###### a. Ditjen Anggaran dalam hal ini Direktorat Penyusunan APBN

- Proyeksi mengenai postur APBN terkait kebutuhan pembiayaan kegiatan dan belanja tahunan & jangka menengah (KPJM)
- Data tentang rencana penarikan pinjaman proyek tahun T+1 (berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Monitoring dan Evaluasi Bappenas);

###### b. Ditjen Perbendaharaan

- Dit. Pengelolaan Kas Negara
  - Proyeksi pengelolaan kas / *cash forecasting*
  - Data posisi Kas Umum Negara
- Dit. Sistem Manajemen Investasi
  - Data rencana penarikan pinjaman proyek oleh BUMN / Pemda (kemampuan penyerapan pinjaman proyek oleh BUMN / Pemda)
  - Rencana pinjaman proyek oleh BUMN (termasuk BUMN yang siap/*feasible* memperoleh pinjaman)

###### c. Ditjen Perimbangan Keuangan dalam hal ini Dit. Pinjaman, Hibah dan Kapasitas Daerah

- Daftar usulan rencana pinjaman proyek oleh Pemda
- Data penyerapan pinjaman proyek on going oleh Pemda
- Data berkaitan dengan penerusan pinjaman ke Pemda

###### d. Badan Kebijakan Fiskal

- Pusat Kebijakan APBN – BKF
  - Kebijakan defisit / surplus APBN tahunan & jangka menengah, termasuk rasio defisit terhadap PDB
- Pusat Kebijakan Makro – BKF
  - Data mengenai asumsi makro dan proyeksi rasio utang jangka menengah

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 4 -

e. Ditjen Pengelolaan Utang

- Dit. Pinjaman dan Hibah
  - *Lending program* dari *lender* Multilateral & Bilateral
  - Asesmen kapasitas pinjaman komersial
  - Rencana komitmen pinjaman baru baik proyek & program
  - Komitmen *in the pipe line* & dalam proses pengadaan pinjaman
  - Komitmen sudah ditandatangani & siap *disburse*
- Dit. Evaluasi, Akuntansi, Setelmen
  - Data *outstanding* pinjaman beserta general information  DMFAS
  - Data *debt service* dan *maturity profile*
  - Data progress penyerapan pinjaman & monitoring
  - *Disbursement plan* dari *on-going* loan
- Dit. Strategi dan Portofolio Utang
  - Strategi Utang Jangka Menengah
  - Analisis portofolio dan risiko pinjaman
  - Rencana kebutuhan pinjaman program

2. Bappenas

- Dit. Monitoring Pembiayaan Pembangunan – Bappenas
  - Pola penyerapan pinjaman proyek (data historis realisasi penyerapan)
  - Hasil monitoring dan evaluasi progress fisik kegiatan
- Dit. Pendanaan Bilateral / Mutilateral – Bappenas
  - Proyeksi rencana pendanaan kegiatan pembangunan yang dibiayai melalui pinjaman:
    - Komitmen *in the pipe line*, dalam proses pengadaan pinjaman, dan yang sudah ditandatangani & siap ditarik
  - Informasi tentang *Development Cooperation*
- Dit. Perencanaan Pengembangan Pendanaan – Bappenas
  - Daftar (list) rencana kegiatan yang akan dibiayai melalui pinjaman

3. Kementerian/Lembaga/Penerima Penerusan Pinjaman

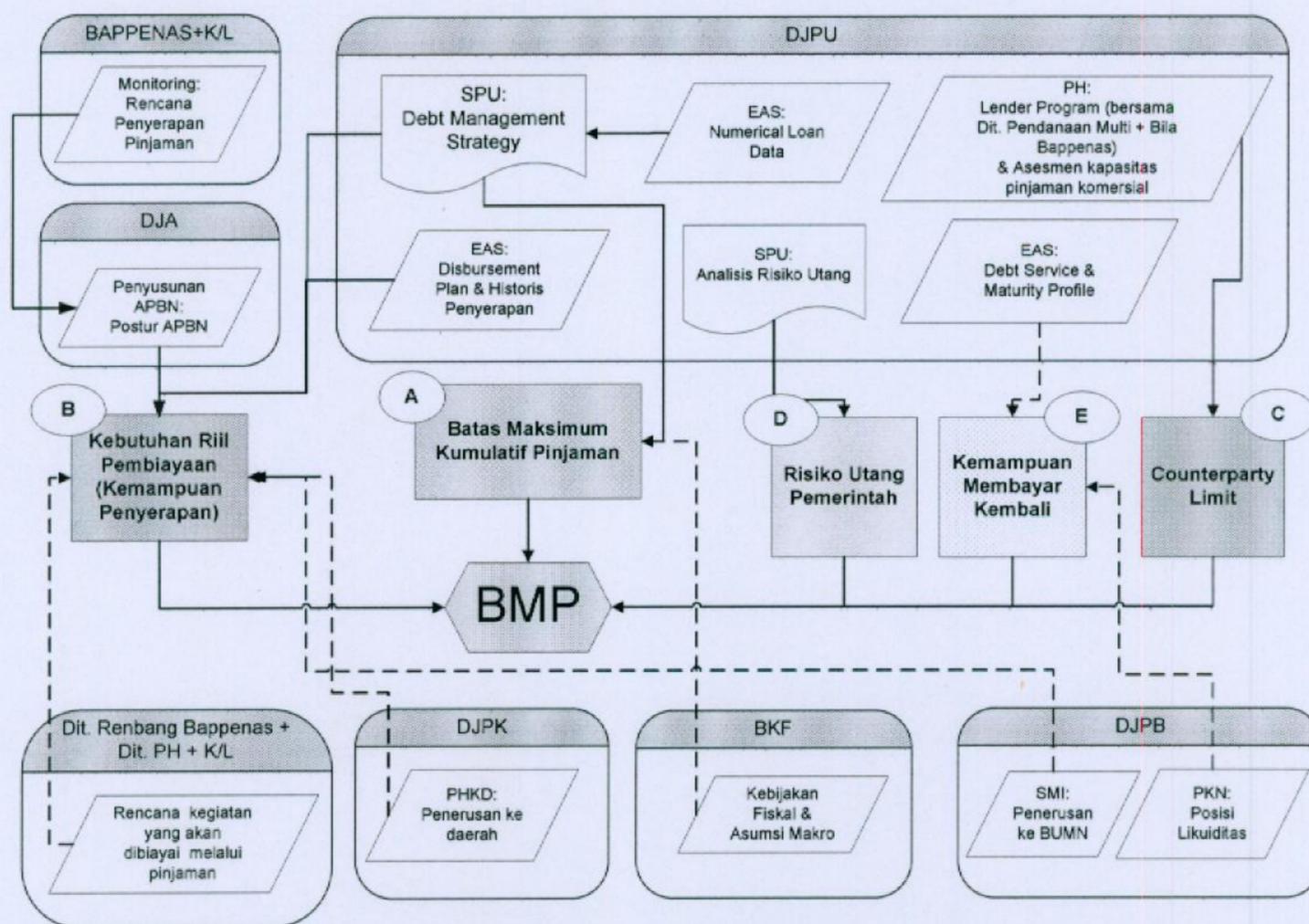
Untuk memperoleh data yang lebih akurat dan realistis diperlukan pembahasan dengan Kementerian/Lembaga/Penerima Penerusan Pinjaman mengingat unit-unit tersebut memiliki informasi yang paling akurat atas kebutuhan/progress kegiatan. Informasi yang diperoleh berupa rencana kegiatan prioritas dan/atau rencana penarikan dana berdasarkan progress kegiatan yang dilakukan.

4. Pemberi pinjaman / Lender

Dalam penyusunan BMP diperlukan pula komitmen jangka menengah dari pemberi pinjaman. Informasi ini diperoleh secara langsung dari pemberi pinjaman baik melalui surat menyurat maupun melalui diskusi intensif dengan pemberi pinjaman. Informasi juga dapat dihimpun melalui dokumen *Country Assistance Strategy (World Bank)*, *Country Strategy Partnership (ADB)*, *Three Years Work Plan (IDB)*, *Summary Record of Discussion (KfW)*, *Annual meeting (JBIC)*, *umbrella agreement* (Perancis, Spanyol, Rusia, dan beberapa negara lainnya) atau dokumen-dokumen sejenis lainnya.

Secara garis besar, beberapa instansi dan input data yang dibutuhkan tertuang dalam bagan di bawah ini.

Gambar 1  
Diagram Alur Input Data Penyusunan BMP



## 2) Proses Penyusunan BMP

Untuk menyusun BMP tahun T, data-data masukan dihimpun sebelum bulan Oktober T-2 mengingat indikasi besaran BMP ini akan ditetapkan pada triwulan I T-1 sebagai bahan masukan pembahasan pokok-pokok kebijakan fiskal dan penyusunan pagu indikatif APBN tahun T. Untuk itu diperlukan serangkaian koordinasi yang intensif antara Kemenkeu dan Bappenas, Kementerian Lembaga serta pemberi pinjaman potensial untuk mempertemukan sisi kebutuhan dan ketersediaan pinjaman.

Proses penyusunan dan pengolahan data mengacu kepada batas maksimal kumulatif pinjaman, kebutuhan riil pembiayaan, *counterparty limit*, risiko utang dan kemampuan membayar kembali utang dengan penjelasan sebagai berikut:

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 6 -

a. Batas Kumulatif Pinjaman

Data yang telah diperoleh berupa arah kebijakan fiskal, asumsi makro, target debt to GDP, dan indikasi besaran penarikan pinjaman luar negeri dikaitkan dengan target indikator risiko nilai tukar dalam Strategi Pengelolaan Utang Jangka Menengah. Data tersebut diolah untuk memperoleh target indikasi penarikan pinjaman dalam periode tertentu. Akumulasi dari besaran target penarikan pinjaman dalam jangka menengah dikurangi dengan rencana penarikan pinjaman *on going* dapat digunakan sebagai referensi indikasi komitmen pinjaman.

b. Kebutuhan Riil Pembiayaan

Konstruksi besaran BMP tersebut meliputi pinjaman yang sudah berjalan, yang sedang dinegosiasikan dan akan ditandatangani, dan rencana pinjaman baru. Agar dapat diperoleh gambaran mengenai kebutuhan riil pembiayaan maka diperlukan beberapa data terkait :

- (i) *Disbursement plan* atas pinjaman *on going* disusun berdasarkan masukan dari K/L atau Penerima Penerusan Pinjaman berdasarkan perkiraan realisasi kemajuan pekerjaan. Mengingat tidak semua data dapat diperoleh dari pelaksana kegiatan maka penyusunannya berdasarkan proyeksi kebutuhan sesuai dengan karakteristik kegiatan dan karakteristik dari pemberi pinjaman.
- (ii) Postur Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah yang disusun oleh BKF dan DJA terutama terkait dengan exercise postur APBN. Meskipun sifatnya *baseline* dan potensi perubahannya sangat besar, data ini dapat digunakan sebagai pembanding bagi rencana penarikan pinjaman luar negeri.
- (iii) Data pinjaman yang akan dinegosiasikan dan akan ditandatangani diperoleh dari dokumen DRPPHLN (*green book*) atau daftar kegiatan yang diterbitkan Bappenas dan telah ditindaklanjuti dengan proses pengajuan formal ke pemberi pinjaman. Selain itu, informasi up date dari Direktorat Pinjaman dan Hibah mengenai daftar rencana kegiatan yang akan dinegosiasikan.
- (iv) Target indikasi portofolio dan risiko sebagaimana ditetapkan dalam strategi pengelolaan utang jangka menengah.

c. *Counterparty limit*

Pada dasarnya informasi terkait dengan program kerja dan komitmen pemberi pinjaman digunakan sebagai masukan untuk memperoleh data mengenai kapasitas pemberi pinjaman. Namun informasi tersebut hanya terbatas pada pemberi pinjaman tertentu misalnya lembaga keuangan multilateral dan beberapa lembaga keuangan bilateral yang dapat diperoleh melalui data-dat yang tertuang dalam dokumen *country strategic* dan dokumen lainnya yang setara. Sedangkan bagi lembaga keuangan komersial dan beberapa kerja sama bilateral, informasi tersebut umumnya tidak tersedia. Namun demikian sumber utama tetap berpedoman pada daftar kegiatan yang disampaikan oleh Kementerian Lembaga dan dinilai kelayakannya oleh Bappenas.

d. Risiko dan Portofolio Utang

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 7 -

Sebagai salah satu alat dalam pengelolaan pinjaman luar negeri, penyusunan BMP semaksimal mungkin mempertimbangkan target portofolio pinjaman yang optimum baik dari sisi suku bunga, mata uang, tenor dan jenis pemberi pinjaman. Namun dalam pelaksanaan penyusunan analisa atas portofolio dan risiko pinjaman, dijumpai berbagai keterbatasan antara lain ketersediaan *disbursement plan*, pinjaman kegiatan yang relatif kurang fleksibel, *term and conditions* yang berbeda tergantung karakteristik pemberi pinjaman, mekanisme penetapan sumber pembiayaan dan transaksi lindung nilai belum dapat dilaksanakan.

Untuk itu dalam tahap awal, pendekatan yang dapat dilakukan adalah dengan menyusun batasan kualitatif dalam bentuk *strategic statement* dengan merujuk kepada strategi pengelolaan utang jangka menengah dan strategi pembiayaan tahunan.

Sebagai salah satu contoh adalah dalam penetapan kebijakan untuk mengurangi eksposur tingkat bunga yang dilakukan melalui upaya memprioritaskan pengadaan pinjaman dengan tingkat bunga tetap. Dalam pelaksanaannya, seringkali pilihan alternatif tersebut tidak tersedia dalam penawaran terms yang disampaikan oleh calon pemberi pinjaman, jika hal ini terjadi maka dapat diambil jalan keluar dengan memprioritaskan *variabel rate* dengan *spread* yang tetap (*VR plus fixed spread*). Pilihan terakhir adalah pinjaman tingkat bunga mengambang, namun dalam klausul perjanjian diupayakan untuk diakomodasikan klausul mengenai kemungkinan melakukan *exercise* atas opsi tingkat bunga. Berkenaan dengan pemilihan mata uang, mengingat ketersediaan pinjaman luar negeri dengan mata uang local sangat jarang ditemui, maka pilihan diprioritaskan terhadap mata uang dengan tingkat volatilitas rendah misalnya USD. Demikian halnya dengan pemilihan tenor, kiranya dapat diprioritaskan pinjaman dengan tenor yang relatif panjang.

Hal tersebut di atas, sebagaimana telah disinggung sangat tergantung kepada karakteristik pemberi pinjaman. Seringkali dijumpai bahwa keterbatasan produk atau fasilitas yang ditawarkan oleh pemberi pinjaman, akan mempengaruhi pilihan terhadap *terms and conditions* sebuah pinjaman. Sekurang-kurangnya terdapat 2 (dua) hal yang mempengaruhi *term and conditions* sebuah pinjaman antara lain adalah :

- (i) jenis kegiatannya – mengingat terdapat berbagai macam kegiatan antara lain pengadaan barang/jasa, pembangunan infrastruktur, program-program non fisik, dan lain-lain.
- (ii) Jenis pemberi pinjaman – Meskipun *term and conditions* pemberi pinjaman multilateral sangat standar dan terkadang sulit untuk dinegosiasikan, namun pemberi pinjaman multilateral memiliki produk yang relatif lebih banyak dan bervariasi dibandingkan dengan bilateral. Sedangkan pemberi pinjaman dari lembaga komersial relatif fleksibel untuk dapat mengakomodasikan berbagai klausul sesuai perkembangan pasar.

e. Kemampuan Membayar Kembali Utang

Dengan pertimbangan bahwa pemenuhan kewajiban Pemerintah terkait dengan pengadaan pinjaman merupakan pengeluaran yang menjadi prioritas utama, maka untuk saat ini informasi mengenai kemampuan membayar kembali lebih ditujukan sebagai pertimbangan terhadap besarnya ketersediaan (ruang) yang dapat ditoleransi untuk menambah komitmen pinjaman baru.

**KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA**  
**DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG**

- 8 -

Ke depan, hasil analisis terkait dengan perhitungan rencana pembayaran pinjaman yang dikombinasikan dengan proyeksi arus kas pemerintah kiranya dapat digunakan sebagai dasar dalam melakukan *assessment* atas kemampuan pemerintah dalam membayar kembali utang. Hal ini dapat mendukung kebijakan pemerintah dalam melaksanakan restrukturisasi yang dapat dilakukan antara lain melalui *prepayment*.

**Tabel 3**  
**Proses Penyusunan BMP**

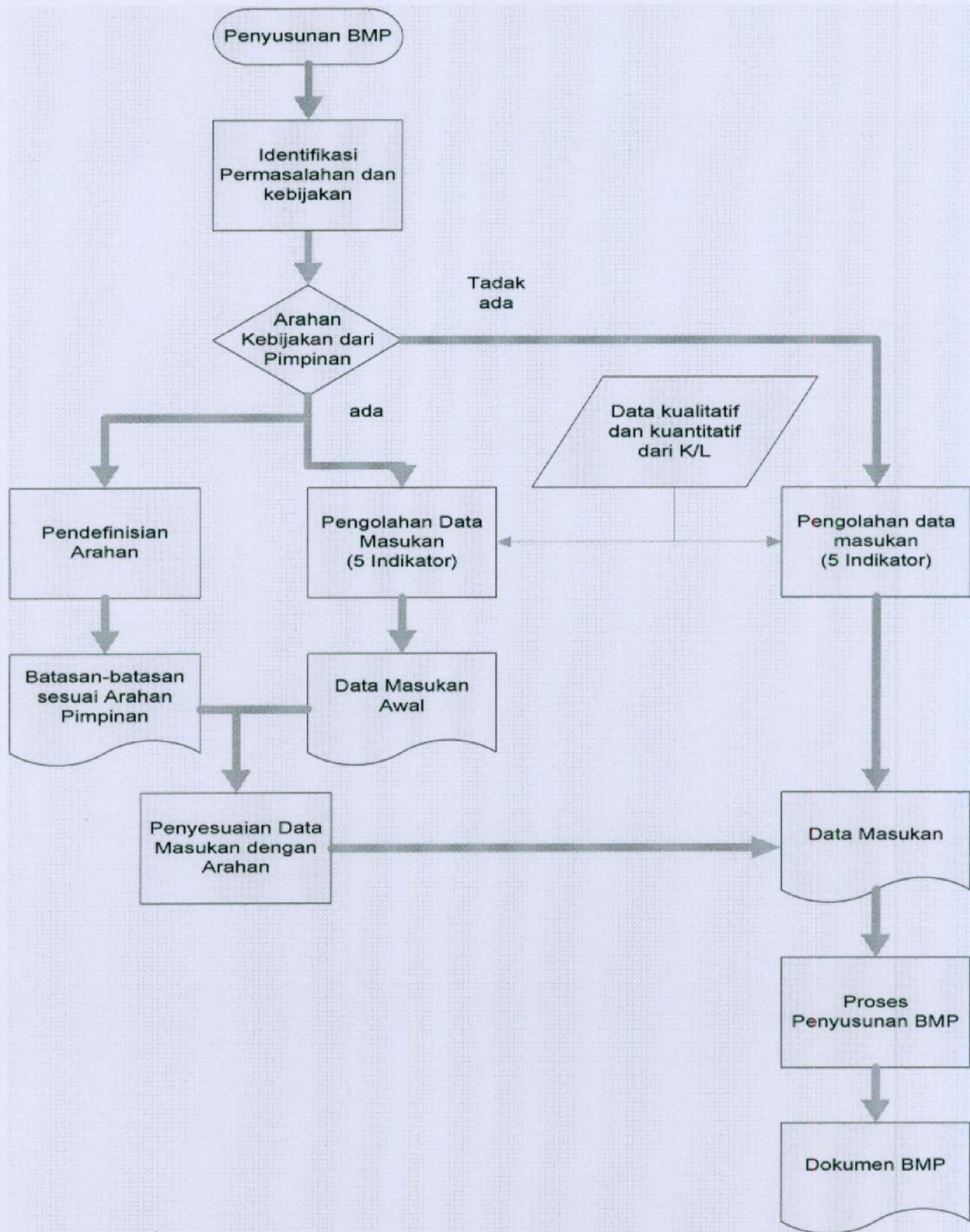
Input		Proses	Output	Unit
A	Batas Maksimum Kumulatif Pinjaman	- Perhitungan kontribusi pinjaman terhadap rasio Debt / GDP	- Target penarikan pinjaman dalam periode tertentu	PK-Makro
		- Pengaruh penarikan pinjaman terhadap porsi valas dalam portofolio utang		SPU
B	Kebutuhan Riil Pembiayaan	- Rencana penyerapan pinjaman	- Tambahan utang baru dari pinjaman	Monitoring-Bappenas
		- Proyeksi postur APBN		P-APBN
		- Rencana kegiatan yang akan dibiayai melalui pinjaman		PH & Renbang - Bappenas
		- Debt management strategy	- Target indikator portofolio pada periode tertentu	SPU
		- Monitoring pelaksanaan penyerapan pinjaman	- Disbursement plan & historis penyerapan	EAS
		- Proyeksi kebutuhan penerusan pinjaman	- Target penarikan penerusan pinjaman dalam periode tertentu	SMI & PHKD
C	Counterparty Limit	- Komunikasi dengan lender potensial - Bilateral & Multilateral	- Lender's program	PH & Pendanaan Multi + Bilateral
		- Asesmen kapasitas pinjaman komersial	- Pinjaman komersial yang dapat dilakukan untuk periode tertentu	PH
D	Risiko Utang	- Analisis portofolio dan risiko utang	- Alokasi portofolio pinjaman pemerintah	SPU
E	Kemampuan Membayar Kembali Utang	- Perhitungan rencana pembayaran pinjaman	- Debt service dan maturity profile	EAS
		- Proyeksi arus kas pemerintah	- Pola likuiditas pemerintah	PKN

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 9 -

Dalam hal terdapat perubahan arahan kebijakan dari Presiden atau Menteri Keuangan diperlukan penyesuaian langkah-langkah penyusunan BMP dari kondisi normal sebagaimana tertuang dalam bagian sebelumnya. Hal ini dilakukan agar arahan kebijakan dimaksud dapat diimplementasikan pada BMP yang akan disusun, penyesuaian tersebut dapat digambarkan dalam diagram alur sebagai berikut:

Gambar 2  
Diagram alur penyusunan BMP



KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 11 -

**3) Dokumentasi BMP**

BMP yang telah disetujui oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas. Besaran dan target BMP yang disampaikan kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas terbatas hanya mencakup batas maksimal pinjaman kegiatan. Adapun dokumen lengkap BMP terdiri dari penjelasan rinci dan arahan pelaksanaan BMP yang memuat:

- Bagian I: Pendahuluan, terdiri dari uraian singkat mengenai latar belakang penyusunan, ruang lingkup pembahasan, dasar hukum penyusunan, dan tujuan penyusunan Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri.
- Bagian II: Faktor dan Asumsi yang Mempengaruhi Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri: yang terdiri dari faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan BMPLN dan asumsi kualitatif dan kuantitatif yang menjadi dasar yang menjadi dasar penyusunannya.
- Bagian III: Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri: Memuat rincian batas maksimal penarikan pinjaman yang dikelompokkan berdasarkan jenis pinjaman (pinjaman proyek dan pinjaman program) serta indikasi besaran komitmen yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam kurun waktu 2012-2014 berdasarkan jenis dan sumber pinjaman.
- Bagian IV: Kebijakan Operasional Penerapan Batas Maksimal Pinjaman Luar Negeri: memuat tentang kebijakan-kebijakan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan Pinjaman luar negeri

**V. Tahap Penyesuaian Penyusunan BMP**

Dalam tahap awal penyusunan BMP dijumpai keterbatasan-keterbatasan yang mencakup antara lain (i) hubungan kelembagaan, (ii) informasi atas kebijakan fiskal dan pembiayaan, dan (iii) ketersediaan dan reliabilitas data, antara lain:

a. Hubungan Kelembagaan

Data dan informasi yang diperlukan untuk menyusun BMP melibatkan produk yang dihasilkan oleh berbagai instansi. Secara ideal penyusunan data tersebut akan melibatkan 9 instansi baik di lingkungan Kementerian Keuangan maupun Bappenas dan kementerian/lembaga/penerima penerusan pinjaman yang menjadi *executing agency*. Untuk memperoleh data tersebut diperlukan mekanisme penyampaian data secara rutin yang harus dibangun secara bersama-sama antara Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Lembaga. Penunjukkan *Unit in Charge* pada tiap-tiap eselon I diperlukan untuk melakukan koordinasi internal pada masing-masing unit tersebut. Dalam table "Proses Penyusunan BMP" di atas, *unit in charge* memiliki tugas untuk menyajikan data terkini dalam kurun waktu tertentu. Diusulkan agar proses pengkinian data dilakukan sekurang kurangnya setiap 6 bulan.

Sebagai bagian dari sebuah sistem, kiranya penyusunan data tersebut tidak memberikan beban baru bagi masing-masing *unit in charge*, namun dapat mengoptimalkan mekanisme yang telah ada.

b. Informasi atas kebijakan fiskal dan pembiayaan

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

- 12 -

Salah satu tujuan disusunnya BMP adalah untuk memberikan pedoman dalam penyusunan rencana pengadaan pinjaman luar negeri berdasarkan:

- jenisnya terdiri dari pinjaman program atau proyek,
- sumbernya terdiri dari pinjaman multilateral, bilateral
- lembaga komersial, dan berdasarkan rencana penggunaannya,

yang diterjemahkan sebagai pinjaman yang akan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga sebagai proyek terpusat maupun yang akan diteruskan.

Salah satu hambatan yang dihadapi adalah belum adanya kebijakan yang secara spesifik dapat menjadi pedoman dalam penyusunan BMP. Kebijakan tersebut antara lain adalah arah kebijakan APBN dalam jangka menengah yang mengalami perubahan sesuai dengan kondisi perekonomian, dan kebijakan penerusan pinjaman termasuk di dalamnya pihak yang *eligible* untuk menerima penerusan pinjaman dan indikasi besarnya. Untuk itu, BMP yang disusun dapat dilakukan penyesuaian setiap tahun agar sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan dan sejalan dengan kondisi perekonomian.

c. Ketersediaan dan reliabilitas data

Dalam penyusunan tahap awal ini banyak data yang belum dapat disediakan sehingga perlu pendekatan atau penyesuaian. Data tersebut antara lain *disbursement plan*, *actual disbursement plan*, pola arus kas, *lending capacity*, dan lain-lain. Penyesuaian untuk perhitungan *disbursement plan* dan *actual disbursement plan* dapat dilakukan dengan menyusun asumsi rencana penarikan baik bagi pinjaman baru maupun pinjaman yang sudah *on going*.

Sedangkan penyesuaian atas perhitungan *lending capacity* dilakukan dengan mempertimbangkan:

- i. *trend* atau rata-rata besarnya komitmen tahunan dari data pinjaman yang telah ditandatangani perjanjian pinjamannya,
- ii. data besaran komitmen yang tertuang dalam *Country Assistance Strategy*, *Country Partnership Strategy*, *Three Years Work Plan*, *Umbrella Agreement* atau dokumen lainnya yang setara.

Apabila terdapat penyesuaian yang signifikan terhadap data input yang menjadi dasar penyusunan BMP maka besaran BMP dapat disesuaikan untuk mengakomodasi perubahan data tersebut.

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL PENGELOLAAN UTANG

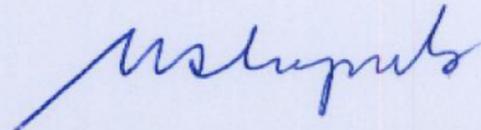
- 13 -

**VI. Penutup**

BMP disusun untuk mengendalikan jumlah pinjaman luar negeri agar pengadaannya lebih tepat guna dan dapat optimal dalam mendukung tujuan pembangunan nasional. Sesuai dengan PP 10 tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah penyusunan BMP harus mempertimbangkan batas kumulatif pinjaman, kebutuhan riil pemerintah, kapasitas pinjaman, kemampuan membayar kembali, dan biaya dan risiko utang pemerintah. Dalam memenuhi arahan PP tersebut diperlukan data dan informasi yang akurat dari unit-unit terkait diantaranya adalah BKF, DJA, DJPK, DJPB, Bappenas, Pemberi Pinjaman dan Kementerian/Lembaga. Idealnya, BMP disusun berdasarkan data-data dimaksud, namun dalam pelaksanaannya perlu dilakukan penyesuaian mengingat dalam tahap awal penyusunannya seringkali dijumpai banyaknya keterbatasan atas ketersediaan data dan informasi tersebut. Selain itu, penyusunan BMP perlu pula memperhatikan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan (Presiden dan/atau Wakil Presiden dan/atau Menteri Keuangan).

Dalam penyusunan BMP banyak dijumpai aktivitas terkait pengumpulan data yang mendorong perlunya dibangun hubungan kelembagaan secara formal. Kiranya hubungan tersebut dapat mengoptimalkan kerangka koordinasi yang telah terbangun saat ini. Selanjutnya dalam hal terdapat kebijakan fiskal dalam jangka menengah yang dinamis sehingga berdampak pada perubahan target pembiayaannya, kiranya dapat disikapi dengan melakukan *review* terhadap BMP secara berkala. Selanjutnya, dalam mendukung keakuratan BMP yang dihasilkan, DJPU harus senantiasa melakukan *improvement* dalam pengelolaan *data base* untuk menjamin ketersediaan dan reliabilitas data masukan.

DIREKTUR JENDERAL,



RAHMAT WALUYANTO <sup>rw</sup>  
NIP 195610031985101001