

ANALISA KEBIJAKAN TOL LAUT DAN PENGARUHNYA PADA EVEKTIVITAS TOL LAUT

Makbul Mubarak, Nuralamsyah dan M. Rifqi Hanif

Departemen Teknik Kelautan Universitas Hasanuddin

Email: makbul02@gmail.com

Abstrak

Dalam janji kampanyenya pada pemilu 2014 silam, Presiden Joko Widodo memperkenalkan nawacita. Nawacita merupakan visi misi yang berisikan agenda-agenda pemerintahannya. Salah satu nawacitanya yaitu melakukan pembangunan Indonesia dalam bingkai negara kesatuan. Berangkat dari nawacita tersebut, Presiden Joko Widodo memperkenalkan konsep tol laut yaitu konsep pengangkutan logistik kelautan menghubungkan pelabuhan-pelabuhan yang ada di nusantara. Tujuan utama dari konsep tol laut adalah untuk menekan bahkan menghilangkan disparitas harga yang ada antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa. Dasar hukum tol laut adalah perpres nomor 106 tahun 2015 tentang penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang di laut. Tol laut sampai sekarang telah dilaksanakan selama kurang lebih 4 tahun lamanya. Kendati demikian selama kurang lebih 4 tahun pengimplementasiannya, konsep tol laut dapat dikatakan belum berhasil dilaksanakan secara optimal. Masih banyak kendala-kendala yang terjadi dilapangan berkaitan dengan kebijakan-kebijakan tol laut itu sendiri. Kurang optimalnya fasilitas penunjang tol laut juga sangat berpengaruh terhadap distribusi barang logistik. Masalah selanjutnya adalah tidak efektifnya sistem tol laut yang mengusung konsep port to port dimana hanya masyarakat sekitar pelabuhan yang menikmati manfaat dari program ini, sementara masyarakat dipedalaman masih kurang merasakan dampaknya.

Kata Kunci: *Tol Laut, kebijakan, disparitas harga*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara kepulauan dan negara maritim. Sebutan tersebut menandakan bahwa wilayah laut Indonesia sangatlah istimewa. Berdasarkan data dari Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dengan melibatkan BIG (Badan Informasi Geospasial) dan Pusat Hidrografi dan Oseanografi (Pushidros) TNI Angkatan Laut, luas perairan di Indonesia adalah 6.400.000 km² yang sebagian besarnya adalah lautan. Sementara itu berdasarkan data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dari 17.504 pulau ada 15.337 pulau yang tidak berpenghuni, berarti total ada 2.342 pulau yang berpenghuni di Indonesia dengan 31 diantaranya adalah pulau terluar. Presiden Republik Indonesia masa bakti 2014 – 2019 Ir. Joko Widodo pada kampanyenya 2014 silam memperkenalkan nawacita atau sembilan agenda pokok sebagai visi-misi dirinya dan Jusuf Kalla sebagai pasangannya. Berdasarkan buku *Pengembangan Tol Laut dalam RPJMN 2015-2019 dan Implementasi 2015* yang dikeluarkan oleh Bappenas 2015, Tol laut adalah konektivitas laut yang efektif berupa adanya kapal yang melayari secara rutin dan terjadwal dari barat sampai ke timur Indonesia. Tol laut dilandasi oleh Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015 -2019 dimana dalam pasal 2 ayat 1 dijelaskan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2014. Tol Laut seperti yang telah diketahui, merupakan salah satu aspek penunjang tercapainya Nawacita pertama yakni memperkuat jati diri sebagai negara maritim dan Nawacita ketiga yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Selanjutnya pada tahun yang sama dikeluarkan Peraturan Presiden nomor 106 tahun 2015 tentang penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang di laut. Peraturan inilah yang memuat dasar – dasar seperti tujuan dan sasaran dari konsep tol laut itu sendiri. Informasi arus perdagangan domestik Indonesia tahun 2009 menunjukkan bahwa terjadi ketimpangan aktivitas logistik antara wilayah barat dan wilayah timur Indonesia. Ketimpangan tersebut tidak hanya terjadi karena sebaran infrastruktur yang belum merata, namun juga akibat sebaran komoditas dan aktivitas ekonomi yang sebagian besar berada di wilayah Barat Indonesia. Untuk mewujudkan pemerataan, diperlukan pembangunan dengan konsep *ship*



promote to trade, dimana pembangunan konektivitas di wilayah Timur Indonesia diharapkan mampu meningkatkan aktivitas ekonomi dan perdagangannya. Pengembangan pelayanan transportasi laut sebagai tulang punggung distribusi logistik yang menghubungkan wilayah Barat dan Timur Indonesia diharapkan mampu menurunkan biaya logistik sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi disertai terwujudnya pemerataan.

Berdasarkan dari data Bappenas, setidaknya ada beberapa elemen penting untuk mendukung konsep tol laut itu sendiri antara lain, Pelabuhan yang handal, kecukupan muatan dari Barat – Timur serta sebaliknya, pelayaran rutin dan terjadwal, *shipping industry*, serta *inland* akses yang efektif. Pemerintah guna mendukung konsep tol laut, membangun 24 pelabuhan strategis yang terdiri dari 5 pelabuhan hub, serta 19 pelabuhan *feeder*.

Berdasarkan Perpres nomor 71 tahun 2015 pasal 2 ayat 6, dijelaskan bahwa hanya ada 18 jenis barang berbeda yang boleh dimuat oleh tol laut. Kemudian pada tahun 2018 ditambahkan menjadi 42 jenis barang melalui Permendag nomor 38 tahun 2018 pasal 3 ayat 1. Dengan adanya pembatasan jenis barang yang boleh dimuat dan kesulitan mengirim produk melalui tol laut oleh pengusaha secara langsung berdampak pada semakin besarnya pengeluaran yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk mensubsidi tol laut. Selain itu juga, yang dihadapi tol laut menurut pengamat adalah kurangnya sosialisasi yang memadai kepada masyarakat, sehingga partisipasi dari pihak masyarakat terhadap tol laut masih sangat kurang, hal ini berdampak pada efektivitas tol laut itu sendiri. Kurang optimalnya fasilitas penunjang tol laut juga sangat berpengaruh terhadap distribusi barang logistik. Masalah selanjutnya adalah tidak efektifnya sistem tol laut yang mengusung konsep port to port dimana hanya masyarakat sekitar pelabuhan yang menikmati manfaat dari program ini, sementara masyarakat dipedalaman masih kurang merasakan dampaknya

PEMBAHASAN

Hubungan Muatan dengan Efektivitas Tol Laut

Seperti yang telah dipaparkan pada pendahuluan diatas, masalah tol laut yang pertama sejatinya adalah dari konsep tol laut itu sendiri. Adanya pembatasan jenis muatan yang boleh menumpang pada kapal tol laut dibatasi oleh regulasi itu sendiri. Seperti yang disebutkan pada Perpres nomor 71 tahun 2015 pasal 2 ayat 6 hanya 18 jenis barang yang boleh dibawa oleh kapal tol laut, yang selanjutnya melalui Permendag nomor 38 tahun 2018 pasal 3 ayat 1 ditambahkan 24 jenis barang baru, sehingga total jenis barang yang boleh dibawa oleh kapal tol laut menjadi 42 jenis barang. Daftar barang yang menjadi komoditi dalam tol laut adalah sebagai berikut:

| Permendag Nomor 38 Tahun 2018 Pasal 3 Ayat 1 | | Perpres Nomor 71 Tahun 2015 Pasal 2 Ayat 6 | |
|---|----------------------------------|---|-------------------------|
| Barang Kebutuhan Pokok | 13. Ikan kemasan kaleng | Barang Kebutuhan Pokok | Barang Penting |
| 1. Air mineral | 14. Biskuit | 1. Beras | 1. Benih |
| 2. Bawang putih | 15. Pakaian jadi | 2. Kedelai bahan baku tahu/tempe | 2. Pupuk |
| 3. Garam | 16. Popok bayi dan dewasa | 3. Cabe | 3. LPG 3 Kg |
| 4. Kacang hijau | 17. Deterjen/sabun/pasta gigi | 4. Bawang merah | 4. Triplek |
| 5. Kacang tanah | 18. Alat tulis/perangkat sekolah | 5. Tepung terigu | 5. Semen |
| 6. Margarin | 19. LPG 12 kg | 6. Daging sapi | 6. Besi baja konstruksi |
| 7. Mie instan | 20. Pakan ternak dan Ikan | 7. Daging ayam ras | 7. Baja Ringan |
| 8. Minuman ringan | 21. Asbes | 8. Telur ayam ras | |
| 9. Obat-obatan | 22. Paku | 9. Ikan segar (Bandeng, kembung, tongkol/ tuna/ cakalang) | |
| 10. Sayuran | 23. Seng | | |
| 11. The | 24. Aspal | | |
| 12. Kopi | | | |

Gambar 1. Komoditi yang dimuat

Menurut Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi, operator tol laut baik BUMN maupun swasta wajib memenuhi persyaratan tingkat keterisian muatan kapal pulang pergi mencapai minimal 60%, dimana biasanya kapal tol laut hanya terisi 10% ketika pulang.

Kebijakan ini disatu sisi tentu saja menguntungkan bagi pemerintah, tetapi dilain sisi juga merugikan pemerintah. Keuntungan dari kebijakan ini adalah, semakin banyak barang yang dibawa maka biaya operasional kapal akan



semakin sedikit. Sedangkan kekurangannya adalah, yang pertama dengan terbatasnya jenis barang yang boleh dibawa oleh tol laut, mempersulit operator tol laut untuk memenuhi target muatan yang ditentukan oleh pemerintah. Hal ini tentu saja berdampak pada *dwelling time* atau waktu tunggu bongkar muat barang di pelabuhan. Dengan adanya persyaratan dari menteri terkait, maka waktu tunggu bongkar muat bisa menjadi 6 kali lebih lama atau bahkan lebih, memungkinkan pengusaha akan memilih menggunakan jasa kapal niaga milik swasta. Selain itu jenis barang yang diperbolehkan rata-rata merupakan jenis barang yang dibuat oleh produsen-produsen dari pulau Jawa, sedangkan barang-barang yang merupakan produksi luar Jawa masih sedikit yang masuk. Misalnya saja tebu yang menjadi salah satu komoditas utama di Papua selain kopi. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan mengapa kapal tol laut ketika kembali dari ekspedisinya sering mengalami kekurangan muatan.

Kesanggupan Pelabuhan dan Pemerataan Distribusi Barang

Jumlah pelabuhan yang dijadikan sebagai pelabuhan strategis pada awal pengimplementasian tol laut adalah 24 pelabuhan dengan rincian 5 pelabuhan hub (2 hub internasional dan 3 hub nasional) serta 19 pelabuhan *feeder*.

Tabel 1. Pelabuhan strategis tol laut 2015

| 24 Pelabuhan Strategis Tol Laut 2015 | |
|---------------------------------------|--------------------------|
| 1. Belawan / Kuala Tanjung Port (Hub) | 13. Pontianak |
| 2. Tanjung Perak Port (Hub) | 14. Sampit |
| 3. Tanjung Priok Port (Hub) | 15. Banjarmasin |
| 4. Makassar New Port (Hub) | 16. Kariangau Balikpapan |
| 5. Bitung Port (Hub) | 17. Palaran Samarinda |
| 6. Malahayati | 18. Pantoloan |
| 7. Batu Ampar Batam | 19. Kendari |
| 8. Teluk Bayur | 20. Tenau Kupang |
| 9. Jambi | 21. Ternate |
| 10. Palembang | 22. Ambon |
| 11. Panjang | 23. Sorong |
| 12. Tanjung Emas Semarang | 24. Jayapura |

Pada tahun pertama pengimplementasian tol laut, dengan jumlah 24 pelabuhan pelabuhan strategis, total ada 3 trayek kapal tol laut. Seiring dengan berjalannya waktu kini ada total 18 trayek tol laut yang didominasi oleh pelayaran dari wilayah barat Indonesia ke wilayah timur Indonesia. Hal ini adalah bagian dari rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) yaitu peningkatan konektivitas nasional. Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi dalam kunjungannya di Saumlaki, Maluku memperoleh aduan dari pengusaha logistik lokal. Masalah yang diadukan antara lain lamanya waktu bongkar muat (*dwelling time*), distribusi barang melalui *feeder* dari pelabuhan yang disinggahi kapal tol laut ke daerah sekitarnya, dan dampak penurunan harga barang. Dermaga Saumlaki yang menjadi salah satu pelabuhan *feeder* atau pengumpan saat ini berkapasitas satu kapal penumpang Pelni dan satu kapal cargo. Waktu bongkar muat sangat bergantung pada kapasitas dermaga tempat kapal tol laut bersandar yang secara otomatis akan berdampak pada lamanya waktu distribusi serta meningkatnya biaya operasional kapal. Fasilitas pelabuhan juga menjadi alasan naiknya biaya angkut tol laut. Contoh kasus seperti biaya angkut per kontainer rute Jakarta-Medan lebih mahal sekitar 200 USD dibandingkan dengan biaya angkut per kontainer dengan rute Guangzhou-Medan. Fasilitas yang dimaksud adalah kolam labuh yang dangkal disebagian besar pelabuhan yang ada di Indonesia. Hal ini menyebabkan kapal-kapal besar tidak dapat bersandar dan akhirnya menggunakan kapal angkut yang relatif kecil untuk membawanya ke pelabuhan.

Konsep tol laut yang menganut sistem *port to port* dimana tol laut hanya membantu mendistribusikan barang-barang dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain tidaklah optimal. Konsep itu hanya menguntungkan masyarakat yang berada di sekitar wilayah pelabuhan yang menjadi rute tol laut, sedangkan masyarakat pedalaman dan terpencil masih mengalami disparitas harga. Hal ini disebabkan karena biaya distribusi logistik di Indonesia masih besar. Mahalnya logistik disebabkan karena waktu bongkar muat (*dwelling time*) di pelabuhan masih lama, yang berimplikasi



terhadap biaya logistik di darat.

Disparitas Harga dan Sinergi Kementerian

Program tol laut digulirkan oleh pemerintah bertujuan mengurangi kesenjangan atau disparitas harga. Namun pada kenyataan di lapangan, harga barang-barang yang dikirim ke Papua relatif tidak mengalami perubahan yang berarti meskipun pengiriman barang menggunakan kapal-kapal tol laut yang disubsidi. Biaya pengiriman barang masih tinggi. Hal ini berdampak pada harga-harga barang di tempat tujuannya nanti, yang dalam kasus ini adalah Papua. Dilansir dari website Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional, disparitas harga yang terjadi antara daerah asal dan daerah tujuan masih tinggi.

Tabel.3 Perbandingan harga daerah pengirim dan tujuan (Sumber : Website PIHPS Nasional)

| Komoditi | Jawa Timur | Papua Barat | Papua |
|----------------|------------|-------------|------------|
| Beras | Rp 10.600 | Rp 12.300 | Rp 12.200 |
| Telur Ayam Ras | Rp 19.750 | Rp 27.750 | Rp 35.350 |
| Bawang Merah | Rp 15.100 | Rp 32.500 | Rp 39.500 |
| Bawang Putih | Rp 25.700 | Rp 37.500 | Rp 39.750 |
| Daging Ayam | Rp 29.650 | Rp 35.400 | Rp 39.400 |
| Daging Sapi | Rp 113.200 | Rp 117.500 | Rp 121.300 |
| Minyak Goreng | Rp 11.800 | Rp 15.250 | Rp 14.800 |
| Gula Pasir | Rp 12.600 | Rp 15.350 | Rp 16.000 |

Seperti yang dilihat pada tabel diatas, terdapat disparitas harga yang cukup tinggi di beberapa jenis komoditas strategis nasional. Misalnya saja pada komoditas bawang merah, perbandingan harga antara daerah asal dalam hal ini Jawa Timur, dan daerah tujuan yaitu Papua dan Papua Barat memiliki selisih yang cukup besar. Misalnya saja pada komoditas bawang merah, harga komoditas di daerah tujuan dua kali lebih besar daripada daerah asal. Tentunya dengan data tersebut maka menandakan bahwa tujuan dari tol laut itu sendiri belum tercapai.

Selain itu menurut Direktur *Maritim Research Institute* (MARIN Nusantara) Makbul Muhammad, kurangnya sinergi antar kementerian dan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah membuat program tol laut menjadi kurang efektif. Pengangkutan balik kapal tol laut dari Papua, sering terkendala jumlah muatan yang sedikit atau bahkan kosong, padahal di wilayah Papua banyak komoditas pertanian yang bisa dikirim keluar Papua, tetapi akibat kurangnya inisiatif dari kementerian pertanian dan pemerintah setempat, sehingga berdampak pada tidak efektifnya tol laut..

KESIMPULAN

Berdasarkan data di atas dapat kita simpulkan bahwa program tol laut yang merupakan salah satu program nawacita pasangan presiden dan wakil presiden terpilih 2014-2019, Joko Widodo dan Jusuf Kalla yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan telah diimplementasikan oleh pemerintah. Meski begitu, dalam pengimplementasiannya timbul banyak persoalan yang harus segera dibenahi oleh lembaga-lembaga pemerintah yang berwenang. Melalui tulisan ini juga dapat saya simpulkan bahwa program tol laut sampai saat ini belumlah berhasil sepenuhnya, tujuan utama dari program tol laut ini yakni menghilangkan disparitas harga antara pulau jawa dan wilayah diluar jawa terutama wilayah Indonesia Timur belumlah tercapai. Oleh karena itu konsep tol laut harus segera diperbaiki agar tol laut bisa terlaksana dengan efektif.

SARAN

Hendaknya dalam pengimplementasian tol laut, pemerintah harus lebih jeli dalam menentukan barang-barang apa saja yang boleh dimuat oleh kapal tol laut, karena jenis barang yang boleh dimuat oleh kapal tol laut sangatlah berdampak pada rasio tingkat keterisian kapal saat berlayar, ketika kapal berlayar dari daerah asal menuju daerah tujuan, maka tidak ada masalah yang akan timbul karena jenis barang yang diproduksi di daerah asal dalam hal ini Pulau Jawa sangatlah berlimpah. Tetapi ketika kapal berlayar kembali dari daerah yang berada di luar Pulau Jawa



yang notabene barang produksinya terbatas, maka hal ini tentu menjadi masalah yang besar karena akan berdampak pada biaya operasional kapal. Sepatutnya pemerintah tidak hanya mempertimbangkan barang-barang yang diproduksi di wilayah Jawa saja, tetapi juga harus mempertimbangkan jenis barang yang diproduksi di wilayah luar Pulau Jawa.

Selanjutnya dalam upaya pemerataan harga barang melalui program tol laut, pelabuhan sebagai penunjang utama dari tol laut itu sendiri haruslah memiliki fasilitas yang layak, setidaknya untuk kapal tol laut yang berukuran besar bisa bersandar dan melakukan kegiatan bongkar muat dengan aman. Tentu bukan hal yang mudah bagi pemerintah, namun daripada membangun banyak pelabuhan yang masih bisa dihubungkan dengan jalur darat, lebih baik membangun pelabuhan dengan standarisasi yang memadai dan nyaman bagi penggunanya. Dan juga, dalam upaya pemerataan harga barang diseluruh wilayah Indonesia, baik di pesisir maupun di pedalaman seharusnya konsep tol laut yang mengadopsi sistem port to port diubah menjadi sistem door to door dimana sistem port to port hanya menguntungkan daerah yang memiliki pelabuhan yang disinggahi oleh kapal tol laut, sedangkan wilayah pedalaman dan terpencil masih mengalami disparitas harga, sedangkan dengan diubahnya sistem menjadi door to door maka wilayah terpencil yang tidak dapat diakses oleh tol laut dapat merasakan dampaknya. Sistem door to door dapat dilakukan dengan mengintegrasikan antara pihak tol laut dan pihak angkutan darat baik swasta maupun BUMN.

Dan terakhir dalam pengimplementasiannya, guna mencapai tujuan utama yaitu menghilangkan disparitas harga di wilayah Indonesia yang sampai saat ini belum efektif, hendaknya pemerintah dalam hal ini kementerian – kementerian terkait melakukan sinergi, agar tol laut dapat berjalan dengan efektif, misalnya seperti sinergi antara kementerian perhubungan dan kementerian pertanian dalam hal pemenuhan muatan kapal tol laut, sinergi antara kementerian perhubungan dan kementerian perdagangan dalam hal sosialisasi tol laut ke para pengusaha yang nantinya akan menjadi pengguna layanan tol laut. Serta banyak lagi kerjasama-kerjasama yang boleh dilakukan dengan tujuan agar tol laut dapat bekerja dengan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Prihartono, Bambang, dkk. 2015. *KONSEP TOL LAUT DAN IMPLEMENTASI 2015 – 2019*, Jakarta: Bappenas.
- Rahman, M Razi. 2019. *Pengamat: Efektivitas tol laut tidak diimbangi sosialisasi memadai*. antaranews.com/berita
- LIPI. 2017. *Belum Efektif, Tol Laut Didorong Tidak Hanya Berdimensi Port to Port*. lipi.go.id/berita/ belum-efektif-tol-laut-didorong-tidak-hanya-berdimensi-port-to-port/18928.
- Supply Chain Indonesia. 2016. *Tingkat Keterisian Kapal Wajib 60%* supplychainindonesia.com/new/tol-laut-mulai-2017-tingkat-keterisian-kapal-wajib-60-persen/.
- Kemeterian Perdagangan. 2018. *Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 38 Tahun 2018*. Jakarta: Kemendagri
- Pemerintah Indonesia. 2015. *Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Pratama, Akhdi Martin. 2019. *Di Maluku, Menhub Dicurhati Pengusaha Logistik soal Tol Laut*. kompas.com
- Embu, Wilfridus Setu. 2019. *Program Tol Laut Hanya Dinikmati Para Pedagang* liputan6.com/bisni/program-tol-laut-hanya-dinikmati-para-pedagang.
- Kurniawan, Dian. 2019. *Pengusaha Surabaya Keluhkan Biaya Pengiriman Sembako Lewat Tol Laut*. liputan6.com
- Himawan, Adhitya. 2018. *Minim Sinergi Antar Kementerian, Program Tol Laut Tidak Efektif*. suara.com

