

# MEMBANGUN POROS MARITIM MELALUI PELABUHAN

**Latif Adam dan Inne Dwiastuti**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

*E-mail: latif\_adam@yahoo.com.au; innedwiastuti@yahoo.com*

Diterima: 1-9-2015

Direvisi: 3-9-2015

Disetujui: 12-9-2015

## ABSTRAK

Tulisan ini menganalisis peran dan kinerja pelabuhan di Indonesia sebagai determinan penting dalam mendukung visi Indonesia menjadi negara maritim yang kuat. Pelabuhan memegang peranan penting untuk mendukung konektivitas dan peningkatan daya saing perekonomian Indonesia. Kinerja pelabuhan akan memengaruhi efisiensi dalam proses produksi dan distribusi. Dengan menggunakan metode analisis deskriptif, tulisan ini menunjukkan bahwa meskipun memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia, pelabuhan di negeri ini ternyata masih jauh tertinggal dibanding dengan negara-negara lain dalam hal kuantitas dan kualitasnya. Dari perspektif kebijakan, tantangan utamanya adalah mereformasi peranan dan posisi pemerintah dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan. Dalam hal ini, pemerintah, idealnya, perlu mengambil tiga langkah berikut. Pertama, mendesain kembali peraturan dan kebijakan untuk mendorong partisipasi sektor swasta. Kedua, memperkuat implementasi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengadaan Lahan dengan melibatkan pemerintah daerah dalam proses eksekusi pembebasan lahan. Ketiga, mempersiapkan secara lebih matang proyek-proyek pelabuhan yang akan ditawarkan kepada sektor swasta.

**Kata Kunci:** pelabuhan, negara maritim, sektor swasta, tantangan kebijakan

## ABSTRACT

*This paper analyses the role and performance of the Indonesia's seaports as a vital determinant to support Indonesia's vision to be a strong maritime country. Seaports play an important role to promote connectivity and improve competitiveness of the Indonesian economy. Their performance will affect efficiency in the production and distribution processes. By using descriptive analysis, it was found that despite playing an important role in the Indonesian economy, the performance of the Indonesia's seaports still lag behind other countries in terms of their quantities and their qualities. Main policy challenge that need to be addressed is to reform the role and the position of the government in the development and management of the seaports. In this context, the government should ideally take several actions as follows. First, redesigning rules and regulations to promote private sector participation. Second, strengthening the implementation of Law No. 2 of 2012 on Land Procurement by involving Local Government in the execution of land acquisition. Third, preparing a more comprehensive feasibility documents for specific seaport projects that will be offered to the private sector.*

**Keywords:** seaports, maritime country, private sector, policy challenges

**DDC:** 337, 383.9, 387.1, 380

## LATAR BELAKANG

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 teritorial maritim yang kuat. Pelabuhan

berperan sebagai katalis untuk merangsang pertumbuhan sektor ekonomi, seperti industri, perdagangan, dan pariwisata (Oblak dkk., 2013). Pelabuhan juga bisa digunakan sebagai sarana mendorong peningkatan pendapatan negara dan menjadi titik temu antarmoda transportasi serta gerbang penghubung interaksi sosial-ekonomi antar-pulau/negara (Ducruet & Horst, 2009). Dengan

demikian, baik atau buruknya kondisi pelabuhan menjadi faktor penentu terbangunnya poros maritim yang kuat melalui peningkatan daya saing, efisiensi proses produksi dan distribusi serta terbangunnya integritas dan konektivitas sistem perekonomian.

Sayangnya, pelabuhan di Indonesia belum dikelola secara ekonomis dan efisien. Akibatnya, pelabuhan belum secara optimal berperan sebagai pendorong daya saing perekonomian nasional (Sudarmo, 2012). Tingkat okupansi tambatan kapal (57,6%), rata-rata waktu persiapan perjalanan pulang (*turn around*) (81,9 jam), dan waktu kerja sebagai persentase waktu *turn around* (2,4%) masih berada di bawah standar internasional<sup>1</sup>. Ini mengindikasikan bahwa kapal-kapal terlalu banyak menghabiskan waktu di tempat tambatan kapal atau mengantri di luar pelabuhan (Setiono, 2010, 47). Karena itu, biaya pelabuhan di Indonesia relatif lebih mahal dibanding dengan biaya pelabuhan di negara-negara ASEAN lain (Patuntru dkk., 2007; Setiono, 2010). Misalnya, biaya pelabuhan (*terminal handling charge*) untuk kontainer standar 45 di Indonesia (Tanjung Priok) adalah 255 dolar Amerika per kontainer, lebih mahal dibandingkan di Singapura (243 dolar Amerika), Malaysia (173 dolar Amerika), Thailand (155 dolar Amerika), dan Filipina (138 dolar Amerika) (Bappenas, 2015, 91).

Dominannya peran negara (melalui BUMN) dalam pengaturan, pembangunan, dan pengelolaan layanan pelabuhan menjadi salah satu faktor yang menghambat upaya peningkatan efisiensi pelabuhan. Dominannya peran negara memunculkan monopoli pemerintah yang membuat pengelolaan pelabuhan menjadi tidak efisien karena tidak ada persaingan. Monopoli juga menutup partisipasi sektor swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan (LPEM, 2005; Setiono, 2010). Tertutupnya partisipasi sektor swasta membawa dampak negatif yang signifikan terhadap penurunan kualitas dan kuantitas pelabuhan untuk mendukung peningkatan daya saing perekonomian. Ini terjadi karena

<sup>1</sup> Standar internasional untuk tingkat okupansi tambatan kapal adalah 65%, rata-rata waktu persiapan perjalanan pulang (*turn around*) adalah 57,3 jam, dan waktu kerja sebagai persentase waktu *turn around* adalah 6,9% (Setiono, 2010, 47).

kemampuan keuangan negara untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur cenderung menurun seiring tekanan fiskal sebagai akibat tingginya biaya utang, subsidi, dan transfer dana ke daerah yang cenderung meningkat setiap saat (Adam, 2012).

Penguatan pelaksanaan program *Public Private Partnership* (PPP) sejak 2007 dan terbitnya UU No. 17 Tahun 2008 mengenai Pelayaran menjadi *starting point* untuk mereformasi sistem pengaturan, pembangunan, dan pengelolaan pelabuhan. PPP dan UU Pelayaran memiliki semangat untuk menghapus monopoli pemerintah dan membuka kesempatan sektor swasta 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 tulisan ini adalah menganalisis kondisi dan kinerja pelabuhan di Indonesia. Ada tiga hal yang dibahas dalam tulisan ini, yaitu 1) peran dan kinerja pelabuhan dalam mendorong perekonomian Indonesia, 2) tantangan utama dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan, 3) rekomendasi yang sebaiknya dilakukan Pemerintah Indonesia merespons permasalahan dan tantangan utama dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan.

## PENGUATAN PERAN DAN FUNGSI PELABUHAN

Menurut UU No. 17 Tahun 2008 mengenai Pelayaran, pelabuhan 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 fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran serta kegiatan penunjang pelabuhan lain.

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, 84). Dengan demikian, 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 tempat berlangsungnya interaksi antarpengguna (masyarakat), termasuk interaksi yang terjadi karena adanya aktivitas perekonomian (Berkoz & Tekba, 1999, 11; Derakhshan, 2005, 66).

Selain berfungsi secara sosial dan ekonomi, pelabuhan juga penting dari sisi politis (Indrayanto, 2005, 3). Artinya, dengan peran strategisnya sebagai pusat interaksi yang mempunyai nilai ekonomi dan urat nadi dinamika sosial-budaya suatu bangsa, pelabuhan mempunyai nilai politis yang sangat strategis untuk dijaga dan dipertahankan eksistensi dan kedaulatannya. Aturan-aturan pengelolaan pelabuhan yang berdaulat, transparan, aman, dan tidak diskriminatif terhadap perusahaan asing serta dilakukan secara efektif dan efisien akan meningkatkan sisi politis yang positif bagi suatu negara tempat pelabuhan itu berada.

Secara konseptual, pelabuhan memiliki tiga fungsi strategis. *Pertama*, sebagai *link* atau mata rantai. Maksudnya, pelabuhan merupakan salah satu mata rantai proses transportasi dari tempat asal barang/orang ke tempat tujuan. *Kedua*, sebagai *interface* (titik temu), yaitu pelabuhan sebagai tempat pertemuan dua moda transportasi, misalnya transportasi laut dan transportasi darat. *Ketiga*, sebagai *gateway* (pintu gerbang), yaitu pelabuhan sebagai pintu gerbang suatu daerah/negara. Dalam kaitan dengan fungsinya sebagai *gateway*, tidak terlalu mengherankan jika setiap kapal yang berkunjung ke suatu daerah/negara maka kapal itu wajib mematuhi peraturan dan prosedur yang berlaku di daerah/negara tempat pelabuhan tersebut berada (Wijoyo, 2012, 15–6).

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

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

Beragamnya fungsi dan layanan yang disediakan pelabuhan membuat pelabuhan sering dianalogikan sebagai sebuah sistem. Sistem pelabuhan mendapat dukungan paling tidak dari tiga subsistem pendukung utama, yaitu 1) penyelenggaraan atau *port administration/port authority*, yakni pemerintah/kementerian perhubungan dan 16 institusi pemerintah lainnya, 2) perusahaan atau *port business*, yakni PT Pelindo dan pengguna jasa pelabuhan atau *port users*, yaitu sektor swasta, seperti eksportir, importir, dan 3) perusahaan angkutan khusus pelabuhan (Indrayanto, 2005; Wijoyo, 2012). Dengan demikian, bisa tidaknya pelabuhan menjalankan fungsi dan menyediakan beragam layanan akan sangat bergantung pada sinergi dan interaksi dari ketiga subsistem seperti tersebut di atas.

Keharusan mengintegrasikan tiga subsistem (penyelenggaraan, perusahaan, dan penggunaan) membuat upaya untuk meningkatkan kinerja pelabuhan cenderung kompleks. Upaya tersebut 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 *stakeholders* (pemangku kepentingan) merupakan kunci penting proses integrasi ketiga subsistem. Oleh karena itu, menyusun kerangka regulasi yang mampu mengatur mekanisme dan hubungan kerja di antara *stakeholders* dari setiap subsistem menjadi penting untuk memfasilitasi proses integrasi.

Terlepas dari permasalahan di atas, agar dapat berfungsi dan mampu memberikan layanan 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 pada 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 untuk reparasi kapal. *Keenam*, tersedianya fasilitas bongkar muat barang/penumpang serta fasilitas pendukungnya (Wijoyo, 2012, 22–3).

Namun, penting untuk dikemukakan bahwa kompetitif atau tidaknya suatu pelabuhan tidak hanya dipengaruhi oleh persyaratan-persyaratan tersebut, tetapi juga oleh konektivitasnya dalam suatu mata rantai pasokan (*supply chain*) (Carbone & De Martino, 2003, 310; Kent, 2012, 22). 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). 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 bisa terintegrasi dengan sistem logistik dan mata rantai pasokan, pelabuhan membutuhkan reformasi dalam hal regulasi dan pengelolaan (Van Niekerk, 2009). Reformasi regulasi dan pengelolaan ini, paling tidak memiliki tiga tujuan strategis (Farrell, 2011). *Pertama*, mengurangi atau menghilangkan sama sekali aturan dan regulasi yang menghambat persaingan pembangunan dan pengelolaan pelabuhan. *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, menjadi regulator, dan wasit yang adil. Jika mungkin, pemerintah harus melakukan deregulasi, menghapus monopoli terselubung,

dan menentukan secara jelas batas, fungsi, dan kewenangan entitas pelabuhan sehingga meningkatkan kepastian usaha dan mendorong peran serta swasta dalam investasi (Kent, 2012).

Di beberapa negara, termasuk Indonesia, upaya mereposisi peran pemerintah dan mereformasi regulasi serta pengelolaan pelabuhan dilakukan sejalan dengan implementasi program *public private partnership* (PPP) (Farrell, 2011; Oblak dkk., 2013). Selain mendorong terciptanya iklim persaingan yang sehat, PPP 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 (Acciario, 2004, 31).

Berkaitan dengan pengurangan dan penghematan pengeluaran pemerintah, baik di negara maju (*developed countries*) maupun berkembang (*developing countries*), terdapat indikasi bahwa kebutuhan dana untuk membangun dan mengelola infrastruktur pelabuhan sering kali melebihi ketersediaan dana yang dimiliki pemerintah. Misalnya, di Indonesia pada APBNP 2015 anggaran untuk pembangunan pelabuhan dialokasikan Rp10,2 triliun. Padahal hasil penghitungan Bappenas (Prihartono, 2015, 59–60) menunjukkan bahwa kebutuhan dana untuk pembangunan pelabuhan pada tahun itu mencapai Rp66,8 triliun. Ini berarti bahwa Pemerintah Indonesia memiliki kemampuan keuangan yang sangat terbatas untuk membiayai pembangunan dan pengelolaan infrastruktur pelabuhan yang dibutuhkan untuk mendukung dinamika dan kemajuan perekonomian.

Sama seperti yang dilakukan pada jenis infrastruktur lain, pelaksanaan program *Public Private Partnership* (PPP) sektor pelabuhan dilakukan dengan mendorong partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan—tadinya merupakan tanggung jawab dan hanya dilakukan pemerintah (Kim dkk., 2011). Untuk mendorong partisipasi swasta, pemerintah membentuk kelembagaan dan menciptakan aturan (*legal framework*) yang jelas. Hal itu diharapkan bisa membantu sektor swasta yang terlibat untuk mengurangi ketidakpastian

dan mengurangi *cost of doing bussiness*. Sejalan dengan itu, pemerintah juga menawarkan beragam insentif fiskal dan non-fiskal. Insentif fiskal contohnya keringanan atau pembebasan pajak, dukungan penjaminan untuk meminimalisasi risiko, dan kompensasi pengelolaan dalam kurun waktu yang lebih panjang. Sebaliknya, insentif non-fiskal misalnya pembebasan lahan (Kim dkk., 2011).

Pengalaman beberapa negara, seperti Korea Selatan (Kim dkk., 2011) dan Kroasia (Oblak dkk., 2013), menunjukkan bahwa pelaksanaan PPP sektor pelabuhan berjalan efektif karena pemerintah 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 merancang kebijakan dan aturan PPP secara jelas dan mudah dipahami. Sejalan dengan itu, khususnya di Korea Selatan, implementasi PPP mendapat dukungan dengan terbangunnya rancangan institusi yang solid. Misalnya, struktur organisasi dan peraturan mengenai PPP dibangun berdasar hierarki yang jelas dan tegas. Struktur dan peraturan seperti itu 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 PPP, 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 bussiness*. Sebagaimana ditekankan Kim dkk. (2011), hal itu membuat pasar PPP untuk pengelolaan dan pembangunan infrastruktur pelabuhan menjadi terbangun secara solid dan sistematis (*mature market*). Artinya, pada satu sisi, pasar PPP mampu menarik keterlibatan sektor swasta karena memberikan keuntungan (*return on investment*) yang optimal. Pada sisi lain, pemerintah dan pengguna infrastruktur pelabuhan juga mendapatkan manfaat dan pelayanan yang baik dari keterlibatan sektor swasta.

## PERFORMA PELABUHAN DI INDONESIA

Berdasarkan 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 swasta yang melayani kebutuhan khusus suatu perusahaan, baik swasta maupun BUMN, khususnya industri 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 berperan sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Pelabuhan menjadi simpul penting dalam proses lalu lintas orang. Informasi statistik menunjukkan pada periode 1995–2012, seiring dengan semakin intensnya mobilitas orang dari satu pulau (tempat) ke pulau (tempat) lain, penumpang yang menggunakan pelabuhan tumbuh dengan rata-rata 5,9% per tahun, meningkat dari 19 juta pada tahun 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) (BPS, 2013, 53).

Selain itu, pelabuhan juga berperan sangat penting dalam proses ekspor-impor. Statistik Perdagangan Luar Negeri BPS (2014) memperlihatkan pada 2013, dari total nilai ekspor sebesar 182,01 miliar dolar AS, sekitar 95,8% dilakukan melalui pelabuhan. Pada tahun yang sama, sekitar 92,7% dari total impor sebesar 185,65 miliar dolar AS masuk melalui pelabuhan. Dengan demikian, pelabuhan menjadi gerbang utama bagi Indonesia untuk melakukan interaksi perdagangan secara global (Tabel 1).

Informasi statistik juga memperlihatkan pada 2013 Indonesia memiliki 129 pelabuhan ekspor dan 102 pelabuhan impor. Namun, 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. Proporsi ekspor yang keluar dan impor yang masuk melalui Tanjung Priok masing-masing 23,9% (dari total ekspor) dan 45% (dari total nilai impor) (Tabel 1).

Seiring terjadinya perubahan konstelasi perekonomian global, interaksi ekspor dan impor Indonesia dengan pasar global juga mengalami perubahan yang signifikan. Sebelumnya, ekspor

dan impor Indonesia lebih banyak dilakukan dengan Amerika Serikat dan negara-negara Eropa. Karena itu, pergerakan kontainer Indonesia juga banyak tertuju ke dan dari kedua kawasan itu.

Namun, pesatnya perkembangan ekonomi di negara-negara Asia, yang sebelumnya dimotori Jepang dan *newly industrial economies* (Singapura, Hongkong, Korea Selatan, dan Taiwan) serta munculnya Tiongkok dan India sebagai kekuatan ekonomi baru, menjadikan ekspor dan impor Indonesia lebih banyak dilakukan dengan negara-negara Asia. Misalnya, sampai Juli 2015, sebesar 56,4% dari total ekspor Indonesia atau senilai 9.786,7 juta dolar AS tertuju ke negara-negara Asia (ASEAN 20,4%, Tiongkok 9,9%, Jepang 9,9%, India 9,2%, Korea Selatan 4,2%, Taiwan 2,9%). Pada waktu yang bersamaan, 68,3% dari total impor yang masuk ke Indonesia atau senilai 7.782,2 juta dolar AS berasal dari negara-negara Asia (Tiongkok 24%, ASEAN 21,9%, Jepang 11,7%, Korsel 5,5%, Taiwan 2,8%, India 2,4%). Karena itu, tidak mengherankan jika pergerakan kontainer dari dan ke pelabuhan-pelabuhan di Indonesia lebih banyak berasal dari dan ke pelabuhan kawasan Asia. Hampir 70% pergerakan kontainer dari pelabuhan Indonesia menuju ke pelabuhan di Kawasan Asia (Henrikus, 2012, 4). Karena itu, upaya meningkatkan konektivitas antara pelabuhan di Indonesia dan pelabuhan di negara-negara Asia (*Asian connectivity*) akan

**Tabel 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 (USD Miliar)	182,01	Total Ekspor (USD Miliar)	185,65

Sumber: Diolah dari BPS, 2014.

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. Namun, khususnya 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 2). Karena itu, kontribusi 10 besar pelabuhan terhadap proses muat barang antarpulau relatif kecil, hanya 1,9%.

Pola yang berbeda dengan proses muat barang terlihat dalam proses bongkar barang antarpulau. Meskipun tidak sedominan seperti pada kasus ekspor-impor, ada sepuluh besar pelabuhan berperan cukup signifikan. Sebesar 37,9% dari total bongkar barang antarpulau dilakukan di sepuluh 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.

Pola muat dan bongkar barang antarpulau yang berbeda muncul karena beberapa kemungkinan. *Pertama*, pelabuhan bongkar barang berperan sebagai *hub* bagi daerah sekitarnya. Misalnya, di

Pelabuhan Banjarmasin proses bongkar barang yang biasanya didominasi dari sektor industri pengolahan, tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Banjarmasin (Kalimantan Selatan), tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di Kalimantan Tengah. Poin pentingnya adalah jika berperan sebagai *hub* maka fasilitas pelayanan dan perlengkapan pelabuhan termasuk kedalaman pelabuhan harus memenuhi persyaratan tertentu sehingga bisa disinggahi kapal dengan bobot cukup besar. Dalam kaitan ini, pertimbangan *scale of economies* untuk menyesuaikan bobot dan kapasitas kapal dengan jumlah barang yang bisa diangkut (*load factor*) menjadi isu penting.

*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). Sebagian besar daerah menjadikan komoditas primer—termasuk hasil perkebunan—sebagai andalan utama dalam proses perdagangan antarpulau. Implikasinya, pelabuhan di setiap daerah menjadi tempat favorit untuk melakukan proses muat barang. Hal ini yang kemudian membuat distribusi muat barang di 10 besar pelabuhan cenderung merata.

**Tabel 2.** Kontribusi 10 Besar Pelabuhan dalam Proses Bongkar-Muat Barang Antarpulau di Indonesia, 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 (000 Ton)	312.599	Total Bongkar Barang (000 Ton)	327.715

Sumber: Diolah dari BPS, 2013.

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 sekitar 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 terhadap peningkatan pajak dan pendapatan negara. Demikian halnya kegiatan ekspor-impor dan perdagangan antarpulau melalui pelabuhan berperan sangat penting dalam mendorong tingkat konsumsi dan produksi.

Namun, 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 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 daya saing pelabuhan di beberapa negara ASEAN yang menjadi kompetitor utama Indonesia, seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Daya saing pelabuhan di Indonesia hanya lebih baik

daripada pelabuhan di Vietnam, Kamboja, Filipina, Myanmar, dan Laos (Tabel 3).

Dibandingkan 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 daya saing pelabuhan. Daya saing pelabuhan hanya relatif lebih baik dibandingkan daya saing pasokan listrik yang memiliki peringkat 84 (*World Economic Forum*, 2014/2015).

Kuantitas dan kualitas pelabuhan yang belum terbangun secara baik menjadi faktor utama yang membuat daya saing pelabuhan di Indonesia relatif masih rendah. Dari segi kuantitas, pada periode 2008–2012, jumlah pelabuhan sebenarnya bertambah sebanyak 34 pelabuhan. Namun, pertambahan itu terjadi dalam kategori pelabuhan non-komersial yang dikelola pemerintah. Pada periode 2008–2012, pelabuhan komersial yang dikelola PT Pelindo justru berkurang sebanyak 2 pelabuhan (Tabel 4).

Sebagaimana bisa dilihat di Tabel 4, pada 2012, total pelabuhan yang dikelola PT Pelindo dan Pemerintah berjumlah 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 masing-masing 1 pelabuhan untuk setiap 50 km dan 11 km garis pantai.

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

**Tabel 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

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

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

**Tabel 4.** Perkembangan Pelabuhan di Indonesia yang Dikelola PT. Pelindo dan Pemerintah, 2008–2012

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

Sumber: Diolah dari BPS, 2013.

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 sendiri-sendiri. Sayangnya, tidak ada sinergi dan koordinasi dari ke-17 institusi itu. Tidak jarang aturan dari satu institusi cenderung tumpang tindih dengan aturan dari institusi lain. Sementara itu, pelaksanaan *the National Single Window* sebagai suatu mekanisme integrasi proses perizinan ekspor-impor ternyata belum mencakup seluruh 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 serta bersifat multitafsir. Misalnya, untuk meningkatkan efisiensi dan memperkuat manajemen pelabuhan yang kompetitif serta *fair*, pemerintah meluncur-

kan UU No. 17/2008 mengenai Pelayaran, dengan tujuan akhir mengatur pemisahan kewenangan regulator dan operator pelabuhan. Selama ini, Pelindo berperan ganda, yakni 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 memonitor dan mengevaluasi beberapa isu strategis, seperti kapasitas pelabuhan, standar kinerja, dan aturan keluar-masuk kapal.

Tidak adanya aturan untuk mendukung pelaksanaan UU No. 17/2008 (*implementing regulation*) mengakibatkan 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 bisnisnya 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.

Munculnya UU mengenai Pemerintah Daerah (No. 22/1999 yang kemudian direvisi menjadi No. 32/2004) di satu sisi, dan dianulirnya PP No. 69/2001 tentang Kepelabuhan oleh Mahkamah Agung (MA) di sisi yang lain, menjadi awal perebutan hak pengelolaan pelabuhan antara Pelindo-Pemerintah Pusat dan 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. Rata-rata *dwelling time* yang dibutuhkan pengusaha di pelabuhan Indonesia cenderung meningkat dari 4,9 hari pada Oktober 2010 menjadi 6 hari pada Agustus 2011 (Salcedo & Sandee, 2012), dan kemudian 7–8 hari pada Oktober 2013 (Adam, 2013). *Dwelling time* itu lebih lama dibandingkan di Thailand (4 hari), Malaysia (4 hari), dan Singapura (1,1 hari) (Adam, 2013, 47).

Bagi pengusaha (eksportir dan importir), peningkatan *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*, bertambahnya *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 (17%), jauh lebih tinggi dibandingkan di Jepang (5%), Malaysia (8%), Filipina (7%), dan Singapura (6%) (Adam, 2013, 47).

Selain belum terbangunnya koordinasi yang solid dari masing-masing instansi yang tergabung dalam otoritas pelabuhan, relatif masih lamanya *dwelling time* juga merupakan akibat dari kuantitas (jumlah) 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 dkk. (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 personel non-teknis atau sebaliknya. Akibatnya, tidak semua personel mampu bekerja secara profesional dan tepat waktu.

## **TANTANGAN KE DEPAN: *PUBLIC PRIVATE PARTERSHIP* (PPP) SEBAGAI SALAH SATU SOLUSI**

Dalam bidang pelabuhan, komitmen Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk mendorong Indonesia menjadi poros maritim, 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 Pemerintahan SBY-Boediono, tetapi tidak terimplementasi secara optimal. *Pertama*, merevitalisasi Pelabuhan Bitung di Sulawesi Utara dan Pelabuhan Kuala Tanjung di Sumatra 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 1), tetapi juga perdagangan antarpulau (Tabel 2). Misalnya, saat ini Pelabuhan Tanjung Priok menangani lebih dari 6 juta TEUS peti kemas, padahal kapasitas ideal pelabuhan itu hanya sampai dengan 5 juta TEUS peti kemas (Salcedo & Sandee, 2012)

*Ketiga*, untuk memperkuat konektivitas maritim secara nasional, pemerintah juga berencana mengembangkan 24 pelabuhan pengumpul dalam 5 tahun ke depan. Pelabuhan yang masuk dalam program ini adalah Banda Aceh, Belawan, Pangkal Pinang, Kuala Tanjung, Dumai, Panjang, Batam, Padang, Tanjung Priok, Cilacap, Tanjung Perak, Lombok, Kupang, Banjarmasin, Ponti-

anak, Palangka Raya, Maloy, Bitung, Makassar, Ambon, Halmahera, Sorong, Jayapura, dan Merauke.

Upaya merealisasikan program-program pembenahan pelabuhan tersebut bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilakukan. Pelabuhan adalah proyek yang masuk dalam kategori mahal meskipun pasca-kebijakan pengurangan subsidi BBM pemerintah memiliki sedikit keleluasaan untuk menambah belanja infrastruktur. Namun, tambahan anggaran itu tidak akan cukup karena pemerintah juga memiliki tanggung jawab untuk membangun dan membenahi jenis infrastruktur sosial-ekonomi lain.

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 Kali-baru Utara Rp11,8 triliun, Teluk Lamong Rp3,8 triliun, dan Belawan Baru Rp1,4 triliun. Dengan demikian, kebutuhan dana untuk membangun dan membenahi ketiga pelabuhan itu adalah Rp16,6 triliun. Secara umum, sebagaimana dikemukakan Prihartono (2015), kebutuhan dana untuk membenahi seluruh pelabuhan dalam skema tol laut hampir mencapai angka Rp700 triliun.

Selain dana, keahlian (*expertise*), profesionalisme, dan kapasitas institusi pemerintah untuk merencanakan, mengeksekusi, dan mengelola pembangunan pelabuhan masih menjadi pertanyaan. Sudah menjadi rahasia umum, pemerintah seringkali mengalami kesulitan untuk menyalurkan belanja infrastruktur secara tepat waktu dan tepat jumlah. Akibatnya, realisasi belanja infrastruktur cenderung berjalan sangat lambat hampir setiap tahun.

Struktur belanja infrastruktur yang dikelola pemerintah juga mengandung beragam permasalahan. Adam mengutip hasil diskusi antara Pengurus Gabungan Pengusaha Konstruksi (Gapensi) dan Tim Penelitian Infrastruktur P2E-LIPI Tahun 2012 menyebutkan bahwa alokasi belanja pembangunan infrastruktur banyak juga yang terserap ke pos-pos pembayaran jasa konsultan, biaya perencanaan, dan *monitoring* serta supervisi. Pengurus Gapensi itu mengungkapkan bahwa anggaran pembangunan proyek

infrastruktur yang benar-benar dialokasikan ke fisik infrastruktur sendiri tidak pernah mencapai 100%, tetapi proporsinya secara rata-rata hanya ada di kisaran 60% (Adam, 2012, 119).

Berkaca dari beberapa permasalahan di atas, mengajak keterlibatan sektor swasta, melalui *program public private partnership* (PPP), dalam 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.

Namun, upaya untuk menarik keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan pelabuhan tidak cukup hanya dengan melakukan *Indonesia Infrastructure Summit* seperti yang selama ini dilakukan hampir setiap tahun. *Indonesia Infrastructure Summit* memang penting sebagai forum 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 PPP agar lebih jelas dan mudah dipahami oleh sektor swasta. Selain itu, pelaksanaan PPP perlu mendapat dukungan dari terbangunnya kapasitas institusi yang solid. Dalam kaitan ini, Indonesia bisa mengikuti langkah Korea Selatan (Kim dkk., 2011) dengan membangun PPP-Centre. Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KPPI) ataupun *memorandum of understanding* di antara Kementerian Keuangan-Bappenas-BKPM terbukti tidak terlalu efektif untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, termasuk pelabuhan, melalui skema PPP. Sejalan dengan itu, struktur organisasi dan peraturan mengenai PPP perlu dibangun berdasar hierarki yang jelas dan tegas. Kondisi seperti ini memudahkan bekerjanya mekanisme institusi (*institutional mechanism*) untuk mengatasi beberapa permasalahan, seperti adanya tumpang tindih peraturan

atau munculnya perbedaan kepentingan (ego sektoral) di antara para pemangku kepentingan.

*Kedua*, pemerintah telah meluncurkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengenai Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pemerintah juga telah merancang petunjuk teknis untuk mendukung implementasi UU itu (Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012) yang secara rinci mengatur tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil. Namun, karena minimnya dukungan pemerintah daerah dalam proses pembebasan lahan, kedua aturan hukum itu belum secara optimal mempermudah pembangunan pelabuhan. Karena alasan politis, ada indikasi bahwa pemerintah daerah sering kali lepas tangan dan tidak mau terlibat “konflik” dengan masyarakat dalam proses pembebasan lahan untuk proyek-proyek infrastruktur yang diinisiasi pemerintah pusat, meskipun proyek itu akan memberikan manfaat secara ekonomi terhadap daerahnya (Adam, 2012, 110). Proses negosiasi pembebasan lahan dengan warga masyarakat di sekitar lokasi pelabuhan, seperti yang terjadi di Pelabuhan Kalibaru Utara dan Bitung, berjalan lambat dan lebih banyak muatan spekulatifnya. Lambatnya proses pembebasan lahan membuat pihak swasta menghadapi ketidakpastian dan risiko mengenai biaya dan waktu pembebasan lahan. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu diberi tanggung jawab dan peran yang lebih besar dalam proses pembebasan lahan.

*Ketiga*, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) pembangunan beberapa pelabuhan ternyata banyak yang belum selesai. Belum selesainya AMDAL mengindikasikan bahwa proyek infrastruktur pelabuhan—juga infrastruktur lain yang ditawarkan kepada sektor swasta—tidak dipersiapkan secara matang. Hal itu 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 berpengalaman mempersiapkan proyek yang akan ditawarkan kepada sektor swasta. PJPK lebih terbiasa mempersiapkan proyek-proyek yang akan didanai oleh APBN/

APBD. Dengan pertimbangan biaya konsultan untuk melakukan studi kelayakan relatif mahal maka dalam pembuatan studi kelayakan, PJPK melakukannya asal-asalan 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 bila sektor swasta terlibat dalam proyek PPP.

*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 pada sektor swasta untuk meminimalisasi 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, pengadaan lahan yang terhambat atau proyek didemo oleh 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*. Artinya, pada satu sisi, tingkat pengembalian investasi dari proyek-proyek pembangunan pelabuhan yang ditawarkan kepada sektor swasta berada pada level 14%-an. Namun pada sisi lain, sektor swasta menghitung agar mereka mendapat keuntungan yang layak sehingga tingkat pengembalian investasi harus berada pada level 18%-an. Untuk menarik minat sektor swasta, di beberapa negara, kesenjangan itu biasanya ditanggung oleh negara melalui skema *viability gap*. Pemerintah sebenarnya telah mengalokasikan *viability gap fund* di dalam APBN. Sayangnya, alokasi biaya *viability gap fund* ini relatif masih sangat kecil sehingga belum mampu sepenuhnya menarik minat sektor swasta.

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 memiliki 17 jenis perizinan sebelum bisa berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan (*Kompas*, 2015).

## PENUTUP

Pelabuhan menjadi simpul penting untuk mengembangkan poros maritim yang kuat melalui perannya sebagai determinan peningkatan daya saing, efisiensi proses produksi dan distribusi serta integritas dan konektivitas sistem perekonomian. Namun, kuantitas dan kualitas pelabuhan di Indonesia belum tertata secara baik. Akibatnya, pelabuhan memiliki kinerja yang belum efisien dan terkelola secara ekonomis sehingga pelabuhan belum mampu secara optimal mendukung kemajuan dan daya saing perekonomian Indonesia.

Komitmen Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk mendorong Indonesia menjadi poros maritim dunia memberi harapan terjadinya perbaikan kuantitas dan kualitas pelabuhan. Upaya memperbaiki kuantitas dan kualitas pelabuhan tidak saja membutuhkan dana yang besar, tetapi juga keahlian (*expertise*) dan profesionalisme yang tinggi. Dalam konteks ini, upaya menarik sektor swasta untuk berpartisipasi dalam penataan kuantitas dan kualitas pelabuhan menjadi penting dilakukan.

Beberapa langkah ideal perlu dilakukan Pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam pembangunan pelabuhan. *Pertama*, merancang ulang kebijakan dan aturan PPP 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 pada sektor swasta. *Keempat*, menyediakan beragam insentif fiskal dan nonfiskal.

## PUSTAKA ACUAN

- Adam, L. (2012). The roles and problems of infrastructure in Indonesia. *Economic and Finance in Indonesia*, 60, (1), 105–126.
- Adam, L. (2013). *Dinamika daya saing perekonomian Indonesia*. Paper dipresentasikan pada refleksi akhir tahun Kedeputian IPSK-LIPI. Jakarta. 23 Desember.
- Acciaro, M. (2004). *Private sector financing of container terminal infrastructure*. Rotterdam: Erasmus University.
- Arief, Z. (2011). *Pelaksanaan tender dalam pembangunan infrastruktur*. Paper dipresentasikan pada Seminar Hukum Nasional. Jakarta. 20 Juli.
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional. (2015). *Biaya pelabuhan*. Investasi Perencanaan Makro.
- Berkoz, L. & Tekba, D. (1999). *The role of ports in the economic development of Turkey*. Paper dipresentasikan pada seminar 39th European Congress of the Regional Sciences Association. Dublin. 23–27 Agustus.
- Biro Pusat Statistik. (2014). *Statistik perdagangan luar negeri 2013*. Jakarta: BPS.
- Biro Pusat Statistik. (2013). *Statistik perhubungan 2012*. Jakarta: BPS.
- 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.W. (2004). *The performance of seaports cluster*. Rotterdam: Erasmus University.
- De Langen, P.W. & Chouly, A. (2004). Hitherland access regime in seaports. *European 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.

- Farrell, S. (2011). *Observations on PPP models in the ports sector: trends & theory*. Lisbon: University Lisbon.
- 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. & Mychelida, E. (2014). *ASEAN-China connectivity development*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI.
- 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, Senin 5 Januari). Investasi 90 perusahaan mandek.
- 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*. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Manajemen-Universitas Indonesia, Jakarta.
- Pelindo. (2013). Pembekalan Direktur Utama pada Penerimaan Pegawai Baru.
- Prihartono, B. (2015). *Pengembangan tol laut dalam RPJMN 2015–2019 dan implementasinya*. Jakarta: Bappenas.
- Salcedo, N.C. & Sandee H. Mempercepat pemindahan, mengurangi masalah: mempersingkat waktu tunggu (*dwell time*) peti kemas. *Prakarsa*, 10 (1), 9–11.
- Setiono, B.A. (2010). Analisis faktor-faktor yang memengaruhi 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.
- Van der Lugt, L. & De Langen, P.W. (2005). The changing of ports as locations for logistics activities. *Journal of International Logistics and Trade*, 10 (1–2), 108–129.
- Van Nierkek, 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*. Diakses dari <http://e-journal.uajy.ac.id/159/3/2TA12921.pdf> pada 9 September 2014
- World Economic Forum.(2009). *The global competitiveness index 2009/2010*. Geneve: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2013). *The global competitiveness index 2013/2014*. Geneve: World Economic Forum.