



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



SENADA
INDONESIA COMPETITIVENESS PROGRAM

REFORMASI SEKTOR PELABUHAN INDONESIA DAN UU PELAYARAN TAHUN 2008

AGUSTUS 2008

PUBLIKASI INI DITERBITKAN UNTUK DIKAJI OLEH BADAN AMERIKA SERIKAT UNTUK PEMBANGUNAN INTERNASIONAL (USAID). LAPORAN INI DISUSUN OLEH **DAI**

REFORMASI SEKTOR PELABUHAN INDONESIA DAN UU PELAYARAN TAHUN 2008

AGUSTUS 2008 – DAVID RAY

PERNYATAAN

PANDANGAN-PANDANGAN PENULIS YANG DINYATAKAN DALAM PUBLIKASI INI TIDAK SELALU MENCERMINKAN PANDANGAN BADAN AMERIKA SERIKAT UNTUK PEMBANGUNAN INTERNASIONAL ATAU PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	5
1. PENDAHULUAN	6
2. KONDISI PELABUHAN-PELABUHAN DI INDONESIA PADA SAAT INI	8
2.1 Tata kelola dan Struktur	8
2.2 Lalu Lintas Pelabuhan	9
2.3 Konteks Internasional	11
2.4 Indikator Kinerja Pelabuhan	12
2.5 Faktor-faktor Utama Penyebab Buruknya Kinerja Pelabuhan	16
3. UU PELAYARAN TAHUN 2008	19
3.1 Konsistensi terhadap Daftar Negatif Investasi	21
3.2 Rencana Induk Pelabuhan Nasional	22
3.3 Peranan Otoritas Pelabuhan	23
3.4 Penetapan Harga Layanan Pelabuhan	25
3.5 Peraturan tentang Terminal Swasta (Khusus)	26
4. KESIMPULAN	28
5. REFERENSI	30

ABSTRAK

Untuk negara kepulauan seperti Indonesia, sistem pengangkutan laut yang efisien dan terkelola dengan baik merupakan faktor yang sangat penting dalam persaingan ekonomi serta integritas nasional. Di Indonesia, biaya pengangkutan laut cukup tinggi dan hal ini mengurangi insentif untuk perdagangan baik domestik maupun internasional. Pelabuhan-pelabuhan di Indonesia, yang dianggap kurang efisien dan tidak dilengkapi/dikelola dengan baik, adalah faktor signifikan yang menaikkan biaya pelayaran. Misalkan, Kapal-kapal yang dilibatkan dalam perdagangan domestik menghabiskan sebagian besar dari waktu kerjanya hanya untuk disandarkan atau menunggu di dalam atau di luar pelabuhan. Penyebabnya antara lain adalah terus berlangsungnya dominasi negara atas penyediaan layanan pelabuhan (melalui-kegiatan yang dilakukan oleh berbagai badan usaha milik negara), serta lingkungan hukum dan pengaturan yang ada yang secara efektif membatasi persaingan baik di dalam maupun antarpelabuhan.

UU Pelayaran tahun 2008 memberikan fondasi untuk reformasi sistem pelabuhan di Indonesia yang komprehensif. Yang mencolok, UU pelayaran tersebut menghapus monopoli pemerintah atas sektor pelabuhan dan membuka kesempatan bagi partisipasi sektor swasta. Hal ini dapat mengarah pada masuknya persaingan yang sangat diperlukan di sektor pelabuhan, menimbulkan tekanan untuk menurunkan harga-harga, dan secara umum meningkatkan pelayanan pelabuhan. Meskipun ada optimisme yang terjaga sehubungan dengan undang-undang baru tersebut, para investor sekarang harus menghadapi kekosongan kebijakan seraya menunggu perkembangan pelaksanaan peraturan dan lembaga pendukung.

Perhatian utama tertuju pada:

- Komposisi, orientasi, dan kapasitas keuangan/teknis dari Otoritas Pelabuhan yang direncanakan.
- Pembatasan yang mungkin ada dalam rencana induk pelabuhan baik di tingkat nasional maupun untuk masing-masing pelabuhan.
- Tingkat otonomi penetapan harga dari operator-operator terminal.
- Kemampuan pelabuhan-pelabuhan swasta untuk mengubah statusnya menjadi pelabuhan umum komersial untuk bersaing dengan BUMN yang berwenang saat ini.

1. PENDAHULUAN

Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memerlukan sektor pelabuhan yang berkembang dengan baik dan dikelola secara efisien. Daya saing produsen baik dalam pasar nasional maupun internasional, efisiensi distribusi internal dan, yang lebih umum, kepadatan dan integritas ekonomi nasional sangat dipengaruhi oleh kinerja sektor pelabuhan.

Meskipun pelabuhan nyata-nyata memiliki peran yang sangat penting bagi perekonomian nasional, Indonesia tidak memiliki sistem pelabuhan dengan kinerja yang baik menurut sudut pandang para penggunanya.¹ Terminal pelabuhan utama Indonesia, *The Jakarta International Container Terminal (JICT)*, telah diketahui sebagai salah satu terminal utama yang paling tidak efisien di Asia Tenggara, dalam hal produktivitas dan biaya unit (Ray 2003). Namun demikian, JICT masih merupakan salah satu pelabuhan Indonesia yang berkinerja baik. Indikator kinerja untuk semua pelabuhan komersial utama menunjukkan keseluruhan sistem pelabuhan sangat tidak efisien dan sangat memerlukan peningkatan mutu. Data mengenai tingkat okupansi tambatan kapal, rata-rata waktu persiapan perjalanan pulang (*turn-around*) dan waktu kerja sebagai persentase waktu *turn-around* berada di bawah standar internasional dan mengindikasikan bahwa kapal-kapal terlalu banyak menghabiskan waktu di tempat tambatan kapal atau untuk mengantri di luar pelabuhan.

Faktor-faktor geografis seperti kurangnya pilihan pelabuhan air dalam dan banyaknya pelabuhan pedalaman yang berlokasi di sungai-sungai dan memerlukan pengerukan terus-menerus merupakan halangan utama terhadap kinerja pelabuhan. Kemungkinan, halangan terbesar terhadap pengembangan adalah kurangnya partisipasi sektor swasta (investasi) secara umum dan persaingan dalam sistem pelabuhan. Secara umum, hal ini disebabkan oleh dominasi negara dalam hal persediaan layanan-layanan pelabuhan melalui kegiatan-kegiatan dari empat Badan Usaha Milik Negara, Perum Pelabuhan Indonesia (Pelindo), serta lingkungan hukum dan pengaturan saat ini yang secara efektif membatasi persaingan baik di dalam maupun antara pelabuhan-pelabuhan.

UU Pelayaran tahun 2008 memberikan fondasi untuk reformasi sistem pelabuhan di Indonesia secara menyeluruh. Yang paling jelas adalah bahwa undang-undang tersebut menghapus monopoli sektor negara atas pelabuhan dan membuka peluang untuk partisipasi baru sektor swasta. Hal ini dapat mengarah pada masuknya persaingan di sektor pelabuhan, yang dapat memberikan tekanan untuk menurunkan harga dan secara umum meningkatkan pelayanan pelabuhan. Akan tetapi, transformasi sistem pelabuhan Indonesia merupakan proses yang panjang dan sulit. UU Pelayaran tahun 2008 menjadi sangat penting dan merupakan langkah positif pertama, namun banyak hal yang masih harus dikerjakan terkait dengan pengembangan lembaga pendukung, peraturan, dan dokumen-dokumen perencanaan. Hingga tersedianya kerangka kerja pengaturan dan kelembagaan tersebut, para investor menghadapi kekosongan kebijakan dan tidak mengetahui secara pasti proses-proses apa yang harus diikuti serta persetujuan dan izin apa yang harus diperoleh dan dari lembaga mana.

Makalah ini memberikan penjelasan singkat mengenai berbagai tantangan nyata yang menghadang upaya-upaya reformasi tersebut, dengan memberikan perhatian khusus kepada berbagai hambatan yang mungkin

¹ Berdasarkan Laporan Persaingan Global (GCR) tahun 2006, peringkat 'Kualitas Infrastruktur Pelabuhan Indonesia' berada pada peringkat 98 dari 121 negara yang disurvei dan turun 5 peringkat sejak pada tahun 2001. Perhatikan bahwa GCR dipengaruhi oleh persepsi-perspsi pemilik usaha.

timbul terhadap persaingan dan partisipasi sektor swasta. Tantangan-tantangan tersebut, yang akan diuraikan secara singkat pada bagian 3, berkaitan dengan larangan investasi asing, pengembangan rencana induk pelabuhan nasional, peran otoritas pelabuhan, penetapan layanan pelabuhan, dan peraturan tentang pelabuhan-pelabuhan swasta. Sebelum membahas setiap masalah tersebut di atas, bagian 2 makalah ini akan memberikan pengantar singkat tentang aturan main di pelabuhan Indonesia yang berlaku pada saat ini dengan fokus pada tata kelola, kinerja, dan konteks internasional yang lebih luas.

2. KONDISI PELABUHAN-PELABUHAN DI INDONESIA PADA SAAT INI

2.1 TATA KELOLA DAN STRUKTUR

Pelabuhan-pelabuhan di Indonesia saat ini diatur berdasarkan UU Pelayaran tahun 1992 dan peraturan-peraturan pendukung lainnya. Rezim pengaturan yang baru, di bawah payung UU Pelayaran tahun 2008, tidak akan dilaksanakan sepenuhnya hingga tahun 2011. Sistem pelabuhan Indonesia disusun menjadi sebuah sistem hierarkis yang terdiri atas sekitar 1700 pelabuhan. Terdapat 111 pelabuhan, termasuk 25 pelabuhan ‘strategis’ utama, yang dianggap sebagai *pelabuhan komersial* dan dikelola oleh empat BUMN, Perum Pelabuhan Indonesia I, II, III and IV dengan cakupan geografis sebagaimana diuraikan dalam tabel 1 di bawah ini. Selain itu, terdapat juga 614 pelabuhan diantaranya berupa Unit Pelaksana Teknis (UPI) atau pelabuhan non-komersial yang cenderung tidak menguntungkan dan hanya sedikit bernilai strategis.

Di samping itu, terdapat pula sekitar 1000 “pelabuhan khusus” atau pelabuhan swasta yang melayani berbagai kebutuhan suatu perusahaan saja (baik swasta maupun milik negara) dalam sejumlah industri meliputi pertambangan, minyak dan gas, perikanan, kehutanan, dsb. Beberapa dari pelabuhan tersebut memiliki fasilitas yang hanya sesuai untuk satu atau sekelompok komoditas (mis. Bahan kimia) dan memiliki kapasitas terbatas untuk mengakomodasi kargo pihak ketiga. Namun demikian, pelabuhan yang lain memiliki fasilitas yang sesuai untuk beragam komoditas, termasuk, dalam beberapa hal, kargo peti kemas. Saat ini, Pelindo menikmati monopoli pada pelabuhan komersial utama yang dideklarasikan serta otoritas pengaturam terhadap pelabuhan-pelabuhan sektor swasta. Pada hampir semua pelabuhan utama, Pelindo bertindak baik sebagai operator maupun otoritas pelabuhan tunggal, mendominasi penyediaan layanan pelabuhan utama sebagaimana tercantum di bawah ini:

- Perairan pelabuhan (termasuk urukan saluran dan basin) untuk pergerakan lalu lintas kapal, penjangkaran, dan penambatan.
- Pelayaran dan penarikan kapal (kapal tunda).
- Fasilitas-fasilitas pelabuhan untuk kegiatan bongkar muat, pengurusan hewan, gudang, dan lapangan penumpukan peti kemas; terminal konvensional, peti kemas dan curah; terminal penumpang.
- Listrik, persediaan air bersih, pembuangan sampah, dan layanan telepon untuk kapal.
- Ruang lahan untuk kantor dan kawasan industri.
- Pusat pelatihan dan medis pelabuhan.

TABEL 1. PERUM PELABUHAN INDONESIA: CAKUPAN GEOGRAFIS

PERUM PELABUHAN	CAKUPAN (PROVINSI)	PELABUHAN-PELABUHAN YANG DIATUR
Pelindo I	Aceh, Sumatera Utara, Riau	Belawan, Pekanbaru, Dunai, Tanjung Pinang, Lhokseumawe
Pelindo II	Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Jakarta	Tanjung Priok, Panjang, Palembang, Teluk Bayur, Pontianak, Cirebon, Jambi, Bengkulu, Banten, Sunda Kelapa, Pangkal Balam, Tanjung Pandan

Perum Pelabuhan	Cakupan (Provinsi)	Pelabuhan-pelabuhan yang diatur
Pelindo III	Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur (sebelumnya Timor Timur)	Tanjung Perak, Tanjung Emas, Banjarmasin, Bena, Tenau/Kupang
Pelindo IV	Sulawesi (S,SE,Tengah dan Utara), Maluku, Irian Jaya	Makassar, Balikpapan, Samarinda, Bitung, Ambon, Sorong, Biak, Jayapura

Meskipun legislasi saat ini menjauhkan sektor swasta dari persaingan secara langsung dengan Perum Pelabuhan Indonesia yang berwenang, elemen-elemen lain dari struktur tata kelola menjamin tidak adanya persaingan baik di dalam maupun di antara Perum Pelabuhan Indonesia. Sebagaimana yang dicatat oleh Patunru dkk (2007), UU mewajibkan Perum Pelabuhan Indonesia untuk memberikan subsidi satu sama lain untuk menjamin keberlanjutan keuangan secara menyeluruh dan memenuhi kewajiban layanan umum mereka. Di dalam Perum Pelabuhan Indonesia, pelabuhan-pelabuhan yang menguntungkan diwajibkan memberikan subsidi pada pelabuhan-pelabuhan yang merugi sehingga semakin mengurangi insentif kinerja.

Selain itu, tarif-tarif yang berlaku di pelabuhan, yang sangat ditentukan oleh Pemerintah Pusat, dikenakan secara standar terhadap pelabuhan-pelabuhan sehingga mengurangi peluang persaingan. Hal ini sangat signifikan apabila dua perum pelabuhan Indonesia berbagi daerah yang saling bersaing, seperti misalnya Pelabuhan Tanjung Emas di Semarang dan Tanjung Perak di Surabaya, yang keduanya dijalankan oleh Perum Pelabuhan Indonesia III.

2.2 LALU LINTAS PELABUHAN

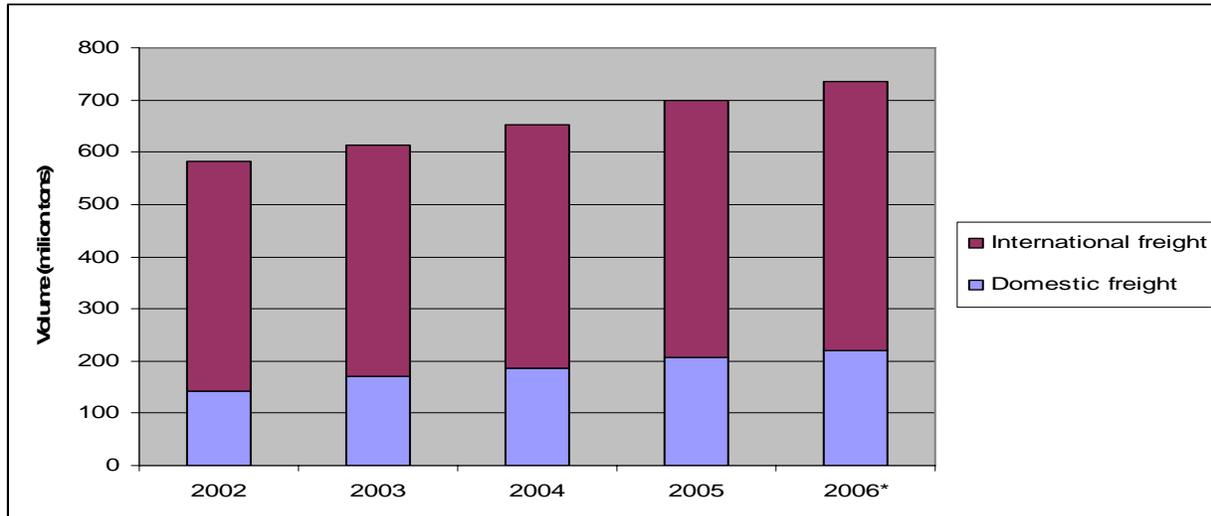
Sekitar 90% perdagangan luar negeri Indonesia diangkut melalui laut, dan hampir semua perdagangan non-curah (seperti peti kemas) dipindahmuatkan melalui Singapura, dan semakin banyak yang melalui pelabuhan Tanjung Pelepas, Malaysia. Indonesia tidak memiliki pelabuhan pindah muat (*trans-shipment*) yang mampu mengakomodasi kebutuhan kapal-kapal besar antar benua (*large trans-oceanic vessels*), meski pemerintah telah lama merencanakan pembangunan fasilitas tersebut di Bojonegara (di sebelah barat Jakarta) dan di Bitung (di Sulawesi Utara) dan berbagai tempat lain di Indonesia. Bahkan, sebagian besar perdagangan antar Asia di Indonesia harus dipindahmuatkan melalui pelabuhan penghubung di tingkat daerah. Di Indonesia, pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya dijadikan sebagai pelabuhan penghubung utama untuk kawasan timur Indonesia (dari Kalimantan ke Papua).

Data dari Departemen Perhubungan (Dephub) menunjukkan bahwa total tonase yang ditangani di pelabuhan-pelabuhan Indonesia meningkat dari 582 juta ton pada tahun 2002 menjadi 736 juta ton pada tahun 2006, dengan rata-rata peningkatan tahunan sekitar 6 persen (Gambar 1). Selama jangka waktu tersebut, jumlah barang yang diangkut untuk tujuan dalam negeri meningkat sekitar 11,5% per tahun, lebih dari dua kali lipat dari peningkatan jumlah barang yang diangkut dengan tujuan ke luar negeri yang hanya sebesar 4,1 persen. Dalam tahun-tahun belakangan, peningkatan jumlah barang yang diangkut untuk tujuan dalam negeri sangat besar di Indonesia bagian timur. Secara nyata, jumlah barang yang diangkut untuk tujuan dalam negeri dan luar negeri mengalami peningkatan sekitar 77 juta ton dalam kurun waktu empat tahun tersebut.

Di 11 terminal peti kemas utama (yang memiliki mesin derek peti kemas dan dinyatakan oleh Departemen Perhubungan sebagai 'Terminal Peti Kemas'), total volume peti kemas meningkat sebesar satu juta TEU

(satuan ukuran setara dua puluh kaki) selama kurun waktu 2005-2007 dengan rata-rata pertumbuhan tahunan sekitar 12 persen (Tabel 2). Pelabuhan Tanjung Priok di Jakarta mewakili hampir setengah jumlah peti kemas dalam sistem pelabuhan Indonesia. Pada tahun 2007, total volume peti kemas pada empat terminal di pelabuhan hanya di bawah 3 juta TEU dan diharapkan mencapai 3,7 juta TEU.²

GAMBAR 1. TOTAL LALULINTAS PELABUHAN YANG DITANGANI DI PELABUHAN-PELABUHAN DI INDONESIA (DALAM JUTAAN TON)



Sumber: Direktorat Pelabuhan dan Pengerukan, Departemen Perhubungan Catatan: Data tahun 2006 merupakan perkiraan. Volume (million tons) = volume (dalam jutaan ton). International Freight = Angkutan Internasional. Domestic Freight = Angkutan Domestik

TABEL 2. VOLUME PETI KEMAS DI 11 PELABUHAN UTAMA YANG DIKELOLA OLEH PERUM PELABUHAN INDONESIA DALAM KURUN WAKTU 2005-2007

PELABUHAN PETI KEMAS	UNIT	TAHUN		
		2005	2006	2007
Belawan (Medan)	Box	217.629	237.703	251.144
	TEUs	281.106	304.002	320.515
Palembang	Box	60.805	65.648	76.893
	TEUs	65.879	70.338	82.546
Panjang	Box	82.994	70.586	67.825
	TEUs	93.164	81.545	79.767
MTI (Jakarta)	Box	192.005	151.842	96.888
	TEUs	295.477	222.762	135.019
JICT (Jakarta)	Box	994.352	1.085.977	1.212.564
	TEUs	1.470.467	1.619.495	1.821.292
Koja (Jakarta)	Box	382.004	391.582	478.907
	TEUs	573.410	583.065	702.199
Pontianak	Box	125.033	129.375	131.619
	TEUs	132.273	138.991	143.443

² Mencakup data dari terminal peti kemas Mustika Alam Lestari (MAL) di Jakarta yang pada tahun 2007 dilewati sekitar 300.000 TEU.

PELABUHAN PETI KEMAS	UNIT	TAHUN		
		2005	2006	2007
Tanjung Perak (Surabaya)	Box	762.143	743.445	799.966
	TEUs	1.073.385	1.051.960	1.113.478
Tanjung Emas (Semarang)	Box	211.443	219.965	233.582
	TEUs	353.675	370.108	385.095
Makasar	Box			
	TEUs	238.394	255.998	302,043
Bitung	Box			
	TEUs		44.958	55.623
Total 11 Pelabuhan	TEUs	4.061.161	4.698.264	5.085.397
Pertumbuhan tahunan			15,7%	8,2%

Sumber: Direktorat Pelabuhan dan Pengerukan, Departemen Perhubungan

2.3 KONTEKS INTERNASIONAL

Terdapat sejumlah kecenderungan pada pengangkutan laut global yang berdampak terhadap sektor pelayaran dan pelabuhan Indonesia.

1. Kecenderungan **pertama** adalah yang dimaksud Penfold (2007) sebagai ‘revolusi ukuran kapal peti kemas ukuran’ yang sedang berlangsung dan menggambarkan penggunaan kapal yang lebih besar untuk mendapatkan biaya pengangkutan per unit yang lebih rendah. Data mutakhir menunjukkan bahwa kapal berkapasitas 12.000 TEU dengan rute Eropa-Asia Timur akan menghasilkan penghematan biaya sebesar 11 persen per peti kemas dibandingkan dengan kapal berukuran 8000 TEU dan penghematan sebesar 23 persen apabila dibandingkan dengan kapal berukuran 4000 TEU (ESCAP 2007). Rute-rute utama lintas benua semakin didominasi oleh kapal-kapal besar dengan kapasitas 12.000+ TEU. Kapal yang berukuran lebih kecil yakni 5000-8000 TEU yang sebelumnya digunakan pada rute-rute utama dipindahkan ke rute-rute layanan bongkar muat daerah. Ada dua implikasi penting bagi Indonesia:
 - Kapal-kapal yang lebih besar akan membutuhkan draf (Kedalaman air (minimum) yang diperlukan agar kapal dapat mengapung (tidak menyentuh dasar)) jalur yang lebih dalam dan basin yang dalam, mesin derek yang lebih besar dan lebih cepat dan penanganan kargo yang semakin baik di pelabuhan daerah yang lebih kecil (yang mencakup pelabuhan komersial utama di Indonesia).
 - Keberadaan kapal-kapal yang lebih besar ini pada rute layanan bongkar muat daerah, akan semakin mendesak perusahaan pelayaran daerah untuk meningkatkan armada kapal mereka yang relatif kecil dan tua.³
2. Kecenderungan utama **kedua** terkait dengan pertumbuhan pesat lalu lintas pengangkutan laut internasional dan dampak yang dihasilkannya terhadap pelabuhan-pelabuhan daerah. Pada dua dekade terakhir, perdagangan internasional telah berkembang 1,5-2 kali tingkat pertumbuhan ekonomi global. Dikarenakan meningkatnya tingkat pemuatan peti kemas pengangkutan, perdagangan peti kemas meningkat dua kali lipat dari tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata

³ Dari tiga puluh enam kapal peti kemas yang terdaftar di Indonesia pada tahun 2005, tiga puluh empat di antaranya memiliki kapasitas kurang dari 1500 TEU dan lebih dari setengahnya berumur lebih dari 20 tahun. (PDP 2005)

perdagangan maritim lainnya pada periode yang sama (ESCAP 2007). Pertumbuhan volume peti kemas yang paling cepat adalah di Asia Timur yang sekarang ini menguasai sebagian lalu lintas peti kemas di dunia. Sebagaimana dikemukakan oleh Kruk (2008) dan yang lainnya, kapasitas terminal peti kemas daerah sekarang sudah mencapai tingkat kritis.⁴

3. Kecenderungan penting *ketiga* adalah meningkatnya peranan sektor swasta dalam mengembangkan dan mengoperasikan terminal peti kemas. Khususnya pada negara-negara berkembang di mana sektor publik tidak dapat lagi membiayai investasi untuk kapasitas yang baru dan yang sedang dikembangkan. (Bank Dunia Tahun 2001). Sejak awal 90-an, hampir AS \$ 33 milyar telah diinvestasikan oleh sektor swasta dalam mengembangkan pelabuhan laut negara, 44 persen diantaranya diinvestasikan di wilayah Asia Timur-Pasifik. Dengan peningkatan volume kargo yang melebihi peningkatan kapasitas terminal, pelabuhan saat ini dilihat sebagai pilihan yang menarik dan investor-investor asing membayar 2-3 kali lipat perolehan (yakni harga) dari yang telah dibayarkan pada akhir 90-an. (Kruk 2008). Meskipun ada beberapa privatisasi, yang dikatakan tidak dikelola dengan baik, di akhir tahun 1990-an/awal tahun 2000-an, sebagian besar aliran investasi Internasional ke pelabuhan laut belakangan ini tidak melalui Indonesia.

2.4 INDIKATOR KINERJA PELABUHAN

Data terbaru yang dapat diandalkan tentang kinerja pelabuhan sulit didapatkan. Data terakhir yang tersedia yang dapat digunakan untuk membandingkan kinerja pelabuhan-pelabuhan di Indonesia secara internasional merupakan data tahun 2002, dan itu pun terbatas pada gerbang perdagangan utama, yaitu Jakarta, sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 2 di bawah ini. Meskipun data tersebut tertinggal beberapa tahun, data tersebut menunjukkan (kurangnya) daya saing relatif yang dimiliki oleh pelabuhan utama Indonesia yang ada di Jakarta. Berdasarkan wawancara dengan beberapa perusahaan pengangkutan laut internasional, keadaan ini tampaknya belum berubah. Pelabuhan Jakarta masih tetap mahal dan tidak efisien.

Keterlambatan waktu di Pelabuhan Jakarta merupakan sebuah masalah besar bagi para pengusaha angkutan laut. Pada tahun 2002, waktu yang dibutuhkan untuk memindahkan peti kemas di Pelabuhan Jakarta adalah sekitar 30-40 peti kemas/jam. Peningkatan dalam hal teknis dan operasional menunjukkan peningkatan produktivitas, pada pertengahan tahun 2007 pemindahan peti kemas per jam mencapai sekitar 60 peti kemas. Akan tetapi, meningkatnya lalu lintas peti kemas dan kemacetan di pelabuhan disertai permasalahan yang berkaitan dengan berbagai masalah ketenagakerjaan serta keterlambatan pabean menyebabkan turunnya produktivitas menjadi sekitar 40-45 peti kemas per jam di paruh pertama tahun 2008.

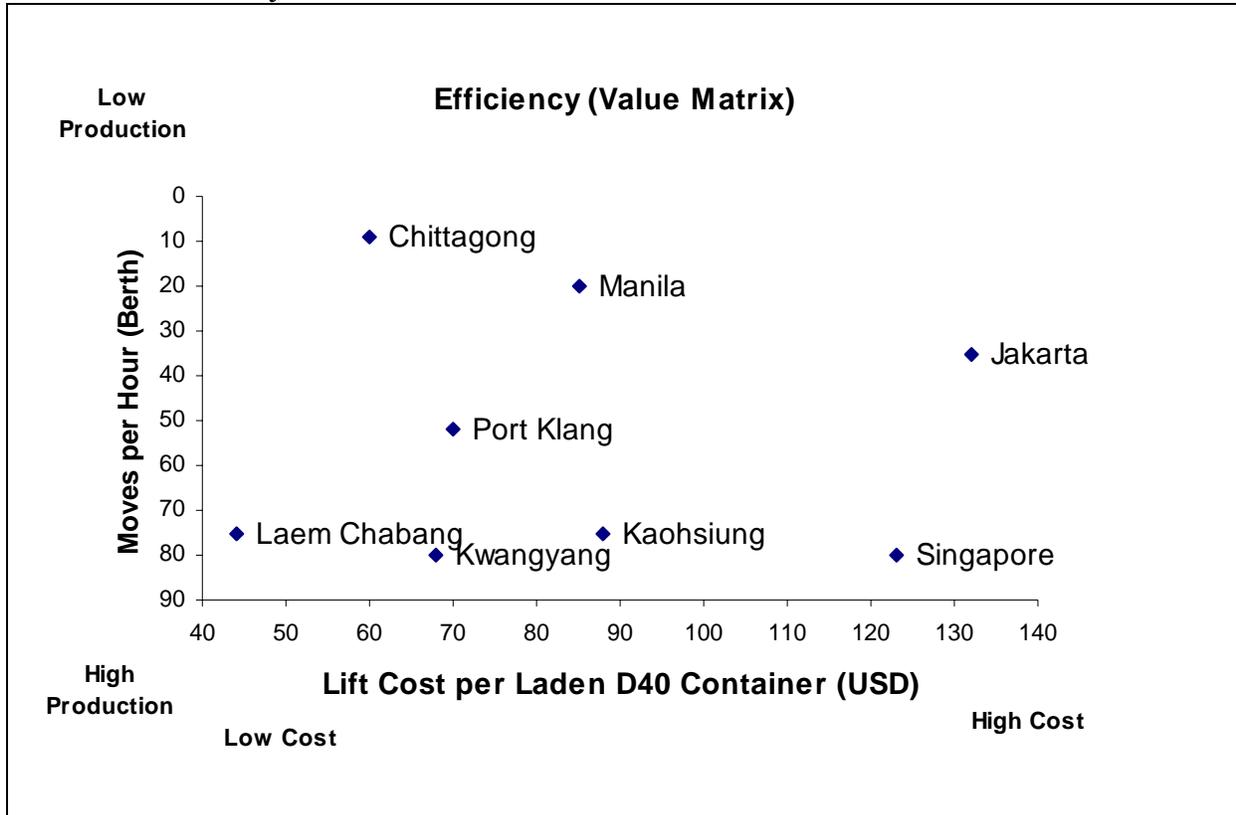
Angka tersebut hanya setengah tingkat produktivitas pelabuhan di Singapura dan pelabuhan-pelabuhan pemindahmuatan (*trans-shipment*) utama di Malaysia, yang memiliki produktivitas sekitar 100 – 110 peti kemas per jam.⁵ Akibat dari keterlambatan dalam penanganan kargo, perusahaan-perusahaan angkutan laut besar melaporkan bahwa seringkali mereka harus meninggalkan Pelabuhan Jakarta sebelum kapal selesai dimuati karena harus menepati jadwal yang telah dibuat. Hal ini melibatkan berbagai biaya pemulihan di

⁴ Kruk (2008) merujuk pada data yang dibuat oleh Drewry (2005) *Annual Review of Global Container Terminal Operations* yang menghitung penggunaan kapasitas daerah berdasarkan pada a) rencana yang telah ditetapkan b) perluasan yang tidak dipastikan. Masing-masing angka untuk Asia Timur laut dan Asia Tenggara adalah 109%/105% dan 108%/91% yang mencerminkan kapasitas berlebihan dari fasilitas peti kemas daerah.

⁵ Hal ini merupakan pendapat yang diperdebatkan tentang apakah sesuai membandingkan terminal-terminal peti kemas di Jakarta, yang mana maksimal menyediakan 2-3 mesin derek per kapal, dengan Singapura dan Tanjung Pelepas dimana kapal-kapal dapat dilayani dengan 3-5 mesin derek. Dengan basis per-derek, terminal peti kemas utama di Indonesia mencapai 18-22 mph, sedangkan Singapura/Tanjung Pelepas mencapai sekurang-kurangnya 30-35 mph.

samping biaya untuk memperoleh tempat pada *feeder* pihak ketiga serta kerugian karena tempat yang tidak dimanfaatkan pada *feeder* mereka sendiri. Sebagai akibatnya, para pengusaha angkutan laut tersebut mengurangi kapasitas yang direncanakan untuk Pelabuhan Jakarta..⁶

GAMBAR 2. PELABUHAN JAKARTA: DAYA SAING DI KAWASAN PADA TAHUN 2002



Sumber: Overseas Shippers Representatives Association (OSRA) (Asosiasi Perwakilan Pengusaha Penyedia Jasa Angkutan Kapal Luar Negeri). Efficiency (value matrix) = matriks nilai. Low production= produktivitas rendah. High production= produktivitas tinggi. Moves per hour (Berth)= pemindahan peti kemas per jam (di dermaga). Lift cost per laden D 40 container (USD)= biaya angkat per muatan peti kemas D 40 (dalam dolar Amerika). Low cost= biaya rendah. High cost= biaya tinggi

Para pengusaha jasa angkutan laut interansional Indonesia menikmati pelayanan pemindahmuatan (*trans-shipment*) yang sangat bersaing di Singapura dan Malaysia, tetapi harus membayar biaya jasa bongkar muat yang tinggi terutama karena tingginya biaya pelabuhan di Indonesia. Sebuah kajian tentang rantai pasokan (*supply-chain*) menunjukkan bahwa upaya untuk mengakses pelabuhan-pelabuhan penghubung di tingkat regional merupakan persentase biaya yang tidak proporsional dari jumlah total biaya angkutan internasional. Carana (2004) memperkirakan sekitar 20-50 persen dari biaya angkutan internasional untuk tujuan ekspor dikeluarkan pada 1000 mil pertama saat melewati pelabuhan-pelabuhan penghubung di tingkat regional. Salah satu contohnya, 600 mil dari Pelabuhan Semarang (Jawa Tengah) ke Singapura hanya 10 persen dari total jarak yang harus ditempuh, tetapi biaya yang dikeluarkan untuk menempuh

⁶ Paragraf ini menggambarkan informasi secara jelas tentang informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan manajer wilayah perusahaan pelayaran internasional utama di Jakarta (Bulan April/Mei tahun 2008). Perhatikan bahwa 'upaya penanganan' merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan situasi dimana peti kemas yang direncanakan untuk kapal khusus harus dijadwalkan ulang untuk kapal lainnya.

jarak 600 mil tersebut lebih dari 45 persen dari keseluruhan biaya pengangkutan untuk ekspor mebel tersebut ke pasar tujuan akhir di Valencia, Spanyol.

Meskipun mengakses data kinerja pelabuhan gerbang utama Indonesia tetap sulit, beberapa data kinerja tersedia untuk sebagian besar dari 25 'pelabuhan strategis' lainnya. Dari 19 pelabuhan pada daftar 25 pelabuhan ini yang data lengkapnya tersedia (kecuali pelabuhan-pelabuhan yang dikelola oleh Pelindo II), dapat dilihat bahwa pemberian jasa pelabuhan pada pengguna selama ini memprihatinkan, dan hanya ada sedikit perbaikan sejak akhir tahun 1990an. Hal ini tercermin dalam beberapa indikator kinerja utama seperti rasio-rasio tingkat okupansi tambatan kapal atau *berth occupancy rate* (BOR), waktu persiapan perjalanan pulang kapal atau *vessel turn-around time* (TRT) dan waktu kerja atau *working time* (WT).⁷

TABEL 3. DATA KINERJA PELABUHAN UNTUK 19 PELABUHAN UTAMA: KARGO DALAM NEGERI

PELABUHAN	1999	2006	1999	2005/6						
	BOR	BOR	TRT	TRT	WT	PT	AT	NOT	ET	IT
	%	%	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM
Belawan	62,7	52,4	77,9	72,6	1,4	16,6	1,7	22,4	29,8	0,9
Dumai	73,6	74,0	83,4	81,5	4,2	26,8	9,6	11,4	27,3	2,4
Lhokseumawe	43,2	22,4	88,8	62,7	0,8	5,8	1,3	25,8	27,4	1,6
Pekan Baru*	59,2	51,3	109,9	96,5	1,4	14,5	11,4	45,4	22,5	1,2
Tanjung Pinang	82,9	90,3	84,4	82,9	0,0	2,3	2,0	58,4	16,0	4,2
Banten	41,6	39,1	57,9	65,1	1,0	0,8	7,8	34,5	21,1	0,0
Palembang*	62,9	34,7	73,6	61,8	0,1	0,0	17,7	20,0	23,3	0,7
Banjarmasin	81,0	74,7	55,0	52,0	1,0	1,0	6,0	23,0	21,0	0,0
Benoa	60,1	56,0	22,0	137,0	0,0	0,0	1,0	122,0	14,0	0,0
Tenau/Kupang	74,4	65,7	79,0	167,0	10,0	1,0	6,0	65,0	85,0	0,0
Tanjung Emas	79,0	27,8	51,0	77,0	1,0	2,0	2,0	11,0	49,0	12,0
Tanjung Perak	63,0	69,0	99,0	38,0	0,0	5,0	4,0	9,0	20,0	0,0
Ambon	60,2	54,2	62,1	54,8	0,1	0,3	0,3	24,0	29,6	0,6
Biak	71,2	49,5	96,0	80,0	1,0	0,0	1,0	10,0	67,0	1,0
Bitung	65,1	70,2	95,6	60,5		0,6	0,4	28,0	31,6	0,0
Jaya Pura	65,2	70,9	164,5	103,5	0,4	0,1	0,5	23,7	33,9	44,6
Makassar	53,8	43,2	66,7	124,3	0,0	0,0	3,0	15,2	93,4	12,6
Samarinda*	64,0	68,9	93,0	88,8	7,3	0,0	5,0	10,0	59,2	7,3
Sorong	72,4	80,0	38,3	50,0	6,0	0,0	1,0	20,0	22,0	1,0
Average	65,0	57,6	78,8	81,9	2,0	4,0	4,3	30,4	36,5	4,7

Catatan: BOR adalah rasio penggunaan tambatan kapal, TRT adalah waktu persiapan perjalanan pulang kapal, WT adalah waktu tunggu, PT adalah waktu tunda (yang disebabkan administrasi pelabuhan), AT adalah Waktu Pelayanan Panduan, NOT adalah waktu jeda, ET adalah waktu kerja efektif dan IT adalah waktu tidak efektif. Sumber: Departemen Perhubungan (2006)

Secara keseluruhan, rata-rata sederhana tingkat okupansi tambatan kapal untuk pelabuhan-pelabuhan ini pada tahun 2006 adalah 57,6 persen, yang turun dari 65 persen pada tahun 1999, tetapi bagaimanapun juga masih jauh melampaui angka yang dianggap Nathan Associates (2001) dan lainnya sebagai standar

⁷ Perhatikan bahwa data yang dibahas di sini terkait dengan kargo domestik. Selain itu data tentang unsur-unsur tersendiri yang membentuk waktu persiapan kembalipersiapan kembali kapal seperti diuraikan di Tabel 3 tidak tersedia untuk ke-6 pelabuhan IPC II, oleh karena itu Tabel 3 hanya memuat data dari 19 pelabuhan dari IPC I, II dan IV.

maksimum yang dapat diterima secara internasional, yaitu 40 persen. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa pertumbuhan dalam volume peti kemas, tanpa peningkatan mutu yang memadai dalam kapasitas, akan menyebabkan keterlambatan dan waktu tunggu kapal yang semakin bertambah.

Rata-rata waktu pulang-pergi kapal (suatu ukuran yang menjumlahkan seluruh waktu yang dibutuhkan di pelabuhan termasuk waktu tunggu, waktu pelayanan panduan, waktu tidak efektif, waktu kerja dll) juga menandakan kinerja pelabuhan yang buruk dengan kapal-kapal memerlukan rata-rata 82 jam di pelabuhan (kira-kira 3,5 hari), lebih lama dari rata-rata 79 hari pada tahun 1999. Untuk daftar lengkap 25 ‘pelabuhan strategis’ (termasuk pelabuhan Pelindo II), waktu persiapan perjalanan pulang pada tahun 2006 untuk pelayaran dalam negeri adalah 74 jam (3,1 hari), lebih lama dari 65 jam (2,7 hari) pada tahun 2007. Waktu kerja sebagai persentasi waktu pulang-pergi memiliki rata-rata sekitar 44,5 persen pada tahun 2005/6, yang berarti bahwa untuk waktu kapal berada di pelabuhan, kapal tersebut hanya dilayani (yakni bongkar/muat) kurang dari separuh waktu tersebut (Tabel 4). Angka yang sama untuk tahun 1999 sedikit lebih tinggi yaitu 44,7 persen, menandakan bahwa hanya sedikit atau sama sekali tidak ada perbaikan dalam indikator penting ini di tahun-tahun terakhir⁸.

TABEL 4. RASIO WAKTU KERJA PELABUHAN UNTUK 19 PELABUHAN UTAMA

	1999	2005/6
Waktu kerja efektif / Waktu persiapan perjalanan pulang	44.7%	44.5%
Waktu kerja efektif / (Waktu persiapan perjalanan pulang – waktu pelayanan panduan)	46.9%	47.0%

Sumber: Departemen Perhubungan (2006)

Kesimpulan sederhana yang ditarik dari analisa di atas adalah bahwa armada kargo Indonesia menghabiskan terlalu banyak waktu untuk tidak beroperasi atau menunggu di pelabuhan. Waktu berlayar rata-rata antara ke-19 pelabuhan yang terdaftar pada tabel dan pelabuhan-pelabuhan pengumpan (*feeder*) utama Jakarta dan Surabaya berkisar pada rata-rata 1-2 hari (Lembaran Negara Pelayaran Indonesia, 3 Maret 2008). Informasi ini, dipadukan dengan data TRT yang didapati di tabel, menunjukkan bahwa banyak kapal kargo domestik Indonesia akan menghabiskan paling sedikit separuh, mungkin tiga-perempat, waktu mereka di pelabuhan.

2.5 BERBAGAI FAKTOR UTAMA PENYEBAB BURUKNYA KINERJA PELABUHAN

Ada beberapa faktor yang bersama-sama menghambat kinerja sistem pelabuhan komersial Indonesia:

- **Batasan-batasan geografis.** Kedalaman pelabuhan tampaknya menjadi masalah besar di hampir setiap pelabuhan di Indonesia. Indonesia memiliki pelabuhan-pelabuhan perairan dalam alami yang sangat sedikit dan sistem sungai yang rentan terhadap pendangkalan parah yang membatasi kedalaman pelabuhan. Apabila pengerukan tidak dapat dilakukan, seperti yang terjadi dengan pelabuhan sungai Samarinda, kapal seringkali harus menunggu sampai air pasang sebelum memasuki pelabuhan, yang menyebabkan lebih banyak waktu non-aktif bagi kapal.

Geografi fisik terutama membatasi bagi pelabuhan-pelabuhan Indonesia di pantai utara Jawa, yang melayani wilayah paling padat penduduk dan wilayah dengan tingkat industri tertinggi di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh tanah pesisir/dasar laut yang sangat aluvial dan tidak stabil, ditambah dengan

⁸ Beberapa pelabuhan dalam daftar ini adalah pelabuhan sungai dengan waktu pelayanan pandu (AT) yang lebih lama seperti Samarinda, Palembang dan Pekanbaru. Namun menghilangkan AT dari denominator TRT tidak terlalu berdampak pada rasio waktu kerja (Tabel 4).

perairan-perairan pantai yang dangkal. Pelabuhan Semarang, pelabuhan utama untuk Jawa Tengah, terutama bermasalah dalam hal ini karena tenggelam dengan kecepatan 7-12 cm per tahun dan sebagian besar pelabuhan berada di bawah air hampir setiap hari dalam sebulan. Setiap 7-10 tahun, kegiatan-kegiatan yang mahal dan memakan waktu harus dilakukan di terminal peti kemas untuk meninggikan dermaga utama dan area penyimpanan.

- **Masalah Tenaga Kerja.** Waktu non-aktif yang dibahas di atas sebagian disebabkan oleh cara pemanfaatan tenaga kerja di pelabuhan yang secara efektif melembagakan penggunaan fasilitas pelabuhan secara tidak efisien dan membatasi kemungkinan-kemungkinan peningkatan efisiensi. Di banyak pelabuhan, hanya tersedia satu giliran tenaga kerja dan peluang untuk lembur dibatasi. Untuk pelabuhan-pelabuhan yang dimaksudkan untuk beroperasi selama 24 jam, enam jam dari setiap 24 jam terbuang karena waktu-waktu istirahat yang kaku dan tidak digilir untuk memastikan pelayanan kapal secara berkesinambungan (Nathan Associates 2001).
- **Kurangnya keamanan.** Pengiriman kargo dari Indonesia biasanya menarik premi asuransi 30-40 persen lebih tinggi dari kargo yang berasal dari Singapura. Hal ini disebabkan tidak hanya oleh perampokan di laut, tetapi juga oleh kegiatan di pelabuhan yang dilakukan kelompok-kelompok kejahatan terorganisir, pencurian umum dan pencurian kecil (pilferage) sekaligus pemogokan dan penghentian kerja (Carana 2004). Seperti disebutkan selanjutnya, pelabuhan-pelabuhan utama yang terlibat dalam ekspor-impor sekarang harus memperbaiki keamanannya untuk memenuhi persyaratan keamanan internasional baru, yang dikenal sebagai ISPS.
- **Korupsi.** Sebab lain waktu non-aktif adalah penundaan karena ketidakadilan dan korupsi dalam alokasi tambatan/berth (Nathan Associates 2001). LPEM-FEUI (2005) mencatat bahwa penggunaan pungutan liar untuk mengurangi waktu antri yang disebabkan kurangnya sarana infrastruktur utama seperti derek jembatan dan ruang penyimpanan juga merupakan hal yang umum. Biaya-biaya semacam itu masih ditambah lagi dengan banyak sekali pungutan liar yang diminta di pelabuhan untuk prosedur ekspor dan impor yang terus disorot di laporan-laporan media.
- **Kurangnya prasarana pelabuhan.** Banyak pelabuhan regional kekurangan sarana peti kemas, yang mengharuskan perusahaan-perusahaan pelayaran untuk menggunakan peralatan sendiri, baik yang berada di kapal maupun yang disimpan di pelabuhan. Hanya 16 dari 111 pelabuhan komersial yang mempunyai penanganan peti kemas jenis tertentu. Akhir-akhir ini terdapat keterlambatan pelayaran yang lama di pelabuhan-pelabuhan tertentu, terutama Panjang di Lampung dan Belawan di Sumatra Utara, yang disebabkan oleh rusaknya peralatan sisi-pelabuhan utama (seperti derek jembatan) dan keterlambatan dalam mendapatkan suku cadang pengganti.⁹

Kekurangan tempat untuk penyimpanan dan pengisian peti kemas adalah masalah lain yang dihadapi sebagian besar pelabuhan Indonesia. Hal ini seringkali mengharuskan pemakaian armada truk putar untuk mengantar kargo langsung kepada pelanggan atau pos pengangkutan peti kemas (CFS) langsung dari kapal yang menyebabkan lebih banyak keterlambatan, kemacetan pelabuhan yang lebih parah (baik di sisi darat maupun laut) dan biaya penanganan yang lebih meningkat (Carana 2004).

⁹ Di Panjang misalnya, dilaporkan bahwa derek-derek yang rusak mengakibatkan keterlambatan sampai satu setengah hari pada bulan Mei 2008 (Indonesia Shipping Times, Juli 2008)

Hampir semua pelabuhan besar Indonesia berlokasi dekat dengan daerah-daerah perkotaan besar yang aksesnya melalui jalan-jalan raya kota yang padat. Masalah kemacetan demikian seringkali diperparah oleh kedatangan kapal penumpang, karena hanya beberapa pelabuhan regional yang memiliki sarana terpisah untuk kapal barang dan penumpang. Di pelabuhan-pelabuhan dengan tingkat okupansi tambatan kapal yang tinggi, kehadiran kapal penumpang dan barang yang bersamaan menyebabkan lebih banyak keterlambatan, dan memperlama waktu persiapan perjalanan pulang kapal barang.

3. UNDANG-UNDANG PELAYARAN 2008

Setelah empat tahun pengembangan, undang-undang pelayaran baru dikeluarkan bulan April 2008. Undang-undang ini mengandung sekitar 355 pasal yang mencakup berbagai macam masalah yang terkait dengan kelautan seperti pelayaran, navigasi, perlindungan lingkungan, kesejahteraan pelaut, kecelakaan maritim, pengembangan sumber daya manusia, keterlibatan masyarakat, penciptaan penjaga pantai, dan banyak lagi.

Undang-undang tersebut telah mendapat perhatian positif di media, terutama sehubungan dengan ketentuannya mengenai *cabotage*¹⁰. Peraturan *cabotage*, yang membatasi pengangkutan dalam negeri pada kapal-kapal berbendera nasional, tidak mewakili sesuatu yang baru bagi Indonesia dan undang-undang tersebut pada intinya hanya mengulangi peraturan yang sudah ada¹¹. Fokus pada *cabotage* ini mencerminkan lobi industri perkapalan lokal, terutama Asosiasi Pemilik Kapal Nasional atau *Indonesian Shipowners Association* (INSA) yang telah menganjurkan bahwa Indonesia memerlukan armada kargo lebih besar untuk menyingkirkan kapal-kapal berbendera asing dari rute-rute dalam negeri.

Tidak diragukan bahwa Indonesia jelas akan memperoleh manfaat dari armada yang ditingkatkan yang terdiri dari kapal-kapal yang lebih besar dan lebih modern. Meskipun demikian, tidak peduli sebesar dan semodern apapun armada tersebut, sektor pelayaran akan kesulitan menuai untung apabila kapal-kapal harus menghabiskan banyak sekali waktu kerja untuk antri di luar, atau ditambatkan di pelabuhan yang penuh sesak (seperti dibahas di atas). Karena itu, meningkatkan efisiensi armada yang sudah ada adalah tugas yang lebih mendesak daripada memperbesar ukurannya.

Dalam hal ini, UU Pelayaran 2008 penting karena menyediakan dasar untuk transformasi radikal dalam sistem nasional tata kelola pelabuhan yang dapat menyebabkan perbaikan efisiensi yang besar dalam jangka waktu menengah hingga panjang. Seperti disinggung sebelumnya, undang-undang tersebut menghilangkan monopoli sah yang dipegang Pelindo atas pelabuhan-pelabuhan komersial dan dengan demikian membuka sektor tersebut untuk peran serta operator lain, termasuk dari sektor swasta. Undang-undang tersebut juga menyediakan pemisahan yang jelas antara operator dan pengatur (*regulator*).

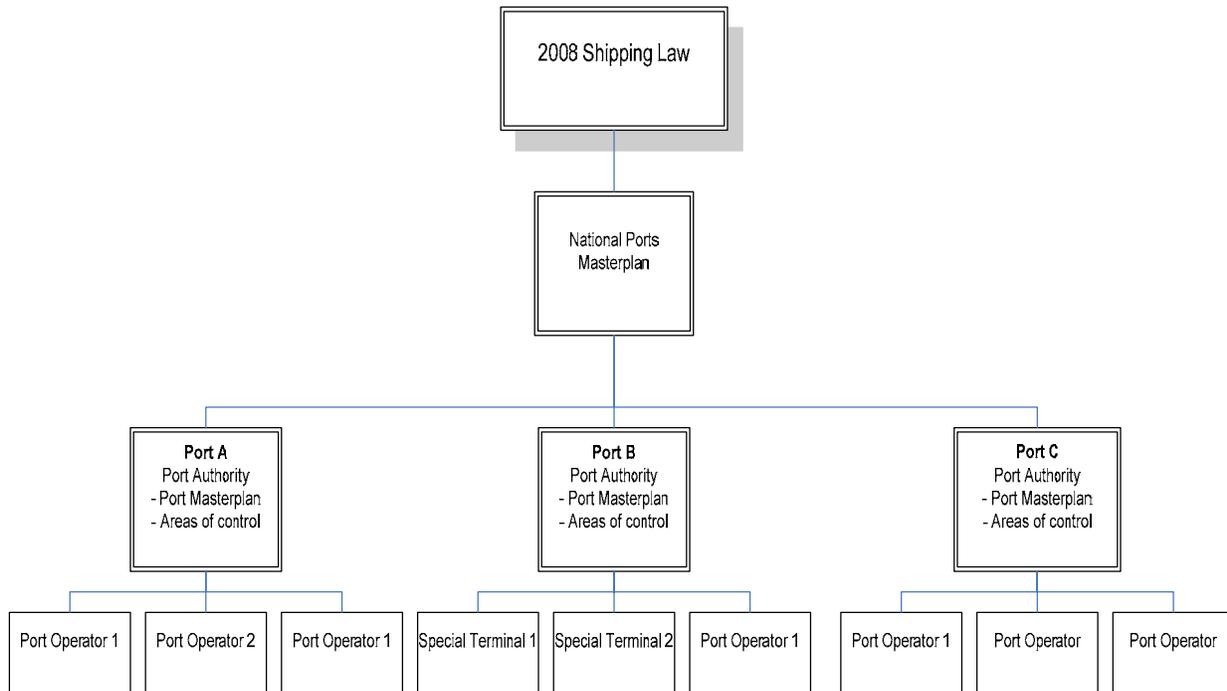
Menurut peraturan saat ini, Pelindo memiliki wewenang tata kelola atas pelabuhan-pelabuhan lainnya (yang kemungkinan bersaing) di wilayah kendali geografis mereka masing-masing. Menurut undang-undang yang baru, sebagian besar wewenang tata kelola di tingkat pelabuhan akan berada pada otoritas pelabuhan yang baru dibentuk. Peran Pelindo, setidaknya di atas kertas, selanjutnya diturunkan menjadi operator pelabuhan.

Dengan sistem baru tata kelola pelabuhan ini, Indonesia akan menerapkan model umum administrasi pelabuhan yang dikenal sebagai 'Pelabuhan Sistem Sewa'. Dalam istilah sederhana, model ini mengusahkan pemerintah – seperti diwakili oleh otoritas pelabuhan – memiliki, menyediakan dan mengatur akses ke daratan pelabuhan, perairan pelabuhan sekaligus prasarana pelabuhan dasar, seperti pemecah ombak, jalur-jalur laut, alat-alat navigasi dll. Operator pelabuhan, di sisi lain, menyewakan sarana-sarana ini dan memberikan layanan pelabuhan berdasarkan kontrak jangka panjang atau konsesi (Bank Dunia 2004).

¹⁰ Lihat misalnya editorial di Jakarta Post (14 April 2008) '*Bolstering the Shipping Industry*'.

¹¹ Misalnya Peraturan Pemerintah PP 17/1988 dan Instruksi Presiden (*Inpres*) 5/2005.

GAMBAR 3. STRUKTUR TATA KELOLA PELABUHAN MENURUT UNDANG-UNDANG PELAYARAN 2008



2008 Shipping Law = UU Pelayaran 2008. National Ports Masterplan = Rencana Induk Pelabuhan Nasional. Port A, Port B, Port C = Pelabuhan A, Pelabuhan B, Pelabuhan C. Port Authority = Otoritas pelabuhan. Port Masterplan = Rencana Induk Pelabuhan. Areas of control = Wilayah kendali. Port Operator = Operator pelabuhan. Special Terminal = Terminal Khusus.

Gambar 3 memberikan skema sederhana yang memetakan struktur tata kelola sistem pelabuhan komersial nasional menurut undang-undang pelayaran baru. Dokumen pendukung yang penting adalah Rencana Induk Pelabuhan Nasional yang menentukan baik pelabuhan yang sekarang maupun yang masih dalam rencana, dalam hal lokasi dan hirarki (fungsi). Di tingkat pelabuhan, Otoritas pelabuhan bertanggungjawab untuk rencana induk masing-masing pelabuhan, termasuk daerah kerja (darat dan air) geografis, penyediaan prasarana dasar dan juga menentukan dan mengatur akses operator pelabuhan ke berbagai sarana¹².

Seperti dengan banyak undang-undang Indonesia, terutama yang disponsori oleh Departemen Perhubungan, Undang-undang Pelayaran sangat umum dan perincian yang penting akan diberikan di peraturan-peraturan pelaksanaan. Departemen Perhubungan akan mengembangkan peraturan-peraturan pendukung selama tahun berikutnya dan berharap untuk menyelesaikan pengembangan ini paling lambat bulan April 2009. Sejak pengeluan undang-undang tersebut, beberapa investor, baik lokal maupun asing, telah menyatakan maksud mereka untuk menjelajahi peluang-peluang investasi pelabuhan baru, dan yang paling menonjol adalah mantan Perdana Menteri Thailand, Bpk. Thaksin Shinawatra. Akan tetapi, investor-investor tersebut tidak dapat melanjutkan rencana-rencana investasi mereka sampai peraturan-peraturan pelaksanaan, dokumen-dokumen perencanaan dan lembaga-lembaga pendukung yang perlu telah dikembangkan. Berikut ini adalah pembahasan lima bidang di mana tindakan diperlukan oleh pemerintah sehingga investasi baru, dan karenanya persaingan, dapat dengan cepat dimasukkan ke dalam sistem pelabuhan.

¹² Perhatikan bahwa pada waktu penulisan, masih belum jelas apakah akan ada Otoritas pelabuhan khusus untuk setiap pelabuhan (yang terdiri dari beberapa terminal), atau apakah para otoritas pelabuhan akan mengawasi banyak pelabuhan.

3.1 KONSISTENSI TERHADAP DAFTAR NEGATIF INVESTASI

Pemerintah Indonesia telah lama menyimpan ‘Daftar Negatif Investasi’ (dikenal di Indonesia sebagai DNI) dengan maksud untuk melindungi sektor-sektor tertentu dari investor-investor asing dan/atau besar. Dalam perulangan terakhir daftar tersebut, yang dikeluarkan pada bulan Desember 2007, lebih banyak industri yang telah dibuka untuk investasi asing daripada yang ditutup. Satu pengecualian adalah sektor pelabuhan. Menurut daftar terakhir ini, semua kegiatan pelabuhan kini dibatasi sampai 49% kepemilikan asing. Hal ini meliputi kegiatan bongkar-muat, operasi kapal tunda, terminal kering dan basah, terminal *roll-on roll-off* (roro) sekaligus investasi pada dermaga-dermaga dan bangunan di atas pelabuhan.

Tidak langsung jelas apa manfaat pembatasan ini, yang jelas bertentangan dengan sifat liberal dan persaingan dalam bab pelabuhan UU Pelayaran. Indonesia memiliki sektor pelabuhan yang tidak efisien yang menderita akibat tata kelola yang buruk dan kurangnya investasi selama berdekade-dekade. Investasi asing akan memberikan peningkatan yang penting dalam kapasitas dengan menggunakan praktek dan teknologi internasional yang terbaik dan membantu memasukkan persaingan peningkat kesejahteraan yang sangat dibutuhkan ke dalam sektor pelabuhan. Menimbang bahwa kedaulatan nasional atas pelabuhan dijamin oleh sifat konsep pelabuhan sistem sewa itu sendiri, kecil kemungkinan batas kepemilikan yang disebut di atas dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan nasional. Sebaliknya, lebih besar kemungkinan bahwa batasan ini telah dikenakan untuk melindungi operator pelabuhan lokal, baik yang sekarang maupun yang akan datang. Berkenaan dengan yang terakhir, menarik untuk melihat bahwa Asosiasi Pemilik Kapal Nasional yang berpengaruh (yang anggota terbesarnya kini juga memiliki ambisi untuk menjadi operator pelabuhan) telah meminta pemerintah secara terbuka agar peraturan pelaksanaan tentang pelabuhan yang dikembangkan saat ini mendahulukan investor lokal di atas investor asing.¹³

Batas kepemilikan 49 persen tersebut akan menghalangi beberapa, tetapi tidak semua investor asing dari menanamkan modal di sektor pelabuhan. Meskipun begitu, hal itu akan mempersulit proses investasi tersebut karena para investor asing tersebut akan harus mencari mitra lokal, menjelajahi pengurusan calon, dll. Memang bagi para operator pelabuhan peti kemas internasional yang besar, ada keuntungan ekonomi dan politik dari menjalin kemitraan dengan investor lokal yang bermodal dan berpengaruh, tetapi bagaimanapun juga mereka akan bersikeras atas kontrol operasi pelabuhan untuk memastikan keuntungan atas investasi mereka.

Pembatasan investasi telah dikritik secara terbuka oleh komunitas usaha dan juga dari antara kalangan pemerintah.¹⁴ Dengan ketertarikan investor asing yang makin meningkat pada pelabuhan Indonesia, Departemen Perhubungan, yaitu sponsor utama batas 49 persen ini, akan berada di bawah tekanan yang makin besar untuk menghapus atau melunakkan batasan dalam pengulangan DNI selanjutnya.

3.2 RENCANA INDUK PELABUHAN NASIONAL

Mulai pertengahan tahun 2008, Departemen Perhubungan akan mulai mengembangkan rencana-rencana induk pelabuhan nasional, suatu dokumen kebijakan yang akan menentukan lokasi, fungsi dan hirarki pelabuhan-pelabuhan Indonesia. Rencana ini diharapkan selesai pada bulan Juni 2009. Menteri

¹³ Lihat misalnya komentar-komentar oleh Sekretaris Jenderal INSA Sungkono Ali di *Bisnis Indonesia* (19 Juni 2008, hal. R1).

¹⁴ Lihat misalnya komentar-komentar Mohamad Ikhsan, Staf Ahli untuk Menteri Koordinasi Ekonomi, Keuangan dan Industri, di *Media Indonesia* (29 Juli 2008)

Perhubungan bertanggungjawab atas dokumen ini, yang memiliki masa berlaku 20 tahun. Perubahan dapat dibuat setiap 5 tahun atau lebih sering apabila diperlukan dalam keadaan darurat.

Meskipun tidak dijelaskan dalam undang-undang, rencana induk diharapkan untuk melaksanakan rencana Departemen yang sudah lama tertunda untuk mengurangi jumlah pelabuhan yang memiliki hubungan internasional langsung. Saat ini ada lebih dari 100 pelabuhan yang diizinkan memiliki hubungan internasional langsung. Jumlah ini diharapkan untuk dikurangi menjadi kira-kira 25 yang kemungkinan besar akan mengisi daftar 25 'Pelabuhan Strategis' yang disebutkan di bagian 2 (*Bisnis Indonesia*, 25 Maret 2008).

Rasionalisasi pelabuhan memiliki keuntungannya. Mengingat besarnya jumlah pelabuhan internasional di Indonesia, penggabungan dapat berarti penanganan kargo per unit dan biaya-biaya pengangkutan yang lebih rendah (Carana 2004). Hal ini tentu saja mengandaikan jasa pengumpan kompetitif (untuk kargo yang dipindahkan) dan titik interaksi jalan yang perlu (untuk kargo pedalaman). Meski demikian, seperti dibahas sebelumnya, pengalaman internasional terakhir menunjukkan bahwa terdapat manfaat efisiensi besar yang dapat dinikmati dengan menggunakan kapal-kapal lebih besar yang mengunjungi pelabuhan dengan tempat berlabuh lebih dalam dan prasarana penanganan kargo yang lebih maju.

Rasionalisasi pelabuhan juga akan jauh lebih mempermudah pelabuhan Indonesia untuk memenuhi standar-standar Kode Keamanan Fasilitas Kapal dan Pelabuhan Internasional (ISPS) yang dikembangkan setelah serangan 11 September di AS dan pemboman kapal tanker minyak Perancis di tahun 2002.¹⁵ Sampai saat ini, Indonesia kesulitan untuk memenuhi standar-standar ini. Di bulan Februari 2008, Pengawas Pantai Amerika Serikat mengeluarkan Pemberitahuan Keamanan Pelabuhan (PSA) untuk mayoritas pelabuhan internasional Indonesia, di mana kapal-kapal yang melewati 5 pelabuhan Indonesia harus melalui prosedur keamanan tambahan sebelum diizinkan mengunjungi pelabuhan AS. Pengawas Pantai AS telah membebaskan 16 pelabuhan Indonesia dari persyaratan PSA karena pelabuhan-pelabuhan tersebut telah tunduk pada ISPS. Dari ke-16 pelabuhan tersebut, hanya 8 pelabuhan yang merupakan pelabuhan umum komersial, sedangkan 8 pelabuhan lainnya adalah pelabuhan swasta untuk tujuan khusus (Kedutaan AS, Februari 2008).

Dua alasan lain untuk mengejar rasionalisasi pelabuhan seperti ditekankan Departemen Perhubungan adalah untuk mendukung pelaksanaan *cabotage* dan menanggulangi penyelundupan¹⁶. Mengurangi gerbang internasional akan meningkatkan permintaan untuk pengumpan yang kemungkinan akan menguntungkan perusahaan-perusahaan perkapalan domestik. Karena penyelundupan terjadi lewat pelabuhan-pelabuhan internasional, memusatkan layanan dan sarana bea cukai pada jumlah pelabuhan yang lebih kecil dapat memperbaiki pengawasan arus perdagangan.¹⁷

¹⁵ ISPS merupakan amandemen terhadap konvensi Keamanan Kehidupan di Laut (SOLAS) tahun 1974/1988 dan mewakili rangkaian standar lengkap yang dirancang untuk memperbaiki keamanan kapal dan sarana pelabuhan. Karena Indonesia adalah salah satu penanda tangan konvensi SOLAS, standar-standar ISPS harus diterapkan pada semua kapal dalam perjalanan internasional dengan Tonase Bruto atau GT 500 ton ke atas (termasuk unit pengeboran lepas pantai bergerak) sekaligus pelabuhan-pelabuhan yang melayani kapal-kapal ini.

¹⁶ Wawancara dengan berbagai pejabat. Lihat juga komentar oleh Dirjen Perhubungan Laut, Effendi Batubara di *Bisnis Indonesia* (25 Maret 2008)

¹⁷ Namun bahkan pengurangan gerbang ini tidak mungkin memuaskan API, Asosiasi Tekstil Indonesia yang merupakan asosiasi utama yang mewakili sektor tekstil dan garmen dan penganjur utama bagi tindakan-tindakan lebih tegas terhadap barang-barang impor selundupan (tetapi tidak terhadap hambatan-hambatan dagang yang mengembangkan penyelundupan). Asosiasi ini sekarang menyarankan hanya dua pelabuhan khusus untuk impor tekstil dan garmen: Tanjung Priok (Jakarta) untuk Indonesia Barat dan Tanjung Perak (Surabaya) untuk Indonesia Timur (*Indonesia Shipping Times* Juli 2008, hal. 14).

Rasionalisasi pelabuhan yang akan menyebabkan beberapa pelabuhan dan wilayah kehilangan hubungan internasional langsungnya kemungkinan akan menjadi polemik, mengundang perdebatan dan pengamatan yang cermat. Apabila gerbang internasional akan dikurangi untuk memberi lebih banyak permintaan bagi pengumpulan domestik, manfaat-manfaat ini harus diseimbangkan terhadap biaya-biaya kargo yang lebih besar yang dikenakan pada pengguna dari daerah-daerah yang kehilangan hubungan internasional langsung mereka.

Demikian pula, pertimbangan yang teliti harus diberikan pada dampak-dampak yang mungkin dari rasionalisasi persaingan antarpelabuhan. Sampai saat ini, Indonesia belum mampu menikmati manfaat dari persaingan pelabuhan-pelabuhan yang bersaing di pedalaman yang sama untuk kargo. Dengan undang-undang pelayaran baru ini, persaingan menjadi mungkin, tidak hanya di dalam pelabuhan (yakni terminal-terminal yang bersaing) tetapi juga antarpelabuhan. Namun, dengan perkembangan rencana induk nasional, terdapat kekhawatiran bahwa keputusan-keputusan mengenai lokasi, fungsi dan hirarki pelabuhan akan dibuat sedemikian rupa untuk mengurangi tekanan persaingan atas Pelindo yang saat ini berwenang.

3.3 PERAN OTORITAS PELABUHAN

Inovasi utama undang-undang baru tersebut adalah pengembangan Otoritas Pelabuhan untuk mengawasi dan mengelola operasi dagang dalam setiap pelabuhan. Tanggung-jawab utama mereka adalah untuk mengatur, memberi harga dan mengawasi akses ke prasarana dan layanan pelabuhan dasar termasuk daratan dan perairan pelabuhan, alat-alat navigasi, kepanduan (*pilotage*), pemecah ombak, tempat pelabuhan, jalur laut (pengerukan) dan jaringan jalan pelabuhan. Selain itu, otoritas pelabuhan juga akan bertanggung jawab untuk mengembangkan dan menerapkan rencana induk pelabuhan (termasuk menentukan daerah kendali darat dan laut) sekaligus menjamin ketertiban, keamanan dan kelestarian lingkungan pelabuhan. Operator pelabuhan, di sisi lain, dapat berpartisipasi dalam menyediakan antara lain penanganan kargo, sarana penumpang, layanan tambat, pengisian bahan bakar dan persediaan air, penarikan kapal sekaligus penyimpanan dan bangunan di atas pelabuhan lainnya.

Hal tersebut merupakan cara yang umum untuk pembagian tanggung jawab di seluruh sektor publik dan swasta dalam lingkungan sistem pelabuhan sewa/*landlord port* (Bank Pembangunan Asia 2000, Bank Dunia 2001). Meskipun biasanya terdapat perbedaan dalam pengaturan tersebut di seluruh pelabuhan dan negara, aturan umumnya adalah bahwa apabila terdapat pertimbangan tentang kepentingan umum atau monopoli alamiah, fungsi-fungsi tersebut sebaiknya dijalankan oleh pemerintah. Dalam hal ini, otoritas pelabuhan Indonesia tidak mendapat pengecualian dan memiliki peranan dan fungsi yang sama dengan otoritas pelabuhan di manapun. Namun demikian, persoalan yang perlu mendapatkan perhatian yang sangat besar adalah apakah otoritas pelabuhan Indonesia akan memiliki kapasitas teknis dan finansial yang diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara efektif.

Secara teknis, perhatian akan difokuskan pada persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang bahwa hanya pegawai negeri (PN) yang dapat menjabat sebagai staf dalam otoritas pelabuhan (Ayat 86). Hal ini merupakan suatu peninggalan terhadap praktik yang baru saja diterapkan, yaitu pembentukan badan-badan pengatur dan pengawas pemerintah (serta instansi pemerintah lainnya yang menyediakan layanan-layanan utama), dengan status yang dikenal sebagai Badan Layanan Umum atau BLU, suatu jenis badan hukum pemerintah dengan fleksibilitas yang jauh lebih besar untuk merekrut staf profesional. Dengan mengizinkan otoritas pelabuhan untuk menggunakan status BLU akan memungkinkan perekrutan dengan upah yang lebih tinggi untuk staf yang memiliki rangkaian keahlian yang lebih beragam, seperti pensiunan pengusaha

jasa angkutan.¹⁸ Akan tetapi, Departemen Perhubungan telah menyatakan dengan jelas bahwa otoritas pelabuhan diharapkan untuk memiliki pegawai yang berasal dari gabungan pejabat departemen dari Direktorat Perhubungan Laut dan kantor-kantor Administrasi Pelabuhan (Adpel).¹⁹

Perpindahan ke model sistem *landlord* tentunya berarti pengembangan suatu interaksi yang lebih rumit antara sektor publik dan swasta di tingkat pelabuhan. Tugas otoritas pelabuhan yang sangat penting adalah untuk mengelola interaksi-interaksi tersebut sedemikian rupa untuk memastikan penetapan harga dan penyediaan pelayanan yang kompetitif. Namun demikian, Indonesia tidak berpengalaman dalam mengelola pelabuhan dalam konteks persaingan usaha. Satu-satunya konteks saat ini adalah bahwa monopoli sektor publik dicirikan dengan sedikitnya atau tidak adanya persaingan dalam penyediaan layanan pelabuhan. Apabila terdapat peluang munculnya persaingan, maka persaingan tersebut akan dikelola dengan cara yang buruk. Satu contoh utama yang dicatat oleh Nathan Associates (2001) adalah di akhir tahun 1990-an, ketika konsesi terpisah untuk dua terminal peti kemas di Pelabuhan Jakarta (JTTC dan Koja) dijual kepada perusahaan yang sama. Dengan deregulasi harga operator yang akan segera berlaku (disertai dengan UU pelayanan yang baru, lihat di bawah) implikasi dari keputusan untuk tidak menjual konsesi tersebut ke perusahaan terpisah yang bersaing akan menjadi semakin nyata sekarang ini.

Hal lainnya adalah menyangkut bagaimana otoritas pelabuhan yang direncanakan akan berinteraksi dengan Pelindo yang berwenang saat ini. Mengingat keunikan hubungan sejarah, kelembagaan dan bahkan hubungan pribadi yang dimiliki Pelindo dengan para pegawai negeri yang mungkin menjadi otoritas pelabuhan tersebut, terdapat kekhawatiran mengenai kemungkinan adanya perlakuan diskriminatif terhadap para investor baru. Hal ini dapat terjadi dalam berbagai bentuk, termasuk sebagai contoh, perbedaan dalam akses ke fasilitas dan layanan utama seperti tanah dan infrastruktur dasar, rencana induk pelabuhan yang memiliki terlalu banyak ketentuan dan/atau terlalu membatasi yang mana menjadi penghalang untuk masuk bagi para investor baru, penetapan harga yang diskriminatif, dan lain sebagainya.

Secara finansial, perhatian difokuskan pada kemampuan otoritas pelabuhan untuk memenuhi amanat untuk menyediakan infrastruktur dasar. Infrastruktur pelabuhan yang ada saat ini digunakan oleh Pelindo yang berwenang. Meskipun beberapa pelabuhan dapat diperluas sehingga pendatang baru dapat menggunakan pemecah ombak, jalur laut, peralatan navigasi yang ada, kemungkinan besar terminal-terminal dan fasilitas-fasilitas baru memerlukan investasi pada infrastruktur dasar yang baru. Keterlambatan dalam investasi tersebut akan menghambat masuknya pelaku investasi baru yang jelas-jelas menguntungkan Pelindo.

Oleh sebab itu, sangatlah penting bahwa para otoritas pelabuhan memiliki kapasitas untuk menghasilkan sumber-sumber pendanaannya sendiri, dan tidak sepenuhnya bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat. Sebagai contoh, biaya operasional dapat dibiayai sebagian dari biaya dan ongkos yang dibayar oleh para operator terminal, termasuk biaya yang sekarang dibayar oleh pelabuhan-pelabuhan swasta (khusus) kepada Pelindo (lihat di bawah). Infrastruktur dasar yang baru dapat dikonsesikan oleh otoritas pelabuhan dengan cara yang serupa dengan BOT (bangun-operasikan-alihkan). Namun demikian, hal ini akan menuntut pembangunan kapasitas di dalam yang besar pada pihak otoritas pelabuhan serta sejumlah ijin yang diperlukan dari pemerintah pusat. Terlebih lagi, pembatasan DNI seperti yang tercatat diatas dapat membatasi, atau

¹⁸ Sebuah contoh baru-baru ini dari BLU yang melaksanakan tujuan ini adalah BP Migas (*Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*), sebuah institusi pengaturan pemerintah yang didirikan untuk mengawasi industri minyak dan gas hulu.

¹⁹ Sebagai contoh lihat komentar oleh Direktur Pelabuhan dan Pengerukan dari Departemen Perhubungan, Kholik Kirom dalam terbitan Kontan (2008)

setidaknya menyulitkan partisipasi investor asing. Dengan lebih berambisi, otoritas pelabuhan dapat mengeluarkan surat obligasi untuk membiayai dan membangun infrastruktur dasar.

3.4 PENETAPAN HARGA JASA PELABUHAN

Menurut UNCTAD (1998), kebebasan untuk menetapkan harga berdasarkan prinsip-prinsip sehat secara komersil dan finansial merupakan suatu prasyarat penting (*sine qua non*) untuk operasi yang berhasil dan berkelanjutan dari perusahaan swasta dalam konteks pelabuhan *landlord*. Laporan yang sama juga mencatat bahwa pemberian otonomi penetapan harga kepada operator swasta memiliki empat manfaat utama:

- Menjamin kemungkinan yang lebih besar bahwa tarif berbasis biaya akan berlaku (dan dengan demikian meningkatkan peluang operator swasta untuk tetap bertahan secara finansial).
- Mengurangi insentif untuk menjalankan praktek subsidi-silang (misal, menggunakan tarif pengangkutan untuk menutup biaya-biaya pelabuhan).
- Meningkatkan efisiensi dalam penetapan harga di mana para pengguna dengan lebih banyak permintaan/kebutuhan yang lebih besar akan membayar tarif yang lebih tinggi.
- Menjamin hubungan yang lebih kuat antara tarif yang dikenakan dan manfaat/layanan yang diberikan.

Undang-Undang Pelayaran yang baru secara teori memudahkan para operator swasta untuk menetapkan tarif mereka sendiri. Namun demikian, bahasa yang digunakan dalam Undang-Undang menimbulkan kekhawatiran besar tentang seberapa besar otonomi harga akan dinikmati oleh para operator. Berdasarkan Ayat 110 (2):

Tarif layanan pelabuhan akan ditetapkan oleh operator-operator pelabuhan berdasarkan jenis, struktur, dan golongan tarif sebagaimana yang ditetapkan oleh pemerintah

Bagian kedua dari kalimat ini menyatakan bahwa pemerintah akan melanjutkan peranannya dalam mempengaruhi harga. Namun demikian, pejabat Departemen Perhubungan yang diwawancarai mengatakan dengan tegas bahwa para operator akan memiliki otonomi harga penuh dan bahwa pemerintah hanya akan menetapkan jenis tarif apa yang dapat diberlakukan dan tingkatan tarif yang tidak diizinkan (batas bawah/batas atas dll). Namun demikian, wawancara yang sama mengungkapkan bahwa pemerintah mengkhawatirkan kemungkinan munculnya kasus 'persaingan yang destruktif' di dalam model tata kelola pelabuhan yang baru terdapat' yang nantinya akan membutuhkan campur tangan pemerintah.

Klarifikasi lebih lanjut diperlukan dalam bentuk peraturan pendukung untuk secara jelas merincikan peranan pemerintah (jika ada) dalam mempengaruhi tarif operator. Ketidakpastian yang berlanjut dalam hal ini akan menimbulkan kekhawatiran bahwa bahasa sebagaimana dimaksud di atas akan digunakan untuk mempengaruhi harga sedemikian rupa sehingga mengurangi keuntungan kompetitif dari para operator pelabuhan baru *vis a vis* Pelindo yang berwenang.

3.5 PENGATURAN MENGENAI TERMINAL-TERMINAL SWASTA (KHUSUS).

Pelindo memiliki wewenang pengaturan terhadap pelabuhan-pelabuhan swasta di dalam wilayah kendali mereka, dan biasanya menggunakan wewenang tersebut untuk menghindari persaingan dengan pelabuhan komersial mereka sendiri. Masalah tersebut telah diperdebatkan karena banyak pelabuhan swasta mampu mengakomodasi kargo (umum) pihak ketiga dan memiliki kapasitas yang tidak terpakai. Pemerintah

Daerah, yang telah diberikan wewenang dengan proses desentralisasi, telah mampu untuk melawan wewenang tersebut untuk mengatur pelabuhan swasta hingga tingkat tertentu (Ray 2003). Namun demikian, pemerintah pusat, melalui Pelindo, sebagian besar telah berhasil mempertahankan kekuasaan yang ketat atas pelabuhan-pelabuhan swasta, khususnya untuk menghindari persaingan dengan Pelindo.

Berdasarkan Undang-Undang yang baru, pelabuhan-pelabuhan swasta, tetap secara ketat diatur dan tetap tidak diperbolehkan untuk menampung kargo pihak ketiga. Pelabuhan-pelabuhan tersebut tidak lagi disebut sebagai 'pelabuhan' namun sebagai 'terminal' yang diatur oleh otoritas pelabuhan terdekat, sesuai dengan rencana induk pelabuhan itu sendiri. Undang-Undang tersebut juga membedakan antara terminal 'khusus' dan 'penggunaan sendiri'. Terminal yang lama ditempatkan di luar wilayah pengoperasian pelabuhan dan yang baru ditempatkan di dalamnya (baik di daratan maupun perairan).

Perubahan penting dalam Undang-Undang yang baru tersebut adalah bahwa terminal khusus dapat diberlakukan sebagai terminal kargo umum. Perubahan dalam status ini bergantung pada persetujuan dari otoritas pelabuhan yang bersangkutan dan apabila dianggap 'konsisten' dengan rencana induk pelabuhan lokal, di antara persyaratan lainnya. Mengingat sifat model pelabuhan '*landlord*', perubahan status tersebut juga akan mengharuskan infrastruktur pelabuhan dasar seperti pemecah ombak, jalur laut, dll, diserahkan kepada, dan kemudian disewa kembali dari, negara (seperti yang dinyatakan oleh otoritas pelabuhan). Hal ini merupakan hal penting karena sebagian besar terminal khusus berada di luar wilayah pengoperasian pelabuhan dan oleh karena itu telah mengembangkan infrastruktur dasar mereka.

Sebuah penelitian baru-baru ini oleh Asia Foundation (2008) menyoroti kepentingan ekonomi dari tindakan yang memperbolehkan pelabuhan swasta tertentu yang memiliki kapasitas tidak terpakai untuk menampung kargo pihak ketiga. Dengan fokus pada Sulawesi, penelitian itu mencatat bahwa sebagian besar pelabuhan di pulau tersebut cukup kecil dengan hanya sedikit diantaranya yang memiliki panjang dermaga lebih dari 100 meter dan *draft* yang lebih dari 5 meter (sebagian besar memiliki *draft* kurang dari 2,5 meter). Kurangnya kapasitas pelabuhan ini membatasi ukuran kapal dan dengan demikian juga membatasi peluang konsolidasi dan penanganan barang curah. Banyak dari komoditi pertanian utama pulau tersebut, seperti kakao, dikirim dalam karung, dengan biaya yang relatif tinggi sekitar 165 Dolar Amerika per ton ke Eropa. Apabila komoditi yang sama dimuat dan dikirim dalam jumlah besar, tarif pengiriman ke Eropa akan menjadi sekitar 80 Dolar per ton dan waktu kapal yang dibutuhkan di pelabuhan akan berkurang dari 6 hari menjadi 2 hari.

Penelitian tersebut menemukan sebuah terminal barang curah kering swasta (milik pihak asing) di Pelabuhan Makassar yang terutama menangani gandum dan dapat menampung kapal barang curah besar. Terminalnya memiliki perlengkapan yang memadai dengan panjang dermaga sekitar 250 meter yang mampu menampung kapal sebesar 60,000 sampai 80,000 DWT. Selain itu, pelabuhan tersebut telah atau akan segera memiliki alat bongkar muat barang curah kering yang dapat dengan mudah diubah/ditingkatkan untuk menangani komoditi barang curah kering utama lainnya dari pedalaman, misalnya kakao. Karena berada di dalam Pelabuhan Makassar, terminal tersebut juga memiliki akses ke infrastruktur dasar, seperti pemecah ombak, jalur pendekatan dll. Yang paling penting adalah bahwa terminal barang curah kering ini hanya beroperasi pada kapasitas sekitar 20 persen dan para pemiliknya berminat untuk menjual kapasitas yang tidak terpakai ini kepada pengguna lainnya.

Hal ini merupakan salah satu dari sejumlah kesempatan untuk perubahan status pelabuhan di Sulawesi yang diidentifikasi oleh laporan ini. Banyak kesempatan lain untuk perubahan yang dapat ditemukan di berbagai bagian lainnya dari negeri ini. Contoh yang paling terkenal adalah Pelabuhan Cigading di Cilegon, Banten, yang dimiliki dan dioperasikan oleh PT Krakatau Steel. Pelabuhan ini merupakan terminal barang curah

kering yang paling besar dan dalam di Indonesia yang mampu menangani kapal bermuatan besar sampai 150,000 DWT. Kira-kira hanya 30 persen kapasitas yang dibutuhkan untuk kegiatan Krakatau Steel. Pelabuhan ini sekarang sedang berupaya untuk mengubah statusnya dari pelabuhan khusus menjadi pelabuhan komersil, namun telah secara terbuka melayani kargo pihak ketiga selama bertahun-tahun (Bisnis Indonesia 31 Maret 2008)

4. KESIMPULAN: BERBAGAI OPSI UNTUK MENINGKATKAN PERSAINGAN DAN PARTISIPASI SEKTOR SWASTA

Struktur tata kelola yang baru yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Pelayaran tahun 2008 memberikan tiga cara untuk meningkatkan persaingan dan partisipasi sektor swasta (PSP) di pelabuhan-pelabuhan Indonesia:

- Pilihan *pertama* mencakup pemisahan aset pelabuhan yang ada sehingga terpecah menjadi perusahaan-perusahaan berbeda dan saling bersaing. Pendekatan tersebut, yang secara umum dikenal dengan ‘pemisahan’ (*unbundling*) merupakan pilihan yang disukai dalam literatur privatisasi untuk penerapan persaingan langsung ke sektor-sektor infrastruktur yang hingga kini didominasi oleh monopoli negara. Namun, dalam hal ini, pilihan tersebut mungkin merupakan pilihan yang secara politik sangat sulit untuk diambil. Seperti tercatat pada beragam laporan media di minggu-minggu sebelum pemberlakuan Undang-Undang tersebut pada bulan April tahun 2008, terdapat penolakan yang besar terhadap undang-undang tersebut oleh serikat pekerja pelabuhan yang mengancam akan berunjuk rasa. Penolakan yang lebih halus disuarakan oleh Pelindo dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Ray 2008). Sebagai tanggapannya, pemerintah telah membuat suatu komitmen yang jelas bahwa tidak ada aset Pelindo apapun yang akan dijual kepada sektor swasta.
- Pilihan *kedua* adalah investasi baru di terminal yang baru. Hal ini memberikan mekanisme penting untuk peningkatan kapasitas dan persaingan dalam jangka menengah-panjang. Namun demikian, hal ini akan memerlukan peningkatan (atau setidaknya pelunakan) batas atas investasi asing pada operasi pelabuhan dan pengembangan infrastruktur dasar oleh pemerintah, serta pemberi persetujuan pengaturan, yang semuanya membutuhkan waktu. Dan yang paling penting adalah hal tersebut akan membutuhkan pembangunan dan pengembangan kapasitas berkelanjutan sejumlah otoritas pelabuhan yang merupakan pegawai negeri yang akan mengawasi perencanaan dan operasi pelabuhan dan mengatur akses ke layanan dan fasilitas utama pelabuhan. Hal ini juga akan membutuhkan waktu dan para investor baru akan menjadi berhati-hati tentang bagaimana mereka akan diperlakukan oleh otoritas baru tersebut *vis a vis* Pelindo yang berwenang, yang merupakan kompetitor mereka.
- Pilihan *ketiga*, dan mungkin merupakan pilihan yang dapat dilaksanakan dengan mudah untuk segera meningkatkan persaingan dan PSP di pelabuhan Indonesia adalah memungkinkan dilakukannya perubahan yang cepat terhadap terminal khusus dan digunakan sendiri untuk memudahkan mereka mengakomodasi kargo umum. Saat ini Indonesia memiliki banyak kapasitas peti kemas dan penanganan barang curah yang tidak dipakai pada pelabuhan-pelabuhan swasta tersebut yang dapat digunakan langsung untuk bersaing dengan Pelindo. Dengan memperbolehkan setidaknya beberapa pelabuhan untuk manampung kargo pihak ketiga akan memberikan beberapa solusi jangka pendek sampai menengah untuk permasalahan logistik pelabuhan Indonesia saat ini, sementara menunggu solusi jangka panjang melalui investasi dalam kapasitas baru yang dimungkinkan oleh Undang-Undang Pelayaran Tahun 2008.

5. REFERENSI

- Bank Pembangunan Asia (2000) *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure: Ports*, Manila Philippines.
- Bisnis Indonesia (25 March, 2008) *Pembatasan pelabuhan terbuka ditetapkan pekan ini* (Restrictions on open ports to be determined this week) hlm. R3.
- Bisnis Indonesia (31 March, 2008) *Cigading diarahkan gantikan peran Pelabuhan Priok* (Cigading directed to replace the role of Tanjung Priok) hlm. R6.
- Bisnis Indonesia (19 June, 2008) *INSA: Utamakan investor lokal kembangkan pelabuhan* (INSA: Prioritize local investors to develop ports) hlm. R1.
- Carana (2004) *Impact of Transport and Logistics on Indonesia's Trade Competitiveness*. Laporan disusun dalam rangka Proyek Peningkatan Perdagangan yang dibiayai USAID untuk Proyek Sektor Pelayanan (TESS).
- ESCAP (2007) *Regional Shipping and Port Development: Container Traffic Forecast, 2007 Update*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and the Korean Maritime Institute, United Nations New York
- Lembar Pelayaran Indonesia (2008) *Evaluasi Ulang TPK Koja*, 5 Mei, hlm. 15.
- Indonesia Shipping Times (2008) *Port inspection as culprit in smuggling*, Juli, hlm. 14.
- Jakarta Post (2008) *Bolstering the Shipping Industry*, Editorial hlm. 6.
- Kontan (2008) *Undang-undang Pelayaran: Otoritas pelabuhan berasal dari pegawai negeri sipil* (Shipping Law: Port Authorities will be made up of civil servants) Mei 12, hlm. 13.
- Kruk, C. (2008) *State of the Port Sector*, presentation at the World Bank Roundtable on Logistics, 19 Juni, Bank Dunia, Jakarta.
- LPEM-FEUI (2005). *Competitiveness of Indonesian Industries from the Logistics Perspective: Inefficiency in the Logistics of Export Industries*. Final report in collaboration with the Japan Bank for International Cooperation (JBIC).
- Media Indonesia (2008) *Listrik, Pelabuhan sebaiknya tidak masuk DNI* (Electricity, ports should not be on the DNI list), Media Indonesia 29 Juli, hlm. 17
- Departemen Perhubungan (2006) *Buku Informasi 25 Pelabuhan Strategis Indonesia*, Direktorat Pelabuhan dan Pengerukan.
- Nathan Associates (2001) *Indonesia Shipping and Port Sector Review*, laporan teknis yang disusun untuk Kemitraan yang dibiayai USAID dalam rangka Proyek Pertumbuhan Ekonomi.

- Patunru, A. Nurridzki, N and Rivayani (2007) *Port Competitiveness: A Case Study of Semarang and Surabaya, Indonesia*. Institute for Economic and Social Research (LPEM), University of Indonesia. Report submitted to the Asian Development Bank Institute (ADBI).
- PDP Australia (2005) *Promoting Efficient and Competitive Intra-ASEAN Shipping Services – Indonesia Country Report*, REPSF Project No. 02/001. Report produced for the ASEAN Secretariat and AusAID.
- Penfold, A. (2007) *Trade Concentration and the Use of Large Vessels in the Container Trades*, makalah dipresentasikan pada *the XII Congreso de Trafico Maritimo*, La Caruna, April.
- Ray, D. (2008) *Survey of Recent Developments*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Desember.
- Ray, D. (2008) *'The current policy controversy surrounding the proposed Indonesian Port Management Authority (PMA)*, unpublished memo.
- The Asia Foundation (2008) *The Opportunities for Improving Port Efficiency in Sulawesi Created by the New Port & Shipping Law*, August, Jakarta
- UNCTAD (1998) *Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities*, UCTAD Secretariat, Geneva.
- Kedutaan Besar AS di Jakarta (2008) *'US Coast Guard Issues Advisory to Indonesia on Port Security'* Siaran Pers Kedutaan Besar AS, Public Affairs Section, 26 Februari.
- Bank Dunia (2004) *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*. Washington DC.
- Bank Dunia (2001) *Port Reform Toolkit*, The Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Washington DC.
- Forum Ekonomi Dunia (2006) *Global Competitiveness Report 2006*, WEF, Switzerland.

SENADA – Program Peningkatan Daya Saing Indonesia
Tower BRI II, Lt. 8, Suite 805
Jl. Jendral Sudirman No. 44 – 46
Jakarta 10210
www.senada.or.id