



TULISAN DISIAPKAN UNTUK FGD KEMENKO MARITIM 28 NOVEMBER 2018

KEADAAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PELABUHAN DI INDONESIA

by Wahyono Bimarso

1. National Geographic, Economic, Transport and Planning Framework

summarizes the most salient findings in relation to the investment plan, policy changes, and implementation plan below:

- Indonesia's archipelago represents transport opportunities and challenges. Trucks are suitable for short travel within islands, sea for transport between distant islands;
- Most freight moves by land;
- Sea transport often occurs over short distances, which is not economical;
- Eastern Indonesia economy is small, with little production over vast areas. Small communities rely on expensive low-frequency sea transport;
- Indonesia is largely a strong exporter of raw materials and agricultural output, while its manufacturing sector is relatively small;
- The MP3EI national development plans emphasize raw material production and the development of value chains in six large corridors, with the necessary transport services;
- Sistem Logistik Nasional SISLOGNAS was issued in 2012 improve logistics supply chain management and support for corridor development, and recommended replicating the plans to local-level SISLOGDA, but implementation has been lacking.
- The current RPJMN 2015-2019 planned transport infrastructure development include plans for development of 24 strategic ports and several multimodal initiatives, as well as improved roads, new airports, a large expansion of railway lines, ferry operations, river and lake transport, and greater freight handling capacity in general.
- Indonesia has a large range of shipping services, from many small-scale ships to larger containers ships. Domestic shipping typically operate on small-scale point-to-point routes that are inefficient and return to the Surabaya, Jakarta and Makassar hubs largely empty;
- Empty containers represent 70-80% of the return voyage manifest on many routes;
- The country has 1,700 ports, and more than half suffer from low productivity and financial losses;
- Inland water routes carry many bulk goods to sea ports and containers to a lesser extent;
- The road network is extensive, more than half sealed, and the national road systems is well maintained;
- Rail lines exist little outside Sumatra and Jawa. Sumatra three distinct railroad networks carry most rail freight. The narrow gauge is not generally suitable for container traffic;

- Two large-scale dry ports connect larger Jakarta to Tanjung Priok by road and rail, but they have not yet produced satisfying results;
- Costs of goods in remote areas are almost twice that of Java, even more in the interior, but transport only explains part of the disparity. Long delays represent high inventory costs. Remote locations foster local monopolies that raise costs considerably;
- The current political climate emphasizes infrastructure funding, with special attention to eastern Indonesia.

The creation of a Tol Laut is a policy initiative of the current Indonesian President, but the process of putting it into practice differs considerably between those who seek to develop a large-scale “Pendulum” liner route with feeders to other important destinations, while others seek to promote smaller subsidized routes to remote locations, mostly in eastern Indonesia.

2. Gambaran umum Pelabuhan di Indonesia

- a. Indonesia memiliki kira-kira 1.700 pelabuhan, 725 di antaranya berada di bawah yurisdiksi pemerintah, dan hampir 1.000 di antaranya merupakan pelabuhan “tujuan khusus” yang dioperasikan secara swasta. Empat perusahaan Pelindo (Pelindo I, Pelindo II, Pelindo III dan Pelindo IV, secara bersama-sama disebut sebagai “Pelindo”) merupakan perusahaan milik negara yang bertanggung jawab untuk mengelola 111 pelabuhan komersial. 614 pelabuhan non-komersial lainnya umumnya merupakan pelabuhan penumpang, kapal feri dan yang menangani kargo berskala kecil yang beroperasi dengan subsidi pemerintah.¹
- b. Kegiatan pelabuhan antarpulau (yaitu dalam negeri) pada semua pelabuhan komersial dan non-komersial Indonesia pada tahun 2015 mencakup pemuatan sebesar 294,3 juta ton, dan pembongkaran sebesar 296,3 juta ton: dengan kombinasi total lewatan sebesar 590,6 juta ton.² Lewatan terkait pada 24 pelabuhan laut strategis yang ditetapkan dan mendukung Tol Laut adalah sebesar 159,3 juta ton pada tahun 2015.³
- c. Kombinasi lewatan muatan antarpulau menunjukkan laju pertumbuhan majemuk tahunan (CAGR) sebesar 7,9%, pada tahun 2010-2015. Lalu lintas dalam negeri yang melalui 24 pelabuhan laut Tol Laut strategis meningkat dengan laju tahunan (CAGR) sebesar 4,0%, akan tetapi angka tersebut menyembunyikan perbedaan besar di antara pelabuhan dan wilayah yang berbeda. Lima pelabuhan memiliki pertumbuhan lalu lintas antara 10% dan 30%.
- d. Produktivitas yang rendah merupakan fitur yang paling jelas dari sektor pelabuhan Indonesia. Di Tanjung Priok pada bulan Mei 2016, peti kemas memerlukan waktu rata-rata selama 6,4 hari untuk meninggalkan pelabuhan setelah dibongkar. Peningkatan sistem telah mengurangi waktu tersebut sampai dengan selama empat hari saja, tetapi menurut Bank Dunia, waktu tersebut masih empat kali lebih lama daripada Singapura dan pelabuhan tersebut merupakan pelabuhan yang paling sibuk dan canggih di Indonesia. Berdasarkan

standar internasional, jangka waktu perputaran kapal di bawah 3.000TEU adalah dua puluh empat (24) jam.⁴ Keterlambatan tersebut hampir setara dengan separuh waktu berlayar, bahkan pada pelabuhan dengan kapasitas terbesar.⁵ Kapal yang bertambat di pelabuhan Indonesia menghabiskan waktu tunggu (*downtime*) selama beberapa hari (bergantung pada pelabuhan). Waktu perputaran yang lama tersebut merupakan manifestasi dari banyaknya masalah.

- e. Berbagai penyebab mendasar dari rendahnya produktivitas mencakup:: Kapasitas Infrastruktur,Kepadatan Pelabuhan,Kepadatan Akses di Hinterland,Praktik Buruh yang Tidak Adil yang memperlambat layanan penanganan dan menaikkan biaya,Penerapan Bea Cukai ,Penerapan PPN,Peraturan yang Tidak Diperlukan
 - f. Bongkar Muat Peti Kemas di Pelabuhan : Infrastruktur pelabuhan yang tidak memadai berdampak pada produktivitas pelabuhan. Bank Dunia menyatakan bahwa peningkatan diprioritaskan pada peralatan sisi dermaga dan penanganan lapangan, dermaga dan saluran akses di seluruh sektor tersebut.⁶ Jumlah pelabuhan yang dapat mendukung kapal internasional besar hanya sedikit. Pelabuhan Tanjung Priok menangani dua per tiga dari impor dan ekspor Indonesia. Kapasitas lewatannya pada saat ini sebesar 5 juta TEU tergolong kecil apabila dibandingkan dengan Singapura (5 juta TEU vs. 31 juta TEU).⁷
3. Progress Pembangunan Infrastruktur Pelabuhan Indonesia saat ini
- a. Pelindo 1 pada saat ini sudah dan sedang melaksanakan Pembangunan Dermaga Peti Kemas 700 meter di Belawan untuk menampung kapal peti kemas Generasi ke 4 dengan kedalaman -14 meter LWS. Biaya pembangunan dibagi dua yaitu 350 meter dibiayai dengan Loan IDB(Islamic Development Bank) dan 350 meter sisanya oleh Konsorsium Investor Pelindo 1,WIKA dan Hutama Karya dengan pinjaman Komersial dari Bank . Disamping itu Pelindo 1 juga mengembangkan Perluasan Pelabuhan di Kuala Tanjung yang terdiri dari 4 tahapan pembangunan .Biaya investasi untuk Tahap 1 dari pinjaman Komersial yang dilaksanakan oleh Konsorsium Pelindo1, Waskita Karya dan Pembangunan Perumahan
 - b. Pelindo 2 baru saja menyelesaikan pembangunan dermaga Kalibaru 800 meter yang bisa menampung kapal peti kemas generasi ke 6(-16 meter LWS) dengan pinjaman Komersial Global Bond dan masih akan dilanjutkan dengan tahapan berikutnya untuk terminal peti kemas,terminal curah Cair dan kering.Disamping itu Pelindo 2 juga sedang mengembangkan Pelabuhan KIJING di Pontianak yang diharapkan dapat menjadi Hub Port Nasional
 - c. Pelindo 3 baru saja menyelesaikan pembangunan Pelabuhan Peti Kemas Teluk Lamong yang dapat menampung kapal peti kemas generasi ke 4(-14meter LWS) dan juga bekerja sama dengan AKR mengembangkan pelabuhan MANYAR ,semua Investasi yang digelontorkan memakai pinjaman komersial

- d. Pelindo 4 sedang mengembangkan Makasar New Port yang terdiri dari 4 tahap, Tahap 1 berupa dermaga peti kemas untuk kapal peti kemas generasi ke 4 baru saja diuji coba juga dengan pinjaman komersial. Disamping itu Pelindo 4 juga mendapatkan bantuan PMN (Penyertaan Modal Negara) dari pemerintah untuk Pelabuhan2 di Bitung, Kendari, Pantoloan, Manokwari, Biak, Jayapura, Marouke dan Sorong
- e. Dimasa depan masih banyak kebutuhan pemangunan infrastruktur di Pelindo termasuk infrastruktur penunjang nya yaitu Jalan masuk Pelabuhan, Jalan TOLL, jalan kereta api yang masih memerlukan dana cukup besar antara lain jalan masuk Pelabuhan Belawan menjadi 4 jalur, jalan kereta api masuk ke Belawan dan Kuala Tanjung, Jalan KA dan jalan tol di Bitung dan Malasar

4. Manajemen Pelabuhan dan Penerapan undang-undang Pelayaran

- a. Terdapat tiga kelompok, atau golongan, pelabuhan Indonesia berdasarkan yurisdiksi pemerintah: 1) Pelabuhan utama, 2) Pelabuhan pengumpul dan 3) Pelabuhan pengumpan (Pasal 70 ayat 2). Masalah manajemen, kepemilikan, pendirian dan keuangan membagi pelabuhan Indonesia menjadi dua jenis perusahaan, yaitu (i) pelabuhan komersial, dan (ii) pelabuhan non-komersial.
- b. Dua lembaga yang berbeda, yaitu Otoritas Pelabuhan (OP) sebagai pengatur, dan Badan Usaha Pelabuhan (BUP) sebagai operator, bertanggung jawab atas tahap pelabuhan komersial yang berbeda.
- c. Fungsi dan tugas OP sebagai pengatur dalam pelabuhan komersial termasuk, antara lain: Memberikan konsesi atau bentuk hak lain kepada BUP untuk menyediakan layanan pelabuhan (Pasal 82 ayat 4), Menyediakan lahan dan daerah air kepada BUP (Pasal 81 ayat 1 a), Memegang hak untuk mengelola lahan dan daerah air pelabuhan (Pasal 85) (patut diperhatikan bahwa upaya ini belum dilaksanakan), Untuk mengadakan, membangun dan melakukan pemeliharaan saluran, kolam pelabuhan, penahan gelombang, jalan di pelabuhan, dan sarana bantu navigasi (pasal 83 ayat 1 b dan c) :
- d. Disamping itu OP juga mempunyai fungsi : Merumuskan rencana Induk Pelabuhan untuk masing-masing pelabuhan (Pasal 83 ayat 1 f)
- e. Kegiatan BUP sebagai operator, adalah untuk menyediakan layanan pelabuhan kepada kapal, termasuk penanganan kargo dan layanan penumpang di dalam pelabuhan (Pasal 90 ayat 3):
 - Menyediakan layanan penambatan untuk kapal yang bertambat, dan bongkar muat kargo;
 - Menyediakan layanan fasilitas embarkasi dan debarkasi penumpang;
 - Menyediakan tempat penyimpanan, peralatan penumpukan dan penanganan pelabuhan;
 - Menyediakan layanan curah, peti kemas, dan terminal RoRo;
 - Menyediakan layanan bongkar muat;
 - Menyediakan layanan pusat distribusi dan konsolidasi kargo;
 - Menyediakan layanan kapal tunda
- f. Akan tetapi, harus diperhatikan bahwa BUP hanya dapat menyediakan layanan pelabuhan setelah menerima konsesi dari OP, berdasarkan perjanjian konsesi. Dengan kata lain, terdapat hubungan berdasarkan kontrak antara OP dan BUP dalam menyediakan layanan pelabuhan berdasarkan konsesi (Pasal 82 ayat 4 dan pasal 92).
- g. Fakta yang ada sekarang Otoritas Pelabuhan pada saat ini oleh karena berbagai sebab belum bisa menjalankan fungsinya dan fungsi Landlord tetap dipegang oleh PELINDO

5. Keadaan Kinerja Keuangan Pelindo

a. Tabel berikut ini mencantumkan rasio keuangan Pelindo 1 sampai dengan 4:

Tabel Rasio Keuangan Pelindo 1 – 4 (2016, triliun rupiah)

Financial Performance of Pelindo 1-4 (trillion Rupiah)				
Description	Pelindo 1	Pelindo 2	Pelindo 3	Pelindo 4
Revenues	2.41	10.32	7.49	2.02
Expenses	1.68	8.78	5.97	1.69
Net Profits After Tax	0.73	1.54	1.51	0.33
Capex	1.64	2.13	2.40	0.47
Debt	3.00	31.56	12.54	1.99
Equity	4.30	11.91	9.65	5.52
Assets	7.30	43.37	22.10	7.51
Debt to Equity	0.70	2.65	1.30	0.36
Net Profit Margin	30%	15%	20%	16%
Return on Assets	10%	4%	7%	4%
Return on Equity	17%	13%	16%	6%

b. Pelindo 1

Rasio keuangan **Pelindo 1** menunjukkan kinerja keuangan yang baik secara rupiah Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari rasio berikut ini: DER (0,7), NPM (30%), ROA (10%) dan ROE (17%).

Dengan demikian, Pelindo 1 mampu memenuhi kewajiban utang jangka pendek dan jangka panjangnya, pinjaman untuk membangun dan mengembangkan infrastruktur dan peralatan pelabuhan baru. Pelindo 1 mampu menghasilkan laba atas penggunaan aset yang dimiliki dan memberikan imbal hasil nominal yang tinggi kepada para pemegang saham.

Pelindo 1 terkenal atas pendekatan konservatifnya dalam mengelola utang, yang merupakan keunggulan bagi sebagian besar perusahaan. Akan tetapi, bagi BUMN yang bergerak dalam bidang utilitas publik, batas konvensional rasio DER adalah 2,0. Oleh karena itu, rasio DER sebesar 0,7 terlalu konservatif.

Konservatisme keuangan merupakan strategi yang memungkinkan Pelindo 1 untuk bertahan dengan menghindari investasi dalam pelabuhan yang tidak menguntungkan, tetapi pendekatan konservatif tersebut tidak memberikan investasi yang memadai dalam infrastruktur dan peralatan pelabuhan yang dibutuhkan bagi pembangunan ekonomi nasional. Perusahaan dapat mengubah pendekatannya apabila pelabuhan yang tidak menguntungkan akan menjadi menguntungkan. Pelindo 1 secara sebagian mengimbangi dampak ini dengan berkolaborasi dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) lain dalam kerja sama pemerintah dengan BUMN (P-Public-P) untuk mengembangkan Pelabuhan Belawan.

c. Pelindo 2

Pelindo 2 menguntungkan secara rupiah Indonesia, sebagaimana yang dapat dilihat dari rasio: DER (2,65), NPM (15%), ROA (4%) dan ROE (13%).

Pada tahun 2017, Pelindo 2 saat ini mengalami kesulitan dalam memenuhi kewajiban utang jangka pendek dan jangka panjangnya, khususnya kupon atas penerbitan obligasinya senilai US \$1,5 miliar. Oleh karena itu, Pelindo 2 tidak mampu meminjam lebih untuk memperluas kapasitas pelabuhan. Rasio DER sebesar 2,65 dapat dibandingkan dengan batas konvensional sebesar 2,0 untuk menunjukkan bahwa perusahaan tersebut telah meminjam terlalu banyak.

Pelindo 2 telah meminjam terlalu banyak, sebuah strategi yang mengancam kelangsungan keuangannya tetapi memberikan manfaat bagi perekonomian nasional. Pinjaman yang berlebihan seharusnya dapat dihindari dengan menyuntikkan ekuitas oleh sektor publik melalui APBN atau sektor swasta. Situasi tersebut dapat diperbaiki saat ini dengan menyuntikkan ekuitas oleh sektor publik atau swasta untuk memungkinkan Pelindo 2 membeli kembali bagian obligasinya atau melakukan lindung nilai atas risiko nilai tukarnya dengan membeli obligasi dolar AS dengan kupon dan jatuh tempo yang serupa.

Masalah arus kas Pelindo 2 telah diperburuk karena perusahaan merevaluasi kembali asetnya pada tahun 2016 dan harus membayar pajak atas surplus revaluasinya, meskipun aset tersebut tidak dijual.

Terdapat anomali dalam undang-undang pajak Indonesia dibandingkan dengan praktik internasional. Standar Akuntansi Internasional (IAS 12) mendefinisikan basis akrual pajak yang ditangguhkan atas surplus revaluasi.

Berdasarkan IAS 12, revaluasi aset tak lancar tersusutkan menimbulkan ‘selisih sementara yang dapat dikenakan pajak’ yang dapat diselesaikan dengan depresiasi atau dengan pembayaran pajak tersebut apabila dan pada saat aset dijual. Berdasarkan IAS 12, apabila aset dijual, perusahaan membayar pajak secara sekaligus. Akan tetapi, apabila aset semata-mata direvaluasi, perusahaan tidak membayar uang tunai, tetapi menyelesaikan kewajiban pajak dengan depresiasi selama beberapa tahun.

Setelah revaluasi aset, masalah yang dihadapi oleh Pelindo 2 menunjukkan peran negatif pajak revaluasi dalam mencegah pengelolaan perusahaan lokal yang lebih baik dan menarik peningkatan investasi internasional. Pengadopsian IAS 12 sebagai dasar penangguhan pajak atas surplus revaluasi akan menjadi cara yang adil dan efektif untuk mengatasi anomali ini.⁸

Pelindo 2 tidak akan menarik bagi sektor swasta karena ROE-nya hanya sebesar 13%, sedangkan kupon atas obligasi dolar AS kira-kira sebesar 4,5%. Selain itu, risiko nilai tukar mungkin telah disepakati karena inflasi Indonesia saat ini secara historis rendah. Tingkat ROE nominal harus sebesar 20% untuk mempertahankan risiko dari penerbitan obligasi yang didenominasi dalam dolar AS.

Lembaga pemeringkatan obligasi menganggap utang Pelindo sebagai utang negara secara de facto. Dengan mempertimbangkan risiko nilai tukar, muncul pertanyaan apakah obligasi yang didenominasi dalam dolar AS merupakan kesepakatan terbaik atau bukan. Alternatif utang dengan risiko yang lebih rendah mungkin adalah dengan meminjam dalam obligasi yang didenominasi dalam rupiah Indonesia.

d. Pelindo 3

Pelindo 3 menguntungkan secara rupiah Indonesia, sebagaimana yang dapat dilihat dari rasio keuangan: DER (1,30), NPM (20%), ROA (7%) dan ROE (16%). Pelindo 3 mampu membayar utang jangka pendek dan jangka panjang.

Apabila Pelindo dapat membayar pinjaman yang lebih besar, perusahaan dapat memperoleh pinjaman sampai rasio DER-nya mencapai 2,0. Hal ini akan memungkinkan perusahaan membangun dan mengembangkan infrastruktur dan peralatan pelabuhan.

Akan tetapi, Pelindo 3 memiliki tingkat ROA yang rendah, tanda bahwa penambahan aset tidak dapat menghasilkan pendapatan tambahan yang mencukupi untuk membayar lebih banyak utang. Oleh karena itu, perusahaan perlu menghindari peminjaman lebih dari yang dapat dilunasinya atau sebagai alternatif, perusahaan perlu meningkatkan laba.

e. Pelindo 4

Pelindo 4 menguntungkan secara rupiah Indonesia, tetapi memiliki kondisi keuangan yang lemah, sebagaimana yang dapat dilihat dari rasio keuangan: DER (0,36), NPM (16%), ROA (4%) dan ROE (6%). Pelindo 4 masih mampu memenuhi kewajiban utang jangka pendek dan jangka panjangnya.

Pelindo 4 memiliki kemampuan yang terbatas untuk menerima pinjaman untuk investasi pelabuhan karena penghasilannya tidak cukup untuk membayar bunga dan melunasi jumlah pokok pinjaman. Tarif domestik terakhir kali disesuaikan pada tahun 2014, yang berarti bahwa harga domestik atas layanan pelabuhan telah menurun sebesar 12,4% secara riil. Hal ini sama dengan memberikan diskonto sebesar 12,4%. Kebijakan publik tentang tarif perlu mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dari diskonto yang berlaku ini.

6. Kapasitas Pinjaman PELINDO

- Kemampuan maksimum untuk meminjam bagi Pelindo 1, 2, 3 dan 4 demi membiayai modal kerja dan investasinya ditunjukkan pada **Tabel**.

Tabel Kapasitas Maksimum untuk Meminjam (Pelindo 1 – 4)

Maximum Borrowing Capacity						
Pelindo	Equity	Debt	D/E Ratio ¹	Debt Limit ²	Allowable Borrowing (trillion Rp)	Allowable Borrowing (billion US\$)
1	4.30	3.00	0.70	8.60	5.60	0.43
2	11.91	31.56	2.65	23.82	-	-
3	9.65	12.54	1.30	19.29	6.75	0.52
4	5.52	1.99	0.36	11.04	9.05	0.70
Total	31.38	49.09		62.75	21.40	1.65

1/ Debt to equity ratio

2/ Assuming debt to equity ratio not greater than 2 to 1.

- Kapasitas peminjaman maksimum yang ditunjukkan pada tabel didasarkan pada konvensi bahwa perusahaan utilitas publik padat modal yang beroperasi sebagai monopoli seharusnya mampu mempertahankan tingkat pendapatan untuk mempertahankan utang dua kali tingkat ekuitas.
- Fakta bahwa para pemilik kapal ikut serta dalam proses penetapan tarif mengasumsikan bahwa para pemilik kapal dirugikan karena tarif pelabuhan yang tinggi. Karena pelabuhan pengumpul domestik memonopoli, pelabuhan tersebut tidak dibatasi oleh persaingan dari kenaikan tarif. Apabila para pemilik kapal dirugikan karena tarif yang tinggi, hal ini berarti bahwa sistem logistik tidak memungkinkan mereka untuk mengalihkan biayanya kepada para pelanggan atas layanan mereka melalui tarif barang yang tinggi.

- d. Tarif yang rendah membatasi kemampuan Pelindo 4 untuk memperoleh laba yang diperlukan untuk berinvestasi dalam fasilitas pelabuhan yang mencukupi untuk mengurangi keterlambatan di pelabuhan. Para pemilik kapal tampaknya menukar keuntungan jangka pendek dari tarif domestik yang rendah dengan kerugian jangka panjang dari keterlambatan yang disebabkan oleh kekurangan investasi dalam infrastruktur dan peralatan pelabuhan. Perekonomian nasional dirugikan karena kekurangan investasi ini sebagaimana yang ditunjukkan melalui demonstrasi analisis biaya-manfaat untuk Pelabuhan

Analisis biaya-manfaat ini menunjukkan bahwa investasi dalam pelabuhan akan mengurangi biaya bagi masyarakat melalui pengurangan keterlambatan dan oleh karena itu, meningkatkan pembangunan ekonomi dengan tingkat yang lebih besar daripada tingkat imbal hasil keuangan bagi Pelindo 1-4 dari tarif pelabuhan.

7. Pendanaan dalam sektor Transportasi

- a. Investasi Terbaru dalam Sektor Transportasi. Asian Development Bank telah mengamati bahwa kekurangan investasi kronis dalam infrastruktur transportasi tetap merupakan salah satu hambatan pembangunan penting Indonesia. Diperlukan pendanaan infrastruktur transportasi yang berkelanjutan sebesar 5% dari PDB untuk menutupi kesenjangan persediaan infrastruktur.⁹
- b. Peningkatan pendanaan yang diperlukan adalah sekitar 40% di atas tingkat saat ini sebesar 3,5% tetapi kurang dari 8% yang tercatat selama krisis keuangan tahun 1998.¹⁰
- c. Sebelumnya, sektor transportasi hanya didanai dari anggaran negara. Pada sekitar tahun 2005, pemerintah menyadari bahwa tingkat investasi yang diperlukan membutuhkan investasi infrastruktur swasta. Sektor swasta bersedia untuk berinvestasi dalam beberapa subsektor transportasi, seperti transportasi udara, jalan tol, pelabuhan internasional dan angkutan laut antarpulau.
- d. Untuk mendorong investasi sektor swasta, Pemerintah telah mengembangkan lembaga keuangan khusus, termasuk: (i) Infrastructure Investment Agency (IIA); (ii) Sarana Multi Infrastruktur (SMI); dan (iii) PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (IIGF) untuk memberikan jaminan pembiayaan untuk proyek yang menghasilkan pendapatan (komersial).
- e. Studi terbaru oleh staf ADB membahas alasan mengapa kebijakan pelibatan sektor swasta baru berhasil sebagian.
- Sebagian besar pengembangan infrastruktur transportasi Indonesia tidak didesain atau dioperasikan untuk tujuan komersial, tetapi sebaliknya didorong ke dalam “jebakan subsidi”. Oleh karena itu, sektor swasta tidak tertarik untuk berinvestasi dalam proyek transportasi atau layanan transportasi yang tidak berkelanjutan pada saat kebijakan dan peraturan tetap tidak jelas, khususnya dari segi subsidi.

- Upaya untuk menciptakan dan mempertahankan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha terhambat oleh peraturan yang tidak jelas dan tidak konsisten, tidak adanya keberlanjutan, dan ketidakpastian hukum.¹¹
- f. Fakta bahwa keberhasilan kebijakan untuk melibatkan sektor swasta terbatas bukan berarti bahwa kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Bab ini akan membahas hambatan utama dan kesempatan yang terbuka bagi pemerintah untuk mendanai sektor tersebut, dengan penekanan pada sektor pelabuhan.

8. Kajian Pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung

a. Pendahuluan

Pengembangan pelabuhan di Kuala Tanjung menjadi pelabuhan hub internasional sebagai pintu masuk ke wilayah barat Indonesia. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan oleh Kementerian Perhubungan pada tahun 2015, pengembangan pelabuhan akan meningkatkan volume arus petikemas hingga 12,4 juta TEUs pada tahun 2039.

Peningkatan volume arus petikemas ini berasal dari permintaan yang berasal dari Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangkei hingga Provinsi Jambi dan diasumsikan bahwa pelabuhan akan memperoleh tambahan permintaan dari empat pelabuhan kompetitor yaitu *Port of Singapore*, *Port of Tanjung Pelepas*, *Port Klang* dan Pelabuhan Penang.

Dengan hub internasional diharapkan Indonesia dapat menikmati *demand* pelabuhan yang selama ini dinikmati oleh Singapura dan Malaysia. Berdasarkan dari Rencana Pelabuhan Kuala Tanjung Tahun 2012, pembangunan pelabuhan ini akan mengakomodir kargo untuk mendukung pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangkei dan Pelabuhan Belawan

- b. 90% internasional diangkut melalui laut, dimana 40% diantaranya diangkut melewati wilayah perairan Indonesia. Percepatan pelaksanaan pembangunan pelabuhan hub Internasional tertuang dalam Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, merupakan kebijakan strategis ekonomi dan politik pemerintah Indonesia. Sebagai upaya untuk mengambil peranan dalam sistem logistik global dan sebagai salah satu upaya dalam mewujudkan visi Indonesia menjadi poros maritim.

Posisi geografis Sumut mempunyai keunggulan strategis yaitu di jalur pelayaran internasional Selat Malaka dan dekat dengan Singapura, Malaysia serta Thailand. Potensi geografis ini dapat dikembangkan sebagai hub internasional sehingga bisa menggerakkan perekonomian di wilayah-wilayah lain di Pulau Sumatera.

"Pelabuhan hub internasional di Indonesia Kuala Tanjung (Sumut) di Kawasan Barat . Selain itu juga pelabuhan Tanjung Priok sebagai hub internasional"

Dukungan penyiapan infrastruktur transportasi telah disiapkan Kemenhub. Antara lain pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung dan pembangunan akses kereta api dari Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Sei Mangke sampai ke pelabuhan ke Pelabuhan Kuala Tanjung.

Sesuai rencana pembangunan, pelabuhan Kuala Tanjung sudah masuk ke dalam proyek strategis nasional. Pengembangan pelabuhan Kuala Tanjung meliputi rencana pengembangan terminal multipurpose dan terminal peti kemas (hub internasional).

"Rencana pengembangan pelabuhan Kuala Tanjung dilakukan dalam 5 tahapan, dengan target kapasitas ultimate dermaga sepanjang 1500 M dengan kapasitas hingga 13 juta TEUs.

Rencana jangka panjangnya PT Inalum akan melaksanakan pengembangan industri alumnum dan fasilitas pendukung dengan 500 ribu ton pertahun diareal 253 hektar. Kegiatan kedua membangun pembangkit listrik tenaga uap sebesar 2x350 mega watt diatas lahan seluas 54 hektar di Kuala Tanjung. Kegiatan selanjutnya yakni pembangunan berbagai pusat penelitian, politeknik, hotel dan lain-lain sebagai pusat pendukung di kawasan Inalum di Kecamatan Sei Suka, Batubara.

c. Perkembangan Jababeka bisa dicontoh dan dikembangkan ke berbagai daerah termasuk kawasan Pelabuhan Kuala Tanjung. Kebanyakan industri manufaktur di luar Jawa itu kawasan industri seperti Sei Mangkei yaitu sawit. Permasalahan soal pengolahan limbah dan pengembangan kawasan tidak mudah. Pada Januari 2018 lalu pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung seksi 1 sudah mengerjakan berbagai pembangunan konstruksi dasar seperti dermaga 500x600 meter selesai. Trestle panjang 2,8 km untuk empat jalur truk selebar 18,5 meter dilengkapi rak pipa 4 line x 8 inch, serta lapangan penumpukan di darat yang dilengkapi dengan fasilitas terminal, telah selesai pengerjaannya.

Pembangunan tahap I merupakan Terminal Multipurpose Kuala Tanjung berkapasitas 600 ribu TEUs. Berbagai fasilitas dan peralatan bongkar muat barang yang ada di terminal tersebut, di antaranya 3 unit Ship to Shore (STS) Crane, 8 unit Automated Rubber Tyred Gantry (ARTG) Crane, 21 unit truck terminal, dan 2 unit MHC serta Terminal Operating System (TOS) Peti Kemas maupun curah cair.

Total investasi pembangunan pelabuhan ini mencapai Rp 34 triliun, tetapi tahap I pembangunan terminal multipurpose senilai Rp 4 triliun yang dikelola PT Prima Multi Terminal, sebuah anak usaha patungan sejumlah BUMN, yang terdiri dari

Pelindo 1, PT Pembangunan Perumahan, dan PT Waskita Karya.

Target yang dicanangkan dalam mewujudkan program tol laut pemerintah untuk menjadikan Pelabuhan Kuala Tanjung sebagai hub internasional di kawasan barat dalam memperlancar arus logistik barang ekspor dan impor ke Indonesia.

Tahap I merupakan Terminal Multipurpose Kuala Tanjung berkapasitas 600 ribu TEUs. Berbagai fasilitas dan peralatan bongkar muat barang yang ada di terminal tersebut, di antaranya 3 unit Ship to Shore (STS) Crane, 8 unit Automated Rubber Tyred Gantry (ARTG) Crane, 21 unit truck terminal, dan 2 unit MHC serta Terminal Operating System (TOS) Peti Kemas maupun curah cair.

Total investasi pembangunan pelabuhan ini mencapai Rp 34 triliun, tetapi tahap I pembangunan terminal multipurpose senilai Rp 4 triliun yang dikelola PT Prima Multi Terminal, sebuah anak usaha patungan sejumlah BUMN, yang terdiri dari Pelindo 1, PT Pembangunan Perumahan, dan PT Waskita Karya.

Tahap II akan dilakukan Pengembangan Kawasan Industri 3000 Ha, tahap III Pengembangan Dedicated/Hub Port, dan tahap IV Pengembangan Kawasan Industri Terintegrasi. Kapasitas Pelabuhan Kuala Tanjung nantinya disiapkan mencapai 20 juta TEUs yang akan ditingkatkan secara bertahap hingga tahun 2023.

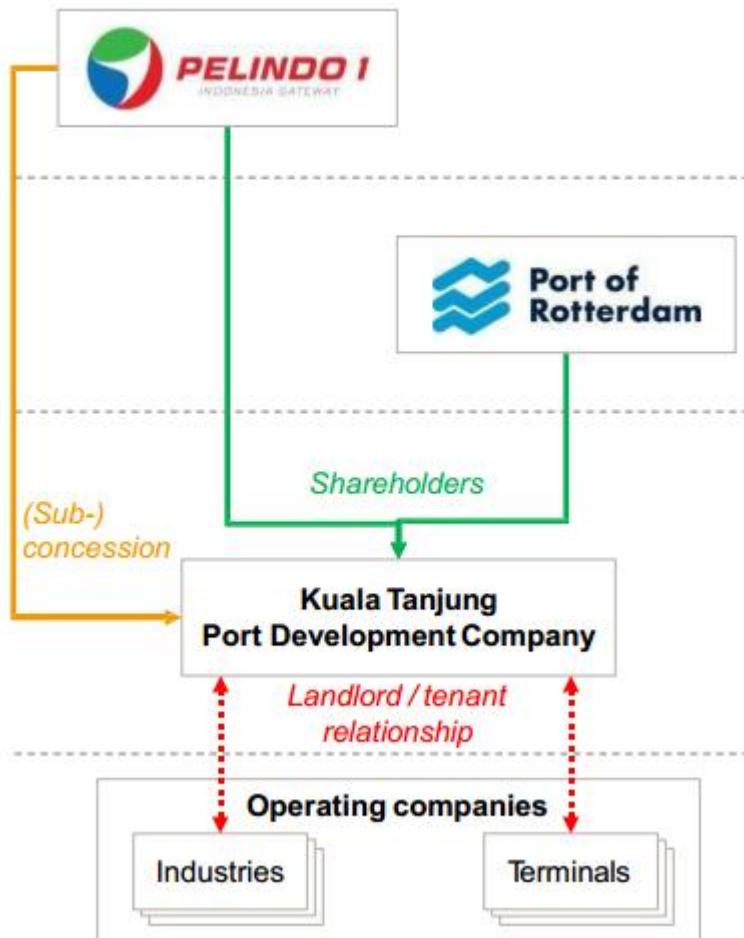
"Selain penyelesaian pembangunan Pelabuhan Kuala Tanjung, PELINDO 1 saat ini tengah meningkatkan kapasitas dan layanan di beberapa pelabuhan lainnya, yaitu Pelabuhan Malahayati, Dumai, Belawan, dan Batam. Hal itu sebagai upaya dalam menangkap pasar di Perairan Selat Malaka yang sangat besar, mencapai 100 juta TEUs per tahun. Sehingga, diharapkan dapat meningkatkan kinerja Pelindo 1 serta mendukung nawacita pemerintah dalam menekan biaya logistik di Indonesia.

9. Kajian kerjasama Port of Rotterdam dan Pelindo 1(hal2 Penting)

Kuala Tanjung is being developed in phases



Structure



Responsibilities

Pelindo 1

- Provides common (not client-specific) infrastructure
- Provides the land: acquisition and reclamation
- Invests and holds shares in the Port Development Company

Port of Rotterdam

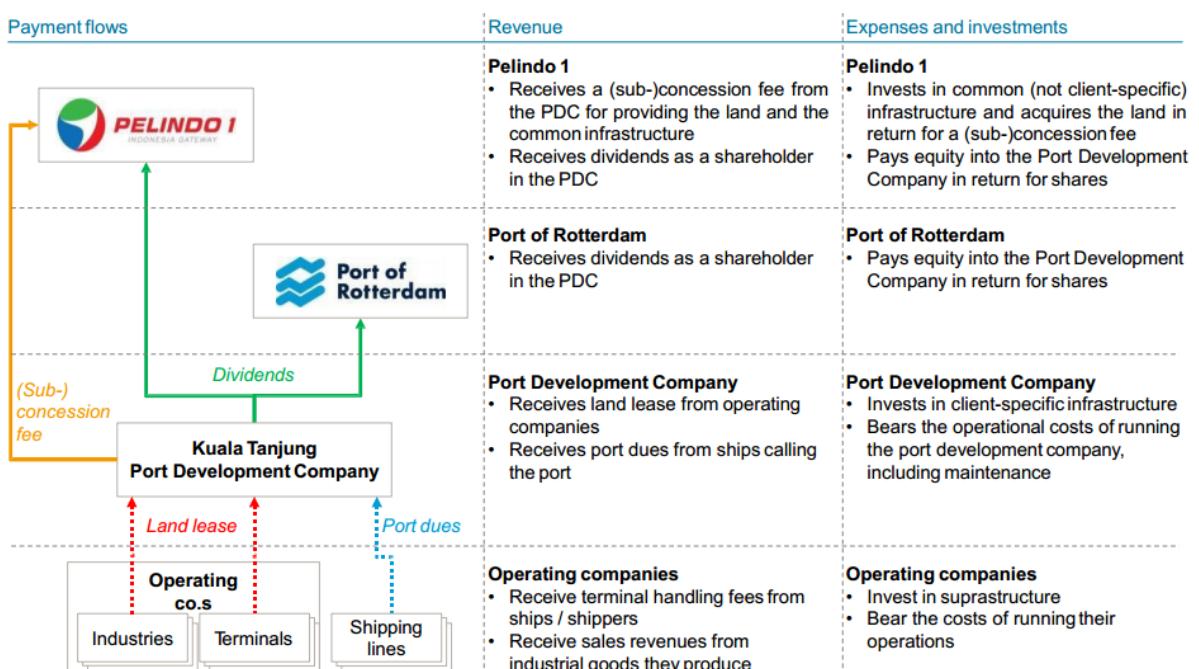
- Invests and holds shares in the Port Development Company
- Uses its international network and skills to provide access to clients and financiers, and provide port development expertise to the Port Development Company

Port Development Company

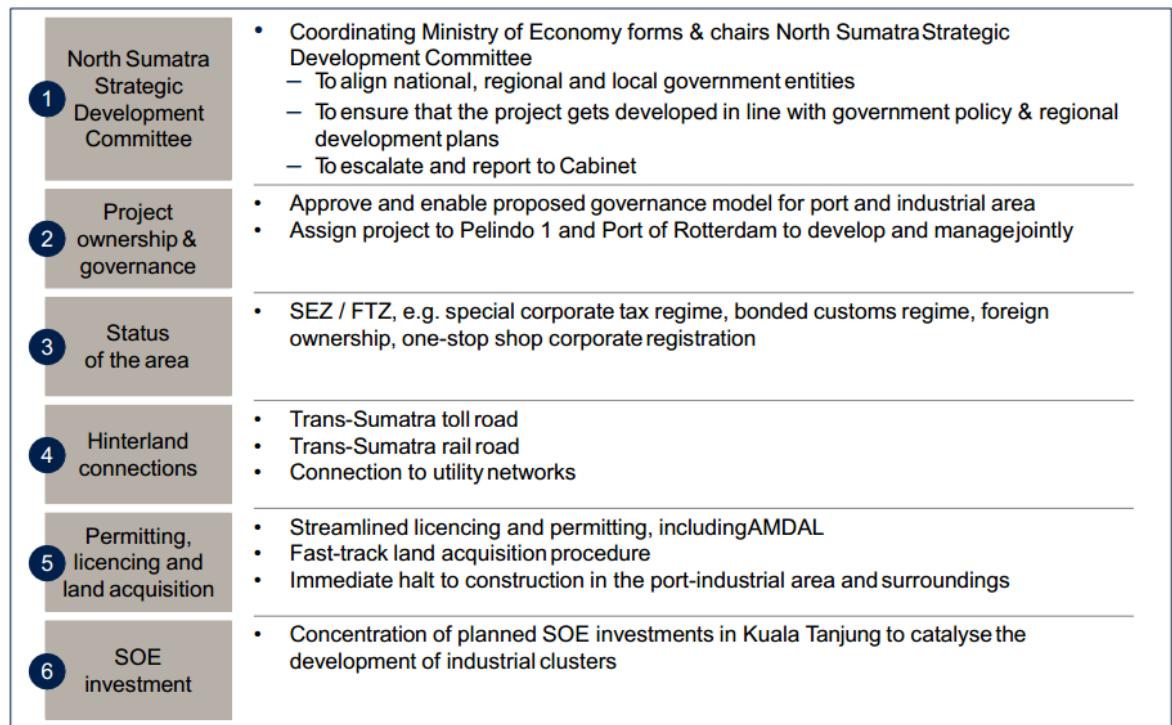
- Attracts operating companies, service companies and shipping lines
- Attracts funding
- Provides client-specific infrastructure
- Supervises the planning and construction of the infrastructure in the port-industrial complex
- Manages the AMDAL /international EIA process and stakeholder management
- Manages the complex to ensure compliance on health, safety & the environment

Operating companies

- Provide suprastructure for their own operations
- Supervise design and construction of their terminals and industrial facilities
- Handle cargo
- Produce industrial goods



Necessary Support from Government



10. Asesment Program Infrastruktur di Indonesia sesuai dengan study Bank Dunia (infrastruktur sector assessment program)

- The Government should systematically leverage private sector financing where feasible and maximize finance for development

Recomendation : apply a clear decision making framework to prioritize private financing and conserve scarce public resources

- Indonesia needs better quality PPP Projects,with improved coordination and more strategic deployment of Government support instruments.

Recomendation : Revise regulations and Institutional arrangements governing PPP project selection, preparation and government support processes to ensure that projects are well prepared,well structured, and supported in the most efficient and effective manner

- The current SOE-driven infrastructure delivery model is not crowding out private investment

Recomendations : The Government should reform SOE incentives and performance indicators to promote efficiency gains,further harden SOE budget constraints and ensure open,competitive tender to all new,commercially viable projects

- Existing infrastructure assets held by SOEs can be recycled to provide an additional source of financing for new projects and benefit from private efficiencies

Recomendations : The Goverment needs to encourage and better enable SOEs to pursu asset recycling, but only within an overarching framework that maximizes value and ensure fiscally prudent decision making

- e. Business to business transactions between SOEs and commercial actors are prevalent in the market and can be enhanced to further mobilize private capital and efficiencies

Recomendations : Subject all B2B transactions to clear and consistent procedures designed to ensure value and delivery of the governments infrastrutures agenda and develop targeted acceleration plans in key sectors to maximize the impact of B2Bs

- f. Tariffs are too low in most sectors to provide a sustainable,public or private

Recomendation : Tariffs need to be increased on aggregate ,with tariff level that reflect operating cost recovery,new financing objectives, and what end users can afford to pay

- h. There is not enough capacity in the financial system to meet Indonesias infrastructure financing needs

Recomendation : Introduce new capital market solutions and product coupled with enabling regulatory reforms to maximize the mobilization of capital from both domestic and foreign investors

- i. More commercial financing for infrastruture could be mobilized at the subnational level

Recomendation : A number of targeted regulatory reform are necessary to facilitate the mobilization of private financing by sub national governments

- j. The complexity,inconsistency, and uncertainty of the legal framework is a deterrent to provide investment

Recomendation : The Government should amend and elevate the provisions of Presidential Regulation no 38/2015 to a Government Regulation, improving it in the process, while also enacting limited, targeted reforms to removed key constraints in other areas

terjemahan

Asesment Program Infrastruktur di Indonesia sesuai dengan studi Bank Dunia (Program penilaian sektor infrastruktur)

Sebuah Pemerintah harus secara sistematis memanfaatkan pembiayaan sektor swasta jika memungkinkan dan memaksimalkan pembiayaan untuk pembangunan

Rekomendasi: terapkan kerangka pengambilan keputusan yang jelas untuk memprioritaskan pembiayaan swasta dan konservasi sumber daya publik yang menakutkan

b. Indonesia membutuhkan Proyek KPS yang berkualitas lebih baik, dengan koordinasi yang lebih baik dan penyebaran instrumen pendukung Pemerintah yang lebih strategis.

Rekomendasi: Merevisi peraturan dan pengaturan Kelembagaan mengacam pemilihan proyek KPS, persiapan dan proses dukungan government untuk memastikan bahwa proyek dipersiapkan dengan baik, terstruktur dengan baik, dan didukung dengan cara yang paling efisien dan efektif

c. Model penyediaan infrastruktur yang didorong oleh BUMN saat ini tidak mengesampingkan investasi swasta

Rekomendasi: Pemerintah harus mereformasi insentif BUMN dan indikator kinerja untuk mendorong peningkatan efisiensi, semakin memperkeras batasan anggaran BUMN dan memastikan tender yang terbuka dan kompetitif untuk semua proyek baru yang layak secara komersial

d. Aset infrastruktur yang dimiliki oleh BUMN dapat didaur ulang untuk menyediakan sumber pendanaan tambahan untuk proyek-proyek baru dan manfaat dari efisiensi pribadi

Rekomendasi: Pemerintah perlu mendorong dan lebih memungkinkan BUMN untuk melakukan daur ulang aset, tetapi hanya dalam kerangka menyeluruh yang memaksimalkan nilai dan memastikan pengambilan keputusan yang bijak secara fiskal

e. Bisnis untuk transaksi bisnis antara BUMN dan pelaku komersial yang lazim di pasar dan dapat ditingkatkan untuk lebih memobilisasi modal swasta dan efisiensi

Rekomendasi: Tunduk semua transaksi B2B ke prosedur yang jelas dan konsisten yang dirancang untuk memastikan nilai dan pengiriman agenda infrastruktur pemerintah dan mengembangkan rencana percepatan yang ditargetkan di sektor-sektor utama untuk memaksimalkan dampak B2Bs

f. Tarif terlalu rendah di sebagian besar sektor untuk menyediakan yang berkelanjutan, publik atau swasta

Rekomendasi: Tarif harus ditingkatkan secara agregat, dengan tingkat tarif yang mencerminkan pemulihan biaya operasi, tujuan pembiayaan baru, dan apa yang dapat dibayar oleh pengguna akhir

h. Tidak ada kapasitas yang cukup dalam sistem keuangan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan infrastruktur Indonesia

Rekomendasi: Memperkenalkan solusi pasar modal baru dan produk dipadukan dengan reformasi regulasi yang memungkinkan untuk memaksimalkan mobilisasi modal baik dari investor domestik maupun asing

i. Lebih banyak pembiayaan komersial untuk infrastruktur dapat dimobilisasi pada tingkat subnasional

Rekomendasi: Sejumlah reformasi peraturan yang ditargetkan diperlukan untuk memfasilitasi mobilisasi pembiayaan swasta oleh pemerintah sub-nasional

j. Kompleksitas, ketidakkonsistenan, dan ketidakpastian kerangka hukum adalah pencegah untuk menyediakan investasi

Rekomendasi: Pemerintah harus mengubah dan meningkatkan ketentuan Peraturan Presiden no 38/2015 ke Peraturan Pemerintah, meningkatkannya dalam proses, sementara juga memberlakukan reformasi terbatas yang ditargetkan untuk menghilangkan kendala utama di bidang lain.

11. Rencana Investasi PELINDO diharapkan bisa bekerja sama dengan swasta dan investor :

- a. Pelabuhan Internasional Hub Port Kuala Tanjung
- b. Belawan New Container Terminal
- c. Tanjung Proik New Container Terminal PHASE II
- d. Port of KIJING(Pengganti Pelabuhan Pontianak
- e. Makasar New Port PHASE II
- f. Teluk Lamong PHASE II
- g. Bitung International Hub Port
- h. SORONG New Port International Hub Port

12. Saran Pembentukan Holding Company

- a. Pembentukan holding Pelindo, yakni Indonesia Port Corporation (IPC) telah muncul sejak 2013 lalu. Direksi Pelindo I-IV pun sudah sepakat. Saat ini, proses pembentukan holding sedang berjalan. Sesuai arahan Menteri BUMN Rini Soemarno, untuk menuju holding harus dimulai dengan virtual holding.
- b. "Dalam proses holding tadi membutuhkan legalitas minimal satu tahun untuk bekerja dan selanjutnya dievaluasi. Dalam proses virtual itu juga ada SOP-nya, standar produktivitas manajemen dan terminal. Standarisasi dalam segala hal. Sehingga, saat proses holding selesai, sudah siap
- c. Ada beberapa manfaat yang bisa diraih lewat pembentukan holding Pelindo. Pertama, Indonesia akan memiliki Terminal Peti Kemas terbesar kelima di dunia. Itu bisa terjadi setelah seluruh terminal peti kemas digabung menjadi satu. Kedua, kekuatan finansial holding Pelindo akan semakin kuat. Sehingga, urusan meminjam uang ke bank akan jauh lebih mudah.
- d. Pelindo bisa membangun pelabuhan di berbagai tempat. Di mata internasional, Holding Pelindo juga akan semakin menarik di mata dunia internasional
- e. Keuntungan lainnya dari pembentukan holding Pelindo adalah operasional di pelabuhan akan jauh lebih efisien karena lebih terintegrasi. Biaya logistik bisa ditekan karena ada kapal besar yang masuk. Daya saing Indonesia juga akan naik, dan bahkan bisa lebih baik dari Singapura. Targetnya, pada 2030 nanti, kapasitas

pelabuhan di Indoensia untuk menangani barang-barang dalam negeri 28-30 juta TEUs. Untuk barang-barang internasional juga sampai 30 juta TEUs.

“Dengan kemampuan sebesar itu, RI bisa mengalahkan Pelabuhan Rotterdam, Belanda yang hanya memiliki kapasitas 15 juta TEUs. Apalagi, di tahun 2030 nanti, ekonomi RI ditargetkan menempati posisi ke-7 terbesar di dunia. Saat ini, masih di posisi 16

13. Progress Terakhir tentang Perpres no 18 tahun 2018

Dengan pertimbangan bahwa pelabuhan dan kawasan industri Kuala Tanjung di Sumatera Utara merupakan satu Proyek Strategis Nasional yang perlu dilakukan percepatan pembangunan dan pengoperasiannya, pemerintah memandang perlu melakukan penugasan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Atas pertimbangan tersebut, pada 17 September 2018, Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 81 Tahun 2018 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Pelabuhan dan Kawasan Industri Kuala Tanjung di Provinsi Sumatera Utara.

“Percepatan pembangunan dan pengoperasian pelabuhan dan kawasan industri Kuala Tanjung di Kabupaten Batubara, Provinsi Sumatera Utara, dilakukan untuk peningkatan konektivitas, pengembangan infrastruktur kemas, pengembangan pusat logistik, pengembangan industri, dan pengembangan wilayah di Provinsi Sumatera Utara,” bunyi Pasal 1 ayat (1) Perpres ini.

Pelabuhan dan Kawasan Industri Kuala Tanjung sebagaimana dimaksud terdiri atas: 1. Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung; dan 2. Kawasan Industri Kuala Tanjung.

“Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung sebagaimana dimaksud merupakan pelabuhan internasional yang berperan melayani kegiatan bongkar muat peti kemas, barang umum (*general cargo*), curah cair, dan curah kering yang didukung oleh Kawasan Industri Kuala Tanjung,” bunyi Pasal 1 ayat (4) Perpres ini.

Pemerintah, tegas Perpres ini, menugaskan kepada PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo) I (Persero) untuk: 1. Membangun dan mengoperasikan Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung; dan 2. Membangun, mengembangkan, dan mengelola Kawasan Industri Kuala Tanjung.

Penugasan pembangunan dan pengoperasian Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, meliputi pendanaan, perencanaan teknis, pengadaan tanah, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, pengusahaan, dan pemeliharaan.

Untuk penugasan pembangunan, pengembangan, dan pengelolaan Kawasan Industri Kuala Tanjung, menurut Perpres ini, dilaksanakan PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) dengan mengikutsertakan dan bersama PT Indonesia Asahan Aluminium atau Inalum (Persero).

“Pelaksanaan penugasan sebagaimana dimaksud dilakukan melalui pembentukan badan usaha patungan antara PT Pelindo I dan PT Inalum,” bunyi Pasal 5 ayat (2) Perpres ini.

Pendanaan untuk penugasan pembangunan dan pengoperasian Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung dan penugasan untuk pembangunan, pengembangan, dan pengelolaan Kawasan Industri Kuala Tanjung, menurut Perpres ini, dapat bersumber dari:

- a. modal perusahaan;
- b. pinjaman dari lembaga keuangan, termasuk lembaga keuangan multilateral;
- c. pinjaman dan/atau bentuk lain dari badan investasi pemerintah; dan/atau
- d. pendanaan lainnya.

Mulai Tahun 2018

Disebutkan dalam Perpres ini, PT Pelindo I (Persero) melakukan pembangunan Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung secara bertahap dan mengoperasikan sebagian Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung mulai tahun 2018.

Sedangkan untuk Kawasan Industri Kuala Tanjung, PT Pelindo I, PT Inalum, dan badan usaha patungan yang dibentuk dapat melakukan pembangunan, pengembangan, dan pengelolaan secara bertahap dan mengoperasikan Kawasan Industri Kuala Tanjung mulai tahun 2018.

Menurut Perpres ini, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas mengoordinasikan pembangunan dan pengoperasian Pelabuhan Hub Internasional Kuala Tanjung dan Kawasan Industri Kuala Tanjung, dan melaporkan kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu diperlukan.

“Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan,” bunyi Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2018, yang telah diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna H. Laoly pada 18 September 2018.

14. TRANSPORT SECTOR FUNDING (MULTIMODAL DEVELOPMENT PROGRAM

1. Recent Investment in the Transport Sector

A recent study by ADB staff addressed the reason why the policy to engage the private-sector has been only partially successful.

- The vast majority of Indonesian transport infrastructure developments were neither designed nor operated for profitability, but are instead driven into the “subsidy trap”. Hence, private sector entities are not attracted to invest in unsustainable transport projects or transport services when policies and regulations remain vague, particularly in terms of subsidies.
- Attempts at creating and sustaining public private partnerships are hampered by unclear and inconsistent regulations, lack of continuity, and legal uncertainty.¹²

2. Investing in Multimodal Transport for Economic Growth

Tol Laut and Economic Growth

- Social objectives of government lead government to introduce both visible and hidden subsidies into the logistics sector;
- Subsidies for shipping along routes already served by the private-sector may crowd out private-sector operators;
- Cross-subsidies within Pelindos between profitable and unprofitable ports may discourage investment in profitable ports by the private sector;
- Regulation of port tariffs by a government department tends to discourage the private sector by comparison to regulation by an independent board. Refer to Section **Error! Reference source not found.** for further details on tariff setting.
- Delay in introducing modern technology into the logistics sector leads to delay at the ports, in particular delay in introducing the Indonesian Single Window System (INWS).

3. Uncertainty as a Factor in Discouraging Private-Sector Investment

A World Bank study noted the adverse impact of uncertainty in discouraging private-sector investment in the port sector¹³:

A key reason behind under-investment in the country's port infrastructure is the lack of clarity on the role of the port landlord and the port operator, which generates ambiguity as to who should take the lead in infrastructure development.

- Restrictions to competition in logistics service markets are another important hindrance to the logistics sector. Indonesia is the most restrictive among the 42 countries surveyed by the OECD in several logistics services, including freight forwarding, maritime transport and distribution. The restrictions include limits to foreign ownership as reflected in the negative investment list (DNI), excessive minimum capital requirements, restrictions on the location of operations and cumbersome licensing requirements.
- Finally, cumbersome regulatory requirements and inefficient procedures make trade processing a further weak link in the logistics chain. Indonesian ranks 105 out of 189 economies in the Doing Business “Trading across borders” indicators, behind most South East Asian comparators. Documentary

compliance for imports in Jakarta takes 144 hours in Jakarta vis-à-vis 10 hours in Malaysia and 4 hours in Thailand. These constraints contribute to the poor global rank of Indonesia in terms of the World Bank's Logistics Performance Indicators (LPI), particularly for international shipments, where Indonesia ranks 71 out of 160 countries, well behind Malaysia, Philippines, Thailand, Vietnam and Cambodia.

- The constraints identified by the World Bank also contribute to the lack of interest of the private sector in port investments. However, the main reason for the lack of interest in port investments may be the current corporate structure of port ownership and operations, a topic explored further in this chapter.

4. Financial of PELINDO 1-4

Financial Performance of Pelindo 1 to 4

The following table sets out the financial ratios of Pelindo 1 to 4:.

Table Financial Ratios of Pelindo 1 – 4 (2016, trillion rupiah)

Financial Performance of Pelindo 1-4 (trillion Rupiah)				
Description	Pelindo 1	Pelindo 2	Pelindo 3	Pelindo 4
Revenues	2.41	10.32	7.49	2.02
Expenses	1.68	8.78	5.97	1.69
Net Profits After Tax	0.73	1.54	1.51	0.33
Capex	1.64	2.13	2.40	0.47
Debt	3.00	31.56	12.54	1.99
Equity	4.30	11.91	9.65	5.52
Assets	7.30	43.37	22.10	7.51
Debt to Equity	0.70	2.65	1.30	0.36
Net Profit Margin	30%	15%	20%	16%
Return on Assets	10%	4%	7%	4%
Return on Equity	17%	13%	16%	6%

5. Borrowing Capacity Constrained by Equity Levels of Pelindo

The maximum ability to borrow for Pelindo 1, 2, 3 and 4 to finance their working capital and investment is shown in Tabel .

Table Maximum Capacity to Borrow (Pelindo 1 – 4)

Maximum Borrowing Capacity						
Pelindo	Equity	Debt	D/E Ratio ¹	Debt Limit ²	Allowable Borrowing (trillion Rp)	Allowable Borrowing (billion US\$)
1	4.30	3.00	0.70	8.60	5.60	0.43
2	11.91	31.56	2.65	23.82	-	-
3	9.65	12.54	1.30	19.29	6.75	0.52
4	5.52	1.99	0.36	11.04	9.05	0.70
Total	31.38	49.09		62.75	21.40	1.65
1/ Debt to equity ratio						
2/ Assuming debt to equity ratio not greater than 2 to 1.						

The maximum borrowing capacity show in the table is based on the convention that a capital-intensive public utility operating as a monopoly should be able to sustain a level of revenue to sustain debt two times the level of equity.

The fact that shipowners participate in the tariff-setting process assumes that shipowners suffer from high port tariffs. Since domestic collector ports are monopolies, they are not constrained by competition from raising tariffs. If shipowners suffer from high tariffs, this means that the logistics system does not allow them to pass on their costs to the consumers of their services through high freight rates.

Low tariffs limit the ability of Pelindo 4 to earn profits needed to invest in port facilities sufficient to reduce delay at the ports. Shipowners appear to be trading short-term gain from low domestic tariffs for long-term losses from delays caused by under-investment in port infrastructure and equipment. The national economy suffers from this underinvestment as shown by the demonstration cost-benefit analysis for Pantoloan Port (Chapter **Error! Reference source not found.**).

This cost-benefit analysis demonstrates that investment in the port will reduce costs to the public through reduced delay and therefore enhance economic development at a rate greater than the rate of financial return to Pelindo 1-4 from port tariffs.

6. Options for Private-Sector Investment and Operations

- a. Range of Options for Private Sector
- b. Pelindo as Concessions

Pelindo are themselves concessions that have options for financing port development through:

- Reinvesting its profits;
- Borrowing, if profits are sufficient to repay loan principal;
- Privatization by issue of shares through capital markets and private placements;
- Joint venture by forming a subsidiary of the Pelindo that is owned jointly by the Pelindo and the private investors;

Cooperation with the private sector on infrastructure development is governed by the law on Cooperation Government with Business Entity/Public Private Partnership (PPP).¹⁴

c. Loan Financing

Pelindo 1 to 4 have experience building and developing port facilities with funds from domestic and foreign commercial banks, either from one bank loan or syndicated loans from various banks, from state-owned banks, private banks and foreign banks.

Pelindo 1, 2 and 3 have raised funds from domestic as well as foreign capital markets. Pelindo 1 has issued bonds (Obligasi Gerbang Nusantara) of Rp 1 trillion for 10 years (2016-2026) at 9.5% coupon rate from Jakarta Stock Exchange. The purpose of this bond is to finance construction and development for Kuala Tanjung and Belawan port.

Pelindo 2 issued a Global Bond of USD 1.1 billion for 10-30 years (2015-2035) at 4.25-5.375% rate from the Singapore Stock Exchange. The objective of the global bond is to refinance a syndication loan and business expansion for Koja and Kalibaru container terminal, inland access channel of Cikarang, Kijing and Sorong port.

In addition, Pelindo 3 has also successfully raised funds from Singapore Stock Exchange for International Bond for 10 years (2014-2024) with an interest rate of 4.875%. The funds are being used to build a port of container Tanjung Perak and Teluk Lamong. (See Appendix VII)

d. Equity Financing

Pelindos are authorized to build and develop port facilities using their own funds and funds obtained from various sources. Pelindo can reinvest their profits to build part of the port facilities or as apply as counterpart funds to bank loans. As discussed above, the amount of borrowing is constrained by the Pelindo's debt-to-equity ratio and the profitability of the Pelindo. International ports have the potential to borrow more than domestic ports because they are more profitable.

There is an alternative source of equity for port investment: the national budget, including sovereign loans from multinational banks such as ADB and the World Bank. The government may use its own funds or borrowed funds to invest in ports. The Ministry of Transport procures the infrastructure and equipment and transfers the assets to Pelindo. Such transfers are deemed to be contributions to equity and not subsidies.

Defining transfers from government to Pelindo as investment is valid only if the Pelindo are able to generate profits equal to the rate earned by private companies. As has been demonstrated two out of three Pelindo branches are unprofitable. Thus, the analysis here confirms the ADB report cited above. The current approach to financing domestic ports is a "subsidy trap".

e. Joint Venture / Privatization

A joint venture is cooperation between Pelindo and private or other state-owned enterprises (BUMN) to form a new company in which either the Pelindo or the private company can become majority shareholder and also become the main operator. Privatization is a form of cooperation, in which Pelindo owns shares in a subsidiary and sells a portion of its shares to the private sector which will become a partner of Pelindo in managing the business. Both Joint venture and privatization have been carried out by Pelindo 1 to 4 in order to develop its business in downstream or upstream in order to maximize profit and shareholders' wealth.

f. Public Private Partnership (PPP) / Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)

Under Government Regulation No. 38, 2015, Public-Private Partnerships have been set up mainly for international ports, toll roads, electricity and drinking water, but only a few in the domestic port sector.

In the scheme of cooperation there are various options that can be selected and implemented with a view to maximizing the benefits of private sector involvement. Of

the various existing KPBU schemes, some of the optimal cooperation schemes which have been used in port projects are as follows:

- i. Concessions are long-term cooperation agreements with the private party to provide port services for a period of 30-50 years in accordance with the agreed amount of investment. The management rights of ports originally owned by the government are transferred to the private sector to build, manage, operate and collect port services from service users. The ownership of pre-concessionary assets is retained by the government, while the assets constructed during the concession are owned by the private partner and will be handed over to the government after the concession period ends with agreed compensation. During the concession period, the government will receive fees or royalty from the concessionaire.
- ii. Build-Operate-Transfer (BOT) and its variations are long-term contractual agreements similar to concessions whereby the private sector will build port facilities and operate for a period of 20-30 years. However, the government remains the owner of the management rights to operate the ports and collect port dues from customers. The private sector will receive compensation in the form of fees during the contract period for the investments to finance, build, operate and maintain. At the end of the contract, the built assets will be handed over to the government based on the agreed book value.
- iii. Design Build and Lease (DBL) is a contract whereby the private sector will build and provide some port facilities, and these assets are leased to the government for a certain period of time with an agreed amount of lease. Throughout the contract period, all operational and maintenance costs of the leased facility are the responsibility of private sector. At the end of the contract, the built assets will be handed over to the government based on the agreed book value.

Contract Management: is a cooperation contract whereby the government transfers the right of port management to the private sector for a period of time, and the private sector receives management fee as operator. Unlike contracts for concession, BOT and DBL, the private sector does not invest to build port facilities.

- g. The following table summarizes the options for PPP in the port sector. The table is presented for completeness.

Table Option for PPP in the Port Sector

NO	ASSETS	PPP SCHEME			
		CONCESSION	BUILT OPERATE TRANSFER	DESIGN BUILT LEASE	MANAGEMENT CONTRACT
1	Water Ways/ Access Channel	30-50 years			
2	Port & Facilities	30-50 years			
3	Wharf		20 - 30 years	15 - 20 years	5 - 10 years
4	Boat Service			15 - 20 years	5 - 10 years
5	Cargo Handling Equipment			15 - 20 years	5 - 10 years
6	Container Yard		20 - 30 years	15 - 20 years	5 - 10 years
7	Passenger Terminal		20 - 30 years	15 - 20 years	5 - 10 years
8	Dry Port Facilities		20 - 30 years	15 - 20 years	5 - 10 years
9	Office Buildings		20 - 30 years	15 - 20 years	5 - 10 years
10	Information Technology			10 - 15 years	5 - 10 years
11	Commercial and Industrial Area		20 - 30 years	15 - 20 years	5 - 10 years

7. Actions Required to Restructure the Port Sector to Achieve more Attractive Investment Opportunities

- a. The Source of Private-Sector Funds
- b. Interim Approaches to Reform

Issues to be Resolved by Reform

For most ports, the private sector will wish to resolve the following issues:

- a) If the Pelindo cannot earn adequate profits from domestic ports, how can investors earn adequate profits;
- b) How to reduce the risk of Investing in Indonesian domestic ports. The current political and regulatory environment which does not give the investor confidence in the security of their investments.
- c. The following section outlines an approach that could promote increased private-sector participation in developing both international and domestic ports. The steps described are not sequential.

First Step: Encouraging the Private Sector

The regulation establishing the board should do the following:

- Set a minimum return on investments high enough to attract the private sector;
- Provide (a) automatic tariff adjustment for inflation and (b) negotiated tariff adjustment for physical and financial changes in each port.
- Apply to ports and not to Pelindos or Pelindo branches that operate multiple ports. (The goal would be to eliminate cross-subsidies.)
- Advise Government which ports are able to contribute to dividends and which are not.

Second Step: Provide a Social Safety Net

If domestic ports have no potential to make profits, they should not be managed by Pelindo. These ports should be managed either by the MOT or under some different

arrangement, such as management contracts by either domestic or international port managers.

Pareto's rule leads to the expectation that 80% of domestic ports have the potential to become profitable. The rule seems to apply to domestic ports operated by Pelindo. Of approximately 100 ports operated by Pelindo, about 20 ports might be transferred back to the MOT and considered for operation under management contracts by private-sector companies.

In effect, unprofitable ports are suffering from "terminal illness" from the point of view of both the Pelindo and the private sector. Not only can they not survive as commercial entities, but they use resources that are needed for other ports to survive as commercial entities.

Third Step: Segregation of the Most Profitable Ports

With the proposed new tariff approach outlined above, some domestic ports can become profitable soon, sufficient to be able to reinvest in new assets by reinvestment of profits and by borrowing. Yet, the private-sector will not respond immediately because due diligence will impose upon their management a policy of "wait and see" if the Government can sustain a pro-private sector approach to investment. Building trust is a major step in attracting the private sector.

International and domestic ports with return on equity of greater than 25% need to be segregated from moderately profitable ports. This is also based on triage, because highly profitable ports do not need any special treatment in the form of scarce investment funding by Government.

Fourth Step: Ensure Ports that Have the Potential to Earn Moderate Profits through Introduction of Tariff Reform and Deregulation

Some ports can earn real profits if they are not crippled by inflationary decline in real revenue. These ports are analogous to wounded victims of disaster that have the potential to survive. Reform of the port sector is the treatment needed for these ports to enable them to survive and prosper. Tariff reform and deregulation are the medicine these ports need.

Fifth Step: Government Investment as an Interim Approach

Some ports suffer from long-term underinvestment. If the Government were not willing to invest in ports, the private sector would not be encouraged to invest either.

The private-sector would be encouraged if the public sector would show that investment in ports has higher priority. Thus, in the medium-term, the Government can increase confidence among potential private-sector investors by demonstrating that Indonesian domestic ports have the potential to become efficient and profitable with appropriate policies and adequate infrastructure.

For domestic ports the options for obtaining investment funds are limited because the Pelindo are limited in their borrowing capacity and the private-sector lacks confidence in its ability to earn profits in the port sector. However, there are investment funds available from Indonesia's development partners, the ADB and the World Bank and bilateral lending and cooperation agencies. These multilateral and bilateral agencies are also prepared to provide the technical and financial assistance needed to reform the financial and corporate structure of the port sector.

Summary of Approaches to Encouraging the Private Sector

The foregoing analysis proposes that reform of tariff setting can make many Indonesian ports profitable enough to interest the private sector. International ports do not present the same level of difficulty as domestic ports and do not need the same level of treatment.

Some domestic ports do not have potential to attract the private sector for the foreseeable future and should not be managed by Pelindos.

Most domestic ports can become profitable by reform of the tariff setting process and by catching up with underinvestment in both infrastructure and equipment. The catching-up process will require equity injections from the national budget supported by bilateral and multi-lateral loans. This investment will also enable improvements to be made to improve efficiency and consolidate the profitability.

Loan funds are available from the ADB and World Bank, including their development partners and bilaterally through cooperation agencies to support the investment process as outlined above

With the appropriate policy and regulatory reforms, these investments would form the basis for future participation by the private sector and potentially lead to public participation in share ownership of ports as occurs in Malaysia and other countries worldwide.

The specific kind of private-sector participation is less important at this stage than increasing confidence on the part of investors that the Government is dedicated to creation of a profitable industry free of cross-subsidies among ports.

d. Land-Based Investments

Some land-based investments may be attractive to the private sector, such as dry terminals where cargo is processed before inward or outward shipment.

However, for most toll road and railroad investments, equity injections will be required via the national budget and by borrowing from bilateral and multilateral agencies via loans.

Loan funds are available from the ADB and World Bank, including their development partners and bilaterally through cooperation agencies.

e. Funding Land Acquisition and Resettlement

In 2012 the Government enacted new law to facilitate land acquisition and resettlement. The new regulations have been successful where the national government has defined infrastructure as strategic national investments and where local governments have cooperated.

The lesson has been learned that projects must be identified and discussed with local governments early enough to mobilize local support and early enough for the relevant ministries to invoke their authority of national government in defining the projects as strategic.

f. Commitment of Government to Reform of the Logistics Sector

This chapter has analysed the constraints and potential for funding the logistics sector, with special reference to port infrastructure and equipment managed by Pelindos.

15. The Government is committed to a program of logistic reforms to support the national development goals of the national mid-term development planning process (RPJMN) as defined by the Minister of Finance to the President of the World Bank in the Letter of Development Policy dated September 2016. Extracts from this letter are relevant to funding of the ports and related land-based investments.