

**PERLUNYA OPTIMALISASI TOL LAUT SEBAGAI SARANA PENUNJANG  
PENINGKATAN PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA**

Umi Salamah

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta

[Umslmh72@email.com](mailto:Umslmh72@email.com)

**ABSTRAK**

Transportasi darat, udara, maupun laut memegang peranan penting sebagai sarana untuk distribusi dan pemerataan logistik ke seluruh negeri. Tulisan ini mendeskripsikan dan menganalisis fakta di lapangan mengenai efektivitas kebijakan pemerintah membuat program tol laut dalam upaya untuk menyejahterakan rakyat Indonesia dengan menurunkan disparitas harga antara wilayah Indonesia barat dan Indonesia timur. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran solusi ideal untuk mengatasi kendala implementasi tol laut. Penelitian dilakukan dengan kualitatif dengan mengkaji literatur yang berhubungan dengan operasional tol laut. Menurut data yang bersumber dari buku, jurnal, dan artikel, tulisan ini menghasilkan sebuah analisis bahwa: 1. operasi tol laut belum sesuai dengan ekspektasi yang diharapkan, yakni pelayaran yang rutin dan terjadwal, 2. program tol laut belum sepenuhnya efektif dalam menurunkan disparitas harga karena salah sasaran dalam pemberian subsidi, 3. tidak adanya angkut balik dari wilayah Indonesia Timur sehingga kapal yang berlayar dari timur sering kosong.

**Kata kunci:** tol laut, pembangunan ekonomi, disparitas harga

**ABSTRACT**

*Transportation plays an important role in distribution and equitable logistics to the whole country by utilizing means of land, air, and sea transportation. This article describes and analyzes the fact about the effectiveness of Government Policy in the manufacture of the Sea Toll program to prosper all the people by lowering the price disparity between west Indonesia and east Indonesia regions. The purpose of this research is to provide outline of the ideal solution to overcome obstacles during implementation of sea toll. This research did by according to the data source from books, journals, and other articles, this article analyzes that: 1. operation of sea toll not run as expected yet, the shipping cannot run regularly and scheduled as expected, .2. sea toll program not fully effective in lowering price disparity because have mistaken target in subsidizing administration, 3. there is no shipping back from the east Indonesia region, so the cargo from the east Indonesia region often empty.*

**Keywords:** sea toll, economic development, disparity price

**PENDAHULUAN**

Secara geografis Indonesia terletak di antara dua benua yakni Benua Asia dan Benua Australia, serta di antara dua samudera, yaitu Samudera Hindia dan Samudera

Pasifik. Indonesia memiliki jalur perairan yang strategis untuk menghubungkan Asia Timur dan Asia Utara dengan Asia Selatan dan Afrika, serta Benua Australia. Indonesia merupakan negara kepulauan dengan jumlah pulau mencapai 17.508 pulau. Negara Indonesia memiliki sekitar 3,4 juta km<sup>2</sup> wilayah laut yang terdiri dari laut pedalaman, kepulauan, dan laut teritorial, serta sekitar 2.936 juta km<sup>2</sup> wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan landasan kontinen. Indonesia juga memiliki panjang garis pantai sekitar 99.093 km<sup>2</sup> (BPS, 2018: 3).

Kondisi negara yang berupa kepulauan (*archipelago*) menyebabkan sektor maritim menjadi sektor paling strategis yang mempengaruhi hampir di setiap bidang kehidupan, di antaranya ekonomi, hukum, pertahanan dan keamanan negara, lingkungan, dan sosial budaya. Namun, perkembangan sektor maritim Indonesia masih sangat terbatas. Padahal, diperkirakan dari sektor maritim saja Indonesia sudah dapat memberikan lapangan kerja untuk 180 juta penduduk (Son, 2014).

Besarnya potensi kelautan di Indonesia belum cukup dimanfaatkan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat Indonesia. Bahkan, kegiatan kelautan di Indonesia tergolong masih sangat rendah mulai dari pemanfaatan sektor perikanan, tambang, pariwisata, hingga transportasi dengan jasa pelayaran. Transportasi laut di Indonesia juga masih sangat sepi dan jumlah pelabuhan yang memenuhi standar internasional terhitung masih sedikit jika dibanding dengan negara maritim lainnya. Transportasi merupakan bidang yang memegang peranan penting dalam pembangunan ekonomis maupun pembangunan non-ekonomis. Secara ekonomis transportasi dapat meningkatkan pendapatan nasional, mengembangkan industri nasional, dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat. Tujuan transportasi yang bersifat non-ekonomis yaitu meningkatkan pertahanan dan keamanan nasional, serta mempertinggi integritas bangsa di mata negara lain.

Melihat arti pentingnya transportasi di Indonesia, maka pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan transportasi, baik untuk barang maupun angkutan manusia harus dilakukan. Lalu lintas dan angkutan jalan sangat strategis perannya untuk hajat hidup orang banyak, maka kepentingan masyarakat umum sebagai pengguna jasa transportasi perlu mendapatkan prioritas dan pelayanan yang optimal, baik dari pemerintah maupun penyedia jasa transportasi. Terutama transportasi laut

sebagai jantung konektivitas antarpulau harus mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah dalam pembangunan dan pengembangannya, baik dari segi infrastruktur, armada maupun manajemen transportasi.

Pemerataan distribusi logistik di Indonesia hingga saat ini masih menemui hambatan yang seringkali disebabkan oleh minimnya fasilitas penghubung antarwilayah. Laut yang seharusnya dijadikan sebagai sarana utama konektivitas pulau-pulau di Indonesia, belum dapat dimanfaatkan secara maksimal. Fasilitas pelabuhan masih sangat minim dan biaya penanganan logistik di pelabuhan masih tinggi. Fasilitas yang dimaksud dapat berupa infrastruktur dan aksesibilitas yang kurang memadai maupun armada yang jumlahnya tidak seimbang.

Dalam cita-cita Presiden RI Joko Widodo untuk menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia dengan aktivitas pelabuhan yang ramai dan bertaraf internasional, pemerintah mengupayakan pembenahan besar-besaran fasilitas pelabuhan. Pembenahan dilakukan dengan pengembangan infrastruktur pelabuhan, penggunaan teknologi terkini, dan manajemen pengelolaan pelabuhan sebagai tuntutan untuk menjadi pelabuhan internasional. Selain pembenahan di pelabuhan, pemerintah juga membuat rute jaringan transportasi laut yang bernama tol laut guna meningkatkan konektivitas antarwilayah Indonesia. Program tol laut mengatur proses bongkar muatan barang di pelabuhan, jadwal pelayaran hingga pendistribusian barang agar sampai ke tangan konsumen di pulau-pulau kecil dan terluar dengan harga yang lebih rendah.

Tulisan ini akan membahas mengenai pentingnya pengadaan program tol laut yang dirancang oleh pemerintah sejak tahun 2014 guna menghidupkan kembali jiwa maritim Indonesia yang telah lama ditinggalkan. Tol laut bertujuan untuk menghubungkan pelabuhan-pelabuhan besar yang ada di Indonesia, sehingga dapat menciptakan kelancaran distribusi logistik hingga ke pelosok negeri. Tol laut diharapkan mejadi solusi penurunan disparitas harga barang antara Indonesia bagian barat dan timur yang selama ini disebabkan oleh tingginya biaya distribusi.

Program pemerataan ekonomi jangka panjang ini tentu tidak serta merta mendapat sambutan baik dari berbagai kalangan, sehingga pelaksanaan program yang telah berjalan selama enam tahun tak lepas dari berbagai kritikan. Hal yang

paling sering mendapat kritikan adalah pelaksanaan program tol laut yang dianggap tidak sesuai dengan rancangan yang disusun sebagai dasar pelaksanaan. Tulisan ini akan menjawab pertanyaan apakah pelaksanaan program tol laut sesuai atau tidak dengan tujuan dalam rancangan pemerintah, dengan melihat fakta yang terjadi di lapangan.

## **KERANGKA PEMIKIRAN**

Era Pemerintahan Joko Widodo membawa visi pembangunan nasional bertajuk "Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian berlandaskan Gotong Royong" (Dewa dkk., 2017: 1). Selanjutnya, visi tersebut diimplementasikan dalam tujuh misi pembangunan, yang mana revitalisasi kebijakan kelautan merupakan upaya pembangunan poros maritim. Misi maritim tersebut yakni:

1. Mewujudkan keamanan nasional dan mampu menjaga kedaulatan wilayah menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
2. Mewujudkan politik luar negeri bebas aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
3. Mewujudkan Indonesia sebagai negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.

Misi di atas sejalan dengan teori ekonomi maritim. Teori ekonomi maritim yakni semua aktivitas ekonomi yang di dalamnya mencakup transportasi, industri galangan kapal serta perawatannya, pembangunan juga pengoperasian pelabuhan laut, dan industri serta jasa yang terkait. Pemerintah melalui Peraturan Presiden No 16 Tahun 2017 menyusun rencana aksi kebijakan ekonomi maritim yang diklasifikasi ke dalam lima kelompok program prioritas, yang mana prioritas kedua yaitu industri maritim dan konektivitas laut. Selanjutnya, prioritas tersebut diimplementasikan dengan membuat program tol laut sebagai penunjang pemerataan ekonomi seluruh wilayah Indonesia. Hal ini karena industri maritim dan konektivitas laut merupakan bidang yang paling strategis dalam upaya pembangunan dan pemerataan ekonomi di wilayah Indonesia serta untuk menurunkan disparitas harga antara wilayah barat dan timur.

Selain menjalankan misi maritim untuk meningkatkan konektivitas domestik, pemerintah juga menargetkan untuk menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Indonesia secara alami memiliki berbagai potensi sebagai jalur pelayaran strategis yang menghubungkan perdagangan dari Eropa, Afrika, hingga Asia Pasifik. Dua misi maritim, meningkatkan aktivitas pelayaran domestik dan internasional, merupakan dasar dibuatnya program pembangunan ekonomi jangka panjang tol laut. Tujuan tol laut adalah untuk menurunkan disparitas harga antara wilayah barat dan timur, dan tujuan jangka panjangnya adalah untuk mewujudkan Indonesia poros maritim dunia. Sejak program ini dijalankan yakni mulai tahun 2014, banyak pro dan kontra yang diberikan oleh para pakar dan pengamat terkait operasional, target, dan implementasi. Dampak yang diharapkan dari tulisan ini adalah menghasilkan solusi ideal agar kebijakan tol laut dapat diimplementasikan secara optimal dan dapat mencapai target yang diinginkan, yakni pemerataan dan peningkatan ekonomi Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Tulisan ini menggunakan metode kualitatif untuk mengkaji berbagai literatur tertulis mengenai rancangan dan pelaksanaan program tol laut. Sumber data tulisan ini yaitu bersumber dari data pustaka berupa literatur tertulis seperti buku, jurnal, artikel koran, dan media internet yang penulis kumpulkan dalam rentang waktu Oktober 2020 hingga Februari 2021. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif interpretatif, yaitu mengangkat secara ideografis berbagai fenomena dan realitas sosial, sehingga teori yang dihasilkan mendapatkan pijakan yang kuat pada realitas, bersifat kontekstual, dan historis (Somatri, 2005: 64). Tujuannya adalah untuk mendeskripsikan seberapa efektifnya program tol laut dalam menurunkan disparitas harga sebagai tolok ukur pemerataan pembangunan ekonomi di Indonesia, serta mengkaji rancangan tujuan program dengan implementasi yang telah diterapkan.

## **PEMBAHASAN**

### **Kegiatan Kemaritiman**

Indonesia telah memiliki prasyarat untuk menjadi negara maritim jika dilihat dari kondisi geografis yang ada. Namun, sebagaimana diungkapkan oleh ahli strategi maritim Alfred Thayer Mahan dan Geofferey Till yang dikutip oleh Simela Victor Muhammad, mengatakan bahwa hingga saat ini Indonesia belum dapat disebut sebagai negara maritim (Muhammad, 2014: 5). Status Indonesia berdasarkan Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS) 1982 pada 16 November 1994 baru sebatas negara kepulauan.

Menurut Simela V. Muhammad dalam Jurnal ISHI, alasan utama Indonesia belum menjadi negara maritim adalah karena paradigma pembangunan di Indonesia yang masih bias daratan. Menurut Pakar Hukum Laut Hasjim Djalal pengertian negara maritim yaitu negara yang mampu memanfaatkan secara optimal wilayah lautnya, walaupun negara tersebut mungkin tidak memiliki banyak laut, tetapi memiliki kemampuan teknologi, ilmu pengetahuan, peralatan, dan lain-lain untuk mengelola dan memanfaatkan laut tersebut, baik ruangnya, kekayaannya, dan letaknya yang strategis (Muhammad, 2014: 6).

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang termasuk dalam negara-negara dengan garis pantai terpanjang. Lebih dari itu, Indonesia memiliki potensi jalur laut yang sangat strategis dalam pelayaran perdagangan internasional. Namun, aktivitas kemaritiman di Indonesia masih sangat minim. Basis pengembangan wilayah masih terpusat pada daratan, akibatnya ketimpangan pertumbuhan ekonomi antara daratan dengan lautan terlihat sangat jelas.

Melihat banyaknya potensi kelautan yang hingga saat ini masih terbengkalai, Presiden Joko Widodo secara langsung mengumumkan dalam pidato kemenangan Pilpres 2014 dan dalam forum Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Asia Timur, di Nay Pyi Taw, Myanmar, pada 13 November 2015 bahwa beliau akan menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Cita-cita untuk menjadikan Indonesia sebagai bangsa bahari yang sejahtera dan bahagia diimplementasikan dalam pembangunan infrastruktur antarpulau dan sepanjang pantai di setiap pulau, juga dengan pengembangan dan pembangunan jalur transportasi antarpulau (Wibowo, 2017: 212).

Indonesia secara tegas ingin mengembalikan visi kelautan sebagai acuan pembangunan ekonomi negeri karena Indonesia sudah terlalu lama meninggalkan laut sebagai sarana utama pembangunan.

Sebelum menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia, Indonesia harus dipersiapkan untuk menjadi negara maritim terlebih dahulu (Wibowo, 2017: 212). Ini artinya, Indonesia harus mampu mengelola dan memanfaatkan laut yang ada dalam kekuasaannya dengan ketentuan, mengenal dan menghormati hak-hak internasional atas perairan Indonesia; mampu menghapus praktik ilegal dan segala bentuk pelanggaran di wilayah perairan Indonesia; mampu mengelola dan menjaga keamanan perbatasan maritim dengan negara tetangga. Dengan demikian, menjadikan Indonesia sebagai negara maritim bukan hanya mampu memanfaatkan unsur-unsur kelautan untuk kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa, lebih dari itu, harus mampu menunjukkan kekuatan keamanan yang memadai guna menjaga keamanan wilayah perairan Indonesia dari berbagai tindak pelanggaran hukum.

### **Transportasi Laut**

Untuk menjadi negara maritim, Indonesia harus mampu mengoptimalkan potensi kelautan sebagai basis pengembangan geopolitik, militer, ekonomi, dan sosial budaya bahari. Melalui aspek ekonomi, potensi nilai total ekonomi sektor kelautan dan perikanan Indonesia mencapai lebih dari 1 triliun dollar AS (Tempo, 2013) dan tentu menjadi suatu modal yang lebih dari cukup untuk mengembangkan ekonomi maritim. Namun, jika dilihat dari sektor transportasi dan perniagaan, aktivitas transportasi laut di Indonesia masih sangat rendah yakni hanya 4% dari total keseluruhan transportasi di Indonesia. Padahal 90% kegiatan perdagangan di dunia, baik domestik maupun internasional menggunakan transportasi laut sebagai sarana distribusi (Bappenas, 2019: 5). Angka tersebut tentu termasuk *range* yang sangat kecil bagi negara dengan klaim negara kepulauan terbesar di dunia. Terlebih, laut Indonesia merupakan jalur strategis yang menghubungkan negara-negara Asia Timur, Asia Selatan, Asia Tenggara, dan Australia.

Transportasi laut memiliki peranan sebagai sarana paling penting dalam rangka menggerakkan roda ekonomi Indonesia, khususnya daerah 3TP (terdepan,

terluar, tertinggal, dan perbatasan). Pembangunan infrastruktur yang memadai diperlukan untuk menjembatani mobilitas penduduk antarpulau guna menjaga rasa persatuan dan kesatuan setiap warga negara. Jalur laut merupakan solusi paling efektif sebagai jalur transportasi dan distribusi logistik antarpulau untuk menunjang pemerataan pembangunan di seluruh wilayah NKRI. Daripada menggunakan jalur udara maupun jalur darat, transportasi dan distribusi melalui laut memiliki lebih banyak kelebihan, jika dibandingkan dengan jalur udara, jalur laut tentu lebih rendah biaya distribusi dan jika dibandingkan dengan jalur darat, jalur laut dinilai lebih efisien, hemat waktu serta tenaga. Dengan demikian, menjadikan jalur laut sebagai jalur utama transportasi dan distribusi barang merupakan langkah yang tepat, efektif, dan efisien guna mengupayakan pemerataan ekonomi ke seluruh negeri.

### **Rancangan Program Tol Laut**

Seperti yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 dan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, pemerintah berupaya untuk mewujudkan visi kelautan Indonesia menuju poros maritim dunia dengan menysasar pembangunan infrastruktur dan konektivitas transportasi laut yang handal dan kuat dengan membuat program tol laut. Tol laut adalah sebuah program pengangkutan logistik ke berbagai daerah dengan menggunakan sarana transportasi laut. Menurut website Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman Republik Indonesia, tujuan program tol laut adalah untuk menghubungkan pelabuhan-pelabuhan besar serta mengurangi disparitas harga logistik di seluruh wilayah Indonesia. Pembangunan fasilitas transportasi laut diharapkan dapat mewujudkan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan industri kelautan yang berdaya saing global sehingga dapat meningkatkan PDB negara (Prihartono dkk., 2015: 32).

Dalam mengimplementasikan visi kelautan yang sudah ada, pemerintah perlu berpegang pada prinsip kepentingan nasional, serta keadilan dan manfaat sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Untuk itu, demi kesuksesan cita-cita menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia, pemerintah memprogramkan pembangunan sektor maritim sebagai basis kegiatan dalam hal ini

pendistribusian logistik. Hal utama yang dipersiapkan dalam melaksanakan program ini adalah pembangunan infrastruktur pelabuhan-pelabuhan internasional maupun pelabuhan domestik agar memenuhi standar dan membangun pelabuhan-pelabuhan baru guna menghindari antrean panjang kapal atau *dwelling time*.

Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman Indonesia, menyampaikan total pelabuhan di Indonesia baik pelabuhan komersial maupun nonkomersial berjumlah 1.241 pelabuhan, dengan jumlah pelabuhan yang terhubung dalam tol laut ada 100 pelabuhan lebih. Dari jumlah total pelabuhan yang ada, berarti Indonesia memiliki rata-rata 14 pulau per satu pelabuhan atau dari 1.548 km<sup>2</sup> terdapat satu pelabuhan. Jumlah tersebut masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan negara kepulauan lainnya di Asia, yaitu Jepang yang memiliki empat pulau dengan satu pelabuhan atau 340 km<sup>2</sup>/pelabuhan, dan Filipina 10 pulau dengan satu pelabuhan atau 460 km<sup>2</sup>/Pelabuhan (Lasabuda, 2013: 92-101).

Dalam laporan *Review of Maritime* yang diterbitkan oleh United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) pada 3 Oktober 2018 mengenai *Fleet Ownership by dwt* atau kepemilikan kapal secara tonase, Indonesia berada di peringkat ke-8 dengan jumlah 1.948 unit kapal, dan berada di urutan ke-20 jika dihitung berdasar tonase dengan kisaran 20 juta dwt. Hal ini memicu permasalahan lainnya, yakni menyebabkan tingginya antrian sandaran kapal karena minimnya pelabuhan dan tidak meratanya aktivitas bongkar muat logistik. Aktivitas muat barang tertinggi masih berpusat di Pelabuhan Tanjung Priok yang menyebabkan kapal harus mengantri terlebih dahulu.

Selain jumlah pelabuhan yang masih sangat sedikit, sektor transportasi laut juga bermasalah pada infrastruktur, komponen custom, dan *international shipments* yang masih rendah. Padahal, ketiga hal tersebut termasuk komponen yang diukur dalam *Logistic Performance Index* (LPI). Selain itu, di Indonesia masih sangat sedikit pelabuhan yang telah menyediakan peralatan bongkar muat modern seperti *container crane*, *JIB crane*, dan *luffing crane*.

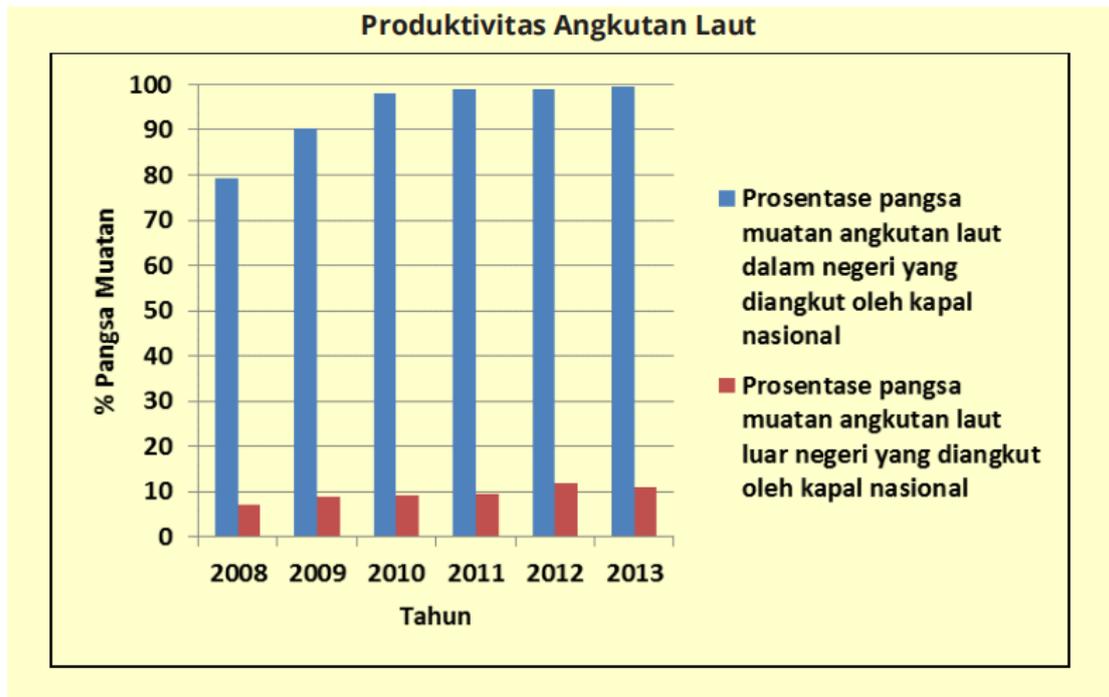
Faktor lain yang dipertimbangkan dalam implementasi tol laut adalah kondisi geomorfologi lautan Indonesia. Karena kondisi ini juga mempengaruhi ukuran kapal yang dapat melintas di perairan nusantara. Draft atau dasar laut pedalaman untuk

pelabuhan komersial di Indonesia yang hanya berkisar 6-10 meter menyebabkan pelabuhan Indonesia hanya mampu melayani kapal berukuran 700-1600 TEUs yang berakibat pada lamanya *dwelling time* di pelabuhan karena terlalu banyak kapal.

Layanan jasa pelayaran logistik domestik, sudah banyak dikuasai kapal-kapal perusahaan dalam negeri. Hal itu merupakan bentuk keberhasilan implementasi *asas cabotage*. Kebijakan *asas cabotage* diatur dalam Inpres No. 05 Tahun 2005 dan UU No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, guna mendorong pertumbuhan ekonomi nasional dengan mendukung pelaku usaha pelayaran nasional untuk berinvestasi di sektor angkutan laut (Insa, 2021).

Sebaliknya, untuk pengiriman internasional masih sangat jarang dilakukan dengan kapal milik perusahaan lokal. Dominasi kapal kargo asing untuk jasa angkut luar negeri menunjukkan masih lemahnya kompetisi investasi layanan jasa cargo di Indonesia. Padahal untuk menjadi poros maritim dunia, kedua hal ini harus seimbang kuatnya. Sejak tahun 1987, Indonesia menghabiskan sekitar 14 miliar per tahun untuk membayar armada pelayaran asing. Hal ini dikarenakan 97% dari total komoditas barang yang diekspor dan impor Indonesia diangkut menggunakan armada asing sehingga menyebabkan Neraca Pembayaran Indonesia (NPI) deficit (Prihartono dkk., 2015: 14). Di tahun 2012 saja, untuk pangsa muatan 9,8% deficit sekitar USD 10 Miliar karena layanan angkutan laut luar negeri (internasional) masih didominasi armada asing.

Dalam melakukan ekspor atau impor pelaku usaha dalam negeri tidak menggunakan armada kapal nasional dikarenakan ukuran kapal yang belum memenuhi standar pengangkutan barang internasional. Karena itu, pemerintah perlu menambah armada kapal kargo berstandar internasional untuk memfasilitasi pengangkutan ekspor atau impor barang.



Sumber: Bappenas, 2020

**Gambar 1. Produktivitas Angkutan Laut Indonesia Tahun 2008-2013**

Tabel di atas memperlihatkan bahwa penggunaan armada nasional untuk pengangkutan dalam negeri (domestik) sudah cukup tinggi dan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, yang mana pada tahun 2013 mencapai angka 100% pengangkutan dengan armada nasional. Hal ini tentu harus dipertahankan untuk meminimalisir biaya sewa armada internasional, serta memajukan industry pelayaran dalam negeri. Sebaliknya dari itu, angka pengangkutan barang luar negeri (internasional) menggunakan armada nasional masih sangat minim, yang hanya berkisar dari 7-11% total muatan. Hal ini menjadi PR Bersama bagaimana agar pengangkutan barang ekspor-impor dapat sepenuhnya menggunakan armada nasional tanpa harus menyewa armada asing. Terkait hal tersebut pemerintah perlu melakukan pengadaan kapal kargo berstandar internasional agar dapat digunakan untuk mengangkut komoditas ekspor maupun pengangkutan impor.

Alasan lain industri logistik dalam negeri masih sulit berkembang adalah karena tingginya biaya penanganan logistik yang harus ditanggung perusahaan (17% dari biaya produksi) (Herdian, 2021). Hal ini menyebabkan iklim investasi di Indonesia kurang dilirik, padahal Indonesia memiliki potensi besar sebagai negara yang dilewati

jalur perdagangan strategis. Pemerintah perlu menciptakan inovasi kebijakan baru guna mendorong pembangunan jangka panjang perekonomian Indonesia khususnya dalam upaya pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia.

### **Realisasi Program Tol Laut**

Tol laut merupakan program andalan pemerintahan Presiden Joko Widodo sejak periode pembangunan 2014-2019 dan masih berlanjut di periode kedua. Program tol laut menekankan pada kemudahan pendistribusian logistik domestik dari Barat ke Indonesia Bagian Timur dan daerah 3TP. Lebih dari itu, tol laut merupakan upaya pemerintah dalam mempersiapkan Indonesia dalam menghadapi perdagangan bebas kawasan ASEAN dan sebagai jalur internasional bagi perdagangan Asia Pasifik dengan Asia Timur.

Dalam program tol laut, pemerintah merencanakan optimalisasi potensi maritim Indonesia untuk kegiatan pengembangan ekonomi dengan membuat pelabuhan berskala hub internasional yang dapat digunakan untuk bersandar kapal berukuran di atas 3000 TEUs. Hal ini guna mendukung industri kargo nasional untuk bersaing dalam distribusi internasional yang mana saat ini 40% perdagangan internasional dengan jasa pelayaran melewati perairan Indonesia. Seperti ilustrasi *Global Trade Flow and Indonesia Context* Indonesia yang ditulis oleh Maersk (2014), Indonesia memiliki potensi perkembangan aktivitas ekonomi dan perdagangan global karena pengaruh globalisasi yang menyebabkan kebutuhan pasokan setiap negara bertambah. Untuk itu, pemerintah memerlukan kebijakan nasional yang efisien untuk memanfaatkan kondisi jalur perdagangan maritim yang strategis dengan membangun pelabuhan berskala internasional.

Rencananya tujuh pelabuhan logistik akan dibangun menjadi hub internasional dan dihubungkan dengan rute tol laut. Tujuh pelabuhan tersebut, yakni Pelabuhan Belawan/Kuala Tanjung Sumatera, Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta, Pelabuhan Kijing Kalimantan Barat, Pelabuhan Tanjung Perak Jawa Timur, Pelabuhan Makassar Sulawesi Selatan, Pelabuhan Bitung Sulawesi Utara, dan Pelabuhan Sorong Papua Barat. Tujuan program ini adalah untuk meminimalisir kapal-kapal berbendera

asing berlayar di laut dalam Indonesia dan memangkas biaya sewa kapal asing untuk pengangkutan logistik.

Misi utama program tol laut, yakni agar kapal-kapal asing pembawa muatan impor berhenti di dua pelabuhan terluar untuk melakukan bongkar muatan, lalu dilanjutkan pendistribusiannya ke daerah-daerah perairan dalam menggunakan kapal nasional melewati rute tol laut. Sebaliknya, untuk ekspor akan dikirim menggunakan kapal nasional terlebih dahulu ke pelabuhan hub internasional lalu dilanjutkan dengan kapal asing yang berukuran lebih besar.

Pembangunan pelabuhan hub internasional ini dipersiapkan untuk memaksimalkan pemanfaatan potensi laut Indonesia yang dilewati jalur perdagangan global. Selain itu, pembangunan pelabuhan bertujuan untuk pemerataan aktivitas ekspor atau impor agar tidak terpusat di tiga pelabuhan besar sebelumnya, yakni Pelabuhan Tanjung Priok, Pelabuhan Kuala Tanjung, dan Pelabuhan Bitung. Sebelumnya, kedua pelabuhan (Kuala Tanjung dan Bitung) dipilih menjadi pelabuhan hub internasional karena berada di daerah terdepan dan terluar, dan Tanjung Priok merupakan pusat muat barang yang dapat melayani *direct call*.

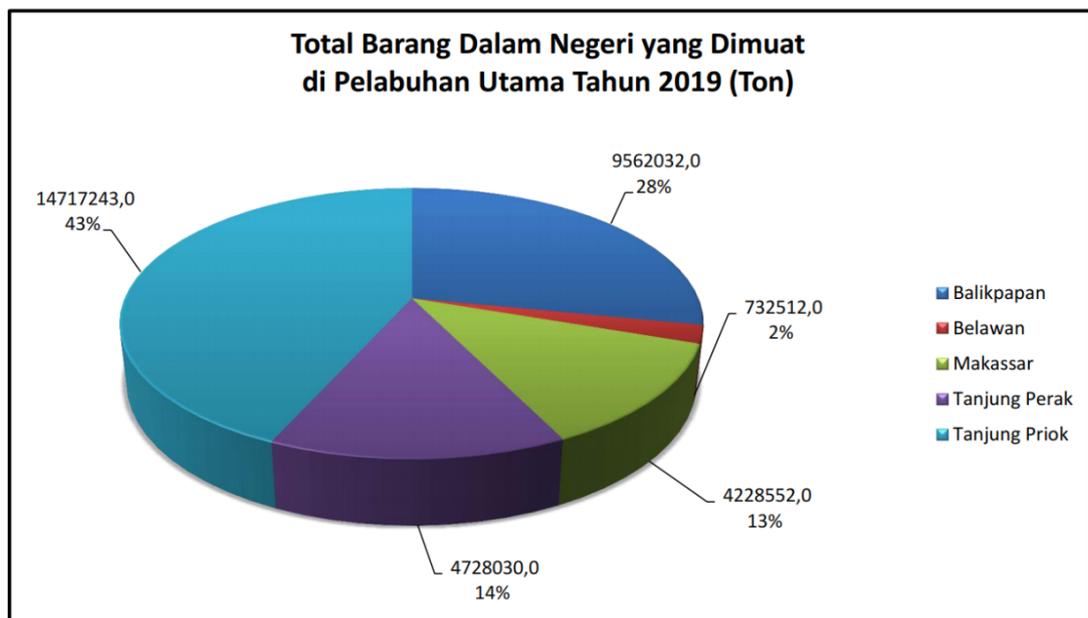
Dengan program tol laut, pemerintah mengharapkan ketujuh pelabuhan yang telah dipilih dapat melayani *direct call* dan meratakan kegiatan ekspor/impor serta memangkas biaya logistik sebesar 35%-55% (Herdian, 2021). Tujuan jangka panjang program tol laut adalah untuk memperkuat konektivitas nasional dengan mengacu pada *intermoda chain supply systems* atau jaringan transportasi yang tidak hanya menggunakan satu moda transportasi saja dalam pendistribusian suatu barang.

Realisasi pembangunan yang dilakukan pemerintah untuk pelabuhan logistik dalam rute tol laut tersebut di antaranya:

1. Penataan jaringan trayek angkutan laut,
2. Perluasan jaringan trayek tol laut, peningkatan frekuensi layanan, serta peningkatan kualitas kapal kargo maupun kapal perintis,
3. Optimalisasi penyelenggaraan PSO untuk kapal kargo utamanya muatan balik dari wilayah timur yang masih rendah.

### **Kendala Pelaksanaan Tol Laut**

Pada kenyataannya, pelaksanaan program tol laut dinilai belum sepenuhnya tepat sasaran pada tujuan awal dilaksanakannya program ini. Selama enam tahun berjalannya program ini, penurunan disparitas harga yang menjadi tujuan utama program tol laut belum tercapai secara optimal. Harga barang yang tinggi masih menjadi pokok masalah terhambatnya perkembangan perekonomian masyarakat pulau-pulau kecil di Indonesia



Total Barang dalam negeri yang dimuat di pelabuhan utama pada tahun 2019 adalah 33.968.369 ton

Sumber: Supply Chain Indonesia (2020)

**Gambar 2. Diagram Total Barang dalam Negeri yang Dimuat di Pelabuhan Utama Tahun 2019**

Selama program tol laut dilaksanakan, tingkat angkut muatan barang tertinggi masih dari Tanjung Priok, yakni 14.717.243 ton atau sekitar 43% dari total barang dalam negeri yang dimuat di pelabuhan utama pada tahun 2019. Lalu, di urutan kedua Pelabuhan Balikpapan yaitu 9.562.032 ton atau sekitar 28%, diikuti Pelabuhan Tanjung Perak dengan 4.728.030 ton atau sekitar 14%, Pelabuhan Makassar 4.228.552 ton atau sekitar 13%, dan Pelabuhan Belawan di urutan terakhir dengan total angkut muatan 732.512 yang mana hanya sekitar 2% dari total barang yang dimuat di pelabuhan utama (Supply Chain Indonesia, 2020: 10).

Kendala terbesar operasional program tol laut yaitu upaya menjaga frekuensi kapal agar dapat berlayar secara rutin dan tepat waktu sesuai dengan jadwal. Selama

ini kapal cargo sering terlambat berangkat menuju Indonesia bagian Timur karena harus menunggu konsolidasi muatan yang belum siap saat kapal sudah datang. Hal ini merupakan buntut dari sering terjadinya kemacetan lalu lintas darat di jalur menuju pelabuhan dan bertumpuknya kapal-kapal berukuran kecil yang mengantri untuk mengangkut barang. Kondisi armada angkutan yang sudah tua juga mempengaruhi sektor pelayaran utamanya untuk pelayaran jarak jauh.

Kendala lain menurut Kementerian Perhubungan (Kemenhub) yaitu pengendalian biaya logistik di luar biaya pelayaran dan atau biaya pengangkutan yang disubsidi program tol laut, seperti *Terminal Handling Charge*, biaya tenaga bongkar muat di pelabuhan bongkar wilayah 3TP, biaya penyimpanan gudang, biaya konsolidasi muatan, biaya pengurusan berkas serta biaya moda transportasi lainnya (Azka, 2021).

Daerah tujuan, yakni wilayah 3TP juga terkendala dengan sulitnya mengontrol harga jual oleh pedagang yang mendatangkan barang dari Pulau Jawa. Pedagang yang telah terlebih dahulu menguasai distribusi logistik di daerah 3TP memiliki armada lain yang digunakan untuk pendistribusian ke daerah yang jauh dari pelabuhan. Sehingga keterbatasan armada yang dimiliki pemerintah juga menjadi kendala dalam upaya pendistribusian ke konsumen di daerah 3TP.

Menurut Kemenhub, permasalahan optimalisasi operasi Tol Laut bukan hanya sekedar pemberian subsidi pada pelayaran seperti yang selama ini dilakukan oleh Kemenhub lalu serta merta disparitas harga turun. Apabila dilihat dari struktur biaya logistik, porsi biaya angkut laut hanya 19% dari total rangkaian biaya logistik. Hal utama yang menyebabkan tingginya disparitas harga di daerah barat dan timur adalah karena banyaknya praktik monopoli yang dilakukan oleh penyalur barang yang sudah terjadi berpuluh-puluh tahun.

Untuk menghilangkan praktik tersebut, pemerintah mendirikan pusat penyaluran barang di daerah 3TP yang resmi dan terorganisir untuk bertanggung jawab pada penyaluran logistik daerah 3TP yang jauh dari pelabuhan. Kemenhub membentuk platform *Logistic Communication System* (LCS) yang dikembangkan Kemenhub bersama PT Telkom guna memberikan kesempatan pada RumahKita yang

dikelola BUMN/BUMD dan pedagang Gerai Maritim dengan dibina oleh Kementerian Perdagangan (Kemendag) untuk menciptakan kompetisi sehat.

Sedangkan menurut Asosiasi Logistik Indonesia (ALI) yang diliput oleh Azka (Bisnis.com, 2021), permasalahan utama program tol laut belum dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan adalah karena tujuan awal pemerintah dalam pembangunan tol laut merupakan paradigma transportasi. Pemerintah terlalu banyak memberikan subsidi dalam bidang pelayaran yang seharusnya menjadi lebih efektif jika digunakan untuk pembangunan infrastruktur pelabuhan. Pemberian subsidi bagi jasa pelayaran juga rawan akan adanya penyelewengan oleh pihak perusahaan.

Menurut ALI, belum efektifnya operasional tol laut adalah karena pemerintah menjalankan program tol laut dengan paradigma transportasi, sedangkan tujuan program tol laut adalah untuk menurunkan disparitas harga dengan paradigma *supply chain* (Bisnis.com, 2021). Pemerintah memberikan terlalu banyak subsidi bagi jasa pelayaran yang pada akhirnya menyebabkan ketergantungan, di lain pihak kondisi pelabuhan belum sepenuhnya mendapat perawatan yang memadai.

Selama program tol laut dijalankan, pemerintah telah mengeluarkan dana sebesar Rp1 triliun dana APBN untuk biaya tol laut, serta biaya pembangunan kapal yang mencapai sekitar Rp50 triliun. Namun, belum ada tujuan program tol laut yang tercapai. Bahkan banyak pelabuhan yang dilewati rute tol laut kondisinya masih belum memenuhi standar. Lebih dari itu, kondisi perekonomian daerah yang dilewati tol laut belum sepenuhnya membaik.

ALI kembali menyampaikan masalah paling mendasar program tol laut adalah pemberian subsidi bagi jasa pelayaran yang sangat rawan penyelewengan dan tidak memberikan dampak jangka panjang dalam menurunkan disparitas harga (Azka, 2021). Subsidi seharusnya difokuskan untuk pembangunan ataupun pembenahan infrastruktur pelabuhan di daerah-daerah agar bongkar muat maupun masa tunggu kapal tidak harus menunggu sehari-hari sehingga pelayaran dapat berjalan rutin dan terjadwal. Selain itu, pemerintah juga perlu membuat pelabuhan untuk pulau-pulau kecil agar distribusi tidak perlu melalui para penyalur yang sering melakukan praktik monopoli.

## **KESIMPULAN**

Dari analisis dan interpretasi data yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pelaksanaannya selama enam tahun pertama, program tol laut belum memberikan dampak yang begitu besar untuk meningkatkan perekonomian daerah-daerah 3TP. Masih diperlukan banyak evaluasi terkait implementasi kebijakan pembangunan tol laut ini. Karena masih banyak implementasi di lapangan yang meleset dari target awal sehingga pelaksanaannya tidak dapat dilakukan secara optimal.

Pembangunan dan pengembangan pelabuhan-pelabuhan hub internasional harus seimbang dengan pembangunan dan pengembangan pelabuhan kecil yang ada di pulau-pulau kecil atau terluar, guna menurunkan biaya transportasi distribusi logistik. Selain itu, manajemen dan koordinasi pihak terkait dalam pendistribusian logistik harus jelas dan terstruktur guna mengurangi kecurangan dan praktik monopoli yang sudah berpuluh tahun menjadi pokok masalah tingginya disparitas harga antara Pulau Jawa dengan pulau lainnya. Kapal yang selesai bongkar muatan di daerah luar Pulau Jawa, seringkali kembali ke Pulau Jawa dalam keadaan kosong. Padahal, seharusnya kapal dari luar Pulau Jawa kembali dengan mengangkut hasil bumi masing-masing daerah, dengan demikian biaya pelayaran tidak terbuang sia-sia.

Perlu adanya pemangkasan biaya yang lebih efisien untuk penanganan barang di pelabuhan karena salah satu penyebab tingginya disparitas harga adalah karena tingginya biaya penanganan transportasi. Pemerataan fungsi pelabuhan juga perlu dilakukan guna mengurangi masa tunggu kapal yang dapat menghambat jadwal pelayaran. Implementasi tol laut bukanlah perencanaan yang dapat dinikmati hasilnya dalam waktu singkat. Hal ini dikarenakan untuk mempersiapkan segala hal mulai dari armada, pelabuhan, dan faktor-faktor lain masih dilakukan secara bertahap. Lebih dari itu, program tol laut merupakan pembangunan ekonomi jangka panjang yang akan terus dievaluasi dan dikembangkan setiap tahunnya.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Bambang, Prihatono D. dkk. (2015). *Konsep Tol Laut dan Implementasi 2015-2019*. Jakarta: bappenas.
- Hobbs, F. (2008). *Perencanaan dan Teknik Lalu Lintas*. Terj Suprpto T.M, dkk. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press.
- Badan Pusat Statistik. (2018). *Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir: Cantrang dan Kelestarian Sumber Daya Laut*. Jakarta: Badan Pusat Statistik

### Jurnal Ilmiah

- Muhammad, S. Victor. (2014). Indonesia Menuju Poros Maritim Dunia. *Info Singkat Hubungan Internasional*. 4(21). Hal 5-8.
- Pardosi, A. S. (2016). Potensi dan Prospek Indonesia Menuju Poros Maritim. *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*. 4(1). Hal 17-26.
- Somatri, G. R. (2005). Memahami Metode Kualitatif. *Jurnal Sosial Humaniora "Makara"*, 11.
- Wibowo, W. (2017). Kemaritiman Indonesia: Sebuah Kajian Kritis. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik*. 4(2). Hal 211-222.
- Yamin, M. (2015). Poros Maritim Indonesia Sebagai Upaya Membangun Kembali Kejayaan Nusantara. *jurnal INSIGNIA*. 2(2). Hal 67-81.
- Yanyan M. Yani, I. M. (Agustus 2015). Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia: Suatu Tinjauan Geopolitik. *Jurnal Pertahanan*. 5(2). Hal 25-51.

### Artikel Internet

- Asas Cabotage Harus Dipertahankan*. 2019. Diakses pada 25 Februari 2021 dari <https://insa.or.id/asas-cabotage-harus-dipertahankan/>

Azka, R. Muhammad. *Program Tol Laut Jokowi Berlanjut, Ini Dukungan Para Pemilik Kapal*. Diakses pada 21 Februari 2021 dari <https://m.bisnis.com/amp/read/20191216/98/1181666/program-tol-laut-jokowi-berlanjut-ini-dukkungan-para-pemilik-kapal>

Azka, R. Muhammad. *Dimarahi Jokowi Soal Tol Laut, Kemenhub Buka Kendala Sebenarnya*. Diakses pada 21 Februari 2021 dari <https://m.bisnis.com/amp/read/20200308/98/1210461/dimarahi-jokowi-soal-tol-laut-kemenhub-buka-kendala-sebenarnya>

Azka, R. Muhammad. *Tol Laut, Program Gagal Tak Terselamatkan?*. Diakses pada 21 Februari 2021 dari <https://m.bisnis.com/amp/read/20200308/98/1210475/tol-laut-program-gagal-tak-terselamatkan>

*Badan Pusat Statistik: Kumpulan Data Pemuatan Barang Pelabuhan Utama Indonesia*. Retrieved from Supply Chain Indonesia. Diakses pada 24 Februari 2021 dari <https://supplychainindonesia.com/unduh/data-logistik/>

Herdian, T. *Pembangunan Tujuh Pelabuhan Indonesia sebagai Hub Internasional*. Diakses pada 21 Februari 2021 dari <https://supplychainindonesia.com/pembangunan-tujuh-pelabuhan-indonesia-sebagai-hub-internasional/>

*Review of Maritime Transport 2018: Struktur dan Kepemilikan Armada Pelayaran Dunia*. Diakses pada 22 Februari 2021 dari <https://jurnalmaritim.com/review-of-maritime-transport-2018-struktur-dan-kepemilikan-armada-pelayaran-dunia/>

*Transportasi Laut Pegang Peranan Strategis untuk Merajut Keberagaman Indonesia dan Mendorong Pertumbuhan Ekonomi*. Diakses pada 22 Februari 2021 dari <http://dephub.go.id/post/read/transportasi-laut-pegang-peranan-strategis-untuk-merajut-keberagaman-indonesia-dan-mendorong-pertumbuhan-ekonomi>