

SKRIPSI

**Efektivitas Skema *Public-Private Partnership* terhadap Pembangunan Pelabuhan Kuala  
Tanjung**

Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu  
Sosial dan Ilmu Politik



Oleh:

Muhammad Tatya Ardian

165120400711056

**PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2020**

**LEMBAR PERSETUJUAN**  
**EFEKTIVITAS SKEMA *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* TERHADAP**  
**PEMBANGUNAN PELABUHAN KUALA TANJUNG**  
**SKRIPSI**

Disusun oleh:

Muhammad Taty Ardian

165120407111056

Telah disetujui oleh dosen pembimbing:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

**Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.DevSt**

NIP. 197802202010121001

**Lia Nihlah Najwah, S.IP., MA**

NIK. 2009068305212001



Mengetahui,

Ketua Program Studi Hubungan Internasional

**Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.DevSt**

NIP. 197802202010121001

**LEMBAR PENGESAHAN**  
**EFEKTIVITAS SKEMA *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* TERHADAP**  
**PEMBANGUNAN PELABUHAN KUALA TANJUNG**  
**SKRIPSI**

Disusun oleh:

Muhammad Taty Ardian

165120407111056

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam ujian sarjana pada tanggal 6 Januari  
2020

Tim penguji:

Ketua Majelis Penguji,

Sekretaris Majelis Penguji,

**Dian Mutmainah, S.IP., MA**

NIP. 197803192005012002

Anggota Majelis Penguji 1,

**Abdullah, S.Sos., M.Hub.Int.**

NIP. 199002082019031007

Anggota Majelis Penguji 2,

**Aswin Ariyanto Azis, S.IP., M.DevSt**

NIP. 197802202010121001

**Lia Nihlah Najwah, S.IP., MA**

NIK. 2009068305212001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

**Prof. Dr. Unti Ludigdo, S.E., M.Si., Ak**

NIP. 196908141994021001

**LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS**

Nama : Muhammad Taty Ardian

NIM : 165120407111056

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi berjudul "**Efektivitas Skema *Public-Private Partnership* terhadap Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung**" adalah benar - benar penelitian yang dilakukan sendiri oleh penulis.

Adapun, hal - hal yang bukan karya penulis dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh melalui skripsi ini.

Malang, 27 Desember 2019

Muhammad Taty Ardian

165120407111056

## EFEKTIVITAS SKEMA PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TERHADAP PEMBANGUNAN PELABUHAN KUALA TANJUNG

Muhammad Taty Ardian (165120407111056)

Program Sarjana, Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial  
dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya, 2019

### ABSTRAK

Tekanan dari dinamika perekonomian global membuat negara – negara yang ada di dunia harus mencari alternatif lain dalam penyediaan layanan publik bagi warganya. Negara tidak bisa terus menerus bergantung pada lembaga nasionalnya saja, namun harus mencari aktor lain dalam membantu untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik. *Public-private partnership* muncul sebagai tata kelola baru yang dihadirkan dari koordinasi antara aktor publik dan aktor swasta. Salah satu impian dan cita – cita Presiden Joko Widodo pada tahun 2015 adalah terbangunnya infrastruktur yang merata di seluruh Indonesia, Indonesia menjadi negara yang mandiri, dan menjadi negara yang berpengaruh di Asia Pasifik, serta Indonesia dapat menjadi barometer pertumbuhan ekonomi dunia. Salah satu upaya tersebut adalah dengan menyusun serangkaian proyek pembangunan infrastruktur yaitu Proyek Strategis Nasional, dimana didalamnya terdapat proyek – proyek yang bisa menunjang dan mencapai cita – cita presiden tersebut. Salah satunya adalah dengan pembangunan proyek Pelabuhan Kuala Tanjung di Provinsi Sumatera Utara. Pelabuhan ini nantinya akan menjadi pelabuhan hub internasional yang akan ikut bersaing dalam jalur strategis perdagangan di Selat Malaka bersama pelabuhan – pelabuhan dari Malaysia dan Singapura. Namun, pemerintah memiliki keterbatasan dalam melakukan pembangunan pelabuhan tersebut, maka dari itu pemerintah bekerjasama dengan sektor lain melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).

Kata kunci: *Public-private partnership*, KPBU, Pelabuhan Kuala Tanjung

## **EFFECTIVENESS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON DEVELOPMENT OF PORT OF KUALA TANJUNG**

Muhammad Taty Ardian (165120407111056)

*Bachelor Degree, Majoring International Relations, Faculty of Social and  
Political Sciences, University of Brawijaya, 2019*

### **ABSTRACT**

*Pressure caused by the dynamics of global economy, forces countries to seek and come up with an alternative way to serve its people in terms of public services. Government of a state cannot depend solely on its state bodies continuously therefore, they need other actors or contributor that are not a part of its state bodies to achieve an ideal public services mechanism. Public-private partnership emerges as the new mechanism to integrate the work between the government and private sectors. President Joko Widodo once stated back in 2015 that he has this goal to equally develop infrastructure across Indonesia so that Indonesia can be seen as a self-sustaining country and to be one of the most influential countries in the Asia-Pacific region due to its economic growth. One of the efforts to achieve the goals mentioned above is by creating a new infrastructure development project which is the National Strategic Project, in which it includes projects that will boost the effort of reaching those goals. One of the main projects is the Port of Kuala Tanjung development with the purpose of making this port as an international hub in order to compete with ports from Malaysia and Singapore in the strategic lane of economy in the Malacca Strait. With great goals, comes great obstacles as well that is why the government cannot solely depending on its own entity but also need the help from business entities through this scheme called Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) or Cooperation between the Government and Business Entity.*

*Keywords: Public-private partnership, KPBU, Port of Kuala Tanjung*



**DAFTAR ISI**

**DAFTAR ISI**..... **i**

**DAFTAR BAGAN**..... **iv**

**DAFTAR TABEL**..... **v**

**DAFTAR GAMBAR**..... **vi**

**DAFTAR SINGKATAN**..... **vii**

**BAB I**..... **1**

**PENDAHULUAN**..... **1**

1.1 Latar Belakang ..... **1**

1.2 Rumusan Masalah ..... **9**

1.3 Tujuan Penelitian..... **9**

1.4 Manfaat Penelitian..... **10**

**BAB II** ..... **11**

**KERANGKA PEMIKIRAN** ..... **11**

2.1 Studi Terdahulu ..... **11**

2.2 Public Private Partnership oleh Rebecca Homkes..... **16**

2.3 Operasionalisasi Konsep ..... **23**

2.4 Alur Pemikiran ..... **30**

2.5 Hipotesis ..... **30**

**BAB III**..... **32**

**METODOLOGI PENELITIAN**..... **32**

3.1 Jenis Penelitian ..... **32**

3.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	32
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	33
3.4 Teknik Analisa Data.....	33
3.5 Sistematika Penulisan.....	34
<b>BAB IV.....</b>	<b>37</b>
<b>GAMBARAN UMUM.....</b>	<b>37</b>
4.1 <i>Public-Private Partnership</i> dalam Tata Kelola Global.....	37
4.1.1 PPP dalam Pembangunan Tibar Bay Port, Timor Leste.....	43
4.1.2 PPP dalam Pembangunan Colombo Port for Modernization, Sri Lanka.....	44
4.2 Skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha di Indonesia.....	45
4.3 Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung.....	55
<b>BAB V.....</b>	<b>61</b>
<b>ANALISIS EFEKTIVITAS SKEMA KERJASAMA PEMERINTAH</b>	
<b>DENGAN BADAN USAHA TERHADAP PEMBANGUNAN PELABUHAN</b>	
<b>KUALA TANJUNG.....</b>	<b>61</b>
5.1 <i>Input</i> .....	62
5.1.1 <i>Focus and Scope</i> .....	62
5.1.2 <i>Attributes/Structural</i> .....	68
5.1.3 <i>Actors</i> .....	71
5.1.4 <i>Institutional Design and Institutionalism</i> .....	73
5.1.5 <i>Governance and Decision Making</i> .....	75
5.2 <i>Output</i> .....	79
5.2.1 <i>Organisational Output</i> .....	80
5.2.2 <i>Performance Output</i> .....	82
5.3 <i>Outcomes</i> .....	84
<b>BAB VI.....</b>	<b>89</b>
<b>PENUTUP.....</b>	<b>89</b>





6.1 Kesimpulan..... 89

6.2 Saran..... 91

**DAFTAR PUSTAKA..... 92**



DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Bagan Alur Pemikiran .....30



DAFTAR TABEL

Tabel 1 Posisi Penelitian terhadap Studi Terdahulu .....	14
Tabel 2 Tabel Operasionalisasi Konsep Public Private Partnership .....	27
Tabel 3 Definisi Kemitraan.....	41
Tabel 4 7 Aspek yang Memengaruhi Skema KPBU .....	51



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Skema Konvensional dan Skema KPBUs ..... 6  
Gambar 2 Belanja Negara untuk Pendidikan, Infrastruktur, dan Kesehatan ..... 45  
Gambar 3 Peta Lokasi Pelabuhan Sei Mangkei ..... 56



**DAFTAR SINGKATAN**

APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

PPP : Public Private Partnership

KPBU : Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha

APBD : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

PBB : Perserikatan Bangsa - Bangsa

MER : Market Exchange Rate

PDB : Produk Domestik Bruto

USD : United States Dollar

PPIAF : Public Private Infrastructure Advisory Facility

IFC : International Finance Corporation

FDI : Foreign Direct Investment

CDC : Commonwealth Development Corporation

SDM : Sumber Daya Manusia

TPD : Transnational Partnership Database

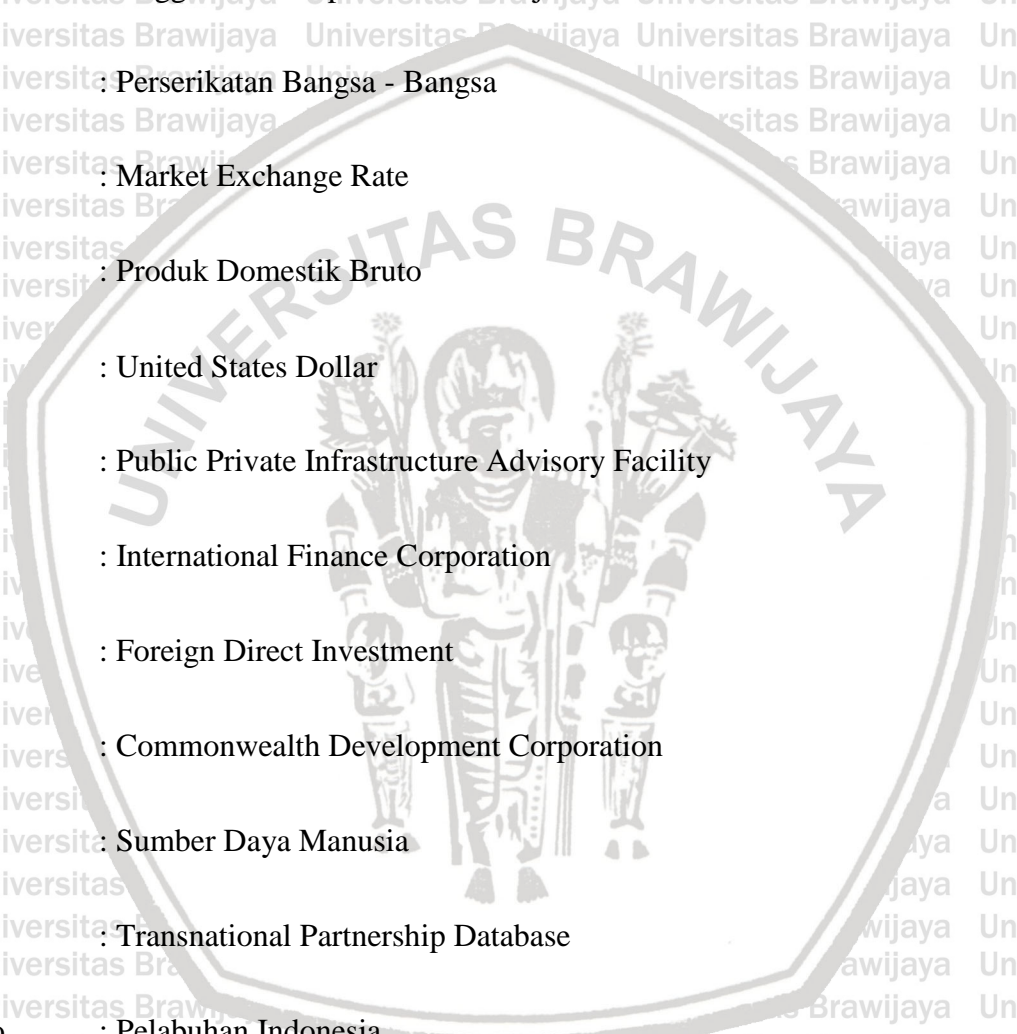
Pelindo : Pelabuhan Indonesia

KSOP : Kesyahbandaraan dan Otoritas Pelabuhan

Inalum : Indonesia Asahan Alumunium

PNBP : Pendapatan Negara Bukan Pajak

CFPP : Coal Fired Power Plant



PNN : Perencanaan Pembangunan Nasional

Bappenas : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Meningkatnya tantangan dan kompleksitas dari perekonomian global yang terus menerus, memberikan tekanan yang semakin besar kepada negara – negara dan lembaga nasional yang dimiliki oleh masing – masing negara saat ini. Sehingga hal tersebut memaksa pemerintah untuk tidak terus menerus saling ketergantungan dengan lembaga nasionalnya masing – masing. Ketika adanya keterbatasan upaya antar pemerintah untuk mengkoordinasikan kebijakan publik yang efektif, perusahaan dan organisasi masyarakat sipil global telah mengklaim kehadiran yang semakin besar dalam urusan global, yang mengarah kepada rekonfigurasi ulang. Akibatnya ketika proses saling ketergantungan dan globalisasi ini saling berinteraksi, memunculkan sebuah tata kelola baru yang dihadirkan dari koordinasi antara aktor publik dan aktor swasta.<sup>1</sup>

Tata kelola menyangkut cara di mana suatu masyarakat atau organisasi mengarahkan dirinya untuk mencapai tujuan bersama. Kemudian tekanan tersebut berhasil membuat suatu skema baru dalam pemenuhan kebutuhan publik di suatu

---

<sup>1</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science.

negara, yaitu skema *public private partnership*. *Public private partnership* telah menjadi salah satu topik penelitian dalam disiplin ilmu hubungan internasional.

Lembaga atau skema kerjasama ini merupakan jenis pemerintahan campuran, dimana perusahaan transnasional dan organisasi non-pemerintah memerintah bersama dengan aktor pemerintah dan mengadopsi fungsi – fungsi pemerintahan yang sebelumnya menjadi satu – satunya otoritas yang berlaku. Skema kerjasama ini dapat dipahami sebagai ekspresi dari konfigurasi ulang sebuah pemerintahan akibat adanya tekanan yang terus menerus dari dinamika ekonomi politik global.<sup>2</sup>

Salah satu impian atau cita – cita Presiden Joko Widodo pada tahun 2015 yang termasuk kedalam “Impian Indonesia 2015-2085” antara lain adalah terbangunnya infrastruktur yang merata di seluruh Indonesia, Indonesia menjadi negara yang mandiri dan negara yang paling berpengaruh di Asia Pasifik, dan Indonesia menjadi barometer pertumbuhan ekonomi dunia. Menurut paparan Menteri Bappenas, Visi Indonesia adalah Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur, yang kemudian dituangkan ke Pilar Visi Indonesia 2045. Terdapat 4 pilar dalam Visi Indonesia 2045, yaitu Pembangunan SDM dan Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan, Pemerataan Pembangunan, dan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan. Keempat pilar ini yang akan menyangga visi Indonesia diantara megatren dunia, dan harus bisa dicapai oleh Indonesia pada tahun 2045. Tahun 2045,

<sup>2</sup> Marco Schäferhof, Sabine Campe, Christopher Kaan. 2007. “Transnational Public-Private Partnerships in International Relations”. SFB-Governance Working Paper Series, No.6.



penduduk dunia diperkirakan akan bertambah hingga berjumlah 9,45 miliar jiwa, dimana pertumbuhan tertinggi berada di Afrika namun jumlah terbanyak masih berada di Asia. Hal tersebut akan membuat migrasi antar negara tinggi, terutama dari Afrika, Timur Tengah, Asia Selatan ke Amerika Utara, Eropa, dan Asia Timur.<sup>3</sup> Dengan jumlah yang sebesar itu, maka persaingan global antar negara – negara di dunia akan semakin ketat, mengingat tingginya populasi dan juga tingginya perpindahan penduduk dari satu tempat ke tempat lain.

Menurut kajian dari Bappenas berdasarkan skenario profil demografi yang baru, berdasarkan MER, ranking PDB Indonesia diperkirakan meningkat dari urutan ke-16 pada tahun 2015-2016 menjadi urutan ke-9 pada tahun 2030 dan urutan ke-4 pada tahun 2045. Sedangkan berdasarkan PPP, ranking PDB Indonesia diperkirakan meningkat dari urutan ke-8 tahun 2015-2016 menjadi urutan ke-5 pada tahun 2030 dan urutan ke-4 pada 2045. Perkiraan tersebut tidak bisa dipisahkan dengan upaya pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut, salah satu turunannya adalah dengan melakukan pembangunan infrastruktur. Kedepannya, pembangunan infrastruktur diarahkan untuk meningkatkan konektivitas fisik dan virtual, memenuhi orasarana dasar, antisipasi dalam perubahan iklim, mendorong pemerataan pembangunan antar wilayah, serta mendukung pembangunan perkotaan dan pedesaan. Mengingat posisi strategis Indonesia yang diprediksi akan menjadi negara dengan iklim investasi terbaik

<sup>3</sup> Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2017. "Visi Indonesia 2015".

di kawasan Asia bahkan dunia, juga Indonesia menuju poros maritim dunia dengan pembangunan ekonomi maritim yang pesat dengan kekuatan maritim yang kuat dan peradaban maritim yang kokoh.

Namun, besarnya alokasi dana APBN untuk pembangunan infrastruktur tetap saja tidak bisa diandalkan menjadi sumber pendanaan utama bagi pembangunan infrastruktur di Indonesia. Negara berkembang khususnya Indonesia, membutuhkan aktor non-negara dalam pemenuhan biaya yang dibutuhkan dalam pembangunan infrastruktur. Pada era sekarang, peran dari aktor non-negara semakin terlihat signifikansinya, aktor – aktor tersebut mulai memiliki pengaruhnya dalam pertumbuhan ekonomi di setiap negara. Pemerintah bekerjasama dengan aktor non-negara tersebut dalam penyediaan *public goods* di negaranya termasuk dalam sektor infrastruktur. Kerjasama pemerintah dengan sektor privat biasa disebut *Public Private Partnership* (PPP) atau di Indonesia dikenal sebagai Kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). KPBU ini merupakan kerjasama dalam penyediaan infrastruktur dengan mengacu kepada standardisasi dan spesifikasi yang telah ditetapkan oleh menteri, kepala lembaga, kepala daerah. Pendanaan dari infrastruktur tersebut dapat sebagian atau seluruhnya dari sektor privat tersebut, dengan memerhatikan resiko dan keuntungan dari kedua belah pihak.

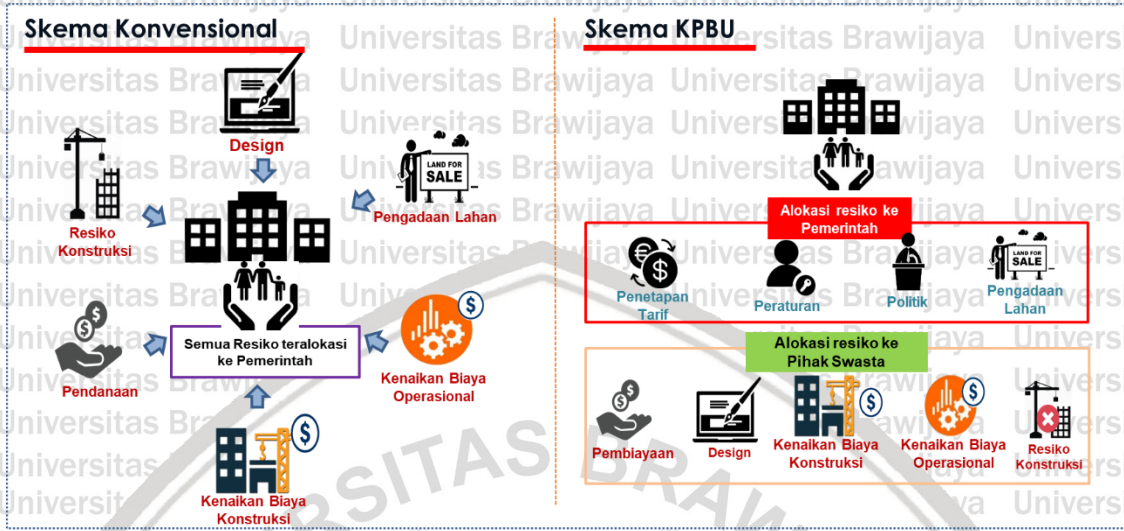
Keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia dalam pembiayaan infrastruktur menyebabkan adanya *funding gap* yang harus dipenuhi. Maka dari itu pemerintah dituntut untuk dapat mencari alternatif sumber

pendanaan yang lain, salah satunya adalah menggunakan skema kerjasama pembangunan yang melibatkan sektor privat. Skema KPBU ini dimulai dari tahun 2015 berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang kerjasama Pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur.<sup>4</sup>

Sumber pembiayaan konvensional adalah dana yang bersumber dari pendapatan negara atau daerah misalkan dana APBN, APBD, retribusi, dan pajak. Pemerintah akan bertanggung jawab penuh terhadap seluruh tahapan pembangunan, mulai dari desain, pembukaan atau pengadaan lahan, kenaikan biaya konstruksi dan operasional, dan pendanaan itu sendiri. Tidak lupa juga pemerintah bertanggung jawab penuh atas segala resiko yang terjadi pada pembangunan tersebut. Adanya skema KPBU ini memungkinkan untuk pemerintah bekerjasama dengan badan usaha untuk menyediakan kepentingan umum dengan mengacu kepada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh para *stakeholders*.<sup>5</sup> Berikut merupakan skema pembiayaan konvensional dan skema pembiayaan KPBU:

<sup>4</sup> Arvi Argyantoro. 2019. "Optimalisasi Simpul Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha PUPR dalam Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan". Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat I.

<sup>5</sup> Ibid.



Gambar 1 Skema Konvensional dan Skema KPBU

Pada gambar skema pembiayaan diatas dapat dilihat jika pada skema pembiayaan konvensional, pemerintah menanggung segala kebutuhan dari pembangunan sebuah infrastruktur itu sendiri. Berbeda dengan skema pembiayaan KPBU yang dimana pemerintah bekerjasama dengan badan usaha atau kemudian disebut sektor privat untuk membangun sebuah infrastruktur.

Pembangunan infrastruktur salah satunya diatur didalam Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 58 tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, terdapat 248 proyek yang dikategorikan sebagai Proyek Strategis Nasional. Proyek – proyek tersebut tersebar luas di seluruh penjuru negara dengan tujuan yang berbeda – beda, mulai dari pembangunan jalan tol hingga pembangunan program industri pesawat. Dari 248 proyek tersebut, terdapat 37 proyek yang termasuk kedalam proyek prioritas, salah satu proyek prioritas tersebut adalah proyek Pelabuhan Kuala Tanjung. Pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung menjadi pelabuhan hub

internasional sebagai pintu masuk ke bagian barat Indonesia. Menurut kajian dari Kementerian Perhubungan pada tahun 2015, dengan dikembangkannya pelabuhan ini maka akan meningkatkan volume arus petikemas hingga 12.4 juta TEUs pada tahun 2039.<sup>6</sup> Dengan adanya pelabuhan hub internasional ini, Indonesia dapat menikmati *demand* pelabuhan yang selama ini dirasakan dan dinikmati oleh negara tetangga Indonesia seperti Singapura dan Malaysia. Peningkatan volume arus petikemas ini datang dari permintaan yang berasal dari Kawasan Ekonomi Khusus di Sei Mangkei hingga Provinsi Jambi. Maka dari itu dapat diasumsikan bahwa Pelabuhan Kuala Tanjung ini akan memperoleh permintaan yang lebih banyak dan dapat menyaingi pelabuhan – pelabuhan kompetitornya yaitu *Port of Singapore, Port of Tanjung Pelepas, Port Klang*, dan Pelabuhan Penang. Menurut data dari Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, berdasarkan dari rencana Pelabuhan Kuala Tanjung pada tahun 2012, dengan dibangunnya pelabuhan ini maka akan dapat mengakomodir kargo untuk membantu mengembangkan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Nilai investasi dari proyek ini diperkirakan sebesar 30 triliun dengan skema pendanaan menggunakan skema *Public Private Partnership* atau di Indonesia disebut sebagai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha.<sup>7</sup>

Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung ini juga melibatkan pihak asing dalam pemenuhan kebutuhan. PT Pelabuhan Indonesia (Persero) menyatakan siap untuk

<sup>6</sup> KPPIP. “Pelabuhan Internasional Hub Kuala Tanjung”. Diakses dari <https://kppip.go.id/proyek-prioritas/pelabuhan/pelabuhan-internasional-hub-kuala-tanjung/>, pada 27 Oktober 2019, pukul 19.59 WIB.

<sup>7</sup> Ibid.

melakukan kerjasama dengan mitra strategis luar negeri untuk mengembangkan

Pelabuhan Kuala Tanjung di Sumatera Utara untuk menjadi pelabuhan hub

internasional dalam 10 sampai 15 tahun. PT Pelindo telah mempersiapkan konsep

pengembangan dan studi kelayakan pengembangan untuk Pelabuhan Kuala Tanjung.

Salah satu hasil dari studi tersebut akan menentukan skema investasi dari *Port of*

*Rotterdam* dari Belanda di Pelabuhan Kuala Tanjung. PT Pelindo juga telah melakukan

penandatanganan MoU kerjasama dengan *Port of Rotterdam* dari Belanda mengenai

*Port Management Services* dalam rangka mempercepat pengembangan pelabuhan

tersebut. Kolaborasi ini merupakan manifestasi dari keseriusan PT Pelindo I untuk

mempercepat pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung, sebagai upaya menjadikan

pelabuhan sebagai pelabuhan hub untuk wilayah barat Indonesia dan pengembangan

Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.<sup>8</sup>

Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei terletak di Simalungun dan berdekatan

dengan infrastruktur – infrastruktur strategis yang mendukung berkembangnya

Kawasan Ekonomi Khusus tersebut. Salah satunya memiliki kedekatan lokasi dengan

Pelabuhan Kuala Tanjung. Kawasan Ekonomi Khusus merupakan kawasan yang

memiliki batas tertentu dari wilayah kedaulatan NKRI yang ditetapkan untuk

menyelenggarakan fungsi – fungsi ekonomi dan berhak untuk mendapatkan fasilitas

<sup>8</sup> Ilham Budhiman. 2018. “Kuala Tanjung International Hub: Pelindo I Ready to Tap Foreign Partner”. Pwc Indonesia. Diakses di <https://www.pwc.com/id/en/media-centre/infrastructure-news/october-2018/kuala-tanjung-international-hub.html>, pada 9 November 2019, pukul 15.17 WIB.

tertentu yang dapat menunjang pengembangan kawasan tersebut.<sup>9</sup> Kawasan ini disiapkan untuk mengembangkan usaha – usaha di bidang perdagangan, jasa, industri, pertambangan, energi, kemaritiman, dan lain – lain, dikembangkan melalui penyiapan kawasan yang memiliki keunggulan geoekonomi dan geostrategi yang mampu menampung kegiatan usaha di bidang – bidang tersebut dan memiliki daya saing internasional serta memiliki nilai ekonomi yang tinggi. Salah satu upaya tersebut adalah dengan didukungnya Kawasan Ekonomi Khusus dengan pembangunan infrastruktur. Maka dari itu peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam pengembangan infrastruktur guna menunjang pengembangan kawasan ekonomi khusus ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan penulis diatas. Maka dari itu rumusan masalah yang akan diambil penulis adalah sebagai berikut:

- Bagaimana Efektivitas Skema Public-Private Partnership terhadap Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui efektivitas skema *public-private partnership* terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.

---

<sup>9</sup> Kurnia Novianty Putri. “Analisis Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangkei Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Simalungan. Program Studi Ilmu Ekonomi, Pasca Sarjana, Universitas Negeri Medan.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Menjadi penelitian yang dapat membawa skema *public private partnership* dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.
2. Mendorong sektor swasta untuk dapat bekerjasama dengan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur.





## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Studi Terdahulu

Dalam melakukan penelitian ini penulis membutuhkan studi terdahulu yang relevan yang akan memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian terdahulu membuat peneliti belajar dari penelitian lain dan dapat membandingkan penelitian yang sedang dilakukan dengan penelitian yang sudah ada. Penelitian terdahulu yang penulis gunakan adalah jurnal dengan judul *Public Private Partnerships and International Education Policies* yang ditulis oleh Alexandra Draxler dan tesis yang berjudul *Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Listrik terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kalimantan Tahun 1994-2008* yang ditulis oleh Adi Pramono Sidik dari Universitas Indonesia.

Jurnal yang berjudul *Public Private Partnerships and International Education Policies* oleh Alexandra Draxler menjelaskan bahwa penggunaan istilah *public private partnership* adalah untuk menggambarkan keterlibatan sektor privat dalam pemberian layanan publik, dalam hal ini pendidikan. Klaim bahwa PPP dalam sektor pendidikan dapat menunjukkan potensi mereka sebagai kekuatan yang positif untuk memperluas akses serta meningkatkan pengiriman dan kualitas pendidikan ke negara – negara berkembang telah tersebar dalam berbagai literatur akademis. Pendidikan swasta telah menjadi bagian dari kultur pendidikan di berbagai negara. Secara historis, keterlibatan entitas privat dalam pendidikan dijelaskan dalam istilah kontraktual atau hanya disebut

pendidikan swasta, bahkan ketika subsidi sektor publik terlibat tetap disebut sebagai pendidikan swasta. Kata kerjasama internasional antara negara kaya dan miskin telah dihapuskan untuk menghilangkan konsep hierarki atau kekuasaan dan untuk mendukung istilah yang menunjukkan kearah kesetaraan dan aliansi. Pada awalnya, konsep ini diterapkan pada proyek infrastruktur, di mana pemerintah dapat menghindari kendala pada pinjaman publik dengan membuat pengaturan kontrak jangka panjang dengan sektor privat untuk penyediaan layanan publik, namun kemudian skema kerjasama ini terus merambah ke sektor – sektor lain selain infrastruktur, salah satunya adalah pendidikan.<sup>10</sup>

PBB telah menetapkan sejumlah forum yang ditujukan untuk mendukung dan membuat kerangka hubungan dengan sektor bisnis. Beberapa diantaranya merupakan lembaga yang sudah banyak dikenal, dan lainnya dikelola oleh MoU atau dokumen lainnya yang relatif tidak resmi. Secara khusus, sejak tahun 2000, PBB telah berkomitmen untuk melibatkan sektor bisnis atau privat dalam pencapaian tujuan *Millenium Development Goals* melalui *Global Compacts*. Pada bidang pendidikan, sebuah kerangka kerja baru dikembangkan oleh UNICEF dan UNESCO, yang ditujukan untuk sektor privat, mengidentifikasi sejumlah faktor pendorong untuk keterlibatan privat dalam sektor pendidikan. Semua badan khusus dan dana PBB, sebagian besar telah memiliki program kerjasama dengan sektor privat, khususnya di

<sup>10</sup> Alexandra Draxler, 2015. “Public Private Partnerships and International Education Policies”. Routledge Handbook of International Education and Development.

bidang pendidikan. Dipimpin oleh Bank Dunia, USAID, dan DFID, sejumlah lembaga pembangunan multilateral dan bilateral telah bergerak untuk mempromosikan pendidikan swasta yang didukung sektor publik dan menggunakan skema kerjasama PPP untuk berbagai insiatif pendidikan di negara – negara berkembang.<sup>11</sup> Penulis beranggapan bahwa skema pendanaan yang melibatkan sektor swasta dapat mempercepat pembangunan, tidak hanya dalam sektor pendidikan saja melainkan pada sektor lainnya. Karena negara akan selalu memiliki banyak kebutuhan, dan anggaran belanja negara belum tentu dapat memenuhi setiap kebutuhan negaranya, maka dari itu negara harus mencari sumber pendanaan alternatif yaitu salah satunya dengan melibatkan pihak swasta. Khususnya di negara berkembang seperti Indonesia, skema – skema kerjasama ini dinilai dapat meringankan beban anggaran pemerintah, namun kita juga harus melihat sisi negatifnya, apakah dengan adanya skema kerjasama ini malah membuat hutang pemerintah atau BUMN terhadap swasta meningkat.

Studi terdahulu yang kedua yang penulis gunakan adalah tesis dari Adi Pramono Sidik yang berjudul *Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Listrik terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kalimantan Tahun 1994-2008*. Pada tesis tersebut dijelaskan bahwa infrastruktur memiliki peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi. Penelitian ini berfokus kepada satu daerah di Indonesia yaitu Kalimantan, menurut Adi Pramono, infrastruktur jalan dan listrik merupakan infrastruktur yang memiliki peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi di Kalimantan, khususnya pada tahun 1994-

<sup>11</sup> Ibid.

2008.<sup>12</sup> Pembangunan infrastruktur telah menjadi penting bagi negara – negara di dunia, baik negara maju maupun negara berkembang. Bahkan terkadang baik buruknya kualitas kebijakan sebuah negara dapat dilihat dari bagaimana kecepatan pertumbuhan *output* nasional yang dihasilkan. Menurut Adi Pramono, dengan dibangunnya infrastruktur jalan dan listrik menunjukkan pengaruh positif terhadap masyarakat itu sendiri. Dengan dibangunnya infrastruktur jalan dan listrik di Kalimantan, warga sekitar dapat memanfaatkan fasilitas tersebut. Infrastruktur jalan akan memudahkan masyarakat sekitar untuk bermobilisasi, hal tersebut akan memudahkan kegiatan – kegiatan sehari – hari warga, contohnya kegiatan perdagangan, akses keluar masuknya kebutuhan warga, serta akses terhadap segala kebutuhan publik seperti sekolah, rumah sakit, dan lainnya. Kemudian adanya infrastruktur listrik pun seperti yang kita tahu, dapat mempermudah banyak pekerjaan serta kegiatan sehari – hari warga.

Tabel 1 Posisi Penelitian terhadap Studi Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Pendekatan (Metodologi Penelitian)	Perbedaan	Persamaan
1	Alexandra Draxler. <i>Public Private Partnerships and</i>	<i>Public Private Partnership</i>	Penelitian yang dilakukan membahas	Penelitian yang dilakukan memiliki

<sup>12</sup> Adi Pramono Sidik. 2011. *Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Listrik terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kalimantan Tahun 1994-2008*. Universitas Indonesia.

	<i>International Education Policies</i>		mengenai skema kerjasama PPP dalam bidang pendidikan dan kebijakannya dalam skala global.	persamaan dalam sisi pendekatan yaitu penggunaan <i>public private partnership</i> .
2	Adi Pramono Sidik. <i>Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Listrik terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kalimantan Tahun 1994-2008.</i>	Teori Pertumbuhan dan Teori Disparitas Pendapatan Regional	Penelitian yang dilakukan memiliki perbedaan pada segi pendekatan.	Penelitian yang dilakukan memiliki kesamaan yaitu keduanya membahas mengenai infrastruktur di Indonesia.

## 2.2 Public Private Partnership oleh Rebecca Homkes

Penelitian yang penulis lakukan untuk meneliti bagaimana efektivitas skema *public private partnership* terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei menggunakan konsep *public private partnership* dari Rebecca Homkes. Rebecca Homkes menjelaskan bahwa skema *public private partnership* menurutnya harus bisa memberikan *promise*, *practice*, dan *potential* dalam setiap kerjasama yang dilakukan. Pengertian kerjasama sendiri dibagi tiga oleh Rebecca Homkes, yang pertama ada *Public Private Partnership*, yaitu merupakan bentuk kerjasama yang dilakukan oleh aktor yang berasal dari beberapa sektor yang bekerjasama dan melakukan pengaturan secara menyeluruh. Kemudian yang kedua *Transnational Public Private Partnership*, yaitu sama dengan *Public Private Partnership* namun jangkauannya lebih luas karena kerjasama dilakukan dengan pendekatan – pendekatan global demi kepentingan bersama. Ketiga adalah *Institutionalized, Tri-sectoral Transnational Public-Private Partnership*, merupakan bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dan sektor privat juga, namun ada tambahan aktor dari setiap kerjasama seperti aktor yang berasal dari sektor sosial.

Terdapat dua aspek dalam konsep ini, aspek pertama merupakan *goals* terhadap jalannya proses. Tujuan ini yang nantinya akan menjadi indikator bagaimana *effects* itu nantinya bisa berdampak kepada tujuan awalnya. Kemudian aspek kedua adalah *problem solving*. *Problem solving* merupakan *operationalises into effects*. Bagaimana

proses dari sebuah tujuan itu bisa menjadi efek yang nantinya efek tersebut bisa berdampak kepada tujuan awal. Jadi, dalam konsep Rebecca Homkes alur ini akan terus berputar dan satu aspek dapat memengaruhi aspek lainnya. Untuk melihat dampak dari dilakukannya skema *public private partnership* dapat dianalisa menggunakan 3 variabel menurut Rebecca Homkes, dan setiap variabel memiliki indikatornya masing-masing, yaitu:

1. *Input*

Variabel *input* mengukur apa saja yang masuk kedalam sebuah kegiatan, seperti desain, pendanaan, dan sumber daya, namun variabel ini tidak mengukur kualitas layanan yang dihasilkan oleh sebuah kerjasama. Terdapat indikator – indikator dalam variabel *input* ini, yaitu:

- a) *Focus and Scope*

Indikator ini menjelaskan sifat dari sebuah permasalahan yang didasari oleh fokus, tipe fungsional, cakupan geografis, dan tujuan – tujuan lain dari kerjasama yang dibentuk. Fokus (*focus*) kerjasama menunjukkan sektor – sektor yang berhubungan dengan bidang kerjasama seperti pendidikan, kesehatan, energi, atau infrastruktur. Sedangkan lingkup (*scope*) sendiri meliputi cakupan geografis yang diklaim, cakupan ini dapat berbeda dari negara atau wilayah dimana skema kerjasama ini dijalankan.

b) *Attributes/Strucural*

Indikator ini menjelaskan bagaimana kapasitas penyelesaian masalah dilakukan dari kerjasama ini. Kapasitas penyelesaian masalah didasari oleh aspek – aspek deskriptif, misalnya usia kerjasama, pembinaan, dan aspek lainnya. Kerjasama yang sudah terjalin lama akan memunculkan penyelesaian masalah yang lebih dewasa dan baik dibandingkan kerjasama yang baru saja dibentuk, meskipun tidak ada pola pasti mengenai hal tersebut.

Hal lain yang sering dilibatkan dalam dalam sebuah kerjasama adalah memanfaatkan keberadaan sektor swasta dan pemerintah untuk saling melengkapi sumber daya yang tidak bisa dipenuhi sendiri, yang menyangkut tingkat pendanaan, donor utama dan perubahan dari waktu ke waktu, aliran pendapatan, dan sumber pendanaan geografis.

c) *Actors*

Indikator ini mencakup kerjasama, anggota, dan peserta. Hal tersebut menentukan bagaimana karakteristik dari setiap kelompok dan individu yang terlibat didalamnya. *Transnational Partnership Database* mengelompokan antara mitra publik, swasta, dan sektor sosial, serta penataan definisi dan lapisan kemitraan memungkinkan untuk kita bisa



melihat inklusifitas dari skema PPP ini. Tidak lupa juga distribusi peran dan keanggotaan dari setiap sektor juga dapat berperan.

Perlunya keterlibatan dari para *stakeholder* yang beragam untuk keberhasilan sebuah kerjasama adalah argumen yang paling populer dalam penelitian skema PPP. Tetapi keterlibatan dari para aktor ini kurang dibahas lebih dalam dan tidak dibuktikan secara empiris sebagai faktor keberhasilan yang berkontribusi. Hal ini tentu penting karena banyak penelitian di negara – negara berkembang menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi dari mitra pemerintah dan masyarakat sipil dalam mempengaruhi skema kerjasama ini.

#### d) *Institutional Design and Institutionalisation*

Indikator ini menjelaskan bahwa karakteristik dari setiap kerjasama merupakan hal yang sangat beragam dan unik. Soal struktur dan formalisasi dari setiap kerjasama bentuknya beragam. Perbedaan dari setiap kerjasama tersebut akan menyebabkan perbedaan pula pada struktur, desain, dan formalisasi, sehingga membutuhkan perbedaan tipe dari kapasitas institusional. Penyelesaian masalah yang efektif pada sebuah kelembagaan belum tentu efektif dilakukan pada sistem kelembagaan yang lainnya.

Kunci utama dalam desain kelembagaan ini adalah jenis entitas utama, desain kelembagaan dan keorganisasian, struktur dan status hukum, status dan jenis *centre point*. Hal ini termasuk juga bagaimana kita dapat mengklarifikasikan jenis dasar dan fungsi kerjasama. Termasuk pula dalam kategori *input* ini adalah karakteristik struktural yang meliputi struktur staf dan peran kepemimpinan, jenis jabatan, desain operasi bisnis, dan status hukum. Kemudian yang menarik juga adalah "kecenderungan" tim manajemen pusat dan karakteristik pusat atau sekretariat.

e) *Governance and Decision Making*

Indikator ini menjelaskan bahwa pada umumnya *governance and decision making* terkandung dalam dokumen hukum dari sebuah kerjasama, bagaimana keberadaan proses penyelesaian sengketa dan badan yang mengatur, kemudian status dan komposisi anggota, tata cara dan aturan pengambilan keputusan, dan tata kelola internal serta pelaporan.

Kunci utama dalam skema kerjasama ini adalah memiliki badan pengawas atau pengurus yang bertugas untuk penyelesaian sengketa atau masalah.

Komposisi dan perwakilan pada badan-badan ini juga menarik, terutama bagi mereka yang berpendapat bahwa diikutsertakannya masyarakat sipil dalam proses pemerintahan, juga pelibatan aktor non-negara ke dalam ranah pemerintahan juga dapat meningkatkan efektivitas dalam

penyelesaian masalah, karena indikator ini digunakan untuk menilai input legitimasi dari sebuah kerjasama.

## 2. Output

Variabel ini menjelaskan mengenai hasil kinerja dari skema kerjasama yang telah dilakukan, dan merupakan fokus utama pada proses dasar dari sebuah kerjasama yang harus dilakukan sebagaimana tujuan awal. Maka dari itu, *output* dapat digunakan sebagai media evaluasi dari apa yang telah dilaksanakan selama kerjasama berlangsung. Sebagai contoh yaitu penataan dan *legal notice*, pembuatan rencana, pengembangan jadwal dan perencanaan strategis, serta perincian tentang penggunaan sumber daya dan penggunaan keuangan. Terdapat dua cabang dalam *output* itu sendiri yaitu *organisational outputs* dan *performance output*. *Organisational outputs* berbicara mengenai fungsi keorganisasian dari kerjasama itu sendiri, sedangkan *performance output* untuk mengukur bagaimana efektivitas dari kerjasama tersebut. Perbedaan antara keduanya adalah jika *organisational outputs* dikaitkan dengan efektivitas kelembagaan atau keorganisasian, sedangkan *performance outputs* lebih dikaitkan dengan kapasitas kerjasama tersebut dalam pemecahan masalah.

### 3. Outcome

Setelah berbicara mengenai *input* dan *output*, maka dapat diteliti lebih jauh lagi mengenai *outcome*. Rebecca Homkes mempertimbangkan jalur untuk lebih mengeksplorasi terkait dampak dari kerjasama yang dimulai dari *output*. *Outcome* sendiri digunakan sebagai alat ukur mengenai perubahan yang terjadi dalam perilaku atas terjadinya sebuah kerjasama yang menggunakan skema PPP ini, kemudian dikaitkan apakah dengan diadakannya skema kerjasama ini dapat menyebabkan dampak yang sesuai dengan tujuan awal atau fokus setelah dibentuknya kerjasama.

Setelah mengalami tahap – tahap tersebut nantinya akan menghasilkan sebuah *impact*, *impact* tersebut akan menjadi bahan acuan atau bahan evaluasi terhadap tujuan awal sebuah proyek tersebut, apakah hasil yang telah dihasilkan sesuai dengan tujuan awal atau tidak. Dijelaskan pula oleh Rebecca Homkes bahwa *impact* merupakan suatu perubahan yang pada akhirnya mengarah kepada penyelesaian atas masalah dan mencapai tujuan yang telah ditargetkan, dalam ranah fokus kerja dari proyek yang menggunakan skema *public private partnership*.

### 2.3 Operasionalisasi Konsep

Dalam mengoperasionalkan konsep dari Rebecca Homkes terkait *public private partnership* dalam penelitian mengenai efektivitas skema KPBU terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei, penulis akan menggunakan variabel serta indikator dalam konsep tersebut.

#### 1. *Input*

Dalam variabel ini, penulis akan melihat apa saja aspek – aspek yang masuk kedalam skema kerjasama ini meliputi desain, pendanaan, dan sumber daya. Untuk menganalisa aspek – aspek tersebut, penulis akan menggunakan indikator – indikator dari konsep yang dijelaskan oleh Rebecca Homkes sebagai berikut:

##### a) *Focus and Scope*

Dalam indikator ini penulis akan menjelaskan sektor – sektor yang berhubungan dengan proyek pembangunan pelabuhan Kuala Tanjung ini, yang dimana fokus dari proyek ini adalah dari sektor infrastruktur. Selain itu penulis juga akan menjelaskan apa yang menjadi tujuan dari pembangunan pelabuhan ini, agar nantinya dapat terlihat di *outcomes* apakah hasil dari skema ini sejalan dengan fokus pembangunannya.

Kemudian penulis juga akan menjelaskan mengenai cakupan geografis dari dibangunnya proyek pelabuhan ini, sejauh apa wilayah yang akan

dipengaruhi dengan dibangunnya pelabuhan ini, serta Kawasan Ekonomi  
Sei Mangkei itu sendiri.

*b) Attributes/Structural*

Dalam indikator ini penulis akan menganalisa bagaimana kapasitas penyelesaian masalah yang dilakukan dalam kerjasama ini. Penulis akan melihat usia dari kerjasama, serta bagaimana keterlibatan antara pihak pemerintah dengan pihak swasta dalam berkontribusi dalam kerjasama proyek ini. Pemanfaatan sumberdaya masing – masing sektor swasta dan sektor pemerintah juga akan dijelaskan oleh penulis, dengan cara melihat kontribusi dari masing – masing pemerintah, BUMN, serta pihak asing.

*c) Actors*

Dalam indikator ini penulis akan melihat siapa saja yang menjadi anggota dan peserta dari kerjasama ini, dan juga penulis akan melihat bagaimana karakteristik dari setiap kelompok dan individu yang ada didalamnya. Selain itu, penulis juga akan melihat keterlibatan *stakeholder* untuk melihat seberapa inklusif kerjasama yang dibangun, karena menjadi penting ketika penelitian ini dilakukan di negara berkembang, agar partisipasi pemerintah serta masyarakat dapat dilihat. Penulis akan

menjelaskan peran dari masing – masing sektor yaitu pemerintah, BUMN, serta pihak asing dari kerjasama ini.

d) *Institutional Design and Institutionalisation*

Dalam indikator ini penulis akan melihat dan menganalisa bagaimana karakteristik dari skema kerjasama ini. Penulis akan melihat entitas utama, desain kelembagaan dan keorganisasian, struktur dan status hukum, status dan jenis *centre point* dari kerjasama ini, dengan cara melihat bagaimana karakteristik struktural yang ada didalamnya meliputi struktur staf dan peran kepemimpinan.

e) *Governance and Decision Making*

Dalam indikator ini penulis akan melihat bagaimana proses pengambilan keputusan ketika terjadi sengketa. Serta melihat apakah ada badan pengatur atau badan pengawas dalam kerjasama yang berfungsi untuk penyelesaian sengketa, serta jika ada penulis juga akan melihat komposisi dari badan pengawas atau badan pengurus tersebut, apakah ada keterlibatan dari masyarakat sipil atau dari organisasi non-pemerintah.

## 2. Output

Variabel ini terbagi menjadi dua, yaitu *organisational output* dan *performance output*. Penulis akan melihat hasil kinerja kerjasama yang telah dilakukan, variabel *input* akan menentukan bagaimana keluaran dari kerjasama ini yang berupa *output*. Dari segi *organisational outputs* penulis akan melihat bagaimana keorganisasian dan struktur dari kerjasama tersebut untuk melihat seberapa efektif fungsi – fungsi keorganisasian yang ada dalam kerjasama ini yang akan berpengaruh terhadap pengaruh dari proses kerjasama yang dilakukan, sedangkan *performance output* penulis akan melihat bagaimana kapasitas dari kerjasama ini dalam pemecahan suatu masalah, sehingga dapat terlihat efektivitas dari kerjasama. Langkah yang akan diambil oleh penulis adalah dengan cara menggunakan variabel *input* serta mencari data atau informasi tentang lembaga atau aktor terkait.

## 3. Outcome

Setelah *input* masuk yang kemudian menghasilkan *output*, penulis akan melihat perubahan yang aktual dari terjadinya sebuah proses kerjasama yang menggunakan skema PPP ini, kemudian dikaitkan apakah dengan diadakannya skema kerjasama ini dapat menyebabkan dampak yang sesuai dengan tujuan awal atau fokus setelah dibentuknya kerjasama, yaitu pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam rangka pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.



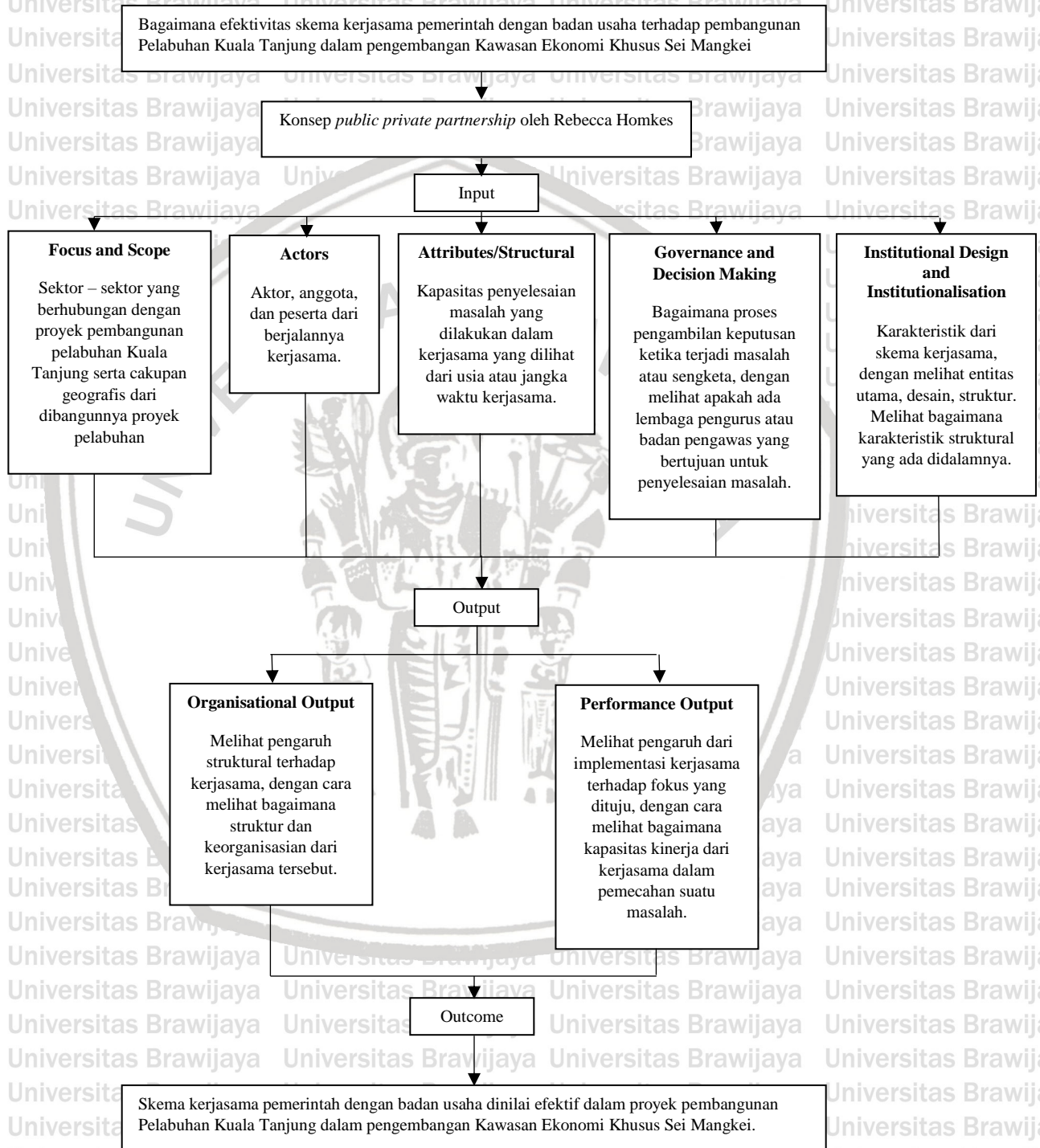
Tabel 2 Tabel Operasionalisasi Konsep Public Private Partnership

Variabel		Indikator	Operasionalisasi
<i>Independent</i>	<i>Input</i>	<i>Focus and Scope</i>	Sektor — sektor yang berhubungan dengan proyek pembangunan pelabuhan Kuala Tanjung serta cakupan geografis dari dibangunnya proyek pelabuhan.
		<i>Attributes/Structural</i>	Kapasitas penyelesaian masalah yang dilakukan dalam kerjasama yang dilihat dari usia atau jangka waktu kerjasama.
		<i>Actors</i>	Aktor, anggota, dan peserta dari berjalannya kerjasama.
		<i>Institutional Design and Institutionalisation</i>	Karakteristik dari skema kerjasama, dengan melihat entitas utama,

			desain, struktur. Melihat bagaimana karakteristik struktural yang ada didalamnya.
		<i>Governance and Decision Making</i>	Bagaimana proses pengambilan keputusan ketika terjadi masalah atau sengketa, dengan melihat apakah ada lembaga pengurus atau badan pengawas yang bertujuan untuk penyelesaian masalah.
<i>Dependent</i>	<i>Output</i>	<i>Organisational Output</i>	Melihat pengaruh struktural terhadap kerjasama, dengan cara melihat bagaimana struktur dan keorganisasian dari kerjasama tersebut.

	<i>Performance Output</i>	Melihat pengaruh dari implementasi kerjasama terhadap fokus yang dituju, dengan cara melihat bagaimana kapasitas kinerja dari kerjasama dalam pemecahan suatu masalah.
	<i>Outcome</i>	Perubahan aktual dari dilakukannya kerjasama, apakah tujuan dan fokus utama tercapai dengan dilakukannya kerjasama.

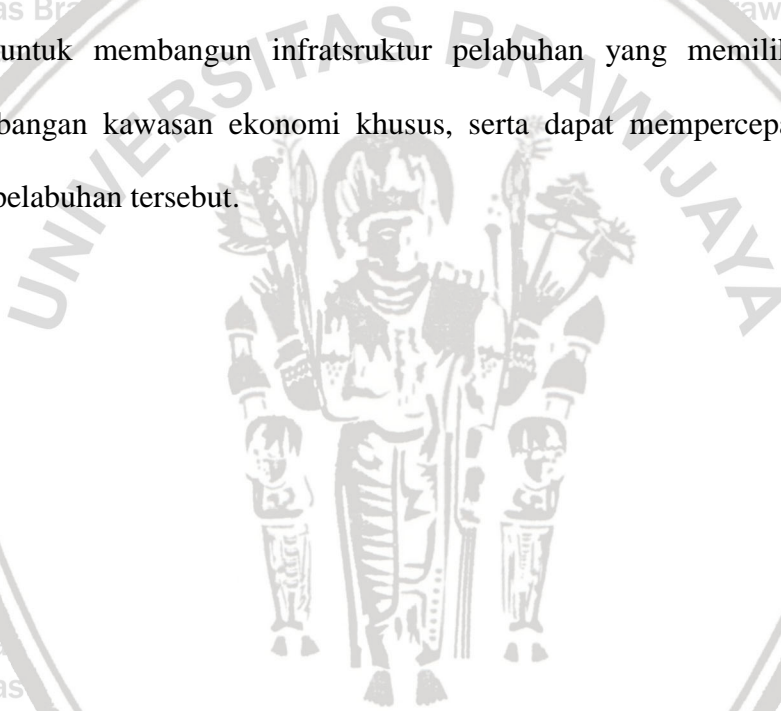
## 2.4 Alur Pemikiran



Bagan 1 Bagan Alur Pemikiran

## 2.5 Hipotesis

Melalui pembahasan yang telah penulis berikan, maka dapat diketahui bahwa dengan diterapkannya skema kerjasama pemerintah dengan badan usaha, dalam hal ini pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dapat dikatakan efektif dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Hal ini dapat dilihat bahwa dengan adanya skema kerjasama tersebut, pemerintah Indonesia dapat memenuhi *funding gap* dari APBN untuk membangun infratsruktur pelabuhan yang memiliki tujuan untuk pengembangan kawasan ekonomi khusus, serta dapat mempercepat pembangunan proyek pelabuhan tersebut.



## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah penelitian eksplanatif, yaitu penulis akan menjelaskan bagaimana efektivitas skema kerjasama pemerintah

dengan badan usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam

pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei melalui konsep *public private*

*partnership* oleh Rebecca Homkes. Penelitian ini akan berfokus pada bagaimana

penerapan skema skema kerjasama pemerintah Indonesia yang bekerjasama dengan

sektor privat untuk pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Sei Mangkei, dalam

hal ini adalah kerjasama pembangunan infrastruktur pelabuhan. Penelitian eksplanatif

akan menjelaskan bagaimana hubungan dari satu variabel dengan variabel lainnya.

Menurut Neuman dijelaskan bahwa tujuannya adalah untuk menguji prediksi atau

prinsip suatu konsep dengan dielaborasi kepada suatu studi kasus tertentu. Selain

itu, penelitian eksplanatif juga bertujuan untuk mengembangkan suatu konsep untuk

bisa dimasukkan terhadap studi kasus.<sup>13</sup>

#### 3.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup yang penulis fokuskan adalah pada efektivitas skema kerjasama pemerintah Indonesia dengan badan usaha terhadap pembangunan infrastruktur

<sup>13</sup> Prof. Dr. Muchlis Hadi, M.P.A. *Filosofi Penelitian*. Modul 1. Universitas Terbuka.

hususnya Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.

### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah teknik pengumpulan data primer yang akan dilakukan dengan cara wawancara dengan pihak pemerintah yang terkait seperti Kementerian Perhubungan khususnya Ditjen Perhubungan Laut dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat terkait dampak dari adanya skema kerjasama ini pada proyek pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung. Selain itu penulis juga akan mengumpulkan data sekunder yang berasal dari dokumen resmi, jurnal, internet, buku, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan fokus penulis untuk melihat bagaimana efektivitas skema kerjasama pemerintah dengan badan usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.

### 3.4 Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang akan penulis gunakan adalah kualitatif. Penulis akan melakukan analisa berdasarkan literatur, studi pustaka, serta penjelasan dari para ahli yang telah penulis kumpulkan yang berkaitan dengan fokus penelitian penulis. Menurut Strauss dan Corbin dalam Creswell, J. (1998:24), penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang menghasilkan penemuan – penemuan yang tidak bisa ditemukan menggunakan metode penelitian yang berdasarkan pengukuran seperti cara – cara

statistik. Penelitian kualitatif secara garis besar dapat digunakan untuk melihat bagaimana kehidupan masyarakat, organisasi, sejarah, dan lainnya.

### 3.5 Sistematika Penulisan

Berikut merupakan sistematika penulisan yang akan dilakukan penulis dalam penelitian ini:

#### 1. BAB I – Pendahuluan

Pada BAB ini penulis akan menjelaskan latar belakang masalah dari fokus penelitian yang akan penulis lakukan, berisikan mengenai penjelasan singkat mengenai skema baru dalam pembangunan infrastruktur yaitu *public private partnership* atau di Indonesia adalah kerjasama pemerintah dengan badan usaha. Kemudian penulis akan menjelaskan fokus serta rumusan masalah yang muncul berdasarkan latar belakang dan judul penelitian, dan tujuan serta manfaat dari penelitian.

#### 2. BAB II – Kerangka Pemikiran

Pada BAB ini penulis akan menjelaskan mengenai studi terdahulu yang penulis gunakan untuk menjadi bahan acuan penulis dalam menulis penelitian ini, kemudian penjelasan mengenai konsep yang akan penulis gunakan untuk menganalisa fokus penulis yaitu konsep *public private partnership* oleh Rebecca Homkes. Setelah itu penulis akan menjelaskan bagaimana konsep tersebut dapat dioperasionalisasikan terhadap fokus atau kasus yang penulis



angkat, dan yang terakhir merupakan hipotesis dari penulis terkait penelitian ini.

### **3. BAB III – Metodologi Penelitian**

Pada BAB ini penulis akan menjelaskan jenis penelitian, ruang lingkup, dan bagaimana penulis mengumpulkan serta menganalisa data yang telah penulis kumpulkan. Kemudian yang terakhir adalah menjelaskan mengenai sistematika penulisan.

### **4. BAB IV – Gambaran Umum Skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha di Indonesia Khususnya dalam Pembangunan Infrastruktur**

Pada BAB ini penulis akan menjelaskan mengenai gambaran umum dari skema PPP di Indonesia khususnya dalam pembangunan infrastruktur. Kemudian dilanjutkan mengenai gambaran umum skema PPP dalam pembangunan pelabuhan Kuala Tanjung.

### **5. BAB V – Efektivitas Skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tamjung**

Pada BAB ini penulis akan memberikan pembahasan dan analisis mengenai efektivitas skema KPBU terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.

### **6. BAB VI – Penutup**

Pada BAB terakhir ini penulis akan memberikan kesimpulan dan saran mengenai penelitian yang telah dilakukan, apakah skema KPBU tersebut efektif

dan memiliki dampak terhadap pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.



## BAB IV

### GAMBARAN UMUM

#### 4.1 *Public-Private Partnership* dalam Tata Kelola Global

*Transnational Public-Private Partnership* semakin mendapatkan tempat sebagai mesin tata kelola. Skema ini dianggap dapat menyatukan berbagai sumber daya

dari ranah publik, privat, dan sosial yang kemudian menjadi satu kesatuan yang sinergis. Meskipun terdapat banyak narasi positif terkait skema ini, namun masih banyak pertanyaan apakah skema *public private partnership* ini merupakan skema yang efektif dan efisien dalam dunia baru yang saling tergantung dan sangat kompleks.

Maka dari itu, dengan adanya persaingan global yang sangat ketat, memaksa setiap negara untuk tidak selalu bergantung pada lembaga nasionalnya, skema ini hadir sebagai respons yang tepat untuk mengatasi tantangan global yang mendesak, skema

kerjasama ini menjadi penyelesaian masalah dengan pendekatan *our time*.<sup>14</sup> Di

beberapa negara di dunia, penyediaan fasilitas umum seperti jalan tol, pengadaan air minum, pelabuhan, pendidikan, infrastruktur, serta unit pelayanan kesehatan telah

banyak yang menggunakan skema ini. Akan menjadi keuntungan bagi para pemangku

kepentingan untuk bisa memahami lebih dalam mengenai skema kerjasama ini sebagai

salah satu alternatif dalam pengadaan infrastruktur atau penyediaan fasilitas umum.

---

<sup>14</sup> Homkes, Rebecca. 2011. "Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects". London, The London School of Economics and Political Science.

Pada skema ini, pemerintah dapat membagi tugas dan wewenang kepada pihak swasta, sehingga pemerintah dapat berkonsentrasi pada tugas – tugas lainnya. Negara – negara yang telah menggunakan skema ini dalam penyediaan fasilitas umum adalah antara lain Portugal, Belanda dan Inggris untuk pengadaan jalan tol, serta Amerika dan Jepang dalam pengadaan fasilitas pendidikan, kesehatan, penjara, gedung pemerintahan, serta asrama kepolisian. Negara – negara tersebut telah menggunakan skema kerjasama ini selama kurang lebih 50 tahun. Prinsip dasar yang dipegang oleh negara – negara tersebut adalah efektifitas dan efisiensi biaya, serta pembagian resiko kepada sektor privat dan nilai uang yang akan diperoleh atau disebut *value for money*.<sup>15</sup>

Dibandingkan dengan negara – negara di Eropa, rata – rata sebesar 60% dari skema PPP yang dilakukan disana, digunakan untuk pembangunan jalan tol. Di Indonesia pun mengalami hal yang sama, yaitu sebagian besar skema PPP yang dilakukan ditujukan untuk pembangunan jalan tol. Namun, skema kerjasama ini tidak hanya ditujukan untuk pembangunan infrastruktur jalan tol saja, namun perlu untuk dikembangkan juga dalam penyediaan fasilitas umum.<sup>16</sup> Skema kerjasama ini diprediksi akan menjadi tren di berbagai negara dengan melalui pendekatan *multifunction approach*, yaitu terintegrasinya banyak fungsi seperti perumahan, infrastuktur, sarana perdagangan, serta perhubungan. Kemudian dapat menjadi tren juga melalui pendekatan lain yaitu *multiactor approach*, dimana nantinya aktor yang

<sup>15</sup> Dwinata Utama, “Prinsip dan Strategi Penerapan *Public Private Partnership* dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi”. Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia Vol. 12, No. 3 (2010): 145-151.

<sup>16</sup> Ibid.

terlibat akan semakin bertambah, seperti pemerintah pusat maupun daerah, sektor privat, investor, kontraktor, konsultan, juga bank.<sup>17</sup>

Secara garis besar, *public private partnership* merupakan keterkaitan atau sinergi yang berkelanjutan antar aktor yang terlibat dalam pembangunan infrastruktur atau fasilitas umum lainnya. Aktor yang terlibat merupakan sektor pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun daerah yang berperan sebagai regulator, kemudian ada pihak bank atau konsorsium yang berperan sebagai penyandang dana, kemudian yang terakhir merupakan sektor badan usaha selaku *special purpose company* yang bertanggung jawab atas terlaksananya sebuah proyek yang terdiri dari desain, konstruksi, oprasional, serta pemeliharaan.

Menurut Rebecca Homkes dalam tulisannya, skema ini memiliki 3 macam definisi, yaitu *public private partnerships*, *transnational public private partnership*, dan *tri-sectoral transnational public private partnership*. Untuk lebih lengkapnya akan dijelaskan pada tabel berikut:

<sup>17</sup> Ibid.

	Definisi
<i>Public Private Partnership</i>	Pengaturan sebagaimana kesepakatan, terstruktur secara horizontal dan dilembagakan dengan mempertemukan aktor – aktor yang berasal dari berbeda – beda sektor yang bergabung untuk melakukan kemitraan.
<i>Transnational Public Private Partnership</i>	Pengaturan sebagaimana kesepakatan, kemudian terstruktur secara horizontal dan dilembagakan dengan mempertemukan aktor – aktor yang berasal dari berbeda – beda sektor dengan jangkauan global atau transnasional. Tujuannya adalah untuk penyediaan <i>public goods</i> secara kolektif.
<i>Tri-sectoral Transnational Public Private Partnership</i>	Pengaturan sebagaimana kesepakatan, kemudian terstruktur secara horizontal dan dilembagakan dengan mempertemukan aktor – aktor yang berasal dari berbeda – beda sektor,

<p>dengan adanya tambahan yaitu sektor sosial (<i>non-profit</i>) dalam lingkup global atau transnasional, yang menjadikan kemitraan ini terdiri dari 3 aktor yaitu pemerintah, privat, dan sektor sosial. Tujuannya adalah untuk penyediaan <i>public goods</i> secara kolektif.</p>
---

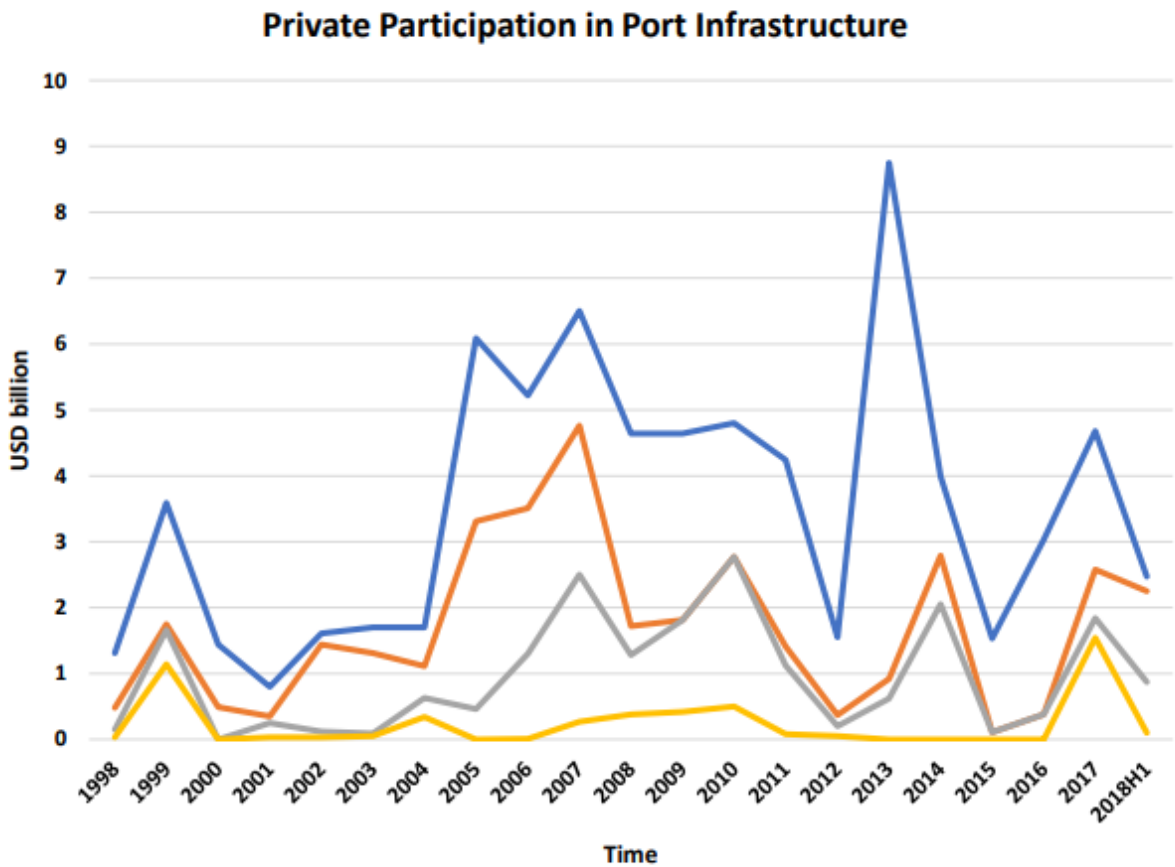
Tabel 3 Definisi Kemitraan<sup>18</sup>

Berbagai jenis skema PPP telah digunakan diberbagai belahan dunia dalam pengembangan infrastruktur. Keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah dalam penyediaan *public goods* di negaranya telah mendorong negara – negara di Eropa, Asia, Afrika, hingga Amerika untuk memanfaatkan sumber daya yang dimiliki sektor privat sebagai bentuk kerjasama yang menjanjikan dalam penyediaan *public goods*. Menurut data dari *World Bank* pada tahun 2002, terdapat 662 proyek pembangunan, salah satunya infrastruktur transportasi dengan nilai investasi hasil dari kerjasama dengan swasta mencapai angka 135 miliar USD dalam jangka waktu 1990 hingga 2001.<sup>19</sup> Jika skema kerjasama ini direncanakan dan diimplementasikan dengan baik, skema ini akan

<sup>18</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal. 24

<sup>19</sup> Karisa Ribeiro, André Dantas. “Public Private Partnership Initiatives Around The World: Learning from The Experience”. Diakses di [https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/211/12604296\\_Main.pdf;jsessionid=F1019E10CCC.A28BAF82C877B0A5959CE?sequence=1](https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/211/12604296_Main.pdf;jsessionid=F1019E10CCC.A28BAF82C877B0A5959CE?sequence=1), pada 5 Desember 2019, pukul 16.09 WIB.

membawa efisiensi dan keberlanjutan yang lebih besar dalam penyediaan layanan publik. Karena skema ini dapat memungkinkan alokasi resiko yang lebih baik antara entitas publik dan swasta. Dalam sektor pembangunan infrastruktur pelabuhan, untuk di kawasan Asia sendiri telah dimulai untuk melakukan pembangunan dengan menggunakan skema PPP. Menurut data dari UN ESCAP, nilai investasi privat dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan mengalami naik turun.<sup>20</sup>



Grafik 1 Nilai Investasi Privat di Dunia dan Asia

<sup>20</sup> Jyoti Bisbey. 2019. "Public-Private Partnership for Sustainable Port Development". Infrastructure Finance and Economic Officer, Macro Policy and Financing for Development, UN ESCAP. Diakses dari [https://www.unescap.org/sites/default/files/1.4%20PPP%20for%20sustainable%20port%20dev\\_Jyoti%20Bijbey\\_ESCAP.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/1.4%20PPP%20for%20sustainable%20port%20dev_Jyoti%20Bijbey_ESCAP.pdf), pada 5 Desember 2019, pukul 16.28 WIB.



#### 4.1.1 PPP dalam Pembangunan Tibar Bay Port, Timor Leste

Salah satu contoh proyek yang menggunakan skema kerjasama PPP adalah proyek pembangunan Tibar Bay Port di Timor Leste. Merupakan tipe proyek *greenfield* atau proyek yang benar – benar baru ini adalah milik pemerintah Timor Leste. Pemerintah Timor Leste sendiri memiliki peran sebagai *grantor*. Proyek ini bernilai 490 juta USD dengan alokasi dana 130 juta USD dari pemerintah, yang termasuk dana bantuan dari WB dan ADB masing – masing sebesar 70 juta USD dan 59 juta USD. Serta dana dari sektor privat sebesar 360 juta USD. Dengan masa konsesi selama 30 tahun, hingga 2047, proyek ini dikerjakan oleh beberapa pihak, antara lain GoTL, Bolloré Logistics, WB, ADB, PPIAF, dan IFC.<sup>21</sup>

Dilakukannya kerjasama ini, pemerintah Timor Leste memiliki beberapa keuntungan, diantaranya adalah Pemerintah Timor Leste akan mendapatkan biaya royalti per kontainer atau per ton dari kargo yang masuk melalui pelabuhan ini, kemudian mendapatkan bayaran dari biaya navigasi atau *dockage* per kapal yang masuk, dan mendapat pemasukan dari pajak. Kemudian dari sisi ekonomi negara, keuntungan yang didapat adalah FDI bernilai sebesar 350 juta USD setelah masa konsesi.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

#### 4.1.2 PPP dalam Pembangunan Colombo Port for Modernization, Sri

##### Lanka

Contoh yang kedua adalah proyek pembangunan Colombo Port for Modernization. Proyek ini merupakan proyek berjenis BOT atau *Build, Operate, Transfer* yang dimana Otoritas Pelabuhan Sri Lanka yang menjadi *grantor*. Proyek ini bernilai sebesar 224 juta USD, dengan masa konsesi selama 30 tahun yang akan dilakukan oleh John Keells Holdings Limited and P&O Group. Aktor – aktor yang terlibat dalam proyek ini adalah Sri Lanka Ports Authority (SLPA), ADB, IFC, dan Commonwealth Development Corporation (CDC) mewakili sektor pemerintah, sedangkan P&O Nedlloy Container Line, P&O Australia Limited, John Keells Holdings Limited, dan Evergreen Group mewakili sektor privat.

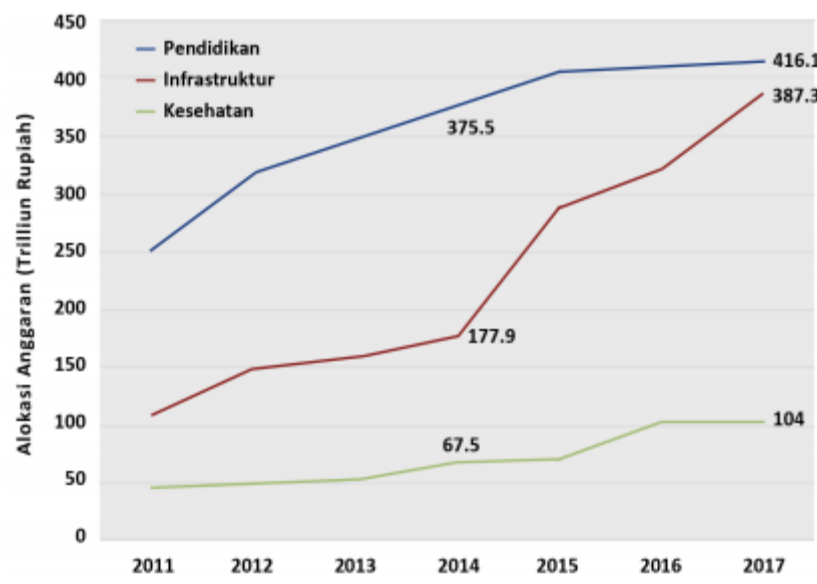
Dilakukannya ekspansi pelabuhan ini, dapat memiliki beberapa keuntungan bagi Sri Lanka. Mengingat lokasi Sri Lanka yang memberikan keunggulan kompetitif dalam industri pelabuhan, jika tidak dimaksimalkan dengan baik maka keunggulan tersebut akan menghilang, ditambah jika terbatasnya kapasitas peti kemas dan terbatasnya jangkauan pengiriman. Efisiensi perlu ditingkatkan dalam menangani jumlah kontainer yang akan ditangani. Dengan diadakannya kerjasama ini juga dapat menunjukkan dampak positif dari penggunaan skema PPP di Sri Lanka, dan meningkatkan investasi dari sektor swasta. Pada tahun 2006 salah satu mitra dalam kerjasama ini

meningkatkan nilai investasinya dari 26,25% menjadi 33,75% dari saham kerjasama ini.<sup>23</sup>

#### 4.2 Skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha di Indonesia

Indonesia setiap tahunnya memiliki peningkatan dalam anggaran belanja.

Peningkatan belanja kesehatan, infrastruktur, dan pendidikan yang signifikan menunjukkan ekspansi APBN dari tahun ke tahun meningkat pesat. Hal tersebut dibuktikan dalam grafik berikut:



Sumber: BKF dan DJA Kemenkeu

Gambar 2 Belanja Negara untuk Pendidikan, Infrastruktur, dan Kesehatan

<sup>23</sup> Colombo. "Case Study: Port Expansion". Diakses dari [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/sri\\_lanka.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/sri_lanka.pdf), pada 5 Desember 2019, pukul 17.23 WIB.

Namun, peningkatan anggaran belanja tersebut tidak dibarengi dengan peningkatan pendapatan dari sektor pajak yang setidaknya pendapatan tersebut memiliki angka yang sama sehingga tidak memberikan dampak tekanan yang semakin besar kepada negara. Selain memberikan dampak pada defisit, peningkatan APBN yang terus meningkat berdampak pada meningkatnya besaran *negative primary balance*. *Primary balance* yang selalu menunjukkan *negative* menunjukkan bahwa neraca anggaran di APBN sedang berada dalam keadaan tidak baik dan pemerintah harus mengambil langkah – langkah untuk memulihkan kualitas APBN tersebut.<sup>24</sup>

Program pembangunan infrastruktur selalu menjadi prioritas utama pemerintahan Indonesia pada setiap rezim pemerintahan. Dimulai dari masa orde baru terdapat program pembangunan infrastruktur yang dinamakan Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun. Program tersebut dilaksanakan dengan program – program pembangunan yang detail dalam kurun waktu 5 tahunan. Kemudian pada rezim pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono, terdapat program MP3EI yaitu Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, dan pada rezim baru – baru ini, Joko Widodo dan Jusuf Kalla mengagendakan program pembangunan infrastruktur yang menjadi salah satu prioritas utama dalam 9 agenda utama yang berada dalam program Nawa Cita. Setiap perencanaan pemerintah tersebut, memiliki ciri khas masing – masing sesuai dengan kebutuhan pada zamannya, tidak

<sup>24</sup> Farid Arif Wibowo. 2017. “KPBU: Pembiayaan Infrastruktur dalam Menjaga APBN yang Sehat”. Info Risiko Fiskal. Edisi 2, hal 4-9

terlepas juga dari tantangan – tantangan yang dihadapi pada tiap masanya. Namun pada umumnya, program – program tersebut tidak secara jelas menjelaskan bagaimana cara pemerintah untuk mengadakan dan mendanai infrastruktur tersebut. Karena penggunaan APBN atau APBD bukan lah sebuah jawaban yang pasti, karena terbatasnya kapasitas anggaran publik tersebut, tidak sebanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi.<sup>25</sup>

Pada 5 tahun terakhir, pemerintah Indonesia terus menggenjot pembangunan infrastruktur yang signifikan. Era kepemimpinan Presiden Joko Widodo, Indonesia mulai mengejar ketertinggalan pembangunan khususnya dalam sektor infrastruktur. Presiden Joko Widodo mengedepankan dan memprioritaskan pembangunan infrastruktur guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Secara statistik, Indonesia dalam kualitas infrastruktur berdasarkan kajian dari *World Economic Forum* pada tahun 2014 masih jauh tertinggal dibandingkan Singapura diperingkat kedua, Korea Selatan diperingkat ke-22, Cina peringkat ke- 69, dan India diperingkat ke-87. Indonesia hanya lebih baik dibandingkan Filipina yang berada diperingkat ke-94. Sedangkan Indonesia berada diperingkat ke-92 dari 144 negara dengan poin 3,7.<sup>26</sup>

Ketika kualitas keadaan infrastruktur sebuah negara itu lemah, berarti roda perekonomian yang berputar di negara tersebut berjalan secara tidak efisien. Tingginya

<sup>25</sup> Eko Nur Surachman. 2017. “KPBU: Pembiayaan Infrastruktur dalam Menjaga APBN yang Sehat” Info Risiko Fiskal. Edisi 2, hal 15

<sup>26</sup> Muhammad Yamin. “Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Sebagai Mercusuar Hubungan Indonesia-Tiongkok”. *Jurnal Politik Profetik* vol 5. No. 2 (2017): 203.

biaya – biaya logistik akan menghambat para perusahaan atau pebisnis dalam bersaing, serta sulitnya masyarakat untuk dapat mengakses kebutuhan publik seperti akses layanan kesehatan, pendidikan, dan lainnya. Pembangunan infrastruktur dan peningkatan perekonomian seharusnya memiliki timbal balik yang baik, dengan dibangunnya infrastruktur, maka akan menimbulkan ekspansi ekonomi yang lebih besar. Maka dari itu jika infrastruktur yang sudah dibangun tidak bisa menyerap peningkatan kegiatan ekonomi atau tidak adanya infrastruktur baru yang dibangun maka pengembangan ekonomi tersebut akan terhambat.<sup>27</sup>

Pesatnya pembangunan infrastruktur memang tidak terlepas dari peran lembaga – lembaga tinggi negara, salah satunya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Dengan banyaknya tugas dan fungsi yang diemban oleh Kementerian PUPR, kementerian ini menjadi salah satu kementerian yang mendapatkan alokasi dana yang besar dan selalu meningkat setiap tahun. Pada tahun 2018, Kementerian PUPR mendapatkan alokasi dana sebesar 115,48 triliun rupiah. Kementerian PUPR merupakan salah satu *leading institution* dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia serta memiliki tugas berat untuk terus meningkatkan kualitas infrastruktur dalam mewujudkan kedaulatan pangan, ketahanan air dan energi, konektivitas, serta infrastruktur pemukiman dan perumahan.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Indonesia Investments. 2017. “Infrastruktur di Indonesia”. Diakses di <https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/risiko/infrastruktur/item381>, pada 2 Oktober 2019, pukul 23.27 WIB.

<sup>28</sup> Kementerian PUPR. 2018. “Laporan Kinerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat”. Diakses di

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha ini adalah kerjasama antar pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan seluruh masyarakat dengan mengacu kepada standardisasi atau spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh para pemangku kepentingan. Nantinya terdapat pembagian alokasi dana dan resiko dalam pengerjaan proyek tersebut. Terdapat 7 aspek yang berpengaruh mengenai skema kerjasama ini, yang mencakup kondisi saat ini, kemudian strategi yang harus diambil oleh pemerintah, serta kondisi yang diharapkan nantinya. Ketujuh aspek tersebut akan disajikan dalam tabel berikut:

Aspek	Kondisi Saat Ini	Strategi	Kondisi yang Diinginkan
Fiskal Negara	Tidak Mencukupi untuk pembangunan infrastruktur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melakukan skema KPBU.</li> <li>Memudahkan pajak untuk badan usaha yang ingin berinvestasi.</li> </ul>	Tercukupinya anggaran untuk melakukan pembangunan infrastruktur.
Kualitas Infrastruktur	Masih ada infrastruktur yang	Adanya inovasi dari badan usaha agar	Kualitas infrastruktur yang

<https://www.pu.go.id/source/File%20pdf/LAKIP%202018/LAKIP%20PUPR%20TA%202018-compressed.pdf>, pada 22 Oktober 2019, pukul 14.51 WIB.

	memiliki kualitas serta pelayanan yang kurang dari standar yang telah ditetapkan.	kualitas serta pelayanan yang diberikan dari infrastruktur dapat meningkat.	baik serta tingkat pelayanan yang tinggi.
Berbagi Resiko	Resiko sepenuhnya masih berada pada sisi pemerintah	Melakukan pembagian resiko sesuai kesepakatan berdasarkan kemampuan dan kapasitas masing – masing sektor.	Resiko dapat terbagi sesuai perannya.
Project Delivery	Terdapat banyak proyek yang masih tidak tepat waktu dalam penyelesaiannya.	Inovasi oleh badan usaha agar melaksanakan proyek dengan cepat dan pelayanan yang optimal.	Penyelesaian yang tepat waktu.
Potensi Investasi	Investasi pada bidang – bidang	Menjadikan proyek infrastruktur menjadi	Investasi pada sektor pembangunan



	yang telah biasa dilakukan.	daya tarik untuk para investor.	infrastruktur dan layanan publik.
Pengembalian Investasi	Pengembalian investasi tidak menentu.	Memastikan pengembalian investasi oleh pemerintah melalui institusi penjamin.	Pengembalian investasi yang jelas, menguntungkan, dan aman.
Pembiayaan Proyek	Dibayarkan sepenuhnya oleh pemerintah.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembalian pembiayaan kepada <i>user change</i></li> <li>• Pembayaran berdasarkan performa dari badan usaha (<i>availability payment</i>).</li> </ul>	Pembiayaan ditanggulangi oleh swasta terlebih dahulu.

Tabel 4 7 Aspek yang Memengaruhi Skema KPBU<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Arvi Argyantoro, 2019. “Optimalisasi Simpul Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha PUPR dalam Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan”. Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat I. Hal. 17.

Pemerintah Indonesia telah mengambil serangkaian langkah dalam menyempurnakan kebijakan skema KPBU, serta kerangka kerja peraturan yang ditujukan untuk meningkatkan daya tarik dan daya saing program KPBU. Langkah tersebut adalah dengan membuat kerangka regulasi untuk skema KPBU dalam ketentuan infrastruktur, yang berisi:<sup>30</sup>

1. Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 yang dikeluarkan pemerintah sebagai pengganti Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005, yang berisi mengenai penetapan kerangka peraturan lintas sektor untuk mengimplementasikan KPBU dalam penyediaan infrastruktur untuk pelayanan publik. Amandemen terkait peraturan tersebut telah dilakukan untuk memperjelas ketentuan tentang proposal, perjanjian kerjasama, dan pengembalian investasi.
2. Peraturan Menteri Bappenas/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional nomor 4 tahun 2015 mengenai ketentuan kerangka operasional skema KPBU.
3. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa (LKPP) nomor 19 tahun 2015 mengenai ketentuan pengadaan badan usaha dalam skema KPBU.
4. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa (LKPP) nomor 29 tahun 2018 mengenai aturan untuk pengadaan badan usaha pada proyek infrastruktur yang diminta.

<sup>30</sup> Bappenas. 2019. "Public Private Partnership: Infrastructure Projects Plan in Indonesia 2019".

Kemudian terdapat juga beberapa peraturan yang mengatur mengenai jaminan pada proyek KPBU yang tertuang dalam kerangka peraturan untuk jaminan pemerintah mengenai proyek KPBU, yang berisikan:

1. Peraturan Presiden nomor 78 tahun 2010 mengenai jaminan pemerintah dalam proyek infrastruktur KPBU.
2. Peraturan Menteri Keuangan nomor 8 tahun 2016 sebagai amandemen dari Peraturan Menteri Keuangan sebelumnya nomor 260 tahun 2016 mengenai kerangka jaminan pemerintah terhadap proyek KPBU.
3. Peraturan Menteri Keuangan nomor 30 tahun 2012 mengenai *contingency liability fund*.

Terakhir merupakan kerangka peraturan terkait dukungan pemerintah terhadap proyek KPBU yang tertuang dalam:

1. Peraturan Menteri Keuangan nomor 260 tahun 2016 sebagai amandemen dari peraturan Menteri Keuangan sebelumnya nomor 190 tahun 2015 mengenai ketentuan *availability payment* dalam skema KPBU.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 96 tahun 2016 mengenai ketentuan *availability payment* menggunakan dana APBD dalam skema KPBU.

3. Peraturan Menteri Keuangan nomor 170 tahun 2018 sebagai amandemen peraturan Menteri Keuangan sebelumnya nomor 223 tahun 2012 mengenai *viability gap funding*.<sup>31</sup>

Skema KPBU di Indonesia memiliki 2 tipe, yaitu *solicited* dan *unsolicited*. Tipe *solicited* yaitu proyek yang diprakarsai oleh pemerintah, sedangkan *unsolicited* merupakan proyek yang diprakarsai oleh pihak privat. Pada tipe *solicited*, terdapat 4 fase sebelum terjadinya kontrak kerjasama, dimulai dengan fase 1 yaitu perencanaan.

Fase 1 merupakan tahap dimana proyek tersebut diidentifikasi dan seleksi, sehingga dapat dikategorikan sebagai proyek prioritas atau tidak. Kemudian di fase 2 adalah fase persiapan proyek, dimana *outline business case* dan *readiness assessment* dilakukan.

Lalu fase 3 adalah fase transaksi, yaitu finalisasi pra-studi kelayakan dan pengadaan badan usaha. Kemudian fase terakhir adalah fase manajemen kontrak, yaitu rencana pelaksanaan manajemen kontrak, pelaksanaan dan pengendalian kontrak manajemen.<sup>32</sup>

Sedangkan pada tipe *unsolicited*, badan usaha yang akan mengajukan proyek dengan skema KPBU harus mengajukan proposal kepada pemerintah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Badan usaha tersebut harus memiliki persyaratan kesesuaian dengan rencana induk sektor, kelayakan secara ekonomi dan finansial, serta badan usaha tersebut memiliki kemampuan keuangan yang memadai untuk membiayai proyek nantinya. Skema ini terbuka bagi badan usaha lokal maupun asing, kemudian

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Pemerintah RI. 2016. "Toolkit KPBU". Hal 5

badan usaha tersebut dapat mengajukan prakarsa proyek kerjasama penyediaan infrastruktur kepada menteri, kepala lembaga, atau kepala daerah sesuai dengan kriteria, yaitu terintegrasi secara teknis dengan rencana induk pada sektor yang dituju, kemudian layak secara ekonomi dan finansial, dan tidak memerlukan dukungan dari pemerintah dalam hal pendanaan, atau dapat dikatakan dapat dilakukan tanpa menggunakan bantuan APBN maupun APBD.<sup>33</sup>

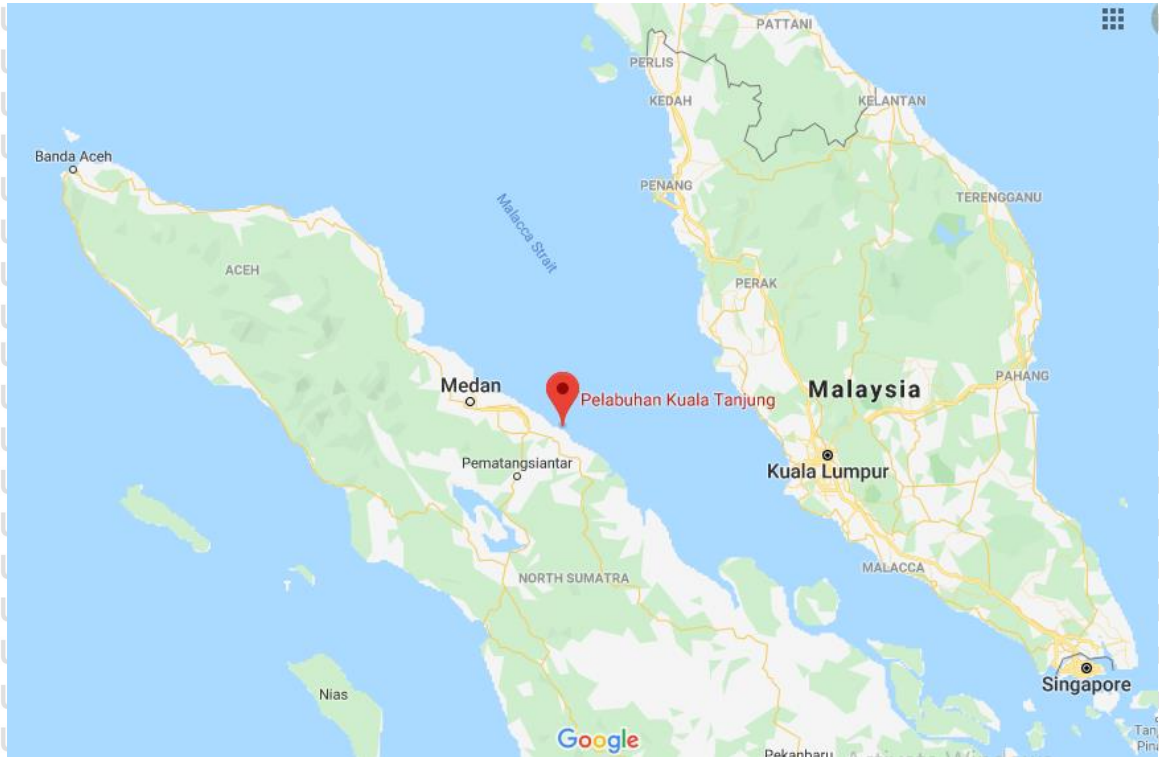
### 4.3 Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung

Pelabuhan Kuala Tanjung secara geografis terletak di pantai timur Provinsi Sumatera Utara dan secara administratif masuk ke wilayah Kabupaten Batubara. Pelabuhan Kuala Tanjung ini sendiri beroperasi sebagai pelabuhan penunjang kegiatan pabrik PT INALUM. Pelabuhan ini sangat terbuka untuk perdagangan luar negeri, mengingat lokasinya sangat strategis dengan berhadapan langsung dengan Selat Malaka. Selain menjadi pintu masuk perdagangan luar negeri, Pelabuhan Kuala Tanjung merupakan pelabuhan antar pulau yang dapat menghubungkan pulau – pulau dengan pelabuhan disekitarnya. Namun, pelabuhan ini tidak beroperasi untuk naik turunnya penumpang. Pelabuhan ini memiliki peluang untuk menjadi penunjang dari Pelabuhan Belawan yang terletak di Kota Medan, khususnya untuk komoditi curah karena tingginya permintaan dan *traffic* di Pelabuhan Belawan, juga dengan adanya Pelabuhan Kuala Tanjung ini menjadi pelabuhan penunjang untuk pengembangan

<sup>33</sup> Ibid. Hal. 6

Kawasan Industri Sei Mangkei yang akan diarahkan untuk menjadi Kawasan Ekonomi

Khusus.<sup>34</sup>



Gambar 3 Peta Lokasi Pelabuhan Sei Mangkei

Posisinya yang strategis membuat Pelabuhan Kuala Tanjung dapat meraih keuntungan, dikarenakan posisinya yang berada pada jalur pelayaran dunia. Maka dari itu terbuka juga peluang untuk menjadi pelabuhan yang diandalkan. Kondisi hiterland dari pelabuhan ini cukup menunjang, dimana perusahaan – perusahaan besar seperti PT INALUM dan PT Multimas Nabati Asahan yang berdiri berada didekatnya.

Pelabuhan Kuala Tanjung dapat menjadi pelabuhan alternatif selain Pelabuhan

<sup>34</sup> Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, 2012, “Rencana Induk Pelabuhan Kuala Tanjung” Diakses di <http://ditjenpp.kemenumham.go.id/arsip/bn/2012/bn382-2012lamp.pdf>, pada 6 Desember 2019, pukul 01.35 WIB.

Belawan untuk melakukan kegiatan ekspor dan distribusi hasil industri Kabupaten Batubara dan sekitarnya ke seluruh Indonesia. Dengan komoditi utamanya adalah CPO dan turunannya. Peresmian dari Kawasan Industri Sei Mangkei akan memberikan peluang diversifikasi pada bidang logistik dikarenakan meningkatnya kebutuhan akan transportasi baik untuk distribusi barang, impor, maupun ekspor. Pelabuhan Kuala Tanjung diharapkan dapat membawa dampak besar dan menjadi salah satu pelabuhan yang diandalkan, juga dapat memberikan nilai lebih kepada daerah hiterlandnya agar dapat berkembang lebih baik.

Pelabuhan Kuala Tanjung dengan total nilai proyek sebesar 43 triliun rupiah dari yang seharusnya bernilai 34 triliun rupiah. Terdapat kenaikan sebesar 11 triliun rupiah dalam pembangunannya dari tahap awal hingga tahap akhir. Pelabuhan ini dibangun melalui 4 tahap dan telah dimulai dari tahun 2015. Pembangunan tahap pertama berupa *trestle* dan dermaga, yang nantinya mampu untuk mengakomodir *mother vessel*, lapangan penumpukan peti kemas berkapasitas 500.000 TEUs, dan tangki timbun. Kemudian tahap kedua merupakan pengembangan kawasan industri seluas 3000 hektare yang akan menjadikan Pelabuhan Kuala Tanjung sebagai pelabuhan hub internasional, tahap ini memiliki jangka waktu dari tahun 2016 sampai dengan 2018. Lalu di tahap ketiga yaitu pengembangan *dedicated/hub port* dalam

jangka waktu tahun 2017 sampai 2019, dan tahap terakhir merupakan pengembangan kawasan industri terintegrasi.<sup>35</sup>

Dibangunnya Pelabuhan Kuala Tanjung juga berperan sebagai infrastruktur penunjang bagi Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei sendiri merupakan salah satu prioritas pembangunan pemerintah Indonesia, serta merupakan wilayah yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan – kegiatan perekonomian dan mendapatkan fasilitas tertentu. Tujuan dari dibangunnya kawasan ini antara lain untuk melakukan dan mengembangkan usaha dibidang perdagangan, industri, jasa, perikanan, energi, maritim, pariwisata, dan bidang – bidang lainnya.<sup>36</sup> Kawasan ini disiapkan untuk bisa menjadi kawasan yang unggul dalam hal geoekonomi dan geostrategi, serta berfungsi sebagai penampung kegiatan ekspor, impor, dan industri serta kegiatan ekonomi lainnya. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah harus menyediakan infrastruktur pendukung guna mempermudah mengembangkan kawasan tersebut. Salah satunya adalah pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung, yang dibangun sekitar 40 km dari Sei Mangkei dan dihubungkan dengan kereta dan jalan. Pelabuhan ini memang ditargetkan untuk menjadi pelabuhan

hub internasional yang ada di bagian barat wilayah Indonesia, yang kemudian yang

<sup>35</sup> Selfie Miftahul Jannah. 2018. “Pelabuhan Kuala Tanjung Terbesar di Sumatera, Biayanya Rp 43 T”. Diakses dari <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-4231668/pelabuhan-kuala-tanjung-terbesar-di-sumatera-biayanya-rp-43-t>, pada 7 Januari 2020, pukul 12.02 WIB.

<sup>36</sup> Kurnia Novianty Putri. “Analisis Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangkei terhadap Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Simalungun. Program Studi Ilmu Ekonomi, Pasca Sarjana, Medan Sumatera Utara. Universitas Negeri Medan. Diakses dari <https://osf.io/7rhbc/download>, pada 10 Desember 2019, pukul 00.59 WIB.



menjadi penanggung jawabnya adalah PT Pelindo yang diberikan masa konsesi oleh pemerintah.

Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung difokuskan untuk keluar masuknya komoditas barang saja sehingga tidak ada aktivitas naik turun penumpang.

Dioperasikannya Pelabuhan Kuala Tanjung ini nantinya akan menjadikan pelabuhan ini menjadi sentra logistik baru yang berada di wilayah barat Indonesia, serta timbulnya iklim persaingan dalam kegiatan operasional pelabuhan di Provinsi Sumatera Utara.

Lebih jauh lagi, Pelabuhan Kuala Tanjung disiapkan untuk pengembangan kawasan industri dengan tujuan menurunkan biaya logistik nasional. Maka dari itu nantinya Pelabuhan Kuala Tanjung akan dijadikan sebagai pelabuhan penunjang Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei dan menjadi pelabuhan pusat bongkar muat kapal atau *transshipment*. Pelabuhan Kuala Tanjung akan memiliki fasilitas pelabuhan yang canggih, fasilitas tersebut antara lain tiga *container crane* yang memiliki kapasitas 45 ton dan mampu menangani kontainer dengan ukuran 20 hingga 45 *feet*.

Pembangunan pelabuhan ini memiliki 4 tahap didalamnya, pada tahap pertama Pelabuhan Kuala Tanjung akan menyediakan terminal dan peti kemas yang diketahui memiliki kapasitas sekitar 600.000 TEUs. Pada tahap pertama ini, biaya yang dikeluarkan sebesar 3 hingga 4 triliun rupiah, yang sebagian besar sebesar 70% didanai oleh pinjaman bank dan 30% sisanya dibiayai oleh kerjasama antara PT PP (persero)

Tbk dan PT Waskita Karya (Persero) Tbk.<sup>37</sup> Kemudian pada tahap kedua yaitu pengembangan kawasan industri seluas 3000 hektare yang bernilai sebesar 12 triliun rupiah. Terdiri dari 4 triliun untuk progres fisik pembangunan pelabuhan dan 8 triliun untuk pengembangan kawasan industri. Sumber pendanaan proyek tersebut bersumber dari ekuitas dan pinjaman yang bersumber dari partner strategis dan pinjaman multilateral. Tahap ketiga yaitu pembangunan *dedicated/hub port* dalam jangka waktu 2017 hingga 2019, dan tahap ke empat merupakan pengembangan kawasan industri yang terintegrasi. Kapasitas Kuala Tanjung nantinya akan disiapkan untuk mencapai 20 juta TEUs yang akan ditingkatkan secara bertahap dari 2001 hingga 2023.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Kumparan. 2018. "Pelabuhan Kuala Tanjung Fase I Siap Beroperasi Akhir Tahun Ini". Diakses dari <https://kumparan.com/kumparanbisnis/pelabuhan-kuala-tanjung-fase-i-siap-beroperasi-akhir-tahun-ini-1541140907163572495>, pada 7 Januari 2020, pukul 23.00 WIB.

<sup>38</sup> Saifan Zaking. 2018. "Proyek Pelabuhan Kuala Tanjung Tahap II Rp 12 T dimulai 2019". Diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4308173/proyek-pelabuhan-kuala-tanjung-tahap-ii-rp-12-t-dimulai-2019>, pada 9 Januari 2019, pukul 01.46 WIB.



## BAB V

### ANALISIS EFEKTIVITAS SKEMA KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA TERHADAP PEMBANGUNAN PELABUHAN KUALA TANJUNG

Pada bab ini penulis akan berfokus pada pembahasan dan menganalisis bagaimana efektivitas skema kerjasama pemerintah dengan badan usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung terhadap pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Dalam melakukan analisis, penulis menggunakan konsep *public-private partnership* dari Rebecca Homkes. Rebecca Homkes sendiri dalam konsepnya menjelaskan bahwa terdapat 3 variabel utama dan beberapa indikator terkait didalamnya untuk menjelaskan bagaimana adanya dampak dari skema kerjasama *public-private partnership*. Ketiga variabel tersebut akan membantu penulis dalam menganalisa studi kasus.

Pada variabel pertama yaitu *input* penulis akan melihat apa saja yang masuk ke dalam kerjasama tersebut seperti desain kelembagaan, struktural, pembiayaan, dan lainnya. Kemudian pada variabel yang kedua yaitu *output* untuk melihat bagaimana proses dari dilaksanakannya kegiatan kerjasama, nantinya variabel ini bisa menjadi bahan evaluasi kedepannya terkait kerjasama ini. Variabel yang terakhir adalah *outcome* untuk melihat perubahan yang aktual dari terjadinya sebuah proses kerjasama yang menggunakan skema kerjasama ini.

## 5.1 Input

Pada sub bab ini penulis akan menganalisa hal – hal atau yang masuk kedalam kerjasama yang dapat memengaruhi proses berjalannya kerjasama, namun variabel ini tidak bisa menjadi tolak ukur apakah kerjasama ini memiliki kualitas layanan atau hasil yang baik atau tidak. Selanjutnya terdapat beberapa indikator dalam variabel ini untuk melihat aspek – aspek yang masuk kedalam kerjasama.

### 5.1.1 Focus and Scope

Pada sub sub bab ini penulis akan menganalisa fokus dan cakupan yang diklaim dari skema kerjasama ini sesuai dengan konsep *public-private partnership* yang dijelaskan oleh Rebecca Homkes. Dimana dalam indikator ini dijelaskan bagaimana sifat dari sebuah permasalahan yang didasari oleh fokus, tipe fungsional, cakupan, dan tujuan – tujuan lainnya yang dibentuk. Siapa saja sektor – sektor yang berhubungan dalam sebuah kerjasama dan lingkup wilayah yang diklaim dalam kerjasama. Tujuan dari kerjasama dapat dilihat melalui pernyataan misi yang dinyatakan oleh para aktor, serta pernyataan – pernyataan terkait tujuan yang lebih spesifik. Meskipun indikator ini dianggap sebagai aspek dasar dari skema PPP, hal ini merupakan area yang subjektif dan sulit untuk didefinisikan, maka dari itu Rebecca Homkes beranggapan bahwa penilaian penulis memiliki peran dalam menganalisa.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal.96.

Pada kerjasama ini terdapat 2 sektor yang terlibat didalamnya, dari sektor pemerintah yaitu Kementerian Perhubungan RI dan dari sektor badan usaha yaitu PT Pelindo 1. Skema KPBU sudah diatur didalam undang – undang Bappenas mengenai PPP atau skema KPBU. Namun, pada konteks KPBU di dunia kepelabuhan itu langsung masuk ke tahap konsesi. Konsesi tersebut terdapat 2 macam yaitu lelang dan penunjukan langsung. Jika lelang itu memang diberikan kebebasan untuk siapapun yang ingin ikut serta dalam proyek tersebut, sedangkan penunjukan langsung yaitu konsesi langsung diberikan kepada BUMN atau BUMD yang telah ditunjuk, dengan syarat yaitu perusahaan yang ditunjuk harus BUMN atau BUMD dan proses pengerjaan tidak menggunakan dana APBN atau APBD.<sup>40</sup>

PT Pelindo 1 merupakan BUMN yang ditunjuk langsung untuk mendapatkan konsesi Pelabuhan Kuala Tanjung. Masa konsesi selama 69 tahun, dan penunjukan tersebut diatur didalam Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Pelabuhan dan Kawasan Industri Kuala Tanjung di Provinsi Sumatera Utara. Pada peraturan tersebut disebutkan pada pasal 2 ayat 1 yang berisikan Pemerintah menugaskan kepada PT Pelabuhan Indonesia I (persero) untuk membangun dan

<sup>40</sup> Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT., tanggal 19 Desember 2019 via telepon.

mengoperasikan Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung dan membangun, mengembangkan, dan mengelola Kawasan Industri Kuala Tanjung.<sup>41</sup>

Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Pelabuhan dan Kawasan Industri Kuala Tanjung di Provinsi Sumatera Utara memutuskan dalam pasal satu ayat satu bahwa percepatan pembangunan dan pengoperasian pelabuhan dan kawasan industri Kuala Tanjung di Kabupaten Batubara Provinsi Sumatera Utara dilakukan untuk peningkatan konektivitas, pembangunan infrastruktur kemaritiman, pengembangan pusat logistik, pengembangan industri, dan pengembangan wilayah di Provinsi Sumatera Utara.<sup>42</sup> Hal tersebut pun dipertegas oleh pernyataan dari Sekretaris Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Arif Toha Tjahjagama, yang menyatakan bahwa Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung disiapkan untuk menjadi infrastruktur penunjang dalam pengembangan Kawasan Industri atau Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Karena dalam pengembangan kawasan tersebut dibutuhkan infrastruktur – infrastruktur penunjang seperti jalan, jalur kereta api menuju kawasan industri, serta pelabuhan. Pelabuhan Kuala Tanjung sendiri hadir

<sup>41</sup> Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Pelabuhan dan Kawasan Industri Kuala Tanjung di Provinsi Sumatera Utara.

<sup>42</sup> Ibid.

untuk bisa membantu Pelabuhan Belawan memenuhi *demand* yang ada di wilayah Selat Malaka.<sup>43</sup>

Hal yang sama pun dikatakan oleh Kepala Kantor KSOP Pelabuhan Kuala Tanjung, Ciptadi Diah Prihandoyono, dengan dibebaskannya PT Pelindo untuk menggaet aktor – aktor lain yang berhubungan dengan pembangunan pelabuhan ini, maka dari itu PT Pelindo juga berupaya untuk mencari mitra kerjasama dengan sektor terkait dengan tujuan mengembangkan kawasan industri dan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Salah satunya adalah dengan menggaet salah satu perusahaan yaitu PT Inalum.<sup>44</sup>

Sektor pemerintah ini yang diwakilkan oleh Kementerian Perhubungan merupakan sebagai regulator dari Pelabuhan Kuala Tanjung ini. Sedangkan PT Pelindo 1 merupakan operator. PT Pelindo 1 sendiri diberikan kebebasan oleh pemerintah untuk mencari mitra, salah satunya adalah untuk membantu pendanaan serta pembangunan. Presiden menunjuk PT Pelindo 1 untuk membangun Pelabuhan Kuala Tanjung dengan tujuan untuk mendukung Kawasan Industri atau Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei, dengan tugas membangun Prima Multi Terminal tersebut, PT Pelindo 1 menggaet mitra lain yaitu PT Inalum untuk pembangunan kawasan Industri.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Wawancara dengan Arif Toha Tjahjagama, Ir. DEA., tanggal 18 Desember 2019, di Gd. Karsa Lt. 4 Kementerian Perhubungan, Ruang Kerja Bapak Arif.

<sup>44</sup> Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT., tanggal 19 Desember 2019 via telepon.

<sup>45</sup> Ibid.

PT Inalum sendiri nantinya akan membangun kawasan industri di Kuala Tanjung, nantinya PT Inalum akan berinvestasi disana lewat anak perusahaannya yaitu PT Prima Pengembang Kawasan. Pelindo 1 tetap memegang porsi mayoritas dengan pembagian saham masing – masing 70% untuk PT Pelindo 1 dan 30 % untuk PT Inalum.<sup>46</sup> PT Inalum akan berperan dalam pengembangan dan pengoperasian Pelabuhan Kuala Tanjung dan melakukan sinergi dengan PT Pelindo 1, dengan hadirnya PT Inalum dalam pengembangan kawasan industri dan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei, diharapkan dapat memenuhi kebutuhan alumunium Indonesia yang mencapai 600 sampai 700 ribu ton per tahun, sedangkan PT Inalum baru bisa menghasilkan 250 sampai 260 ribu ton. Rencana perluasan pabrik dari PT Inalum di Kuala Tanjung antara lain adalah untuk terus menggenjot produksi alumunium.<sup>47</sup>

Berdasarkan indikator *focus and scope* yang dijelaskan oleh Rebecca Homkes, penulis menilai dengan adanya penunjukan langsung kepada PT Pelindo 1 sebagai pemegang konsesi membuat skema ini dapat berlangsung dengan cepat. Karena jika kita melihat skema KPBU di Indonesia sendiri, menurut tipenya, proyek ini merupakan proyek *solicited*, yaitu proyek

<sup>46</sup> Rivki Maulana. 2018. “Gandeng Inalum, Pelindo I Garap Kawasan Industri di Kuala Tanjung”. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20181228/98/873456/gandeng-inalum-pelindo-i-garap-kawasan-industri-di-kuala-tanjung>, pada 20 Desember 2019, pukul 14.14 WIB.

<sup>47</sup> Komisi VI DPR RI. 2019. “Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI ke Provinsi Sumatera Utara”. Diakses dari <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K6-12-c35f3d44936afc47830ed467040b3d12.pdf>, pada 20 Desember 2019, pukul 14.26 WIB.



pembangunan yang diprakarsai oleh pemerintah. Dimana siklus skema KPBU pada tipe proyek *solicited* memiliki beberapa tahap, diawali dengan fase 1 yaitu perencanaan, kemudian fase 2 persiapan proyek, fase 3 transaksi, dan yang terakhir adalah fase 4 manajemen kontrak.<sup>48</sup> Sedangkan pada proyek ini, pihak yang dilibatkan adalah PT Pelindo 1 dengan cara penunjukan langsung, hal ini dapat memankas siklus persiapan skema KPBU tersebut. Kemudian PT Pelindo 1 sebagai pemegang konsesi diberikan kelonggaran untuk bisa mencari mitra lain dalam pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung beserta Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei tersebut.

Hal tersebut dapat terlihat upaya dari pemerintah untuk bisa melibatkan pihak – pihak yang memang berfokus dalam bidangnya. PT Pelindo 1 memiliki tujuan untuk menjadi gerbang utama Indonesia ke jaringan logistik global, dengan menyediakan jasa – jasa kepelabuhanan dan kemaritiman.<sup>49</sup> Dalam kasus ini, Kementerian Perhubungan tidak menggunakan APBN sedikitpun, karena menurut pengakuan Kepala KSOP Kuala Tanjung, Bapak Ciptadi, APBN dialokasikan kepada pelabuhan – pelabuhan yang skalanya lebih kecil, bukan untuk proyek prioritas nasional. Dengan dilaksanakannya skema KPBU ini pemerintah dapat menyelesaikan permasalahan yang ada yaitu *funding gap*,

<sup>48</sup> Pemerintah RI. 2016. “Penysunan Toolkit KPBU”.

<sup>49</sup> Pelindo 1. “Visi, Misi, dan Nilai Perusahaan”. Diakses dari <https://www.pelindo1.co.id/id/profil/Pages/Visi-Misi.aspx#>, pada 28 Desember 2019, pukul 10.59 WIB.

PT Pelindo 1 diberi kebebasan untuk mencari mitra bukan hanya dalam hal pembangunan dan pengembangan saja, namun pendanaan.

### 5.1.2 Attributes/Structural

Pada sub sub bab ini penulis akan menganalisa kapasitas penyelesaian masalah yang didasari oleh aspek – aspek deskriptif, misalkan usia kerjasama, pembinaan, dan lainnya. Selain itu juga untuk melihat bagaimana peran dari masing – masing pihak untuk bisa saling melengkapi sumberdaya yang kurang, dalam dimensi ini pekerjaan tersebut menilai hal – hal seperti pendanaan, donor utama dan perubahannya dari waktu ke waktu, dan aliran pendapatan. Hal – hal tersebut merupakan sesuatu yang penting dalam berjalannya sebuah kelembagaan, karena tingkat dan stabilitas sumberdaya yang ada, serta komitmen dari setiap pihak dapat terlihat.<sup>50</sup>

Kerjasama pertama sudah dilaksanakan semenjak 23 Januari 2015.

Penandatanganan pertama ditandatangani mengenai perjanjian kerjasama tentang perusahaan dermaga pada terminal curah cair di Pelabuhan Kuala Tanjung, dimana PT Pelindo 1 akan membangun dermaga terminal curah cair di Pelabuhan Kuala Tanjung dengan masa konsesi 69 tahun dan pendapatan konsesi 2,5% dari pendapatan kotor. Kemudian dari tahun 2015 tersebut

<sup>50</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal. 97.

kerjasama ini mengalami beberapa kali adendum.<sup>51</sup> Kemudian dengan ditandatanganinya adendum konsesi yang baru, pada 16 November 2016, proses kerjasama ini akan berkembang menjadi pembangunan Terminal *Multipurpose* yang dapat melayani muatan general cargo dan peti kemas, serta meningkatkan *traffic* dari pelabuhan tersebut. Selain itu juga terdapat perjanjian – perjanjian lain, seperti meningkatkan nilai investasi Pelabuhan Kuala Tanjung menjadi kurang lebih senilai 3,7 triliun rupiah, jangka waktu konsesi 69 tahun, dan pendapatan konsesi sebesar 2,5% dari pendapatan kotor.<sup>52</sup>

PT Pelindo 1 diberikan kelonggaran oleh pemerintah untuk bisa mencari mitra kerja yang lain dalam kegiatan pengusahaan terminal *multipurpose* terkait jasa kepelabuhan dengan persetujuan tertulis dari kantor KSOP kelas V Kuala Tanjung. Menurut Rebecca Homkes pada indikator ini juga dilihat bagaimana peran masing – masing aktor dalam melengkapi kekurangan satu sama lain. Hal ini dapat dilihat dari peran Kementerian Perhubungan sebagai regulator dan peran PT Pelindo 1 sebagai operator. Kementerian Perhubungan sendiri bertugas untuk pengawasan terhadap proyek ini, seperti diatur dalam Peraturan Presiden nomor 64 tahun 2015, tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden nomor 61 tahun 2009 tentang Kepelabuhanan. Dijelaskan dalam pasal 74 ayat

<sup>51</sup> Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. “Kemenhub-PT Pelindo 1 Tandatangani Adendum Konsesi Pengusahaan Pelabuhan Kuala Tanjung”. Diakses dari <http://hubla.dephub.go.id/berita/Pages/KEMENHUB-%E2%80%93-PT--PELINDO-I-TANDATANGANI-ADENDUM-KONSESI--PENGUSAHAAN-PELABUHAN-KUALA-TANJUNG.aspx>, pada 20 Desember 2019, pukul 12.06

<sup>52</sup> Ibid.

4 yang berisikan mengenai peran dari pemerintah, yaitu antara lain menetapkan tarif awal dan formula penyesuaian tarif, menentukan standar kinerja pelayanan serta prosedur penanganan keluhan masyarakat, memberikan sanksi apabila terdapat pihak yang tidak sejalan dengan perjanjian yang telah disepakati.

Berdasarkan indikator *attributes/structural* yang dijelaskan oleh Rebecca Homkes, penulis menilai bahwa usia kerjasama antara Kementerian Perhubungan dengan PT Pelindo 1 dalam pembangunan proyek Kuala Tanjung ini dapat dikatakan masih muda. Sekitar 4 tahun yang lalu pada Januari 2015 penandatanganan kerjasama pertama dilakukan. Dengan usia kerjasama yang masih tergolong muda, dalam penyelesaian masalah masih akan ada beberapa hal yang kurang, walaupun memang penilaian ini bukan sebagai aspek utama dari penilaian secara keseluruhan.

Kemudian dalam kerjasama ini, penulis menilai tiap – tiap aktor dapat menutupi kekurangan masing – masing. Kementerian Perhubungan sebagai regulator berperan dalam pengawasan, menetapkan tarif, menetapkan standar kinerja, pembebasan lahan, dan sebagainya. Sedangkan PT Pelindo 1 berperan dalam pembangunan dan pengembangan, yaitu sebagai operator. Tidak hanya itu, PT Pelindo 1 juga bertanggung jawab dalam hal pendanaan dan pencarian mitra baru untuk membantunya dalam pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung serta Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei.

### 5.1.3 Actors

*Actors* merupakan indikator yang dijelaskan oleh Rebecca Homkes yang bertujuan untuk melihat siapa saja yang terlibat dalam sebuah kerjasama, serta melihat karakteristik dari masing – masing pihak yang terlibat. Pada TPD, sebuah kemitraan terdapat pengelompokan antara sektor publik, privat, dan sosial, serta perannya masing – masing. Distribusi peran dalam sebuah proses kerjasama PPP memiliki peranan penting. Banyak argumen mengatakan bahwa bermacam – macamnya *stakeholders* yang terlibat dalam sebuah kerjasama, dapat menjadi faktor keberhasilan dari kerjasama tersebut, namun hal tersebut masih kurang dalam pembuktian secara empiris sebagai faktor yang berkontribusi.<sup>53</sup>

Aktor yang terlibat dalam kerjasama ini yaitu Kementerian Perhubungan dari sektor pemerintah dan PT Pelindo 1 merupakan sektor badan usaha. Pemerintah kemudian dalam Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018 menunjuk PT Pelindo 1 untuk bertanggung jawab dalam pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung. Didalamnya dijelaskan bahwa PT Pelindo 1 diberikan kebebasan untuk bisa mencari mitra lain dalam pengerjaan proyek

<sup>53</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal. 98.

Kuala Tanjung. Kemudian PT Pelindo 1 menggandeng PT Inalum untuk bekerjasama dalam pengembangan Kawasan Industri Kuala Tanjung.<sup>54</sup>

Aktor – aktor tersebut memiliki peranan yang berbeda – beda, pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Perhubungan memiliki tugas sebagai regulator, yaitu mengawasi, menetapkan standar kinerja, kemudian menegur dan memberikan sanksi terhadap pemegang konsesi jika ada pekerjaan – pekerjaan yang tidak sesuai target. Sedangkan PT Pelindo 1 memiliki tugas yaitu untuk mengoperasionalkan, membangun, mengelola, dan mencari mitra kerja lain untuk membantu dalam pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung. Namun, untuk pengawasan secara umum, dilakukan bersamaan oleh Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo 1.<sup>55</sup>

PT Pelindo 1 disini memiliki kewajiban untuk membayar konsesi kepada pemerintah setelah masa konsesi selesai yaitu 69 tahun, dengan biaya yang harus dibayarkan sebesar 2,5% dari pendapatan kotor PNBPN untuk Kementerian Perhubungan, dan pemerintah berhak untuk menagih biaya tersebut kepada pemegang konsesi.

Berdasarkan indikator *actors* yang dijelaskan Rebecca Homkes, penulis beranggapan bahwa telah adanya pembagian peran diantara aktor – aktor yang terlibat. Perbedaan indikator *actors* dan indikator *attributes/structural* adalah

<sup>54</sup> Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT., tanggal 19 Desember 2019 via telepon.

<sup>55</sup> Ibid.

indikator *actors* hanya melihat pembagian peran dan karakteristik dari masing – masing aktor yang terlibat, sedangkan indikator *attributes/structural* untuk melihat bagaimana dari peran yang diemban tersebut, masing – masing pihak dapat menutupi kekurangan sumberdaya yang dimiliki oleh masing – masing pihak. Sehingga dapat dilihat disini bahwa peran dari Kementerian Perhubungan adalah untuk mengurus hal – hal administratif dan pengawasan, sebagai lembaga yang mengawasi dan menetapkan regulasi terhadap proyek ini, sedangkan peran dari PT Pelindo 1 adalah sebagai operator di lapangan, mencari pendanaan, mitra, dan lain sebagainya.

#### **5.1.4 Institutional Design and Institutionalism**

Rebecca Homkes menjelaskan pada indikator ini adalah mencakup karakteristik struktural staf dan peran kepemimpinannya, kemudian jenis jabatan, desain operasi bisnis, dan status hukum yang ada. Yang menarik dari indikator ini adalah Rebecca Homkes juga melihat bagaimana kecenderungan atau karakteristik tim manajemen yang berada di pusat. Berbagai argumen mengatakan bahwa desain kelembagaan dari sebuah kerjasama itu sangat bergantung kepada legitimasi, kepentingan pribadi, atau norma – norma lainnya yang dianggap mengarah kepada peningkatan keberhasilan skema tersebut.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal. 98.

Bagian utama dari indikator ini meliputi jenis entitas utama, desain kelembagaan dan organisasi, struktur dan status hukum, status. Hal ini untuk melihat bagaimana jenis dasar dan fungsi dari kerjasama tersebut. Berbicara mengenai struktural, desain kelembagaan, dan keorganisasian, terdapat dua struktur kepengurusan yang berbeda antara pihak Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo 1.

Berdasarkan indikator *institutional design and institutionalism*, penulis melihat adanya ketidakefektifan dari struktural kelembagaan kerjasama ini. Kerjasama ini memiliki struktur organisasi dari masing – masing aktor yang terlibat. Hal ini menyebabkan lambatnya dalam kerjasama ini untuk mengambil keputusan. Menurut KSOP Kuala Tanjung, Bapak Ciptadi, dan Direktur Kepelabuhanan, Bapak Subagiyo, semua pergerakan dari PT Pelindo 1 selaku operator pelabuhan harus melalui prosedur lapor kepada pihak Kementerian Perhubungan.<sup>5758</sup> Penulis menilai dengan prosedur seperti itu akan memperlambat pengambilan keputusan. Karena menurut Kementerian Perhubungan, hal tersebut harus dilakukan karena setiap langkah yang akan diambil harus melalui tahap kajian terlebih dahulu, karena nantinya keputusan yang diambil akan berpengaruh kepada konsesinya.

<sup>57</sup> Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT., tanggal 19 Desember 2019 via telepon.

<sup>58</sup> Wawancara dengan Subagiyo, tanggal 19 Desember 2019 di Gedung Annex lt. 2, Ruang Kerja Bapak Subagiyo



### 5.1.5 Governance and Decision Making

Rebecca Homkes menjelaskan variabel ini dapat dilihat dari dokumen – dokumen hukum yang ada didalam sebuah kerjasama, kemudian bagaimana proses penyelesaian sengketa yang didasari dengan mempertimbangkan struktur, anggota, tata cara pengambilan keputusan, dan pelaporan. Hal tersebut menjadi penting dikarenakan adanya dokumen hukum dan adanya badan atau dewan pengurus dalam pengambilan keputusan merupakan salah satu faktor penting dalam dilaksanakannya kerjasama PPP. Menurut Rebecca Homkes, dengan dihadapkannya aktor – aktor lain pada kerjasama, misalkan pelibatan pihak sipil atau organisasi pemerintah lainnya dalam sebuah tatanan pemerintahan, hal tersebut tidak hanya memperkuat legitimasi saja namun dapat juga meningkatkan efektivitas penyelesaian masalah.<sup>59</sup>

Proses pengambilan keputusan dalam skema kerjasama ini memang ditentukan oleh para aktor pelaku kerjasama, yaitu Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo 1. Namun, dalam setiap langkah yang akan diambil oleh PT Pelindo 1 sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mengoperasionalkan Pelabuhan Kuala Tanjung harus dilakukan pelaporan terlebih dahulu kepada pihak Kementerian Perhubungan lewat Kantor KSOP yang berada di Pelabuhan Kuala Tanjung. Prosesnya adalah PT Pelindo 1

<sup>59</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal. 100.

mengajukan usulan kebijakan atau usulan langkah yang nantinya akan diambil kedepannya dalam menyelesaikan suatu masalah, kemudian oleh pihak Kementerian Perhubungan selaku regulator dikaji terlebih dahulu apakah usulan tersebut dapat diterima atau tidak. Karena semua langkah yang akan diambil oleh PT Pelindo harus sesuai dengan rencana induk Pelabuhan Kuala Tanjung yang telah ditetapkan pada saat awal perjanjian antar keduanya. Jika tidak ada pelaporan atau mengonsultasikan usulan tersebut, dan langsung dijalankan, pengaruhnya adalah terhadap konsesinya.<sup>60</sup>

Kemudian status dan komposisi anggota dari kerjasama ini, terdapat kedua struktur yang berbeda seperti yang telah dijelaskan pada indikator *Institutional Design and Institutionalism*, sehingga dalam pengambilan keputusan pihak – pihak yang terlibat adalah pimpinan dari masing – masing pihak.

Lalu yang terakhir berbicara mengenai dokumen hukum dari sebuah kerjasama. Terdapat beberapa peraturan baik itu Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri yang mengatur mengenai skema kerjasama ini. Adapun beberapa dokumen hukum yang mendasari berjalannya kerjasama ini, yaitu:

<sup>60</sup> Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT., tanggal 19 Desember 2019 via telepon.

### 1. Peraturan Presiden nomor 61 tahun 2009

Berbicara mengenai kepelabuhanan yang berisikan tatanan kepelabuhanan, kebijakan kepelabuhanan, rencana induk, lingkungan kerja serta lingkungan kepentingan pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, organisasi, dan taraf kerja di pelabuhan. Terdapat 12 bab dan 168 pasal didalamnya dan ditetapkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

### 2. Peraturan Presiden nomor 64 tahun 2015

Berbicara mengenai perubahan atas Peraturan Presiden nomor 64 tahun 2015 tentang kepelabuhanan. Dalam peraturan ini dijelaskan bagaimana konsesi diberikan kepada badan usaha dengan tujuan mempercepat pengembangan pelabuhan. Konsesi diberikan kepada BUMN yang bergerak dibidang kepelabuhan untuk kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang. Kemudian berisikan perjanjian – perjanjian sebagaimana nantinya badan usaha tersebut menjalankan masa konsesi yang ditugaskan oleh pemerintah.

### 3. Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018

Peraturan ini membahas mengenai Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Pelabuhan dan Kawasan Industri Kuala Tanjung di Provinsi Sumatera Utara. Penetapan PT Pelindo 1 sebagai BUMN yang bertugas

untuk membangun dan mengoperasikan Pelabuhan Kuala Tanjung serta menyusun rencana induk pembangunan, pengoperasian, dan pengelolaan kawasan industri.

#### 4. Peraturan Menteri PPN nomor 4 tahun 2015

Peraturan ini membahas mengenai Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Berisikan tentang bagaimana nantinya proyek yang menggunakan skema KPBU itu bisa dijalankan, serta pembagian peran dari masing – masing pihak yang terlibat.

Berdasarkan indikator *governance and decision making* yang dijelaskan oleh Rebecca Homkes, penulis dapat melihat dokumen – dokumen hukum yang mendasari kerjasama tersebut. Beberapa peraturan presiden dan peraturan menteri telah mengatur hal – hal yang berkaitan dengan pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dan Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Dalam hal penyelesaian sengketa, tidak ditemukan badan khusus yang bertugas untuk hal tersebut. Tidak ditemukan juga entitas – entitas lain seperti pelibatan sipil atau organisasi pemerintah lainnya, penyelesaian sengketa hanya dilakukan oleh aktor – aktor yang terlibat. Hal tersebut membuat penyelesaian masalah cenderung memakan waktu lebih lama, karena alur komunikasi hanya dilakukan oleh kedua belah pihak. Serta segala tindakan dan pergerakan harus sesuai persetujuan dari pihak Kementerian Perhubungan sebagaimana telah penulis jelaskan sebelumnya. Namun, terlepas dari

ketidakhadirannya pihak lain dalam proses penyelesaian masalah, dalam hal memperkuat legitimasi kerjasama ini telah diperkuat oleh beberapa peraturan presiden dan menteri yang menjadi dasar dilakukannya kerjasama. Sebab, aturan, sifat, dan peran telah diatur dalam peraturan – peraturan yang telah disebutkan.

### 5.2 Output

Praktik manajerial serta kapabilitas dari sebuah kerjasama PPP dapat menjadi sesuatu yang menentukan efektivitas skema PPP tersebut. Praktik – praktik atau *input* yang telah dijelaskan menjadi sesuatu yang berkontribusi terhadap kepatuhan dan implementasi dari langkah – langkah yang telah diambil. Namun pada dasarnya, praktik manajemen memiliki beberapa fokus, yang dimana hal tersebut sulit untuk dinilai dan dibandingkan. Sebagian besar analisis dilakukan pada *individual partnership* yang berdasarkan studi kasus yang ada. Hal tersebut cenderung hanya berfokus pada analisis apakah proses manajerial dalam sebuah skema PPP itu sangat kuat atau sangat lemah.<sup>61</sup>

Penting untuk diperhatikan adalah bagaimana proses implementasi dalam sebuah internal kerjasama itu dikelola dan diawasi. Praktik manajemen tidak hanya berbicara perilaku kepemimpinan saja namun lebih dari itu. Gaya kepemimpinan dan struktur organisasi juga memengaruhi bagaimana kerjasama ini berjalan. Bidang – bidang utama dari kerjasama meliputi *partnership operations*, kepemimpinan, visi,

<sup>61</sup> Homkes, Rebecca. 2011. “Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects”. London, The London School of Economics and Political Science. Hal. 103.

*performance management*, dan target.<sup>62</sup> *Output* dari kerjasama ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu *organisational* dan *performance*. Pertama berfokus kepada proses dasar, prosedur, dan fungsi yang harus dilakukan oleh semua skema PPP, terutama hal-hal yang dianggap mengarah kepada kelembagaan yang efisien dan berfungsi dengan baik. Pada bab ini sub bab ini penulis akan menjelaskan mengenai hasil dari kerjasama yang dilakukan, meliputi bagaimana hasil dari dari kerjasama ini dan hasil dari proses pengambilan keputusan atau kinerja yang dituangkan keduanya didalam *organisational output* dan *performance output*.

### 5.2.1 *Organisational Output*

Pada *organisational output*, penulis akan melihat bagaimana sistem kelembagaan dalam kerjasama ini berjalan baik atau tidak. Karena nantinya struktur organisasi dan kelembagaan berpengaruh terhadap dampak yang dihasilkan dari kerjasama ini. Mengenai *organisational output* dari skema kerjasama di pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung, PT Pelindo 1 dengan PT Inalum selaku badan usaha yang bertanggung jawab atas terlaksananya proyek Kuala Tanjung membentuk Badan Usaha Patungan atau BUP sebagai langkah dalam menjalankan Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018.<sup>63</sup> Namun masih ada beberapa pekerjaan dari proyek ini yang masih belum memenuhi target dan masih mengalami beberapa kendala. Struktural keorganisasian dalam

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> CNN Indonesia. 2018. "Pemerintah Tugaskan Pelindo I Bangun Pelabuhan Kuala Tanjung". Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181013181551-92-338286/pemerintah-tugaskan-pelindo-i-bangun-pelabuhan-kuala-tanjung>, pada 23 Desember 2019, pukul 22.32 WIB.

kerjasama ini tidak menjadi satu antara Kementerian Perhubungan dengan PT Pelindo 1 dan PT Inalum. Kementerian memiliki struktur sendiri yang berada dibawah kantor KSOP Kuala Tanjung. Struktur yang dimiliki oleh Kementerian Perhubungan memiliki fungsi sebagai pengawas, yang terdiri dari Kepala Kantor, Tata Usaha, Petugas Hukum dan Sertifikasi Kapan, Petugas Keselamatan Berlayar dan Penjagaan, Petugas Lalu Lintas dan Angkatan Laut, dan Awak Kapal kelas IV.<sup>64</sup>

Tata cara pengambilan keputusan dari skema kerjasama ini terbilang cukup rumit. Apapun langkah yang akan diambil oleh PT Pelindo 1 harus sesuai dengan persetujuan Kementerian Perhubungan selaku pemerintah. Kemudian langkah – langkah yang akan diambil tersebut diharuskan untuk dilakukan kajian terlebih dahulu oleh pihak Kementerian Perhubungan untuk bisa disetujui atau tidak. Karena menurut pernyataan dari Ciptadi Diah Prihandoyono, selaku kepala Kantor KSOP Kuala Tanjung, setiap langkah yang akan diambil oleh PT Pelindo 1 akan berpengaruh kepada perjanjian konsesi, sehingga harus dikaji terlebih dahulu jika ingin mengambil keputusan. Karena setiap keputusan harus berdasarkan atas rencana induk yang telah disepakati

<sup>64</sup> Dephub. “Struktur Organisasi Kantor Otoritas Pelabuhan Kelas V Kuala Tanjung”. Diakses dari <http://dephub.go.id/org/ksopkualatanjung/struktur-organisasi>, pada 23 Desember 2019, pukul 23.42 WIB.

oleh kedua pihak. Kemudian perundingan terkait pengambilan keputusan hanya dilakukan oleh petinggi dari masing – masing struktural kepengurusan.<sup>65</sup>

### 5.2.2 Performance Output

Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung telah mencapai target realisasi fisik sebesar 99,37% dari 100%, dimana sisa 0,63% tersebut merupakan pembangunan jalan akses menuju pelabuhan. Namun, hal tersebut merupakan progres pembangunan pelabuhannya saja. Untuk di kawasan industri, masih ada beberapa pekerjaan yang belum tuntas. Pembangunan smelter oleh PT Inalum sampai dengan tahun 2018 baru mencapai progres pengerjaan sebesar 39,36% dari target 50%. Hal tersebut disebabkan belum adanya keputusan yang final dari jajaran direksi PT Inalum mengenai lanjut atau tidaknya proyek *Coal Fired Power Plant* (CFPP) sebagai tambahan sumber energi listrik untuk pengembangan proyek tersebut. Kemudian alasan lain adalah sulitnya regulasi di tingkat kementerian, yaitu Kementerian ESDM yang dirasa menghambat pembangunan CFPP tersebut, sehingga proses pengerjaannya saling menghambat dan tidak memenuhi target.<sup>66</sup>

Pelabuhan Kuala Tanjung merupakan pelabuhan yang terbuka untuk perdagangan luar negeri serta merupakan pelabuhan yang menjadi penghubung

<sup>65</sup> Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT., tanggal 19 Desember 2019 via telepon.

<sup>66</sup> BPKP Sumatera Utara. 2019. “Laporan Hasil Pengawasan 2018”. Diakses dari [http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sumut/files/Laporan%20Hasil%20Pengawasan%20Tahun%202018\\_opt.pdf](http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sumut/files/Laporan%20Hasil%20Pengawasan%20Tahun%202018_opt.pdf), pada 25 Desember 2019, pukul 16.58 WIB.



dengan pulau – pulau lain di Indonesia. Berdasarkan posisi geografisnya Kuala Tanjung memiliki posisi yang sangat strategis yang langsung menghadap ke Selat Malaka, sehingga berpotensi dalam menunjang pelabuhan – pelabuhan di sekitarnya termasuk Pelabuhan Belawan dalam peningkatan komoditi curah.

Namun, dalam kerjasama ini masih mengalami beberapa kekurangan, yaitu lambatnya pembangunan antara tahun 2012 sampai dengan 2018, dikarenakan masih kurangnya alokasi dana yang belum tercukupi yang mencapai angka kurang lebih 37,8 triliun rupiah.<sup>67</sup> Hal ini yang kemudian masih menghambat dalam pembangunan. Kemudian masih adanya hambatan dalam segi pembebasan lahan, lahan yang telah dibebaskan seluas 150 Ha dari target 400 Ha untuk tahap I. Hal ini disebabkan lahan yang akan dibebaskan merupakan sempadan sungai. Lahan sempadan sendiri merupakan lahan yang menjadi pelindung sungai dan harus bebas dari segala macam bangunan, serta masyarakat juga memiliki sertifikat tanah dan bangunan pada lokasi tersebut.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Amril Syahputra Rangkuti, Budhi Hascaryo Iskandar, Kirbandoko, Deni Achmad Soeboer. 2018. “Alternatif Strategi Pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung – Sumatera Utara”. Jurnal Albacore Vol. 2, No. 2, Hal. 229-238. Diakses dari <http://journal.ipb.ac.id/index.php/pspalbacore/article/viewFile/23370/15255>, pada 25 Desember 2019, pukul 17.55 WIB.

<sup>68</sup> BPKP Sumatera Utara. 2019. “Laporan Hasil Pengawasan 2018”. Diakses dari [http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sumut/files/Laporan%20Hasil%20Pengawasan%20Tahun%202018\\_opt.pdf](http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sumut/files/Laporan%20Hasil%20Pengawasan%20Tahun%202018_opt.pdf), pada 25 Desember 2019, pukul 23.30 WIB.

### 5.3 Outcomes

Mengumpulkan, menggambarkan, dan mengukur *input*, proses, dan *output* dari kerjasama yang kemudian menganalisis hubungan yang dihasilkan dari kerjasama tersebut untuk menjadi sebuah *outcome*. Kemudian penulis akan melihat perubahan yang aktual dari terjadinya sebuah proses kerjasama yang menggunakan skema PPP ini, serta bagaimana dampaknya terhadap tujuan utama dari diadakannya kerjasama ini.

*Outcome* adalah efek dari kerjasama yang dilakukan, dan berhubungan dengan apakah skema PPP tersebut menyebabkan dampak yang dituju terhadap para aktor. Menurut Kementerian Perhubungan, dengan adanya skema KPBU dalam pembangunan infrastruktur pelabuhan ini berdampak positif, dikarenakan APBN dari Kementerian Perhubungan sendiri untuk membangun fasilitas – fasilitas umum sangat terbatas. Sehingga APBN yang jumlahnya terbatas tersebut dialokasikan kepada pembangunan pelabuhan – pelabuhan yang dinilai kurang strategis atau menguntungkan, tidak seperti pelabuhan – pelabuhan besar seperti Pelabuhan Kuala Tanjung, Pelabuhan Anggrek, dan Pelabuhan Bau Bau. Dengan adanya skema KPBU ini membuka peluang dan menciptakan iklim kompetisi, sehingga memberi dampak positif kepada peningkatan pelayanan.

Dengan menggunakan 2 variabel sebelumnya yaitu *input* dan *output*, dan 5 indikator pada variabel *input*. Dengan adanya kedua variabel tersebut dapat dilihat apa saja aspek yang masuk kedalam kerjasama dan bagaimana kerjasama tersebut dapat menyelesaikan suatu masalah. Masalah utama yang dihadapi pemerintah adalah

terbatasnya APBN dalam penyediaan *public good*, sehingga pemerintah didorong untuk dapat mencari alternatif lain untuk dapat menyediakan *public goods* di negaranya.

Pada variabel pertama yaitu *input*, terdapat 5 indikator. Pada indikator *focus and scope* terlihat terdapat 2 sektor utama yang terlibat dalam kerjasama ini yaitu Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo 1. Penulis menilai dengan adanya Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2018, sudah terlihat jelas pembagian tugas antara kedua sektor tersebut, Kementerian Perhubungan sebagai regulator dan PT Pelindo 1 sebagai operator dan pengembang. Fokus dari kerjasama ini dibentuk juga telah dijelaskan dalam peraturan presiden dan juga telah disebutkan oleh petinggi dari pihak pemerintah yang diwakili oleh Sekretaris Direktorat Jenderal Perhubungan laut, yang menyatakan Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung disiapkan untuk menjadi infrastruktur penunjang dalam pengembangan Kawasan Industri atau Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei dan juga dilakukan untuk peningkatan konektivitas, pengembangan infrastruktur kemaritiman, pengembangan pusat logistik, pengembangan industri, dan pengembangan wilayah di Provinsi Sumatera Utara.

Kemudian pada *attributes/structural*, merupakan kapasitas penyelesaian masalah dari kerjasama yang didasari oleh aspek – aspek deskriptif. Kerjasama telah berlangsung semenjak tahun 2015, penandatanganan pertama mengenai perjanjian pengusahaan dermaga pada terminal curah cair di Pelabuhan Kuala Tanjung. Dalam hal kemampuan, kedua pihak masing – masing saling melengkapi. Pemerintah

berperan dalam pekerjaan – pekerjaan administratif dan sebagai pengawas. Tugas lain pemerintah yaitu menetapkan standar kinerja, penetapan tarif, pembebasan lahan, dan lainnya. Sedangkan PT Pelindo 1 bertugas untuk mengoperasionalisasikan dan mengembangkan Pelabuhan Kuala Tanjung, dengan diberikan wewenang untuk mencari mitra kerja lain untuk bisa membantu dalam hal pendanaan untuk menutupi *funding gap* dan pembangunan.

Pada indikator *actors* terdapat beberapa aktor yang terlibat didalam kerjasama ini, yaitu Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo 1, yang kemudian PT Pelindo 1 menggandeng PT Inalum untuk pengembangan Kawasan Industri dan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Lalu dari indikator *institutional design and institutionalism* menjelaskan bagaimana karakteristik struktural yang ada didalam kerjasama tersebut. Terdapat beberapa struktur yang berbeda – beda dari masing – masing aktor, hal tersebut membuat alur komunikasi antar aktor berlangsung lama, dan komunikasi hanya dilakukan oleh para petinggi di masing – masing lembaga.

Kemudian pada indikator terakhir yaitu *governance and decision making* berisikan dokumen – dokumen hukum dari kerjasama tersebut, hal ini meliputi peraturan presiden dan peraturan menteri. Terdapat beberapa dokumen hukum yang menjadi dasar dilaksanakannya kerjasama ini. Proses pengambilan keputusan dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemerintah, yaitu Kementerian Perhubungan. Semua langkah yang akan diambil oleh PT Pelindo 1 harus dilaporkan terlebih dahulu kepada pihak Kementerian Perhubungan untuk dikaji terlebih dahulu.

Pada kasus ini, skema kerjasama dalam proyek Pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dapat dijelaskan dengan variabel pertama yaitu *input* beserta kelima indikatornya. Namun, pada proses penyelesaian masalah, yaitu hasil dari variabel *input* tersebut belum optimal. Jika dilihat melalui indikator *organisational output*, terdapat beberapa pekerjaan yang belum memenuhi target, hal ini disebabkan dengan struktural dari tiap lembaga yang terpisah – pisah. Kementerian Perhubungan memiliki strukturalnya sendiri yang terlepas dari PT Pelindo 1 maupun PT Inalum. PT Pelindo 1 dengan PT Inalum sendiri membentuk BUP yaitu Badan Usaha Patungan untuk pengerjaan proyek Pelabuhan Kuala Tanjung. Dengan struktur seperti itu, proses pengambilan keputusan berjalan lama dikarenakan setiap keputusan harus melewati persetujuan Kementerian Perhubungan terlebih dahulu. Hal tersebut membuat komunikasi antar kedua aktor terkendala.

Kemudian pada indikator *performance output* masih ada pekerjaan yang belum tuntas. Pembangunan smelter oleh PT Inalum sampai dengan tahun 2018 baru mencapai progres pengerjaan sebesar 39,36% dari target 50%, yang disebabkan oleh belum adanya keputusan final dari PT Inalum dalam kelanjutan proyek CFPP. Kemudian perihal pembebasan lahan juga terdapat kendala, izin lokasi yang diperoleh adalah seluas 400 Ha, namun baru 150 Ha yang dapat dibebaskan, atau sekitar 37,5%.

Rendahnya progres pembebasan lahan dikarenakan lahan sempadan yang berada di tepian sungai masih dimiliki dan dikuasai masyarakat.

Adapun hal – hal yang penulis temui selama penelitian, pemahaman mengenai skema KPBU di Indonesia ini masih belum seragam di level kementerian. Sebagai contoh pemahaman skema KPBU di Kementerian Bappenas, Kementerian PUPPR, dan Kementerian Perhubungan masih berbeda. Skema KPBU seharusnya memiliki tahapan – tahapan sehingga suatu proyek tersebut dapat dilaksanakan dengan skema KPBU.

Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas nomor 4 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dijelaskan bahwa KPBU dilaksanakan dalam beberapa tahap yaitu perencanaan, penyiapan, dan transaksi. Sedangkan dalam kasus ini PT Pelindo 1 ditunjuk langsung sebagai pemegang konsesi namun tetap diklaim sebagai skema KPBU.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa skema KPBU terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung belum dikatakan efektif dalam upaya pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Dikarenakan *output* dari kerjasama yang dilakukan masih terdapat pekerjaan yang belum tuntas dan Pelabuhan Kuala Tanjung sendiri belum bisa melayani *demand* yang ada serta Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei itu sendiri belum berjalan secara optimal.

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1 Kesimpulan

Pada dewasa ini tekanan ekonomi global terus menekan negara – negara yang ada di dunia, baik itu negara berkembang maupun negara maju. Perlu adanya pembaharuan dalam setiap negara untuk bisa terus melayani rakyatnya dengan pengadaan fasilitas umum yang dapat dinikmati oleh seluruh warga negara. khususnya negara berkembang, pemerintah tidak bisa selalu bergantung pada lembaga nasionalnya saja, namun pemerintah dituntut untuk bisa mencari alternatif lain dalam hal penyediaan fasilitas umum. Maka dari itu muncul lah skema *public-private partnership*. Dimana pemerintah untuk bisa bekerjasama dengan sektor lain yaitu sektor swasta dalam penyediaan *public goods* di negaranya.

Indonesia telah mengadopsi skema PPP kedalam skema KPBU. Skema ini telah banyak dilakukan dalam proyek – proyek pembangunan khususnya infrastruktur.

Indonesia telah memulai skema ini pada tahun 2015 yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 yang dikeluarkan pemerintah sebagai pengganti Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005, yang berisi mengenai penetapan kerangka peraturan lintas sektor untuk mengimplementasikan KPBU dalam penyediaan infrastruktur untuk pelayanan publik.

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan konsep PPP dari Rebecca Homkes untuk melihat efektivitas skema kerjasama pemerintah RI dengan

badan usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Pada konsep ini dijelaskan terdapat 3 variabel yang dapat melihat bagaimana dampak dari penggunaan skema PPP terhadap suatu proyek.

Pada variabel pertama yaitu *input*, penulis menemukan beberapa aspek yang masuk kedalam kerjasama ini, yang kemudian dari aspek yang masuk ini dapat dianalisa hasil dari kerjasama tersebut. Dalam variabel ini, penulis melihat kerjasama ini telah memiliki pembagian peran yang jelas dari masing – masing aktor yang terlibat, yaitu Kementerian Perhubungan, PT Pelindo 1, dan PT Inalum. Ketiga aktor tersebut merupakan sektor – sektor yang berhubungan dalam kerjasama ini. Kerjasama ini juga telah diatur didalam beberapa dokumen hukum diantaranya peraturan presiden serta peraturan menteri.

Namun pada variabel *output*, hasil dari kinerja kerjasama ini belum optimal. Tata cara pengambilan keputusan serta struktural keorganisasian dari kerjasama ini menghambat beberapa pekerjaan diantara lain dalam hal pembebasan lahan, kurangnya biaya, serta pengambilan keputusan yang lambat. Hal tersebut berdampak kepada belum optimalnya Pelabuhan Kuala Tanjung serta Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa skema kerjasama pemerintah RI dengan badan usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei belum efektif.



## 6.2 Saran

Penjelasan diatas memiliki kesimpulan bahwa skema kerjasama pemerintah RI dengan badan usaha terhadap pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei belum efektif. Hal tersebut didasari oleh beberapa faktor seperti struktural keorganisasian, kemudian proses pengambilan keputusan, dan belum adanya keseragaman mengenai konsep skema KPBU diantara instansi – instansi pemerintah di Indonesia.

Penulis melihat pemahaman konteks skema KPBU di Indonesia masih berbeda – beda antar instansi negara. Dalam konteks kepelabuhanan, kasus ini diklaim sebagai skema KPBU, yaitu dengan penunjukan konsesi secara langsung atau melalui skema lelang. Sedangkan pada instansi pemerintahan yang lain skema KPBU memiliki proses yang panjang. Terdapat dua macam KPBU yaitu *solicited* dan *unsolicited*. *Solicited* merupakan skema yang diprakarsai oleh pemerintah, dan memiliki 5 tahapan yaitu perencanaan, persiapan proyek, transaksi, dan manajemen kontrak. Sedangkan *unsolicited* yaitu skema KPBU yang diprakarsai oleh pihak swasta.<sup>69</sup>

Maka dari itu penulis menyarankan untuk adanya keseragaman pemahaman terkait skema PPP atau skema KPBU ini diantara para pemangku kepentingan dan instansi – instansi negara. Sehingga skema ini dapat berjalan optimal.

<sup>69</sup> Pemerintah RI. 2016. “Penyusunan Toolkit KPBU”. Hal. 5-6.

## DAFTAR PUSTAKA

Argyantoro, A. (2019). *Optimalisasi Simpul Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha PUPR dalam Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Pekerjaan*

*Umum dan Perumahan*. Jakarta: Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat I.

Bappenas. (2019). *Public Private Partnership: Infrastructure Projects Plan in Indonesia 2019*. Bappenas.

Bisbey, J. (2019, Desember 5). *Public Private Partnership for Sustainable Port Development*. Retrieved from UN ESCAP:

[https://www.unescap.org/sites/default/files/1.4%20PPP%20for%20sustainable%20port%20dev\\_Jyoti%20Bijbey\\_ESCAP.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/1.4%20PPP%20for%20sustainable%20port%20dev_Jyoti%20Bijbey_ESCAP.pdf)

Budhiman, I. (2019, November 9). *Kuala Tanjung international hub: Pelindo I ready to tap foreign partner*. Retrieved from PWC Indonesia:

<https://www.pwc.com/id/en/media-centre/infrastructure-news/october-2018/kuala-tanjung-international-hub.html>

Ciptadi Diah Prihandoyono, S. M. (2019, Desember 19). (M. T. Ardian, Interviewer)

Colombo. (2019, Desember 5). *Case Study: Port Expansion*. Retrieved from

[https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/sri\\_lanka.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/sri_lanka.pdf)

DPR. (2019). *Kunjungan Kerja Komisi VI DPR RI ke Provinsi Sumatera Utara*.

Draxler, A. (2015). *Public Private Partnerships and International Education Policies*. Routledge Handbook of International Education and Development.

Homkes, R. (2011). Analysing the Role of Public-Private Partnership in Global Governance: Institutional Dynamics, Variation and Effects. *The London School of Economics and Political Science*.

Indonesia Investments. (2019, Oktober 2). *Infrastruktur Indonesia*. Retrieved from Indonesia Investments: <https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/risiko/infrastruktur/item381>

Jannah, S. M. (2018, September 27). *Infrastruktur*. Retrieved from Detik Finance: <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-4231668/pelabuhan-kuala-tanjung-terbesar-di-sumatera-biaya-rp-43-t>

Karisa Ribeiro, A. D. (2019, Desember 5). *Private-Public Partnership Initiatives Around the World: Learning From the Experience*. Retrieved from Canterbury: [https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/211/12604296\\_Main.pdf;jsessionid=F1019E10CCCA28BAF82C877B0A5959CE?sequence=1](https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/211/12604296_Main.pdf;jsessionid=F1019E10CCCA28BAF82C877B0A5959CE?sequence=1)

Karisa Ribeiro, A. D. (2019, Desember 5). *Public Private Partnership Initiatives Around The World: Learning from The Experience*. Retrieved from [https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/211/12604296\\_Main.pdf;jsessionid=F1019E10CCCA28BAF82C877B0A5959CE?sequence=1](https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/211/12604296_Main.pdf;jsessionid=F1019E10CCCA28BAF82C877B0A5959CE?sequence=1)

Kementerian Perhubungan RI. (2019, Desember 6). *Rencana Induk Pelabuhan Kuala Tanjung*. Retrieved from

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/bn/2012/bn382-2012lamp.pdf>

Kementerian PUPR. (2019, Oktober 22). *Laporan Kinerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat*. Retrieved from

<https://www.pu.go.id/source/File%20pdf/LAKIP%202018/LAKIP%20PUPR%20TA%202018-compressed.pdf>

KPPIP. (2019, Oktober 27). *Pelabuhan Internasional Kuala Tanjung*. Retrieved from

KPPIP: <https://kppip.go.id/proyek-prioritas/pelabuhan/pelabuhan-internasional-hub-kuala-tanjung/>

Kumparan. (2018, November 2). *Bisnis*. Retrieved from

<https://kumparan.com/kumparanbisnis/pelabuhan-kuala-tanjung-fase-i-siap-beroperasi-akhir-tahun-ini-1541140907163572495>

Laut, D. P. (2019, Desember 20). *Kemhub-PT Pelindo 1 Tandatangani Adendum*

*Konsesi Pengusahaan Pelabuhan Kuala Tanjung*. Retrieved from

<http://hubla.dephub.go.id/berita/Pages/KEMENHUB-%E2%80%93-PT-->

[PELINDO-I-TANDATANGANI-ADENDUM-KONSESI--](http://hubla.dephub.go.id/berita/Pages/KEMENHUB-%E2%80%93-PT--PELINDO-I-TANDATANGANI-ADENDUM-KONSESI--)

[PENGUSAHAAN-PELABUHAN-KUALA-TANJUNG.aspx](http://hubla.dephub.go.id/berita/Pages/KEMENHUB-%E2%80%93-PT--PELINDO-I-TANDATANGANI-ADENDUM-KONSESI--PENGUSAHAAN-PELABUHAN-KUALA-TANJUNG.aspx)

Marco Schäferhof, S. C. (2007). *Transnational Public-Private Partnerships in*

*International Relations*. SFB-Governance Working Paper Series, No. 6.

Maulana, R. (2019, Desember 20). *Ekonomi Bisnis*. Retrieved from <https://ekonomi.bisnis.com/read/20181228/98/873456/gandeng-inalum-pelindo-i-garap-kawasan-industri-di-kuala-tanjung>

Pelindo1. (2019, Desember 28). *Visi, Misi, dan Nilai Perusahaan*. Retrieved from <https://www.pelindo1.co.id/id/profil/Pages/Visi-Misi.aspx#>

Prof. Dr. Muchlis Hadi, M. (n.d.). *Filosofi Penelitian*. Universitas Terbuka.

Putri, K. N. (n.d.). *Analisis Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangkei Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Simalungan*. Medan: Program Studi Ilmu Ekonomi, Pasca Sarjana, Universitas Negeri Medan.

Sidik, A. P. (2011). *Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Jalan dan Listrik terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kalimantan Tahun 1994-2008*. Universitas Indonesia.

Subagiyo. (2019, Desember 19). (M. T. Ardian, Interviewer)

Surachman, E. N. (2017). KPBU: Pembiayaan Infrastruktur dalam Menjaga APBN yang Sehat. *Info Risiko Fiskal Edisi 2*, 15.

Toha, A. (2019, Desember 18). Sekretaris Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan. (M. T. Ardian, Interviewer)

Utama, D. (2010). Prinsip dan Strategi Penerapan Public Private Partnership dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi. *Jurnal Sains dan Teknologi Vol. 12, No. 3*, 145-151.

Wibowo, F. A. (2017). KPBU: Pembiayaan Infrastruktur dalam Menjaga APBN yang Sehat. *Info Risiko Fiskal Edisi 2*, 4-9.

Yamin, M. (2017). Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung Sebagai Mercusuar Hubungan Indonesia-Tiongkok. *Jurnal Politik Profetik vol. 5, No. 2*, 203.

Zaking, S. (2018, November 19). *Detik Finance*. Retrieved from Detik:

<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4308173/proyek-pelabuhan-kuala-tanjung-tahap-ii--rp-12-t-dimulai-2019>



Transkrip Wawancara dengan Ciptadi Diah Prihandoyono, ST., MT.

Kepala Kantor Kesyahbandaraan dan Otoritas Pelabuhan Kelas III Kuala Tanjung

Direktorat Kepelabuhanan, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan

Tempat : Wawancara via telepon

Waktu : Kamis, 19 Desember 2019, pukul 13.26 – 13.47 WIB

P:	Siapa saja sektor – sektor yang berhubungan dalam kerja sama pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung, pak?
N:	Untuk sektor yang terlibat ada 2, yaitu Kementerian Perhubungan dan PT Pelindo. Berdasarkan undang – undang Bappenas terkait skema PPP atau KPBU itu kan untuk pembangunan infrastruktur itu prosesnya banyak, namun untuk di dunia kepelabuhan sendiri itu berbeda mas, kalau di kepelabuhan itu langsung masuk tahap konsesi. Tahap konsesinya sendiri ada 2 cara, yaitu lelang dan penunjukan langsung. Kalau di Kuala Tanjung sendiri konsesinya penunjukan secara langsung kepada PT Pelindo dan diatur didalam Perpres nomor 81 tahun 2018. Jadi sektor terkaitnya ada 2 ya mas, kami Kemenhub dan PT Pelindo.
P:	Baik bapak, kemudian untuk kerja sama ini sudah dilakukan berapa lama? Serta bagaimana peran dari masing – masing pihak dalam melengkapi kekurangan satu sama lain?
N:	Penandatanganan pertama kali itu dari Januari 2015, tapi kemudian diperbaharui tahun – tahun berikutnya, diatur didalam Perpres nomor 61 tahun 2009 dan Perpres nomor 64 tahun 2009 tentang pembagian tugasnya. Nah, kemudian pemerintah disini memiliki tugas sebagai regulator, sedangkan PT Pelindo itu lebih ke seperti menarik investor, peningkatan pelayanan jasa, dan



	lainnya. PT Pelindo juga nantinya harus membayar uang konsesi tersebut ke pemerintah setelah masa konsesi selesai, yaitu sebesar 2,5% dari pendapatan kotor PNBK dan dibayarkan ke kemenhub.
P:	Kemudian pak, untuk anggota dan peserta dari kerja sama itu ada siapa saja? Dan apakah adanya keterlibatan dari <i>stakeholder</i> yang beragam?
N:	Untuk di kerja sama ini jika dilihat dari sisi pemerintah itu ya berdua saja dengan Pelindo. Cuma Pelindo ini diberi kebebasan untuk mencari mitranya sendiri, karena kan di skema ini Pelindo sebagai operator jadi dia dibebaskan untuk mencari mitra untuk pendanaan dan lain – lain, karena pada skema ini tidak digunakan APBN maupun APBD. Jadi untuk di lapangannya itu dibebaskan kepada Pelindo.
P:	Lalu bagaimana untuk struktural dan formalisasi dari kerja sama tersebut? Hal ini mencakup desain kelembagaan dan keorganisasian, struktur dan status hukum.
N:	Hmm, untuk itu sebenarnya diserahkan kepada pihak Pelindo, karena kalau dari pemerintah ya seperti itu tadi, karena kan kita memberikan kebebasan untuk Pelindo untuk bisa mencari mitranya sendiri, untuk pendanaan, pembangunan, dan lain – lain. Terkait struktur dan status hukum juga sudah diatur didalam Permen no 61 tentang Pelabuhan, kemudian peraturan – peraturan yang sudah saya sebutkan semua tadi juga menjadi status hukum dari kita.
P:	Bagaimana pak untuk struktur staff dan kepemimpinanya?
N:	Kalau dari pemerintah di Kuala Tanjung itu ada KSOP namanya, Kesyahbandaraan dan Otoritas Pelabuhan, itu diatur dalam Permen nomor 73 tahun 2017. Tugas saya disini adalah untuk mengawasi, mengawasi bongkar muat, pelayanan, dan berhak untuk menegur PT Pelindo kalau semisal dia keluar jalur atau tidak sesuai target dari pemerintah. Untuk struktur staff di

	Pelindo sendiri ya selayaknya perusahaan bisnis saja, ada dirut, kemudian direktur – direktur, staff, dan lain – lain.
P:	Jadi saya konfirmasi pak, untuk strukturalnya punya struktur masing – masing ya? Dan apakah kedua struktur tersebut tidak saling bersinggungan?
N:	Bersinggungan secara langsung sih sepertinya tidak, tapi iya memang disini kami pihak – pihak yang terlibat punya strukturnya masing – masing. Perannya pun punya masing – masing kan.
P:	Baik bapak, kemudian apakah ada dokumen hukum dari kerja sama ini? Lalu bagaimana tata aturan dalam pengambilan keputusan serta tata kelola internalnya?
N:	Dokumen hukumnya ada, yaitu perjanjian konsesi, kemudian kan ada izin pembangunan, izin operasi, dan lain – lain. Untuk tata cara pengambilan keputusan, disini kan pemerintah sebagai pengawas, jadi kalau misalkan PT Pelindo ingin melakukan sebuah pergerakan itu harus lapor dulu ke kami, kemudian kami terima dan kami uji dulu kira – kira bisa diambil tidak keputusan ini.
P:	Berarti memang segala sesuatunya harus dilaporkan terlebih dahulu ke kantor KSOP Kuala Tanjung pak?
N:	Iya betul, karena keputusan yang diambil oleh Pelindo itu kan pengaruhnya ke konsesinya, kalau misalkan ambil keputusan A ya nanti konsesinya pasti berubah, semisal ambil B ya berubah lagi. Maka dari itu harus dikaji terlebih dahulu baru kemudian bisa dieksekusi. Tapi Kemenhub dan Pelindo juga disini melakukan pengawasan bersama.
P:	Pertanyaan terakhir pak, apakah ada perubahan aktual dari adanya skema KPBU ini? Menurut bapak sendiri, dari sisi pemerintah apakah skema KPBU ini membawa dampak positif kedepannya bagi percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia?

N: Jadi begini, konteks KPBU sendiri kan ada karena terbatasnya APBN, kemudian untuk membuka peluang investasi, menciptakan iklim kompetisi antar sektor. Untuk KPBU di pembangunan pelabuhan sendiri menurut saya sangat baik dengan adanya KPBU ini, karena untuk pelabuhan – pelabuhan yang menguntungkan secara ekonomi akan diperjuangkan untuk melalui skema KPBU, jadi APBNnya itu bisa digunakan untuk yang lain, yaitu untuk membangun atau mengembangkan pelabuhan – pelabuhan yang kurang menguntungkan lah bisa dibilang. Jadi memang APBN dialokasikan kesana, tujuannya untuk membantu. Makanya dengan adanya KPBU ini berdampak positif.



## Transkrip Wawancara dengan Subagiyo

Direktur Kepelabuhanan

Direktorat Kepelabuhanan, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan

Tempat : Gedung Annex Lt. 2, Ruang Kerja Bapak Subagiyo

Waktu : Kamis, 19 Desember 2019, Pukul 15.00 – 16.00

P:	Siapa saja sektor yang berhubungan dalam Kuala Tanjung ini?
N:	Kalo kementerian, koordinatornya ya Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi, kemudian dibawahnya ada Kementerian Perhubungan, Kementerian Keuangan, terus kan ada Pelindo ya berarti ada Kementerian BUMN, sama disana ada kawasan industri ya juga ikut Kementerian Perindustrian. Nah kalo lebih lengkap lagi karena terkait sama logistik dan perdagangan, Kementerian Perdagangan ya ada lah kaitannya sedikit – sedikit. Sebenarnya Kuala Tanjung kan dibangun untuk men- <i>support</i> Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei itu, tapi kalo menurut saya kawasannya sampe sekarang belum optimal.
P:	Kalau boleh tau, mengapa belum optimal pak?
N:	Karena dulu konsepnya kan kawasan tersebut ada berbarengan dengan dibangunnya Pelabuhan Kuala Tanjung itu, pelabuhannya sudah selesai sudah ada dan sudah besar, jaringan kereta api juga sudah ada, tapi kawasan industrinya yang kita harapkan sebagai <i>demand</i> disitu terhadap pelabuhan itu ternyata gak optimal.
P:	Kemudian untuk kerjasama antara Kementerian Perhubungan dengan PT Pelindo sudah dimulai dari tahun berapa pak? Dan bagaimana kerjasama tersebut bisa berlangsung sampai sekarang?

N: Kalo kerjasamanya itu kan sudah diatur dalam peraturan presiden. Untuk yang kerjasamanya bagaimana, ya Pelabuhan Kuala Tanjung ini dibangun bukan pakai uangnya Kementerian Perhubungan, tidak pakai APBN, tapi benar – benar dibangun oleh PT Pelindo. Jadi PT Pelindo 1 itu dia mencari mitra – mitra lain dalam pembangunan, khususnya di pendanaan dan pembangunan. Nah Kementerian Perhubungan posisinya itu sebagai regulator dibidang kepelabuhanan, kita disana punya dua unit pelaksanaan teknis, setingkat eselon II itu disana, yang satu Otoritas Pelabuhan, yang melakukan pengawasan fungsi perusahaan pelabuhan dan yang satu lagi kantor syahbandar tugasnya sebagai koordinator pengawas keselamatan pelayaran di lingkungan kerja dan lingkungan kepentingan Kuala Tanjung serta Pelabuhan Belawan di Medan.

