

Public-Private Partnership dalam Manajemen Infrastruktur Pelabuhan Perikanan di Indonesia

Retno Muningsar

1 Potensi sektor perikanan dan kelautan

Indonesia sebagai salah satu negara terbesar di dunia yang memiliki potensi maritim **yang** tinggi dengan wilayah seluas kurang lebih 2,8 juta km² dan memiliki 17.508 pulau dengan bentangan garis pantai sepanjang 80.791 km sudah seharusnya menjadikan sektor perikanan dan kelautan sebagai salah satu penggerak pertumbuhan nasional dan regional. Dari keseluruhan wilayah pengelolaan perikanan di laut, potensi lestari sumberdaya ikan yang ada diperkirakan sebesar 6.4 juta ton per tahun dengan jumlah tangkapan yang diperbolehkan sebesar 5.1 juta ton per tahun (80% dari potensi lestari).

Dari besarnya potensi tersebut, pembangunan perikanan tangkap di Indonesia untuk ke depannya diproyeksikan sangat menjanjikan. Salah satunya dapat dilihat dari volume ekspor yang terus meningkat setiap tahunnya. Tahun 2004 volume ekspor perikanan Indonesia sebesar 24.631,65 ton (terdiri dari ekspor ikan segar sebesar 7.782,65 ton dan ikan beku sebesar 16.849,00 ton). Bila dilihat pada periode 1998-2004, perikanan Indonesia meningkat sebesar 97.36% dibandingkan dengan volume ekspor tahun 1998 yang hanya sebesar 650,291 ton.

Meningkatnya nilai ekspor memang tidak terlepas dari *demand* perdagangan ikan yang cukup tinggi. Hingga tahun 2010, dunia masih akan kekurangan pasokan ikan sebesar 2 juta ton/tahun. Diperkirakan perdagangan ikan dunia sekitar US\$ 100 milyar/tahun. Dengan demikian pasar ekspor masih sangat menjanjikan. Indonesia sendiri menunjukkan tendensi memasok pasar dunia yang terus meningkat dengan share terhadap pasar dunia sebesar • 3.5 %. Indonesia mengekspor produk perikanan hampir ke 90 negara di dunia dengan pasar utama Jepang (50%), AS (17%), UE (13%). Sementara itu pasar domestik juga cukup kuat, tahun 2001 misalnya, produksinya mencapai 5.3 tun yang dipasarkan dalam negeri 4.8 juta ton. Konsumsi perkapita tahun 2001 sebesar 22.4 kg/tahun

2 Kebutuhan terhadap infrastruktur pelabuhan

Dengan adanya prospek yang cukup menjanjikan, sektor perikanan dan kelautan sudah semestinya mendapat perhatian yang besar dari Pemerintah. Namun saat ini dirasakan potensi pasar yang besar tadi belum dapat dijangkau optimal oleh produksi perikanan Indonesia. Hal ini jelas terlihat dari masih rendahnya kontribusi sektor perikanan terhadap GNP yang hanya 2%. Selain itu, permasalahan di sektor perikanan sangat kompleks. Di bidang perikanan tangkap misalnya, mulai dari rendahnya produktifitas nelayan, masalah permodalan, keterbatasan infrastruktur pendukung hingga masalah kebijakan yang belum memberikan hasil signifikan bagi kegiatan pengembangan sektor perikanan tangkap.

Keberhasilan kegiatan perikanan tidak dapat dipisahkan oleh ketersediaan infrastruktur pendukung yang memadai. Salah satu infrastruktur yang erat kaitannya dengan pengembangan perikanan khususnya perikanan laut adalah Pelabuhan Perikanan (PP) dan Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI).

Infrastruktur merupakan aset penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Jenis infrastruktur yang umum dikenal adalah jaringan telekomunikasi, jalan tol, pembangkit listrik, pipa gas, airport, pelabuhan laut dan sebagainya. Pelabuhan Perikanan sebagai pelabuhan khusus, memiliki fungsi strategis dalam rangka sentralisasi kegiatan usaha perikanan, sehingga dapat dilakukan usaha perikanan pada skala ekonomis yang efisien dan sekaligus memanfaatkan dampak aglomerasi kegiatan ekonomi yang terjadi di dalamnya. Hal ini disebabkan Pelabuhan Perikanan membawa dampak ganda (*multiplier effect*) terhadap kegiatan usaha lain, baik yang berbasis pada usaha penangkapan ikan sendiri ataupun bidang usaha lain yang terkait dengannya.

Hingga tahun 1998 ketersediaan PP yang sudah dibangun pemerintah pusat sebanyak 33 buah. Sering dengan perjalanannya, pelabuhan tersebut banyak mengalami kendala dalam pengoprasiannya. Kendala

ini muncul bukan saja dari sisi teknis akan tetapi juga dari sektor sosial, ekonomi dan budaya. Kendala yang terkait dengan penyediaan sarana infrastruktur Pelabuhan Perikanan adalah belum memadainya fasilitas air bersih, listrik, fasilitas pengolahan ikan, transportasi dan jalan sebagai sarana penunjang kegiatan pemasaran.

3 Kebijakan pengembangan pelabuhan perikanan

Kebijakan umum prasarana perikanan tangkap yang disusun oleh Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) adalah (1) berorientasi pada kepentingan nasional melalui *sustainable development*, (2) Berorientasi pada kelembagaan dan ekonomi seluruh *stakeholder* perikanan, (3) Penataan PP/PPI dengan memperhatikan efektifitas dan efisiensi distribusi produk perikanan. Sesuai dengan kebijakan DKP, kedepannya, PP diupayakan memenuhi standar Pelabuhan Perikanan Internasional dalam pengertian :

- 1) Menerapkan "good operation and management practise"
- (2) Terpeliharanya higienitas dan sanitasi lingkungan
- (3) Memadai sebagai "one-stop shopping fishing port" yang dapat menyediakan berbagai kebutuhan masyarakat perikanan
- (4) Didukung sarana dan prasarana memadai

Jika ditinjau dari sisi finansial, pengelolaan pelabuhan seharusnya dapat membenkan pelayanan optimal sekaligus *profit* (keuntungan). Minimal, biaya investasi yang dikeluarkan dapat ditutup dengan pendapatan (revenue) Pelabuhan dalam suatu periode tertentu. Selama ini, pendapatan pelabuhan dikelola dengan sistem tarif jasa pelabuhan dan tujuannya untuk kepentingan publik. Sehingga manajemen Pelabuhan Perikanan masih dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan bila hanya mengandalkan dana pemerintah dan tarif jasa pelabuhan, maka percepatan pengembangan infrastruktur pelabuhan perikanan menjadi sulit diraih. Karena itu, paradigma sektor perikanan dan kelautan sudah seharusnya diarahkan pada pengembangan sumberdaya perikanan yang berkelanjutan dan menstimulasi pengembangan perikanan berskala industri dengan memperhatikan dimensi *environmental friendly, economically sound dan socially just*.

4 Peran swasta dalam manajemen infrastruktur pelabuhan perikanan

Usaha di sektor perikanan dan kelautan jika dikelola dengan baik akan memiliki kemampuan menghasilkan laba. Faktor *advantage* yang mendukung adalah ketersediaan **SDI** yang berdekatan dengan industri sehingga dapat menghemat biaya (khususnya BBM yang mulai langka dan mahal). Selain itu faktor tenaga kerja yang murah dan melimpah merupakan faktor pesaing yang kuat terhadap industri sejenis di luar negeri.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa manajemen infrastruktur pelabuhan yang baik akan mendukung keberhasilan kegiatan di sektor perikanan dan kelautan secara umum. Hal ini memberikan peluang bagi pemerintah untuk menjalin kerjasama dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur yang dibutuhkan. Ada beberapa alasan mengapa dibutuhkan peran swasta dalam penyediaan infrastruktur:

- (1) Pertumbuhan penduduk yang tinggi akan menjadi beban bagi sumberdaya keuangan, administrasi dan manajemen.
- (2) Sektor swasta dapat memenuhi kebutuhan yang belum tertangani pemerintah, tanpa mengambil alih tanggung jawab pemerintah.
- (3) Pelayanan swasta *more* bervariasi.
- (4) Dengan masuknya swasta, maka kompetisi akan lebih tumbuh.
- (5) Efisiensi diperkirakan lebih baik.

Sedangkan tujuan umum dari adanya kerjasama pemerintah dan swasta adalah untuk

- (1) Menyediakan tambahan modal bagi investasi pelayanan Daerah
- (2) Mengurangi beban pengeluaran keuangan Pemerintah Daerah
- (3) Meningkatkan kualitas pelayanan PP
- (4) Meningkatkan efisiensi dalam kegiatan operasional PP

(5) Pendayagunaan kualitas biaya

Mekanisme keterlibatan sektor swasta yang mungkin dapat dijalankan dalam manajemen infrastruktur PP adalah :

- (1) Peran serta swasta (PSP = Private Sector Participation)
 - a. Perjanjian dalam peran pengelolaan (Management Contract)
 - b. Perjanjian dalam peran pelayanan (Service Contract)
 - c. Kesepakatan sewa menyewa (Lease Agreement)
- (2) Kejasama Pemerintah dengan swasta (PPP = *Public-Private Partnerships*)
 - a. Usaha bersama (*joint venture*)
 - b. Membangun/memiliki dan mengoperasikan (BOO = *Build Own Operate*)
 - c. Membangun, mengoperasikan dan menyerahkan (BOT = *Build Operate Transfer*)
- (3) Konsep *Divestiture* :
 - a. Fasilitas/Badan Usaha pemerintah dijual kepada swasta untuk bersaing melalui tender pekerjaan (konstruksi/jasa)

Tiga mekanisme inilah yang dikatakan sebagai privatisasi sesuai dengan yang didefinisikan oleh National Academy of Sciences (NAS). Berbeda dari yang dipahami sebagian masyarakat, bahwa privatisasi adalah hanya menjual aset (konsep *divestiture*).

Di luar negeri, pengelolaan Pelabuhan Perikanan yang dikelola oleh perusahaan semi publik (kerjasama pemerintah dan swasta) banyak dijumpai di Pelabuhan perikanan Perancis dan Jerman. Sedangkan di Indonesia, Peran swasta di sektor perikanan memang belum banyak terlibat. Karena kapital global akan masuk ketika iklim usaha mendukung, maka pada kondisi investment rating BB⁺ dan sekurang-kurangnya BBB, akan banyak kapital global masuk ke sektor perikanan. Saat ini Indonesia masih pada posisi rating B. (Standar & Poor), sehingga dibutuhkan kerja keras dari semua pihak terutama pemerintah untuk menciptakan iklim investasi yang baik dan merancang struktur kerjasama/finansial guna mendorong *attractiveness* dari proyek-proyek infrastruktur.

Terkait dengan jenis infrastruktur yang dapat diprivatisasi, bukanlah yang termasuk *public good* (barang publik yang sifatnya *non-rivalry* dan *non-exclusion*). Karena untuk *public good*, konsumen telah terbiasa mendapatkannya tanpa membayar. Sedangkan jika fasilitas tersebut dibangun atas kerjasama dengan swasta, maka akan dikenakan biaya dalam pemakaiannya. Pada perkembangannya, fasilitas air bersih di pelabuhan tidak lagi menjadi *public goods*, karena konsumen tidak bisa mendapatkan air bersih dengan cuma-cuma lagi karena keterbatasan pada kuantitas dan kualitasnya (seperti yang terjadi di PPS Nizham Zahman). Sedangkan untuk menyediakannya instalasi air bersih, pihak PP dan Pemerintah tidak memiliki dana yang cukup. Karena itu keterlibatan swasta memungkinkan dalam pembangunan instalasi air bersih di Pelabuhan. Tidak hanya infrastruktur air, mekanisme keterlibatan swasta dapat pula dilakukan dalam pengelolaan sampah yang ada di pelabuhan sehingga higienitas dan sanitasi lingkungan dapat terjaga.

Berdasarkan PP No. 2 tahun 1990 yang mengatur tentang pendirian Perum Prasarana Perikanan Samudera, pada pasal 3 dinyatakan bahwa hanya 9 (sembilan) pelabuhan perikanan yang fasilitas komersialnya untuk sementara akan diusahakan oleh Perum Prasarana Perikanan Samudera yaitu PPS Nizham Zahman, Pelabuhan Perikanan Nusantara Pekalongan, Belawan, Brondong serta sisanya lima Pelabuhan Perikanan pantai masing-masing di lampullo, Pemangkat, Banjarmasin, Tarakan dan Prigi. Hingga saat ini, keterlibatan swasta memang dibatasi pada fasilitas komersial (*private goods*). Namun pada perjalanannya, fasilitas pokok dan fungsional PP banyak yang belum optimal dikelola oleh Pemerintah, salah satu kendala utamanya adalah keterbatasan dana. Hal ini terlihat pada PPN Brondong dan PPS Nizham Zahman yang menghadapi kendala air bersih, hal ini berakibat industri harus melakukan *treatment* air sendiri yang memerlukan biaya besar. Dan ini harus dikerjakan agar produk olahan yang diekspor sesuai dengan standar pasar

Dari tiga mekanisme keterlibatan swasta di sektor publik, model yang paling memungkinkan dijalankan untuk pengembangan infrastruktur PP adalah mekanisme *Public-Private Partnerships (PPP)*. Mengapa? Hal ini terkait dengan karakteristik PP sebagai infrastruktur publik yang sudah seharusnya dibangun dan dikelola pemerintah. Ditambah lagi regulasi kita yang belum mengatur secara komprehensif mengenai mekanisme keterlibatan swasta di sektor penyediaan infrastruktur Pelabuhan Perikanan. Meskipun telah ada PP No. 2/1990, namun pada pelaksanaannya belum efisien.

Untuk membuka iklim usaha yang kompetitif dalam pengembangan infrastruktur PP sudah seharusnya dilakukan analisa prakondisi. Analisis yang dibutuhkan dalam menentukan bidang/ sektor untuk partisipasi swasta meliputi (1) inventarisasi pengalaman yang ada termasuk studi *komparatif*, (2) Survey dan analisis kebijakan dan peraturan-peraturan pemerintah yang berkaitan, serta (3) perumusan kerangka pendekatan konseptual sesuai acuan Research Triange Institute (AS) antara lain dengan cara: Pemerintah tetap pegang tanggung jawab pelayanan jenis *public goods*, fasilitas dan prasarana yang perlu investasi besar tetap di tangan pemerintah serta program berdampak luas seperti pengendali pencemaran dan kesehatan tetap dipegang pemerintah.

5 Pokok persoalan utama dalam mekanisme PPP

Beberapa faktor yang harus diperhatikan ketika melibatkan sektor swasta (bentuk PPP) adalah :

- (1) Persoalan Keuangan
 - a. Bagaimana menaikkan harga ke tingkat yang cukup untuk memberikan pemasukan untuk menutup biaya yang menimbulkan masalah-masalah sosial
 - b. Bagaimana mengontrol biaya-biaya proyek
 - c. Bagaimana menyusun jaminan keuangan
- (2) Kerangka Hukum
 - a. Kerangka hukum dan peraturan perlu ditingkatkan
 - b. Undang-undang BOO/BOT harus dipersiapkan
 - c. Dokumentasi kontrak yang distandarisasi harus dikembangkan
- (3) Masalah Lingkungan
 - a. Pedoman-pedoman lingkungan harus dibuat dan diberlakukan
- (4) Faktor Perencanaan dan pengelolaan
 - a. Putaran pembangunan proyek standar harus dipersiapkan dan tersedia untuk para investor berpotensi
 - b. Proses persaingan terbuka untuk penawaran, penilaian dan pemulihan kontraktor.

Investasi di bidang infrastruktur memang tidak mudah, karena itu diperlukan sebuah regulasi ekonomi yang kuat dan mendukung. Regulasi ini amat penting mengingat karakteristik infrastruktur menurut Stern and Holder (1999) adalah (1) *Highly capital intensive*, aset-aset infrastruktur biasanya membutuhkan investasi jangka panjang dan biayanya termasuk *sunk cost* (biaya yang sudah ditanam tidak dapat diambil kembali), karena itu biasanya para investor meminta jaminan usaha dari berbagai resiko yang mungkin terjadi. (2) *Economic of scale*: industri infrastruktur mempertimbangkan jumlah perusahaan yang dapat disupport oleh pasar. Jika lebih efisien dikendalikan oleh satu perusahaan maka tidak perlu dibuka kompetisi, misal penyediaan jaringan infrastruktur. (3) *Service utility*: pelayanan diharapkan tidak hanya memenuhi konsumsi masyarakat tapi juga mampu mensejahterakan konsumen dengan harga yang kompetitif.

Di Indonesia, kerangka hukum yang dijadikan pedoman bagi kerjasama perusahaan-perusahaan pemerintah daerah dan pihak swasta sebenarnya telah diatur dalam Peraturan Departemen Dalam Negeri No 4/1990, PP No 20/1994, dan KEPPRES No.16/1994. Namun pada perkembangannya, belum menyentuh seluruh sektor, termasuk sektor perikanan dan kelautan. Untuk perencanaan pengembangan PP/PPPI, mekanisme *Public-Private Partnership* sudah saatnya dilirik oleh para *policy maker* dalam optimalisasi manajemen infrastruktur PP/PPPI. Selain itu, penyediaan dan pengelolaan infrastruktur tersebut harus mampu mendukung peningkatan output dari produksi perikanan baik kualitas maupun kuantitasnya. Dan, sebagai bagian dari infrastruktur penting dalam industri perikanan, PP/PPPI juga harus mampu mengakomodir kepentingan industri sehingga dapat mendorong perkembangan industri bahkan menjadi *growth point* perikanan nasional dan regional.

Daftar Pustaka

- Jones, S.A and Houghtalen, R.J. 2004. Privatization of Municipal Services : Sustainability Issues of Production and Provision. Journal of infrastruktur System. ACSE.
- Soesilo, N.I. 2000. Reformasi Pembangunan Perlu Pendekatan Manajemen Strategik. Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik. Fakultas Ekonomi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Stern, J and Holder, S. 1999. Regulatory Governance: Criteria for Assessing the Performance of Regulation System an Application to Infrastructure Industries in the Developing Countries of Asia. Journal of Utilities Policy. London Business School. London, UK.
- Suboko, B. 2005. Pelabuhan Perikanan/ Pangkalan pendaratan Ikan dalam Perspektif Industri Perikanan. Makalah (tidak dipublikasikan). Institut Pertanian Bogor, Bogor.