



KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN

Felix Wisnu Handoyo & Bahtiar Rifai

**KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA
DALAM PEMBANGUNAN
INFRASTRUKTUR PELABUHAN**

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

All Rights Reserved

KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN

Felix Wisnu Handoyo & Bahtiar Rifai

LIPI Press

© 2017 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur Pelabuhan/Felix
Wisnu Handoyo dan Bahtiar Rifai (ed.)–Jakarta: LIPI Press, 2017.

xiv hlm. + 200 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN: 978-979-799-940-7 (cetak)
979-979-799-941-4 (e-book)

1. Kerja Sama
3. Pelabuhan

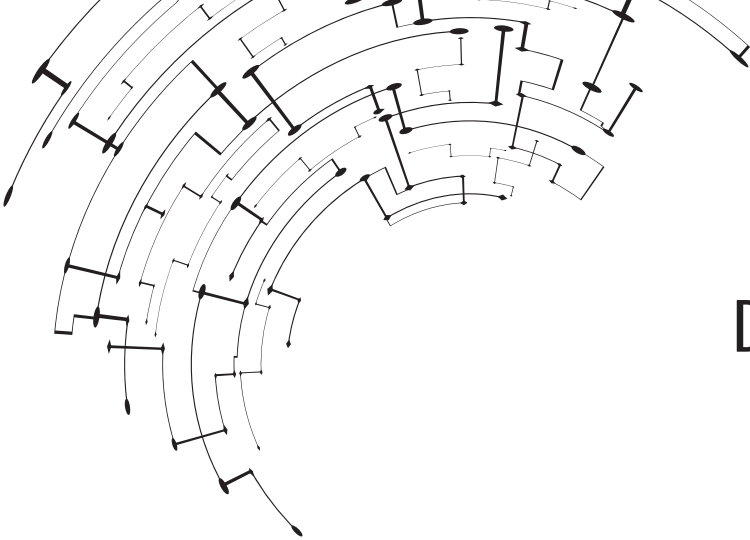
2. Pemerintah dan Swasta

338.73

Copyeditor : M. Kadapi dan Sonny Heru Kusuma
Proofreader : Martinus Helmiawan
Penata isi : Erna Rumbiati dan Rahma Hilma Taslima
Desainer sampul : Rusli Fazi
Cetakan pertama : Desember 2017



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. R.P. Soeroso No. 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id
 LIPI Press
 @lipi_press



DAFTAR ISI

| | |
|-------------------------|------|
| Pengantar penerbit..... | vii |
| Kata Pengantar | ix |
| Prakata | xiii |

Bab I

KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA SEBAGAI ALTERNATIF PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR BAGI PEMBANGUNAN NASIONAL: SEBUAH PENGANTAR

| | |
|---------------------|---|
| Bahtiar Rifai | 1 |
|---------------------|---|

BAB II

IMPLEMENTASI KPS INFRASTRUKTUR PELABUHAN DI NEGARA LAIN DAN PELAKSANAAN KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA PELABUHAN DI INDONESIA

| | |
|---------------------|----|
| Bahtiar Rifai | 17 |
|---------------------|----|

| | |
|---|-----|
| BAB III | |
| DINAMIKA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN DI INDONESIA | |
| Latif Adam..... | 57 |
| | |
| BAB IV | |
| PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN MELALUI SKEMA KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA | |
| Felix Wisnu Handoyo..... | 87 |
| | |
| BAB V | |
| PENJAMINAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN MELALUI SKEMA KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA (KPS) | |
| Firmansyah..... | 119 |
| | |
| BAB VI | |
| CATATAN AKHIR: RETHINKING KEBIJAKAN KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN | |
| Bahtiar Rifai..... | 153 |
| | |
| INDEKS | 195 |
| BIOGRAFI PENULIS | 199 |



PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk ikut serta dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Buku ilmiah ini bertujuan memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai pelaksanaan kerja sama pemerintah dan swasta (KPS) dalam penyediaan infrastruktur pelabuhan. Akan dibahas sisi dinamika perkembangan pelabuhan (suplai dan kebutuhannya), pembelajaran pelaksanaan KPS dari negara lain, dan kondisi di Indonesia serta skema pembiayaan dan penjaminan KPS infrastruktur.

Semoga buku ini bisa menjadi referensi yang bermanfaat bagi upaya untuk mempercepat pembangunan dan perbaikan infrastruktur pelabuhan di Indonesia melalui bantuan skema KPS.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press



KATA PENGANTAR

Kehadiran buku ini sejalan dengan program pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam mengembalikan kejayaan Indonesia di bidang maritim. Pembangunan infrastruktur pelabuhan merupakan bagian dari upaya merealisasikan kejayaan maritim Indonesia. Kesuksesan dalam percepatan pembangunan pelabuhan menjadi salah satu indikator kebangkitan maritim Indonesia. Namun, permasalahan dalam percepatan pembangunan infrastruktur tampaknya tidak mudah, termasuk skema pembiayaan infrastruktur dengan skema kerja sama pemerintah-swasta (KPS)—juga dikenal dengan istilah *public private partnership* (PPP).

Pemahaman mengenai peran infrastruktur sebagai salah satu faktor penentu dalam menggerakkan roda perekonomian dan mempercepat proses pembangunan telah disadari pemerintah.

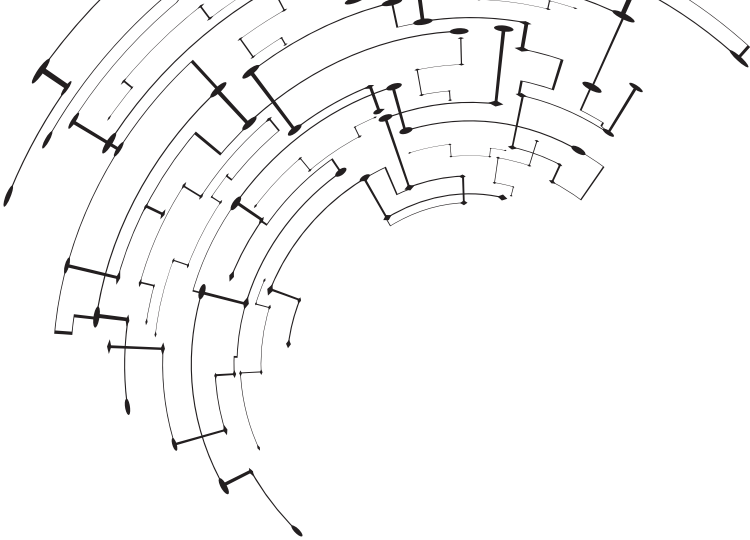
Namun, kemampuan dana dan sumber daya manusia yang dimiliki Pemerintah Indonesia untuk membangun dan memelihara infrastruktur semakin lama semakin menurun. Target pertumbuhan ekonomi hingga sebesar 7% per tahun tidak tercapai di tengah guncangan ekonomi global. Hal ini dipertegas kembali dengan minimnya ketersediaan anggaran pembangunan infrastruktur. Selama periode 2010 hingga 2014 saja, Pemerintah Indonesia sedikitnya membutuhkan anggaran pembangunan infrastruktur sebesar Rp1.923,7 triliun. Jumlah anggaran yang mampu dialokasikan oleh pemerintah pusat ketika itu hanya sebesar 29,1% dari total investasi yang dibutuhkan (sekitar Rp559,54 triliun), dan jumlah anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah daerah sebesar Rp355,07 triliun. Pada 2015 dan 2016, gejolak ekonomi global kian mempersulit Indonesia dalam memenuhi anggaran infrastruktur. Oleh karena itu, keterlibatan sektor swasta di dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur sangat dibutuhkan untuk mengisi *gap* kebutuhan pembiayaan pembangunan yang kian lebar.

Buku ini memberikan gambaran mengenai kondisi pembangunan infrastruktur pelabuhan di Indonesia dan alternatif pembiayaan dengan skema KPS. Namun, alternatif pembiayaan dengan skema KPS tidak serta-merta mampu memberikan solusi dalam percepatan pembangunan infrastruktur pelabuhan. Berbagai masalah pun muncul dalam pelaksanaannya di lapangan. Buku ini mengupas berbagai masalah yang dihadapi pemerintah, khususnya terkait dengan skema pembiayaan dan penjaminan pembangunan infrastruktur pelabuhan melalui skema KPS. Kendala teknis (penyiapan dokumen, proses pelelangan, pembebasan lahan, keterbatasan kapasitas pemangku kepentingan) ataupun nonteknis (penolakan masyarakat, *delay time*) menyumbang lambatnya pelaksanaan KPS di Indonesia, khususnya di sektor pelabuhan.

Buku ini disusun dalam bentuk bunga rampai yang terdiri atas enam bab; setiap bab memberikan uraian yang mendalam mengenai implementasi KPS/PPP. Bab II akan lebih banyak membahas pengalaman negara-negara lain dalam praktik KPS sektor pelabuhan yang selanjutnya dibandingkan dengan perkembangan di Indonesia. Bab III mendalami kinerja penyediaan pelabuhan di Indonesia yang dianalisis dari aspek kebutuhan, kemampuan penyediaan, dan kendala-kendala yang dihadapi. Selanjutnya, Bab IV memfokuskan dalam aspek pembiayaan, sedangkan Bab V menekankan pada risiko dan penjaminan KPS pelabuhan di Indonesia. Buku ini ditutup dengan Bab VI yang mereformulasi kebutuhan perbaikan kebijakan KPS infrastruktur.

Setelah dicermati secara mendalam, buku ini mampu memberikan informasi mengenai pembangunan dan pelaksanaan infrastruktur pelabuhan di Indonesia. Selain itu, buku ini mampu menjadi dasar bagi pengambil kebijakan untuk memperbaiki sektor pelabuhan yang sudah lama ditinggalkan. Skema pembiayaan KPS sektor pelabuhan diterapkan pada momen yang sangat baik, di tengah perlemahan ekonomi global dan kemampuan pemerintah. Namun, sebagai catatan permasalahan yang dijabarkan dalam buku ini, pembiayaan dan penjaminan dengan skema KPS harus dituntaskan lebih dulu. Dengan demikian, KPS bisa benar-benar menjadi solusi pembiayaan infrastruktur pelabuhan di Indonesia yang sejalan dengan visi dan misi Presiden Joko Widodo. Selamat membaca.

Dr. Agus Eko Nugroho
Kepala Pusat Penelitian Ekonomi
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia



PRAKATA

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas terselesaikannya buku *Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur Pelabuhan*. Buku ini merupakan seri dari penelitian sebelumnya mengenai kerja sama pemerintah-swasta (KPS) di sektor jalan tol, ketenagalistrikan, dan air minum. Penelitian di sektor infrastruktur pelabuhan merupakan seri pengembangan infrastruktur melalui KPS di Indonesia. Buku ini bertujuan menganalisis model KPS dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan, sekaligus memberikan formulasi kebijakan yang harus dilakukan untuk mengakselerasi pembangunan pelabuhan. Hal ini sejalan dengan visi dan misi Presiden Joko Widodo dalam mempercepat pembangunan tol laut,

karena pelabuhan merupakan bagian penting dalam merealisasi pembangunan tersebut.

Tim peneliti ingin mengucapkan terima kasih kepada Kepala Pusat Penelitian Ekonomi (P2E), para narasumber, pembahas, tim panelis, tim *quality assurance* P2E, dan para peserta diskusi/*focus group discussion* yang telah memberikan masukan dan saran sehingga mampu dihasilkan buku ini. Kami berharap buku ini dapat menjadi input bagi para pengambil kebijakan dan para pemerhati sektor infrastruktur pelabuhan di Indonesia.

Jakarta, 28 Maret 2016

Tim Peneliti



BAB I

KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA SEBAGAI ALTERNATIF PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR BAGI PEMBANGUNAN NASIONAL: SEBUAH PENGANTAR

Bahtiar Rifai

A. PERANAN INFRASTRUKTUR DALAM PEMBANGUNAN DAN EKONOMI

Infrastruktur merupakan salah satu penentu kelancaran dan akselerasi pembangunan. Ketersediaan fasilitas infrastruktur yang memadai akan merangsang pembangunan di suatu daerah atau negara. Sementara itu, tanpa ketersediaan infrastruktur yang memadai, kegiatan ekonomi atau pembangunan akan berjalan tersendat-sendat karena pemanfaatan potensi dan sumber daya ekonomi menjadi tidak optimal, bahkan sulit berkembang hingga mencapai tingkat yang diharapkan.

Infrastruktur berperan terhadap perubahan *output* (PDB) sebesar 0,7% (negara berkembang) hingga 44% (negara maju) untuk setiap kenaikan 10% anggaran infrastruktur. Signifikansi anggaran

infrastruktur dapat juga dilihat melalui peran infrastruktur pada peningkatan produktivitas sebesar 0,7%–1%, khususnya melalui infrastruktur padat modal ataupun padat karya (Calderon, Moral-Benito, & Serven, 2011). Dampak pembangunan infrastruktur terhadap perekonomian dapat terlihat dalam jangka pendek ataupun jangka panjang. Dalam jangka pendek, pembangunan infrastruktur akan menciptakan lapangan kerja di sektor konstruksi, sedangkan dalam jangka menengah dan panjang, pembangunan infrastruktur akan mendukung peningkatan efisiensi dan produktivitas pembangunan.

Mengingat pentingnya kebutuhan akan infrastruktur tersebut—diikuti dengan adanya *trade off* dalam alokasi anggaran antara pembiayaan infrastruktur dan pembiayaan sektor lain (seperti pendidikan, kesehatan, dan pertahanan keamanan) ataupun subsidi dan pembayaran utang pemerintah—peran swasta mutlak diperlukan guna mempercepat pembangunan infrastruktur. Dalam hal ini, skema kerja sama pemerintah-swasta (KPS) diharapkan dapat menjadi alternatif solusi dalam mengatasi kesulitan pembiayaan infrastruktur oleh pemerintah (Huybrechts dkk., 2002).

Untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 7% per tahun, Pemerintah Indonesia membutuhkan anggaran pembangunan infrastruktur sebesar Rp1.923,7 triliun untuk investasi selama 2010 hingga 2014. Dalam realisasinya, pemerintah hanya mampu mengalokasikan Rp720 triliun selama 2010–2014. Secara rasio, anggaran infrastruktur Indonesia setiap tahun hanya berkisar 1,5%–2,6% terhadap PDB. Rasio anggaran infrastruktur Indonesia tersebut lebih kecil (urutan ke-80-an) dibandingkan dengan Malaysia (25) ataupun Thailand (61) (Haryanto, 2015). Karena besarnya *gap* antara kebutuhan dan realisasi anggaran infrastruktur, pemerintah perlu mendorong keterlibatan sektor

swasta di dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur melalui skema KPS yang diharapkan bisa berkontribusi guna menutupi celah anggaran infrastruktur tersebut.

Sementara itu di tengah perlemahan ekonomi global pada 2012, China mampu membukukan pertumbuhan ekonomi sebesar 7,5%. Apabila dilihat dari anggaran infrastruktur, China mengalokasikan setidaknya 20% dari APBN untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan konstruksi. Sebaliknya, India mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi dari 8% menjadi 5%, salah satunya disebabkan kurang ekspansif dalam membiayai pembangunan infrastruktur di tengah perlemahan ekonomi dunia (World Bank, 2013). Sementara itu, Indonesia baru mengalokasikan Rp184,3 triliun pada 2013 atau setara dengan 11,7% APBN. Bercermin dari pembangunan di China, apabila Indonesia ingin meningkatkan pertumbuhannya lebih tinggi, setidaknya masih dibutuhkan tambahan Rp129 triliun untuk infrastruktur agar mencapai rasio 20% terhadap APBN.

Meskipun sudah sejak lama dipromosikan dan ditetapkan sebagai program prioritas pembangunan, masih belum banyak pihak swasta yang tertarik untuk berinvestasi dalam proyek KPS yang ditawarkan pemerintah. Berbagai permasalahan mulai dari bagaimana memperoleh pinjaman pendanaan proyek dalam tenor panjang, masalah penjaminan hingga kendala pembebasan lahan masih menjadi hambatan utama bagi pihak swasta untuk berinvestasi dalam proyek. Berbagai upaya juga telah dilakukan untuk mengatasi beragam hambatan tersebut, mulai dari pembentukan PT SMI untuk membantu mengatasi masalah permodalan, pendirian PT PII untuk mengatasi masalah penjaminan, hingga diterbitkannya UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum guna mengatasi masalah pembebasan lahan.

Temuan penelitian sebelumnya yang dilakukan tim peneliti P2E-LIPI pada studi kasus jalan tol, kelistrikan, dan air minum pada tahun 2011–2013, menunjukkan bahwa kendala teknis (penyiapan dokumen, proses pelelangan, pembebasan lahan, hingga keterbatasan kapasitas pemangku kepentingan) ataupun nonteknis (penolakan masyarakat, *delay time*) masih menghambat pelaksanaan KPS. Persoalan tumpang tindih aturan, lemahnya komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah ataupun antarinstansi, serta belum optimalnya penggunaan kapasitas instansi masih mendominasi masalah kelembagaan. Belum lagi, masalah KPS yang belum tersosialisasi dengan baik sehingga kurang dipahami ataupun disiapkan oleh pemerintah di tingkat daerah. Selain itu, preferensi pemerintah menggunakan pembiayaan yang bersumber dari APBN/APBD pada proyek-proyek yang strategis dan prospektif secara langsung menurunkan minat swasta akibat proyek yang ditawarkan kurang prospektif dan strategis. Hal ini dapat dilihat dari masih rendahnya penyerapan proyek-proyek yang ditawarkan dalam PPP Book akibat proyek-proyek tersebut kurang prospektif dalam pandangan pihak swasta. Selain itu, argumentasi pembiayaan menggunakan APBN relatif tidak berisiko dibandingkan mengikuti prosedur KPS yang harus sesuai dengan kaidah penjaminan ataupun pembiayaan swasta menjadi salah satu alasan mengapa justru proyek-proyek yang kurang menarik yang ditawarkan ke pihak swasta.

Lebih jauh, pada saat proyek KPS dilaksanakan di tingkat daerah, tidak menutup kemungkinan berkembangnya isu ekonomi politik. Sebagai contoh, pada proyek yang akan dibangun di wilayah Provinsi Jawa Tengah, terdapat indikasi tarik-menarik dari dua kabupaten sebagai calon lokasi pembangunan. Kedua kabupaten sangat berharap bilamana investasi sektor infrastruktur tersebut dapat mendorong pembangunan ekonomi wilayahnya dan

meningkatkan nilai tambah yang lebih besar bagi daerahnya. Intrik tarik-menarik lokasi proyek secara implisit mengemuka, baik dalam level perizinan maupun konflik antarmasyarakat di kedua wilayah akibat potensi manfaat bagi pengembangan ekonomi lokal apabila proyek tersebut berhasil dibangun di wilayahnya. Selain itu, otonomi daerah diprediksi memungkinkan terjadinya persaingan antarelite politik secara terbuka. Kandidat yang kalah dalam pemilihan daerah, misalnya, ditengarai menjadi provokator di tengah masyarakat untuk menolak suatu program pemerintah daerah dalam masa jabatan kandidat terpilih. Pemerintah pusat melalui kementerian terkait, pihak penjaminan ataupun penanggung jawab proyek kerja sama (PJK) dibantu dengan aparat daerah terkait terus berusaha memediasi pihak-pihak yang berkonflik, baik melalui forum diskusi daerah, musyawarah warga maupun pendekatan personal.

Dari beberapa proyek infrastruktur prioritas (jalan tol, kelistrikan, air bersih, bandara, pelabuhan, *coal railway*, *solid waste*, sampah) yang ditawarkan melalui skema KPS, proyek pelabuhan akan menjadi fokus subsektor pada penelitian tahun keempat ini. Pertimbangan utamanya adalah pelabuhan merupakan salah satu infrastruktur mendasar dalam menunjang distribusi, kegiatan pengangkutan ataupun ekspor-impor karena perdagangan internasional ataupun nasional tumbuh sangat signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Ketiadaan pelabuhan yang representatif secara langsung menghambat kepastian dan kecepatan pengiriman atas mobilitas barang dan komoditas perdagangan yang selanjutnya berpengaruh terhadap daya saing. Salah satu indikator kemajuan negara dapat dilihat dari kemapuan infrastruktur, termasuk daya saing dan efisiensi pelabuhan yang berskala internasional (Juhel, 2001).

Dengan semakin berkembangnya arus perdagangan internasional, kapasitas pelabuhan terbesar di Indonesia (Tanjung

Priok, sebagai ikon pintu ekspor-impor Indonesia) tampaknya sangat tidak memadai jika dibandingkan pelabuhan negara ASEAN lainnya. Tanjung Priok hanya mampu melayani 4,5 juta TEUs (*Twenty-Foot Equivalent Units*), sedangkan Singapura (meski sebagai pelabuhan transit) mampu menangani lebih dari 29 juta TEUs. Di sisi lain, Malaysia pun giat membangun pelabuhannya sejak 1999 dan mampu menampung 6 juta TEUs sehingga menempatkannya pada 20 besar pelabuhan dunia (Majalah Sustaining Partnership, 2011, 6). Besaran kapasitas tersebut sangat mutlak dibutuhkan untuk mendukung kecepatan, ketepatan, dan kelancaran arus perdagangan internasional.

Di sisi lain, tingkat pertumbuhan pelabuhan Indonesia masih relatif terbatas, yaitu hanya 14% sejak 2005–2009 menjadi 1.906 unit atau sekitar 3,5% rata-rata per tahun. Nilai tersebut tentu tidak sebanding dengan perkembangan kebutuhan mobilitas barang, jasa, ataupun manusia. Sementara itu, dari 1.906 unit pelabuhan, hanya terdapat 114 pelabuhan yang memiliki kelas komersial dan dikelola oleh Pelindo. Dari nilai tersebut pun, hanya 25 pelabuhan yang masuk kategori strategis. Apabila dikaitkan dengan wilayah maritim Indonesia, besaran tersebut tampaknya belum mampu memenuhi kebutuhan akan kecepatan distribusi untuk menunjang dan mengakselerasi pembangunan nasional, khususnya dalam hal distribusi, perdagangan, hingga pemerataan pembangunan.

Mencermati kebutuhan akan pembangunan infrastruktur pelabuhan, pemerintah selanjutnya mencoba menawarkan proyek pembangunan pelabuhan melalui skema KPS. Salah satu contoh proyek yang cukup besar adalah Kalibaru sebagai bentuk perluasan dari pelabuhan Tanjung Priok yang telah *overload* dalam kapasitas dan mencapai titik jenuh. Alternatif selanjutnya adalah pelabuhan ikan Cilamaya yang diusulkan menjadi pelabuhan internasional untuk menopang arus barang di pelabuhan Tanjung Priok. Namun,

pemerintah pun berencana memasukkan beberapa pelabuhan yang lain, seperti di wilayah Sumatra, Kalimantan, dan Bali (lihat Tabel 1.2).

Sedikitnya terdapat dua pelabuhan lain yang menjadi prioritas pengembangan dalam menunjang arus barang dan jasa di wilayah Indonesia bagian tengah dan timur. Pelabuhan tersebut adalah Makassar New Port (koridor Empat) dengan nilai investasi mencapai Rp3,6 triliun dan KIPM Maloy (koridor Tiga) dengan nilai investasi Rp1,78 triliun. Pembiayaan pembangunan direncanakan bersumber dari APBN, APBD, BUMN, dan skema KPS.

Selain aspek penyiapan dokumen, pembiayaan dan penjaminan atas proyek KPS tampaknya masih membayangi sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur. Hal ini disebabkan aspek pembiayaan dan penjaminan terkait dengan

Tabel 1.1 Posisi Buku dari Penelitian Keempat dalam KPS

| Tahun Proyek | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------|---|---|---|--|
| SubSektor | Jalan Tol | Kelistrikan | Air Bersih | Pelabuhan |
| Lokasi | Jakarta | Jakarta & Kab. Batang | Jawa Timur, Tangerang, Jakarta | Jakarta, Kaltim, Bali |
| Model KPS | BOT | BOOT | BOT | BOO |
| Penekanan | Konsep KPS & implementasinya, Preferensi swasta & kendala | Motivasi, mekanisme, Determinan, Kelembagaan, Kebijakan, Kapasitas Daerah | Peran Daerah sebagai PJK | Pembiayaan & Penjaminan, reformulasi temuan 4 tahun penelitian |
| Aspek | Tipologi, Determinan, Kelembagaan, Kebijakan, Manfaat | Performa, Determinan, Kelembagaan, Kebijakan, Manfaat, Pembiayaan | Motivasi, mekanisme, Determinan, Kelembagaan, Kebijakan, Kapasitas Daerah | Pembiayaan, Penjaminan, Kelembagaan |

Tabel 1.2 Proyek Pembangunan Pelabuhan melalui Skema KPS

| No. | Nama Proyek | Nilai Investasi (Rp Miliar) | Sumber Dana | Tahun Mulai | Tahun Selesai |
|-------------------|---|-----------------------------|-----------------------------|-------------|---------------|
| Sumatera | | | | | |
| 1 | Pembangunan Pelabuhan Hub Kuala Tanjung terbagi dalam 5 fase* | 48,994 (US\$3,67 Juta) | Campuran (APBN-swasta-BUMN) | 2017 | 2042 |
| 2 | Pembangunan Pelabuhan Petikemas Bojonegara (lampiran Perpres 2014)** | 5.000 | Campuran (APBN-BUMN) | 2018 | 2025 |
| 3 | Pengembangan Pelabuhan Samudera Tj. Berikat-Bangka Tengah (lampiran Perpres 2014)** | 500 | Campuran (BUMN-swasta) | 2014 | 2017 |
| Kalimantan | | | | | |
| | Pembangunan Pelabuhan Internasional Malay*** | 1.507 | Campuran (swasta-APBN-APBD) | - | - |
| Bali | | | | | |
| | Pengembangan Pelabuhan Pariwisata/Cruise Tanah Ampo (lampiran Perpres 2014)** | 36 | Campuran (APBN-APBD-swasta) | 2015 | 2016 |

Keterangan:

* PPP Book Bappenas 2017

** Sudah tidak ada dalam PPP Book Bappenas 2017

*** Masuk Perpres No. 58 Tahun 2017

kompleksitas aspek yang lain, seperti perizinan dan legalitas, pembebasan lahan, kelayakan, hingga dokumen pendukung lainnya. Di sisi lain, meskipun telah dibentuk PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) ataupun PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) sebagai bentuk dukungan pemerintah dalam hal pembiayaan dan penjaminan, tampaknya upaya tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan dalam mendorong partisipasi swasta. Belum banyak pihak swasta yang tertarik untuk terlibat dalam

pengerjaan proyek-proyek KPS yang telah ditawarkan tersebut. Menjadi pertanyaan selanjutnya adalah mengapa beberapa upaya pemerintah tersebut belum dapat optimal menarik minat swasta berpartisipasi dalam menyediakan infrastruktur? Di pihak lain, apakah terdapat hal-hal yang perlu diperbaiki dari sisi kebijakan pelaksanaan KPS? Hal inilah yang akan diuraikan lebih lanjut pada bab-bab selanjutnya dalam buku ini.

B. SINTESIS TEMUAN PENELITIAN SEBELUMNYA (2011–2013)

Buku ini merupakan hasil penelitian tahun keempat (2014) mengenai KPS di bidang infrastruktur. Pada tahun sebelumnya telah dilakukan penelitian mengenai KPS sektor jalan tol, kelistrikan, dan air minum pada periode penelitian 2011–2013. Setiap sektor memiliki penekanan yang berbeda, misalnya penelitian pertama fokus pada tipologi KPS, kelembagaan, dan preferensi swasta. Penelitian kedua dan ketiga menekankan pada motivasi KPS, kelembagaan, determinan, kebijakan, dan kapasitas pemerintah daerah. Penekanan ini dimaksudkan untuk dapat menyusun reformulasi kebijakan kerja sama pemerintah-swasta secara holistik dan terintegrasi antardeterminan pembentuknya. Diharapkan hasil penelitian keempat ini mampu melengkapai kondisi dan tantangan pelaksanaan KPS infrastruktur di Indonesia.

Penelitian dalam tiga tahun sebelumnya menunjukkan bahwa setidaknya terdapat tiga alasan yang mendasari mengapa negeri ini membutuhkan KPS. *Pertama*, kualitas dan kuantitas infrastruktur yang tersedia sudah tidak memadai untuk mendukung akselerasi pembangunan. *Kedua*, kemampuan keuangan negara untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur sangat terbatas. *Ketiga*, sektor swasta memiliki keahlian yang mumpuni untuk membangun infrastruktur secara efektif dan efisien.

Beberapa upaya pemerintah telah dan tengah dilakukan untuk mendukung pelaksanaan KPS infrastruktur. Namun, hal tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan dalam meningkatkan partisipasi ataupun minat pihak swasta dalam penyediaan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur melalui skema KPS di Indonesia masih terkesan lambat dan kurang menarik minat sektor swasta.

Terdapat beberapa faktor yang membuat pelaksanaan pembangunan infrastruktur melalui skema KPS berjalan lambat. Beberapa di antaranya adalah masih terdapatnya peraturan yang bersifat tumpang tindih antara satu dan yang lain; terlambatnya proses legislasi RUU pengadaan lahan; belum adanya jaminan dari pemerintah mengenai penggantian biaya investasi bila proyek infrastruktur tersendat di tengah jalan, persiapan yang kurang matang dari proyek yang ditawarkan kepada sektor swasta, rendahnya komitmen PJKP untuk menjaga kerja sama, rendahnya *rate of return on investment* dari proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan, kapasitas kelembagaan di beberapa kementerian belum terbangun secara solid karena adanya dualisme pengelolaan proyek, dan pola pikir pemerintah, khususnya pemerintah daerah, mengenai KPS belum terbangun secara baik.

Permasalahan tersebut membuat proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada sektor swasta penuh dengan ketidakpastian, berisiko, dan memberikan imbal hasil yang tidak terlalu menguntungkan. Oleh karena itu, memperbaiki *legal framework* untuk meminimalkan ketidakpastian dan risiko menjadi penting untuk dilakukan. Selain itu, peningkatan kapasitas kelembagaan dan peningkatan profesionalisme birokrat yang menjadi entitas PJKP menjadi prasyarat mendasar yang diharapkan berdampak positif terhadap optimalisasi pelaksanaan KPS.

Tabel 1.3 Temuan Penelitian 2011–2013

| Variabel | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|---|--|---|
| Sektor | Jalan Tol | Kelistrikan | Air Minum |
| Peraturan | - Kompleksitas dan tumpang tindih antar-peraturan | - Duplikasi terhadap peraturan yang telah ada - Relatif lambatnya penyusunan operasionalisasi terhadap peraturan di bawahnya | - Belum dibentuk operasionalisasi peraturan di bawahnya (sebagai acuan bagi pemangku kepentingan yang terlibat) |
| Risiko | - Belum disertai jaminan pengantian biaya investasi bila proyek terhambat | - Tingginya risiko bisnis - Akibat terjadi keterlambatan pembangunan, risiko biaya dibebankan ke PJK melalui komponen biaya per unit tenaga listrik | - Indikasi ketidakseimbangan risiko antara pemerintah dan swasta - Risiko politik dan implikasi terhadap besaran tarif yang dikenakan - Besarnya risiko fiskal - daerah bila terjadi <i>default</i> - Risiko perubahan alam terhadap keberlanjutan pasokan |
| Kesiapan dokumen | - Belum dipersiapkan secara matang | - Di tingkat pusat, dokumen pelelangan ataupun mekanisme belum terstruktur dengan baik sehingga berpotensi terjadinya <i>delay</i> - Belum tersusunnya dokumen acuan amdal di tingkat daerah untuk proyek skala besar | - Perbedaan analisis teknis dan administratif - Kesulitan pemenuhan aspek legalitas, perizinan (misalnya amdal) - Lamanya membentuk kesepakatan dari lima wilayah (kabupaten) sebagai pengguna - Terhambat dalam pemenuhan aspek akuntabilitas, <i>prudent</i> dan transparansi, <i>feasibility study</i> - Tarik ulur mengenai tarif dan insentif - <i>Delay</i> penyiapian dokumen |

| Variabel | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------|---|---|--|
| Kelembagaan & Kapasitasnya | <ul style="list-style-type: none"> - Komitmen PJKP masih sangat lemah - Proyek yang prospektif justru dibiayai oleh APBN/APBD sehingga proyek lain yang ditawarkan menjadi kurang menarik bagi swasta - Pihak yang terlibat cukup besar, khususnya dalam Panitia Pengadaan Tanah* - Belum solidnya kerja sama antarlembaga akibat dualisme pengelolaan proyek | <ul style="list-style-type: none"> - Terbatasnya kapasitas pemda mengenai KPS - Perizinan belum terstruktur dengan baik sehingga membutuhkan waktu yang relatif lama - Belum sinergisnya hubungan pemda dan pemerintah pusat - Masih lemahnya asistensi pemerintah pusat dalam KPS kepada pemda | <ul style="list-style-type: none"> - Sosialisasi mengenai KPS masih terbatas - Terbatasnya kapasitas pemda mengenai pemahaman dan penguasaan KPS (termasuk ahli hukum mengenai KPS) - Infrastruktur perizinan belum berkembang dengan baik - Belum terjalinnnya kesepakatan antara pemprov dan pemkab/pemkot, PJKP dan PDAM kabupaten/kota - Keterbatasan kapasitas fiskal daerah sehingga dibantu melalui VGF (pemerintah pusat) |
| Rol | Rol relatif rendah dan belum adanya <i>viability gap</i> | Sangat menarik bagi swasta karena berbasis pada kontrak pembelian | Sangat menarik bagi swasta karena berbasis pada kontrak pembelian (distribusi) |
| Pembebasan lahan | <ul style="list-style-type: none"> - Terhambat dan relatif tidak berkembang signifikan. Model Jaring dan melintasi antarwilayah ditengarai sebagai kendala akibat perbedaan harga dan sulitnya komunikasi | <ul style="list-style-type: none"> - Tidak melibatkan Panitia Pengadaan Tanah karena luasnya hanya 10.000 hektare - Kendala utama akibat munculnya spekulasi tanah (makelar) - Aksi anarkistis warga di dua desa (Ponowareng dan Karanggeneng) dengan menyandera warga asing ataupun pegawai PT BPI | <ul style="list-style-type: none"> - Karena bersifat jaringan, pembebasan lahan akan lintas wilayah - Tidak terlalu bermasalah karena instalasi di dalam tanah |
| Isu lain | | <ul style="list-style-type: none"> - Ekonomi politik, adanya indikasi kandidat yang kalah memprovokasi terhadap penolakan pembangunan PLTU - Adanya indikasi tarik-menarik lokasi pembangunan antara Pemkab Batang dan Kendal akibat potensi manfaat dari PLTU | <ul style="list-style-type: none"> - Kekhawatiran mengenai liberalisasi sumber daya air yang cenderung komersialisasi dibandingkan dengan pemenuhan aspek manfaat sosial - Sensitif karena menjadi komoditas politik |
| Delay time | Sebagian proyek jalan tol mundur pengoperasian antara 4–8 tahun | <ul style="list-style-type: none"> - Terjadi keterlambatan dalam: <ul style="list-style-type: none"> - Pengumuman pemenang lelang: 6 bulan - <i>Financial Closing</i>: 16 bulan | <ul style="list-style-type: none"> - Inisiasi sudah dilakukan sejak 1980-an, muncul dan tenggelam akibat ketidakpastian mengenai kesiapan dokumen |

Ket.: *Pembentukan panitia tersebut mengacu pada Perpres 65 Tahun 2006, Pasal 6

C. URAIAN BUKU

Buku ini terdiri atas enam bab (*chapter*), dan dalam setiap bab disajikan sebuah elaborasi konsep teoretis KPS sekaligus implementasinya sehingga mampu menghadirkan analisis kritis terhadap realitas yang ada melalui *gap analysis*. Keseluruhan bab dalam buku ini akan mengkaji pelaksanaan KPS di negara lain ataupun di Indonesia, pembangunan infrastruktur pelabuhan di Indonesia, dinamika dan performa pembangunan infrastruktur pelabuhan di Indonesia, aspek pembiayaan infrastruktur melalui KPS, aspek penjaminan infrastruktur melalui KPS; dan reformulasi kebijakan KPS dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan.

Bab I yang berjudul “Kerja Sama Pemerintah-Swasta sebagai Alternatif Penyediaan Infrastruktur bagi Pembangunan Nasional: Sebuah Pengantar” merupakan pengantar pentingnya KPS sebagai alternatif pembiayaan infrastruktur. Peran infrastruktur yang sangat penting bagi kegiatan ekonomi menjadi kunci gagasan KPS dan keterlibatan swasta menjadi titik pijak pembiayaan infrastruktur melalui KPS. Bab ini pun membahas mengenai alasan-alasan mengapa KPS dapat menjadi alternatif pembiayaan penyediaan infrastruktur.

Bab II yang berjudul “Implementasi KPS Infrastruktur Pelabuhan di Negara Lain dan Pelaksanaan KPS Pelabuhan di Indonesia” diawali dengan gambaran umum pelaksanaan KPS secara global yang menyajikan beberapa contoh keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan KPS pelabuhan di negara-negara lain. Penulis dalam bab ini secara sistematis mengelaborasi determinan-determinan yang memengaruhi implemantasi KPS infrastruktur. Selain itu, dalam bab ini juga disampaikan mengenai perkembangan implementasi KPS infrastruktur pada pelabuhan di Indonesia. Bagian ini ditutup dengan penekanan pada aspek pembelajaran dari pengalaman negara-negara lain dalam rangka

implementasi KPS infrastruktur di Indonesia. Bab ini dapat menjadi ulasan awal dan mendudukkan fungsi KPS dalam penyediaan infrastruktur, khususnya di sektor pelabuhan.

Bab III menguraikan “Dinamika Pembangunan Infrastruktur Pelabuhan di Indonesia”, menitikberatkan pada konsep teoretis mengenai fungsi dan peran pelabuhan, baik dalam pembangunan nasional maupun berkaitan dengan potensi KPS diimplementasikan di sektor pelabuhan. Hal yang menarik dari bab ini adalah penulis menyoroti secara detail mengenai performa pembangunan infrastruktur pelabuhan di Indonesia, khususnya sejauh mana penyediaan pelabuhan mampu memenuhi perkembangan kebutuhan penggunaan jasa kepelabuhanan. Penulis juga mampu menganalisis secara terstruktur mengenai permasalahan mendasar yang melatarbelakangi belum optimalnya pembangunan pelabuhan di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain, baik di ASEAN maupun internasional.

Selanjutnya, Bab IV tentang “Pembiayaan Infrastruktur Pelabuhan Melalui Skema Kerja Sama Pemerintah-Swasta” membahas kajian teoretis pembiayaan infrastruktur melalui skema KPS dan implementasinya. Penulis menguraikan mengenai tahapan, prosedur, dan tipe-tipe pembiayaan penyediaan pelabuhan serta kendala-kendala yang dihadapi dari sisi pemerintah, pihak swasta ataupun pengembang. Hal yang menarik adalah penulis dapat menganalisis secara objektif beberapa pandangan pemangku kepentingan dalam aspek pembiayaan KPS infrastruktur pelabuhan.

Bab V dengan judul “Penjaminan Infrastruktur Pelabuhan melalui Skema Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS)” membahas aspek teoretis fungsi, jenis-jenis risiko, dan proses penjaminan dalam pembangunan infrastruktur, baik implementasi penjaminan dalam KPS infrastruktur pelabuhan yang ditinjau dari mekanisme maupun aspek kelembagaan. Dalam bab ini, kelembagaan berfungsi

sentral dalam mendukung proses penjaminan KPS pelabuhan. Selain itu, penulis mampu secara lugas menginventarisasi permasalahan dan kendala yang terjadi dalam proses penjaminan KPS infrastruktur. Bab ini selanjutnya ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi temuan tersebut.

Terakhir adalah Bab VI berjudul “Reformulasi Kebijakan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur Pelabuhan”. Bab ini mencoba menyampaikan kembali peran pelabuhan dalam kerangka pembangunan nasional yang diikuti dengan tantangan dan permasalahan mendasar dalam pengembangan pelabuhan yang terjadi di Indonesia. Aspek kelembagaan dan proses pembiayaan disoroti secara mendalam, terutama sebagai faktor penentu keberhasilan pelaksanaan KPS. Hal ini selanjutnya didukung dengan uraian mengenai risiko dan kendala yang dihadapi secara umum dalam mengaplikasikan KPS pelabuhan di Indonesia. Rekomendasi melalui reformulasi kebijakan sekaligus menjadi bab penutup dalam buku ini.


Buku ini memiliki kekuatan dari aspek teoretis ataupun analisis hasil data lapangan yang diperoleh sehingga mampu memperkaya pengetahuan, baik dari sisi akademis maupun dalam tataran operasional. Selain itu, setiap bab memiliki struktur yang relatif seragam sehingga memudahkan pembaca untuk mengikuti uraian dari tiap bab. Antarbab tersebut saling terkait dan berfungsi melengkapi, yang akan memberikan analisis utuh mengenai KPS infrastruktur pelabuhan di Indonesia.

Dengan konsep penelitian yang lebih eksploratif dan melalui pendekatan induktif, buku ini diharapkan dapat mengidentifikasi lebih mendetail dari determinan ataupun permasalahan dalam implementasi KPS. Selain itu, persepsi dari setiap pemangku kepentingan (pemerintah pusat, pemerintah daerah, pihak swasta,

akademisi, dan konsumen) mampu disajikan secara apik sehingga menghasilkan analisis yang objektif dan terintegrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ministry of National Planning (Bappenas). (2017). *Public private partnership: Infrastructure projects plan in Indonesia 2017*. Jakarta: Bappenas.
- Calderon, C., Moral-Benito, E., & Serven, L. (2011). *Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach*. Policy Research Working Paper 5682. Washington, DC: World Bank.
- Haryanto, J. T. (2015). *Penguatan anggaran infrastruktur*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Huybrechts, M., Meersman, H., van de Voorde, E., van Hooydonck E., Verbeke, A., & Winkelmans, W. (2002). *Port competitiveness: an economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports*. De Boeck Hoger.
- Juhel, M. H. (2001). Globalisation, privatisation and restructuring of ports. *International Journal of Maritime Economics*, 3(2), 139–174.
- Lampiran Peraturan Presiden Nomor 48 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025.
- Majalah Sustaining Partnership (KPS) Edisi Khusus Pelabuhan. (2011). *Membangun pelabuhan Indonesia*. Edisi September.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- World Bank. (2013). *Global infrastructure and economic development*. Jenewa: World Bank.



BAB II

IMPLEMENTASI KPS INFRASTRUKTUR PELABUHAN DI NEGARA LAIN DAN PELAKSANAAN KERJA SAMA PEMERINTAH- SWASTA PELABUHAN DI INDONESIA

Bahtiar Rifai

A. INISIASI KPS DALAM PEMBIYAAAN PEMBANGUNAN PELABUHAN

Studi ekonomi mengenai sektor pelabuhan relatif cukup luas karena mengacu pada sektor fisik hingga pelayanan administrasi dan pengoperasian pelabuhan. Secara mendasar, pelabuhan berfungsi memfasilitasi bongkar muat barang di kapal, penyimpanan, penanganan kargo (termasuk *stripping* dan *stuffing* kontainer, proses kimiawi), hingga pengangkutan ke luar pelabuhan (lokasi tujuan) di darat (Meersman, Pauwels, van de Voorde, & Vanelslander, 2010, 87). Dengan demikian, aktivitas pelabuhan meliputi kategori produk yang heterogen dan melibatkan berbagai pihak. Dalam perkembangannya, peran pelabuhan pun semakin vital dan terintegrasikan dalam kerangka rantai distribusi produk

sehingga kinerja pelabuhan sangat berpengaruh terhadap daya saing produk dan jasa, khususnya dalam proses kualitas *delivery*.

Sebagai bagian dari infrastruktur global, investasi di sektor maritim khususnya infrastruktur pelabuhan merupakan sektor yang sangat strategis. Bukan hanya karena Indonesia merupakan negara kepulauan, melainkan kontribusi sektor maritim yang mencapai 6,6% pada pertumbuhan sektor riil dan 39,1% terhadap PDB pada 2013.

Namun, tampaknya pemerintah semakin sulit menerapkan konsep tradisional '*pay as you go*' akibat keterbatasan kapasitas fiskal yang dimiliki. Dampaknya adalah terjadi antrean proyek-proyek infrastruktur pelabuhan yang akan dibiayai pemerintah. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi dan perkembangan perdagangan internasional telah mendorong signifikansi peningkatan permintaan arus barang melalui laut sehingga kebutuhan akan pelayanan yang cepat (*handling*) di pelabuhan semakin tinggi. Respons yang lambat dari pemerintah untuk menyediakan infrastruktur pelabuhan yang memadai justru telah menimbulkan biaya-biaya ekonomi karena menjadikan waktu tunggu yang lama bagi para konsumen ataupun hilangnya peluang-peluang ekonomi dalam pembangunan (Capka, 2006).

Beberapa negara menghadapi permasalahan dalam model pembiayaan pelabuhan dan telah mencapai batas optimal melalui pola pembiayaan tradisional bersumber dari pemerintah. Hal ini mendorong beberapa negara untuk mendapatkan alternatif pembiayaan yang lain untuk pembangunan infrastruktur pelabuhan. Secara global, terdapat empat tipe pembiayaan yang dibedakan menjadi sebagai berikut: partisipasi pemerintah penuh dalam pembiayaan operasional, pembiayaan melalui kerja sama pemerintah-swasta (KPS), pembiayaan non-KPS, dan privatisasi pada beberapa elemen infrastruktur (Meersman dkk., 2010, 97).

Konsep KPS pada sektor pelabuhan dapat diterjemahkan sebagai kerja sama ventura antara sektor pemerintah dan swasta, melibatkan tenaga ahli dari tiap-tiap pihak untuk mewujudkan keinginan dan harapan masyarakat melalui alokasi sumber daya, kontribusi risiko, dan penghargaan yang sesuai. Pihak pemerintah ataupun swasta bekerja sama dalam dua area yang memungkinkan kedua pihak berpeluang mencapai *break even point* (BEP) untuk memastikan keberlanjutan pelayanan yang optimal (bagi pemerintah) dan keberlanjutan bisnis (bagi swasta selaku operator dan kontraktor). *Pertama*, kerja sama dapat dilakukan dalam bentuk pembiayaan, yakni pihak swasta menyediakan seluruh pembiayaan pembangunan dan pengelolaan infrastruktur. *Kedua*, pihak swasta dapat pula bertanggung jawab dalam pengelolaan infrastruktur tanpa harus terlibat dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur (Meersman dkk., 2010, 97).

Apabila dikaji lebih dalam, salah satu faktor yang melatarbelakangi kerja sama pemerintah-swasta adalah kedua pihak memiliki keunggulan untuk menciptakan surplus nilai tambah atas proyek infrastruktur jika dilakukan secara bersama-sama. Meskipun demikian, motivasi utama dari pemerintah adalah akibat keterbatasan budget yang dimiliki dan desakan kebutuhan pembangunan infrastruktur akibat peningkatan permintaan ataupun usia infrastruktur yang sudah relatif tua dan kurang efisien. Pelibatan pihak swasta diharapkan mampu mendukung pembangunan infrastruktur lebih cepat, pengelolaan infrastruktur yang lebih efisien dan akuntabel, hingga inovasi dalam teknologi infrastruktur sehingga meningkatkan daya saing ekonomi yang lebih baik (Meersman dkk., 2010, 97).

Lebih jauh, terdapat beberapa indikator kesuksesan KPS dari sisi pemerintah ataupun swasta. Bagi pemerintah, KPS dinilai berhasil apabila pembiayaan infrastruktur berkurang dari anggaran

pemerintah dan terdapat peningkatan pengetahuan mengenai KPS bagi pemerintah dan jajarannya. Dengan kata lain, pemerintah mengharapkan terciptanya efisiensi dalam pembangunan infrastruktur, yaitu pemerintah tidak terlalu banyak terlibat dalam pembangunan ataupun pembiayaan pengadaan aset-aset infrastruktur secara langsung. Sementara itu, pihak swasta akan mendapatkan keuntungan melalui proses pembangunan ataupun pengoperasian dari infrastruktur yang dibangun (Meersman dkk., 2010, 97).

Selanjutnya, bab ini akan difokuskan pada pembiayaan dan pengelolaan pelabuhan yang diuraikan sebagai berikut: konsep teoretis mengenai pelabuhan, pembiayaan, pengelolaan dan KPS, pengalaman negara lain yang telah mengimplementasikan KPS pada sektor pelabuhan, dan relevansi pelaksanaan KPS di Indonesia yang kemudian akan ditutup dengan kesimpulan.

B. KONSEP TEORETIS PELABUHAN DAN KPS

1. PERKEMBANGAN KPS INFRASTRUKTUR SECARA GLOBAL

KPS secara global dimulai di negara-negara berkembang, yang diawali investasi sebesar US\$18 miliar pada 1990 dan mencapai puncaknya pada 1997 sebesar US\$131 miliar. Beberapa hal yang melatarbelakangi inisiasi KPS adalah keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah dan kemampuan dalam menyediakan infrastruktur tersebut—pengalaman, kapasitas teknis, teknologi, sumber daya manusia (Thomsen, 2005). Terdapat beberapa hal yang memengaruhi implementasi KPS: (1) KPS adalah konsep yang integratif dan perkembangan secara keseluruhan tidak dapat dipisahkan dari setiap tahapan, seperti tahapan inisiasi kerja sama, persiapan dokumen, prakonstruksi, konstruksi, hingga pascakonseksi, dengan kata lain permasalahan yang terjadi di suatu

tahapan berdampak langsung menghambat tahapan selanjutnya; (2) adanya minat yang tinggi dari investor (seperti pasar modal) dan optimisme yang berlebihan, sedangkan terkadang terjadi perbedaan perhitungan dari realitas kondisi fiskal dan ekonomi yang ada dapat meningkatkan risiko bisnis pelaksanaan KPS; (3) biaya modal (pinjaman) yang semakin mahal, sedangkan beberapa kontrak yang telah berjalan beroperasi pada tarif yang murah sehingga tidak mampu beroperasi secara berkelanjutan (Gordon, 2012).

KPS dalam bidang transportasi saat ini berkembang pesat di berbagai negara, khususnya terlihat dalam beberapa proyek yang ditawarkan secara internasional. Pada 2005–2006 misalnya, investasi pada sektor transportasi di negara *low and middle income* mencapai US\$30 miliar dari 111 proyek (PPIAF, 2008). Selanjutnya, dalam rentang 1990–2007, KPS di sektor transportasi telah dilaksanakan di 81 negara dengan jumlah proyek mencapai 1.097 buah. Apabila dilihat jumlah tambahan proyek sektor pelabuhan, jumlah proyek dan nilai per tahun relatif sama dan tidak banyak berubah, yaitu berkisar pada angka 325 proyek atau senilai US\$41 miliar, dengan jumlah proyek terbesar berada di Amerika Latin/Karibia. Sementara itu, di Benua Eropa KPS sektor transportasi tidak demikian populer akibat sektor transportasi dikelola dan dikembangkan oleh pemerintah melalui badan usaha milik pemerintah.

Apabila dicermati di beberapa negara, sebagian besar kesepakatan KPS berbentuk konsesi, sedangkan model kontrak pengelolaan ataupun kontrak-sewa sangat sedikit dilakukan. Salah satu argumentasinya adalah konsesi memberikan ruang yang lebih luas bagi pihak swasta untuk berkreasi dan berusaha, sedangkan bagi pihak pemerintah akan menerima infrastruktur yang telah dibangun pada akhir masa konsesi yang diserahkan oleh pihak swasta (World Bank, 2009).

Pada periode 2005–2010, diharapkan terdapat 10% proyek pelabuhan dengan melibatkan investasi sebesar US\$19 miliar. Namun, realisasi kontribusi KPS sektor pelabuhan relatif sama dibandingkan sektor kereta api yang hanya mencapai 7% secara keseluruhan, meskipun kereta api memiliki jumlah proyek yang lebih banyak. Artinya, investasi sektor pelabuhan akan relatif lebih mahal dibandingkan sektor-sektor yang lain (Cheatham & Oblin, 2007).

Apabila diamati secara geografis, wilayah Eropa Barat dan Amerika tidak mengimplementasikan KPS di pelabuhan dari tahun 2005 sampai dengan 2010. Sementara itu, di negara-negara Asia Timur, KPS pelabuhan mampu tumbuh dengan kontribusi 4%, dan negara-negara di wilayah lain mencapai 15% (Cheatham & Oblin, 2007). Untuk ke depan, KPS pun akan semakin berkembang dari sektor infrastruktur transportasi, bergerak dalam pembangunan sektor infrastruktur konstruksi, sebagaimana yang dilakukan di kota Mumbai dan Hyderabad, India. KPS pun berpeluang diberdayakan dalam sistem pembangunan gedung perkantoran, pendidikan, ataupun kesehatan (Lall, 2011).

Sedikitnya terdapat lima jenis model pengusahaan pelabuhan yang telah diaplikasikan di beberapa negara di dunia, yaitu (Brooks & Cullinane, 2007, 415; Pallis & Syriopoulos, 2007, 233)

- 1) Pemerintah pusat memiliki hak atas pelabuhan, menyusun peraturan perundangan (fungsi regulasi) sekaligus pengelola dan bertanggung jawab (fungsi manajerial) atas pemanfaatan pelabuhan;
- 2) Pelabuhan merupakan aset pemerintah pusat, tetapi pengelolaan diserahkan kepada pemerintah daerah;
- 3) Pemerintah daerah memiliki aset pelabuhan, tetapi pengelolaan diserahkan kepada pihak swasta;

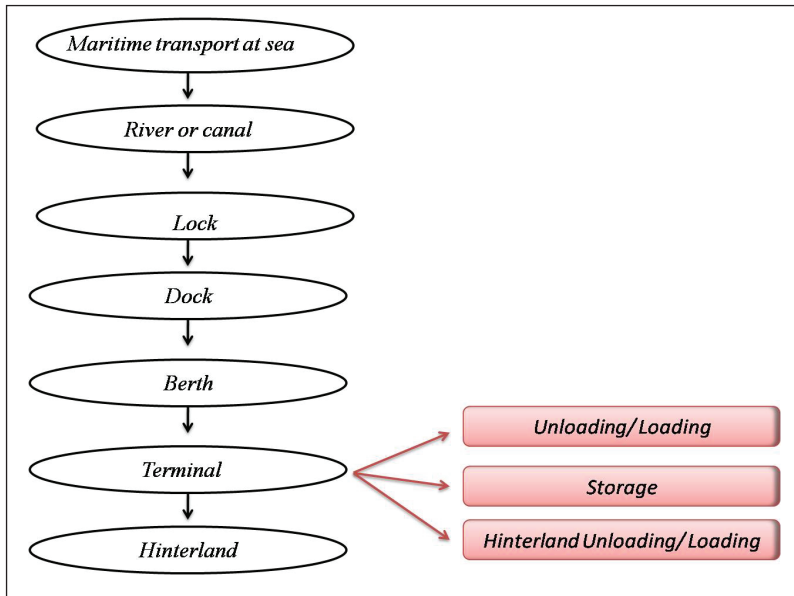
- 4) Kepemilikan pelabuhan di tangan pemerintah, tetapi pengelolaan dilakukan oleh swasta melalui mekanisme konsesi ataupun kontrak sewa, ataupun dimiliki dan dikelola oleh swasta melalui mekanisme kesepakatan KPS;
- 5) Pihak swasta memiliki hak untuk memiliki, mengelola, dan mengontrol operasional pelabuhan.

Namun, seiring dengan waktu, pengelolaan pelabuhan pun dapat dikombinasikan antara peran swasta dan pemerintah, khususnya pada saat otoritas yang ditunjuk oleh pemerintah memiliki keterbatasan kapasitas (peralatan ataupun teknologi, seperti *handling cranes, towing*). Sementara itu, penyediaan infrastruktur, suprastruktur, desain, dan inti pengelolaan pelabuhan tetap dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian teknis (Pallis & Syriopoulos, 2007, 233).

2. PENGELOLAAN DAN PEMBIAYAAN PELABUHAN MELALUI KPS

Proses pembangunan dan pengoperasian sebuah pelabuhan sangat terkait dengan aktivitas-aktivitas di dalam pelabuhan, khususnya memahami struktur kegiatan tersebut. Apabila dicermati, aktivitas pelabuhan sebenarnya dimulai pada saat kapal telah memasuki jalur menuju pelabuhan, baik melalui sungai maupun kanal yang didesain untuk dapat dilalui oleh kapal-kapal dengan tonase (berat mati) tertentu. Pihak pelabuhan selanjutnya menyediakan jasa navigasi jalur kapal untuk menghindari kecelakaan ataupun kerusakan selama melalui jalur pelabuhan (Komunikasi personal dengan Ditjen Perhubungan Laut, Kemenhub, 17 April 2014).

Tahap selanjutnya adalah *lock, dock, dan berth*, yaitu kapal mulai merapat memasuki area parkir dermaga. Pada umumnya dalam tahap ini akan disediakan area yang cukup luas dan mampu menampung beberapa kapal untuk beberapa waktu. Dalam periode



Sumber: Meersman dkk (2010)

Gambar 2.1 Proses Distribusi melalui Pelabuhan

ini kapal dapat melakukan pengisian logistik, perbaikan, ataupun mengantre untuk memasuki dermaga. Selanjutnya, kapal akan memasuki terminal untuk melakukan bongkar-muat barang (*load* dan *unload*) (Meersman dkk., 2010). Komoditas yang baru datang selanjutnya akan diperiksa oleh otoritas setempat khususnya aspek legalitas dokumen dan pembayaran pajak. Jika semua dokumen lengkap dan tuntas pembayaran jasa pelabuhan dan pajak, barang dapat diproses ke tahap selanjutnya. Untuk arus kedatangan barang, ada dua kemungkinan, yaitu barang akan disimpan lebih dulu (*storage*) dalam fasilitas pergudangan atau langsung didistribusikan melalui jasa pengangkutan darat. Sementara itu, untuk arus barang keluar pelabuhan (dari darat untuk pengapalan) pertama-tama akan memasuki tahapan pengecekan oleh pengelola pelabuhan sebagaimana kedatangan barang. Setelah itu barang akan

disimpan lebih dulu dan baru dimuat ke dalam kapal sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan (Komunikasi personal dengan Ditjen Perhubungan Laut, Kemenhub, 17 April 2014).

Apabila dicermati, proses keluar masuk barang melalui pelabuhan merupakan beberapa hal yang dapat dikonsesikan kepada pihak swasta melalui mekanisme KPS. Hal ini terbagi dalam beberapa bagian. *Pertama*, untuk jalur masuk pelabuhan (umumnya berbentuk kanal/jalur kapal), pihak pengelola dapat mengenakan tarif penggunaan kanal pelabuhan tersebut ataupun jasa navigasi masuk ke area pelabuhan. Konsep tarif kanal pelabuhan dapat diaplikasikan sebagaimana pada jalan tol. *Kedua*, tahapan *lock* dan *dock*, yaitu jasa parkir pada area pelabuhan untuk menunggu proses memasuki dermaga. Tarif yang dikenakan dapat disesuaikan dengan berat kapal dan durasi yang digunakan selama parkir di lokasi tersebut. *Ketiga*, tahapan memasuki dermaga, dengan konsep tarif hampir serupa dengan tarif pada kanal pelabuhan. *Keempat*, tahapan terminal, yaitu untuk bongkar muat barang dengan tarif atas jasa berbasis pada banyaknya muatan yang diproses (mengacu pada satuan TEUs). *Kelima*, tarif atas jasa pergudangan.

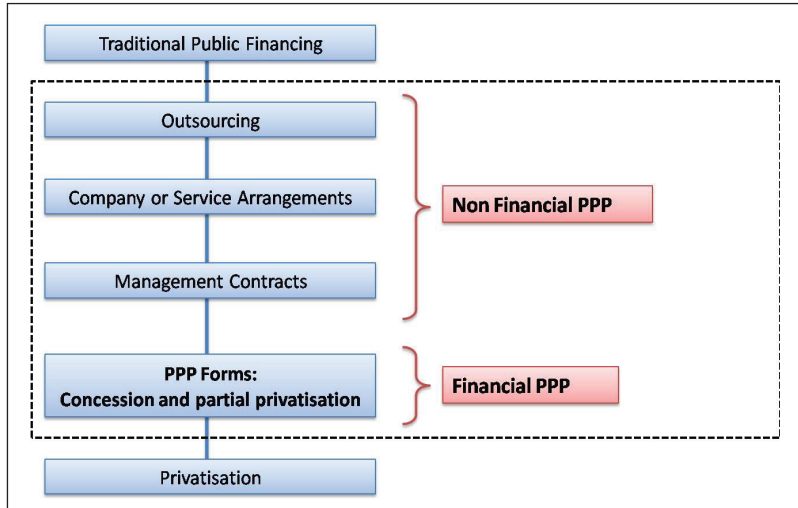
Keenam adalah tarif pada jasa transportasi darat, baik melalui moda yang digunakan maupun penggunaan jalur masuk ke pelabuhan. Keenam tahapan tersebut dapat dilakukan konsesi secara terintegrasi oleh satu pihak ataupun oleh beberapa pihak. Meskipun demikian, menjadi penting adanya sistem terintegrasi untuk menyinergikan keenam hal tersebut sehingga memiliki ketepatan, kecepatan, dan kualitas pelayanan yang optimal (Meersman dkk., 2010).

3. PEMBIAYAAN KPS PELABUHAN

Inisiatif pembiayaan swasta (*private finance initiative/PFI*) menegaskan pemerintah nantinya memiliki dan mengelola

infrastruktur sehingga pemerintah akan mendorong pembiayaan dan pembangunan oleh swasta. Sebenarnya, di dalam PFI terdapat perbedaan mendasar antara KPS dan privatisasi. Dalam skema lengkap PFI, pihak swasta akan mengambil alih semua peran pemerintah, yaitu dalam skema *design-building-finance-operate structure* (DBFO). Skema tersebut mencakup semua tahapan proyek sehingga memastikan pekerjaan dapat terealisasi dan berjalan optimal, khususnya dalam perancangan, pembangunan, pembiayaan, dan pengelolaan. Alternatif model lain adalah *design-building-finance-maintain-operate structure* (DBFMO). Pihak swasta selain berkewajiban dalam perancangan, pembangunan, pembiayaan, dan pengoperasian, juga bertanggung jawab dalam pengelolaan (*maintenance*) infrastruktur. Sementara itu, dalam privatisasi semua tahapan akan dilakukan, dikerjakan, dan dimiliki oleh swasta. Artinya, pemerintah menggeser kewajiban penyediaan infrastruktur ke swasta melalui mekanisme *build-own-operate* (BOO). Tidak ada kewajiban bagi swasta untuk menyerahkan aset infrastruktur kepada pemerintah dan pemerintah tidak berkewajiban melakukan pembelian kembali atas aset-aset yang dibangun oleh swasta sebagaimana mekanisme KPS.

KPS infrastruktur juga memperhatikan distribusi potensi risiko antara pemerintah dan swasta yang berbasis kemampuan, tenaga ahli, dan sumber daya yang dimiliki. Pemerintah misalnya dapat menyediakan lahan untuk pembangunan infrastruktur tertentu dan swasta berkontribusi dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur. Pemerintah dalam hal ini mengurangi risiko atas infrastruktur yang terbangun dan menggeser kepada swasta. Semakin tinggi risiko yang dihadapi oleh swasta, akan semakin besar harapan swasta mendapatkan *transfer fee* dari pemerintah sebagai kontraprestasi hal tersebut. Pemerintah dapat menyediakan peluang pendapatan kepada swasta melalui beberapa metode,



Sumber: Meersman dkk (2010)

Gambar 2.2 Model-Model Pembiayaan Infrastruktur

seperti izin pengenaan retribusi, *shadow toll*, ataupun remunerasi bila memungkinkan (Meersman dkk., 2010, 97).

Implementasi KPS pada sektor pelabuhan akan memiliki bentuk yang berbeda-beda dan sangat ditentukan oleh banyaknya pihak yang terlibat, seperti bagaimana derajat otoritas pelabuhan memiliki kekuasaan dan ikut menentukan (intervensi) dalam desain KPS yang akan ditawarkan. Ada model yang semua properti, hak kepemilikan, dan pengoperasian yang dimiliki otoritas pelabuhan diserahkan kepada pemenang lelang (swasta) dengan mekanisme sewa konsesi. Oleh karena itu, sedikitnya terdapat tiga jenis model KPS pada infrastruktur pelabuhan, yaitu sewa lahan, sewa hak dan operasional, dan sewa untuk bangunan (Asian Development Bank, 2000, 20).

1) Sewa lahan

Kontraktor/swasta diberikan hak untuk menggunakan (umumnya) area pelabuhan yang masih kosong dengan

pola pembayaran tetap. Kepemilikan lahan masih dipegang oleh pemerintah, sedangkan swasta dapat memanfaatkan lahan tersebut selama dalam durasi sewa lahan dengan risiko bisnis sepenuhnya dihadapi oleh pihak swasta. Konsep ini sering disebut *canon* (Trujillo Nombele, 1999, dalam Asian Development Bank, 2000) dan telah diimplementasikan pada pelabuhan di wilayah Antwerp, Singapura, Busan, Rotterdam, Los Angeles, Hamburg, Long Beach, Klang, dan New York (Pelabuhan Newark/Terminal Laut Elizabeth).

2) Sewa hak pengelolaan (operasional)

Pemerintah dalam hal ini menyediakan lahan dan membangun sarana infrastruktur yang dibutuhkan, selanjutnya pihak otoritas pelabuhan menyetujui mentransfer hak pengelolaan dan operasional atas pelabuhan, peralatan, dan pengelolaan kepada perusahaan pengelola pemenang konsesi. Dengan kata lain, pihak swasta berperan sebagai operator atas pengelolaan pelabuhan. Selanjutnya, tarif penanganan kargo akan dibagi antara pemenang konsesi (pihak swasta) dan pemilik pelabuhan. Model ini telah dikembangkan di Kingston, Jamaika, yakni terminal kontainer di Kingston dimiliki oleh otoritas pelabuhan tetapi dikelola oleh perusahaan terminal APM.

3) Sewa dan pendirian bangunan (*lease to build contract*)

Konsep ini menekankan bahwa pihak penyewa bertanggung jawab terhadap seluruh pembangunan dan pengembangan infrastruktur ataupun suprastruktur dan menyerahkan kepada pihak pemilik (otoritas pelabuhan) setelah masa konsesi berakhir. Pihak swasta diberikan hak untuk mendapatkan keuntungan dari pengoperasian bangunan yang telah didirikan. Salah satu contoh adalah Pelabuhan di Hongkong

menerapkan konsep ini di antara berbagai terminal yang berada di Kwai Chung. Selain itu, Pelabuhan di Brooklyn Selatan, Amerika Serikat dibangun melalui pendekatan sistem kontrak meskipun pelabuhan lainnya (*global marine terminal*) dibangun oleh swasta murni. Sementara itu, pelabuhan di Busan, Korea Selatan menggunakan model kontrak sewa ini untuk membangun pelabuhan baru. Selanjutnya, di pelabuhan Kaohsiung, sebagian terminal kontainer disewakan melalui skema *build-operate-transfer* (BOT), kemudian diadopsi oleh Pemerintah Daerah Shenzhen pada pembangunan Terminal Kontainer Internasional Yantian.

Pada dasarnya, berbagai tipe KPS dapat dikondisikan untuk dikerjasamakan melalui bentuk sewa. Salah satu contohnya adalah pada 2004 di pelabuhan Kochin, DPA International memenangi kontrak untuk membangun dan mengoperasikan International Container Transshipment Terminal (ICTT) dengan kondisi sedikitnya 400.000 TEUs. Nilai tersebut akan dikelola dalam waktu sepuluh tahun setelah mendapatkan kontrak sewa ICTT pada terminal kontainer lain yang dioperasikan oleh DPA International. Kemudian, pengelolaan sepenuhnya diberikan kepada ICTT dalam waktu dua tahun setelah konstruksi dimulai dan kontrak berlangsung untuk 30 tahun ke depan. Karakter khusus dalam konsesi kontrak adalah penyewa memiliki berbagai keterbatasan, seperti durasi kontrak, hal kepemilikan, pemilihan tenaga kerja yang dibutuhkan, praktik/pengoperasian, batas penerapan tarif/harga, persyaratan investasi, indikator kinerja keuangan, pertanggungjawaban, dan divisi risiko serta ketentuan arbitrase (Meersman dkk., 2010, 99).

Dalam model yang lain, seperti *limited-operating seaport authority bodies*, administrator pelabuhan sering memiliki

lebih banyak keterlibatan dibandingkan dengan pemilik lahan pelabuhan karena otoritas pelabuhan menyediakan peralatan untuk operasional. Dengan kata lain, sistem pemilik lahan hanya fokus pada penyewaan lahan, sedangkan pengoperasian merupakan tanggung jawab otoritas pelabuhan. Meskipun demikian, ada pula pemilik lahan yang sekaligus menyewakan peralatan operasional yang dimilikinya kepada pihak swasta atau otoritas pelabuhan (Cass, 1999, 35).

Di sisi lain, kontraktor swasta atau perusahaan operator menghadapi beberapa keterbatasan dalam pengelolaan pelabuhan karena harus mendapat izin dan di bawah pengawasan otoritas pelabuhan. Namun, kontraktor diberikan kemudahan yang lain dalam pengelolaan mengacu pada skema yang diberikan oleh pelabuhan dalam beberapa bentuk, seperti *permit asprivate utility*, *joint-venture contract*, dan *public utility* (Asian Development Bank, 2000, 20).

- 1) Izin pengoperasian pelabuhan sebagai *public utility*
Kontraktor swasta di bawah supervisi otoritas pelabuhan diperbolehkan menggunakan fasilitas publik untuk mendukung proses *handling container*. Model ini menawarkan insentif yang rendah karena pemanfaatan barang publik untuk pengoperasian pelabuhan. Salah satu contohnya adalah pelabuhan di Brest, Prancis. *Chambre de Commerce et d'Industrie* memberikan izin kepada tiga operator untuk mengoperasikan tiga pelabuhan.
- 2) Izin pengoperasian pelabuhan sebagai *private utility*
Meskipun kontraktor swasta membangun konstruksi pelabuhan miliknya, pengoperasiannya harus di bawah izin otoritas pelabuhan. Model ini diaplikasikan di Pelabuhan Caen, yakni perusahaan Combustibles de Normandie yang

menjalankan terminal pelabuhan di bawah otoritas atau pengawasan pelabuhan.

3) Kontrak *joint-venture*

Model ini sering diimplementasikan pada saat pihak swasta tidak memiliki sumber daya yang mencukupi (keterbatasan kapasitas) dalam menjalankan kegiatan pelayanan pelabuhan. Kontrak pengelolaan model ini telah dilakukan di China, yaitu di Pelabuhan Qingdao dengan membentuk konsorsium pemerintah-swasta melalui The New Qingdao Qianwan Container Terminal Co. Ltd. untuk mengelola pelabuhan.

Dalam beberapa tipe pengelolaan dan pelayanan pelabuhan yang komprehensif, otoritas pelabuhan tetap bertanggung jawab dan berkontribusi dalam pengoperasian pelabuhan, meskipun telah dilakukan kontrak kepada swasta untuk pengelolaan. Salah satu contoh adalah otoritas Pelabuhan Dubai yang tetap bertanggung jawab dan mengontrol semua bagian infrastruktur pelabuhan meski telah dikontrak untuk dikelola perusahaan swasta India.

C. PELAKSANAAN KPS DI NEGARA LAIN

1. KEBERHASILAN PELAKSANAAN KPS PELABUHAN DI CILE

Pengembangan konsep konsesi pada pelabuhan di Cile dilatarbelakangi oleh keterbatasan reinvestasi oleh BUMN setempat, khususnya terhadap peralatan-peralatan yang modern (seperti *crane*) sehingga operasional yang efisien tidak dapat terjadi. Sementara itu, perdagangan tumbuh signifikan dan membutuhkan kecepatan dan pelayanan yang lebih baik. Hal ini menyebabkan terdapatnya kesenjangan yang cukup besar antara permintaan dan kemampuan pelabuhan yang berimplikasi pada rendahnya kualitas pelayanan pelabuhan dan penurunan daya saing dalam kualitas *delivery* (Foxley & Mardones, 2000).

Beberapa strategi dan tahapan yang dilakukan pemerintah dalam mendorong pelaksanaan KPS pelabuhan adalah sebagai berikut (Foxley & Mardones, 2000).

- 1) Membentuk perusahaan pelabuhan yang baru, yakni setiap perusahaan pelabuhan yang baru milik pemerintah bertanggung jawab terhadap kepemilikan infrastruktur pelabuhan, mengelola akses di laut dan di darat, dan mendorong pembentukan kontrak kesepakatan dengan kontraktor (pihak swasta).
- 2) Pemerintah membuat beberapa langkah, seperti kepastian tarif minimum untuk lima tahun pada terminal-terminal yang dikelola oleh non-BUMN; penetapan penawaran lelang terminal-terminal utama dilakukan secara serentak berkelanjutan; dokumen penawaran lelang dibuat serupa (penyeragaman) untuk semua konsesi dibandingkan dengan penggunaan pendekatan uji coba satu per satu tetapi selanjutnya dievaluasi sehingga menimbulkan ketidakpastian.
- 3) Konsesi mencakup secara detail kesepakatan mengenai transfer peralatan (*crane*) dan tempat bersandar (*berth*), pembaruan sistem manajemen (teknologi) pelabuhan setiap saat, dan efisiensi dalam biaya operasional, target peningkatan kapasitas pelabuhan untuk bersandar kapal-kapal yang lebih besar dan modern serta mengurangi pengenaan biaya kargo atau *freight charges*.
- 4) Menerapkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses lelang serta memberikan *business plan* dan uang muka pembangunan sebelum lelang dimulai sebagai jaminan pelaksanaan pembangunan.
- 5) Menjaga iklim yang kompetitif di antara para peserta lelang sehingga mampu memberikan kepastian keuntungan kepada pihak keuangan (pemerintah). Kompetisi dikembangkan

melalui pelelangan secara serentak, menyewa bank-bank internasional bereputasi baik sebagai investor yang sebagian *fee* diperoleh dari para peserta lelang, serta melakukan lelang secara tertutup untuk menghindari kolusi di antara peserta lelang.

- 6) Penyederhanaan dan modernisasi prosedur perizinan pembangunan pelabuhan.
- 7) Melibatkan pihak arbitrase independen untuk menyelesaikan konflik yang mungkin terjadi selama kontrak sehingga hal tersebut dapat meningkatkan kepercayaan investor kepada pemerintah.
- 8) Memberikan insentif kepada pemenang konsesi berupa kompensasi atas aset-aset tetap yang tidak terdepresiasi, dan mereka dapat mengenakan tarif khusus untuk meningkatkan nilai tambah kerja sama, ataupun layanan premium mendorong pihak swasta untuk berinvestasi guna melakukan evolusi kemajuan secara teknik kepelabuhanan.
- 9) Durasi kontrak adalah selama 15 sampai 20 tahun dengan perpanjangan maksimum yang diperbolehkan undang-undang adalah 30 tahun.
- 10) Penerapan sanksi bagi investor yang lambat dalam memberikan pelayanan.

Berdasarkan beberapa langkah dan pelaksanaan proses konsesi di pelabuhan Cile, terdapat beberapa hal yang bisa menjadi pembelajaran dalam pengelolaan KPS pelabuhan, khususnya terkait dengan kesepakatan kontrak, administrasi hingga pengoperasian. Hal-hal tersebut selanjutnya sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan KPS pelabuhan di Cile, yaitu sebagai berikut (Foxley & Mardones, 2000).

Pertama, kapasitas pemerintah yang mumpuni, khususnya dalam proses persiapan kerja sama, seleksi (lelang) pihak swasta sebagai mitra KPS, memfasilitasi proses perizinan yang efisien dan menggandeng lembaga pembiayaan (bank) yang berkompeten untuk membiayai proyek KPS.

Kedua, dokumen kesepakatan kerja sama yang jelas, transparan, dan akuntabel yang memuat faktor-faktor penting, seperti tarif, standar pelayanan, dan target peningkatan kapasitas, teknologi hingga pelayanan akhir masa konsesi.

Ketiga, adanya pengawasan ketat dan evaluasi rutin dari pemerintah terhadap implementasi KPS, serta penerapan penalti untuk pelayanan yang lambat dari pihak operator.

Keempat, melaksanakan perbaikan pengelolaan pelabuhan, khususnya dalam hal (1) modernisasi pelabuhan, relaksasi dalam penerbitan izin pembangunan pelabuhan dari penekanan aspek administratif ke dalam operasional sehingga memberikan jaminan kepastian dan stabilitas bagi investor; (2) mengurangi monopoli navigasi kelautan untuk mengurangi tarif pelayanan navigasi ataupun biaya kapal pemandu (keluar dan masuk pelabuhan) yang dikuasai tunggal oleh pihak militer.

2. KEGAGALAN PELAKSANAAN KPS DI BANGLADESH

Sebagai negara berpenghasilan rendah (pendapatan per kapita hanya US\$490), Bangladesh memiliki keterbatasan dalam membiayai pembangunan infrastruktur (World Bank 2009). Meskipun demikian, negara tersebut berusaha mengoptimalkan pembangunan melalui sektor sosial, seperti angka literasi dan pengurangan kematian bayi (Ali & Begum, 2006).

Dengan mayoritas penduduk yang berada di pedesaan (74%), transportasi menjadi sangat penting dalam mendukung kegiatan ekonomi. Transportasi didominasi oleh jalur air sepanjang 24.000

km, 9.000 km² wilayah perairan, dan 720 km garis pantai. Kondisi tersebut berimplikasi pada betapa pentingnya transportasi air yang mencapai 1,57 juta penumpang per tahun dan kebutuhan infrastruktur pendukung lain, seperti jembatan, pelabuhan, dan selter transportasi air. Di sisi lain, transportasi Bangladesh cukup rentan terhadap perubahan musim, misalnya pada musim hujan jalur yang bisa dilalui adalah 13.000 km, tetapi menurun signifikan pada musim kemarau menjadi 4.800 km (Gordon, 2012).

KPS infrastruktur diimplementasikan di Bangladesh dalam periode 1990–2007, dengan jumlah proyek yang relatif sedikit dibandingkan dengan negara-negara di Asia Selatan (Afganistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maladewa, Nepal, Pakistan, dan Sri Lanka), yaitu hanya 4 dari 149 proyek regional Asia yang ada. Realitasnya dari 4 proyek tersebut, ada 1 proyek bandara yang tidak selesai dikerjakan. Tidak ada satu pun proyek yang murni dibiayai swasta; sebagian besar lebih kepada kontrak pengelolaan atas proyek infrastruktur tersebut. Proyek tersebut lebih banyak dibiayai oleh Asian Development Bank dan Overseas Economic Cooperation Fund dengan nilai komitmen pinjaman yang relatif menurun dibandingkan seharusnya (dari US\$600 juta ke realisasi US\$100 juta) (Gordon, 2012). Dalam aspek yang lain, hanya 6 dari 81 konsesi atas kontrak pengelolaan infrastruktur yang berhasil dilakukan. Lemahnya pelaksanaan KPS di Bangladesh disebabkan oleh beberapa faktor berikut ini.

Pertama, kuatnya sikap anti-KPS yang dipandang sebagai bentuk privatisasi sehingga menimbulkan kekhawatiran tingginya dominasi swasta terhadap penguasaan hajat hidup masyarakat luas.

Kedua, rendahnya daya beli masyarakat sehingga kurang prospektif terhadap kelayakan bisnis dan keberlanjutan pelaksanaan KPS. Di sisi lain, keterbatasan pasar pengguna transportasi yang

terbangun dari KPS semakin mengecilkan peluang kemampuan menarik investor.

Ketiga, penawaran pemerintah atas skema KPS bersifat parsial (*per section*) dan tidak terintegrasi. Sementara itu, transportasi air bersifat jaringan sehingga proyek KPS sulit dilakukan dalam satu standardisasi kualitas dan pelayanan. Argumentasi pemerintah dengan kombinasi sektor swasta dan pemerintah dapat menciptakan efisiensi, tetapi hal ini dipandang berisiko bagi swasta karena perbedaan kapasitas dan pengalaman sehingga menghasilkan perbedaan kualitas jika dikombinasikan antara swasta dan pemerintah.

Keempat, keterbatasan partisipasi pemerintah dalam mendesain KPS, seperti penyusunan dokumen kontrak, kesepakatan kontrak, adanya studi kelayakan proyek, proyeksi mengenai penggunaan dan pasar, regulasi hingga dukungan pembiayaan (melalui subsidi ataupun dukungan kelayakan proyek). Peran pemerintah terbatas dalam menerbitkan kebijakan mengenai dukungan penuh dalam KPS infrastruktur, seperti aturan operasional mengenai pembiayaan untuk KPS melalui mekanisme *build-finance-operate-transfer* (BFOT) sehingga aset atas jalur transportasi akan menjadi aset negara.

Kelima, isu korupsi dan masih lemahnya implementasi *good corporate governance* (GCG) dalam proses birokrasi, khususnya dalam hal kewajaran, transparansi, akuntabilitas, dan responsibilitas. Adanya praktik korupsi dan terbatasnya penanganan antikorupsi berpengaruh pada ketidakpastian biaya, waktu, dan bisnis secara keseluruhan. Kondisi inilah yang menurunkan kelayakan proyek infrastruktur sehingga berpengaruh pada minat dan partisipasi swasta.

D. PELAKSANAAN KPS PELABUHAN DI INDONESIA

KPS pelabuhan di Indonesia dapat diprakarsai oleh pemerintah pusat, pemerintah kabupaten ataupun badan usaha pelabuhan (BUP). Namun, desain pengembangan pelabuhan, baik melalui KPS maupun berbasis pada anggaran pemerintah (APBN/APBD) harus mengacu kepada Permen No. 31/2009 yang mengikuti kaidah-kaidah perencanaan (Komunikasi personal dengan Ditjen Perhubungan Laut, Kemenhub, 17 April 2014).

- 1) Menyusun perencanaan pengembangan pelabuhan
Mencakup: pra-*feasibility study* (FS), FS, pembuatan *masterplan*, penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan (amdal), dan *survey in design* (SiD) yang mencakup penetapan lokasi dan koordinat. Artinya, pemrakarsa pelabuhan harus menyesuaikan dengan induk perencanaan pelabuhan nasional. Dalam hal ini, FS dapat dilakukan oleh pihak pemrakarsa yang selanjutnya harus mendapat persetujuan Kementerian Perhubungan (Kemenhub) agar proyek tersebut dapat berproses ke tahap berikutnya.
- 2) Membentuk badan usaha pelabuhan
Semua bentuk pengelolaan pelabuhan harus dilakukan oleh badan usaha pelabuhan (BUP) sehingga badan usaha swasta asing ataupun nasional harus berubah bentuk menjadi BUP sebelum melakukan pengoperasian.
- 3) Penyediaan lahan
Seluruh area yang akan digunakan untuk semua kegiatan kepelabuhanan (terminal, parkir, *dry port*, akses jalan masuk, dermaga/*pier*) harus telah dibebaskan penuh oleh pemrakarsa. Lahan tersebut selanjutnya diserahkan kepada pemerintah. Pihak swasta sebagai pemrakarsa kemudian baru dapat mengikuti tahap lelang. Jika dalam lelang pihak

pemrakarsa gagal, pemenang lelang harus mengganti seluruh biaya yang dikeluarkan pihak yang membebaskan lahan dengan tambahan biaya sebesar 10%.

- 4) Menyusun dokumen KPS oleh pemrakarsa
Dokumen tersebut harus mengacu berbagai tahapan teknis (prakonstruksi, konstruksi, dan pengoperasian) dan tahapan ekonomis (nilai investasi, tarif, penjaminan, masa konsesi, pajak hingga pengembalian kepada pemerintah). Semua dokumen tersebut harus dikonsultasikan dengan pemerintah melalui Kemenhub, mengacu pada hasil studi akademis dari Kemenhub. Dengan kata lain, hasil FS ataupun dokumen KPS akan dinilai oleh Kemenhub, apabila masih terdapat perbedaan, akan dilakukan perbaikan sebelum dokumen tersebut ditawarkan kepada pihak swasta.
- 5) Tahap penawaran
Jika semua dokumen telah siap, tahap berikutnya adalah penawaran kepada pihak swasta. Dalam tahap ini akan diseleksi calon peserta lelang yang memenuhi kriteria-kriteria umum dan khusus sebagai peserta lelang. Selanjutnya, jika memenuhi aspek tersebut, calon peserta dapat mengikuti lelang. Peserta lelang tidak berarti sebagai pemenang lelang, tetapi lebih sebagai *screening* awal terhadap kapasitas dan kapabilitas pihak swasta untuk mengikuti tahap lelang proyek.
- 6) Tahap lelang
Pelelangan dapat dilakukan kepada peserta lelang yang telah terdaftar sebelumnya dalam hal ini penanggung jawab proyek kerja sama (PJPK) merupakan BUP sebagai kepanjangan tangan dari kementerian teknis. Dari hasil proses seleksi akan diperoleh pemenang lelang mengacu pada kaidah-kaidah penilaian lelang berbasis dokumen KPS.

7) *Financial closing*

Setelah dinyatakan sebagai pemenang, pihak swasta dapat mengajukan pemenuhan persyaratan pembiayaan kepada perbankan, lembaga pembiayaan konstruksi ataupun pembiayaan dengan model konsorsium. Pengembang pemenang proyek diberi waktu dua tahun untuk dapat memenuhi persyaratan pembiayaan tersebut. Persyaratan tersebut setidaknya mencakup amdal, izin konstruksi, izin gangguan, izin usaha, sertifikat tanah, dan kelengkapan dokumen pengusaha. Jika salah satu dokumen tersebut tidak lengkap, proses pembiayaan tidak dapat dilakukan.

8) Tahap prakonstruksi, konstruksi, dan pengoperasian

Tahap selanjutnya adalah konstruksi yang mencakup tiga bagian, yaitu prakonstruksi, konstruksi, dan pengoperasian. Proses pembangunan sangat ditentukan oleh kapasitas developer (teknis) ataupun dukungan masyarakat sekitar (khususnya terhadap tantangan sosial, seperti penolakan).

Perlu dipahami di sini adalah kontrak kerja sama melalui KPS adalah dalam bentuk hak pengelolaan saja, yaitu pemerintah memberikan hak pengelolaan kepada swasta. Semua perusahaan menjadi tugas dan tanggung jawab dari swasta. Salah satu penyebabnya adalah keterbatasan anggaran pemerintah untuk menyediakan infrastruktur ataupun pembiayaan melalui skema *viability gap fund* (VGF) yang dibutuhkan sebagai bentuk partisipasi untuk mendukung proyek KPS semakin *feasible* dan lebih menarik bagi swasta.

1. PERKEMBANGAN KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA DI SEKTOR PELABUHAN DI INDONESIA

a. Implementasi KPS Pelabuhan Kalibaru

Desain awal pembangunan Pelabuhan Kalibaru adalah melalui KPS, tetapi dalam implementasi tidak demikian. Secara pembiayaan, Pelabuhan Kalibaru termasuk KPS. Namun, dalam prosesnya tidak dapat dikatakan sebagai bagian KPS (sebagaimana PP No. 50/2006). Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, proses penunjukan langsung pemerintah kepada PT Pelindo II melalui perpres sebagai pihak yang akan mengembangkan, membangun, dan mengelola pelabuhan tersebut. Mengacu pada KPS, dengan sistem konsesi seharusnya menggunakan proses lelang yang justru tidak dilakukan. Terdapat indikasi bahwa Pelindo (selaku BUP) memiliki kekhawatiran akan kalah apabila bersaing melalui lelang terbuka (Komunikasi personal dengan DitJen Perhubungan Laut, Kemenhub, 17 April 2014). *Kedua*, PT Pelindo II bertindak seolah-olah mewakili pemerintah yang kemudian mengonsesikan kembali proyek tersebut kepada pihak swasta, seperti Llyod, NHK, dan Samudera Indonesia. Tarif yang telah ditetapkan pemerintah selanjutnya dilelang kepada pihak swasta dan yang mampu memberikan tarif terendah akan menjadi pemenang. Hal itu berarti Pelindo II menggantikan peran sebagai *landlord*. Menariknya adalah Pelindo secara langsung akan mendapatkan keuntungan tanpa harus melakukan pengusaha/kegiatan pelabuhan, yang dalam konteks ini seharusnya dilakukan oleh pemerintah (Komunikasi personal dengan perwakilan PT PII, 17 April 2014). *Ketiga*, partisipasi pemerintah relatif terbatas karena memberikan kewenangannya melalui peraturan dengan menunjuk pihak swasta yang selanjutnya bertindak ibarat mewakili pemerintah. Dengan kata lain, tahapan-tahapan pembangunan diserahkan kepada

swasta atau berbasis pada mekanisme pasar, sedangkan pemerintah hanya mengawasi proses tersebut.

Kondisi di atas mencerminkan beberapa hal yang kontraproduktif terhadap semangat pemerintah menarik partisipasi swasta dalam KPS infrastruktur, khususnya dalam (1) monopoli pihak Pelindo yang tampak menguasai pengelolaan kepelabuhanan di Indonesia sehingga kompetisi untuk menghasilkan daya saing pelayanan optimal menjadi kurang sehat; (2) Pelindo sebagai badan usaha pemerintah seakan-akan bertindak sebagai pemerintah, sedangkan Kementerian Perhubungan sebagai representasi langsung pemerintah terbatas pada peran regulasi; (3) terdapat indikasi kepentingan politik ekonomi yang dominan sehingga mendorong kebijakan penunjukan langsung dibandingkan melalui tahapan lelang sesuai dengan mekanisme KPS; (4) mengesampingkan proses penjaminan dan pembiayaan yang mengacu pada proses KPS yang berbasis pada prinsip kehati-hatian, transparan, dan akuntabel, tetapi justru berbasiskan pada *equity* dan kapasitas pihak swasta sebagai mitra usaha yang ditunjuk; (5) terbatasnya peran pemerintah di sini mencerminkan lemahnya kapasitas pemerintah dalam mengusahakan KPS, baik dalam mendesain KPS sehingga menyerahkan inisiasi pengembangan pelabuhan kepada pihak Pelindo, antisipasi risiko sehingga melakukan penunjukan langsung, maupun dalam fungsi kontrol pengelolaan. Dengan kata lain, keseriusan pihak pemerintah kurang tecermin dalam upaya menarik minat swasta yang berdampak pada lemahnya ketertarikan ataupun partisipasi pihak swasta dalam KPS pelabuhan.

b. Implementasi KPS Alur Pelayaran Laut Surabaya

Proyek ini diinisiasi oleh Pelindo III untuk meningkatkan pelayanan pelabuhan dengan meningkatkan kedalaman laut menjadi 8–9 meter, sedangkan kebutuhan untuk sandar kapal-kapal besar adalah

14–15 meter. Konsesi alur laut ini sangat menguntungkan karena Pelindo III tidak perlu memiliki lahan, hanya dengan menjaga kedalaman alur laut, dan mengenakan tarif bagi setiap kapal yang melewati untuk bersandar di pelabuhan.

Menariknya adalah adanya perbedaan payung hukum yang diacu dalam kerja sama tersebut. Dalam Perpres No. 67 dan Aturan Bapenas No. 3 yang dapat bertindak sebagai PJPK adalah menteri, gubernur, kepala daerah atau BUMN/BUMD, sedangkan dalam UU Pelabuhan, PJPK adalah otoritas pelabuhan sebagaimana yang telah diimplementasikan dalam KPS di Surabaya sehingga pada saat penandatanganan konsesi dilakukan oleh pihak swasta, meskipun berbasis dari kuasa menteri. Artinya, Pelindo III bertindak mewakili Menteri Perhubungan, yang seharusnya menurut Perpres No. 67 hal tersebut tidak dapat diwakilkan karena akan berimplikasi kerja sama antarswasta, bukan pemerintah dengan swasta.

c. Implementasi KPS Tanah Ampo, Bali

Proyek ini berkembang atas inisiatif kepala daerah (bupati) yang melihat potensi wisata yang dapat dikembangkan di wilayahnya serta geografis garis pantai yang dapat digunakan untuk kapal bersandar. Oleh karena itu, pelabuhan yang dibangun diarahkan sebagai pelabuhan kapal pesiar (*cruise*), bukan sebagai pelabuhan komersial umum seperti barang ataupun penyeberangan. Setelah melalui pendekatan kepada pemerintah pusat dan provinsi dibangunlah pelabuhan dengan mekanisme sebagai berikut: (1) pemerintah kabupaten berkontribusi pada pembebasan lahan terminal dan sarana pendukung seperti jalan raya; (2) pemerintah provinsi membangun terminal kedatangan; (3) pemerintah pusat melalui Kemenhub membangun dermaga sepanjang 50 meter. Selanjutnya, pemerintah kabupaten mencoba mendorong partisipasi swasta melalui KPS yang diusulkan dalam *KPS Book Bapenas*.

Dalam masa uji cobanya, ditunjuklah Pelindo sebagai pengelola sementara. Namun, hanya terdapat empat kapal pesiar internasional yang pernah bersandar selama masa uji coba. Jika dibandingkan dari sisi kapasitas, pelabuhan ini didesain mampu melayani hingga delapan kapal pesiar dalam sekali waktu. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan pelabuhan ini menjadi kurang optimal dalam pengoperasian pelayanan kapal

- 1) Desain pelabuhan yang seharusnya dengan panjang dermaga 150 meter, baru terbangun 50 meter. Demikian pula dermaga sandar di tengah laut selebar 35 meter juga belum terbangun, akibatnya kapal-kapal pesiar tidak dapat bersandar mendekati pelabuhan karena masalah kedalaman. Oleh karena itu, mobilitas antara kapal pesiar dan dermaga Tanah Ampo dibantu dengan *shuttle* (kapal kecil).
- 2) Faktor geografis, sebagaimana wilayah yang langsung berhubungan dengan lautan terbuka, akan terpapar oleh ombak dan angin yang besar. Akibatnya adalah *shuttleboat* ataupun alat hidrolik pengangkut penumpang menjadi cepat rusak karena ombak yang besar. Hal ini menjadi kontraproduktif dan kurang efisien terhadap biaya pengoperasian dermaga. Idealnya kapal pesiar dapat langsung bersandar di dermaga tengah laut sehingga dapat mengurangi tekanan ombak yang dapat merusak kapal.
- 3) Belum siapnya infrastruktur transportasi di bagian darat sehingga kurang kondusif dalam industri pariwisata karena waktu sandar kapal pesiar hanya 2-3 hari. Dengan kata lain, idealnya dalam waktu hanya 2-3 hari wisatawan dapat menikmati keindahan pariwisata Bali secara optimal yang didukung *travel time* di darat yang efisien. Akan tetapi, kondisi ideal tersebut belum mampu tersedia dengan baik

sehingga membutuhkan waktu transportasi darat yang lebih panjang daripada seharusnya.

- 4) Melihat kondisi tersebut, pemkab bersama pemerintah pusat berusaha mendorong partisipasi swasta dengan melakukan promosi kepada pihak swasta nasional ataupun internasional dalam skema KPS, seperti Korea Selatan dan Singapura. Akan tetapi, hingga selepas uji coba pada 2008 belum terdapat swasta yang terlibat dalam KPS tersebut. Hal ini disebabkan beberapa hal. *Pertama*, terhambat dalam penilaian nilai aset oleh Kemenkeu. Proses penilaian aset yang cukup lama mengenai investasi yang telah dilakukan oleh tiga pihak (pembkab, Pemprov, dan pusat) sebelum ditawarkan kepada pihak swasta. *Kedua*, desain KPS yang menjadi kurang menarik bagi swasta akibat risiko teknis (besarnya ombak) ataupun risiko ekonomis (rendahnya peluang kapal pesiar). *Ketiga*, idealnya partisipasi pemerintah melalui pembangunan terminal dan sebagian dermaga mampu mendorong minat dan motivasi swasta, tetapi justru sebaliknya. Salah satu pertimbangan swasta adalah ketidakpastian mengenai kualitas bangunan yang telah diinvestasikan oleh pemerintah karena terkait penilaian aset, nilai ekonomis, risiko teknis, dan pengoperasian di masa mendatang mengingat konsesi merupakan jangka panjang (> 25 tahun). Swasta akan lebih yakin apabila dilibatkan sejak awal mengenai pembangunan pelabuhan untuk kepastian kualitas dari konstruksi tersebut demi meminimalkan risiko.

d. Perluasan Port Makassar

Perluasan ini dilatarbelakangi oleh perkembangan arus barang dan manusia melalui pelabuhan Makassar yang meningkat signifikan, sedangkan kemampuan pelabuhan relatif terbatas. *Masterplan*

diinisiasi oleh Pelindo yang telah disetujui pemerintah. Dari total area 1.000 meter persegi yang akan dikembangkan, sepertiga merupakan pelabuhan Pelindo dengan argumentasi sebagai bagian perluasan pelabuhan.

Hal yang menarik adalah proses ini mengundang pihak swasta tetapi tanpa kehadiran orang ketiga, yaitu Pelindo sebagai *rent seeker*. Namun, perluasan ini hingga kini masih dalam perencanaan. Meskipun izin pelabuhan sudah didapat, belum ada pihak swasta yang mau terlibat dan membangun pelabuhan. Terdapat indikasi bahwa jika hingga waktu izin pembangunan berakhir tetapi tidak terjadi pembangunan, KPS akan dilakukan oleh pemerintah melalui penanggung jawab, yaitu otoritas pelabuhan. Akibatnya, pelabuhan akan dibangun dan dikelola oleh Pelindo dan bertindak sebagaimana layaknya *landlord*. Implikasinya adalah biaya logistik menjadi tidak efisien (Komunikasi personal dengan perwakilan PT PII, 17 April 2014).

E. PEMBELAJARAN BAGI INDONESIA

Terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan KPS di negara berpendapatan tinggi dan rendah. Di negara berpendapatan tinggi, manfaat KPS tidak dapat ditawarkan sebagaimana di negara berkembang, khususnya dampak arus modal masuk terhadap penetrasi di pasar modal, mendorong transparansi keuangan dan menjalankan pemerintahan yang baik (*good corporate governance*), pengurangan potensi dan risiko riil (*country risk*) dalam berbisnis di suatu negara serta peningkatan cadangan keuangan. Umumnya, hal tersebut telah dimiliki secara keseluruhan di negara maju. Artinya, KPS berpotensi memberikan manfaat pada negara berkembang dalam hal kapital, tenaga ahli, dan teknologi (pengetahuan) yang mendukung pembangunan pada masa mendatang. Beberapa perbedaan tersebut lebih

disebabkan kondisi di negara berpendapatan rendah yang memiliki keterbatasan pangsa pasar dengan daya beli yang rendah serta lemahnya kapasitas pemerintah (akibat minimnya pengalaman). Hal tersebut mendorong perlunya dilakukan peningkatan *due diligence* untuk memastikan adanya keuntungan bagi sektor swasta (Gordon, 2012).

Pada dasarnya, semua pelaksanaan KPS berbasis pada negosiasi dan kesepakatan yang diharapkan mampu memenuhi harapan pihak swasta dan pemerintah secara seimbang. Realitasnya, keseimbangan tersebut tidak selalu dapat diwujudkan, bahkan di negara maju sekalipun. Apabila kesepakatan penting salah diambil/tidak tepat dilakukan, dampak yang terjadi justru akan berbiaya besar pada negara berkembang dibandingkan dengan negara maju karena keterbatasan sumber daya untuk mengatasi implikasi tersebut (Gordon, 2012).

KPS akan optimal dilakukan di negara berkembang jika negara berkembang tersebut mampu memenuhi hal-hal mendasar sebagai berikut (Queiroz, 2007).

- 1) Adanya keinginan dan dukungan politik yang kuat dari pemerintah terhadap pelaksanaan KPS. Totalitas dan keseriusan pemerintah tecermin dalam penyusunan dan implementasi kebijakan, strategi, dan peraturan perundangan yang terkait dengan pelaksanaan KPS. Pemerintah sedini mungkin membekali kapasitas (pengetahuan, penguasaan teknologi, sumber daya manusia, dan pengalaman) sebelum memulai inisiasi KPS.
- 2) Peraturan perundangan yang sesuai dan konsisten serta penerapan hukum/aturan yang konsisten dan berkelanjutan sehingga memberikan kepastian kepada pelaku pasar mengenai birokrasi.

- 3) Stabilitas lingkungan makroekonomi sehingga memberikan kepastian bagi swasta dalam melakukan proyeksi ataupun penilaian kelayakan proyek. Hal ini sangat penting khususnya dalam menentukan asumsi-asumsi dasar yang digunakan sebagai acuan kesepakatan. Semakin besar perbedaan antara asumsi dan implementasi, akan semakin besar potensi kegagalan proyek tersebut.
- 4) Mendesain keseimbangan distribusi risiko sesuai dengan potensi manfaat yang akan diterima untuk meningkatkan kepastian usaha. Pemerintah dapat menyerap risiko politik dengan menjaga stabilitas politik dan keamanan yang mendukung keberlanjutan usaha.
- 5) Dukungan pemerintah dalam bentuk *cost sharing* pembiayaan proyek sebagai insentif ataupun *sweetener* sehingga dapat lebih atraktif dan meningkatkan keterlibatan/partisipasi swasta. Partisipasi pemerintah dapat berkisar 40%–60% dari total nilai proyek.
- 6) Ketercukupan permintaan pasar (*traffic volume*) terhadap penggunaan infrastruktur yang akan dibangun dan menjaga daya beli masyarakat.
- 7) Kemampuan ekonomi yang sehat dan kuat serta kemampuan penilaian yang baik terhadap proyek tersebut.

Meskipun belum melaksanakan KPS Pelabuhan, Indonesia dapat belajar dari pelaksanaan KPS di Cile dan Bangladesh dengan kapasitas pemerintah yang mencukupi dibutuhkan dalam menentukan pelaksanaan KPS. Kapasitas tersebut dapat dilihat dari aspek pengalaman pemerintah, penyusunan prosedur KPS, dan peraturan perundangan terkait SDM, finansial, kemampuan menjaga stabilitas perekonomian makro, ketegasan, dan pengawasan dalam implementasi kebijakan. Dengan peran sentral tersebut,

Tabel 2.1 Perkembangan KPS Pelabuhan di Indonesia

| Aspek | Pelabuhan dengan Skema KPS | | | |
|--------------------------------|--|---|---|---|
| Lokasi | Kalibaru | Alur Laut Surabaya | Tanah Ampo, Bali | Perluasan Makassar |
| Tahapan | Pengoperasian | Pengoperasian | Penawaran | Perencanaan |
| Skema kerja sama kepada swasta | Perencanaan, desain KPS, lelang kepada swasta, pembangunan, dan pengoperasian | Pengerukan arus laut ke pelabuhan Tanjung Perak | Pembangunan lanjutan dermaga dan pengelolaan pelabuhan | Perencanaan, desain KPS, lelang kepada swasta, pembangunan, dan pengoperasian |
| Aspek KPS | Hanya pada proses pembiayaan, Tidak ada lelang tapi penunjukkan langsung | Pelindo III mewakili pemerintah | Pembiayaan dan pengoperasian | Pembangunan dan pengoperasian |
| PJKP | Pelindo II | Pelindo III | Pemkab | Pelindo IV |
| Aturan yang diacu | UU Perhubungan | UU Perhubungan | PP No. 67/2006 | PP No. 67/2006 |
| Kelemahan | Peran pemerintah sangat terbatas sehingga kontrol menjadi lemah Penunjukan langsung Secara prosedur bukan KPS, secara esensi bagian dari KPS | PJKP justru Pelindo III dan bertindak mewakili pemerintah karena inisiasi dari swasta | Sebagian konstruksi telah dibangun oleh pemerintah Lamanya proses penilaian aset Kondisi geografis yang kurang kondusif | Tidak mengundang pihak ketiga sehingga pengusaha seperti rent seeker |

pemerintah memiliki kewenangan sekaligus menghadapi risiko dalam pelaksanaan KPS. Dengan kata lain, dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah harus mampu menghadirkan kepastian usaha dan menjaga iklim bisnis yang kondusif.

Demikian pula dengan derajat intervensi pemerintah, terdapat beberapa hal yang membutuhkan kehadiran dan peran nyata secara total dari pemerintah khususnya dalam birokrasi dan kepastian hukum (fungsi regulasi dan pengawasan), sedangkan terdapat beberapa hal (seperti pengoperasian bisnis) yang sebaiknya terdapat relaksasi dan kelonggaran pemerintah serta menyerahkan kewenangan sepenuhnya untuk melakukan bisnis secara leluasa kepada swasta. Fleksibilitas pemerintah pun diharapkan dapat tecermin dalam beberapa hal teknis dan operasional menyangkut wilayah birokrasi, seperti pada tahapan pembangunan pelabuhan dan pengoperasian pelabuhan yang menyesuaikan kondisi dan kebutuhan pada saat tersebut.

Selain itu, pemerintah perlu mengedepankan perhitungan bisnis dan mengurangi tekanan politik (lobi-lobi politik) dalam penyelenggaraan usaha ataupun pelayanan kepada masyarakat demi meningkatkan rasionalitas pasar dan kepercayaan kepada pemerintah. Di sisi lain, mengutamakan analisis ekonomi secara langsung menciptakan keyakinan pelaku pasar terhadap pemerintah sekaligus meningkatkan kelayakan dari proyek yang ditawarkan. Apabila semangat KPS pelabuhan dilaksanakan untuk mencapai ketersediaan, kelayakan, dan keberlanjutan, derajat monopoli pengelolaan pelabuhan dapat dikurangi dan mendorong persaingan pengelolaan yang lebih sehat guna mendorong pelayanan prima bagi pengguna jasa pelabuhan.

Faktor lain yang cukup menentukan adalah kondisi pasar dan stabilitas ekonomi. Pasar yang dimaksud adalah seberapa besar proyeksi penggunaan (*traffic volume*) atas pelabuhan mampu

meyakinkan swasta bahwa investasi di sektor tersebut akan menguntungkan. Namun, sering yang terjadi adalah pemerintah terlalu percaya diri dalam menyusun proyeksi pasar sehingga terjadi kesenjangan yang cukup lebar antara prediksi dan realitas. Hal ini sangat berisiko terhadap keberlanjutan proyek di masa mendatang. Tidak sedikit proyek yang akhirnya dihentikan dan diambil alih pemerintah sendiri karena dalam realisasinya proyek tersebut tidak *feasible* dan justru merugi akibat target penggunaan tidak tercapai.

Tantangan selanjutnya adalah memprediksi kondisi makroekonomi beberapa waktu ke depan. Hal ini disebabkan stabilitas makroekonomi akan sangat berpengaruh pada *cost* ataupun *revenue* dari investasi yang dilakukan. Tidak sedikit proyek infrastruktur yang menggunakan impor barang modal (teknologi, peralatan, bahan baku) dan pembiayaan berbasis mata uang asing, sedangkan pengoperasian proyek tersebut dengan mata uang lokal. Di pihak lain, terdapat ketidakstabilan kondisi makroekonomi, seperti inflasi, pelemahan mata uang, dan keterbatasan ruang gerak fiskal sehingga berdampak langsung kepada beban biaya dari suatu proyek, sedangkan biaya tersebut tidak mampu ditutupi oleh pendapatan yang berbasis pada transaksi lokal. Kondisi ini berdampak pada risiko kerugian bagi pelaksanaan proyek tersebut sehingga tidak jarang pemerintah pun turun tangan melalui mekanisme subsidi ataupun mengambil alih pengelolaan proyek tersebut.

Dengan demikian, KPS tidak sekadar mampu menyusun peraturan ataupun prosedur KPS dan menyusun proposal penawaran proyek kepada swasta, tetapi harus mampu juga mengundang investor swasta dan berpartisipasi dalam proyek infrastruktur. Untuk mewujudkan KPS yang berkelanjutan dibutuhkan kepastian mengenai distribusi risiko dan manfaat yang seimbang antara pemerintah dan swasta sehingga kerja sama

dapat terus berlanjut hingga masa konsesi selesai. Demikian pula menjelang akhir konsesi, kesepakatan pun harus jelas, apakah pemerintah akan membeli semua aset yang dimiliki swasta atau dengan mekanisme lain, misalnya penambahan *fee* atau masa konsesi sehingga keberadaan KPS akan bermanfaat secara ekonomi dan sosial kepada masyarakat, pemerintah, ataupun swasta.

F. KESIMPULAN

Di antara berbagai bidang infrastruktur yang lain, pelabuhan masih relatif lambat dalam pembangunan berbasis skema KPS. Salah satu faktor penyebabnya adalah pelabuhan merupakan sektor yang membutuhkan investasi besar dan teknologi tinggi untuk menciptakan kualitas pelayanan yang optimal. Faktor lain yang berpengaruh adalah kegiatan di pelabuhan tidak dapat dilepaskan dari dukungan infrastruktur yang lain, seperti akses masuk pelabuhan melalui alur laut/kanal, ketersediaan wilayah yang luas untuk parkir kapal, dermaga, terminal bongkar muat barang, gudang penyimpanan, area parkir bagi transportasi darat, jalur masuk pelabuhan untuk transportasi darat, hingga faktor alam seperti kondisi geografis dan cuaca. Di sisi lain, keberhasilan meraih peluang pasar pelabuhan juga ditentukan oleh faktor lokasi, apakah merupakan jalur strategis untuk pelayaran atau sebaliknya.

Mencermati tahapan dan kegiatan pengoperasian pelabuhan, dapat diprediksi dari banyaknya pihak yang terkait di dalam pelabuhan. Secara tidak langsung hal ini berpengaruh pada kompleksitas birokrasi ataupun koordinasi. Setiap pihak memiliki regulasi dan kepentingan berbeda-beda yang bisa jadi bertolak belakang. Oleh karena itu, sangat penting melakukan pemetaan, diskusi, dan koordinasi antar-pemangku kepentingan, apa saja yang dapat disinergikan dan dielaborasi untuk menyederhanakan peraturan dan sistem birokrasi. Jika bercermin pada kondisi di

Indonesia, banyaknya peraturan yang belum disinergikan serta perbedaan prosedur di antara berbagai instansi yang terkait justru kontraproduktif terhadap upaya menciptakan efisiensi birokrasi dan menarik minat swasta.

Dengan berbagai aktivitas di dalam pelabuhan tersebut, peluang untuk melakukan kerja sama dengan pihak swasta cukup terbuka lebar, yaitu dari inti kegiatan pelabuhan (bongkar-muat) hingga pelayanan jasa kepelabuhanan. Model KPS dalam sektor pelabuhan pun dapat diwujudkan dalam beberapa bentuk, seperti sewa lahan, sewa operasional, hingga model sewa dan pembangunan. Sementara itu, dalam pengoperasian pelabuhan pemerintah pun dapat menawarkan pengelolaan kepada swasta dalam beberapa model, yaitu izin pengoperasian sebagai *public utility*, izin pengoperasian sebagai *private utility* ataupun melalui skema kontrak *joint venture*. Beberapa bentuk pembiayaan ataupun pengelolaan tersebut sangat diharapkan dapat memberikan ruang yang lebih leluasa kepada swasta untuk terlibat dalam penyediaan infrastruktur pelabuhan. Terlebih misalnya, pemerintah mampu memberikan insentif apabila performa dari pihak swasta cukup gemilang sesuai dengan target dalam kontrak yang disepakati.

Realitasnya, menarik investor swasta dalam proyek infrastruktur menjadi tantangan tersendiri. Belajar dari dua pelabuhan di Cile dan Bangladesh, terdapat beberapa faktor mendasar yang sangat menentukan KPS di sektor pelabuhan.

Pertama adalah kapasitas pemerintah yang tercermin melalui pengalaman dan penguasaan dalam penyediaan prosedur, kontrak, dan peraturan perundangan yang kondusif terhadap pelaksanaan KPS. Demikian pula dengan kemampuan aparat SDM yang mampu memberikan kecepatan dan kepastian proses birokrasi sehingga mampu menciptakan keyakinan bagi pihak swasta. Ketersediaan anggaran pemerintah akan dibutuhkan sebagai pendamping

ataupun stimulus dalam mendukung visibilitas proyek infrastruktur tersebut. Hal tersebut sebagai bentuk partisipasi pemerintah sehingga mampu menciptakan keseimbangan atas distribusi risiko sebuah proyek.

Kedua, kapasitas pihak swasta dalam menangani KPS pelabuhan. Kemampuan pemerintah diuji dalam menarik dan melibatkan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur. Tidak mudah menggandeng pihak swasta dengan performa dan *track record* yang mumpuni dalam penyediaan infrastruktur. Tidak jarang praktik kolusi dan minimnya transparansi dalam proses lelang membuat sulit mendapatkan pihak swasta dengan kinerja yang gemilang. Salah satu latar belakang yang lain adalah ini tantangan untuk menyinergikan tujuan utama dari pihak swasta (optimalisasi keuntungan) dan pemerintah (efisiensi anggaran dan optimalisasi manfaat sosial).

Ketiga, kondisi ekonomi domestik dan internasional. Kondisi domestik dicerminkan dengan stabilitas makroekonomi (seperti besaran inflasi, suku bunga, nilai tukar uang domestik, ruang gerak fiskal pemerintah) dan ketercukupan dan kepastian daya beli pengguna (*traffic volume*). Sementara itu, kondisi internasional berpengaruh terhadap fluktuasi harga atas barang-barang modal impor dan nilai kurs yang berlaku. Kondisi tersebut berpengaruh pada kepastian keberlanjutan pelaksanaan proyek KPS.

Di sisi yang lain, menjadi tantangan pemerintah Indonesia khususnya dalam meningkatkan partisipasi swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui beberapa hal, sebagai berikut.

- 1) Efisiensi dan kepastian dalam birokrasi, khususnya mengenai sinkronisasi peraturan yang berlaku dan penyederhanaan prosedur sehingga meningkatkan iklim dan kepastian usaha;

- 2) pemberantasan praktik korupsi dan kolusi dalam proses birokrasi, baik perizinan maupun penawaran KPS infrastruktur sehingga mampu menghasilkan proyek infrastruktur yang efisien, bermanfaat optimal, dan berdaya saing;
- 3) fungsi pengawasan dan penegakan hukum yang optimal sehingga mampu menciptakan kenyamanan berusaha bagi para investor ataupun ketepatan dalam pembangunan dan pengoperasian infrastruktur;
- 4) kehati-hatian dalam penyusunan dokumen penawaran proyek yang sering masih terbatas pengalaman (teknologi, metode, dan prosedur pembangunan infrastruktur) dan kapasitas SDM sehingga berpengaruh terhadap risiko bagi pemerintah ataupun minat swasta untuk terlibat;
- 5) penyediaan dana pendamping berbasis APBN untuk meningkatkan proyek;
- 6) mendorong perkembangan dan kapasitas investor swasta sehingga mampu berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur yang hingga saat ini masih didominasi oleh swasta asing;
- 7) meningkatkan fundamental perbankan nasional (kapasitas dan kualitas) sehingga mampu ikut serta membiayai proyek KPS infrastruktur nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Z., & Begum, S. (2006). *Trends in poverty and social indicators: An update*. (PRCPBP Working Paper 16). Dhaka: PRCBPB. Diakses dari http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/PRCPBP_WP_16.pdf pada 11 November 2017.

- Asian Development Bank. (2000). Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure port. Manila: Asian Development Bank.
- BKPM. (2015). *Realisasi Penanaman Modal PMDN-PMA Januari–Desember Tahun 2015*. Jakarta.
- Brooks, M. R., & Cullinane, K. (Eds.). (2007). Issues on devolution, port governance and port performance. *Research in Transport Economics*, vol. 17. London: Elsevier, 417–448.
- Capka. (2006). Financing megaprojects. *Public Roads Journal* 69(4), 2.
- Cass, S. (1999). World port privatisation: Finance, funding and ownership. London: London Cargo Systems.
- Cheatham, B. & Oblin, W. (2007). Private-investment opportunities for public transport. *McKinsey Quarterly*, 3, 14–17.
- Foxley, J. & Mardones, L. J. (2000). Port concessions in Chile. *The World Bank Group: Public Policy for the Private Sector*, October Number 223.
- Gordon, C. (2012). The challenges of transport PPP's in low-income developing countries: A case study of bangladesh. *SciVerse Science Direct: Journal of Transport Policy*, 24, 296–301.
- Lall. (2011). India's mass transit revolution. *Journal of Tramways and Urban Transit*, 74, 4–10.
- Meersman, H., Pauwels, T., van de Voorde, E., & Vanelslander, T. (2010). Applying SMC pricing in PPPs for the maritime sector. *Journal Research in Transportation Economics*, 30, 87–101.
- Pallis, A., Syriopoulos, T. (2007). Port governance models: Financial evaluation of greek port restructuring. *Transport Policy*, vol. 14, London: Elsevier, 323–246.
- PPIAF. (2008). *Public-private infrastructure advisory facility (PPIAF) transport*. <http://www.ppiaf.org/content/view/374/492/> Diakses pada 20 Oktober 2014.
- Queiroz, C. (2007). Public-private partnership in highways in transition economies: Recent experience and future prospects. *Transportation Research Record*, 1996, 34–40.

Thomsen, S. (2005). Encouraging public-private partnership in the utilities sector: The role of development assistance. *OECD, background Paper for NEPAD/OECD Conference Investment for African Development: Making it Happen*, 25-27 May, 6-8.

World Bank. (2009). *Data and statistic: Country classifications*. Jenewa: World Bank.



BAB III

DINAMIKA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN DI INDONESIA

Latif Adam

A KONDISI KINERJA PELABUHAN

Pelabuhan memiliki beragam fungsi bagi suatu perekonomian. Hal ini karena pelabuhan adalah simpul penting dalam proses ekspor impor dan bongkar muat barang serta naik turun penumpang. Pelabuhan juga menjadi katalis untuk merangsang pertumbuhan sektor-sektor ekonomi, seperti industri, perdagangan, dan pariwisata (Oblak, Bisticic, & Jugovic, 2013). Selain itu, pelabuhan juga bisa digunakan sebagai sarana mendorong peningkatan pendapatan negara dan menjadi titik temu antarmoda transportasi serta gerbang penghubung interaksi sosial-ekonomi antarpulau/negara (Ducruet & Horst, 2009). Dengan demikian, baik atau buruknya kondisi pelabuhan akan menjadi faktor penentu daya

saing, efisiensi proses produksi dan distribusi, serta terbangunnya integritas dan konektivitas sistem perekonomian.

Namun, sayangnya di Indonesia pelabuhan memiliki kinerja yang belum efisien dan terkelola secara ekonomis. Akibatnya adalah pelabuhan belum secara optimal berperan sebagai pendorong daya saing perekonomian nasional (Sudarmo, 2012). Tingkat okupansi tambatan kapal, rata-rata waktu persiapan perjalanan pulang (*turn around*), dan waktu kerja sebagai persentase waktu *turn around* masih berada di bawah standar internasional. Ini mengindikasikan bahwa kapal-kapal terlalu banyak menghabiskan waktu di tempat tambatan kapal atau mengantre di luar pelabuhan (Setiono, 2010). Oleh karena itu, biaya pelabuhan di Indonesia relatif lebih mahal dibandingkan dengan biaya pelabuhan di negara-negara ASEAN lain (Patuntru, Nurridzki, & Rivayani, 2007; Setiono, 2010). Pada gilirannya hal ini akan menjadi disinsentif bagi upaya mendorong perdagangan, baik domestik maupun internasional (Setiono, 2010).

Dominasi negara (melalui BUMN) dalam pengaturan, pembangunan, dan pengelolaan pelayanan pelabuhan menjadi salah satu faktor penghambat upaya peningkatan efisiensi pelabuhan. Peran negara yang dominan memunculkan monopoli pemerintah dan menutup partisipasi sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan (LPEM, 2005; Setiono, 2010).

Sementara itu, Adam (2012) berargumen bahwa terjadinya penurunan kualitas dan kuantitas pelabuhan disebabkan oleh kondisi kemampuan keuangan negara yang menurun akibat tekanan fiskal terkait tingginya biaya utang, subsidi, dan transfer dana daerah yang meningkat. Selain itu, tertutupnya partisipasi sektor swasta juga ikut membawa dampak negatif terhadap pembangunan infrastruktur pelabuhan.

Penguatan pelaksanaan program *public private partnership* (KPS) sejak 2007 dan terbitnya UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menjadi titik mula reformasi sistem pengaturan, pembangunan, dan pengelolaan pelabuhan. KPS dan UU Pelayaran memiliki semangat untuk menghapus monopoli pemerintah dan membuka kesempatan sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan. Partisipasi sektor swasta diharapkan tidak saja menjadi sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur pelabuhan, tetapi juga membuka iklim persaingan pengelolaan pelabuhan ke arah yang lebih sehat.

Tujuan utama penulisan bab ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, me-review landasan teoretis mengenai peran dan fungsi pelabuhan dalam perekonomian. *Kedua*, menganalisis kondisi dan kinerja pelabuhan di Indonesia. *Ketiga*, menganalisis upaya dan hambatan untuk menarik partisipasi sektor swasta dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan.

B. KONSEP TEORETIS PENGUATAN PERAN DAN FUNGSI PELABUHAN MELALUI SKEMA KPS

Pelabuhan, menurut UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat berkegiatan pemerintah dan perusahaan. Secara fisik, pelabuhan dipergunakan sebagai tempat kapal berlabuh, naik turun penumpang dan/atau bongkar muat barang. Dengan demikian, pelabuhan pada umumnya berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran, serta kegiatan penunjang pelabuhan lainnya.

Sebagai salah satu prasarana transportasi, pelabuhan memiliki peran strategis untuk mendukung sistem transportasi karena menjadi titik simpul hubungan antardaerah/negara. Selain itu,

pelabuhan menjadi tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi (Oblak dkk., 2013). Oleh karena itu, pelabuhan memiliki fungsi sosial dan ekonomi. Secara ekonomi, pelabuhan berfungsi sebagai salah satu penggerak roda perekonomian karena menjadi fasilitas yang memudahkan distribusi hasil-hasil produksi. Secara sosial, pelabuhan menjadi fasilitas publik yang di dalamnya berlangsung interaksi antar-pengguna (masyarakat), termasuk interaksi yang terjadi karena adanya aktivitas perekonomian (Berkoz & Tekba, 1999; Derakhshan, Pasukeviciate, & Roe, 2005).

Selain berfungsi secara sosial dan ekonomi, pelabuhan, menurut Indriyanto (2005) juga penting dari sisi politis. Artinya, karena peran strategisnya sebagai pusat interaksi yang mempunyai nilai ekonomis dan merupakan urat nadi dinamika sosial-budaya suatu bangsa, pelabuhan mempunyai nilai politis yang sangat strategis untuk dijaga dan dipertahankan eksistensi dan kedaulatannya.

Secara konseptual, pelabuhan memiliki tiga fungsi strategis. *Pertama*, sebagai mata rantai, yaitu pelabuhan merupakan salah satu mata rantai proses transportasi dari tempat asal barang/orang ke tempat tujuan. *Kedua*, sebagai titik temu, yaitu pelabuhan sebagai tempat pertemuan dua moda transportasi, misalnya transportasi laut dengan transportasi darat. *Ketiga*, sebagai pintu gerbang, yaitu pelabuhan sebagai pintu gerbang suatu daerah/negara. Dalam kaitan dengan fungsinya sebagai pintu gerbang, tidak terlalu mengherankan jika setiap kapal yang berkunjung ke suatu daerah/negara, kapal itu wajib mematuhi peraturan dan prosedur yang berlaku di daerah/negara pelabuhan tersebut berada (Wijoyo, 2012).

Lebih dari itu, sebagai pusat kegiatan ekonomi, pelabuhan biasanya juga memberikan pelayanan untuk beberapa kegiatan sebagai berikut. *Pertama*, pelayanan kapal (labuh, pandu, tunda, dan tambat). *Kedua*, penanganan bongkar muat (peti kemas,

curah cair, curah kering, *general cargo*, *roro*). *Ketiga*, embarkasi dan debarkasi penumpang. *Keempat*, jasa penumpukan (*general cargo*, peti kemas, tangki-tangki, silo). *Kelima*, bunkering (air kapal, BBM). *Keenam*, *reception*, alat, lahan industri. *Ketujuh*, persewaan, alat, lahan industri (Pelindo, 2013).

Beragam fungsi dan pelayanan yang disediakan pelabuhan membuatnya sering dianalogikan sebagai sebuah sistem. Sistem pelabuhan mendapat dukungan paling tidak dari tiga subsistem pendukung utama, yaitu penyelenggaraan (*port administration/port authority*–pemerintah/kementerian perhubungan dan 16 institusi pemerintah lainnya), perusahaan (*port business*–PT Pelindo), dan pengguna jasa pelabuhan (*port users*–sektor swasta, seperti eksportir, importir, dan perusahaan angkutan khusus pelabuhan) (Indriyanto, 2005; Wijoyo, 2012). Dengan demikian, bisa tidaknya pelabuhan menjalankan fungsi dan menyediakan beragam pelayanan akan sangat bergantung pada sinergi dan interaksi dari ketiga subsistem seperti tersebut di atas.

Keharusan mengintegrasikan tiga subsistem (penyelenggaraan, perusahaan, dan penggunaan) membuat upaya meningkatkan kinerja pelabuhan cenderung kompleks. Oleh karena itu, perlu melibatkan peran lintas institusi sektoral dan membutuhkan konsep, perencanaan, program, dan strategi implementasi yang komprehensif dan matang. Selain itu, konsistensi, transparansi, dan kesamaan persepsi di antara pemangku kepentingan (*stakeholders*) merupakan kunci penting dari proses integrasi ketiga subsistem. Dalam kaitan ini, penyusunan kerangka regulasi yang mengatur mekanisme dan hubungan kerja di antara *stakeholders* dari setiap subsistem menjadi penting dalam proses integrasi.

Terlepas dari permasalahan di atas, agar dapat berfungsi dan mampu memberikan pelayanan dengan efisien, pelabuhan harus kompetitif dan memenuhi beberapa persyaratan. *Pertama*,

hubungan yang mudah antara transportasi air dan darat, seperti jalan raya dengan kereta api sehingga distribusi barang dan penumpang dapat dilakukan dengan cepat. *Kedua*, kedalaman dan lebar alur yang cukup. *Ketiga*, berada di wilayah yang memiliki daerah belakang yang subur atau memiliki populasi tinggi. *Keempat*, tersedia tempat untuk membuang sauh selama kapal menunggu untuk merapat ke dermaga atau mengisi bahan bakar. *Kelima*, dilengkapi dengan tempat reparasi kapal. *Keenam*, tersedia fasilitas bongkar muat barang/penumpang, serta fasilitas pendukungnya (Wijoyo, 2012).

Selain syarat-syarat seperti tersebut di atas, penting untuk dikemukakan bahwa kompetitif atau tidaknya suatu pelabuhan tidak hanya dipengaruhi oleh kekuatan internal pelabuhan itu sendiri, tetapi juga oleh konektivitasnya dalam suatu mata rantai pasokan (*supply chain*) (Carbone & De Martino, 2003; Kent, 2012). Ini berarti bahwa risiko suatu pelabuhan kehilangan daya saing dan penggunaannya tidak hanya disebabkan oleh kekurangan infrastruktur pendukung, tetapi juga sistem logistik dan mata rantai pasokan (de Langen & Chouly, 2004). Oleh karena itu, integrasi pengelolaan pelabuhan dengan sistem logistik dan mata rantai pasokan menjadi penting untuk mempertahankan daya saing pelabuhan (de Langen, 2004; van der Lugt & de Langen, 2005; Ducruet, 2006; Ducruet & van der Horst, 2009).

Agar terintegrasi dengan sistem logistik dan mata rantai pasokan dengan baik, pelabuhan membutuhkan reformasi dalam hal regulasi dan pengelolaan (van Nierkerk, 2009). Reformasi regulasi dan pengelolaan ini paling tidak memiliki tiga tujuan strategis (Farrell, 2010). *Pertama*, mengurangi atau menghilangkan sama sekali aturan dan regulasi yang menghambat persaingan. *Kedua*, menciptakan aturan-aturan yang bisa mendorong iklim

yang kondusif untuk persaingan. *Ketiga*, memfasilitasi transisi yang mengarah ke iklim bersaing yang sehat.

Sejalan dengan hal di atas, pemerintah perlu mereposisi perannya dalam pengelolaan dan pembangunan pelabuhan. Pemerintah harus fokus pada pembuatan kebijakan dan peraturan yang mendukung mekanisme pasar dan persaingan yang sehat. Pemerintah harus menghindari intervensi langsung dan menjadi regulator serta wasit yang adil. Apabila mungkin, pemerintah harus melakukan deregulasi, menghapuskan monopoli terselubung, dan menentukan secara jelas batas, fungsi, serta kewenangan entitas pelabuhan sehingga meningkatkan kepastian usaha dan mendorong peran serta swasta dalam investasi (Kent, 2012).

Di beberapa negara, termasuk Indonesia, upaya untuk mereposisi peran pemerintah dan mereformasi regulasi serta pengelolaan pelabuhan dilakukan sejalan dengan implementasi program kerja sama pemerintah-swasta (KPS) (Farrell, 2012; Oblak dkk., 2013). Selain mendorong terciptanya iklim persaingan yang sehat, KPS di sektor pelabuhan juga bermanfaat dikaitkan dengan dua pertimbangan. *Pertama*, keinginan untuk merangsang perekonomian daerah di lingkungan pelabuhan. *Kedua*, pengurangan dan penghematan pengeluaran pemerintah untuk membiayai investasi di sektor pelabuhan (Acciaro, 2004).

Dalam kaitan dengan pengurangan dan penghematan pengeluaran pemerintah, baik di negara maju maupun negara berkembang, terdapat indikasi bahwa kebutuhan dana untuk membangun dan mengelola infrastruktur pelabuhan sering melebihi ketersediaan dana yang dimiliki pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah hanya memiliki kemampuan keuangan yang sangat terbatas untuk membiayai pembangunan dan pengelolaan infrastruktur pelabuhan yang dibutuhkan untuk mendukung dinamika dan kemajuan perekonomian (Kim, Kim, & Choi, 2011).

Sama seperti yang dilakukan di jenis infrastruktur lainnya, pelaksanaan program KPS di sektor pelabuhan dilakukan dengan mendorong partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan yang tadinya merupakan tanggung jawab dan hanya dilakukan pemerintah (Kim, dkk., 2011). Untuk mendorong partisipasi swasta, pemerintah membentuk kelembagaan dan menciptakan *legal framework* yang jelas dan diharapkan bisa membantu sektor swasta yang terlibat untuk mengurangi ketidakpastian dan mengurangi *cost of doing business*. Sejalan dengan itu, pemerintah juga menawarkan beragam insentif, baik fiskal (seperti keringanan atau pembebasan pajak, dukungan penjaminan untuk meminimalkan risiko, dan kompensasi pengelolaan dalam kurun yang lebih panjang) maupun nonfiskal (seperti pembebasan lahan) (UNESCAP, 2007; Kim, dkk.,2011).

Pengalaman di beberapa negara, seperti Korea Selatan (Kim, dkk., 2011) dan Kroasia (Oblak, dkk., 2013), menunjukkan bahwa pelaksanaan KPS di sektor pelabuhan berjalan secara efektif karena pemerintah di kedua negara itu mampu menciptakan iklim berkompetisi yang sehat dan *fair* bagi sektor swasta. Selain aktif menawarkan proyek-proyek infrastruktur pelabuhan kepada sektor swasta, pemerintah Korea Selatan dan Kroasia mampu mendesain kebijakan dan aturan KPS secara jelas dan mudah dipahami. Sejalan dengan itu, khususnya di Korea Selatan, implementasi KPS mendapat dukungan dari terbangunnya desain institusi yang solid, misalnya struktur organisasi dan peraturan mengenai KPS dibangun berdasarkan hierarki yang jelas dan tegas. Kondisi seperti ini memudahkan bekerjanya mekanisme institusi untuk mengatasi beberapa permasalahan, seperti adanya tumpang tindih peraturan ataupun munculnya perbedaan kepentingan (ego sektoral) di antara satu institusi sektoral dengan institusi sektoral yang lain.

Pada gilirannya, bekerjanya mekanisme institusi, seperti yang terjadi di Korea Selatan, membuat sektor swasta yang berpartisipasi di sektor pengelolaan dan pembangunan infrastruktur pelabuhan mampu meminimalkan risiko dan ketidakpastian serta menekan *cost of doing business*. Sebagaimana ditekankan Kim dkk. (2011), hal ini membuat pasar KPS untuk pengelolaan dan pembangunan infrastruktur pelabuhan menjadi terbangun secara solid dan sistematis (*mature market*). Artinya, di satu sisi, pasar KPS mampu menarik keterlibatan sektor swasta karena ia memberikan keuntungan (*return on investment*) yang optimal. Di sisi lain, pemerintah dan pengguna infrastruktur pelabuhan juga mendapatkan manfaat dan pelayanan yang baik dari keterlibatan sektor swasta.

C. PERFORMA PELABUHAN DI INDONESIA

Menurut statusnya, terdapat tiga jenis pelabuhan di Indonesia. *Pertama*, pelabuhan komersial (diusahakan) yang dikelola oleh empat BUMN, yaitu Pelabuhan Indonesia (Pelindo) I, II, III, dan IV. Pelabuhan jenis ini memberikan fasilitas pelayanan secara komersial terhadap kapal yang memasuki wilayah pelabuhan untuk melakukan kegiatan bongkar muat barang dan penumpang. Sebagai pengelola, Pelindo memiliki hak monopoli dan otoritas penuh untuk menjadi operator sehingga mendominasi penyediaan layanan di pelabuhan komersial.

Kedua, pelabuhan nonkomersial (tidak diusahakan) yang dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Perhubungan. Pembinaan teknis operasional pelabuhan nonkomersial dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Fungsi dan peran pelabuhan ini sama seperti pelabuhan komersial, tetapi fasilitas yang dimiliki tidak selengkap pelabuhan komersial.

Ketiga, pelabuhan khusus (pelabuhan swasta) yang melayani kebutuhan khusus suatu perusahaan (baik swasta maupun BUMN), khususnya di industri seperti pertambangan, minyak dan gas, perikanan, dan kehutanan. Kebanyakan pelabuhan khusus memiliki fasilitas yang hanya sesuai untuk satu atau sekelompok komoditas (seperti bahan kimia) dan memiliki kapasitas terbatas untuk mengakomodasi kargo pihak ketiga. Namun, beberapa pelabuhan khusus memiliki fasilitas yang sesuai untuk beragam komoditas. Selain itu, di beberapa pelabuhan khusus, Pelindo diberi tanggung jawab sebagai otoritas yang mengatur pelabuhan sektor swasta.

Terlepas dari status dan jenisnya, pelabuhan memiliki peran yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pelabuhan menjadi simpul penting dalam proses lalu lintas orang. Informasi statistik menunjukkan pada periode 1995–2012, penumpang yang menggunakan pelabuhan tumbuh dengan rata-rata 5,9% per tahun, meningkat dari 19 juta pada 1995 (9,6 juta berangkat dan 9,4 juta datang) menjadi 50,3 juta pada 2012 (26,1 juta berangkat dan 24,2 juta datang) (Badan Pusat Statistik, 2013).

Selain itu, pelabuhan juga berperan sangat penting dalam proses ekspor impor. Statistik Perdagangan Luar Negeri BPS (BPS, 2013) memperlihatkan pada 2013 dari total nilai ekspor sebesar US\$182,01 miliar, sekitar 95,8% dilakukan melalui pelabuhan. Pada tahun yang sama, sekitar 92,7% dari total impor sebesar US\$185,65 miliar masuk melalui pelabuhan. Dengan demikian, pelabuhan menjadi gerbang utama bagi Indonesia untuk melakukan interaksi perdagangan secara global (Tabel 3.1).

Informasi statistik juga memperlihatkan pada 2013, Indonesia memiliki 129 pelabuhan ekspor dan 102 pelabuhan impor. Meskipun demikian, ekspor dan impor cenderung terkonsentrasi di 10 pelabuhan besar. Sekitar 63,5% dari total ekspor dan 82,4%

dari total impor memang dilakukan melalui 10 pelabuhan besar. Tanjung Priok di Jakarta menjadi kontributor terbesar dalam mendorong ekspor dan impor. Ekspor yang keluar melalui Tanjung Priok adalah 23,9% dari total nilai ekspor, sedangkan impor yang masuk mencapai angka 45% dari total nilai impor (Tabel 3.1).

Seiring dengan terjadinya perubahan konstelasi perekonomian global, interaksi ekspor dan impor Indonesia dengan pasar global juga mengalami perubahan signifikan. Sebelumnya, ekspor dan impor Indonesia lebih banyak dilakukan dengan Amerika Serikat dan negara-negara Eropa. Oleh karena itu, pergerakan kontainer Indonesia juga banyak menuju dan berasal dari kedua kawasan itu.

Akan tetapi, pesatnya perkembangan ekonomi di negara-negara Asia, yang sebelumnya dimotori Jepang dan *newly industrial*

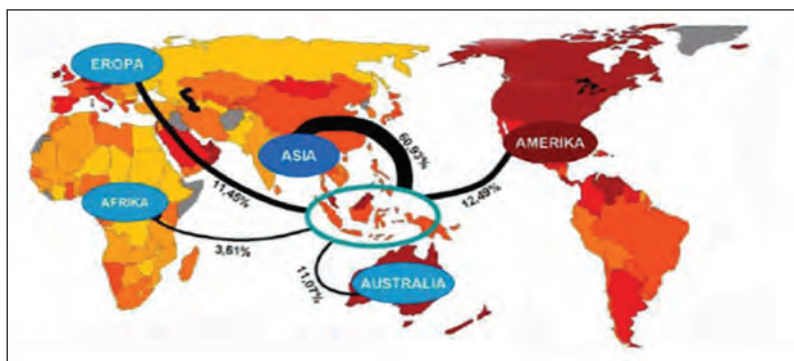
Tabel 3.1 Kontribusi 10 Besar Pelabuhan terhadap Total Ekspor dan Impor Indonesia, 2013

| Pelabuhan Ekspor | Kontribusi terhadap Ekspor (%) | Pelabuhan Impor | Kontribusi terhadap Impor (%) |
|--------------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Tanjung Priok | 23,9 | Tanjung Priok | 45,0 |
| Dumai | 8,1 | Tanjung Perak | 10,1 |
| Tanjung Perak | 7,3 | Cilacap | 5,5 |
| Bontang | 6,6 | Balikpapan | 4,2 |
| Belawan | 4,6 | Merak | 3,9 |
| Samarinda | 3,1 | Tanjung Emas | 3,3 |
| Tanjung Emas | 2,7 | Batu Ampar | 2,9 |
| Banjarmasin | 2,5 | Belawan | 2,8 |
| Kotabaru | 2,4 | Tuban | 2,4 |
| Batu Ampar | 2,3 | Cigading | 2,4 |
| Total Ekspor US\$ Miliar | 182,01 | Total Impor US\$ Miliar | 185,65 |

Sumber: Diolah dari Statistik Perdagangan Luar Negeri Indonesia (BPS, 2013)

economies (Singapura, Hongkong, Korea Selatan, dan Taiwan) serta munculnya China dan India sebagai kekuatan ekonomi baru, menjadikan ekspor dan impor Indonesia lebih banyak dilakukan dengan negara-negara Asia. Misalnya, sampai dengan Agustus 2014, China menjadi negara tujuan ekspor utama yang menyerap 11,69% dari total ekspor Indonesia. Demikian pula, China menjadi negara importir terbesar dengan 22,01% impor Indonesia berasal dari China (BPS, 2014). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pergerakan kontainer dari dan ke pelabuhan-pelabuhan di Indonesia lebih banyak berasal ke dan dari pelabuhan kawasan Asia. Sebagaimana bisa dilihat di Gambar 3.1, hampir 70% pergerakan kontainer dari pelabuhan Indonesia tertuju ke pelabuhan di kawasan Asia. Poin penting di sini adalah meningkatkan konektivitas antara pelabuhan di Indonesia dan pelabuhan di negara-negara Asia (*Asian connectivity*) akan meningkatkan keuntungan ekonomi bagi Indonesia (juga negara-negara Asia).

Sebagai negara kepulauan, pelabuhan juga menjadi jalur utama dalam proses perdagangan (bongkar muat) antarpulau di wilayah Indonesia, dan sekaligus bisa berperan sebagai penghubung untuk berinteraksi dengan perdagangan global. Namun, khususnya



Sumber: Henrikus (2012)

Gambar 3.1 Pola Pergerakan Kontainer Ekspor-Impor Indonesia 2012

untuk proses muat barang, tidak ada pelabuhan yang berperan sangat dominan dalam proses muat barang. Proses muat barang antarpulau relatif terdistribusi di seluruh pelabuhan (Tabel 3.2). Oleh karena itu, kontribusi 10 besar pelabuhan terhadap proses muat barang antarpulau relatif kecil, hanya berkisar 1,9%.

Pola yang berbeda dengan proses muat barang terlihat dalam proses bongkar barang antarpulau. Meskipun tidak sedominan seperti pada kasus ekspor impor, sepuluh besar pelabuhan berperan cukup signifikan. Sekitar 37,9% dari total bongkar barang antarpulau dilakukan di 10 besar pelabuhan. Banjarmasin menjadi kontributor utama dalam proses bongkar barang. Proses bongkar barang yang dilakukan di Pelabuhan Banjarmasin adalah 20,7% dari total bongkar barang di seluruh pelabuhan di Indonesia.

Tabel 3.2 Kontribusi 10 Besar Pelabuhan dalam Bongkar-Muat Barang Antarpulau 2012

| Pelabuhan Muat Barang | Kontribusi terhadap Muat (%) | Pelabuhan Bongkar Barang | Kontribusi terhadap Bongkar (%) |
|--------------------------------------|------------------------------|---|---------------------------------|
| Tanjung Priok | 0,46 | Banjarmasin | 20,67 |
| Dumai | 0,37 | Tanjung Priok | 5,46 |
| Balikpapan | 0,28 | Balikpapan | 3,07 |
| Panjang | 0,23 | Belawan | 1,73 |
| Teluk Bayur | 0,15 | Tanjung Emas | 1,56 |
| Banjarmasin | 0,14 | Teluk Bayur | 1,20 |
| Palembang | 0,11 | Panjang | 1,10 |
| Tanjung Perak | 0,06 | Dumai | 1,09 |
| Makassar | 0,06 | Batam | 1,09 |
| Batam | 0,03 | Samarinda | 0,92 |
| Total Muat Barang Nasional (000 Ton) | 312.599 | Total Bongkar Barang Nasional (000 Ton) | 327.715 |

Sumber: Diolah dari Statistik Transportasi (BPS, 2012)

Pola muat dan bongkar barang antarpulau yang berbeda muncul karena beberapa kemungkinan. *Pertama*, pelabuhan bongkar barang berperan sebagai *hub* bagi daerah sekitarnya, misalnya proses bongkar barang yang biasanya didominasi dari sektor industri pengolahan, di pelabuhan Banjarmasin tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Banjarmasin (Kalimantan Selatan), tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di Kalimantan Tengah. Poin penting di sini adalah jika berperan sebagai *hub*, fasilitas pelayanan dan perlengkapan pelabuhan termasuk kedalaman pelabuhan harus memenuhi syarat-syarat tertentu sehingga pelabuhan itu bisa disinggahi kapal dengan bobot cukup besar. Dalam kaitan ini, pertimbangan *scale of economies* untuk menyinkronkan bobot dan kapasitas kapal dengan jumlah barang yang bisa diangkut (*load factor*) menjadi hal yang prinsip.

Kedua, komoditas primer kemungkinan menjadi muatan utama di pelabuhan muat barang. Secara ekonomi, komoditas primer hasil sumber daya alam memang akan lebih ekonomis jika dimuat di pelabuhan yang dekat dengan sumbernya (Derakhsan, dkk., 2005). Konsekuensinya adalah karena sebagian besar daerah menjadikan komoditas primer—termasuk hasil perkebunan—sebagai andalan utama dalam proses perdagangan antarpulau, pelabuhan setiap daerah menjadi tempat favorit untuk melakukan proses muat barang. Ini yang kemudian membuat distribusi muat barang di 10 besar pelabuhan cenderung merata.

Perannya sebagai pintu gerbang utama dalam proses naik turun penumpang, bongkar muat ekspor impor, dan perdagangan antarpulau membuat pelabuhan memberikan beragam manfaat bagi perekonomian Indonesia (juga bagi daerah lokasi pelabuhan). Selain membuka lapangan pekerjaan untuk masyarakat, khususnya bagi mereka yang bertempat tinggal di sekitar pelabuhan, peningkatan lalu lintas penumpang, kegiatan ekspor impor, dan perdagangan

antarpulau melalui pelabuhan akan berdampak pada peningkatan pajak dan pendapatan negara. Selain itu, kegiatan ekspor impor dan perdagangan antarpulau melalui pelabuhan berperan sangat penting dalam mendorong tingkat konsumsi dan produksi. Akumulasi dari semua manfaat itu membuat pelabuhan dan moda transportasi laut lainnya, seperti diprediksi Pelindo (2013), berkontribusi sekitar 77% terhadap perekonomian Indonesia, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan moda transportasi darat (16%) ataupun udara (0,3%).

Meskipun demikian, daya saing pelabuhan di Indonesia berada pada posisi yang masih belum optimal untuk mendukung kemajuan perekonomian Indonesia. Pada periode 2009/2010–2014/2015, posisi daya saing pelabuhan di Indonesia memang mengalami perbaikan, yakni dari peringkat 95 (dari 133 negara yang disurvei) menjadi peringkat 77 (dari 144 negara yang disurvei). Akan tetapi, posisi daya saing itu masih lebih rendah dibandingkan dengan daya saing pelabuhan di beberapa negara ASEAN yang justru menjadi kompetitor utama Indonesia, seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Daya saing pelabuhan di Indonesia hanya lebih baik dari pelabuhan di Vietnam, Kamboja, Filipina, Myanmar, dan Laos (Tabel 3.3).

Dibandingkan dengan jenis infrastruktur lain, indeks daya saing pelabuhan di Indonesia juga relatif masih tertinggal; misalnya secara keseluruhan, daya saing infrastruktur yang ada di Indonesia berada pada peringkat 72 dari 144 negara yang disurvei. Demikian halnya daya saing rel kereta api (41), bandar udara (64), dan jalan raya (72) relatif lebih baik dibandingkan dengan daya saing pelabuhan. Daya saing pelabuhan hanya relatif lebih baik dibandingkan daya saing pasokan listrik yang memiliki peringkat ke-84 (World Economic Forum, 2014).

Tabel 3.3 Peringkat Daya Saing Pelabuhan di Negara ASEAN, 2009/2010–2013/2014

| Negara | 2009/2010 | 2014/2015 |
|-----------|-----------|-----------|
| Singapura | 1 | 2 |
| Malaysia | 19 | 19 |
| Brunei | 42 | 49 |
| Thailand | 47 | 54 |
| Indonesia | 95 | 77 |
| Vietnam | 99 | 88 |
| Kamboja | 89 | 97 |
| Filipina | 112 | 101 |
| Myanmar | - | 125 |
| Laos | - | 129 |

Sumber: *The Global Competitiveness Index 2009/2010 dan 2013/2014* (World Economic Forum, 2009; 2013)

Keterangan: Tahun 2009/2010 mencakup 133 negara, sedangkan 2014/2015 mencakup 144 negara

Kuantitas dan kualitas pelabuhan yang belum terbangun secara baik menjadi faktor utama yang membuat daya saing pelabuhan di Indonesia relatif masih rendah. Dalam kaitan dengan kuantitas, pada periode 2008–2012, jumlah pelabuhan sebenarnya bertambah sebanyak 34 pelabuhan. Namun, pertambahan itu terjadi di kategori pelabuhan nonkomersial yang dikelola pemerintah. Pada periode 2008–2012, pelabuhan komersial yang dikelola PT Pelindo justru berkurang sebanyak dua pelabuhan (Tabel 3.4).

Sebagaimana bisa dilihat di Tabel 3.4 jika pelabuhan yang dikelola PT Pelindo dan pemerintah digabung, jumlah pelabuhan di Indonesia pada 2012 menjadi 673. Sementara itu, garis pantai di Indonesia mencapai angka 81.000 km (Arief, 2011). Dengan demikian, rasio pelabuhan terhadap panjang garis pantai di Indonesia adalah satu pelabuhan untuk setiap 120 km. Di Thailand dan Jepang, rasio pelabuhan terhadap panjang garis pantai adalah

Tabel 3.4 Perkembangan Pelabuhan di Indonesia yang Dikelola PT Pelindo dan Pemerintah

| Pihak Pengelola | 2008 | 2012 | | 2008 | 2012 |
|-------------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|
| PT Pelindo | | | Pemerintah | | |
| Kelas Utama | 4 | 4 | Kelas Utama | 0 | 0 |
| Kelas I | 13 | 17 | Kelas I | 1 | 5 |
| Kelas II | 12 | 19 | Kelas II | 0 | 20 |
| Kelas III | 13 | 15 | Kelas III | 6 | 161 |
| Kelas IV | 13 | 7 | Kelas IV | 20 | 0 |
| Kelas V | 24 | 7 | Kelas V | 161 | 0 |
| Wilker | 25 | 33 | Wilker | 346 | 385 |
| Total | 104 | 102 | Total | 534 | 571 |

Sumber: BPS (2013)

1 pelabuhan untuk setiap 50 km dan 11 km garis pantai berturut-turut.

Dari sisi kualitas, pelabuhan di Indonesia masih belum semuanya dilengkapi dengan infrastruktur pendukung dan struktur pengelolaan yang memadai. Misalkan, dalam kaitan dengan infrastruktur, banyak pelabuhan yang belum dilengkapi dengan perlengkapan navigasi, bongkar muat, dan *maintenance equipment* (seperti alat pengeruk) yang memadai. Akibatnya adalah kapal yang berlayar di pelabuhan-pelabuhan tertentu harus menanggung risiko dan biaya operasional yang lebih tinggi dibandingkan dengan berlabuh di pelabuhan yang dilengkapi perlengkapan memadai.

Regulasi dan struktur pengelolaan pelabuhan juga berkontribusi terhadap tingginya risiko dan biaya operasional. Saat ini, terdapat 17 institusi yang beroperasi di pelabuhan dan ke-17 institusi itu memiliki aturan dan kewenangan masing-masing. Namun sayang, tidak ada sinergi dan koordinasi dari ke-17 institusi itu. Tidak jarang aturan dari satu institusi cenderung tumpang tindih dengan

aturan institusi lain. Sementara itu, pelaksanaan *the National Single Window* sebagai suatu mekanisme integrasi proses perizinan ekspor impor ternyata belum mencakup semua dokumen yang dibutuhkan untuk melakukan kegiatan ekspor impor. Akibatnya, eksportir dan importir dipaksa mengeluarkan biaya dan menghadapi risiko yang lebih tinggi dalam proses pengurusan ekspor dan impornya.

Selain itu, beberapa regulasi yang ditujukan untuk menyelesaikan satu masalah justru menimbulkan masalah baru karena kurang jelas dan bersifat multitafsir. Misalnya, untuk meningkatkan efisiensi dan memperkuat manajemen pelabuhan yang kompetitif serta *fair*, pemerintah meluncurkan UU No. 17/2008 tentang Pelayaran, dengan tujuan akhir mengatur pemisahan kewenangan regulator dan operator pelabuhan. Selama ini, Pelindo berperan ganda tidak hanya sebagai operator, tetapi juga regulator pelabuhan. Peran ganda ini membuat pelabuhan menjadi ladang monopoli, tidak kompetitif, dan gagal menarik minat swasta untuk terlibat dalam pengelolaan dan bisnis di pelabuhan.

Menurut UU No. 17/2008, otoritas pelabuhan (OP) sebagai regulator merupakan institusi pemerintah tertinggi di pelabuhan. Oleh karena itu, sudah seharusnya jika OP memiliki otoritas penuh untuk mengatur, mengontrol, dan melakukan supervisi dalam proses pemanfaatan lahan dan perairan pelabuhan. OP juga harus memiliki kewenangan untuk memonitor dan mengevaluasi beberapa isu strategis, seperti kapasitas pelabuhan, standar kinerja, dan aturan keluar masuk kapal.

Namun, karena tidak ada aturan untuk mendukung pelaksanaan UU No. 17/2008 (*implementing regulation*), OP tidak mampu menjalankan perannya sebagai regulator tertinggi di pelabuhan. Misalnya, OP tidak bisa terlibat dalam tata kelola pemanfaatan lahan pelabuhan karena ada anggapan bahwa UU No. 17/2008 hanya mengatur wilayah perairan pelabuhan. OP

juga belum bisa terlibat dalam penentuan standar tarif karena tarif masih dianggap sebagai wilayah bisnis Pelindo. Singkatnya, UU No. 17/2008 belum mampu sepenuhnya meningkatkan efisiensi dan memperkuat manajemen pelabuhan yang kompetitif serta *fair*. Demikian halnya, Pelindo masih memiliki akar yang kuat untuk melakukan praktik-praktik monopoli.

Kehadiran UU mengenai Pemerintah Daerah (No. 22/1999 yang kemudian direvisi menjadi No. 32/2004) di satu sisi, dan dianulirnya PP No. 69/2001 tentang Kepelabuhanan oleh Mahkamah Agung (MA) di sisi yang lainnya, menjadi awal dari perebutan hak pengelolaan pelabuhan di antara Pelindo-pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebanyak 57 pemerintah kabupaten/kota berinisiatif untuk melibatkan diri secara langsung dalam pengelolaan pelabuhan nasional dan internasional. Permasalahannya adalah, kapasitas, kemampuan, dan profesionalitas pemerintah daerah untuk mengelola pelabuhan dengan skala nasional dan internasional masih menjadi tanda tanya besar.

Dengan kapasitas, kemampuan, dan profesionalitas yang meragukan, keterlibatan langsung pemerintah daerah dalam pengelolaan pelabuhan skala nasional dan internasional akan meningkatkan *cost of doing business* yang membebani perusahaan. Secara rata-rata *dwelling time* yang dibutuhkan pengusaha di pelabuhan Indonesia mengalami peningkatan dari 4,9 hari pada Oktober 2010 menjadi 6 hari pada Agustus 2012, lebih lama dibandingkan dengan di Thailand (5 hari), Malaysia (4 hari), dan Singapura (1,1 hari) (Salcedo & Sandee, 2012).

Bagi pengusaha (eksportir dan importir), penambahan *dwelling time* memberi dampak yang tidak menguntungkan. *Pertama*, industri yang berorientasi ekspor menghadapi ketidakpastian akibat keterlambatan sehingga mengurangi daya saing produk

Indonesia di pasar ekspor. *Kedua*, penambahan *dwelling time* juga meningkatkan biaya logistik yang membebani pengusaha (Salcedo & Sandee, 2012). Tidak mengherankan jika rasio biaya logistik terhadap biaya produksi di Indonesia relatif masih tinggi, berada di kisaran 17%, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan di Jepang (5%), Malaysia (8%), Filipina (7%), dan Singapura (6%).

Relatif masih lamanya *dwelling time* juga merupakan akibat dari kuantitas dan kualitas SDM pengelola pelabuhan. Keterbatasan jumlah personel membuat mereka tidak mampu melakukan inspeksi dan memproses perizinan secara efisien dan efektif. Lebih dari itu, menurut Hidayat, Salim, Zahra, dan Mychelida (2014), penempatan personel pengelola pelabuhan yang terbatas dari sisi jumlah juga sering tidak didasarkan pada standar kualifikasi yang jelas. Posisi untuk kegiatan teknis justru diisi dengan personal nonteknis, atau sebaliknya. Akibatnya, tidak semua personel mampu bekerja secara profesional dan tepat waktu.

D. TANTANGAN KE DEPAN: KPS SEBAGAI SALAH SATU SOLUSI

Komitmen Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk mendorong Indonesia menjadi poros maritim dunia memberi harapan terjadinya perbaikan kuantitas dan kualitas pelabuhan. Pelabuhan menjadi simpul penting untuk membangun sektor maritim yang kuat. Oleh karena itu, idealnya Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla memulai upaya membangun poros maritim dengan memberikan perhatian yang serius terhadap pembenahan pelabuhan.

Perhatian yang serius dari Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk membenahi pelabuhan dilakukan melalui skema pembangunan pelabuhan tol laut. Pada prinsipnya, rencana pembangunan pelabuhan tol laut ini mengembangkan, mendesain

ulang, dan mempercepat eksekusi tiga agenda yang telah disusun oleh pemerintah sebelumnya, tetapi mandek di tengah jalan. *Pertama*, merevitalisasi Pelabuhan Bitung di Sulawesi Utara dan Pelabuhan Kuala Tanjung di Sumatera Utara agar bisa berperan sebagai pelabuhan internasional baru (*international hub ports/IHP*) untuk wilayah Timur dan Barat Indonesia. Revitalisasi diharapkan membuat kedua pelabuhan ini mampu memberikan pelayanan terjadwal terhadap kapal-kapal berukuran besar (sampai dengan 3.000 TEUs) sehingga bisa menekan biaya logistik menjadi lebih murah.

Kedua, untuk mengurangi beban pelabuhan yang saat ini telah berperan sebagai IHP, seperti Pelabuhan Tanjung Priok (Jakarta), Tanjung Perak (Surabaya), dan Belawan (Medan), melalui *fast track programme* Pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla juga akan mempercepat pengembangan Pelabuhan Kalibaru Utara (Tanjung Priok), Teluk Lamong (Tanjung Perak), dan Belawan Baru (Belawan). Ketiga pelabuhan dalam *fast track programme* saat ini kondisinya memang sudah mengalami kelebihan beban (*over capacity*) tidak saja untuk melayani perdagangan ekspor impor (Tabel 3.1), tetapi juga bongkar muat perdagangan antarpulau (Tabel 3.2). Misalnya, saat ini Pelabuhan Tanjung Priok menangani hampir 6 juta TEUs kontainer, padahal kapasitas ideal pelabuhan itu sampai hanya dengan 5 juta TEUs (Salcedo & Sandee, 2012).

Ketiga, untuk memperkuat konektivitas nasional, dalam lima tahun ke depan pemerintah juga berencana mengembangkan 24 pelabuhan pengumpul. Pelabuhan yang masuk program ini adalah Banda Aceh, Belawan, Pangkal Pinang, Kuala Tanjung, Dumai, Panjang, Batam, Padang, Tanjung Priok, Cilacap, Tanjung Perak, Lombok, Kupang, Banjarmasin, Pontianak, Palangka Raya, Maloy, Bitung, Makassar, Ambon, Halmahera, Sorong, Jayapura, dan Merauke.

Namun, penting untuk dikemukakan bahwa upaya untuk merealisasikan program-program pembenahan pelabuhan seperti tersebut di atas bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan. Pelabuhan, seperti telah dijelaskan sebelumnya, adalah proyek yang masuk kategori mahal. Meskipun setelah kebijakan pengurangan subsidi BBM, pemerintah memiliki sedikit keleluasaan untuk menambah belanja infrastruktur, bisa dipastikan tambahan anggaran itu tidak akan cukup karena pemerintah juga memiliki tanggung jawab untuk membangun dan membenahi jenis infrastruktur sosial-ekonomi lainnya, yang kondisinya juga tidak terlalu mengembirakan.

Mahalnya biaya pembenahan infrastruktur sangat jelas terlihat apabila kita mengamati kebutuhan dana untuk tiga pelabuhan dalam *fast track programme*. Dana yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pembangunan Pelabuhan Kalibaru Utara, Teluk Lamong, dan Belawan Baru diperkirakan masing-masing Rp11,8 triliun, Rp3,8 triliun, dan Rp1,4 triliun. Dengan demikian, kebutuhan dana untuk membangun dan membenahi ketiga pelabuhan itu adalah Rp16,6 triliun. Secara umum, sebagaimana dikemukakan Bappenas, kebutuhan dana untuk membenahi seluruh pelabuhan dalam skema tol laut hampir mencapai angka Rp700 triliun.

Selain dana, keahlian, dan profesionalisme, kapasitas institusi pemerintah untuk merencanakan, mengeksekusi, dan mengelola pembangunan pelabuhan masih menjadi tanda tanya besar. Sudah menjadi rahasia umum, pemerintah sering mengalami kesulitan untuk menyalurkan belanja infrastruktur secara tepat waktu dan tepat jumlah. Akibatnya, realisasi belanja infrastruktur cenderung berjalan sangat lambat pada hampir setiap tahun.

Struktur belanja infrastruktur yang dikelola pemerintah juga mengandung beragam permasalahan. Alokasi belanja pembangunan infrastruktur lebih banyak terserap ke pos-pos seperti membayar

jasa konsultan, biaya perencanaan, dan pengawasan serta supervisi. Sementara itu, yang benar-benar dialokasikan ke fisik infrastruktur, proporsinya relatif masih sangat kecil (Adam, 2012).

Berkaca dari beberapa masalah seperti telah dijelaskan di atas, menarik keterlibatan sektor swasta melalui program KPS untuk membangun dan membenahi pelabuhan tol laut menjadi salah satu alternatif penting. Selain karena pertimbangan keterbatasan kemampuan keuangan negara, sektor swasta memiliki keahlian, profesionalisme, dan kapasitas yang lebih baik untuk membangun infrastruktur secara transparan, efektif, dan efisien (Kim dkk., 2011; Oblak dkk., 2013). Oleh karena itu, keahlian, profesionalisme, dan kapasitas yang dimiliki sektor swasta bisa menjadi modal untuk membangun dan membenahi pelabuhan.

Meskipun demikian, upaya untuk menarik keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan pelabuhan tidak cukup hanya dengan melakukan *Indonesia Infrastructure Summit* seperti yang selama ini hampir setiap tahun dilakukan. *Indonesia Infrastructure Summit* memang penting sebagai ajang sosialisasi dan promosi proyek-proyek pelabuhan kepada sektor swasta. Akan tetapi, Pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla harus bergerak lebih dari itu dengan melakukan beberapa langkah penting sebagai berikut.

Pertama, mendesain ulang kebijakan dan aturan KPS agar lebih jelas dan mudah dipahami oleh sektor swasta. Selain itu, pelaksanaan KPS perlu mendapat dukungan dari terbangunnya kapasitas institusi yang solid. Dalam kaitan ini, Indonesia bisa mengikuti langkah Korea Selatan (Kim dkk., 2011) dengan membangun KPS Centre. Nota kesepahaman di antara Kementerian Keuangan-Bappenas-BKPM terbukti tidak terlalu efektif untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, termasuk pelabuhan, melalui skema KPS. Sejalan dengan itu, struktur organisasi dan peraturan mengenai KPS perlu dibangun berdasarkan hierarki

yang jelas dan tegas. Kondisi seperti ini memudahkan bekerjanya mekanisme institusi untuk mengatasi beberapa permasalahan, seperti adanya tumpang tindih peraturan ataupun munculnya perbedaan kepentingan (ego sektoral) di antara satu *stakeholder* kepelabuhanan dengan *stakeholder* lain.

Kedua, pemerintah telah meluncurkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengenai Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan aturan serta petunjuk teknis untuk mendukung implementasi UU itu (Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012) yang secara terperinci mengatur tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil. Namun, minimnya dukungan pemerintah daerah dalam proses pembebasan lahan membuat kedua aturan hukum itu belum secara optimal mempermudah pembangunan pelabuhan. Proses negosiasi pembebasan lahan dengan masyarakat di sekitar lokasi pelabuhan, seperti yang terjadi di Pelabuhan Kalibaru Utara dan Bitung, berjalan lambat. Lambatnya proses pembebasan lahan membuat pihak swasta menghadapi ketidakpastian dan risiko mengenai biaya dan waktu pembebasan lahan. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu diberikan tanggung jawab yang lebih besar untuk berperan dalam proses pembebasan lahan (Adam, 2012).

Ketiga, analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) dari pembangunan beberapa pelabuhan ternyata banyak yang belum selesai dilakukan. Belum selesainya amdal mengindikasikan bahwa proyek infrastruktur pelabuhan (juga infrastruktur lainnya) yang ditawarkan kepada sektor swasta tidak dipersiapkan secara matang. Hal ini kemungkinan karena penanggung jawab proyek kerja sama (PJPK) di kementerian/lembaga/pemerintah daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum mempunyai pengalaman mempersiapkan

proyek yang akan ditawarkan kepada sektor swasta. PJKP lebih terbiasa mempersiapkan proyek-proyek yang akan didanai oleh APBN/APBD. Oleh karena itu, dengan pertimbangan biaya konsultan untuk melakukan studi kelayakan relatif mahal, PJKP hanya melakukan studi kelayakan secara sederhana dengan muatan yang cenderung lebih teknis. Padahal, selain masalah teknis, di dalam dokumen studi kelayakan sektor swasta membutuhkan informasi mengenai isu-isu yang berkaitan dengan masalah lingkungan, hukum, ekonomi dan keuangan, risiko, kebutuhan, dan dukungan yang akan diberikan pemerintah serta masalah yang kemungkinan muncul apabila sektor swasta terlibat dalam proyek KPS (Adam, 2012).

Keempat, proyek pembangunan pelabuhan termasuk kategori *high risk*. Artinya, tingkat pengembalian investasi pembangunan (*rate of return on investment*) pelabuhan relatif rendah, berdurasi sangat panjang, dan memiliki tingkat eksternalitas relatif tinggi. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika pemerintah memberikan insentif kepada para sektor swasta untuk meminimalkan munculnya risiko. Salah satu insentif yang diinginkan sektor swasta adalah jaminan penggantian biaya investasi dari pemerintah jika proyek pembangunan pelabuhan tersendat di tengah jalan, misalnya karena pengadaan lahan yang terhambat atau proyek mendapat penolakan dari masyarakat setempat sehingga tidak bisa berlanjut.

Selain itu, rendahnya tingkat pengembalian investasi dari proyek-proyek pembangunan pelabuhan membuat sektor swasta menginginkan adanya jaminan mengenai *viability gap fund* (VGF). Artinya, di satu sisi, tingkat pengembalian investasi dari proyek-proyek pembangunan pelabuhan yang ditawarkan kepada sektor swasta berada di kisaran 14%. Di sisi lain, sektor swasta memiliki perhitungannya sendiri. Agar mereka mendapat keuntungan yang layak, tingkat pengembalian investasi harus berada pada level

sekitar 18%. Untuk menarik minat sektor swasta, di beberapa negara kesenjangan itu biasanya ditanggung oleh negara melalui skema VGF. Pemerintah sebenarnya telah mengalokasikan VGF di dalam APBN. Namun, alokasi biaya VGF ini relatif masih sangat kecil sehingga belum mampu sepenuhnya menarik minat sektor swasta. Oleh karena itu, skema VGF perlu didukung dan dikombinasikan sebagai suatu paket dengan jenis insentif lainnya, seperti konsesi dengan jangnan waktu yang lebih lama ataupun keringanan/pembebasan pajak.

Penyederhanaan prosedur perizinan untuk berinvestasi di sektor pelabuhan juga sangat diperlukan untuk menarik partisipasi sektor swasta. Saat ini prosedur perizinan masih relatif kompleks dan membutuhkan waktu yang relatif lama. Sektor swasta membutuhkan waktu selama 743 hari dan harus melalui 17 jenis perizinan sebelum bisa berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan (Kompas, 2015).

Selain itu, sektor swasta juga dipaksa untuk mengurus perizinan secara bertahap dari satu institusi ke institusi lain. Izin yang dikeluarkan satu institusi menjadi dasar untuk mengurus perizinan di institusi lain. Dari 17 jenis perizinan, 12 perizinan di antaranya¹ memerlukan proses dan persetujuan lebih dari satu institusi. Misalnya, ketika mengurus dokumen mengenai Rencana Induk Pelabuhan, sektor swasta wajib menyusunnya dengan berpedoman dan mendapatkan izin dari institusi yang

¹ Beberapa perizinan yang krusial, 12 di antaranya adalah (1) Penetapan Lokasi Pelabuhan, (2) Rencana Induk Pelabuhan, (3) Penetapan Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan (Penetapan Batas-batas Tanah dan Perairan Pelabuhan), (4) Izin Pembangunan Pelabuhan, (5) Perizinan Terkait Fasilitas Pelabuhan, (6) Jaminan Kelestarian Lingkungan, (7) Jaminan Keamanan dan Ketertiban, (8) Izin Mendirikan Bangunan (untuk Lahan Pelabuhan di Daratan), (9) Izin Penggunaan Perairan (untuk Lahan Pelabuhan di Perairan), (10) Izin Pengerukan dan Izin Reklamasi, (11) Izin Pembangunan Sarana Bantu Navigasi Pelayaran, dan (12) Izin Pekerjaan di Bawah Air.

memiliki otoritas di bidang (1) rencana induk pelabuhan nasional; (2) rencana tata ruang wilayah provinsi; (3) rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota; (4) keserasian dan keseimbangan dengan kegiatan lain yang terkait di lokasi pelabuhan; (5) kelayakan teknis, ekonomis, dan lingkungan; (6) keamanan dan keselamatan lalu lintas kapal.

E. KESIMPULAN

Pelabuhan memiliki peran penting dalam perekonomian Indonesia sebagai simpul untuk memfasilitasi lalu lintas, baik orang maupun barang. Namun, kuantitas dan kualitas pelabuhan di Indonesia belum tertata secara baik. Akibatnya, pelabuhan belum mampu secara optimal mendukung kemajuan dan daya saing perekonomian Indonesia.

Komitmen pemerintahan saat ini (Joko Widodo-Jusuf Kalla) untuk mendorong Indonesia menjadi poros maritim dunia memberi harapan terjadinya perbaikan kuantitas dan kualitas pelabuhan. Meskipun demikian, penting untuk dikemukakan bahwa upaya memperbaiki kuantitas dan kualitas pelabuhan tidak saja membutuhkan dana yang besar, tetapi juga keahlian dan profesionalisme yang tinggi. Dalam konteks ini, upaya menarik sektor swasta untuk berpartisipasi dalam penataan kuantitas dan kualitas pelabuhan menjadi penting dilakukan. Beberapa langkah idealnya perlu dilakukan pemerintah saat ini untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam pembangunan pelabuhan. *Pertama*, mendesain ulang kebijakan dan aturan KPS agar lebih jelas dan mudah dipahami oleh sektor swasta. *Kedua*, memperkuat implementasi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengenai Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan melibatkan pemerintah daerah dalam eksekusi pembebasan lahan. *Ketiga*, mempersiapkan secara lebih matang proyek-proyek


pelabuhan yang akan ditawarkan kepada sektor swasta. *Keempat*, menyediakan beragam insentif fiskal dan nonfiskal.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. (2012). The roles and problems of infrastructure in Indonesia. *Economic and Finance in Indonesia*, 60(1), 105–126.
- Acciaro, M. (2004). *Private sector financing of container terminal infrastructure*. Rotterdam: Erasmus University.
- Arief, Z. (2011). *Pelaksanaan tender dalam pembangunan infrastruktur*. Makalah dipresentasikan pada Seminar Hukum Nasional, 20 Juli, Jakarta.
- Berkoz, L. & Tekba, D. (1999). *The role of ports in the economic development of Turkey*. Makalah dipresentasikan pada seminar 39th European Congress of the Regional Sciences Association, 23–27 Agustus, Dublin, Irlandia Selatan.
- Badan Pusat Statistik. (2014). *Statistik perdagangan luar negeri 2013*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2013). *Statistik perhubungan 2012*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2013). *Statistik transportasi 2012*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Carbone, W. & De Martino, M. (2003). The changing role of ports in supply chain management: An empirical analysis. *Maritime Policy and Management*, 30(4), 305–320.
- de Langen, P. (2004). *The performance of seaports cluster*. Rotterdam: Erasmus University.
- de Langen, P. & Chouly, A. (2004). Hitherland access regime in seaports. *Journal of Transport and Infrastructure Research*, 4(4), 361–380.
- Derakhshan, A., Pasukeviciate, I., & Roe, M. (2005). Diversion of containerized trade: Case analysis of the role of Iranian ports in global maritime supply chain. *European Transport*, 30(1), 61–76.
- Ducruet, C. (2006). Port-city relationship in Europe and Asia. *Journal of International Logistics and Trade*, 4(2), 13–35.
- Ducruet, C. & van der Horst, M. (2009). Transport integration at European ports: Measuring the role and position of intermediaries. *EJTIR*, 9(2), 121–142.

- Henrikus, G. (2014). Pengaruh Adanya Pelabuhan terhadap Kemajuan Suatu Negara. Diakses dari <https://henrikusgalih.wordpress.com/2012/10/09/pengaruh-adanya-pelabuhan-terhadap-kemajuan-ekonomi-suatu-negara/>. Pada 9 September 2014.
- Hidayat, A. S., Salim Z., Zahra, A., & Mychelisda, E. (2014). *ASEAN-China connectivity development*. Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI, Jakarta.
- Indriyanto. (2005). *Peran Pelabuhan dalam menciptakan peluang usaha pariwisata: Kajian historis ekonomis*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Kent, P. (2012). Persaingan pelabuhan dan kebutuhan untuk mengatur perilaku anti-persaingan. *Prakarsa*, 10(1), 20–24.
- Kim, J. H., Kim, J., & Choi, S. (2011). *Public private partnership infrastructure projects: Case studies from the Republic of Korea*. Manila: Asian Development Bank.
- Kompas. (2015). Investasi 90 Perusahaan Mandek. Senin 5 Januari.
- LPEM. (2005). *Trend perkembangan pengelolaan pelabuhan dunia dan implikasinya bagi BUMN pelabuhan di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Oblak, R., Bisticic, A., & Jugovic, A. (2013). Public-private partnership-management model of Croatian seaports. *Management*, 18(1), 79–102.
- Patuntru, A., Nurridzki, N., & Rivayani. (2007). *Port competitiveness: A case study of Semarang and Surabaya*. Jakarta: Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Manajemen-Universitas Indonesia.
- Pelindo I. (2013). Pembekalan direktur utama pada penerimaan pegawai baru. *Paper* yang dipresentasikan pada saat penerimaan pegawai baru Pelindo I. Medan, 17 Januari 2013.
- Salcedo, N. C. & Sandee, H. (2012). Mempercepat pemindahan, mengurangi masalah: Mempersingkat waktu tunggu (dwell time) peti kemas. *Prakarsa*, 10(1), 9–11.
- Setiono, B. A. (2010). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelabuhan. *Jurnal Aplikasi Pelayaran dan Pelabuhan*, 1(1), 39–60.
- Sudarmo, S. T. (2012). Memberdayakan Kembali Manajemen Pelabuhan di Indonesia. *Prakarsa*, 10(1), 4–8.
- UNESCAP. (2007). *Economic and social survey of Asia and the Pacific: Surging ahead in uncertain times*. Thailand: United Nation Publication.

- van der Lugt, L. & de Langen, P. (2005). The changing of ports as locations for logistics activities. *Journal of International Logistics and Trade*, 10(1-2), 108-129.
- van Nierkerk, H. C. (2009). *Ports restructuring, policy and regulation: The South African case*. Matieland: University of Stellenbosch.
- Wijoyo, P. H. (2012). *Tinjauan umum pelabuhan sebagai prasarana transportasi*. (Skripsi). Diakses dari Repositori Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada 9 September 2014. <http://e-journal.uajy.ac.id/159/3/2TA12921.pdf>.
- World Economic Forum. (2014). *The global competitiveness index*. Jenewa: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2013). *The global competitiveness index*. Jenewa: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2009). *The global competitiveness index*. Jenewa: World Economic Forum.



BAB IV

PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN MELALUI SKEMA KERJA SAMA PEMERINTAH-SWASTA

Felix Wisnu Handoyo

A. KEBUTUHAN PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR

Infrastruktur merupakan hal yang penting dalam mendukung pembangunan ekonomi. Adanya persaingan global mendorong Indonesia untuk meningkatkan belanja infrastruktur lebih besar. Kebutuhan belanja infrastruktur Indonesia perlu ditingkatkan menjadi dua kali lipat dalam sepuluh tahun mendatang. Setidaknya, Indonesia membutuhkan US\$600 miliar untuk menyamai rata-rata pengeluaran global (Das, Gryseels, Sudhir, & Tan, 2016, 1). Nilai estimasi tersebut lebih besar 2–3 kali dari yang direncanakan oleh pemerintah Indonesia. Selain belanja infrastruktur, Indonesia perlu mendorong investasi sektor *goods* dan *services* dari yang direncanakan 3%–4% dari PDB menjadi 6% per tahun pada 2025 (Das, dkk., 2016, 1).

Kebutuhan anggaran yang besar untuk pembiayaan infrastruktur tidak mungkin semuanya dipenuhi melalui APBN dan APBD. Kedua anggaran tersebut hanya mampu membiayai maksimal sebesar 20% (US\$180 miliar) dari kebutuhan belanja infrastruktur Indonesia sehingga pemerintah harus membuka diri bagi keterlibatan sektor swasta (Das, dkk., 2016, 1). Keterlibatan sektor swasta tertuang dalam skema pembiayaan kerja sama pemerintah-swasta (KPS). KPS merupakan kebijakan baru dalam proses pembangunan di Indonesia. Peran pemerintah lebih diposisikan sebagai *enabler* daripada sebagai *developer* dalam pembangunan infrastruktur (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2010, iii). Semua ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur dan peningkatan daya saing produk dalam negeri.

Tabel 4.1 Target Pembangunan Infrastruktur Indonesia

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Total APBN (Triliun Rp) | 1.126,15 | 1.229,60 | 1.435,41 | 1.544,80 | 1.842,50 |
| APBN untuk Infrastruktur (%) | 5,00 | 7,20 | 7,10 | 7,40 | 11,21 |
| Nominal PDB (Miliar Rp) | 6.436,30 | 7.427,10 | 7.909,86 | 8.424,00 | 8.862,04* |
| PDB untuk Infrastruktur (%) | 0,87 | 1,20 | 1,28 | 1,36 | 2,33 |
| Kebutuhan Anggaran Infrastruktur 5% PDB (Miliar Rp) | 321,82 | 371,36 | 395,49 | 421,20 | 443,10 |
| Total Kebutuhan Anggaran Infrastruktur (2010–2014) Rp1.952,97 Triliun (US\$161,06 Billion**) | | | | | |
| Kekurangan Anggaran Infrastruktur sebesar Rp1.039,77 Triliun (US\$85,75 Billion**) | | | | | |

*perkiraan pertumbuhan 5,2% pada 2014

**nilai tukar Rp12.125/US\$ pada 28 Oktober 2014

Sumber: diolah dari Bappenas & Kemenko Perekonomian

Beberapa negara di dunia memiliki pengalaman yang panjang dalam mendukung pembangunan infrastruktur dengan skema KPS. Salah satunya Inggris yang memiliki porsi KPS sebesar 10%–15% dari anggaran belanja pemerintah. Korea Selatan dan Perancis memiliki porsi yang sama dengan Inggris sekitar 20%–25% dari anggaran belanja pemerintah. Sementara itu, Portugal mengalokasikan anggaran KPS sebesar 28% dari anggaran belanja pemerintah atau sebesar 9,4% dari total produk domestik bruto (PDB); dapat ditingkatkan menjadi 20% terhadap PDB. Hal sebaliknya terjadi di Amerika Serikat, yakni pendanaan proyek KPS cukup rendah. Biaya kumulatif proyek KPS yang didanai atau selesai didanai hingga Oktober 2006 total mencapai US\$48 miliar. Nilai KPS di Amerika Serikat terbilang sangat kecil jika dibandingkan dengan pengeluaran belanja infrastruktur publik yang mencapai US\$1,6 triliun untuk semua tingkat pemerintahan dan di tahun yang sama. (Posner, Ryu, & Tkachenko, 2009, 51).

Pemerintah Indonesia mulai terbuka dengan investasi swasta untuk sektor infrastruktur ditandai dengan munculnya Perpres 67/2005. Perpres ini merupakan konsep induk pelaksanaan kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. Kemudian, peraturan ini diikuti dengan peraturan menteri untuk setiap sektornya (jalan tol, kereta api, dan ketenagalistrikan) dengan mengacu pada Perpres 67/2005. Selain itu, pemerintah juga memberikan insentif fiskal untuk mendukung peran serta swasta dalam pembangunan infrastruktur dengan skema KPS, seperti *project development facility* (PDF), garansi pemerintah, dan pendanaan infrastruktur (*viability gap fund*). Fakta di lapangan, sejak 2005 baru beberapa proyek yang telah mencapai *financial closed* (penyediaan air di Tangerang, tol Nusa Dua-Ngurah Rai-Benoa, dll.) dan tidak ada lagi proyek KPS yang mencapai *financial closed* sejak 2009. Banyak proyek yang terhenti

di tahap persiapan dan transaksi, seperti jalan tol Pandaan-Malang. Pada dokumen KPS 2010, misalnya proyek ini siap di-KPS-kan, tetapi pada KPS 2012 tidak ada lagi (Das, dkk., 2016, 1). Hal ini pula yang terjadi dalam pembiayaan infrastruktur pelabuhan, hingga saat ini belum ada yang dibiayai dengan skema KPS. Lalu, apa yang sebenarnya menjadi kendala pembiayaan infrastruktur pelabuhan dengan skema KPS? Sejauh mana pemerintah mendorong swasta terlibat dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan?

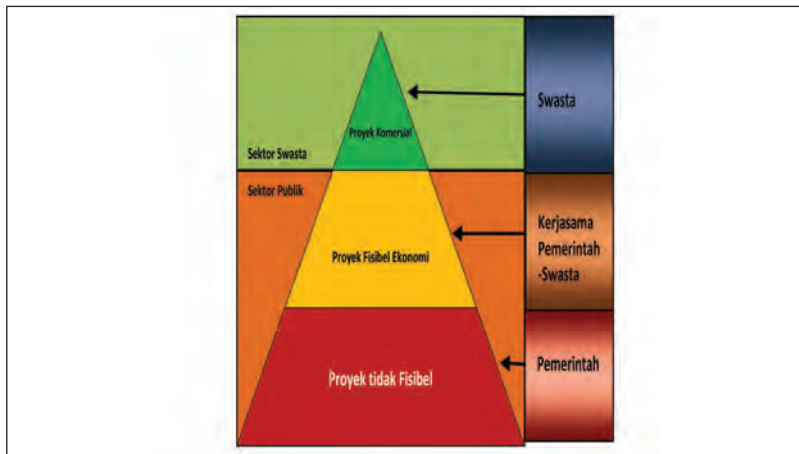
B. PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR

Pembangunan infrastruktur tidak terlepas dari skema pembiayaan yang akan dilakukan untuk pendanaannya. Pembiayaan infrastruktur dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu dana APBN/APBD, swasta, dan kerja sama pemerintah-swasta. Ketiga klasifikasi pembiayaan pembangunan infrastruktur tersebut tidak terlepas dari beberapa hal, yaitu kelayakan proyek, jenis, dan peruntukan infrastruktur. Kombinasi pembiayaan pembangunan infrastruktur yang memadai akan mampu mempercepat penyediaan infrastruktur di Indonesia.

Kategori pembangunan infrastruktur yang didanai oleh anggaran pemerintah mencakup proyek tidak berorientasi profit (*non-profit oriented project*). Proyek yang termasuk kategori tersebut misalnya proyek sosial, seperti puskesmas, rumah sakit, panti asuhan, taman bermain, jalan umum, jembatan, terminal, halte bus, dan fasilitas publik nonprofit. Infrastruktur nonprofit ini harus dibangun oleh pemerintah dengan APBN karena merupakan proyek yang tidak berorientasi profit dan tidak menguntungkan secara finansial (lihat Gambar 4.1). Proyek ini lebih bersifat pelayanan (*public service obligation*) dan sosial sehingga sektor swasta tidak akan tertarik.

Gambar 4.1 menggambarkan hierarki pembiayaan infrastruktur yang dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu proyek komersial, proyek fisibel ekonomi, dan proyek tidak fisibel. Proyek komersial merupakan proyek yang menguntungkan secara ekonomi dan finansial sehingga sektor swasta tertarik berinvestasi. Sementara itu, proyek KPS dijelaskan sebagai proyek yang fisibel secara ekonomi (bermanfaat bagi masyarakat) tetapi memiliki keuntungan finansial yang rendah atau tidak menguntungkan. Intervensi pemerintah pada proyek KPS diperlukan untuk membuat proyek menjadi menguntungkan secara ekonomi dan sosial. Oleh karena itu, proyek yang dikerjasamakan antara pemerintah dan swasta (KPS) menjadi alternatif pembiayaan di tengah keterbatasan anggaran infrastruktur pemerintah. Konsep ini yang menjadi pijakan dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur dengan skema KPS.

Peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kelayakan finansial proyek KPS. Di sektor pelabuhan, pemerintah perlu memberikan dukungan dengan melakukan pembebasan



Sumber: Zen dan Regan (2014)

Gambar 4.1 Hierarki Pembiayaan Infrastruktur

lahan, membangun *break water*, kolam, dan dermaga. Tanpa campur tangan pemerintah, proyek pelabuhan sulit mencapai tingkat keekonomian dan keuntungan tertentu. Dilema tersebut terjadi karena pemerintah memiliki anggaran yang terbatas, dan di sisi lain swasta harus mendapatkan profit. Oleh karena itu, kombinasi pemerintah swasta menjadi hal yang mungkin dilakukan. Dengan demikian, pembiayaan infrastruktur dengan skema KPS khususnya untuk sektor pelabuhan sangat diperlukan untuk percepatan pembangunan ekonomi nasional. Lalu, bagaimana dengan struktur pembiayaan pelabuhan dengan skema KPS di Indonesia?

C. STRUKTUR PEMBIAYAAN KPS PELABUHAN

Regulasi KPS Indonesia tidak mengamanatkan bentuk-bentuk kerja sama atau struktur KPS tertentu. PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) dalam kepentingan membuat acuan alokasi risiko menjelaskan, struktur KPS dasar diklasifikasikan berdasarkan sifat dari pelayanan dan pembagian risiko berdasarkan kontrak KPS, yaitu struktur berbasis penggunaan layanan infrastruktur (*usage based KPS*) dan struktur berbasis ketersediaan layanan infrastruktur (*availability based KPS*). PT PII dibentuk oleh Pemerintah Republik Indonesia sebagai suatu institusi yang dapat mendukung percepatan penyediaan infrastruktur melalui skema KPS/KPS di Indonesia (PT PII, 2012, 5). Tabel 4.2 merupakan fitur-fitur dari opsi KPS yang dapat dilakukan di Indonesia.

Kedua fitur *availability based* dan *usage based KPS* yang dipaparkan memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Lalu, bagaimana realitas yang terjadi dalam pelaksanaan KPS pelabuhan di Indonesia? Pada dasarnya, struktur berbasis ketersediaan layanan infrastruktur (*availability based KPS*) merupakan skema penyediaan infrastruktur yang dikerjasamakan sebagian peran atau pekerjaan dilakukan oleh pihak swasta (BUMN/

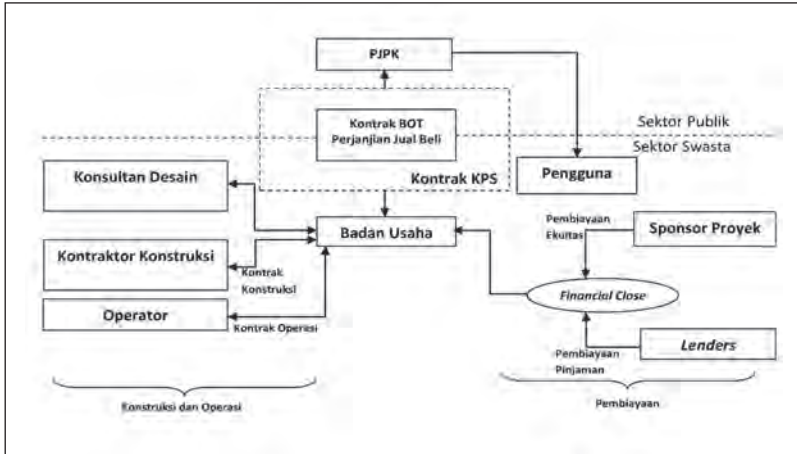
Tabel 4.2 Fitur-Fitur dari Opsi KPS

| Kegiatan | Availability Based | Usage Based |
|---|-----------------------------------|---------------------------|
| Kepemilikan | Pemerintah | Pemerintah |
| Investasi | Swasta | Swasta |
| Produksi | √ | √ |
| Distribusi ke pelanggan retail/pengguna akhir | - | √ |
| Pemeliharaan | √ | √ |
| Penagihan ke pelanggan | - | √ |
| Horizon waktu | 10–20 tahun | 20–30 tahun |
| Pelanggan | Pembeli tunggal/pemerintah | Pelanggan ritel |
| Sumber arus kas | Pembayaran oleh instansi utilitas | Pembayaran dari pelanggan |

Sumber: PT PII (2012, 5)

BUMD dan perusahaan swasta lainnya). Secara kontraktual, skema ini bisa berupa *build operate transfer* (BOT) atau *build operate own* (BOO). Skema pembiayaan BOT/BOO memiliki kesamaan, yakni PJKK dan badan usaha menjadi unsur sentral. Adapun pada sisi kanan Gambar 4.2 dapat dilihat skema pendanaan yang dimungkinkan, sedangkan pada sisi kiri merupakan kerja sama badan usaha dengan kontraktor. Kedua skema ini menganut skema KPS, yakni untuk BOT pada akhir masa kontrak aset diserahkan kepada pemerintah, tetapi untuk BOO pada akhir kontrak aset dimiliki oleh badan usaha yang bekerja sama dengan PJKK. Gambar 4.2 menunjukkan struktur KPS berbasis ketersediaan yang memungkinkan digunakan dalam pelaksanaan KPS pelabuhan.

Sementara itu, struktur berbasis penggunaan layanan infrastruktur (*usage based* KPS) merupakan skema penyediaan infrastruktur yang memungkinkan semua peran atau pekerjaan dilakukan oleh pihak swasta. Struktur ini sering dikenal dengan

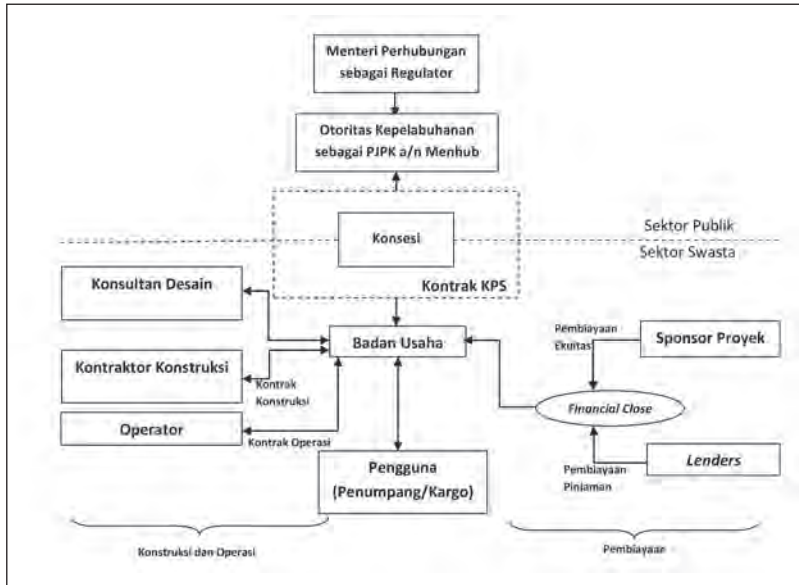


Sumber: PT PII (2014, 17)

Gambar 4.2 Struktur KPS Berbasis Ketersediaan

skema konsesi penuh. Di Indonesia, struktur KPS dilakukan dengan berbagai macam keadaan dan kondisi; struktur berbasis ketersediaan layanan infrastruktur sering dilakukan untuk pembangkitan, pemrosesan, operasi, distribusi, dan konstruksi. Struktur konsesi penuh sering dilakukan untuk proyek infrastruktur; seperti jalan tol, kereta api, dan air minum. Namun, pada dasarnya tidak ada aturan baku mengenai struktur KPS yang harus dilakukan, yaitu setiap sektor dapat menggunakan struktur mana pun yang lebih memberikan keuntungan atau nilai tambah lebih. Gambar 4.3 menggambarkan salah satu bentuk KPS pelabuhan dengan berbasis penggunaan.

Di Indonesia, proyek-proyek KPS dapat memanfaatkan segala bentuk kerja sama pemerintah dan swasta. Pemilihan bentuk kerja sama untuk proyek tertentu dilakukan berdasarkan hasil tinjauan risiko dan metode *value for money* (VfM) yang dimodifikasi (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2010, 23). Sementara itu, di sektor pelabuhan yang merupakan infrastruktur



Sumber: PT PII (2014, 17)

Gambar 4.3 Struktur KPS Berbasis Penggunaan

dengan biaya besar dimungkinkan menggunakan hasil tinjauan risiko (klasifikasi oleh PT PII). Analisis VfM secara tradisional menentukan apakah dengan pendekatan KPS penyaluran jasa dan infrastruktur dapat dilakukan secara lebih efektif dan efisien dari sisi biaya dibandingkan dengan pendekatan sektor publik yang standar, sebagaimana dimaksud dengan pembandingan sektor publik atau *public sector comparator* (PSC) (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2010, 23). Analisis VfM dengan menggunakan PSC tidak mungkin dilakukan karena mengasumsikan bahwa pembangunan infrastruktur dilakukan oleh pemerintah/ sektor publik. Hal ini jelas tidak dapat menjadi dasar asumsi karena keterbatasan dana dan kapasitas pemerintah Indonesia. Oleh karena itu, yang paling memungkinkan ialah pendekatan dengan hasil tinjauan risiko, seperti yang dilakukan oleh PT PII.

Berdasarkan hasil tinjauan risiko, kedua struktur tersebut berbasis ketersediaan layanan infrastruktur dan berbasis penggunaan layanan infrastruktur—sangat mungkin dilakukan. Peralnya, pembangunan pelabuhan berbiaya besar dan tidak semua bagian atau sektor di pelabuhan dapat menghasilkan keuntungan. Artinya, perlu ada intervensi pemerintah dalam pembebasan lahan untuk jalan akses dan terminal (jika diperlukan), kolam, dan pemecah ombak (*break water*). Namun, studi kelayakan yang akan menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas struktur KPS mana yang akan menjadi pilihan dalam pembangunan pelabuhan.

D. IMPLEMENTASI PEMBIAYAAN KPS INFRASTRUKTUR PELABUHAN DI INDONESIA

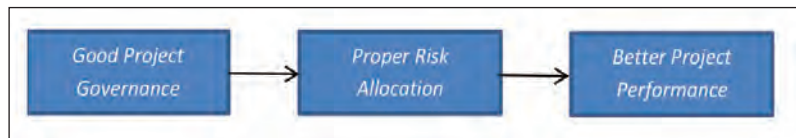
Sejak Perpres 67/2005 diterbitkan tahun 2014 hingga telah dilakukan perubahan beberapa kali. Perpres yang ada saat ini, yakni Perpres 38/2015 belum mampu mengakselerasi pembangunan infrastruktur, terutama di sektor pelabuhan.

Pengembangan dan pembangunan infrastruktur di Indonesia telah melibatkan pihak swasta sejak awal tahun 1990 untuk sektor jalan tol dengan skema *build-operate-transfer* (BOT) (Abednego & Ogunlana, 2006). Pada 1994–1999, investasi infrastruktur Indonesia tercatat kedua tertinggi di Asia Timur yang mencapai 27% dari total investasi infrastruktur. Studi Bank Dunia menunjukkan peran pihak swasta dalam investasi infrastruktur pada tahun yang sama lebih dari US\$20 miliar, yang didominasi oleh sektor transportasi dengan total 20 proyek (13 jalan tol dan 7 pelabuhan). Kondisi ini berbeda dengan yang terjadi pada periode sebelumnya (1987–1997) Indonesia hanya membangun jalan tol sepanjang 570 km atau sama dengan 30 km/tahun. Keterlibatan investasi swasta dalam bentuk kerja sama pemerintah dengan swasta telah mendukung percepatan pembangunan infrastruktur.

Dukungan sektor swasta dalam pembangunan dan pengembangan membawa dampak positif bagi percepatan penyediaan infrastruktur. Untuk mendorong keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur, pemerintah harus memiliki integritas dan komitmen jangka panjang. Munculnya rencana KPS merupakan salah bentuk alokasi risiko proyek yang ditanggung secara bersama. Abednego dan Ogunlana (2006) dalam penelitiannya menegaskan alokasi risiko KPS terdiri atas tiga hal utama, yaitu *good project governance*, *proper risk allocation*, dan *better project performance*. Ketiga hal itu menjadi hal utama untuk mendukung keberlanjutan hubungan kerja sama dengan skema KPS (Gambar 4.4)

Pengelolaan proyek yang baik (*good project governance*) merupakan tahapan awal yang dilakukan untuk merealisasikan proyek yang baik pula. Tahapan ini dipersiapkan sebelum masuk ke tahapan alokasi risiko proyek. Baccarini (1999) menawarkan *logical framework method* (LFM) untuk mendukung pengelolaan proyek yang baik. Ada dua komponen utama untuk merealisasikan pengelolaan proyek yang baik, yaitu *project management success* dan *product success*. Kedua hal ini merupakan kunci sukses untuk mendukung pembangunan proyek keberlanjutan. Tahapan ini merupakan tahap perencanaan dan persiapan proyek kerja sama.

Alokasi risiko (*risk allocation*) merupakan salah satu tujuan utama dalam pembangunan infrastruktur. Keterlibatan pihak pemerintah dalam perencanaan dan persiapan proyek menjadi



Sumber: Abednego dkk. (2006, 623)

Gambar 4.4 Tiga Unsur Utama dalam Alokasi Risiko KPS

insentif untuk mendorong keterlibatan swasta dengan mengukur tingkat risiko tertentu. Hal ini jelas merupakan cara menghindari kerugian langsung yang harus ditanggung pemerintah ataupun swasta. Pembagian tugas dalam KPS mampu mengangkat proyek yang kurang *feasible* menjadi *feasible*. Hal ini pun dapat mendukung proyek yang tidak *bankable* menjadi *bankable* sehingga biaya investasi menjadi relatif lebih rendah. Selain itu, alokasi risiko pun dapat mencegah atau mengurangi dampak perubahan regulasi terhadap proyek yang telah berjalan. Dengan demikian, baik pemerintah ataupun swasta menanggung dampak tersebut secara bersama-sama.

Kinerja proyek yang lebih baik merupakan muara dari persiapan dan perencanaan proyek yang baik. Selain itu, alokasi risiko proyek merupakan langkah antisipatif apabila ada proyek *unperformance*. Proses mitigasi risiko atas pembangunan merupakan suatu langkah untuk mengatasi kemungkinan risiko yang timbul dalam pelaksanaan dan pengoperasian proyek, yaitu material risiko dan nonmaterial risiko. Kemampuan mengantisipasi berbagai risiko diharapkan dapat memberikan performa kerja proyek yang baik.

Pelaksanaan pembangunan KPS pelabuhan di Indonesia hingga saat ini belum ada yang terealisasi. Berdasarkan KPS Book (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2012), tercatat hanya ada empat proyek pelabuhan yang terdiri atas 1 proyek siap untuk ditawarkan dan 3 proyek lainnya merupakan proyek potensial. Pada KPS Book 2013, satu proyek pelabuhan telah masuk proses prakualifikasi dan hanya tinggal dua proyek pelabuhan yang masuk proyek potensial. Berdasarkan hasil analisis kualitatif dan informasi dari berbagai narasumber, lambatnya proses percepatan dan pembangunan KPS di sektor pelabuhan tidak terlepas dari permasalahan internal dan eksternal, seperti permasalahan fundamental dalam perencanaan dan persiapan proyek menjadi

hal serius dalam pembangunan pelabuhan di Indonesia. Di sisi lain, permasalahan finansial, regulasi, ego sektoral, dan koordinasi yang buruk kian membenamkan percepatan pembangunan infrastruktur pelabuhan di Indonesia.

Berdasarkan informasi dan pertimbangan dari berbagai institusi yang dikunjungi, terdapat dua proyek pelabuhan yang menjadi perhatian, yaitu Pelabuhan Tanah Ampo dan pembangunan Terminal Kalibaru (Pelabuhan Tanjung Priok). Kedua pelabuhan tersebut dapat dikatakan merepresentasikan pembangunan pelabuhan di Indonesia, kendati pembangunan Terminal Kalibaru tidak dapat dikategorikan sebagai proyek KPS. Lalu, apa yang terjadi pada pengembangan dan pembangunan KPS pelabuhan di Indonesia? Mengapa hingga saat ini belum terealisasikan?

1. PELABUHAN TANAH AMPO

Pelabuhan Tanah Ampo merupakan salah satu bentuk pelabuhan yang telah memasuki tahap prakualifikasi. Pelabuhan Tanah Ampo yang diperuntukkan sebagai pelabuhan kapal pesiar telah diinisiasi sejak 2006. Proyek dimulai dengan program Pemkab Karangasem menetapkan studi kelayakan pembangunan pelabuhan pariwisata di Tanah Ampo. Penyusunan studi kelayakan dilakukan oleh Dinas Perhubungan Pemkab Karangasem dengan Lembaga Penelitian (Lemlit) Universitas Udayana. Sementara itu, studi rencana induk pelabuhan pariwisata dilakukan Ditjen Perhubungan Laut dengan Lemlit Universitas Udayana (Arntha & Budiarta, 2011). Sejak inisiatif pembangunan pelabuhan kapal pesiar Tanah Ampo dilakukan pada 2006, diperlukan dana program mencapai US\$17 juta (Arntha & Budiarta, 2011). Pembangunan Pelabuhan Tanah Ampo telah dilakukan sejak 2006 dan sempat mengalami kemandekan ketika baru memasuki 25% pembangunan pada 2008. Kemudian pembangunannya dilanjutkan pada 2009 dengan

menyelesaikan pembangunan sesuai desain awal, yakni panjang dermaga 154 meter dengan lebar 12 meter, dari yang seharusnya lebar 20 meter dengan panjang dermaga 250 meter.

Dana pembangunan ini melibatkan pemerintah pusat untuk *causeway* 50 meter dan *trestle* 77 meter dengan lebar 8 meter. Pemprov Bali membangun fasilitas di darat dan Pemkab Karangasem terlibat dalam penyediaan dan pembebasan lahan. Dana yang dikucurkan sampai dengan 2009 telah mencapai Rp76,3 miliar. Pemerintah pusat diharapkan memberikan dana tambahan sehingga panjang dan lebar dermaga sesuai dengan kebutuhan pasar, yaitu panjang 250 meter dan lebar 20 meter. Namun, realisasi penambahan anggaran tidak terjadi sehingga sampai 2014 belum ada penambahan panjang dan lebar dermaga seperti yang dimaksud, teramati dari hasil studi lapangan di Pelabuhan Tanah Ampo, 17–20 September 2014. Pada 2012, sempat dilakukan uji coba dengan jumlah kapal sandar sebanyak 10–12 kapal, tetapi setelah itu Pelabuhan Tanah Ampo tidak difungsikan lagi. Panjang dan lebar dermaga yang belum memenuhi syarat dan kerusakan ponton (alat bantu penumpang menuju dermaga) menjadi alasan pelabuhan ini tidak beroperasi (Komunikasi personal dengan Dinas Perhubungan Pemerintah Kabupaten Karangasem, Bali, 17–20 September 2014).

Kondisi saat ini, Pelabuhan Tanah Ampo telah masuk daftar proyek yang akan di-KPS-kan dengan perkiraan investasi melonjak menjadi US\$36 juta (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2012). Pada KPS Book 2013 (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013) proyek ini telah masuk proses prakualifikasi dan masih menunggu pemenang tender. Di sisi lain, Kementerian Keuangan telah melakukan penilaian aset terkait dengan kepemilikan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten. Hal ini akan berkaitan dengan jumlah

tanggung atau penyertaan modal kepada pemenang tender proyek Pelabuhan Tanah Ampo.

Berdasarkan hasil studi lapangan, ditemukan beberapa permasalahan fundamental terkait dengan pendanaan Pelabuhan Tanah Ampo. *Pertama*, perencanaan dan persiapan pembiayaan proyek Pelabuhan Tanah Ampo tidak dilakukan dengan baik karena ada ketidakjelasan sumber pembiayaan. Awalnya, proyek ini hanya didanai oleh APBN dan APBD provinsi dan kabupaten, tetapi pada kenyataannya akan di-KPS-kan. Akibatnya adalah persiapan proyek terbilang minim dan tidak jelas sehingga investor tidak tertarik berinvestasi.

Kedua, koordinasi antara kementerian dan pemerintah provinsi ataupun kabupaten tidak berjalan dengan baik. Akibatnya, proses pembiayaan Pelabuhan Tanah Ampo tidak berjalan dengan baik dan hal ini berdampak pada ketidakpastian investasi dari sektor swasta. Kondisi ini disebabkan oleh minimnya *capacity building* di kementerian dan pemda terkait dengan KPS. Di sisi lain, rotasi pegawai yang relatif singkat (tidak ada unit khusus yang menangani KPS) menyebabkan pegawai baru harus belajar lagi dari awal mengenai KPS. Akhirnya, pelaksanaan proyek KPS Tanah Ampo cenderung berjalan di tempat.

Kedua hal di atas menjadi penghambat proses pembiayaan proyek KPS untuk Pelabuhan Tanah Ampo. Pasalnya, skema KPS membutuhkan kepastian bagi swasta terkait dengan fisibilitas proyek. Di sisi lain, bantuan finansial dari pemerintah pusat berupa VGF dan pinjaman lunak tidak dapat diakses karena proses perencanaan dan persiapan proyek tidak berjalan dengan baik.

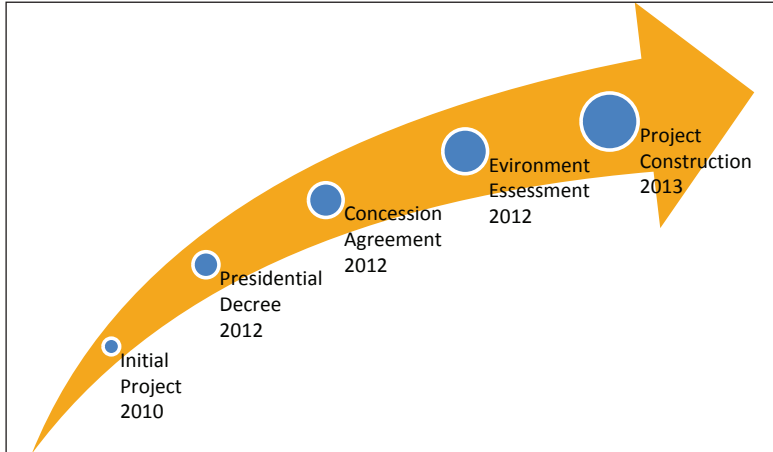
2. TERMINAL KALIBARU

Berbeda dengan Pelabuhan Tanah Ampo, Terminal Kalibaru atau sering dikenal sebagai *New Tanjung Priok Port* merupakan

proyek pengembangan kapasitas Pelabuhan Tanjung Priok menjadi 20 juta TEUs pada 2019 mendatang. Jika penunjukan pelaksana pembangunan proyek dilakukan dengan proses tender, proyek ini dapat dikategorikan sebagai proyek KPS pelabuhan pertama di Indonesia (Komunikasi personal dengan DitJen Perhubungan Laut, Kemenhub, Mei 2014). Namun sayang, pelaksana proyek Terminal Kalibaru dilakukan dengan skema penunjukan langsung oleh Presiden (Perpres 36 Tahun 2012) sehingga tidak dapat dikatakan sebagai proyek KPS. Perpres 36 Tahun 2012 menugaskan PT Pelindo II (Persero) untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok.

Proses perencanaan proyek Terminal Kalibaru dilakukan sejak 2010, diikuti dengan dimasukkannya dalam rencana pengembangan pelabuhan di Indonesia. Pada 2012 dikeluarkan Peraturan Presiden No. 36 tentang penugasan kepada PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo) II (Persero) untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok. Pada tahun yang sama pula PT Pelindo II mendapatkan *concession agreement* terkait dengan pembangunan Terminal Kalibaru. Selanjutnya, proyek Terminal Kalibaru mendapatkan amdal (*environment assessment*) pada 2012. (Lihat Gambar 4.5). Kemudian pada 2013 mulai dilakukan pembangunan Terminal Kalibaru yang terbagi dalam dua tahap, yaitu tahap I (2013–2018) dan tahap II (2018–2023) (Komunikasi personal dengan perwakilan PT PPI, Selasa 14 Oktober 2014).

Pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok merupakan hal yang sangat mendesak untuk segera dilaksanakan. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dan kawasan kian mendorong kebutuhan bongkar muat barang, khususnya bagi Pelabuhan Tanjung Priok. Pembangunan Terminal Kalibaru saat ini menunjukkan percepatan pembangunan pelabuhan di Indonesia untuk mendukung aktivitas ekonomi nasional dan kawasan.



Sumber: PT PPI (2014)

Gambar 4.5 Tahapan Pembangunan Terminal Kalibaru

Kendati demikian, ada beberapa hal yang perlu dicermati dalam pembangunan Terminal Kalibaru. *Pertama*, proses pembangunan Terminal Kalibaru dilakukan dengan penunjukan langsung oleh pemerintah. Kendati penunjukan langsung bukan hal yang salah, dalam upaya pengembangan pembangunan pelabuhan yang kompetitif diperlukan persaingan yang baik sehingga membuka kesempatan bagi badan usaha pelabuhan lainnya.

Kedua, penugasan pembangunan dan pengoperasian Terminal Kalibaru, Tanjung Priok, kepada PT Pelindo II membuat seolah-olah *landlord* berpindah kepada perusahaan BUMN tersebut. Hal ini tidak sejalan dengan proses pengembangan pelabuhan yang berdaya saing dengan meniadakan aktivitas monopoli di pelabuhan. Kegiatan monopoli ini menyebabkan tidak adanya persaingan dalam menentukan kualitas pelayanan dan penetapan biaya pelabuhan. Dengan skema penugasan langsung, PT Pelindo II akan melakukan penawaran proyek untuk beberapa bagian pelabuhan kepada beberapa investor. Padahal, hal tersebut seharusnya

dilakukan pemerintah, melalui skema penugasan langsung peran pemerintah digantikan PT Pelindo II sebagai *landlord* pelabuhan.

Ketiga, penugasan langsung kepada PT Pelindo II menunjukkan ketidaksiapan pemerintah dalam melaksanakan proses perencanaan, pembangunan, dan pelaksanaan kegiatan kepelabuhanan. Melalui penunjukan langsung, proses persiapan prakonstruksi, konstruksi, dan operasional diserahkan sepenuhnya kepada PT Pelindo II. Padahal seharusnya pemerintah yang menyiapkan semua dokumen prakonstruksi, konstruksi, dan operasional pelabuhan. *Keempat*, pada konteks proyek Terminal Kalibaru, pemprakarsa juga terlibat dalam pembuatan dokumen lelang, padahal pembuatan dokumen lelang yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah bukan badan usaha. Pada konteks ini, PT Pelindo II memiliki dua peran, yaitu sebagai operator dan *landlord*.

Keempat hal di atas merupakan hal-hal yang perlu mendapat perhatian dalam percepatan pembangunan pelabuhan di Indonesia. Kendati proses pembangunan pelabuhan berjalan lebih cepat, tetapi ke depan dapat menurunkan daya saing pelabuhan di Indonesia karena proses monopoli pelabuhan dapat menurunkan kualitas pelayanan dan tarif pelabuhan yang tidak kompetitif.

E. FASILITAS PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN DENGAN SKEMA KPS

Pembangunan infrastruktur memerlukan dana yang tidak sedikit sehingga fasilitas pembiayaan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan untuk menunjang keberlangsungan pembangunannya. Skema pembiayaan KPS bergantung pula pada ketersediaan fasilitas pembiayaan jangka panjang yang kompetitif. Ada beberapa fasilitas pembiayaan infrastruktur yang telah dipetakan, yaitu fasilitas pembiayaan dari sektor swasta (BUMN, perusahaan perbankan

swasta asing ataupun nasional, dan institusi multilateral) dan fasilitas pembiayaan dari pemerintah Indonesia (Pusat Investasi Pemerintah [PIP], PT Sarana Multi Infrastruktur [SMI], PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia [PII], dan *viability gap fund* [VGF]). Tabel 4.3 karakteristik pembiayaan infrastruktur berdasarkan jenis institusi.

Pada dasarnya pemerintah dalam upaya melakukan percepatan pembangunan infrastruktur dengan skema KPS tidak hanya memberikan dukungan fasilitas pembiayaan infrastruktur, tetapi ada pembiayaan lain, seperti fasilitas pembiayaan tanah (*land fund*), penjaminan infrastruktur (*guarantee fund*), dan pendanaan pemanfaatan panas bumi (*geothermal fund*). Gambar 4.6 menunjukkan fasilitas pembiayaan yang dapat diakses oleh investor dalam mendukung percepatan pembangunan infrastruktur, baik fasilitas dari pemerintah maupun swasta.

Keseriusan pemerintah dalam mendukung percepatan infrastruktur tampak dari berbagai lembaga keuangan dan penjaminan infrastruktur yang dibentuk. Selain itu, perbankan swasta, baik asing maupun nasional (BUMN atau non-BUMN) juga ikut ambil bagian dalam mendukung pembiayaan infrastruktur di Indonesia. Berikut ini proses pelaksanaan KPS yang harus dilalui oleh investor (nasional ataupun asing) untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia (Gambar 4.7).

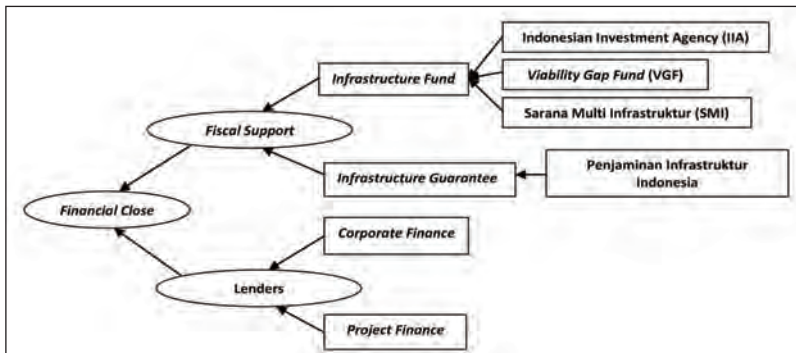
1. PERBANKAN

Perbankan (bank BUMN, bank nasional, dan bank asing) ikut terlibat memberikan dukungan bagi pembiayaan infrastruktur di Indonesia. Keterlibatan perbankan baik BUMN, nasional maupun asing membuka variasi pembiayaan infrastruktur yang dapat diakses. Ketertarikan perbankan swasta dalam pembiayaan infrastruktur meliputi beberapa alasan. *Pertama*, BUMN memiliki

Tabel 4.3 Karakteristik Pembiayaan Infrastruktur berdasarkan Jenis Institusi

| No. | Jenis Institusi | Karakteristik Pembiayaan |
|-----|--|--|
| 1 | Bank komersial besar (contoh: BUMN dan Swasta Nasional) | <ul style="list-style-type: none"> - Pembiayaan di lintas sektor proyek infrastruktur - Fokus di proyek-proyek skala menengah dan besar - Biasanya dilakukan sindikasi pembiayaan - Sumber pendanaan jangka pendek dari tabungan dan deposito |
| 2 | Lembaga Keuangan non-Bank (LKnB) (contoh: PT. SMII, PT. IIF) | <ul style="list-style-type: none"> - Fokus pembiayaan yang spesifik, seperti: infrastruktur sosial dan ekonomi. - Fokus di proyek-proyek skala kecil sampai besar. - Sumber pendanaan jangka panjang dari Pemerintah (loas atau hibah). - Fokus pembiayaan di lintas sektor proyek infrastruktur. - Menyediakan produk jasa konsultasi berbasis biaya/fee-based consultancy servis. - Pembiayaan jangka panjang. |
| 3 | Institusi Multilateral (contoh: ADB, World Bank, kfW) | <ul style="list-style-type: none"> - Fokus pembiayaan yang spesifik, seperti: infrastruktur sosial. - Pembiayaan diberikan melalui lembaga Pemerintah - Memiliki biaya perolehan jasa pinjaman/cost of fund yang sangat murah |

Sumber: PT SMI (2014, 8)



Gambar 4.6 Skema Pembiayaan Infrastruktur



Sumber: PT SMI (2014, 28)

Gambar 4.7 Proses Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta

misi mendukung proyek-proyek pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Keberadaan infrastruktur yang memadai menjadi salah satu cara meningkatkan usaha produktif yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. *Kedua*, pembiayaan infrastruktur bersifat jangka panjang, hal ini pula sejalan untuk mencapai target *lending* dan pendapatan perusahaan. *Ketiga*, bank swasta selektif menentukan skema pembiayaan, apakah akan didanai dengan skema *corporate financing* (CF) atau *project financing* (PF). Kedua hal tersebut sangat memengaruhi tingkat risiko dan pendapatan suku bunga pinjaman.

Hasil penelitian lapangan pada 2014 yang dilakukan terhadap salah satu bank BUMN, terdapat dua jenis pembiayaan infrastruktur, yaitu CF dan PF. CF merupakan skema pembiayaan (infrastruktur) untuk memenuhi *mismatch cashflow* pada suatu perusahaan, dengan *repayment capacity* berasal dari berbagai sumber pendapatan perusahaan tersebut. Sementara itu, PF merupakan skema pembiayaan (infrastruktur) berbasis entitas bisnis atau proyek baru, dengan *repayment capacity* hanya berasal

dari kegiatan bisnis atau proyek baru tersebut. Kedua skema pembiayaan tersebut memiliki skema, tingkat bunga, dan risiko bisnis yang berbeda.

Skema pembiayaan jelas berbeda, sebab pembiayaan CF dilakukan atas nama *holding company* (perusahaan induk) sehingga proses kredit dilakukan atas dasar kegiatan bisnis perusahaan yang sudah berjalan. Adapun pembiayaan PF merupakan skema pembiayaan yang dilakukan berdasarkan proyek yang dilakukan sehingga proses kredit dilakukan pada perusahaan baru yang diberi mandat untuk menjalankan bisnis tersebut. Suku bunga yang diterapkan untuk skema CF relatif lebih rendah dibandingkan dengan pembiayaan dengan skema PF. Hal ini disebabkan pada skema CF bank lebih mudah mengukur kapasitas *repayment* perusahaan berdasarkan *track record* bisnis perusahaan. Selain itu, skema CF kapasitas *repayment* perusahaan tidak hanya berasal dari satu entitas bisnis yang dijalankan perusahaan sehingga bank menilai risiko bisnis pada pembiayaan CF lebih kecil daripada pembiayaan dengan skema PF. Selisih bunga dari kedua skema tersebut cukup besar, yakni mencapai 1%.

Pemilihan skema pembiayaan biasanya ditentukan oleh peminjam atau debitur. Hal ini disesuaikan dengan kebutuhan anggaran dan risiko proyek. Namun, proyek besar memungkinkan bank hanya mampu dan mau membiayai proyek dengan membentuk konsorsium (tidak dibiayai sendiri); selain menghindari risiko *default*, bank juga harus memenuhi syarat kecukupan modal yang ditetapkan Bank Indonesia.

2. FASILITAS PEMBIAYAAN PEMERINTAH

Pemerintah juga menyediakan fasilitas pembiayaan infrastruktur untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dengan skema KPS. Fasilitas pembiayaan diberikan pemerintah untuk

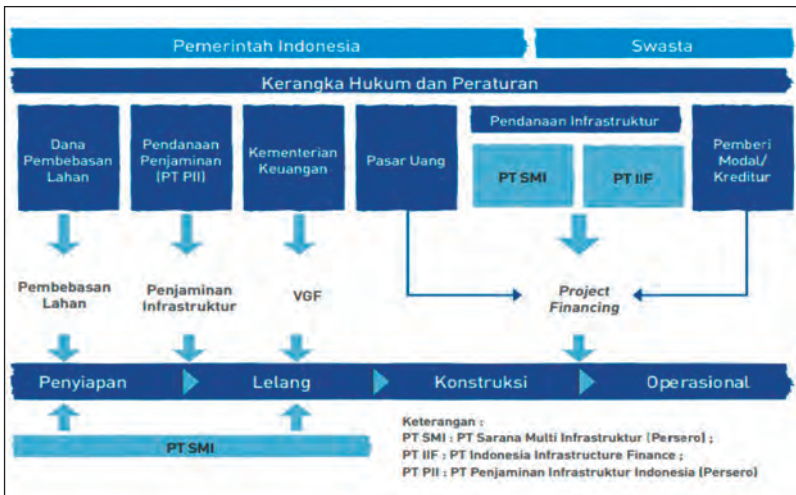
meningkatkan *feasibility* proyek KPS dan mendukung kekurangan pendanaan yang mungkin dialami pelaksana KPS. Ada beberapa fasilitas pembiayaan proyek KPS yang disediakan oleh pemerintah, yakni.

Pertama, PT SMI merupakan perusahaan pembiayaan infrastruktur yang didirikan pemerintah pada 2009 sesuai dengan Kepmen Keuangan No. 396/KMK.010/2009. Status kepemilikan PT SMI 100% dimiliki oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan penyertaan modal dari pemerintah mencapai Rp4 triliun (sejak berdiri hingga 2012). Tipe pembiayaan infrastruktur dari PT SMI berupa *loan* (*senior*, *subordinated*, dan *convertible*), *mezzanine* (*contract financing* dan *invoice financing*), dan *equity investment*. *Senior loan* ialah pinjaman pembiayaan infrastruktur yang dilakukan SMI sebagai *senior lender*. *Subordinated loan* ialah pinjaman pembiayaan infrastruktur yang dilakukan SMI sebagai *junior lender*. Adapun *convertible loan* ialah skema pendanaan yang memungkinkan perubahan pinjaman menjadi kepemilikan pada jatuh tempo. Selain itu, skema pembiayaan lain, yaitu *equity investment* merupakan skema penyertaan modal langsung, *contract financing* merupakan pinjaman modal yang dilakukan berdasarkan kontrak yang diberikan pemilik proyek, dan *invoice financing* yaitu pinjaman modal yang diberikan berdasarkan piutang terhadap suatu proyek. Beberapa lembaga dan fasilitas pembiayaan yang dibentuk untuk mendukung pelaksanaan KPS dapat dilihat pada Gambar 4.8.

PT SMI dalam mengembangkan fasilitas penyediaan infrastruktur mendirikan anak perusahaan, yaitu PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF). Status kepemilikan PT IIF terdiri atas beberapa lembaga, yaitu PT SMI (33,88%), ADB (19,99%), International Finance Corporation (IFC) (19,99%), Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft (DEG) (11,24%), dan

SMBC (14,89%). PT IIF merupakan lembaga keuangan swasta nonbank yang dibentuk berdasarkan Permen Keuangan No. 100/2009 yang ditangani secara profesional dan fokus dalam mendukung investasi yang *feasible* di sektor infrastruktur. Keberadaan PT IIF diharapkan mampu menjadi elemen pembangunan yang strategis bagi Indonesia dan negara lain sebagai institusi keuangan internasional dalam mendukung keterlibatan investasi swasta pada infrastruktur (PT SMI, 2014).

Sejak diterbitkan peraturan No. 232/PMK.06/2015 yang mengatur pelaksanaan pengalihan investasi dalam PIP menjadi penyertaan modal negara (PMN) SMI pada 21 Desember 2015, PIP secara resmi telah dilikuidasi oleh pemerintah. Peran PIP dimasukkan ke unit PT SMI. Hal ini berimplikasi pada unit kerja PT SMI yang bertambah dan tugas yang sebelumnya dipegang PIP dilimpahkan kepada PT SMI. Keputusan ini diambil pemerintah karena kinerja PIP dianggap tidak efektif dan efisien.



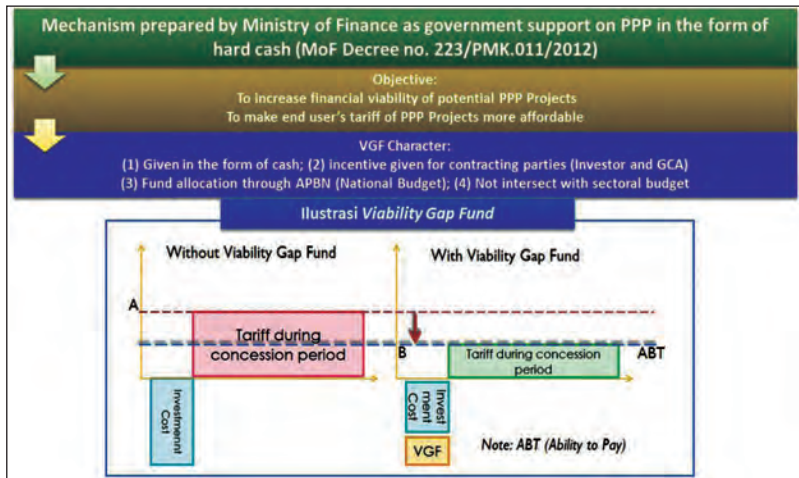
Sumber: PT SMI (2014, 17)

Gambar 4.8 Kelembagaan Sektor Publik dalam Melaksanakan KPS

Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kian gencar melakukan percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Kedua, VGF merupakan bentuk dukungan pemerintah dalam wujud dana tunai dengan tujuan meningkatkan *feasibility* suatu proyek agar proyek tersebut menjadi *feasible*. Perlu disadari memang, proyek KPS merupakan proyek yang dianggap tidak *feasibel* secara finansial. Agar proyek tersebut menjadi *feasibel* secara finansial, pemerintah memberikan dukungan dana dalam bentuk VGF yang bisa digunakan untuk menekan biaya investasi sehingga dapat menekan tarif atau *feasibel* secara komersial. Skema VGF diatur melalui Permen Keuangan No. 223 tahun 2012 terkait dengan dukungan pemerintah untuk proyek KPS dalam *hard cash*. Gambar 4.9 menunjukkan skema VGF dalam mendukung proyek KPS.

VGF merupakan program pemerintah pusat untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur dengan skema KPS.



Sumber: Kemenko Bidang Perekonomian (2013)

Gambar 4.9 Skema VGF untuk Proyek KPS

Pemberian VGF merupakan langkah terakhir pemerintah dalam mendukung percepatan pembangunan infrastruktur. Pemberian dana tersebut dapat digunakan untuk biaya konstruksi, *various installment*, dan penyelesaian permasalahan pendanaan yang spesifik. Dana VGF berasal dari APBN yang telah dianggarkan oleh pemerintah, dan VGF bukan merupakan pinjaman atau penyertaan modal dari pemerintah. Adapun kriteria proyek yang dapat menerima VGF, adalah sebagai berikut.

- 1) Proyek harus terdaftar dalam Perpres 67/2005, Perpres 13/2010, Perpres 56/2011, Perpres 66/2013, dan Perpres 38/2015;
- 2) Proyek yang mendapatkan pendanaan VGF berbasis pemanfaatan proyek;
- 3) Pada akhir konsesi, proyek infrastruktur tersebut akan diserahkan kepada pemerintah;
- 4) VGF merupakan langkah terakhir untuk mendorong suatu proyek menjadi *feasibel*;
- 5) VGF akan diberikan jika proyek tersebut memenuhi beberapa kriteria, yaitu ada *feasibility study* (FS) proyek yang komprehensif, FS juga menjelaskan risiko bagi pemerintah dan swasta secara optimal, FS menjelaskan kondisi proyek secara objektif mencakup teknik, ekonomi, lingkungan, dan sosial serta proyek mengajukan VGF berdasarkan kebutuhannya;
- 6) Pemilihan sektor swasta yang mendapatkan VGF akan dilakukan dengan tender yang terbuka dan kompetitif, sesuai dengan Perpres 38/2015;
- 7) Investor swasta harus memiliki modal minimum dalam proyek tersebut;

- 8) Kebijakan dari Kementerian Keuangan bahwa pemberian VGF tidak boleh lebih dari 50% dari nilai proyek.

F. KESIMPULAN

Percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia sangat mendesak, khususnya di sektor pelabuhan. Oleh karena itu, percepatan pembangunan infrastruktur perlu mendapat perhatian ekstra. Pembangunan di sektor pelabuhan saat ini mengalami banyak kendala sehingga belum mampu menjawab permintaan pasar terkait dengan kebutuhan pelabuhan yang memadai. Apalagi di tengah visi pemerintah saat ini terkait dengan pengembangan dan penguatan sektor berbasis kemaritiman. Melihat kondisi tersebut, memang mau tidak mau penyediaan infrastruktur yang memadai akan menunjang berbagai aktivitas ekonomi, seperti ekspor impor dan distribusi barang dan jasa. Penguatan sektor kepelabuhanan merupakan hal yang penting karena wilayah Indonesia sebagian besar didominasi oleh perairan. Sebagai upaya penguatan sektor kepelabuhanan, skema KPS menjadi salah satu solusi dalam mendukung pembiayaan infrastruktur pelabuhan.

Strategi pembiayaan infrastruktur yang tepat akan menunjang percepatan pembangunan infrastruktur. Namun, skema pembiayaan infrastruktur yang tidak berbelit dan memiliki unsur kepastian juga menentukan kesuksesan dalam pembangunan infrastruktur. Berdasarkan studi yang dilakukan, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan terkait dengan pembiayaan infrastruktur pelabuhan dengan skema KPS.

Pertama, regulasi. permasalahan regulasi sangat terasa dalam pelaksanaan KPS pelabuhan. Fakta unik, dalam Perpres 67/2005 yang kemudian diperbarui menjadi Perpres 13/2010, kemudian menjadi Perpres 56/2011, Perpres 66/2013, terakhir menjadi Perpres 38/2015 dan Permen Bappenas 3/2012, menyebutkan bahwa penanggung

jawab proyek kerja sama (PJPK) ialah menteri, kepala lembaga, kepala daerah, dan direktur utama badan usaha milik negara (BUMN). Sementara itu, UU Kepelabuhanan mengamatkan bahwa PJPK ialah otoritas pelabuhan dalam hal ini badan usaha pelabuhan (BUP). Perbedaan ketentuan ini menyebabkan kerancuan dalam pelaksanaan KPS pelabuhan. Kerancuan ini jelas menghambat pula proses pelaksanaan KPS untuk mencapai *financial close*.

Kedua, kelembagaan. Pemahaman kementerian/lembaga dan pemerintah daerah terhadap pembiayaan infrastruktur dengan skema KPS memiliki persepsi yang berbeda satu sama lain. Ketidaktepahaman menyebabkan terhambatnya pelaksanaan program KPS terutama, di sektor pelabuhan. Akibatnya, tarik-menarik antar-kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tidak dapat terhindarkan. Hal ini pula dalam pemberian insentif fiskal berupa VGF, yaitu ada pemahaman yang berbeda terkait dengan dukungan pendanaan bagi pihak swasta/investor.

Ketiga, pembiayaan. Fasilitas pembiayaan infrastruktur dengan skema KPS mencakup pembiayaan dari sektor swasta dan fasilitas pembiayaan pemerintah. Pembiayaan dari sektor swasta dapat dilakukan melalui dua skema, yaitu *corporate financing* dan *project financing*. Sementara itu, fasilitas pembiayaan dari pemerintah dapat berupa fasilitas pembiayaan dari PT SMI dan PT IIF, fasilitas pembiayaan dari Pusat Investasi Pemerintah (PIP), dan *viability gap fund* (VGF). Fasilitas pembiayaan tersebut menjadi opsi bagi investor untuk mengakses fasilitas mana yang lebih menguntungkan bagi kegiatan usahanya. Namun, pemberian VGF tidak semudah yang dilakukan sebab pemerintah tidak diperkenankan menyubsidi swasta. Hal ini menimbulkan gejolak bagi investor untuk mendapatkan fasilitas fiskal dari pemerintah berupa VGF.

REKOMENDASI

Berdasarkan hasil studi terkait dengan pembiayaan infrastruktur pelabuhan dengan skema KPS, dihasilkan beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat pemerintah lakukan untuk meningkatkan akses dan kapabilitas investor dalam mengoptimalkan berbagai sumber pembiayaan yang ada, yaitu

- 1) Pembenahan terhadap regulasi yang tumpang tindih sehingga pelaksanaan proses dan tahapan proyek KPS dapat sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain itu, pembenahan melalui kesepahaman bersama antar-kementerian dan lembaga pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar dapat membangun komunikasi dan kerja sama yang baik antarinstansi sehingga dapat mengatasi hambatan implementasi proyek KPS.
- 2) Perlu diadakan sosialisasi dan penataran program-program pembiayaan KPS yang dapat ditawarkan dan diakses investor, baik langsung dari pemerintah maupun BUMN, seperti PT SMI dan PT IIF.
- 3) Perlu penyederhanaan kelembagaan pembiayaan KPS untuk mempermudah investor dalam mengakses fasilitas pembiayaan yang ditawarkan pemerintah. Selain itu, perlu penyederhanaan mekanisme dan kriteria investor yang berhak mendapatkan pendanaan atau bantuan pembiayaan dari pemerintah.
- 4) Proyek KPS yang akan ditawarkan oleh pemerintah kepada investor harus telah dilakukan pra-FS dan melalui perencanaan proyek yang matang. Proses pembebasan lahan perlu mendapat dukungan dari pemerintah sebab sejumlah proyek terhambat karena masalah lahan. Implementasi dukungan fiskal pemerintah perlu direalisasikan untuk

mendukung percepatan pembangunan infrastruktur dengan skema KPS.


- 5) Proses tender proyek harus dilakukan secara transparan dan akuntabel sehingga investor dapat bersaing secara terbuka.
- 6) Skema pencairan bantuan yang diberikan oleh pemerintah Indonesia harus memiliki mekanisme yang singkat, jelas, dan mudah diakses oleh investor sehingga pembangunan infrastruktur pelabuhan sesuai dengan perencanaan. Di sisi lain, pemerintah harus mendorong BUMN, swasta nasional, dan asing untuk ikut terlibat aktif dalam memberikan pembiayaan KPS infrastruktur yang berdaya saing sehingga dapat mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abednego, M. P. & Ogunlana, S. O. (2006). Good project governance for proper risk allocation in public-private partnership in Indonesia. *International Journal of Project Management*, 24(2006), 622–634.
- Arnatha, M. & Budiarta, R. M. N. (2011) Prioritas program terminal kapal pesiar Tanah Ampo: Suatu penerapan benefit-cost analysis untuk penilaian proyek. *Jurnal Teknik Sipil*, 15(1), 102–112.
- Baccarini, D. (1999). The logical framework method for defining project success. *Project Management Journal*, 30(4), 25–32.
- ERIA. (2014). PPP country profile: Indonesia. Diakses pada Desember 2017 dari http://www.eria.org/projects/PPP_in_Indonesia_ERIASummary_March_2014.pdf.
- ERIA. (2014). Resources mobilisation, financing options, and PPP direction for ASEAN member states. *ERIA*, 1–37.
- Kementerian Keuangan. (2012). *Government fiscal & financial support on infrastructure project*. Jakarta: World Export Development Forum.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2010). *Kerja sama pemerintah dan swasta: Panduan bagi investor dalam investasi di bidang infrastruktur*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.

- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2013). *Government commitment instrument to boost infrastructure provision*. Presentasi Kemenko Bidang Perekonomian, MP3EI. Jakarta.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemen PPN/Bappenas). (2010). *Public-private partnerships infrastructure projects plan in Indonesia 2010–2014*. Jakarta: Kemen PPN/Bappenas.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemen PPN/Bappenas). (2012). *Public-private partnerships infrastructure projects plan in Indonesia 2012*. Jakarta: Kemen PPN/Bappenas.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemen PPN/Bappenas). (2013). *Public-private partnerships infrastructure projects plan in Indonesia 2013*. Jakarta: Kemen PPN/Bappenas.
- Das, K., Gryseels, M., Sudhir, P., & Tan, K. T. (2016). Unlocking Indonesia's Digital Opportunity. *MacKinsey & Company Draft*, (June 2014).
- Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Nomor 3 Tahun 2012 tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2012 tentang Penugasan kepada PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) untuk Membangun dan Mengoperasikan Terminal Kalibaru Pelabuhan Tanjung Priok.
- Posner, P., Ryu, S.K., & Tkachenko, A. (2009). Public-private partnerships: the relevance of budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 9(1), 49–74.
- PT PII. (2012). KPS di Indonesia: Acuan alokasi risiko. Jakarta: PT PII.

- PT Indonesia Infrastructure Finance. (2013). Moving Indonesian infrastructure KPS forward. *Investor Forum on Development and Opportunity of Infrastructure KPS in Indonesia*. Tokyo, 22 Januari 2013.
- PT SMI. (2014). Panduan penyelenggaraan kerja sama pemerintah-swasta (KPS) dalam penyediaan infrastruktur. *PT SMI*, 14(Okt), 1–43.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.
- Zen, F., & Regan, M. (2014). Resources mobilisation, financing options, and PPP direction for ASEAN member states. Dalam Zen, F., & Regan, M. (eds.), *Financing ASEAN Connectivity*, ERIA Research Project Report FY2013, No. 15. Jakarta: ERIA, 1–37.



BAB V

PENJAMINAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN MELALUI SKEMA KERJA SAMA PEMERINTAH- SWASTA (KPS)

Firmansyah

A. URGENSI KELEMBAGAAN PENJAMINAN INFRASTRUKTUR

Keberadaan infrastruktur menjadi faktor yang penting dalam pembangunan ekonomi. Akan tetapi, keterbatasan anggaran pemerintah menyebabkan penyediaan infrastruktur masih belum optimal sehingga berpengaruh terhadap pembangunan dan perkembangan perekonomian. Hal ini selanjutnya menginisiasi pemerintah untuk mendorong partisipasi swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui kerja sama pemerintah-swasta (KPS). Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam rangka menarik minat swasta dalam kerangka KPS tersebut, seperti dalam aspek peraturan perundangan, kelembagaan, hingga kebijakan ekonomi yang kondusif.

Salah satu inisiatif yang telah dilakukan pemerintah adalah membentuk lembaga-lembaga utama yang dapat mengatasi permasalahan infrastruktur dengan skema KPS melalui dukungan fiskal. Pada Desember 2009, pemerintah mendirikan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) atau PT PII yang juga dikenal sebagai Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF). Badan usaha milik negara (BUMN) ini diberi tugas menyediakan penjaminan untuk mengurangi eksposur sektor swasta terhadap risiko kontraktual dari pihak pemerintah dalam proyek infrastruktur KPS. Selain itu, untuk lebih menunjang percepatan pembangunan infrastruktur, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga telah membentuk Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) pada 17 Juli 2014 melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 75 Tahun 2014. Infrastruktur prioritas merupakan infrastruktur yang berdampak signifikan terhadap perekonomian, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Penjaminan infrastruktur merupakan salah satu bentuk dukungan fiskal dari Kementerian Keuangan untuk proyek infrastruktur yang didanai pihak swasta. Penjaminan ini dimaksudkan untuk menjamin komitmen penanggung jawab proyek kerja sama (PJK) dalam memenuhi kewajiban keuangannya dalam perjanjian KPS. Sesuai dengan regulasi yang ada, penjaminan tersebut dapat diberikan melalui Badan Usaha Penjaminan Indonesia (BUPI). Selaku BUPI, PT PII akan mengadakan perjanjian penjaminan dengan investor atau badan usaha (BU) yang menjamin kinerja PJK dalam memenuhi perjanjian KPS terhadap risiko-risiko yang dialokasikan ke PJK di perjanjian KPS, dan telah disepakati dengan PT PII untuk diikutsertakan di dalam struktur penjaminan.

Dalam memberikan penjaminan tersebut, PT PII akan mensyaratkan PJK untuk mengadakan perjanjian regres

(*recourse agreement*) dengan PT PII. Dengan demikian, PT PII dan penjaminan infrastruktur ditujukan untuk membawa kenyamanan bagi investor swasta dan pemberi pinjaman, yang pada akhirnya diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan proyek infrastruktur dengan skema KPS di Indonesia.

Lebih jauh, infrastruktur transportasi, khususnya sektor pelabuhan laut merupakan sektor yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional. Hal ini mengingat bahwa negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri atas beberapa ribu pulau besar dan kecil yang memiliki potensi ekonomi yang sangat besar. Pembangunan sektor pelabuhan yang masif dan menggunakan skema pembiayaan KPS akan meningkatkan daya saing perdagangan dan mengurangi pengeluaran pemerintah. Peningkatan daya saing dicapai dengan meningkatkan efisiensi pelabuhan, mengurangi biaya jasa pelabuhan, meningkatkan konektivitas hingga ke pedalaman, dan memberikan pelayanan yang berkualitas serta pengurangan waktu sandar.

Selanjutnya, dalam bab ini pembahasan difokuskan pada aspek penjaminan infrastruktur pelabuhan dengan skema KPS yang terbagi dalam beberapa subbab. *Pertama*, kerangka teoretis peranan penjaminan infrastruktur dalam KPS. *Kedua*, kelembagaan dan mekanisme penjaminan infrastruktur KPS. *Ketiga*, risiko dalam proses penyediaan penjaminan infrastruktur KPS. Kemudian dilakukan pembahasan terhadap kinerja PT PII dalam implementasi penjaminan skema KPS serta diakhiri dengan subbab penutup.

B. KONSEP TEORETIS PENJAMINAN INFRASTRUKTUR SKEMA KPS

Sebelum mendiskusikan penjaminan pemerintah atas risiko yang muncul dari kerja sama dengan skema KPS, perlu dikemukakan lebih dulu tentang beberapa keunggulan yang dimiliki pemerintah

berkaitan dengan pengelolaan risiko, seperti dinyatakan Irwin (2007) sebagai berikut.

1) Keunggulan Pemerintah Menyerap Risiko

Pemerintah memiliki pola yang berbeda dengan perusahaan swasta dalam hal pengalokasian risiko. Hal tersebut karena pemerintah dapat menyebar risiko melalui wajib pajak dan pengguna atas pengeluaran pemerintah. Misalnya, pemerintah Amerika Serikat memiliki 100 juta pembayar pajak dan sebagai hasilnya memberi manfaat terhadap 300 juta penduduk yang memperoleh perumahan. Dengan demikian, pemerintah bersedia menjamin risiko melalui pembiayaan yang mereka berikan.

2) Kemampuan Menyebar Risiko Secara Paksa

Pemerintah memiliki kemampuan lebih dibandingkan perusahaan swasta dalam menyebar risiko dengan cara paksa (*coercive*). Dengan demikian, pemerintah mampu membangun fasilitas melalui penerimaan pajak. Bahkan, pemerintah mampu memaksa masyarakat pengguna fasilitas publik untuk membayar asuransi atas fasilitas publik yang dibangunnya.

3) Peran Pemerintah dalam Redistribusi Sumber Daya

Pemerintah memiliki kemampuan untuk meredistribusi sumber daya yang dimilikinya kepada masyarakat. Namun, pemerintah tidak dapat menanggung semua risiko yang diakibatkan oleh perubahan kebijakan yang timbul, seperti risiko politik yang tidak dapat dijamin oleh berbagai lembaga penjaminan yang ada, baik pemerintah (dalam kasus ini PT PII) maupun pihak swasta.

Kemudian, teori yang perlu menjadi pertimbangan dalam pendistribusian risiko antara pemerintah dan swasta dikemukakan

oleh Priyantono (2003) bahwa sebelum suatu proyek dilaksanakan, perlu diidentifikasi lebih dulu faktor-faktor risiko yang dapat memengaruhi kinerja waktu proyek. Faktor-faktor ini dapat berasal dari pihak pemilik proyek (*owner*), konsultan pengawas, dan pelaksana proyek (kontraktor). Sementara itu, untuk mengidentifikasi faktor penyebab keterlambatan pelaksanaan suatu proyek perlu dilakukan klasifikasi penyebab keterlambatan dengan menggunakan pendekatan melalui pihak-pihak yang berperan atas keterlambatan, yaitu sebagai faktor internal dan eksternal.

Lebih lanjut, Dobbin (1994) mengemukakan beberapa teori tentang manajemen atas jaminan pemerintah sebagai berikut.

Pertama, pemerintah sering menghadapi kesulitan atas penjaminan risiko yang diberikannya, sedangkan pihak investor cukup mampu untuk mengatasi risiko tersebut. Seharusnya, pemerintah hanya menjamin risiko tertentu, tetapi pemerintah malah sering menjamin semua penghasilan pihak investor. Sementara itu, investor menikmati keuntungan atas penjaminan yang diberikan pemerintah. Konsekuensinya, pihak investor tidak terlalu menaruh perhatian terhadap pengelolaan risiko dan cenderung memperbesar biaya atas proyek yang memperoleh penjaminan pemerintah.

Kedua, di beberapa negara, pemerintah sering memberikan penjaminan atas *return* (pengembalian investasi) daripada *revenue* (pendapatan) yang diperoleh investor, seperti di Korea Selatan. Pemerintah terkadang bersedia memperpanjang masa konsesi jika terjadi penurunan penghasilan yang diperoleh investor. Bahkan, setelah masa konsesi berakhir, pola penjaminan atas *return* diberikan kepada investor berikutnya. Sementara itu, pemerintah Meksiko dan Afrika Selatan sering memberikan penjaminan atas *revenue* ketika investor mengalami kesulitan dalam pembayaran cicilan utangnya kepada kreditur, dengan harapan bahwa investor

tetap bertanggung jawab atas risiko *revenue* yang diakibatkan oleh faktor lain.

Ketiga, pemerintah sering memberikan penjaminan berdasarkan kinerja, misalnya dalam pembangunan rel kereta api, pemerintah Jepang memberikan penjaminan sebesar 8% dari *rate of return* yang dibayarkan dalam bentuk *subscribed capital* apabila proyek sudah dalam masa konstruksi. Sementara itu, di Selandia Baru, pemerintahnya menjanjikan tingkat bunga sebesar 7% apabila pembangunan rel kereta api sudah dibuka untuk umum.

Keempat, pemerintah sering memberikan penjaminan atas utang, bukan ekuitas. MacKinnon (1987) menyatakan bahwa pemberian penjaminan atas utang akan mendorong investor untuk menciptakan *debt-equity ratio* yang tinggi dan kecenderungan kegagalan yang tinggi dalam membayar utang.

Kelima, ketika pemerintah menanggung risiko, kepada pihak swasta penerima penjaminan risiko harus dibebankan tanggung jawab untuk memperhitungkan biaya yang seharusnya ditanggung pihak swasta. Dengan demikian, pemerintah wajib melakukan pengawasan pelaksanaan proyek swasta tersebut, seperti pemerintah Turki yang wajib ikut menentukan proyek kereta api mana yang layak dibangun oleh swasta agar proyek tersebut tidak terlalu panjang dan *over cost* (Dobbin, 1994).

Keenam, suatu risiko harus dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelola risiko yang ada. Dasar pemikirannya adalah bahwa pihak yang paling berpengaruh untuk mengelola dan menanggung risiko akan memperoleh manfaat dengan cara mengelola risiko dengan kehati-hatian untuk menekan beban biaya atas risiko tersebut. Dengan demikian, hal ini merupakan insentif dalam mengelola sumber daya dalam upaya meningkatkan hasil usaha dan meningkatkan nilai atas proyek yang dikerjakan.

C. KELEMBAGAAN DAN MEKANISME PENJAMINAN INFRASTRUKTUR KPS

1. KELEMBAGAAN

Untuk memahami kebutuhan akan dukungan fiskal pemerintah dalam percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia, khususnya dalam skema KPS, pada tahun 2009 melalui PP 35/2009 mengenai penyertaan modal negara untuk Pendirian Badan Usaha Milik Negara di Bidang Penjaminan Infrastruktur, pemerintah mendirikan PT PII (Persero). PT PII menyediakan penjaminan terhadap kewajiban finansial dari institusi pemerintah yang berkontrak (PJPK) dengan pihak swasta (badan usaha), sehubungan dengan adanya kejadian risiko yang dipicu oleh tindakan atau tiadanya tindakan pemerintah, sebagaimana diatur dalam perjanjian kerja sama antara PJPK dan BU. Tujuan utama pendirian PT PII adalah sebagai berikut.

- 1) Menyediakan penjaminan untuk proyek KPS infrastruktur di Indonesia;
- 2) Meningkatkan kelayakan kredit, terutama *bankability* dari proyek KPS di mata investor/kreditur;
- 3) Meningkatkan tata kelola dan proses yang transparan dalam penyediaan penjaminan;
- 4) Meminimalkan kemungkinan kejutan langsung terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan memagari eksposur kewajiban kontinjensi pemerintah.

Dalam melakukan penjaminan, PT PII dapat melibatkan satu atau lebih penjamin tambahan (*co-guarantee*). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 260/PMK.011/2010, pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Keuangan dapat bertindak sebagai *co-guarantor*. Namun, pemerintah menekankan pentingnya optimalisasi penggunaan penjaminan PT PII untuk menjaga risiko

fiskal negara. Di sisi lain, PT PII juga dapat bekerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan multilateral (misal Bank Dunia) sebagai *co-guarantee* untuk proyek-proyek tertentu yang telah mendapatkan kesepakatan dari kedua belah pihak.

Tampaknya kerja sama lembaga penjaminan ini dengan lembaga terkait lain masih perlu ditingkatkan. Deputy Menteri Koordinator Perekonomian Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah Luki Eko Wuryanto mengatakan bahwa Bappenas dan PT PII perlu berkoordinasi dalam menyiapkan sejumlah proyek pembangunan yang dilengkapi dengan penjaminan pemerintah (Saraswati, 2011). Koordinasi yang kurang antara Bappenas dan PT PII terkait dengan penjaminan proyek pembangunan menghilangkan momentum peningkatan investasi asing ke Indonesia. Lebih lanjut, dia mengatakan bahwa Bappenas dan PT PII seharusnya berkoordinasi dalam menetapkan proyek yang dikategorikan sebagai proyek *ready for offer* (siap ditawarkan) oleh Bappenas, dalam hal ini seharusnya juga sudah ada lampu hijau dari PT PII. Dengan adanya jaminan atas risiko untuk setiap proyek yang ditawarkan, dia menjelaskan bahwa investor akan berminat menanamkan modalnya. Penjaminan proyek juga akan memudahkan tugas Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk memasarkan rancangan proyek ke sejumlah investor asing.

Bahkan, Staf Ahli Menteri PPN/Kepala Bappenas Deddy Maskur beralih bahwa persoalannya bukan hanya koordinasi dengan Bappenas, melainkan juga perlu peningkatan koordinasi dengan kementerian/lembaga yang menguasai bidang sektoral (PJPK) (Saraswati, 2011). Selama ini masih terdapat konflik antara kebijakan yang diambil pemerintah melalui Bappenas dan PJPK dengan mekanisme pemberian jaminan yang prosesnya berulang karena faktor ketidakpercayaan terhadap PJPK sehingga sering harus dilakukan *due diligent*, termasuk aspek teknis proyek

yang menyebabkan proses berkepanjangan dan “*wasting*”, seperti penggunaan konsultan pada tiap-tiap pihak.

Lebih lanjut, menurut Direktur Utama PT PII Sintya Roesli, pihak PT PII belum memahami definisi proyek *ready for offer* versi Bappenas (Saraswati, 2011). Dia mengatakan setiap proyek yang ingin mendapat penjaminan harus memenuhi beberapa kriteria, antara lain visibilitas finansial, lingkungan, aspek risiko, kapasitas PJPK, dan perencanaan pengadaan proyek tersebut.

Selain itu, mengingat lembaga penjaminan ini baru berdiri tahun 2009 dan pertama kali melakukan perjanjian penjaminannya tahun 2011 dalam proyek PLTU Batang, pengalaman PT PII dalam pelaksanaan tugasnya masih belum optimal. Di sisi lain, kemampuan PJPK dalam pengadaan proyek dengan skema KPS juga belum memadai dan bagi PJPK masalah penjaminan masih dianggap baru sehingga PJPK belum memahami betul prosedur penjaminan ini.

2. MEKANISME PENJAMINAN INFRASTRUKTUR KPS

Aplikasi untuk mendapatkan penjaminan PT PII harus disampaikan oleh PJPK proyek terkait. Berdasarkan permintaan PJPK, PT PII akan mengevaluasi dan menstruktur penjaminan. Jika proyek KPS dinyatakan layak mendapatkan penjaminan, PT PII akan mengeluarkan Pernyataan Kesediaan Penjaminan atas proyek, yang selanjutnya oleh PJPK akan dicantumkan dalam dokumen tender untuk kepentingan para peserta lelang saat menyusun dokumen penawaran mereka. Proses permohonan penjaminan ini secara terperinci diatur dalam Perpres 78/2010 dan PMK 260/2010.

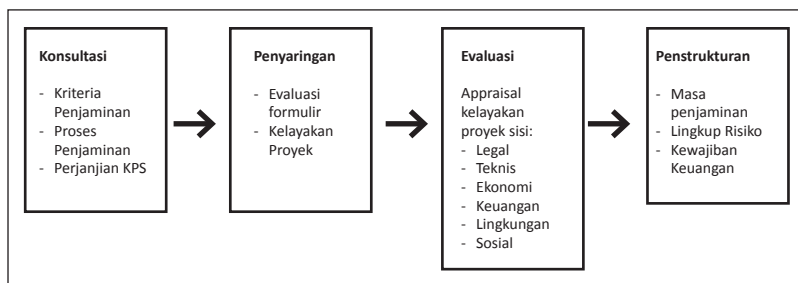
Proses penyediaan penjaminan infrastruktur memerlukan waktu yang cukup panjang. Tujuan keseluruhan dari proses penyediaan penjaminan PT PII adalah untuk mengkaji setiap proyek dari perspektif kelayakan, menilai risiko yang terkait pada

proyek, mengukur kemungkinan dampak keuangan akibat adanya penjaminan terhadap proyek, dan memantau proyek terkait dengan risiko yang dicakup dalam penjaminan. Dalam melakukan proses penjaminan, terdapat empat tahap yang diperlukan PT PII untuk menerbitkan jaminan, yaitu

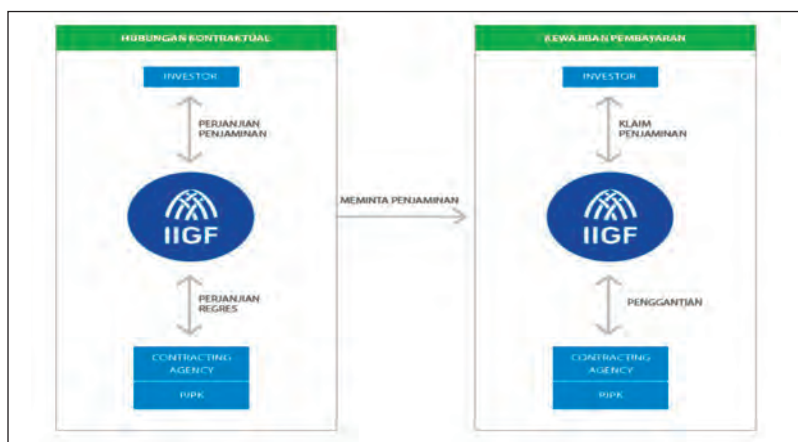
- 1) Konsultasi dan bimbingan (*consultation and guidance*): menyediakan informasi terperinci terkait dengan penjaminan oleh PT PII, misalnya kriteria penjaminan dan proses yang diperlukan untuk memperoleh penjaminan, seperti perjanjian KPS.
- 2) Penyaringan (*screening*): evaluasi formulir yang diserahkan PJKP kepada PT PII untuk menentukan secara umum mengenai kelayakan proyek dalam menerima penjaminan berdasarkan ketentuan dan peraturan yang ada.
- 3) Evaluasi (*appraisal*): melakukan penilaian terhadap kelayakan proyek secara terperinci dari sisi legal, teknis, ekonomi, dan keuangan serta dari sisi lingkungan dan sosial, termasuk evaluasi kemampuan PJKP dalam memenuhi kewajiban finansial sesuai dengan perjanjian KPS.
- 4) Penstrukturan (*structuring*): menentukan struktur penjaminan dan menyiapkan ketentuan penjaminan, seperti masa berlaku penjaminan, cakupan risiko, dan kewajiban keuangan yang disesuaikan untuk setiap proyek KPS spesifik. Untuk lebih jelasnya dapat diperhatikan dalam Gambar 5.1

Sementara itu, mekanisme pengajuan dan penyelesaian klaim juga diatur secara spesifik dalam Perpres 78/2010 dan PMK 260/2010 seperti pada Gambar 5.2.

Kemudian perlu adanya perjanjian regres antara PT PII dan pihak PJKP dalam upaya



Gambar 5.1 Proses Penyediaan Penjaminan PT PII



Sumber: PT PII (2014)

Gambar 5.2 Mekanisme Pengajuan dan Penyelesaian Klaim Penjaminan

- 1) Melaksanakan ketentuan hukum perdata tentang penjaminan (*borgtocht*);
- 2) Memastikan keberlangsungan kondisi finansial (*financial sustainability*) PT PII;
- 3) Memastikan PJK bertanggung jawab atas kewajiban-kewajibannya (finansial ataupun nonfinansial) sesuai dengan kontrak kerja sama pemerintah dan badan usaha (KPBU) (sebelumnya dikenal sebagai KPS);

- 4) Menjamin kepastian hukum yang hak PT PII sebagai penjamin dan kewajiban PJPK dituangkan dalam suatu perjanjian regres antara PT PII dan PJPK.

Proses di atas diarahkan pada terpenuhinya kepatuhan terhadap regulasi dan prosedur yang berlaku, sebagaimana diatur secara spesifik dalam Perpres 78/2010 dan PMK 260/2010. Dengan demikian, PT PII akan menjadi pemroses tunggal untuk mengevaluasi usulan penjaminan, menyusun struktur penjaminan, dan mengelola perjanjian penjaminan serta memproses klaim atas jaminan yang diberikan.

Salah satu kendala dalam proses pelaksanaan penjaminan ini adalah menyangkut ketidaksinkronan regulasi antara Pepres 67 dan PP 50. Pepres 67 mengatakan bahwa kepala daerah bertanggung jawab untuk menjalankan kewajibannya dalam hal pembayaran kepada pihak ketiga yang harus seizin DPRD. Sementara itu, dalam PP 50 pembayaran yang dilakukan kepala daerah kepada pihak ketiga harus berdasarkan persetujuan DPRD. Kata “persetujuan” di sini bagi PT PII masih mengandung kerancuan pemahaman. Apakah persetujuan dalam rapat pleno atau rapat pimpinan DPRD? Bagi PT PII, mekanisme seperti itu tidak bisa dilakukan karena harus ada peraturan daerah (perda) yang mengatur tentang tata cara pembayaran dari kepala daerah kepada pihak ketiga. Jika pemda membayar tanpa dasar hukum, perda akan dipermasalahkan oleh pihak kejaksaan. Apabila dasar hukum yang dipakai hanya berupa *agreement*, itu hanya bisa dilakukan dengan sesama pihak swasta. Akan tetapi, terkait dengan kewajiban pemerintah melakukan pembayaran kepada pihak swasta, mekanismenya harus jelas dan perlu diatur dalam peraturan daerah (perda). PT PII dalam hal ini menyarankan kepada pemda terkait untuk menerbitkan perda yang mengatur mekanisme pembayaran pemda kepada pihak swasta. Walaupun demikian, permasalahan masih tetap ada, yaitu belum

adanya peraturan yang lebih tinggi di atasnya, yaitu PP 50 yang memuat pasal yang mengatur dasar pembuatan perda tersebut (Komunikasi personal dengan perwakilan PT PII, 17 April 2014).

D. RISIKO DALAM PROSES PENYEDIAAN PENJAMINAN KPS

Peraturan Menteri Keuangan No. 260 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam proyek KPS (PMK 260/2010) mengamanatkan PT PII untuk menyusun dan menerbitkan acuan kategori dan alokasi risiko infrastruktur sebagai referensi bagi PT PII dalam menilai usulan penjaminan dari PJPk. Pada dasarnya, penjaminan infrastruktur oleh PT PII mencakup kewajiban finansial PJPk dalam suatu perjanjian KPS. Dalam menentukan cakupan penjaminan risiko infrastruktur dalam suatu proyek KPS tersebut, sesuai dengan mandat dalam regulasi, PT PII mengevaluasi antara lain kesesuaian draf perjanjian KPS dengan prinsip alokasi risiko.

Terhadap cakupan penjaminan infrastruktur oleh PT PII, Regulasi Penjaminan Infrastruktur (Perpres 78/2010 dan PMK 260/2010) mendefinisikan bahwa kewajiban finansial PJPk dalam kontrak KPS tersebut timbul akibat risiko yang disebabkan oleh peristiwa penyebab sebagai berikut.

- 1) PJPk atau pemerintah memiliki kewenangan atau otoritas untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan yang terkait dengan hukum dan peraturan perundangan;
- 2) Kebijakan PJPk atau pemerintah selain PJPk;
- 3) Keputusan sepihak dari PJPk atau pemerintah selain PJPk;
- 4) Ketidakmampuan PJPk dalam melaksanakan suatu kewajiban yang ditentukan kepadanya oleh badan usaha berdasarkan perjanjian kerja sama (*breach of contract*).

Dalam konteks transaksi proyek KPS, penentuan kewajiban PJPK dalam perjanjian kerja sama proyek KPS (yang dilakukan setelah melakukan analisis risiko sebagai bagian dari studi kelayakan proyek) perlu memenuhi prinsip alokasi risiko. Upaya menghasilkan suatu skema alokasi risiko yang optimal penting demi memaksimalkan *value for money*. Prinsip yang lazim diterapkan untuk alokasi risiko adalah bahwa “risiko sebaiknya dialokasikan kepada pihak yang relatif lebih mampu mengelolanya atau karena memiliki biaya terendah untuk menyerap risiko tersebut”. Jika prinsip ini diterapkan dengan baik, diharapkan dapat menghasilkan premi risiko yang rendah dan biaya proyek yang lebih rendah sehingga berdampak positif bagi pemangku kepentingan proyek tersebut.

Secara konseptual, penerapan prinsip alokasi risiko di proyek KPS adalah sebagai berikut (PT PII, 2014).

- 1) Risiko yang berdasarkan pengalaman sulit dikendalikan pemerintah, dalam memenuhi asas efektivitas biaya, sebaiknya ditanggung pihak swasta;
- 2) Risiko yang berada di luar kendali kedua belah pihak atau sama-sama dapat dipengaruhi kedua belah pihak sebaiknya ditanggung bersama dalam keadaan kahar (*force majeure*);
- 3) Risiko yang dapat dikelola pemerintah karena posisinya lebih baik atau lebih mudah mendapatkan informasi dibandingkan swasta (risiko peraturan atau legislasi) sebaiknya ditanggung pemerintah;
- 4) Risiko yang walaupun sudah ditransfer namun tetap memberikan eksposur kepada pemerintah atau PJPK (menghambat tersedianya layanan penting ke masyarakat), yaitu jika BU gagal memenuhi kewajiban, pemerintah dapat mengambil alih proyek.

Selanjutnya, daftar cakupan risiko penjaminan infrastruktur yang merupakan kewajiban finansial PJPK dalam perjanjian KPS yang dapat dijamin oleh PT PII berdasarkan acuan sektor kepelabuhanan dengan struktur konsesi penuh adalah seperti tampak pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1 memperlihatkan bahwa profil alokasi risiko pada struktur konsesi penuh pelabuhan laut ini memiliki risiko spesifik berupa risiko pembebasan tanah, risiko operasi tertentu (misalnya kecelakaan lalu lintas atau masalah keselamatan umum), risiko permintaan, risiko tarif, risiko *interface* (terhadap standar layanan dan teknologi), dan risiko politik. Acuan pengalokasian risiko secara umum dalam suatu kontrak KPS kepada para pihak adalah sebagai berikut.

- 1) Badan usaha biasanya menanggung risiko terkait dengan pembiayaan, perancangan, pembangunan, pembelian, pengoperasian, dan pemeliharaan (kemudian mengalihkan sebagian risiko ke peserta lain, seperti konsultan desainer, kontraktor, pemasok, operator, atau pengguna).
- 2) PJPK mewakili pemerintah biasanya menanggung risiko politik, termasuk perubahan peraturan perundangan yang faktor pemicunya (relatif atau lebih dapat) dikendalikan oleh pemerintah.
- 3) Keduanya berbagi risiko terkait dengan keadaan kahar (*force majeure*).

Secara khusus, faktor-faktor yang dapat memungkinkan pengecualian tersebut di antaranya adalah sifat dan kondisi spesifik proyek. Pada proyek dengan tingkat urgensi dan kondisi alam tertentu, risiko tertentu (misalnya risiko kahar) dapat dialokasikan lebih besar kepada PJPK.

Tabel 5.1 Matriks Risiko untuk Koneksi Penuh Sektor Kelabuhan

| Kategori Risiko dan Peristiwa Risiko | Deskripsi | Penanggung Jawab Risiko (Publik/PJK) |
|--|---|--------------------------------------|
| 1. Risiko Lokasi | | |
| Keterlambatan dan kenaikan biaya pembebasan lahan | Keterlambatan dan kenaikan biaya akibat proses pembebasan lahan yang berkepanjangan | x |
| Lahan tidak dapat dibebaskan | Kegagalan perolehan lokasi lahan proyek karena proses pembebasan lahan yang sulit | x |
| Proses pemukiman kembali yang rumit | Keterlambatan dan kenaikan biaya karena rumitnya isu proses pemukiman kembali | x |
| Risiko status tanah | Kepemilikan sertifikat tanah ganda yang diketahui setelah proyek dilaksanakan | x |
| 2. Risiko Desain, Konstruksi, dan Uji Operasi | | |
| Ketidakjelasan spesifikasi <i>output</i> | Keterlambatan dan kenaikan biaya akibat spesifikasi <i>output</i> tidak jelas | x |
| 3. Risiko Operasi | | |
| Kegagalan kontrol dan pengawasan proyek | Terjadinya penyimpangan yang tidak terdeteksi akibat kegagalan kontrol dan pengawasan oleh badan usaha atau PJK | x |
| 4. Risiko Pendapatan | | |
| Pelanggan akhir tidak membayar | Akibat <i>user affordability and willingness</i> di bawah tingkat kelayakan | x |
| Penyesuaian tarif periodik terlambat | Pada indeksasi tarif terhadap tingkat inflasi | x |
| Tingkat penyesuaian tarif lebih rendah dari proyeksi | khususnya setelah indeksasi tarif dan <i>rebasing</i> tarif | x |
| 5. Risiko Konektivitas Jaringan | | |
| Risiko jaringan (1) | Ingkar janji otoritas untuk membangun & memelihara jaringan sesuai rencana | x |

| Kategori Risiko dan Peristiwa Risiko | Deskripsi | Penanggung Jawab Risiko (Publik/PJPK) |
|--|---|---------------------------------------|
| Risiko jaringan (2) | Ingkar janji otoritas untuk membangun fasilitas penghubung | x |
| Risiko jaringan (3) | Ingkar janji otoritas untuk tidak membangun fasilitas pesaing | x |
| 6. Risiko Interface | | |
| Risiko <i>interface</i> | Ketimpangan kualitas pekerjaan dukungan pemerintah dan yang dikerjakan BU | x |
| 7. Risiko Politik | | |
| Mata uang asing tidak dapat dikonversi | Mata uang asing tidak tersedia dan/atau tidak bisa dikonversi dari rupiah | x |
| Mata uang asing tidak dapat direpatriasi | Mata uang asing tidak bisa ditransfer ke negara asal investor | x |
| Risiko ekspropriasi | Nasionalisasi/pengambilalihan tanpa kompensasi (yang memadai) | x |
| Perubahan regulasi (dan pajak) yang diskriminatif dan spesifik | Berbentuk kebijakan pajak oleh otoritas terkait (pusat atau daerah) | x |
| Keterlambatan perolehan persetujuan perencanaan | Hanya jika dipicu keputusan sepihak /tidak wajar dari otoritas terkait | x |
| Gagal/terlambatnya perolehan persetujuan | Hanya jika dipicu keputusan sepihak /tidak wajar dari otoritas terkait | x |

Sumber: KPS Acuan Alokasi Risiko (PT PII, Maret 2014)

Dari berbagai jenis risiko yang dikemukakan di atas akan dijelaskan beberapa risiko secara terperinci, seperti berikut ini.

- 1) **Risiko ekonomi/risiko finansial** adalah risiko-risiko terkait dengan aspek kelayakan finansial proyek. Risiko-risiko tersebut dapat berupa:
 - a) Risiko ketidakpastian pembiayaan: risiko bahwa pihak penyedia dana (*debt* dan *equity*) tidak akan atau tidak dapat melanjutkan komitmen untuk menyediakan pendanaan proyek;
 - b) Risiko parameter finansial: risiko yang disebabkan berubahnya parameter finansial (misalnya tingkat inflasi, nilai tukar, kondisi pasar) sebelum kontraktor sepenuhnya berkomitmen untuk proyek ini berpotensi memberikan dampak buruk terhadap biaya proyek;
 - c) Risiko struktur finansial: risiko bahwa struktur keuangan tidak cukup baik untuk memberikan hasil yang optimal sesuai dengan porsi utang dan ekuitas selama periode proyek dan karena itu dapat mengganggu keberlanjutan kelayakan proyek;
 - d) Risiko asuransi: (i) bahwa risiko-risiko yang sebelumnya dapat diasuransikan (*insurable*) pada tanggal penandatanganan sesuai dengan asuransi proyek yang telah disepakati tetapi kemudian menjadi *uninsurable* atau (ii) tetap *insurable* tetapi dengan kenaikan premi asuransi yang signifikan.
- 2) **Risiko teknis** adalah risiko desain, konstruksi, atau uji operasi suatu fasilitas proyek atau elemen dari prosesnya dilakukan dengan cara yang menyebabkan dampak negatif terhadap biaya dan pelayanan proyek. Dengan demikian, risiko yang termasuk kategori ini adalah

- a) Risiko perencanaan: risiko penggunaan lokasi proyek yang diusulkan dalam perjanjian KPS khususnya, seperti konstruksi fasilitas yang dibangun tidak sesuai dengan regulasi yang berlaku terkait dengan perencanaan, tata guna lahan, atau perizinan terlambat (atau tidak dapat) diperoleh, atau seandainya pun diperoleh, hanya dapat dilaksanakan dengan biaya yang lebih besar daripada yang diperkirakan;
 - b) Risiko desain: risiko ketika desain dari BU tidak dapat memenuhi spesifikasi *output* yang ditentukan;
 - c) Risiko penyelesaian: risiko ketika penyelesaian pekerjaan yang dibutuhkan suatu proyek dapat
 - terlambat sehingga penyediaan layanan infrastruktur tidak dapat dimulai sesuai dengan *commercial operation date* (COD) yang sudah ditetapkan, atau
 - terlambat kecuali biaya lebih besar harus dikeluarkan untuk mempertahankan COD yang sudah terjadwal, atau
 - terlambat karena perubahan/variasi yang terjadi;
 - d) Risiko kenaikan biaya: risiko ketika pada tahap desain dan konstruksi, biaya realisasi proyek melebihi proyeksi biaya proyek;
 - e) Risiko uji operasi: risiko ketika uji operasi terlambat atau hasilnya tidak memenuhi spesifikasi PJPK atau pihak otoritas lainnya.
- 3) **Risiko politik** adalah risiko yang dipicu tindakan/tiadanya tindakan PJPK yang tidak dapat diprediksi sebelumnya sehingga merugikan secara material dan memengaruhi pengembalian ekuitas dan pinjaman. Risiko yang termasuk kategori ini adalah

- a) Risiko mata uang yang tidak dapat dikonversi atau ditransfer: risiko bahwa pendapatan/profit dari proyek tidak bisa dikonversi ke mata uang asing dan/atau direpatriasi ke negara asal investor;
- b) Risiko pengambilalihan: risiko tindakan pengambilalihan aset proyek (termasuk nasionalisasi) oleh pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang dapat memicu pengakhiran kontrak proyek.
- c) Risiko perubahan regulasi dan perundangan, yang bersifat diskriminatif dan spesifik sehingga secara langsung dapat mengurangi tingkat kelayakan finansial proyek (dapat dipicu oleh tindakan PJPk atau pemerintah di luar PJPk);
- d) Risiko *sub-sovereign* atau *parastatal*: risiko bahwa PJPk tidak mampu/bersedia melaksanakan kewajiban pembayaran kontrak atau kewajiban material lainnya dipicu hal yang terkait dengan status sebagai entitas pemerintah;
- e) Risiko perizinan: risiko ketika perizinan yang diperlukan dari suatu otoritas pemerintah lainnya tidak dapat diperoleh atau, jika diperoleh, diperlukan biaya yang lebih besar daripada proyeksi;
- f) Risiko perubahan tarif pajak: risiko perubahan tarif pajak yang berlaku (tarif PPh dan PPN) atau pajak baru yang dapat menurunkan pengembalian ekuitas yang diharapkan.

Sehubungan dengan paparan mengenai risiko dan proses penyediaan penjaminan KPS yang telah dikemukakan, kenyataan lapangan menunjukkan bahwa belum ada satu pun proyek infrastruktur pelabuhan laut yang terealisasikan melalui skema KPS hingga sampai pada perjanjian penjaminan pemerintah.

Mengacu pada model bisnis yang lazim sebagai skema KPS di sektor pelabuhan, skema yang cenderung akan dijadikan acuan regulasi adalah model *landlord port authority* (LPA), yakni pemerintah dapat menyewakan lahan (*greenfield*) atau mendapatkan *concession fee* atas pelabuhan yang sudah ada beserta fasilitasnya (*brownfield*) kepada BU swasta. Dalam hal ini, BU dapat membangun atau mengembangkan infrastruktur kepelabuhanan yang ada untuk meningkatkan pelayanan infrastruktur dalam pengoperasiannya, dan mendapatkan pembayaran dari pelanggannya atas pelayananan di pelabuhan.

Dalam skema ini, risiko permintaan umumnya akan diserap oleh swasta. Pemerintah (sebagai “*landlord*”) dapat menerima pembayaran atas sewa tersebut atau *concession fee* dari BU sehingga dapat dimanfaatkan untuk memulihkan sebagian atau semua biaya pengadaan tanah dan fasilitas pendukung (misalnya *break water*, akses jalan, dan fasilitas pendukung lain) yang merupakan kewajiban pemerintah dalam mempersiapkan proyek KPS. Besaran sewa atau *concession fee* tersebut biasanya menjadi kriteria penentuan pemenang lelang KPS, dengan kata lain, ditentukan oleh seberapa besar minat para investor.

Saat ini, model pengelolaan pelabuhan dengan konsep LPA banyak digunakan oleh pelabuhan berukuran besar dan sedang di dunia, seperti pelabuhan Rotterdam, Antwerp, New York, dan sejak 1997 oleh Singapura (Turpin, 2013). Keuntungan dari model LPA ini yaitu tingkat efisiensi dalam operasi pelabuhan sangat tinggi karena dikelola oleh swasta yang akuntabel. Kemudian investasi untuk pembangunan infrastruktur oleh pihak pemerintah dalam hal ini diserahkan kepada badan usaha pemerintah (kasus Indonesia PT Pelindo membangun Pelabuhan Kalibaru) dengan sebagian dana diperoleh dari hak sewa pelabuhan yang sudah ada. Oleh karena itu, pembangunan pelabuhan yang dilaksanakan

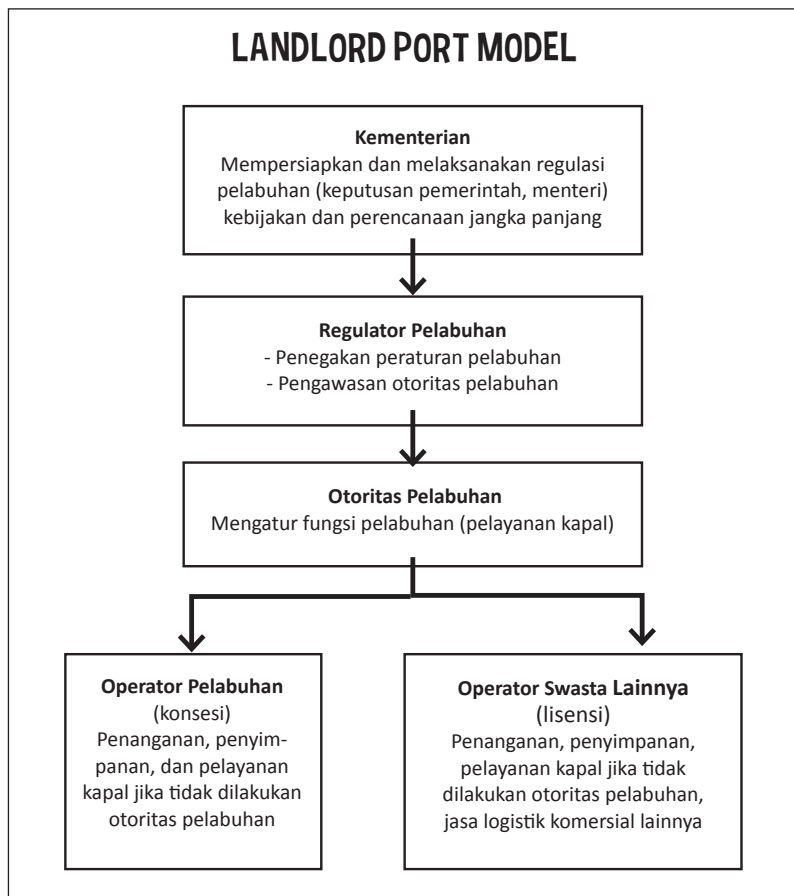
sekarang tidak menyangkut penggunaan anggaran negara (APBN) dan tidak ada penjaminan oleh PT PII. Selanjutnya, hal ini akan menciptakan dinamika pasar yang kompetitif dan manajemen operasi pelabuhan yang maju. Jadi, sesuai dengan namanya, pada model LPA pemerintah atau sektor publik hanya bertindak sebagai pemilik pelabuhan yang hanya menerima hak konsesi dan tidak menerima *service fee* selama masa konsesi. Dalam kasus Pelabuhan Kalibaru, hak konsesi yang dimiliki oleh PT Pelindo cukup lama, yaitu 99 tahun.

Satu contoh kasus mengenai model bisnis LPA, proyek pembangunan Terminal Kalibaru, Tanjung Priok, yang awalnya didesain melalui pembiayaan KPS. Bappenas melalui Direktorat Pengembangan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (PKPS) mendorong pengembangan Pelabuhan Tanjung Priok dengan menggunakan mekanisme KPS. Dengan membuka pengumuman di majalah *Strait Time*, terjaring 26 calon investor. Lima peserta masuk dalam prakualifikasi dan terdapat pula 5 konsorsium yang lolos prakualifikasi, termasuk PT Pelindo II. Hal ini sangat menggembirakan sebab proyek tersebut adalah proyek pertama di lingkungan Kementerian Perhubungan yang didesain untuk dibiayai secara KPS (*infrastructure-roundtable.com*).

Namun, pada 25 Januari 2012, tim asistensi memberikan informasi kepada peserta lulus prakualifikasi bahwa proses pelelangan KPS akan dihentikan oleh Menteri Perhubungan. Dengan diterbitkannya Perpres 36/2012 tanggal 5 April 2012, kontroversi pelelangan Terminal Kalibaru tahap I, Pelabuhan Tanjung Priok, telah berakhir. Pemerintah memberi penugasan kepada PT Pelindo II (Persero) untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok.

Sebagai penerima tugas pemerintah, Pelindo II harus membangun dan mengoperasikan terminal tanpa dukungan APBN

yang pada umumnya diberikan untuk pembangunan infrastruktur dasar yang diperlukan. Memahami mengenai risiko pembiayaan yang muncul dari penugasan pembangunan infrastruktur tanpa dukungan pemerintah, PT Pelindo mengusulkan 99 tahun masa konsesi yang berada jauh di atas periode 25 tahun *cost recovery*.



Sumber: Turpin (2013)

Gambar 5.3 Landlord Model dengan Pemerintah Berfungsi sebagai Pemilik Pelabuhan

Dalam penugasan kepada PT Pelindo II, perusahaan diizinkan bermitra dengan badan usaha lain (Pasal 3, Perpres 36/2012). Dengan dasar itu, pelelangan mitra pengembangan Terminal Kalibaru tahap I dilakukan. Tender berlangsung sukses dengan menggandeng Mitsui & Co Ltd sebagai mitra investasi yang akan mengalokasikan dana bagi *superstructure*, peralatan, dan teknologi pengoperasian terminal. Sementara itu, pembiayaan infrastruktur dan operasional terminal menjadi kewajiban PT Pelindo II. Sebagai bagian dari perjanjian antara Mitsui & Co Ltd dan PT Pelindo II, mitra diwajibkan membayar uang muka US\$100 juta dan US\$14 juta per tiga bulan. Dana tersebut akan digunakan PT Pelindo II dalam membiayai infrastruktur yang dijanjikan dalam konsesi dengan pemerintah. Dalam kasus ini, Pelindo II bertindak sebagai operator dan sekaligus sebagai *landlord*. Namun, PT PII tidak bersedia melakukan garansi proyek yang tidak melalui tender karena tidak diketahui nilai riilnya. Proses garansi yang dilakukan PT PII menggunakan *one negotiation*, dengan satu kali proses *meeting*. Pada saat itu diputuskan *take it or leave it* (Komunikasi personal dengan perwakilan PT PII, 17 April 2014).

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tidak terealisasinya penjaminan pemerintah atas pembangunan Terminal Kalibaru adalah karena salah satu syarat untuk mendapatkan jaminan pemerintah tidak terpenuhi, yaitu proyek tidak memenuhi ketentuan Peraturan Presiden (Perpres) No. 67 Tahun 2005 karena rencana pengadaan proyek harus melalui proses tender yang transparan dan kompetitif. Hal ini disebabkan oleh diterbitkannya Perpres 36/2012 tanggal 5 April 2012 yang memberi penugasan langsung kepada PT Pelindo II (Persero) untuk membangun dan mengoperasikan Terminal Kalibaru, Pelabuhan Tanjung Priok.

Pertanyaan yang muncul adalah apakah penjaminan itu diperlukan dan apa risiko yang mungkin terjadi jika tidak ada penjaminan dari pemerintah? Mengenai perlu atau tidaknya penjaminan, PT PII menyampaikan bahwa tidak semua proyek infrastruktur perlu mendapat penjaminan pemerintah. Proyek berskala kecil atau memiliki risiko yang minim bisa melalui regulasi pembiayaan. Mengenai pembangunan Terminal Kalibaru, pelabuhan ini sangat menarik karena beberapa alasan berikut: kapasitas pelabuhan masih kurang, PT Pelindo merupakan pemain “*natural monopolist*”, tidak ada bongkar muat barang yang masuk Jakarta tanpa melalui Tanjung Priok, dan Pelabuhan Tanjung Priok sudah mempunyai *captive market* sehingga pembangunan perluasan dan peningkatan kapasitas pelabuhan pasti terserap oleh pasar. Dari sisi *market demand*, hampir tidak ada risiko, usaha pelabuhan sangat menarik marginnya karena murni sektor jasa pelayanan, dan penggunaannya pasti ada. Dengan demikian, jika proyek ini layak secara ekonomi, finansial, teknis, lingkungan, dan lainnya, investor dan *lender* tidak terlalu mempermasalahkan ada atau tidaknya jaminan pemerintah karena kemungkinan terpaparnya investor terhadap risiko (risiko *default*) sangat rendah. Hal yang penting, PT Pelindo II punya kemampuan dalam mengoperasikannya dan sumber modal akan mudah diperolehnya (Komunikasi personal dengan perwakilan PT BNI, 15 Agustus 2014). Sebagai mitigasi risiko, PT Pelindo mengusulkan 99 tahun masa konsesi (sebelumnya 70 tahun) yang berada jauh di atas periode 25 tahun *cost recovery*.

Implikasi diterbitkannya Perpres 36/2012 adalah munculnya preseden baru dalam proyek KPS di sektor perhubungan, khususnya di subsektor perhubungan laut. Bagi pemerintah, kondisi ini meninggalkan dilema kebijakan publik yang menjadi tantangan, antara kebutuhan kecepatan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah yang telah mengakar secara

kronis serta tidak tertangani segera dan perlunya pengalaman pemerintah dalam mendorong dan menyelenggarakan proyek KPS secara baik.

E. KINERJA PT PII

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur, pemerintah mendirikan PT PII untuk mengelola jaminan-jaminan tersebut. Dengan upaya ini, diharapkan pengeluaran biaya pembangunan proyek infrastruktur KPS dapat dikurangi sehingga mampu meningkatkan kualitas dan kredibilitas proyek KPS serta membantu pemerintah untuk mengelola risiko pajak dengan lebih baik.

PT PII akan membuat kerangka kerja yang komprehensif dan konsisten untuk dapat menilai suatu proyek dan membuat keputusan sehubungan dengan pemberian jaminan dari pemerintah untuk proyek-proyek KPS. Adapun nilai tambah dan manfaat dari keberadaan PT PII bagi berbagai pemangku kepentingan utama, yaitu

- 1) Manfaat bagi Indonesia:
 - a) Mendukung pembangunan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur yang berkualitas dengan skema KPS;
 - b) Menjembatani kesenjangan pendanaan bagi pembangunan infrastruktur.
- 2) Manfaat bagi PJKK (pemerintah pusat/daerah, BUMN/ BUMD):
 - a) Menarik minat sektor swasta untuk berpartisipasi;
 - b) Memfasilitasi tercapainya tujuan-tujuan PJKK;

- c) Mendorong kompetisi dalam proses tender proyek sehingga menghasilkan proposal proyek yang lebih berkualitas dengan harga bersaing.
- 3) Manfaat bagi sektor swasta:
- a) Mitigasi risiko bagi sektor swasta yang tidak dapat diperoleh dari pasar;
 - b) Peningkatan transparansi, kejelasan, dan konsistensi proses evaluasi serta pemberian penjaminan bagi proyek.
 - c) Peningkatan *bankability* dari proyek.
 - d) Memperpanjang jangka waktu pinjaman, yang berdampak pada harga penawaran (bid) yang lebih kompetitif.
 - e) Memberikan insentif bagi PJKK untuk membuat kontrak yang memenuhi praktik yang berlaku umum/internasional.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa sejak PT PII berdiri tahun 2009, hanya beberapa proyek KPS yang telah ditangani dalam rangka mendapatkan penjaminan dari perusahaan tersebut, seperti proyek pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Jawa Tengah di Kabupaten Batang dengan nilai yang dijamin sebesar Rp300 miliar. Kemudian proyek Sistem Pengadaan Air Minum (SPAM) Bandar Lampung, proyek PLTU Mulut Tambang, Sumatra Selatan 9 & 10, dan proyek SPAM Umbulan di Jawa Timur serta proyek Kereta Api Batu Bara, Kalimantan Tengah. Tabel 5.2 merangkum perkembangan dan proses yang telah dilakukan untuk setiap proyek tersebut.

Hingga saat ini, belum ada proyek infrastruktur yang dibiayai melalui skema KPS tersebut (Tabel 5.2) yang telah mencapai tahap *financial close*. Lebih ironis lagi adalah yang terjadi dalam infrastruktur pelabuhan, sebab hingga saat ini belum ada proyek pelabuhan laut yang masuk skema pembiayaan KPS, apalagi yang

sudah masuk tahap proses perjanjian penjaminan antara PJPK dan PT PII.

Tabel 5.2 Proyek-Proyek KPS yang Mendapat Dukungan Penjaminan Sesuai dengan Tahapannya

| No. | Nama Proyek | Lokasi | Nilai Proyek | Cakupan Penjaminan (PT PII) | Realisasi (Sudah/Belum) |
|-----|---|------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|---|
| 1 | PLTU Jawa Tengah | Kabupaten Batang, Jawa Tengah | Rp40 triliun | Risiko politik, <i>force majeure</i> | Sudah |
| 2 | Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) | Bandar Lampung | US\$80 juta– US\$100 juta | | Pernyataan komitmen (<i>letter of intent</i>) |
| 3 | SPAM Umbulan | 5 kabupaten/kota di Jawa Timur | Rp2 triliun | | Surat dukungan (<i>letter of intent</i>) |
| 4 | SPAM Semarang Barat | Semarang, Jawa Tengah | | | Surat <i>confirmation to proceed</i> |
| 5 | PLTU Mulut Tambang Sumsel 9 & 10 | Sumatera Selatan | | | Tindak lanjut hasil evaluasi penjaminan |
| 6 | Kereta Api Batu Bara, Kalimantan Tengah | Puruk Cahu–Bangkuang di Kalimantan | US\$2,6 miliar | | Dokumen usulan penjaminan |

Sumber: PT PII (2013)

F. KESIMPULAN

Pembangunan infrastruktur (termasuk infrastruktur pelabuhan laut) merupakan prasyarat utama bagi pertumbuhan ekonomi sebuah negara secara berkelanjutan. Hambatan-hambatan di bidang infrastruktur dapat melemahkan daya saing Indonesia dalam menarik investasi sebagai akibat munculnya ekonomi biaya tinggi. Selain itu, pembangunan infrastruktur (khususnya pelabuhan) memiliki *multiplier effects* tinggi melalui peningkatan mobilitas masyarakat dan peningkatan keterhubungan antardaerah, yang pada gilirannya meningkatkan aktivitas ekonomi, membuka lapangan pekerjaan, dan memfasilitasi pertumbuhan sektor industri dan usaha kecil menengah yang merupakan tulang punggung ketahanan ekonomi Indonesia.

PT PII sebagai lembaga penjaminan sangat berperan dan mendorong percepatan pembangunan infrastruktur, khususnya pembangunan infrastruktur melalui skema KPS. Oleh karena itu, PT PII harus terus meningkatkan kapasitas internal agar dapat melaksanakan fungsinya secara lebih efektif.

Langkah-langkah perbaikan yang telah dilakukan dan yang perlu diambil terkait dengan masalah-masalah yang muncul dalam penjaminan pemerintah dalam proyek infrastruktur dengan skema KPS adalah

- 1) Pembentukan IIGF Institute yang lebih fokus dalam membantu kapasitas pemangku kepentingan dalam memahami, melaksanakan, dan menyelesaikan proyek-proyek KPS. Salah satu kegiatan IIGF *Institute* ialah mengadakan lokakarya melalui forum *Indonesia Infrastructure Roundtable* (IIR) dengan kolaborasi tiga perguruan tinggi negeri (tripartit), yakni Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Universitas Gadjah Mada.

Selain itu, IIGF Institute juga melakukan *General Active Learning Program*. Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan pemahaman dasar dari segenap pemangku kepentingan secara umum mengenai penyelenggaraan infrastruktur publik di beberapa sektor dengan skema KPBU serta peran dan proses penjaminan.

Selanjutnya, IIGF Institute juga melaksanakan kegiatan *Targeted Active Learning Programme (TLAP)* yang bertujuan meningkatkan kemampuan para pemangku kepentingan secara khusus terkait dengan berbagai aspek eksekusi proyek infrastruktur. Program ini ditujukan kepada aparatur pemerintah, pengambil kebijakan di bidang infrastruktur, penanggung jawab proyek kerja sama, badan regulator, dan investor.

Hal ini dilakukan dengan meningkatkan kapasitas para *key stakeholder* untuk mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia, serta dapat membantu meningkatkan kesadaran dan *capacity building* dari sektor publik, termasuk pihak penanggung jawab proyek kerja sama (PJPK) dan pihak-pihak pemangku kepentingan terkait lainnya, yang pada gilirannya dapat menyusun dan mengimplementasikan kebijakan yang tepat dalam bidang infrastruktur dan sekaligus kegiatan ini sebagai ajang promosi kepada investor asing.

- 2) Inisiatif lain yang telah dilakukan terkait dengan aspek pembangunan kapasitas internal, antara lain pengembangan *consultant pool* untuk memfasilitasi pengadaan konsultan ahli eksternal yang diperlukan dalam mengeksekusi *project appraisal* dan *project structuring*, serta implementasi sistem

e-Procurement untuk proses pengadaan barang dan jasa yang efisien dan transparan.

- 3) Dalam rangka merespons kebutuhan jumlah dan meningkatkan kemampuan SDM yang profesional sebagai penyelenggara investasi infrastruktur, perlu dilakukan program pengembangan kapasitas, baik kepada aparat pemerintah maupun para calon investor, yaitu melalui kegiatan diseminasi, pelatihan, bantuan teknik, dan pendampingan. Dengan demikian, program percepatan pembangunan infrastruktur yang telah dicanangkan dapat dimaknai secara seragam antara pusat dan daerah.
- 4) Untuk menciptakan keharmonisan koordinasi antar-pemangku kepentingan, diharapkan PT PII terus secara aktif mendorong kemajuan proses-proses yang sedang berjalan pada sejumlah proyek infrastruktur. Selain itu, perlu secara proaktif memfasilitasi komunikasi antar-pemangku kepentingan yang terlibat dalam mengupayakan percepatan penyelesaian masalah yang ada, seperti terkait dengan pengadaan lahan dan sertifikasi tanah.
- 5) Untuk menjembatani *gap* pemahaman regulasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemerintah perlu membuat peraturan yang lebih menarik dan terprediksi, termasuk mengenai pengaturan jika terjadi suatu risiko dan memastikan adanya perlindungan terhadap hasil investasi. Di samping itu, PT PII perlu melakukan pendekatan dan sosialisasi kepada para pemangku kepentingan proyek mengenai penyamaan persepsi untuk mencapai tujuan bersama.
- 6) Agenda jangka menengah yang perlu dilaksanakan meliputi kegiatan-kegiatan yang bersifat normatif, seperti perumusan,

sosialisasi, penetapan, dan diseminasi kebijakan dan peraturan perundangan terkait dengan investasi infrastruktur. Adapun agenda jangka pendek meliputi kegiatan-kegiatan “*quick win*” untuk merespons permasalahan “*up to date*” yang harus segera diselesaikan.

- 7) Perlu pemahaman yang mendalam atas banyaknya rintangan yang dihadapi dalam pengembangan infrastruktur di Indonesia. Oleh karena itu, baik pemerintah maupun sektor swasta harus duduk bersama untuk menganalisis berbagai permasalahan infrastruktur yang ada pada saat ini dan mengembangkan kebijakan yang terstruktur dengan baik dan sehat.
- 8) Perlu dilakukan pembangunan sistem *database* yang tepercaya dan dapat diakses oleh semua pemangku kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dobbin, F. (1994). *Forging industrial policy: The United States, Britain, and France in the railway age*. New York: Cambridge University Press.
- IIGF Institute. (2017). Kompendium rekomendasi kebijakan infrastruktur: Kajian studi kasus Indonesia infrastructure roundtable 2013-2014. Diakses pada Desember 2017 dari <http://www.iigf.co.id/institute/media/kcfinder/docs/policy-brief-iir-book-22-4-15.pdf>.
- Irwin, T. C. (2007). *Government guarantees: Allocating and Valuing risk in privately financed infrastructure projects*. Washington DC: World Bank.
- Kementerian Keuangan. (2010). *Info risiko fiskal. Edisi I*. Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal.
- Lewis, F., & Mackinnon, M. (1987). Government loan guarantees and the failure of the canadian northern railway. *Journal of Economic History*, 47, 175–196.

- Majalah Sustaining Partnership. (2011). *Mengapa memilih KPS? indentifikasi dan seleksi proyek kerja sama*. Media Informasi Kerjasam Pemerintah dan Swasta. Edisi Khusus Tahapan KPS 1 2011.
- Perpres No. 78/2010 dan PMK No. 260/2010 tentang Proses Permohonan Penjaminan.
- Perpres No. 36/2012 tanggal 5 April 2012.
- PP No. 35/2009 mengenai Penyertaan Modal Negara di Bidang Penjaminan Infrastruktur.
- Priyantono. (2003). *Pengaruh kualitas indentifikasi risiko terhadap kinerja waktu penyelesaian peningkatan jalan tol di Indonesia*. (Tesis), Program Pascasarjana Teknik Sipil, Universitas Indonesia, Jakarta.
- PT PII. (2012). *Panduan penyediaan penjaminan infrastruktur KPS*. Jakarta: PT PII.
- PT PII. (2013). *Laporan tahunan 2013: Internalizing the externalities*. Diakses pada Desember 2014 dari <http://www.iigf.co.id/id/news-publication/publications/annual-report>. Jakarta: PT PII.
- PT PII. (2014). *Acuan alokasi risiko laporan tahunan 2013: Kerja sama pemerintah-swasta di Indonesia*. PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).
- Rejda, G. E. (1995). *Principles of risk management and insurance*. New York: HarperCollins.
- Saraswati, M. (2011, 18 Desember). Bappenas dan PT Penjaminan Infrastruktur kurang koordinasi. Bisnis. Diakses dari <http://industri.bisnis.com/read/20111218/45/56840/bappenas-dan-pt-penjaminan-infrastruktur-kurang-koordinasi> pada 22 Januari 2015.
- Turpin, F. M. (2013). *PPP in ports, landlord port model*. Makalah dipresentasikan pada Logistics and Maritime Shipping Training TRACECA, Tbilisi, 10–12 April.



BAB VI

CATATAN AKHIR: *RETHINKING* KEBIJAKAN KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN

Bahtiar Rifai

A. INFRASTRUKTUR PELABUHAN DAN PEMERATAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Transportasi laut menjadi sangat signifikan dalam mendukung pembangunan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan bagi Indonesia yang memiliki 18.306 pulau (Lapan, 2002). Konektivitas kepulauan tersebut dapat berjalan optimal apabila terdapat ketersediaan infrastruktur transportasi laut, seperti jalur pelayaran, moda transportasi laut (angkutan kapal), industri perkapalan, navigasi, pelabuhan, dan transportasi darat menuju pelabuhan. Ketercukupan sarana infrastruktur kelautan menjadi syarat mutlak bagi kelancaran arus distribusi barang, jasa ataupun mobilitas masyarakat guna mendukung perekonomian. Kemajuan dalam sarana transportasi akan mendorong percepatan pembangunan

bagi sektor-sektor lain, seperti perdagangan, industri, pariwisata, hingga sektor jasa.

Lebih lanjut, selain faktor sumber daya, faktor seperti konsentrasi kegiatan pemerintah dan pilihan kebijakan yang mengakselerasi pertumbuhan ekonomi serta kondisi geografis di Indonesia berkontribusi terhadap kesenjangan pembangunan antarwilayah (Baswir, 1987; Ratih, 2012). Kesenjangan tersebut semakin besar pada saat konektivitas antarwilayah dan sistem transportasi yang efisien masih sulit tersedia, khususnya pada saat wilayah terpencil dan mengandalkan transportasi kelautan (Hamzah Adisasmita, Harianto, & Pallu, 2014).

Kelangkaan transportasi laut yang terjangkau, cepat, dan efisien bagi masyarakat berdampak pada meningkatnya biaya dan berkurangnya daya saing atas produk dan jasa yang dihasilkan dari wilayah tersebut. Oleh karena itu, dibutuhkan anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur untuk dapat mengatasi kesenjangan tersebut (Majidi, 1997). Anggaran tersebut dapat diprioritaskan untuk infrastruktur mendasar, seperti transportasi, komunikasi, kelistrikan, dan energi. Namun, perlu kehati-hatian pemerintah dalam memilih prioritas infrastruktur yang akan dibangun. Hal ini disebabkan ketidaktepatan dalam prioritas alokasi anggaran tersebut menjadi kontra produktif terhadap upaya pengurangan kesenjangan antarwilayah (Harun & Maski, 2013).

Diharapkan bahwa ketersediaan transportasi laut yang mencukupi mampu mengurangi kesenjangan antarwilayah, khususnya antara perkotaan dan perdesaan, perkotaan dan pedalaman, ataupun wilayah perbatasan negara. Selain faktor politik yang sudah dijelaskan sebelumnya, faktor fisik infrastruktur (lokasi, jumlah, kapasitas, teknologi, peralatan, sistem informasi, keamanan, dan energi), aksesibilitas di sektor maritim, ketercukupan dan

ketersediaan infrastruktur di darat, dan aspek nonfisik pelabuhan (pengelolaan berkelanjutan, *good corporate governance* [GCG], profesional dalam keuangan dan pelayanan) akan menentukan efisiensi dan daya saing pelayanan pelabuhan (Pallis & Syriopoulos, 2007).

Faktor mendasar lainnya adalah praktik pengelolaan pelabuhan. Hal tersebut sangat ditentukan oleh faktor politik, seperti dominasi pemerintah dan adanya tarik ulur wewenang antara pemerintah dan pengelola pelabuhan; ketidaktransparan dan kurangnya akuntabilitas dalam pengelolaan pelabuhan yang menyebabkan kerugian setiap tahunnya; infrastruktur peralatan yang tidak memadai; sistem informasi teknologi (IT) yang sudah usang; dan kompleksitas birokrasi yang relatif kaku sebagai cerminan tingginya ego sektoral (Pallis & Syriopoulos, 2007).

Oleh karena itu, keterlibatan swasta diharapkan mampu meningkatkan kapasitas dan kapabilitas dari pelabuhan menjadi lebih profesional dan berdaya saing sekaligus upaya transfer pengetahuan kepada pihak pemerintah. Hal ini akan mendukung aktivitas ekonomi produktif, pembangunan infrastruktur pendukung yang lain, dan pemberdayaan berbagai potensi ekonomi lokal yang dimiliki wilayah tersebut.

Dalam bab ini pula akan dibahas mengenai sisi konseptual pengelolaan pelabuhan, tantangan pengembangan pelabuhan, permasalahan dalam implementasi KPS pelabuhan yang ditinjau dari aspek kelembagaan ataupun non-kelembagaan, dan rekomendasi kebijakan dalam mendorong pelaksanaan KPS pelabuhan di Indonesia.

B. KONSEP PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN PELABUHAN

Salah satu kunci sukses proyek infrastruktur terletak pada pengelolaan proyek dan bagaimana mewujudkan tujuan proyek sesuai dengan *output* yang dihasilkan. Indikator pengelolaan proyek dapat dilihat melalui (1) bagaimana proyek tersebut mampu memenuhi tujuan, seperti waktu, biaya, dan kualitas; (2) kualitas proses pengelolaan proyek; (3) kepuasan dari pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan proyek tersebut. Sementara itu, kesuksesan atas produk suatu proyek dapat dilihat dari (1) mampu memenuhi target strategis organisasi; (2) tercapai kepuasan pengguna/konsumen; (3) tercapai kepuasan pemangku kepentingan yang terkait dengan kebutuhan proyek tersebut (Abednego & Ogunlana, 2006, 625). Dengan kata lain, proyek infrastruktur dapat dikatakan berhasil apabila sesuai dengan target (waktu, biaya, dan kualitas) yang telah ditetapkan, kualitas proyek yang optimal, mencapai target operasional, dan mencapai kepuasan dari pengguna ataupun pemangku kepentingan yang terlibat.

Namun, kondisi pengelolaan proyek masih sering di bawah rata-rata karena kesulitan dalam memprediksi risiko-risiko proyek, seperti kondisi lokasi proyek, ketidakmampuan kontraktor mengantisipasi hal tersebut, dan kualitas yang diragukan dari proyek yang dibangun. Sementara itu, risiko pengelolaan proyek tersebut dapat diantisipasi jika pemilik proyek melakukan studi kelayakan atau *feasibility study* (FS) yang membahas mengenai hal tersebut secara detail sehingga memberikan estimasi proyek yang akurat dan sesuai dengan perencanaan proyek (Abednego & Ogunlana, 2006, 625). Meski demikian, pemerintah harus memiliki tim ahli yang dapat menilai FS yang ditawarkan oleh pihak swasta demi mengurangi risiko proyek pada saat diimplementasikan,

sekaligus mekanisme seleksi untuk mendapatkan mitra swasta yang berkompetensi dalam merealisasikan KPS infrastruktur. Alternatifnya, pemerintah dapat membentuk tim khusus penilai FS yang melibatkan tenaga ahli dari sisi akademis dan profesional dengan terus melakukan penelitian dan pengembangan pada sektor infrastruktur sehingga dapat menghasilkan indikator untuk menilai sebuah FS infrastruktur. Realitasnya adalah pemerintah Indonesia masih menghadapi kendala keterbatasan sumber daya manusia (SDM) ataupun indikator kelayakan FS sehingga sulit menilai FS proyek infrastruktur yang ditawarkan pihak swasta.

Selain itu, studi kelayakan sering bersifat umum dan kurang memperhitungkan risiko-risiko pengelolaan proyek secara matang. Faktor SDM serta pengalaman dan ketentuan penyusunan FS yang longgar dari pemegang proyek berpengaruh signifikan terhadap kualitas FS proyek yang disusun. Akibatnya, jika terjadi kendala dalam pengelolaan proyek, *delay time* dan peningkatan biaya proyek tidak dapat dihindarkan. Hal inilah salah satu faktor di samping birokrasi dan pembebasan lahan yang menyebabkan mengapa proyek di Indonesia sering molor dari target yang ditetapkan.

Pemerintah pusat seharusnya mampu memberikan dukungan melalui penyediaan informasi bagaimana proyek tersebut mampu bersinergi dengan rencana pembangunan nasional. Dengan kata lain, koordinasi, asistensi, dan supervisi dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dengan kementerian teknis terkait ataupun pemerintah daerah sehingga dapat mengidentifikasi risiko lebih awal untuk dapat diantisipasi melalui strategi alokasi risiko yang paling sesuai. Akan tetapi, hal ini masih sangat jarang dijumpai sehingga cukup sulit mendapatkan keputusan yang tepat dalam kebijakan pengelolaan risiko (Abednego & Ogunlana, 2006, 625).

Dalam rangka mencapai kinerja proyek yang optimal, kerja sama yang berkelanjutan harus dapat terealisasi antara pemerintah

dan swasta melalui implementasi perencanaan strategis jangka panjang dalam alokasi risiko sebagai kelengkapan dari pendekatan pengelolaan risiko jangka pendek. Pemahaman yang lebih baik mengenai alokasi risiko antarpihak juga harus dicapai dalam penyusunan strategi alokasi risiko. Hal ini penting dilakukan karena KPS merupakan proyek jangka panjang sehingga tidak dapat diatasi dengan kebijakan jangka pendek. Pemerintah Indonesia berpotensi mengoptimalkan keberadaan PT PII yang memiliki kewenangan penjaminan infrastruktur di Indonesia, khususnya menghitung alokasi risiko manakah yang sebaiknya dapat dimitigasi oleh pihak pemerintah dan didistribusikan kepada pihak swasta. Melalui PT PII, pemerintah dapat memperkuat pemahaman kepada lembaga pemerintah terkait ataupun inisiator proyek KPS mengenai perhitungan risiko, mitigasinya, dan bagaimana meredam risiko-risiko implementasi proyek KPS. Dengan keseimbangan dan ketepatan mengalokasikan risiko, proyek akan semakin *feasible* dan menarik bagi swasta ataupun pemerintah itu sendiri.

Perencanaan pembangunan pelabuhan sedapat mungkin terintegrasi dengan perencanaan pengembangan wilayah. Fungsi sinergi dan integrasi dengan perencanaan tata ruang adalah mengurangi tumpang tindih perencanaan yang berakibat ketidaksesuaian pemanfaatan wilayah dengan tata ruang, menciptakan efisiensi penggunaan ruang dan energi, dan menjaga keseimbangan antara kawasan produktif dan kawasan lindung serta mengurangi risiko bencana alam. Selain itu, dengan menyesuaikan kondisi geografis dan karakteristik wilayah yang ada, pembangunan pelabuhan yang sesuai dengan tata ruang justru mampu meningkatkan daya saing dalam sektor transportasi, baik dalam konektivitas *inland-bound* maupun *foreland-bound*. Dengan kata lain, tidak semua wilayah yang memiliki garis pantai harus dibangun pelabuhan demi kemudahan transportasi laut, yang dapat

diantisipasi dengan pembangunan akses pengangkut darat yang terintegrasi melalui jaringan kereta api ataupun jalan tol untuk mengurangi hambatan pengangkutan di darat (Roso, 2009).

Tidak cukup dalam tahap pembangunan proyek infrastruktur yang tepat waktu saja, pengelolaan yang profesional dan efisien juga menjadi kunci keberlanjutan proyek yang telah dibangun. Keberadaan teknologi, modernisasi infrastruktur, dan sistem informasi sangat menentukan kualitas pelayanan pelabuhan. Untuk mencapai pelayanan kelas dunia (internasional), investasi terbesar dari sebuah pelabuhan berada pada infrastruktur peralatan, perlengkapan, dan sistem informasi yang mampu menciptakan efisiensi waktu pelayanan hingga 40% (Pallis & Syriopoulos, 2007).

Di beberapa negara, intervensi politik ternyata berpengaruh besar terhadap kualitas pengelolaan pelabuhan. Ketika politik terlalu banyak memiliki pengaruh, pelabuhan menjadi kurang independen dalam menjalankan fungsi pelayanan dan profesionalitas sebagai entitas bisnis. Pelabuhan justru akan menjadi alat politik untuk mendukung kepentingan para politikus. Praktik-praktik bisnis yang tidak transparan, kurang profesional, dan penuh intrik berpotensi besar terjadi dalam pelayanan pelabuhan. Hal inilah yang kemudian mendorong untuk melepaskan kuasa politik dalam pengelolaan pelabuhan agar dapat bersaing dan bekerja selayaknya mesin bisnis untuk mencapai kepuasan pelanggan dan mendapatkan keuntungan (Fawcett, 2007, 208).

Apabila dikaitkan dengan KPS, praktik yang sering diterapkan dalam pengelolaan pelabuhan adalah sebagai berikut (Farrell, 2010, 2-3).

Pertama, pengelolaan aset pemerintah oleh pihak swasta atau sering disebut dengan *Operation and Management Contract*. Model ini diasosiasikan sebagai program privatisasi pelabuhan

yang dilakukan sejak 1980-an di Eropa selatan, Amerika Utara, Afrika, dan Asia selatan. Pihak swasta berperan sebagai operator, sedangkan aset masih dimiliki pemerintah. Swasta diperkenankan untuk membiayai aset tetap, tetapi akan beralih ke pemerintah setelah konstruksi. Hak atas aset bergerak tetap dimiliki swasta setelah konstruksi berakhir. Pengaturan mengenai pengalihan aset umumnya tertuang dalam kesepakatan *transfer-back*.

Kedua, built operation transfer (BOT) yang memberikan kewenangan swasta untuk membangun aset pelabuhan dan hak eksklusif untuk mengelola dalam periode tertentu sebelum aset tersebut dialihkan kepada pemerintah. Swasta berpotensi mengoptimalkan periode pengoperasian (dengan *revenue* diterima oleh pihak swasta) untuk pengembalian modal atas investasi KPS yang telah dibangun. Model ini berkembang signifikan di beberapa negara meskipun selanjutnya mendapatkan pertanyaan apakah perlu swasta menerima kompensasi atau cukup dengan kompensasi tambahan periode konsesi.

Ketiga, public-private joint venture model, yaitu pemerintah memiliki fungsi dalam mengontrol *special purpose vehicle (SPV)* yang berwenang untuk mengelola dan kontrak investasi ataupun pembangunan atas fasilitas-fasilitas pelabuhan. Tidak dimungkiri, peran badan usaha pemerintah cukup mendominasi dalam pengelolaan pelabuhan dibandingkan dengan peran swasta (umumnya telah dituangkan dalam kontrak). Model ini selanjutnya berkembang di China ataupun Indonesia.

Dominasi pemerintah tanpa disertai dengan kapasitas yang mencukupi untuk mengelola pelabuhan berisiko memunculkan inefisiensi. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia harus dapat meningkatkan kapasitasnya yang diwujudkan melalui penguatan SDM, riset, dan penelitian untuk perluasan pengalaman pembangunan infrastruktur serta sinergi peraturan perundangan

yang belum sejalan. Efisiensi birokrasi melalui investasi teknologi informasi menjadi salah satu pintu untuk pemerintah meningkatkan pelayanan dan kepastian usaha bagi sektor swasta. Jika pemerintah tidak mampu seimbang menjalankan peran regulasi dan pelayanan, akan muncul risiko-risiko seperti keterbatasan orientasi pengembangan yang berbasis pada pelayanan, memperluas otorisasi pelabuhan yang berisiko lemahnya pengawasan, penurunan investasi dan justru fokus pengembangan pada sektor nonproduktif, serta hilangnya strategi dan kebijakan yang inovatif dari pihak manajemen akibat keterbatasan *upgrading knowledge*.

Konflik kepentingan antara pemerintah dan wakil rakyat berpengaruh terhadap perbedaan orientasi, khususnya dalam mekanisme kontrol. Dominasi ranah politik dalam kegiatan produktif menjadikan kegiatan bisnis kurang efisien dan berdaya saing. Bahkan, pelabuhan sering digunakan untuk kepentingan uji coba kebijakan sosial-politik, sebagaimana yang terjadi pada pelabuhan di Yunani (Pallis & Syriopoulos, 2007, 233–234).

Di sisi lain, perubahan cukup dinamis secara ekonomi global terjadi pada orientasi pelayanan pelabuhan, seperti restrukturisasi sistem informasi dan pelayanan, penggunaan teknologi yang modern, kecukupan infrastruktur darat yang memadai terhadap kebutuhan kapasitas pelabuhan, orientasi investasi pelabuhan berupa padat modal, dan peningkatan investasi pelabuhan. Hal ini disebabkan banyak negara yang semakin memahami signifikansi perkembangan perdagangan internasional yang mendorong kebutuhan transportasi modern, cepat, dan efisien, khususnya di sektor pelabuhan. Bahkan, tuntutan spesialisasi pelabuhan pun semakin meningkat, terutama metode *post-fordist* dalam operasional pelabuhan serta fleksibilitas dan inovasi dalam pengelolaan untuk meningkatkan kepuasan konsumen. Salah satu tolok ukur kepuasan konsumen adalah durasi yang dibutuhkan

untuk berlabuh, bongkar barang, muat, dan berlayar kembali atau sering disebut dengan *dwelling time*. Pelabuhan pun diminta mampu bersaing dengan pelabuhan yang lain dalam bentuk *channeling* sehingga memudahkan arus kargo, menekan biaya dan teknis *handling*, serta koordinasi intermoda yang lebih baik.

Ketidakefisienan dalam pengelolaan pelabuhan berimplikasi pada keterlambatan (*delay*) dalam pelayanan sehingga tidak mampu memenuhi ekspektasi pasar, kelambatan transaksi perdagangan, penurunan minat swasta untuk berinvestasi/berkolaborasi dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan, dan peningkatan *opportunity lost* akibat respons yang lambat dalam menangkap peluang yang menjadikan pelabuhan kurang berkembang dan tidak kompetitif. Kondisi tersebut tecermin pada pelabuhan di Yunani dengan tiadanya pihak swasta yang berminat dalam proyek pelabuhan meskipun telah ditawarkan melalui KPS. Kondisi pelabuhan di Yunani secara ekonomi dan lingkungan institusional dikarakteristikan dengan ketidakpastian yang tinggi, kompleks, dan dinamis sehingga langkah yang paling dekat adalah dengan perbaikan institusi dan inti bisnis.

Oleh karena itu, fungsi kelembagaan menjadi penting dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan. Kelembagaan yang efisien dapat menciptakan birokrasi yang sederhana dan efektif sehingga mendukung dalam ketepatan waktu pembangunan konstruksi. Kelembagaan yang profesional memberikan otonomi yang penuh kepada pihak pelabuhan untuk dapat bekerja selayaknya unit bisnis untuk dapat berorientasi terhadap pelayanan, kepuasan pelanggan, reinvestasi pengembangan bisnis, dan keuntungan untuk keberlanjutan usaha. Kelembagaan yang profesional pun penting diimplementasikan dalam kontrak yang jelas dan transparan dengan pihak swasta, manakala KPS telah dilakukan. Intervensi politik sebaiknya dijauhkan untuk menjaga netralitas dalam fungsi

bisnis. Otoritas pelabuhan harus mampu menjaga keseimbangan antara fungsi keberlanjutan bisnis dan penciptaan manfaat sosial kepada masyarakat melalui pengoperasian pelabuhan yang efisien dan ditunjang oleh profesionalisme, teknologi, dan semangat membangun negeri. Meskipun demikian, pemangku kepentingan juga tetap harus menjalankan prinsip kehati-hatian setiap kali melakukan kontrak sebab KPS merupakan kontrak jangka panjang dan berdampak bagi masyarakat luas ataupun berisiko bagi pemerintah sendiri.

C. TANTANGAN PENGEMBANGAN PELABUHAN DI INDONESIA

Secara umum, pengelolaan kepelabuhanan di Indonesia dibedakan menjadi tiga bagian. *Pertama* adalah pengelolaan 182 dermaga oleh PT Angkutan Sungai Danau dan Penyeberangan (ASDP) yang berfokus pada transportasi penyeberangan antarpulau (misalnya Merak-Bakauheni dan Ketapang-Gilimanuk) dan transportasi sungai. *Kedua*, pengelolaan 102 pelabuhan oleh PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo), dan *ketiga*, pengelolaan 571 pelabuhan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Perhubungan. Namun, sejumlah 855 dermaga dan pelabuhan tersebut hanya mampu melayani 32,75% dari total populasi atau lebih sedikit dibandingkan dengan infrastruktur bandara yang mampu melayani 55,45% penduduk Indonesia. Setidaknya, telah lebih dari enam tahun kapasitas pelayanan pelabuhan belum banyak berubah (Hamzah dkk., 2014, 189).

Secara umum, terdapat beberapa masalah pengembangan pelabuhan dan kemaritiman di Indonesia. *Pertama*, kinerja pelabuhan masih belum optimal akibat terkendala oleh keterbatasan infrastruktur, teknologi, peralatan dan informasi yang dimiliki, kapasitas dan kapabilitas SDM, dan pola pengelolaan yang belum

profesional. Peralatan dan teknologi yang relatif sudah usang menyebabkan kapasitas bongkar muat, angkut, dan penyimpanan pun menjadi lebih kecil dibandingkan kebutuhan atas kapasitas dan kecepatan pelayanan. Beberapa pelabuhan primer justru telah melampaui kapasitas pelayanan yang dapat diberikan sehingga berdampak pada waktu tambat kapal yang panjang untuk menunggu waktu bongkar muat, *dwelling time* yang lama, dan peningkatan biaya tambahan (*hidden cost*) jika menginginkan akselerasi waktu barang keluar dari pelabuhan. Implikasi yang lebih luas adalah rendahnya daya saing pelayanan pelabuhan di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangga sehingga pelayanan pelabuhan di Indonesia masih di bawah standar internasional.

Kedua, masih tingginya dominasi peran BUMN dalam perencanaan, pembangunan, pengelolaan, dan pengaturan pelabuhan nasional. Hal ini berdampak pada terbatasnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pelabuhan, profesionalisme yang belum optimal, dan daya saing sebagai entitas bisnis yang kurang mumpuni. Tidak dimungkiri, dominasi di berbagai aspek tersebut menimbulkan konflik kepentingan, baik dalam pengawasan, pelaksanaan, maupun perencanaan.

Ketiga, pemerintah memiliki keterbatasan anggaran untuk dapat merevitalisasi pelabuhan-pelabuhan perintis, memperbarui peralatan dan teknologi yang sudah usang ataupun memperluas pembangunan demi mengakomodasi pertumbuhan kebutuhan transportasi laut. Kondisi ini menjadi akar permasalahan kelambatan pembangunan di sektor transportasi maritim di Indonesia.

Keempat, masih cukup banyak kapal tua yang beroperasi, khususnya di pelabuhan perintis. Hal ini berisiko terhadap terbatasnya kapasitas/daya angkut, lamanya durasi perjalanan yang dibutuhkan, dan risiko terhadap keamanan pelayaran. Secara

langsung, kondisi tersebut berdampak pada lemahnya daya saing transportasi kelautan di Indonesia.

Kelima, belum ada pemetaan kebutuhan pembangunan pelabuhan dan transportasi kelautan yang berbasis pada kebutuhan dan potensi sumber daya ekonomi yang dimiliki wilayah kepulauan Indonesia. Dampaknya adalah beberapa pemerintah daerah mengusulkan pembangunan pelabuhan berbasis aspirasi lokal dibandingkan kebutuhan atas pembangunan pelabuhan bagi wilayahnya. Hal ini berdampak pada persaingan yang tinggi antar-pelabuhan sejenis yang saling berdekatan. Implikasinya justru antar-pelabuhan tersebut saling mematikan dibandingkan dengan saling mendukung satu dengan yang lain.

Salah satu konsekuensi dengan adanya otonomi daerah adalah kewenangan lebih besar yang dimiliki daerah untuk dapat berkreasi dalam pembangunan wilayahnya. Akan tetapi, ego kedaerahan menjadi semakin dominan manakala pembangunan daerahnya tidak disinergikan dengan perencanaan pembangunan nasional. Inilah yang sering terjadi di beberapa daerah di Indonesia, seperti Pelabuhan Tanah Ampo di Bali sebagai pelabuhan kapal pesiar yang hingga saat ini justru tidak beroperasi karena ketidaksesuaian perencanaan dengan kondisi dan kebutuhan bagi pengembangan daerahnya.

Keenam, sebagai implikasi lain dari belum berkembangnya perencanaan kepelabuhanan nasional adalah terbatasnya konektivitas antar-pelabuhan, baik di tingkat regional, nasional maupun internasional. Konsep pengelolaan pelabuhan sebagai bisnis sehari-hari (*business as usual*) belum mampu membawa pelabuhan nasional sebagai *backbone* distribusi kegiatan produktif nasional. Hal inilah yang menyebabkan pelabuhan di Indonesia sulit terkoneksi dengan pelabuhan internasional sebagai jalur pelayaran global. Akibatnya, manfaat dari keberadaan pembangunan

Tabel 6.1 Permasalahan Pengembangan Pelabuhan di Indonesia dan Usulan Kebijakan

| Permasalahan Pengembangan Pelabuhan | Usulan Perbaikan Kebijakan |
|---|--|
| Infrastruktur & fasilitas pelabuhan terbatas, bantuan navigasi kelautan masih terbatas pada pelabuhan perintis | Akselerasi pembangunan infrastruktur pelabuhan, perluasan kerja sama dengan Angkatan Laut untuk bantuan navigasi |
| Pengelolaan pelabuhan belum efisien dan profesional | Kemitraan dengan pihak swasta dalam pengelolaan, mengurangi intervensi politik, dan mengurangi dominasi BUMN |
| Keterbatasan anggaran dalam pembangunan/pengelolaan pelabuhan | Perluasan kerja sama dengan pihak swasta dengan skema KPS ataupun non-KPS dan alokasi anggaran yang lebih besar dalam pembangunan infrastruktur laut |
| Dominasi peran BUMN dalam pembangunan, pengaturan, dan pengelolaan pelabuhan | Penerapan UU 17/2008 membentuk operator pelabuhan yang terpisah dari otoritas pelabuhan, menggandeng swasta nasional sebagai mitra pengelola pelabuhan |
| Banyak kapal tua yang masih beroperasi | Peremajaan kapal tua dengan pembatasan usia pengoperasian kapal, implementasi standarisasi kapal yang beroperasi |
| Keterbatasan data potensi ekonomi antarwilayah sehingga kebutuhan pembangunan pelabuhan & armada tidak dimiliki | Integrasi perencanaan wilayah, pembangunan regionalisasi dan pembangunan transportasi |
| Rendahnya konektivitas antar-pelabuhan di tingkat nasional dan internasional | Menyusun <i>grand design</i> pengembangan transportasi laut yang terintegrasi dengan |
| Pembangunan pelabuhan berbasis aspirasi lokal dibandingkan dengan potensi dan kebutuhan pembangunan wilayah | Asistensi penyusunan perencanaan pembangunan daerah berbasis studi, peningkatan kapasitas SDM pemda. |
| Risiko persaingan antar-pelabuhan | Mengatur jarak minimal lokasi pelabuhan berbasis peta transportasi laut nasional |
| Manfaat pelabuhan bersifat <i>single aspect</i> dan dinikmati wilayah tertentu | Seleksi dan <i>asesment</i> yang lebih ketat dalam FS dengan melibatkan akademisi terkait |

pelabuhan masih bersifat *single aspect*, belum dapat mendorong pembangunan ekonomi wilayah secara luas.

Oleh karena itu, untuk meningkatkan daya saing dan kualitas pelayanan kepelabuhanan nasional, diperlukan beberapa perbaikan atas pengelolaan pelabuhan nasional di Indonesia. Dalam sisi SDM, penambahan jumlah SDM dan mendorong peningkatan kapasitas dan profesionalisme SDM menjadi agenda utama dalam perbaikan pengelolaan pelabuhan. Rotasi SDM yang terlalu sering, intervensi politik dan BUMN dalam penempatan SDM serta ketidaktepatan penempatan SDM sudah harus dikurangi. Pengelolaan pelabuhan sudah harus bekerja sebagai unit bisnis murni yang profesional yang berorientasi pada target pelayanan dan kepuasan konsumen, ketepatan waktu, reinvestasi dan pengembangan, dan keuntungan untuk keberlanjutan pembangunan pelabuhan.

Jalinan kemitraan dengan pihak swasta sudah sedapat mungkin dilakukan, baik melalui skema KPS maupun non-KPS sebagai alternatif pembangunan dan pengelolaan pelabuhan. Perlu diingat dan dicermati, kehati-hatian dalam menyusun kontrak kerja sama dengan pihak swasta menjadi prioritas bagi pengambil kebijakan serta penempatan SDM yang mumpuni pada aspek legal, teknis maupun operasional dalam menyusun kontrak kerja sama maupun FS.

Selain itu, pemerintah dapat menggandeng pihak akademisi dan lembaga penelitian untuk penguatan kapasitas lembaga pemerintah dalam mulai dari penyusunan kebijakan pembangunan kepelabuhanan dan transportasi kelautan nasional, studi-studi akademis sebagai dasar pengambilan kebijakan, hingga *assessment* terhadap dokumen-dokumen perizinan yang dibutuhkan. Dalam peningkatan kemampuan navigasi laut, beberapa negara bekerja sama dengan pihak angkatan laut untuk mendapatkan perbantuan sarana tersebut.

Peningkatan kapasitas pemerintah daerah (pemda) menjadi agenda selanjutnya dalam perluasan pemahaman rencana pembangunan nasional di bidang transportasi maritim. Kegiatan mulai dari sosialisasi peraturan perundangan dan kebijakan nasional, asistensi untuk perencanaan, hingga fasilitasi peningkatan kapasitas SDM harus menjadi agenda rutin dan merata dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini mengingat bahwa pemda adalah aktor utama dalam pembangunan daerah di wilayahnya seiring dengan implementasi otonomi daerah.

D. KELEMBAGAAN DAN PEMBIAYAAN KPS INFRASTRUKTUR PELABUHAN

1. KELEMBAGAAN KPS INFRASTRUKTUR PELABUHAN

Meskipun Indonesia telah mengimplementasikan KPS sejak 1980, pengembangan peraturan sebagai fondasi bagi semua sektor infrastruktur baru dibentuk pada periode 2005–2009, khususnya melalui kebijakan dan peraturan yang mengadopsi pada keberhasilan negara lain dalam mengelola KPS. Pada sektor pelabuhan, terdapat tiga peraturan sebagai landasan pelaksanaan KPS. UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran cukup mendukung dalam implementasi KPS, khususnya pada saat terjadi pemisahan fungsi antara regulator dan operator sehingga dapat mengurangi monopoli PT Pelindo selama ini sebagai pengelola pelabuhan.

Otoritas pelabuhan dapat mengelola lebih dari satu pelabuhan dan bertanggung jawab dalam melakukan konsesi dengan pihak swasta serta mengatur mengenai kegiatan pihak swasta selaku pemenang konsesi. Dengan kata lain, sesuai dengan UU No. 17/2008 pasal 82 (ayat 4), otoritas pelabuhan bertindak sebagai wakil dari pemerintah (*government corporate agency*) dalam melakukan kesepakatan KPS. Otoritas pelabuhan juga diberikan kewenangan

oleh Kementerian Perhubungan untuk mengimplementasikan peraturan mengenai komersialisasi pelabuhan dan berbagai hal terkait di dalamnya.

Selanjutnya ialah Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 mengenai Kepelabuhanan dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2010 tentang Angkutan Perairan yang selanjutnya direvisi menjadi PP No. 21 Tahun 2011. Koneksi akan dilakukan melalui tahapan lelang sesuai dengan aturan yang berlaku (pasal 74, ayat 2 PP 61/2009). Sementara itu, tarif pelayanan pelabuhan menurut pasal 147 ayat 2 (PP 61/2009) ditetapkan oleh pengelola pelabuhan mengacu pada Peraturan Menteri Perhubungan dan akan ditinjau setiap periode tertentu menyesuaikan dengan inflasi dan perhitungan bisnis koneksi (berbasis kesepakatan).

Berbagai peraturan tersebut sebenarnya telah cukup sebagai landasan dalam melaksanakan KPS karena detail dari KPS selanjutnya akan dibahas dalam kesepakatan antara pemerintah dan swasta. Dengan kata lain, kesepakatan kontrak merupakan basis dari pelaksanaan kegiatan ataupun penyelesaian apabila terjadi permasalahan. Kesepakatan kontrak merupakan hukum tertinggi dalam pelaksanaan KPS sebagai acuan bagi pihak swasta ataupun pemerintah.

Tidak dimungkiri bahwa implementasi peraturan perundangan masih sangat terbatas. Belum lagi pengoperasian di tingkat lokal yang selalu mengacu pada peraturan daerah dan hal inilah yang menjadi permasalahan selanjutnya pada saat pemerintah daerah belum membentuk peraturan di bawahnya sebagai operasionalisasi. Pada dasarnya dengan memahami peraturan perundangan secara benar, peraturan tersebut telah mencukupi sebagai dasar dilakukannya KPS. Peraturan yang ada sudah cukup menjadi pedoman untuk melaksanakan KPS. Hal-hal yang bersifat teknis dan operasional dapat dituangkan dalam kesepakatan kerja sama

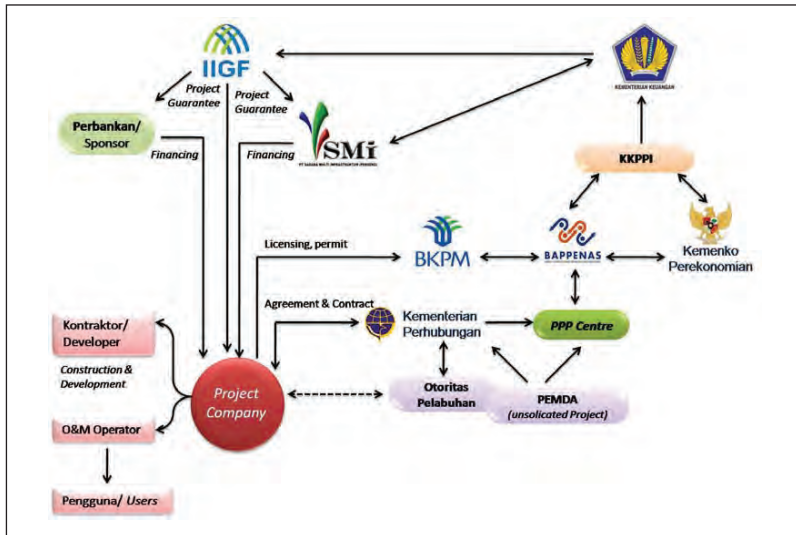
yang bersifat saling mengikat dan khusus pada proyek KPS yang sedang dikerjakan.

Terdapat risiko jika setiap peraturan perundangan harus diterapkan pada setiap peraturan di bawahnya, yaitu *pertama* akan terdapat berbagai peraturan detail dengan jumlah yang banyak sehingga tidak sedikit yang justru akan membingungkan. *Kedua*, berpotensi terjadi tumpang tindih peraturan karena semua pihak akan membuat aturan berbasis pada pemahaman terhadap peraturan di atasnya. Oleh karena itu, langkah selanjutnya adalah melakukan sosialisasi dengan lebih intensif kepada semua pemangku kepentingan yang terlibat dengan diikuti *tool kits* untuk meningkatkan pemahaman mengenai peraturan perundangan tersebut.

Permasalahan selanjutnya dalam hal kelembagaan adalah dalam aspek institusi. Salah satu faktor yang menghambat efisiensi birokrasi dan proses KPS pelabuhan adalah banyak pihak yang terlibat secara langsung di dalam KPS. Sebagaimana tampak pada Gambar 6.1, untuk melakukan inisiasi proyek KPS infrastruktur pelabuhan dibutuhkan koordinasi dan perizinan, mulai dari level Kementerian Perhubungan, KPS Centre, Kemenko Bidang Perekonomian, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI), hingga Kemenkeu melalui *Risk Management Unit* (RMU) untuk selanjutnya mendapatkan rekomendasi penjaminan dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia ataupun pembiayaan (*loan*) dari PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI). Pihak swasta (pemenang lelang) pun selanjutnya akan dinilai kelayakannya (secara proyek ataupun kapasitas perusahaan) oleh PT (PT PII) atau *Indonesia Infrastructure Guarantee Funds* (IIGF). Penjaminan ini merupakan penjaminan dari pemerintah sebagai dasar konsesi selama waktu tertentu ataupun dapat digunakan oleh pihak swasta untuk

mendapatkan pembiayaan dari pihak swasta ataupun konsorsium perbankan.

Selain itu, setelah mendapatkan penjaminan, pihak swasta pun harus mengurus perizinan, seperti analisis mengenai dampak lingkungan (amdal), izin prinsip, izin konstruksi/bangunan, izin penggunaan air tanah, izin gangguan (HO) di level daerah apabila proyek tersebut berlokasi di daerah. Pihak swasta selanjutnya harus berbentuk perusahaan dan berbadan hukum (*project company*) dengan mengurus perizinan dan pengoperasian di otoritas pelabuhan. Setelah itu, proses pembebasan lahan yang melibatkan Panitia Pengadaan Tanah dapat dimulai dan diikuti pembangunan konstruksi oleh pihak developer/kontraktor. Setelah tahapan konstruksi selesai, baru dapat dioperasionalkan oleh pihak yang ditunjuk *project company*.



Sumber: dimodifikasi dari Hamzah dkk. (2014)

Gambar 6.1 Kelembagaan dalam KPS Infrastruktur Pelabuhan

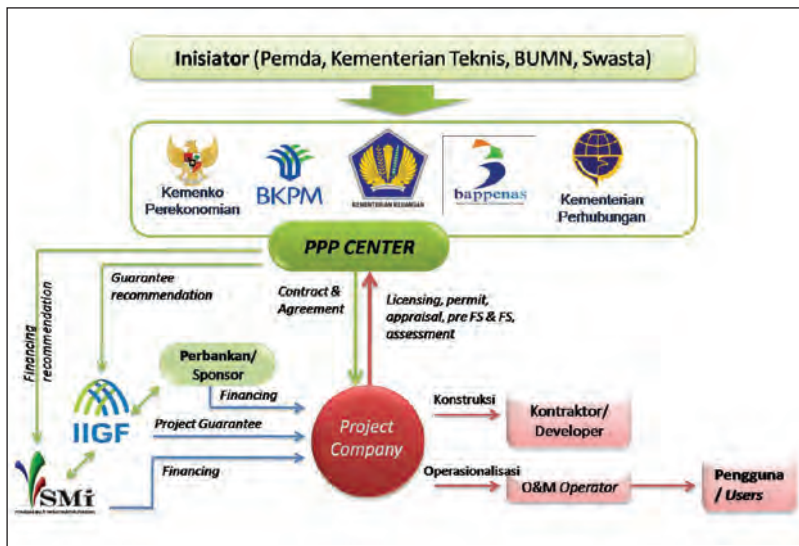
Secara keseluruhan, kelembagaan tersebut cukup besar dan melibatkan banyak institusi. Sangat disayangkan bahwa secara eksplisit, alur birokrasi tersebut tidak terdapat dalam panduan *KPS Book* yang dikeluarkan KPS Centre. Untuk sektor infrastruktur yang berbeda, proses birokrasi dan institusi yang terlibat pun dapat berbeda.

Dengan model kelembagaan tersebut terdapat beberapa risiko yang berpotensi muncul sebagai berikut. (1) kesulitan melakukan koordinasi, pengawasan, supervisi, dan evaluasi antarinstansi karena setiap institusi berdiri sendiri, serta memiliki kewenangan dan aturan yang berbeda-beda, tetapi tidak saling mengikat; (2) kemungkinan terjadi tumpang tindih peraturan perundangan, kewenangan, dan tanggung jawab antarinstansi karena setiap instansi memiliki acuan yang berbeda-beda, sedangkan tugas pokok dari setiap instansi tersebut tidak mengalami pengarusutamaan (*streamlining*) dalam rangka harmonisasi proses birokrasi terkait dengan KPS; (3) ketidakjelasan di manakah *entry point* yang harus dilakukan oleh inisiator ataupun investor swasta apabila berminat dalam proyek KPS sehingga bermuara pada ketidakpastian proses birokrasi; (4) ketidakpastian tersebut menimbulkan tambahan waktu yang lebih panjang dalam pengurusan perizinan dan biaya yang tidak bisa dipastikan sehingga berimplikasi pada tertundanya proyek pembangunan infrastruktur; (5) selain itu, sulit bagi pihak pemerintah dalam menyusun mitigasi risiko dari adanya kesepakatan KPS infrastruktur pelabuhan akibat terbatasnya koordinasi antar-kelembagaan teknis terkait.

Oleh karena itu, jika belajar dari pelaksanaan KPS di negara lain, kelembagaan berperan sangat sentral menentukan efisiensi birokrasi dan kinerja pelaksanaan KPS. KPS sebaiknya dikelola oleh unit khusus yang memiliki kapasitas dalam mendesain rencana proyek, dokumen penawaran, dokumen kontrak, hingga hal-hal

teknis yang terkait dalam KPS, seperti perizinan, penjaminan, dan lisensi yang dibutuhkan.

Sebaiknya KPS Centre mampu merepresentasikan semua pihak yang terkait, seperti Kemenko Perekonomian, BKPM, kementerian secara langsung sehingga proses administrasi, koordinasi, kerja sama, supervisi, pengawasan, evaluasi, *assessment* hingga proses *agreement* dan *signing* kontrak dilakukan di dalam KPS Centre (lihat Gambar 6.2). Hal ini akan memangkas proses birokrasi, penyesuaian peraturan perundangan, dan perizinan menjadi lebih cepat. Di Filipina misalnya, KPS Centre berada langsung di bawah presiden sehingga komunikasi, koordinasi dan penyederhanaan birokrasi menjadi cepat dilakukan. KPS Centre diberikan kewenangan oleh presiden untuk melakukan penyederhanaan birokrasi melalui koordinasi antarsektor yang berada di dalam KPS Centre untuk dapat mengambil keputusan secara cepat. Proses perizinan, seperti



Gambar 6.2 Usulan Model Integrasi Kelembagaan dalam KPS Centre

izin investasi, usaha, gangguan, pertanahan, dan lingkungan juga dilakukan secara terpusat di dalam KPS Centre.

KPS Centre yang selanjutnya mengoordinasikan ke berbagai instansi berkepentingan yang terkait sehingga investor/pihak swasta tidak perlu melakukannya sendiri. Kondisi ini memberikan kepastian mengenai proses birokrasi, waktu, dan biaya bagi pihak swasta. Pihak swasta akan diminta menyiapkan dokumen sebagaimana sektor infrastruktur yang akan dikembangkan. Artinya bahwa KPS Centre memiliki *guideline* yang jelas dan bersifat umum untuk berbagai sektor infrastruktur, sedangkan detail teknis selanjutnya akan diperjelas dalam kontrak kerja sama atau berada pada tiap-tiap lembaga teknis terkait.

Setelah dilakukan proses penawaran, perizinan, penilaian, dan telah memenuhi kriteria yang telah ditetapkan, selanjutnya KPS Centre akan memberikan rekomendasi penjaminan proyek yang dilakukan oleh IIGF sebagai *blanket guarantee* dari pihak pemerintah yang dapat digunakan untuk mendapatkan pembiayaan, baik melalui perbankan maupun PT SMI. Jika diperlukan, untuk dapat menekan biaya operasional demi memberikan tarif yang lebih kompetitif, pemerintah dapat memberikan VGF kepada proyek infrastruktur. VGF tersebut tentu diberikan setelah melalui berbagai pertimbangan pemerintah melalui instansi-instansi terkait, khususnya masalah manfaat yang diharapkan dapat tercipta dari keberadaan pembangunan proyek infrastruktur.

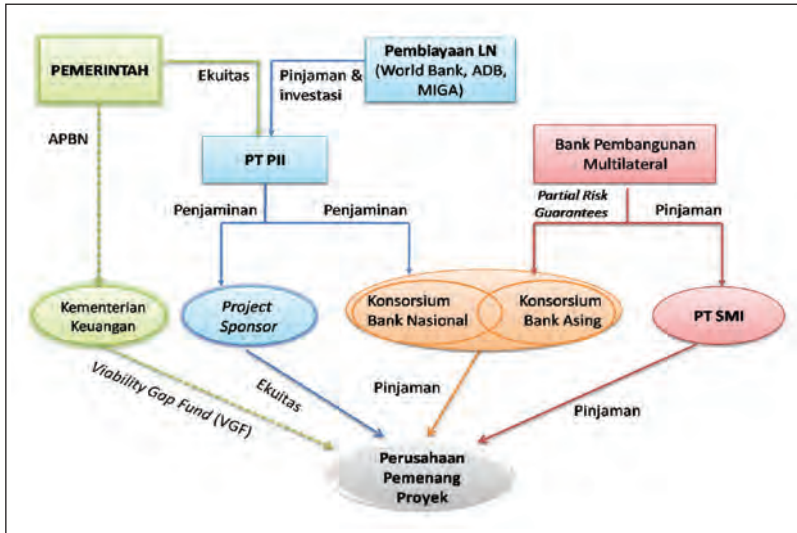
Setelah mendapatkan penjaminan dan pembiayaan, *project company* (PC) dapat melakukan kontrak terpisah kepada pihak ketiga (di luar kontrak dengan pemerintah) sebagai penyedia pelayanan konstruksi, pengadaan dan pembelian, operator, ataupun kegiatan pendukung teknis yang lain. Dalam tahapan konstruksi, misalnya, PC akan melakukan kontrak dengan developer atau kontraktor. Demikian pula untuk kegiatan setelah konstruksi,

pelabuhan dapat dioperasikan sesuai dengan kesepakatan kontrak yang selanjutnya pelayanan dapat dimanfaatkan oleh konsumen.

2. PEMBIAYAAN PROYEK KPS PELABUHAN

Proses pembiayaan proyek dalam KPS terkait dengan sumber-sumber pembiayaan yang dapat dikategorikan dalam bentuk penjaminan, ekuitas, pinjaman, dan VGF. Sedikitnya terdapat enam institusi yang terlibat dalam pembiayaan KPS. *Project company* (PC) yang berbentuk badan usaha nasional (sesuai dengan UU 17/2008) dapat berasal dari swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), ataupun kolaborasi keduanya yang selanjutnya akan mendapatkan persetujuan kontrak kerja sama (*cooperation agreement*) dengan pemerintah melalui *contracting agency* (CA). Sementara itu, *project sponsor* dapat berupa penanaman modal asing (PMA) ataupun penanaman modal dalam negeri (PMDN) yang umumnya sekaligus sebagai pemilik saham (bagian konsorsium) dari *project company* akan bertanggung jawab dalam pembiayaan melalui investasi ekuitas.

Selanjutnya, konsorsium bank nasional ataupun bank asing akan memberikan dukungan pembiayaan kepada *project company* dalam bentuk pinjaman. Sementara itu, perusahaan pemenang proyek (PC) dapat juga mengajukan pinjaman kepada pemerintah melalui PT SMI. Permodalan PT SMI diperoleh melalui Bank Pembangunan Multilateral, pemerintah (penyertaan modal), perusahaan pembiayaan internasional, dan Pemerintah Jerman (DEG). Tidak kalah penting peran PT PII dalam memberikan jaminan dari sisi pemerintah kepada pihak swasta atas proyek KPS yang sedang dikerjakan. Jaminan tersebut dapat digunakan untuk memenuhi persyaratan mendapatkan pembiayaan dari *project sponsor* ataupun pihak perbankan. Penjaminan proyek pun dapat digunakan oleh *project sponsor* untuk memberikan kepastian dalam



Sumber: dimodifikasi dari Hamzah dkk. (2014)

Gambar 6.3 Pembiayaan dalam Proyek KPS Infrastruktur Pelabuhan

menjalankan proyek, khususnya memitigasi risiko-risiko proyek yang telah diatur dalam kesepakatan kontrak KPS.

Terakhir adalah pembiayaan melalui skema VGF dari pemerintah yang diatur melalui PMK No. 223/PMK.011/2012 sebagai bentuk kontribusi fiskal yang mendukung pembangunan infrastruktur untuk meningkatkan kelayakan finansial sebuah proyek. Terdapat hal yang menarik mengenai implementasi VGF. VGF merupakan murni belanja APBN dalam bentuk tunai kepada proyek KPS atau dalam proporsi tertentu terhadap total biaya proyek. *Pertama*, terdapat perbedaan persepsi mengenai VGF di antara beberapa pemangku kepentingan. Bagi pemerintah, VGF bertujuan untuk meningkatkan partisipasi pemerintah sehingga mampu mengefisienkan tarif kepada konsumen. Selain itu, VGF diharapkan mampu meningkatkan partisipasi swasta, khususnya dengan transfer sebagian risiko ke pihak pemerintah.

Namun, keberadaan VGF justru dipandang berbeda dari kacamata perbankan. Dengan pemberian VGF kepada suatu proyek, proyek tersebut justru kurang *visible* sehingga dibutuhkan dukungan pemerintah untuk meyakinkan pasar bahwa proyek tersebut layak. Bagi perbankan, pihak swasta telah berpengalaman dan memiliki perhitungan yang cermat mengenai kelayakan sebuah proyek karena merupakan *core business*-nya sehingga pemerintah cukup menyiapkan aspek birokrasi, kepastian peraturan perundangan, dan menjaga stabilitas ekonomi.

Kedua, fungsi VGF masih menjadi tarik ulur dalam landasan peraturan, khususnya mengenai pengadministrasian. Sebagai bentuk partisipasi pemerintah, VGF dibutuhkan untuk menciptakan iklim bisnis yang kondusif dan meyakinkan pasar bahwa pemerintah hadir dalam memberikan dukungan untuk keberhasilan proyek KPS. Namun, dari sisi administrasi pemerintah, VGF sulit dipertanggungjawabkan manakala ia diasumsikan sebagai subsidi bagi swasta, tolok ukur apakah yang dapat digunakan pada saat dana pemerintah berkolaborasi dengan investasi swasta? Demikian pula masalah kepemilikan aset manakala VGF diwujudkan dalam investasi aset bergerak dan tidak bergerak, bagaimana menilai hal tersebut menjadi aset pemerintah?

Ketiga, pemerintah memiliki keterbatasan kapasitas APBN untuk menyediakan VGF untuk berbagai proyek KPS infrastruktur sehingga tidak semua proyek KPS dapat diberikan VGF. Oleh karena itu, pendekatan prioritas, kemanfaatan bagi masyarakat dan pembangunan, mendesaknya penyediaan infrastruktur, dan efisiensi biaya tarif akan digunakan untuk menentukan perlu atau tidaknya pembiayaan VGF dalam infrastruktur. Meskipun demikian, hingga saat ini belum ada proyek KPS yang disertai dengan VGF, baik dalam infrastruktur pelabuhan, bandara, jalan tol, kereta api, kelistrikan, maupun air minum. Sebagian besar masih

berbasis pada pembiayaan dari investasi swasta, meskipun proyek KPS Air Minum Umbulan telah dirumuskan untuk mendapat VGF agar mencapai tarif yang terjangkau bagi masyarakat.

Secara keseluruhan, masalah mendasar dalam pembiayaan untuk KPS infrastruktur adalah pada tahap *financial closing*, khususnya terkait dengan pembebasan lahan dan perizinan di tingkat pusat ataupun daerah (jika proyek berada di daerah). Dalam realitasnya, pembebasan lahan dan pemenuhan perizinan bisa mencapai 5 sampai dengan 10 tahun, sedangkan *financial closing* rata-rata berdurasi 3 tahun. Keberadaan Panitia Pengadaan Tanah dan undang-undang mengenai pertanahan untuk infrastruktur belum mampu mengakselerasi pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur. Keberadaan makelar tanah, intervensi politik, dan belum terdapatnya indeks harga jual tanah daerah merupakan faktor lain yang berpengaruh pada pembebasan lahan. Hal inilah yang sering menjadikan *delay* pembangunan infrastruktur karena kepastian lahan dan perizinan masih menjadi syarat mutlak mendapatkan pembiayaan di samping adanya penjaminan dari pemerintah.

Selain itu, untuk mendapatkan penjaminan pemerintah, dibutuhkan proses yang tidak cepat dalam memenuhi berbagai kriteria dan ketentuan penjaminan yang ditetapkan. Pemerintah perlu melakukan kehati-hatian dan mengacu pada prinsip *prudent* untuk setiap penjaminan yang dikeluarkan karena merupakan kerja sama jangka panjang dan berbasis pada bisnis (utamanya dengan pihak swasta). Tidak dimungkiri, terjadi perbedaan dalam hal pemenuhan persyaratan administrasi antara aspek perizinan secara umum, pembiayaan, dan penjaminan karena masing-masing memiliki ketentuan dan acuan yang berbeda. Belum lagi jika kapasitas aparat pemerintah daerah (pemda) yang masih terbatas untuk menilai kelayakan suatu proyek dengan teknologi tinggi dan

nilai investasi besar (seperti amdal), sedangkan masing-masing saling terkait satu dengan yang lain sehingga terhambatnya dalam suatu proses perizinan akan menghambat pada birokrasi aspek yang lain. Kondisi tersebut dapat diperbaiki manakala integrasi kelembagaan KPS dapat dilakukan. Inisiator ataupun investor dapat lebih mudah mengikuti prosedur dan penahapan proses birokrasi yang telah terintegrasi sehingga dapat memberikan kepastian mengenai waktu, persyaratan, dan biaya yang dipersiapkan.

E. PERMASALAHAN DAN RISIKO IMPLEMENTASI KPS

1. PERMASALAHAN IMPLEMENTASI KPS

Secara umum, pemerintah berusaha menarik minat swasta dalam proyek KPS dengan beberapa pendekatan dukungan kebijakan. Dukungan langsung dapat berbentuk penyertaan pembangunan infrastruktur pendukung (jalan akses ke pelabuhan, air bersih, kelistrikan, pembangunan terminal), insentif pajak, hingga subsidi untuk operasionalisasi. Pemerintah juga memberikan dukungan kontijensi untuk risiko-risiko tertentu yang bersifat fisik, pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), serta bantuan dalam pembebasan lahan.

Namun, hal tersebut belum sepenuhnya mampu menarik minat swasta secara optimal sebagaimana yang diharapkan. Beberapa masalah mendasar masih kerap dijumpai dalam proses KPS, seperti *pertama*, perbedaan kapasitas antara pemerintah dan swasta mengenai KPS. Pihak swasta yang terlibat dalam KPS umumnya memiliki (1) pengalaman panjang dalam pembangunan infrastruktur, misalnya di Vietnam, Kamboja, India, Thailand, dan Filipina; (2) kapasitas SDM yang mumpuni dalam teknologi, penguasaan prosedur teknis, negosiasi, penguasaan aspek legal, studi mendalam kelayakan proyek, dan penyusunan

dokumen penawaran; (3) kemampuan mitigasi risiko dan jejaring pembiayaan. Sementara itu, pemda masih terbatas pemahaman mengenai KPS, seperti (1) masih sulit membedakan konsep antara KPS, *procurement* tradisional, dan privatisasi; (2) kuatnya asumsi bahwa KPS adalah murni partisipasi swasta sehingga sulit membedakan ruang peran publik dan peran swasta yang tidak jarang menimbulkan konflik; (3) terbatasnya kapasitas SDM dalam hal pengalaman, penguasaan aspek teknis, negosiasi, dan legal terkait KPS; (4) minimnya alokasi dana sebagai partisipasi pemerintah dalam KPS. Implikasi kesenjangan disparitas tersebut adalah masih banyaknya prosedur, peraturan, dan kewenangan dalam KPS masih tumpang tindih dan tidak jarang kontradiktif. Hal ini berdampak pada prosedur dan tahapan KPS menjadi kompleks, melibatkan banyak pihak, multitafsir, berdurasi panjang, dan biaya birokrasi yang mahal.

Kedua, lemah dalam menyusun *feasibility study* (FS) dan amdal akibat keterbatasan pengalaman dan pemahaman mengenai KPS. Di sisi lain, FS ataupun amdal lebih banyak disusun untuk pemenuhan aspek legalitas dibandingkan dengan esensi dari fungsi FS sebagai acuan pelaksanaan, penilaian kelayakan proyek infrastruktur tersebut, dan mitigasi risiko-risiko dari keberadaan proyek tersebut. Sebagai contoh, FS yang disusun dalam pelabuhan kapal pesiar, seperti hasil studi akademis mahasiswa dibandingkan FS sebuah proyek dan menggunakan asumsi yang sangat berbeda dengan realitas yang ada di lapangan. Kondisi tersebut justru membawa dampak ikutan yang lain, seperti (1) lemahnya argumentasi mengenai penting/urgensinya diperlukan infrastruktur tersebut dan justru berpotensi menimbulkan multitafsir dari pemangku kepentingan yang lain; (2) terjadi kesenjangan yang cukup besar antara proyeksi dan realisasi proyek infrastruktur sehingga justru meningkatkan risiko bisnis bagi swasta ataupun pemerintah; (3)

FS tidak dapat dijadikan acuan tetap dalam implementasi proyek (mulai dari tahap prakonstruksi hingga pengoperasian) sehingga membutuhkan studi lanjutan dan bersifat detail yang berakibat pada tertundanya pelaksanaan proyek dan peningkatan biaya persiapan proyek; (4) kesulitan melakukan mitigasi risiko karena keterbatasan identifikasi risiko di dalam dokumen FS.

Ketiga, kompleksitas tahapan perencanaan KPS. Mengacu pada Peraturan Kepmen No. 31 Tahun 2009 bahwa setiap tahapan pembangunan infrastruktur harus dilalui mulai dari *pra-feasibility study* (FS), FS, pembuatan *masterplan*, penyusunan amdal, dan *survey in design* (SiD) yang mencakup penetapan lokasi dan koordinat. Sebelum adanya peraturan tersebut, kegiatan pembangunan infrastruktur langsung memasuki tahapan SiD sehingga menjadi lebih cepat dibandingkan dengan periode saat ini. Sementara itu, kapasitas lembaga relatif terbatas, baik dalam sisi anggaran maupun sumber daya manusia dalam studi perencanaan. Konsultan untuk aspek pelabuhan pun masih belum banyak untuk Indonesia. Di sisi lain terdapat setidaknya 1.200 pelabuhan yang ada di Indonesia sehingga akan membutuhkan waktu yang tidak sebentar dalam melengkapi tahapan dokumen perencanaan bagi semua pelabuhan tersebut (Komunikasi personal dengan Ditjen Perhubungan Laut, Kemenhub, 17 April 2014). Kondisi inilah salah satunya menjadi kendala dalam percepatan pembangunan pelabuhan melalui skema KPS karena bagi swasta, waktu menjadi pertimbangan penting dalam melakukan investasi. Dalam aspek yang lebih luas, Kemenhub mengalami kesulitan dalam menjalin kerja sama dengan akademisi dalam rangka membantu penyusunan dokumen perencanaan. Salah satu kendala adalah adanya aturan yang mewajibkan sistem lelang, sedangkan lelang hanya dapat dilakukan dengan pihak swasta, bukan antarinstansi pemerintah. Implikasinya adalah sumber daya di tingkat akademisi, seperti

perguruan tinggi tidak dapat diberdayakan secara optimal dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan di tataran perencanaan.

Keempat, desain KPS pelabuhan yang masih belum menarik bagi swasta. KPS pelabuhan menjadi kurang menarik bagi swasta pada saat peran serta pemerintah sangat minim, yakni hanya pada aspek pemberian izin. Sementara itu, proses desain, pembebasan lahan, pembangunan (*break water*, kolam, *pier*, *port*, terminal, infrastruktur pendukung) semuanya dibangun oleh swasta. Padahal, tidak semua bagian pelabuhan memiliki nilai ekonomi yang baik atau dapat dikomersialkan sehingga berpeluang menimbulkan risiko seperti *pay back period* yang lama dan nilai keuntungan menjadi lebih kecil. Kondisi ini menjadi kurang menarik partisipasi pihak swasta, khususnya mengenai risiko yang harus ditanggung.

“... Pada dasarnya tidak semua di bagian pelabuhan memiliki nilai ekonomi yang baik sehingga di sana harus ada peran pemerintah dalam membuat atau membangun bagian tertentu agar pelabuhan bersifat ekonomis. Mana yang harus di-KPS-kan? Kalau semua dibangun swasta maka nilai pay back period akan lama dan keuntungan kecil....” (Komunikasi personal dengan perwakilan PT PII, 17 April 2014)

Di pihak lain akan menjadi risiko bagi pemerintah pada saat desain KPS diserahkan semuanya ke swasta (mulai dari inisiasi, dokumen penawaran, hingga implementasi), khususnya dalam mengontrol pelaksanaan KPS, baik dalam sisi manfaat, tarif, maupun pencapaian asumsi-asumsi yang telah tertuang dalam kesepakatan KPS.

Kelima, masih terbatasnya model implementasi KPS secara penuh di Indonesia sehingga belum adanya *benchmarking* dari setiap sektor KPS dan implementasi KPS masih dalam konsep

mencari “bentuk” yang sesuai. Proses pembelajaran ini sayangnya belum mampu diangkat dalam skala yang lebih makro sehingga mampu diacu oleh para pemangku kepentingan yang lain. Di sisi lain, peran KPS Centre masih sebatas sebagai KPS *Agency* dengan fungsi koordinasi dan konsultasi dibandingkan dengan fungsi untuk penyiapan KPS, harmonisasi peraturan terkait, dukungan sentralisasi birokrasi, *capacity building*, advokasi, hingga evaluasi pelaksanaan KPS. KPS Centre juga belum memiliki kewenangan untuk mekanisme kontrol dalam implementasi KPS kepada lembaga teknis. Ketiadaan hukuman yang efektif, seperti melalui pengurangan nilai anggaran jika tidak mampu merealisasikan sebagaimana apa yang direncanakan. Dengan kata lain, akibat tiadanya risiko jika tidak merealisasikan, banyak lembaga menjadi kurang optimal dalam merealisasikan perencanaan tersebut.

Keenam, keterkaitan antarinstansi masih sangat terbatas sehingga pengurusan perizinan dan konsolidasi menjadi bersifat individual dan belum terpusat. Dampaknya adalah proses birokrasi tersebut menjadi lebih panjang, memiliki ketidakpastian, dan berbiaya tinggi. Hal ini diperburuk tanpa adanya panduan tata cara (prosedur) pengurusan birokrasi terkait dengan KPS yang harus dilakukan sehingga menambah panjang proses birokrasi.

2. RISIKO KPS INFRASTRUKTUR PELABUHAN

Implementasi proyek akan menghadapi risiko yang melekat dalam setiap kegiatan KPS. Risiko tersebut akan dihadapi oleh pihak swasta ataupun pemerintah. Risiko tersebut dapat diidentifikasi sedikitnya enam jenis, yaitu risiko umum, politik, keuangan, konstruksi, pasar, dan operasional. Idealnya, risiko-risiko tersebut telah dapat diidentifikasi dengan baik, diproyeksi mengenai potensi terjadinya, dan dampak yang akan ditimbulkan serta mitigasi yang dapat dilakukan untuk mengurangi dampak tersebut. Terkait

dengan kerja sama yang saling menguntungkan, risiko tersebut pun dapat didistribusikan kepada kedua pihak.

Namun, dalam realitasnya, terdapat beberapa risiko yang sulit diproyeksi tetapi memiliki dampak signifikan jika terjadi, seperti risiko politik yang cukup rentan dengan aktivitas politik akan meningkat apabila terjadi “kegaduhan” kekuatan politik sehingga berdampak pada stabilitas keamanan dan ekonomi. Demikian pula pada saat pergantian pimpinan ataupun rotasi aparat di lingkungan pemerintahan akan berdampak pada potensi perubahan kebijakan, bahkan peraturan terkait sehingga berdampak pada proses birokrasi dan acuan *legal framework*. Kondisi ini justru masih sering terjadi di tingkat lokal sehingga banyak proyek membutuhkan waktu yang lebih panjang dalam tahapan prakonstruksi (periode perizinan). Akan tetapi, justru risiko politik yang tidak dapat dijamin oleh berbagai lembaga penjaminan yang ada, baik pemerintah (PT PII) maupun pihak swasta karena risiko politik sulit untuk diestimasi.

Selain itu, risiko dalam tahapan konstruksi, khususnya pembebasan lahan dan penolakan dari masyarakat masih menjadi hambatan terbesar selanjutnya dalam KPS. Hal ini masih membutuhkan waktu yang belum dapat diprediksi sehingga berdampak pada penundaan pembangunan konstruksi. Mitigasi yang dapat dilakukan adalah memberikan waktu yang lebih panjang dalam tahapan *financial closing* dan bekerja sama dengan pemerintah lokal melalui instansi terkait untuk dapat membantu proses pembebasan lahan. Pembentukan bank tanah oleh pemerintah tampaknya semakin diperlukan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur. Pemerintah sendiri memiliki keterbatasan dalam mengelola harga tanah yang semakin kuat didominasi mekanisme pasar.

Risiko lain yang cukup berpengaruh adalah keterkaitan antara kondisi makroekonomi, pasar, dan kompetisi antar-pelabuhan. Suku

Tabel 6.2 Tipe-Tipe Potensi Risiko dalam KPS Pelabuhan

| Jenis Risiko | Detail Risiko |
|---------------------|--|
| Umum | <ul style="list-style-type: none"> • Bencana alam (tsunami, gempa bumi, banjir) • <i>force majeure</i> (kebakaran dan kecelakaan) |
| Politik | <ul style="list-style-type: none"> • Instabilitas kondisi makroekonomi • Rotasi aparat negara, pergantian pejabat negara • Perubahan kebijakan, peraturan perundangan • Perebutan aset • Konflik politik di tingkat lokal & stabilitas keamanan • Korupsi, kolusi, dan nepotisme |
| Keuangan | <ul style="list-style-type: none"> • Fluktuasi nilai tukar, inflasi, dan suku bunga • Kesulitan mendapat pembiayaan dari bank ataupun <i>project sponsor</i> • Penurunan daya beli masyarakat • Biaya tak terduga akibat penundaan pembangunan |
| Konstruksi | <ul style="list-style-type: none"> • Keterlambatan pembebasan lahan dan berbagai perizinan • Keterlambatan pembangunan • Kesulitan aplikasi teknologi • Penolakan masyarakat • Ketidaksesuaian kualitas desain dan pembangunan • Peningkatan biaya pembangunan konstruksi • Pencemaran lingkungan |
| Pasar & operasional | <ul style="list-style-type: none"> • Ketidaksesuaian antara proyeksi dan realisasi <i>traffic</i> penggunaan pelabuhan • Risiko tarif daya beli konsumen • Penyiapan dokumen penawaran, proses lelang, konflik lelang, dan proses hukum • Serikat pekerja (buruh) • Kompetisi pelabuhan sejenis • Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan (GCG) |

bunga, besaran nilai tukar dan perbedaan proyeksi serta realitas dalam lalu lintas pelabuhan menjadi tantangan bagi pihak swasta untuk dapat memitigasi risiko tersebut. Hal ini diantisipasi dengan peninjauan kembali di dalam kontrak jika terdapat perbedaan terlalu besar antara asumsi yang ditetapkan dan realitas yang terjadi, agar dapat dilakukan penyesuaian untuk mendekati kondisi yang ada. Namun, agak sulit untuk mengantisipasi perbedaan yang terlalu

lebar antara proyeksi dan realisasi target penggunaan infrastruktur (*traffic*), sedangkan hal tersebut berpengaruh langsung kepada pendapatan dan keberlanjutan operasional infrastruktur. Ketelitian dan kehati-hatian dalam menyusun FS menjadi mutlak dilakukan untuk mengantisipasi hal tersebut. Meskipun demikian, beberapa FS suatu proyek lebih banyak yang bersifat optimistis dibandingkan dengan realistis untuk meyakinkan pemangku kepentingan.

Disayangkan, lembaga asuransi ataupun penjaminan di Indonesia untuk proyek infrastruktur masih relatif terbatas. Sementara itu, pembangunan infrastruktur domestik sudah mulai tumbuh dan membutuhkan penjaminan atas risiko-risiko proyek guna mendukung iklim usaha yang kondusif. Beberapa proyek masih dijaminan kepada lembaga asuransi internasional, dan sebagian yang lain beroperasi tanpa penjaminan (misalnya PT Aetra Air Tangerang). Adapun ketidakpastian dari birokrasi perizinan masih menjadi kendala terbesar dalam KPS infrastruktur di Indonesia dan berpengaruh langsung pada penundaan pembangunan dan peningkatan biaya. Implikasinya adalah transfer biaya tersebut kepada konsumen sehingga tarif yang akan dikenakan menjadi lebih tinggi untuk mengakomodasi biaya-biaya tersebut. Oleh karena itu, peran kelembagaan menjadi penting dalam mengatasi beberapa permasalahan tersebut.

F. REKOMENDASI KEBIJAKAN KPS PELABUHAN DI INDONESIA

Dalam rangka meningkatkan partisipasi pihak swasta dan implementasi KPS infrastruktur di Indonesia yang lebih baik, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemangku kepentingan. Beberapa rekomendasi kebijakan tersebut adalah

1) Penguatan Kapasitas Kelembagaan KPS

Hal tersebut dapat diwujudkan dengan *pertama*, memberikan kewenangan yang lebih besar kepada KPS Centre dengan memiliki otoritas yang memadai untuk melakukan efisiensi birokrasi (*cross cutting*), harmonisasi peraturan perundangan, disiplin, dan tepat waktu dalam melakukan koordinasi antarinstansi. KPS Centre dapat diposisikan berada di bawah presiden langsung untuk dapat mengakselerasi kebutuhan harmonisasi kebijakan, peraturan perundangan, dan efisiensi birokrasi terkait dengan pembangunan infrastruktur. *Kedua*, restrukturisasi KPS Centre dengan melibatkan representasi dari berbagai kementerian dan lembaga negara terkait langsung dengan KPS sehingga memberikan potensi. Tujuannya agar KPS Centre memiliki kapasitas yang mumpuni dari aspek desain, *legal*, administrasi, dan analisis keuangan sehingga pada saat melakukan penyusunan proyek telah mengakomodasi aspek teknis, ekonomi, risiko, dan pengoperasian.

Selain itu, KPS Centre dapat melakukan perpanjangan pelayanan melalui penguatan kapasitas SDM di tingkat daerah, fasilitasi proses penyederhanaan perizinan yang mendukung iklim usaha serta penguatan sinergi peran dan tanggung jawab pihak terkait dalam relasi pusat-daerah. *Ketiga*, merekrut SDM yang profesional dan berpengalaman dalam menangani KPS. *Keempat*, bekerja sama dengan perguruan tinggi dan lembaga penelitian untuk melakukan kajian, pemetaan, dan analisis kebutuhan mengenai infrastruktur dan proyek KPS yang akan ditawarkan sehingga dapat menyusun dokumen penawaran yang lebih lengkap dan prospektif serta melakukan FS atas proyek yang akan dibangun. Profesionalisme pemerintah pusat dan daerah

dapat menghasilkan proses lelang/tender yang akuntabel, transparan, dan efisien untuk mendapatkan pihak swasta yang profesional, berkapasitas, dan bertanggung jawab dalam implementasi proyek KPS infrastruktur.

2) Peningkatan Kapasitas Pemerintah dalam Bidang KPS di Tingkat Pusat dan Daerah

Penelitian dan pengembangan mengenai KPS mutlak perlu dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk akomodasi terhadap keterbatasan pengetahuan dan pengalaman mengenai KPS. Selain itu, adopsi keberhasilan KPS di negara lain dapat dikolaborasikan dengan hasil studi KPS dan perumusan kebijakan nasional dapat diwujudkan dalam panduan pelaksanaan KPS. Tahapan selanjutnya adalah melakukan sosialisasi, fasilitasi, dan asistensi di tingkat kementerian, lembaga negara dan pemerintah daerah, dan dilengkapi fasilitas konsultasi dan pemagangan untuk peningkatan pemahaman mengenai KPS.

Penguatan aspek penting lainnya adalah dalam bentuk pendampingan untuk perencanaan daerah agar perencanaan dapat berbasis pada kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah tersebut, bukan lagi berbasis aspirasi lokal yang kadang bias terhadap kepentingan dan ego sektoral. Sinergi dengan lembaga pendidikan dan penelitian daerah harus semakin digiatkan untuk mendukung kapabilitas pemda dalam melakukan studi kelayakan proyek ataupun penilaian atas perizinan proyek-proyek infrastruktur. Selanjutnya, pemda dapat melakukan sinergi bersama pengusaha *Real Estate* Indonesia (REI) ataupun Asosiasi Pengusaha Perumahan Indonesia untuk dapat melakukan pembebasan lahan pembangunan infrastruktur. Hal-hal tersebut dapat

digunakan untuk mengakselerasi proses birokrasi, perizinan, dan pembebasan lahan di tingkat daerah.

3) Penyederhanaan Tahapan KPS Pelabuhan

Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan sedapat mungkin memiliki rancang bangun pengembangan transportasi kelautan nasional dalam jangka panjang dan menengah yang berbasis pada potensi, kebutuhan, dan proyeksi integrasi transportasi global. Rancang bangun tersebut diikuti dengan studi kelayakan proyek, amdal, dan SiD yang selanjutnya diturunkan dalam rencana tahunan berupa kebutuhan pembangunan ataupun perluasan pelabuhan beserta armadanya. Hal ini dapat mengurangi jenjang tahapan dan birokrasi mengenai usulan baru pembangunan pelabuhan karena telah tercantum dalam target dan rencana pembangunan pelabuhan nasional.

Di sisi lain akan diperoleh efisiensi manakala proses SiD, FS, ataupun amdal dilakukan secara regional, bukan berbasis pada setiap usulan proyek. Jika hal ini sudah disiapkan oleh pemerintah melalui lembaga terkait ataupun otoritas pelabuhan, birokrasi akan menjadi lebih sederhana dan mampu menarik minat swasta.

4) Penyiapan Dokumen KPS

Pelibatan SDM dari pihak profesional, akademisi, lembaga penelitian, lembaga hukum, dan swasta perlu dilakukan dalam menyiapkan dokumen KPS yang responsif terhadap kebutuhan dan preferensi swasta. Distribusi risiko yang lebih rasional dan adanya insentif sebagai *sweetener* sangat dibutuhkan untuk menarik minat swasta. Demikian pula pemilihan proyek-proyek yang akan ditawarkan kepada swasta

melalui KPS bukanlah proyek-proyek sisa pendanaan dari APBN ataupun APBD, tetapi memang proyek-proyek yang *feasible*, dibutuhkan, dan menarik bagi swasta. Orientasi kerja sama swasta pun harus diubah dari pengadaan barang (yang sering berbasis pada harga termurah) menjadi kualitas *output* terbaik yang diberikan sehingga menghasilkan infrastruktur KPS yang bermanfaat dan berkelanjutan.

5) Penguatan Kapasitas Perbankan Nasional dan Mendorong Pengembangan Industri Asuransi dan Penjaminan Nasional untuk Infrastruktur

Pemerintah perlu mendorong perluasan kerja sama perbankan nasional untuk dapat melakukan pembiayaan infrastruktur skala besar. Penyertaan modal pemerintah ataupun pengembangan dana pihak ketiga diharapkan dapat meningkatkan pembiayaan perbankan yang lebih besar untuk proyek-proyek infrastruktur. Hal ini tidak menutup kemungkinan dilakukannya kerja sama di tingkat internasional. Selain itu, pemerintah melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dapat mereformulasi peraturan mengenai penjaminan terhadap proyek-proyek infrastruktur nasional dengan tujuan mendorong penjaminan agar lebih ekspansif bagi proyek-proyek infrastruktur. Selain itu, harmonisasi peraturan dan sinergi tahapan dalam penjaminan dan pembiayaan perlu dilakukan antara PT SMI dan PT PII sehingga dapat mengurangi perbedaan dan *gap* antara kedua lembaga tersebut yang sangat dibutuhkan dalam proses KPS infrastruktur.

- 6) Menjaga Stabilitas Makroekonomi, Politik, dan Keamanan
Gaduh politik menjelang Pemilihan Umum (Pemilu), Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung, pergantian pimpinan, ataupun rotasi pejabat pemerintahan terkait sering berdampak pada stabilitas politik, keamanan, dan kondisi makroekonomi. Oleh karena itu, penting sekali mengurangi intervensi politik dalam kebijakan-kebijakan ekonomi yang berdampak langsung, baik pada kondisi makro maupun mikroekonomi. Upaya mengurangi intervensi politik sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas perekonomian Indonesia ataupun daerah.

Tolok ukur yang dapat dilakukan ketika kepentingan ekonomi berada di atas kepentingan politik adalah *pertama*, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dilakukan secara berkelanjutan, *kedua*, konsistensi kebijakan dalam pembangunan di Indonesia, *ketiga*, tercipta efisiensi dalam pembangunan hal ini harus tertuang dalam visi dan misi pemimpin yang terpilih, tentu dengan mengedepankan profesionalisme dalam pengambilan keputusan-keputusan ekonomi dibandingkan dengan popularitas demi *rating* politik di hadapan publik. Hal ini akan memberikan kepastian dan keyakinan dunia usaha mengenai iklim usaha yang kondusif apabila aspek politik mampu menjaga netralitas dalam kebijakan-kebijakan ekonomi.

G. KESIMPULAN

Pentingnya ketersediaan dan aksesibilitas infrastruktur menjadi salah satu syarat dalam pembangunan. Keterbatasan pembiayaan pemerintah mendorong dikembangkannya KPS. Namun, keterbatasan kapasitas pemerintah, administrasi dan birokrasi,

praktik pengelolaan, hingga aspek kelembagaan dan mitigasi risiko masih menjadi kendala dalam pelaksanaan KPS infrastruktur. Setidaknya, perbaikan mendasar sangat dibutuhkan untuk mendorong pelaksanaan KPS infrastruktur, khususnya pada aspek kelembagaan, SDM, dan birokrasi. Sinergi kerja sama antar-pemangku kepentingan mutlak dibutuhkan untuk menguatkan kapasitas setiap lembaga. Selain itu dibutuhkan paket kebijakan pendukung lainnya dalam peningkatan kapasitas pembiayaan dan penjaminan nasional untuk infrastruktur yang memberikan daya jangkau yang lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abednego, M. P. & Ogunlana, S. O. (2006). Good project governance for proper risk allocation in public-private partnership in Indonesia. *International Journal of Project Management*, 24(2006), 622–634.
- Baswir, R. (1987). Kesenjangan ekonomi antar daerah di Indonesia. *Journal of Indonesian Economy and Business*. Vol 2. University of Gadjah Mada, 60–80.
- Brooks, M. R. & Cullinane, K. (2007). Governance models defined. *Research in Transport Economics*, 17, 417–448.
- Farrell, S. (2010). *Observations on PPP models in the ports sectors*. Diakses dari ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/10/PPPs-in-the-port-sector.pdf pada 29 November 2017.
- Fawcett, A. J. (2007). Port governance and privatization in the United States: Public ownership and private operation. *Book of Devolution, Port Governance and Port Performance Research in Transportation Economics*, 17, 207–235.
- Hamzah, S., Adisasmita, S. A., Harianto, T., & Pallu, M. S. (2014). Private involvement in sustainable management of Indonesian port: Need and strategy with PPP scheme. *Journal of Procedia Environmental Sciences*, 20, 187–196: ScienceDirect.
- Harun, L. & Maski, G. (2013). Analisis pengaruh pengeluaran pemerintah daerah dan pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pembangunan wilayah. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB*. 1(2), 1–17.

- Lapan. (2002). *Kajian citra satelit kepulauan Indonesia*. Jakarta: Lembaga Antariksa Nasional.
- Majidi, N. (1997). Anggaran pembangunan dan ketimpangan ekonomi antar daerah. *Prisma, LP3ES*, 3, 3–16.
- Pallis, A. A. & Syriopoulos, T. (2007). Port governance models: Financial evaluation of Greek port restructuring. *Journal of Transport Policy*, 14, 232–246.
- Ratih, P. A. (2012). *Kondisi kesenjangan ekonomi antar wilayah dan implikasi kebijakannya terhadap kebijakan pembangunan di Provinsi Jawa Tengah*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Roso, V. (2009), Factors influencing implementation of a dry port. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 38(10), 782–798.



INDEKS

- ADB, 112, 195
APBD, 4, 7, 8, 13, 39, 83, 90, 92,
103, 191, 195
APBN, 3, 4, 7, 8, 13, 39, 56, 83, 84,
90, 92, 103, 113, 127, 142,
144, 178, 179, 191, 195
Bankable, 100, 195
BEP, 21, 195
BFOT, 38, 195
Bongkar muat, 19, 27, 53, 59, 61,
63, 64, 67, 71, 73, 75, 79,
104, 166, 195
BOO, 28, 95, 195
BOT, 10, 31, 95, 98, 162, 195
BUP, 39, 41, 42, 115, 196
Concession fee, 142, 196
Cruise, 44, 196
Daya saing, 5, 20, 21, 34, 43, 59,
60, 64, 73, 74, 78, 85, 90,
106, 123, 149, 156, 157, 160,
166, 167, 169, 196
DBFMO, 28, 196
DBFO, 28, 196
Dermaga, 26, 27, 40, 45, 46, 50, 53,
64, 94, 102, 165, 196
Disinsentif, 60, 196
Dock 26, 27, 196

Dry port 40, 196
 Dwelling time, 77, 78, 164, 166,
 196
 Efisiensi, 2, 5, 22, 34, 38, 54, 55, 56,
 59, 60, 76, 77, 98, 123, 142,
 157, 160, 161, 172, 174, 179,
 188, 189, 190, 192, 196
 Ekspor 5, 59, 68, 69, 70, 72, 73, 76,
 78, 79, 115, 196
 Financial closing, 179, 180, 186,
 196
 Fleksibilitas, 163, 196
 Freight charges, 34, 196
 GCG, 39, 157, 187, 196
 Ground breaking, 7, 196
 Handling, 20, 25, 32, 63, 164, 196
 ICTT, 31, 196
 Impor, 5, 52, 55, 59, 68, 69, 70, 72,
 73, 76, 79, 115, 196
 Infrastruktur pelabuhan, xv, xvi,
 xvii, xix, xx, 6, 14, 15, 16, 17,
 20, 29, 33, 34, 54, 61, 65, 66,
 67, 83, 84, 92, 101, 115, 116,
 117, 123, 141, 148, 149, 164,
 168, 172, 174, 179, 196
 Joint-venture contract, 32, 196
 Kapabilitas, 40, 116, 157, 166, 190,
 196
 Kompensasi, 35, 66, 137, 162, 196
 Konektivitas, 60, 71, 80, 123, 156,
 160, 167, 168, 196
 Kontraktor, 21, 32, 33, 34, 95, 125,
 138, 139, 158, 173, 176, 196
 Lease to build contract, 30, 196
 LFM, 99, 196
 LPA, 141, 142, 143, 144, 196
 Mata rantai, 62, 64, 196
 Monopoli, 36, 43, 52, 60, 61, 65, 67,
 76, 77, 105, 106, 170, 197
 National Single Window, 76
 Navigasi, 25, 27, 36, 75, 155, 168,
 169, 197
 Obligation, 92
 Otonomi daerah, 5, 167, 170, 197
 Otoritas pelabuhan, 165, 170
 Overseas Economic Cooperation
 Fund, 37
 PDB, 1, 2, 20, 89, 90, 91, 197
 Pelabuhan Hub, 8
 Pelabuhan Kalibaru, 42, 79, 80, 82,
 142, 143, 197
 Perda, 132, 133, 197
 Perkebunan, 72, 197
 PJKP, 5, 10, 11, 12, 13, 41, 44, 50,
 83, 95, 115, 122, 123, 127,
 129, 130, 132, 133, 134, 135,
 136, 138, 140, 141, 147, 148,
 151, 197
 PMK, 112, 128, 130, 131, 132, 133,

153, 177, 197
Profit, 92, 140
Public utility, 32, 54, 197
Rate of return on investment, 11,
83, 197
Regional, 86, 199
Shadow toll, 29, 197
Shuttleboat, 45, 197
Sistematis, 15, 67, 197
Storage, 27, 197
Stripping, 19, 197
Studi kelayakan, 38, 83, 98, 101,
134, 158, 159, 190, 197
Stuffing, 19, 197
Teknologi, 21, 22, 25, 34, 36, 48,
52, 53, 56, 138, 145, 156,
161, 163, 165, 166, 180, 181,
187, 197
TEUs, 6, 27, 31, 79, 104, 197
Trade off, 2, 197
Travel time, 46, 197
VfM, 97, 197
VGF, xii, 13, 42, 84, 103, 107, 112,
113, 114, 116, 176, 177, 178,
179, 197
World Bank, 3, 17, 23, 57, 153, 197



BIOGRAFI PENULIS

Bahtiar Rifai, merupakan Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Ekonomi, LIPI. Memperoleh gelar Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro (Undip), Master Teknik pada *Urban and Regional Planning*, Institut Teknologi Bandung (ITB), dan saat ini sedang menempuh Studi Ph.D. di University of Birmingham, Inggris, dengan konsentrasi pada *Regional Economics*. Fokus penelitiannya mencakup *public private partnership* (KPS) di bidang infrastruktur, *regional economics*, *micro finance*, dan *small medium enterprises* (SMEs).

Latif Adam, lahir di Sumedang, Jawa Barat, 13 Mei 1968, merupakan peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI. Menyelesaikan pendidikan S-1 di bidang ilmu ekonomi dan

pembangunan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Bengkulu, dan S-2 (*Master of Economic Studies*) serta S-3 (*Ph.D. in Economics*) di School of Economics, the University of Queensland, Australia. Banyak melakukan penelitian di bidang ekonomi industri, ekonomi moneter, dan ekonomi publik, serta aktif mengikuti seminar tingkat nasional dan internasional. Menerbitkan beberapa buku, seperti *the Economic Role of Network in the Development of SMEs* (Lambert Academic Publishing) dan *Handbook of Entrepreneurship* (Edward Elgar). Aktif menulis di beberapa jurnal terkemuka, seperti *Bulletin of ASEAN Economic Studies*, *Economic and Finance in Indonesia*, dan *Masyarakat Indonesia*.

Firmansyah, lahir 18 September 1953 di Bukit Tinggi, Sumatera Barat. Penulis mendapatkan gelar Sarjana Ekonomi (S.E.) dari Fakultas Ekonomi Universitas Andalas. Masuk LIPI sejak 1984 dan sekarang menjadi Peneliti Utama di Pusat Penelitian Ekonomi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI). Telah banyak melakukan kajian dan penelitian di bidang ekonomi Islam, keuangan perbankan, industri, dan infrastruktur.

Felix Wisnu Handoyo, peneliti pertama di Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, Jakarta. Memeroleh gelar Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada (FEB-UGM). Fokus penelitiannya mencakup pembangunan infrastruktur sosial dan ketahanan energi.

KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN

Salah satu gebrakan yang dilakukan kepemimpinan Presiden Jokowi adalah mengarahkan Indonesia untuk menjadi poros maritim dunia. Artinya, Indonesia akan menjadi pusat aktivitas ekonomi global yang bersinggungan dengan kemaritiman, mulai dari sumber daya alam hingga transportasi laut. Pembenahan dan pembangunan infrastruktur kelautan sudah dimulai, seperti proyek tol laut dan pelabuhan.

Namun, pembangunan semacam itu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Di saat yang bersamaan, efisiensi dan perampingan APBN juga terus dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah harus mencari skema pendanaan alternatif agar proyek yang ada bisa berjalan dengan baik. Model kerja sama pemerintah dan swasta (KPS) dinilai menjadi solusi yang baik.

Melalui buku ini, pembaca akan memahami aspek kelembagaan, mekanisme, peluang, dan permasalahan serta risiko yang dihadapi dalam pelaksanaan KPS. Buku ini juga menawarkan rekomendasi bagi perbaikan kebijakan KPS, sekaligus acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya.



Diterbitkan oleh:

LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. R.P. Suroso No. 39, Menteng,
Jakarta 10350
Telp. (+62 21) 314 0228, 314 6942
Faks.: (+62 21) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id

LIPI Press

ISBN 978-979-799-940-7



9 789797 999407