

Menuju *Good Governance* Pembangunan Infrastruktur Transportasi Laut di Indonesia

Sukarno Hardjosoewito

Dosen Program Pascasarjana Untag Surabaya dan Gadik Non Organik AAL
(Dimuat di SAINTEK Jurnal Sains, Teknologi dan Profesi Akademi Angkatan Laut,
ISSN 1979-3111 Volume 2, Desember 2010 hal. Bumimoro-Surabaya: Akademi TNI
Angkatan Laut)

([http://jurnal.dikti.go.id/jurnal/proses/?q=sukarno untag&offset=0&limit=3](http://jurnal.dikti.go.id/jurnal/proses/?q=sukarno%20untag&offset=0&limit=3))
(<http://perpus-untagsby.net23.net/index.php?keywords=sukarno&search=Search>)

Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur adalah bagian integral dari pembangunan nasional. Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Kegiatan sektor transportasi merupakan tulang punggung pola distribusi baik barang maupun penumpang. Di samping itu transportasi berfungsi sebagai: (a) katalisator dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, (b) pengembangan wilayah, (c) pemersatu wilayah negara kesatuan republik Indonesia (NKRI), dan (d) fungsi pelayanan publik. Infrastruktur juga mempunyai peran vital yakni: (1) dalam mendukung ekonomi, sosial – budaya, kesatuan dan persatuan terutama sebagai katalisator di antara proses produksi, pasar dan konsumen akhir; (2) merupakan modal sosial masyarakat; (3) memfasilitasi lebih terbukanya cakrawala masyarakat; (4) mempertemukan budaya antar masyarakat; (5) mengikat dan menghubungkan antar daerah; dan (6) melalui dukungan *Ketahanan Pangan* memberikan rasa aman tercukupi kebutuhan dasarnya. Fakta menunjukkan bahwa peran vital infrastruktur dalam mendorong pertumbuhan ekonomi telah dibuktikan oleh kesuksesan berbagai program ekonomi yang bertumpu pada infrastruktur. Dalam kerangka ” *Infrastructure for All* ” untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan keseimbangan pembangunan infrastruktur di seluruh wilayah indonesia, telah dilakukan pendekatan kewilayahan yang mengelompokkan wilayah nasional Indonesia berdasarkan tingkat perkembangannya, yakni sebagai berikut:

Infrastruktur di Kawasan Telah Berkembang. Kawasan ini mencakup Pulau-pulau Jawa, Bali, dan Sumatera, yang relatif telah jauh berkembang kegiatan ekonominya. Kawasan ini dengan dukungan alur laut kepulauan Indonesia (ALKI) barat yakni meliputi Selat Sunda hingga Laut Natuna, dapat dipandang sebagai satu kesatuan wilayah ekonomi. Kesatuan antara Pulau Jawa dan Pulau Sumatera memang memerlukan dukungan sistem transportasi yang terpadu, terutama pengembangan sistem jaringan jalan Pantura Jawa dan Lintas Timur Sumatera beserta sarana penyeberangan Selat Sunda, serta beberapa pelabuhan Samudera dan Nusantara yang merupakan bagian dari *ASEAN Highway*. Pendekatan

kewilayahan di kawasan ini terutama untuk mendukung pesatnya perluasan kawasan industri terutama di Sumatera bagian selatan. Diharapkan sumber pendanaan pengembangan infrastruktur di samping dari pemerintah juga semakin mengandalkan kemampuan pendanaan swasta (Kirmanto, 2005)

Infrastruktur di Kawasan Mulai Berkembang. Kawasan ini meliputi Pulau-pulau Kalimantan, Sulawesi, dan NTB yang didukung ALKI tengah meliputi Selat Lombok hingga Selat Makasar. Pertumbuhan ekonomi di kawasan ini dicirikan sebagai kegiatan baru yang mulai berkembang. Keadaan “baru berkembang” itu dapat merupakan peluang pula dalam membenahan lingkungan hidup seluruh wilayah, dengan menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Sistem infrastruktur transportasi yang dikembangkan adalah jalan lintas Kalimantan (sebagai bagian *Pan Borneo Highway* yang disepakati sebagai bagian *Asean Highway*), kemudian jalan lintas Sulawesi, beserta outlet-outlet pelabuhan Samudera dan Nusantara, terutama pelabuhan Makassar dan Bitung. Pendanaan infrastruktur selain dari pemerintah juga perlu di mulai dengan kemitraan antara pemerintah dengan swasta.

Infrastruktur di Kawasan Pengembangan Baru. Kawasan pengembangan baru meliputi kepulauan Maluku, Papua, dan seluruh Nusa Tenggara Timur, yang didukung oleh ALKI timur yakni meliputi Laut Arafuru, Laut Banda hingga Laut Maluku. Prioritas yang ditangani adalah pemanfaatan sebaik-baiknya sumber daya alam, terutama lahan pertanian dan potensi kelautan, secara besar-besaran bagi pertumbuhan penduduk yang tinggi. Untuk menunjang sistem transportasi terpadu (laut, darat, dan udara), dikembangkan jaringan jalan yang cepat fungsional.

Permasalahan

Transportasi laut mempunyai peranan sangat penting pada perekonomian Indonesia, mengingat 99% kegiatan ekspor-impur sebesar 296 juta ton senilai US \$ 88,4 miliar (2002), 95 % diangkut dengan menggunakan transportasi laut. Namun hingga menjelang awal 2010 terdapat beberapa permasalahan yang masih dihadapi dan harus ditanggulangi melalui pembangunan infrastruktur khususnya transportasi angkutan laut antara lain adalah: (a) peran armada pelayaran nasional kian terpuruk, di mana potensi pasar yang begitu besar bagi armada pelayaran nasional ternyata belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh armada pelayaran nasional, baik angkutan ekspor-impur (296 juta ton) maupun angkutan dalam negeri (143,4 juta ton). Rata-rata pangsa pasar armada nasional pada angkutan dalam negeri dan ekspor-impur antara 1996-2003 masing-masing hanya 51,4% dan 3,6% selebihnya dikuasai oleh armada asing. Disinyalir bahwa kapal-kapal niaga nasional sebagian besar sudah tua dan

kurang efisien untuk dioperasikan, sehingga diperlukan dukungan pemerintah dan dunia perbankan untuk peremajaannya; (b) adanya biaya ekonomi tinggi dan kurangnya fasilitas pelabuhan, di mana terdapat beban biaya yang harus ditanggung oleh pengguna jasa yang berakibat adanya pembebanan biaya kepada masyarakat atau konsumen. Sementara itu dari 23 pelabuhan strategis, hingga tahun 2002 terdapat 10 pelabuhan memiliki *berth occupancy ratio* (BOR) di atas 70% (bahkan pelabuhan Banjarmasin memiliki BOR 101%) yang berarti dibutuhkan fasilitas baru untuk menghindari ketidak lancaran bongkar muat di pelabuhan; (c) tingkat kecukupan fasilitas keselamatan pelayaran seperti sarana bantu navigasi pelayaran (SBNP) belum memenuhi persyaratan internasional, di mana tingkat kecukupan dan keandalan SBNP nasional baru mencapai 64,02% dan 95% sementara standar rasio kecukupan dan keandalan menurut *international assoxiation of lighthouse authority* (IALA) adalah 95% dan 99%; dan (d) masih adanya kontroversi tentang kewenangan atas pengelolaan pelabuhan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana terdapat kerancuan siapa pengelola pelabuhan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, meski UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah direvisi dengan UU Nomor 32 tahun 2004, kontroversi tersebut masih berlanjut.

Pembahasan

Terkait dengan permasalahan terakhir maka sangat diperlukan penanganan dan pengelolaan yang baik (*good governance*) pembangunan infrastruktur khususnya transportasi angkutan laut secara sinergis tidak hanya dalam kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melainkan kerjasama seluruh institusi terkait dan stakeholders yang ada. Hubungan dan kerjasama antar institusi yang sinergis, mengandung makna bahwa masing-masing unit diakui eksistensi, dan perannya. Dalam hubungan itu diharapkan terdapat energi ekstra yang dapat disumbangkan (sebagai buah kontribusi) oleh masing-masing unit atau institusi dalam aktivitas pengelolaan (transportasi laut). Besarnya kontribusi sesuai dengan kapasitas kewenangan dan daya upaya yang maksimal dapat diberikan oleh masing-masing institusi. Hal ini sesuai dengan arti kata sinergi menurut *Cambridge International Dictionary of English* (1995:1482). *Synergy* berarti:

“specialized the combined power of group of things when they are working together which is is greater than the total power achieved by each working sparately. Team work at its best results in a synergy that can be very productive. The potential synergy between the two companies makes them ideal candidates for a merger”. (diutamakan pada kombinasi kekuatan dari kelompok tertentu, ketika mereka bekerjasama akan berkekuatan lebih besar dibanding dengan total kekuatan ketika mereka bekerja secara terpisah. Kerjasama tim pada hasil terbaik dalam bentuk sinergi dapat menjadi sangat

produktif. Sinergi antara dua lembaga usaha berpotensi menjadikan mereka calon merger yang ideal)

Sementara itu istilah pengelolaan (*governance*) memiliki varian dalam penafsiran, pemberian makna, dan penggunaannya. Bondan Winarno (2000) misalnya, menyamakan istilah *governance* dengan kata *penyelenggaraan*. Mas Ahmad Santoso (2001) mengartikan *governance* sebagai penyelenggaraan negara. Dwipayana dan Sutana Eko (2003) menterjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Namun, Agus Dwiyanto (2004) memilih untuk membiarkan istilah *governance* seperti aslinya karena memang sulit dicari padanannya. UNDP dan World Bank memperkenalkan *governance* terkait dengan istilah *good public governance* atau *good governance* sebagai salah satu aspek kriteria yang perlu dipertimbangkan dalam pemberian bantuan baik berupa pinjaman ataupun hibah, baik kepada institusi pemerintah maupun non pemerintah.

Samudra Wibawa (2004) menyebut *governance* sebagai pengelolaan (manajemen). Lebih lanjut, dinyatakan bahwa sebenarnya konsep *governance* merupakan konsep terbuka, yang mewadahi sebanyak mungkin prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bergantung pada preferensi orang yang memahaminya. Ia (*governance*) juga menjadi konsep besar yang memayungi beberapa fenomena seperti jejaring kerja (*network*), kebijakan dan manajemen publik, kemitraan sektor publik dan swasta, pemerintahan wiraswasta, dan sebagainya. *Governance* terkait dengan pemerintahan, berkonotasi bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain (LSM, perusahaan swasta maupun warga negara). Bahkan, institusi nonpemerintah dapat saja justru memegang peranan penting/dominan, sehingga ada istilah *governance without government*. Konteks *good governance* ditandai dengan upaya memangkas peran negara dalam bentuk demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, privatisasi. Pemerintah tidak sekadar dimaknai sebagai lembaga, tetapi proses memerintah (*governing*) yang dilakukan secara kolaboratif antara pemerintah, semipemerintah, dan nonpemerintah (LSM dan institusi swasta) yang berlangsung secara *balance* (setara) dan multiarah (partisipatif).

Dalam hal ini peran pemerintah masih dikehendaki terkait dengan hal-hal berikut ini: (a) Sebagai figur kunci, pemerintah diharapkan tidak mendominasi, atau pemerintah sebagai koordinator yang tidak memobilisasi aktor pada institusi semipemerintah dan nonpemerintah dalam mencapai tujuan publik. (b) Adanya perubahan dari 'kekuasaan atas'

menjadi 'kekuasaan untuk' dalam menyelenggarakan kepentingan untuk memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan masalah publik. (c) Adanya kondisi di mana aktor negara bersama *non government organization* (NGO), swasta, dan masyarakat lokal berposisi dan berperan saling menyeimbangkan (untuk menghindari istilah setara). (d) Posisi negara adalah katalisator; (e) Negara senantiasa melibatkan semua pilar masyarakat; f). Perlunya desain ulang tentang struktur dan kultur organisasi; dan g). Negara perlu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi, akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan dan penyelesaian masalah publik.

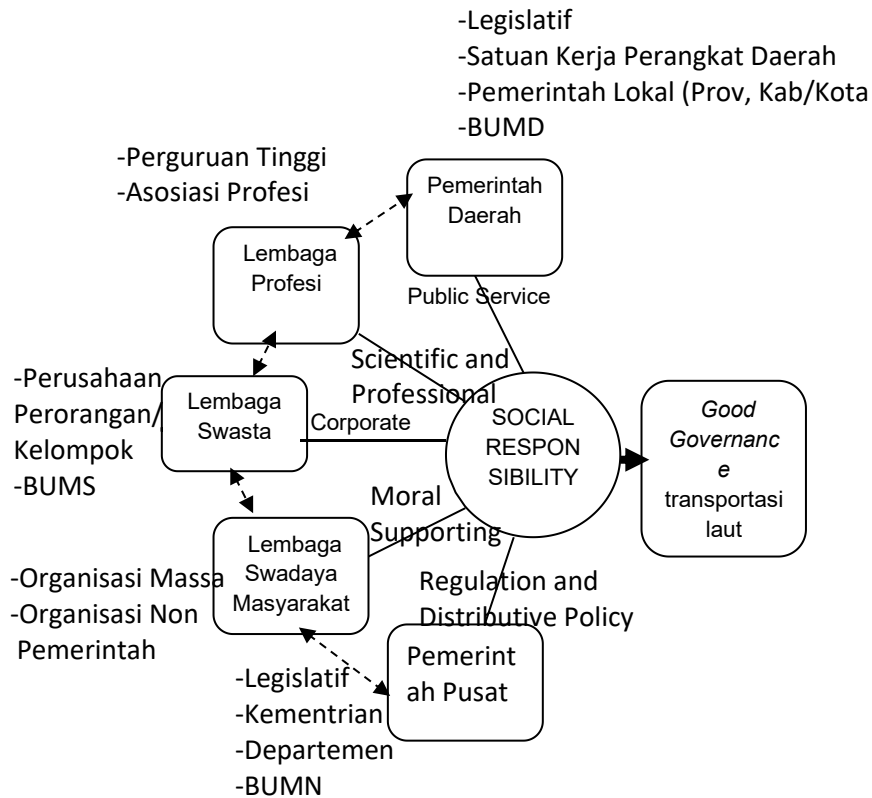
Terkait dengan peranan pemerintah tersebut, Frederick Bird (2005) menyatakan bahwa:

“Governance is, correspondingly, integrally associated with the exercise of good authoritative judgment. While management systems are expected to initiate, lead, administer, and operate, governors are expected to oversee these activities and judge authoritatively whether and to what extent they are in the best interests of their organizations”.

(Pengelolaan biasanya diasosiasikan dengan penerapan ketetapan yang berlaku. Sedangkan sistem manajemen adalah untuk menginisiasi, menuntun, mengelola, dan menjalankan. Dan pemimpin bertugas mengatur aktivitas-aktivitas tersebut dan mengawasi perkembangannya).

Kata *good* dalam *good governance*, mengandung arti bahwa: (1) nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan social; dan (2) aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Good Governance berorientasi pada: (1) orientasi ideal yang bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya seperti: (a) *legitimacy* artinya pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat, (b) *accountability* (akuntabilitas), (c) *securing of human rights*; d) *autonomy and devolution of power*, dan e). *assurance of civilian control*; (2) pemerintah yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Sejauhmana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik serta administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.



Gambar 1. Sinergisitas *Social Responsibility* Multi Institusi

Untuk menuju ke arah *Good Governance* transportasi laut nasional diperlukan sinergisitas dalam pelaksanaan *social responsibility* multi institusi (Gambar 1) dengan penjelasan sebagai berikut: (1) Bentuk *Social Responsibility* Pemerintah Pusat dapat berwujud regulasi dan atau *distributive policy*. Uji materiil perundangan tentang kepelabuhan dan revisi perundangan tentang pelayaran terutama yang menyangkut keharusan badan usaha milik negara (BUMN) dengan swasta jika pihak swasta ingin berinvestasi pada prasarana pelabuhan, sangat diperlukan. Ratifikasi *International Convention on Maritime Liens and Mortgage* sangat diperlukan sehingga ada jaminan dan kepastian hukum bagi kreditur dan lembaga keuangan lainnya dalam penyediaan dana untuk pengembangan dan peremajaan armada pelayaran nasional; (2) Wujud pengaturan dan kebijakan untuk kepentingan masyarakat luas pengguna jasa transportasi laut dapat disalurkan melalui BUMN sehingga merupakan '*BUMN Social Responsibility*'. Sebagian besar muatan ekspor-impor dan angkutan dalam negeri ditangani oleh pelabuhan yang ada di bawah pengelolaan BUMN; (3) Pemerintah Daerah memiliki *social responsibility* berwujud regulasi dan kebijakan yang bersifat distributif dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Penyerahan secara bertahap aset pelabuhan lokal yang dikelola oleh unit pelaksana teknis (UPT) atau Satuan Kerja kepada Pemerintah Kabupaten/Kota semestinya diimbangi dengan

kesiapan pemerintah kabupaten/kota dalam membuat regulasi yang dapat memfasilitasi pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa pelabuhan dan atau transportasi laut; (4) Lembaga profesi atau lembaga ilmiah mewujudkan *social responsibility* sebagai penerapan ilmu dan teknologi serta keprofesionalan (*scientific and professional*) dalam bentuk pengabdian kepada masyarakat. Perguruan Tinggi atau lembaga ilmiah/profesional dapat melakukan penelitian kaji tindak atau *research and development* tentang bagaimana standart internasional yang dikeluarkan oleh *international maritim organization* (IMO) maupun *international association authority* (IALA) guna peningkatan keselamatan pelayaran baik selama pelayaran maupun pada saat berlabuh dan bongkar muat di pelabuhan di wilayah Indonesia, dengan tingkat kecukupan yang memadai. Lembaga profesional dapat ikut serta melakukan peningkatan SDM dengan pelatihan pengukuran kapal, auditor *international safety management* (ISM) Code dan *international ship and port facility security* (ISPS) Code. Lembaga profesi dapat membantu pelatihan pencegahan polusi laut yang diakibatkan oleh kapal (*marine pollution/Marpol*) Studi atau kajian lebih luas adalah bagaimana dapat dikembangkannya sistem transportasi nasional (Sistranas) dan tatanan kepelabuhan nasional dalam matra global; (5) Institusi swasta memiliki *Corporate Social Responsibility* (CSR) dalam bentuk usaha yang memiliki andil besar dalam kesejahteraan masyarakat atau berupa bantuan yang dapat memfasilitasi kegiatan atau mendukung aspirasi masyarakat. Swasta dapat membantu dalam bentuk kerjasama dengan BUMN dalam hal rehabilitasi dan pembangunan fasilitas pelabuhan seperti: fasilitas untuk peti kemas, car terminal, pelabuhan untuk komodite khusus; (6) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lebih banyak menjalankan *social responsibility* dalam bentuk aktivitas moralnya untuk membantu kepentingan masyarakat luas khususnya pengguna jasa transportasi laut. LSM dapat membantu bekerjasama dengan lembaga internasional dalam memberjuangkan berlakunya *azas cabotase* secara penuh untuk angkutan dalam negeri sehingga armada pelayaran nasional dapat mengangkut semua muatan angkutan dalam negeri. LSM dapat juga dapat membantu evaluasi, pengembangan sistem informasi, dan sosialisasi atau penyuluhan peraturan tentang kelaiklautan kapal.

Sinergisitas multi institusi sebagai syarat terwujudnya *good governance* sebagaimana tersebut di atas diperlukan mengingat selama kurun waktu 2004-2009 telah dilaksanakan rehabilitasi dan pemeliharaan, serta pembangunan prasarana transportasi laut dengan rincian sebagaimana tersebut pada Tabel 1.

Rehabilitasi/Pemeliharaan dan Pembangunan
Prasarana Transportasi Laut 2004-2009

No	Atribut	Satuan	Jumlah menurut	
			Rehabilitasi	Pembangunan
1	SBNP: menara suar	unit	94	88
2	SBNP: rambu suar	unit	279	276
3	SBNP: pelampung suar	unit	72	70
4	Kapal navigasi	unit	49	11
5	Global maritime distress and safety system (GMDSS)	unit	-	30
6	Dermaga milik UPT Ditjen Perhubungan Laut	M ²	493	862
7	Dermaga untuk kapal navigasi	M ²	-	440
8	Dermaga penjagaan laut dan pantai (PLP)	M ²	-	180
9	Kapal marine surveyer	unit	15	25
10	Kantor Unit Tugas Administrator Pelabuhan	lokasi	15	-
11	Kantor kenavigasian	M ²	-	5.350
12	Gedung tertutup	M ²	-	6.558
13	Gedung terbuka	M ²	-	2.000
14	Gedung bengkel	M ²	-	2.460
15	Taman pelampung	M ²	-	10.500
16	Peralatan bengkel	unit	-	19
17	Alat angkut	unit	-	29
18	Kapal patroli	unit	97	113
19	Kolam pelabuhan (Pembersihan dari kerangka kapal)	Lokasi	3	-
20	Oil boom/gelang cemar	unit	-	5
21	Dermaga + alat bongkar muat	M ²	27.104	900

Sumber: RPJM 2004-2009: IV.33-67-68, olahan penulis
Catatan: SBNT = sarana bantu navigasi pelayaran

Sarana bantu navigasi pelayaran (SBNP) baik menara, rambu maupun pelampung suar menjadi prioritas dalam rehabilitasi maupun pembangunannya. Pembangunan dermaga terutama untuk kapal navigasi dan kantor kenavigasian juga diutamakan, sebagai bukti kesungguhan dalam menanggulangi masalah tingkat kecukupan fasilitas keselamatan pelayaran di Indonesia. Sedangkan untuk mengurangi biaya ekonomi tinggi dalam pelayaran di pelabuhan, telah direhabilitasi dan dibangun fasilitas gedung, alat angkut, dan alat bongkar muat dengan kapasitas yang lebih memadai.

Penutup

Untuk mewujudkan *Good governance* dalam pembangunan infrastruktur transportasi laut di Indonesia ternyata memerlukan sinergisitas *social responsibility* multi institusi dalam bentuk bekerjasama dengan dilandasi oleh semangat yang berorientasi kepada kenyamanan

para pengguna jasa. Muara yang diharapkan adalah peran dan fungsi utama infrastruktur transportasi laut dapat terwujud secara maksimal, yakni sebagai penggerak roda ekonomi nasional, pemersatu wilayah negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan pengurangan disparitas kesenjangan antara wilayah di Indonesia yang mayoritas dan secara objektif terhubung oleh lautan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2002) *Infrastruktur Indonesia Sebelum, Selama dan Pasca Krisis*. Jakarta, Deputi Bidang Sarana dan Prasarana Bappenas.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2004). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*. Jakarta: Bappenas.
- Bird, Frederick. 2005. *Good Governance: A Philosophical Discussion of Responsibilities Practices of Organizational Governors*. Social and Economic Studies 54-4 (2005):2-12 ISSN: 0037-765
- Dikun, S. (2003) *Rebuilding The Indonesia Infrastructure - A Road Map from Economic Recovery to Investment The 2005-2009*, Agenda Paper Presented at The Special Session of CGI Meeting Jakarta, Jakarta, Bappenas
- Europe Aid Cooperation Office (2005) *Investing in Indonesian Infrastructure*, Asia Invest Jakarta May 2005.
- Foster, Vivian & Araujo Caridad (2004) *Does infrastructure reform work for the poor? A case study from Guatemala*. Washington DC, World Bank
- Ikhsan, Mohamad (2003) *Infrastructure Gap in Indonesia: Constraints and Possible Solutions* - Paper Presented at the Infrastructure Seminar. Jakarta, KKPPI.
- Kirmanto, Joko. (2005) *Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*. Seminar Nasional 2005 Majalah Teknik Sipil dan Ilmiah Populer Clapeyron, Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 1 Oktober 2005
- Kusbiantoro (2006) *Pembangunan Infrastruktur: Suatu pemikiran*, Lokakarya dan Seminar Pengembangan Manajemen Infrastruktur Indonesia yang Berkelanjutan, UGM, Yogyakarta, 17-18 Februari
- Osborne, Plastik., (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five strategies for Reinventing Government*.
- Susantono, Bambang (2006) *Pembangunan Infrastruktur Indonesia*, Paparan Dalam Seminar Manajemen Bisnis - Managing Infrastructure Business, Jakarta , Prasetya Mulya Business School