ANALISIS RUU TENTANG APBN No. 09/an.PKA/APBN/IX/2021

Perkembangan dan Catatan Kritis Pelaksanaan Penyediaan Layanan Tol Laut Bersubsidi

PUSAT KAJIAN ANGGARAN

BADAN KEAHLIAN - SEKRETARIAT JENDERAL **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

RINGKASAN EKSEKUTIF

PERKEMBANGAN DAN CATATAN KRITIS PELAKSANAAN PENYEDIAAN LAYANAN TOL LAUT BERSUBSIDI

Robby Alexander Sirait

Dalam RKP 2022, salah satu arah kebijakan kebijakan pembangunan infrastruktur adalah peningkatan konektivitas nasional dan pengembangan angkutan umum massal di perkotaan, yang salah satunya melalui penyediaan layanan tol laut bersubsidi yang telah dirilis sejak 2015. Hampir 6 (enam) tahun sejak dirilis, telah terdapat beberapa pencapaian pelaksanaan tol laut. Diantaranya adalah jumlah trayek, pelabuhan singgah, dan jumlah muatan yang terus meningkat setiap tahun. Selain itu, tol laut juga telah memberikan dampak positif terhadap penururan harga, dengan angka yang bervariasi dari 4 hingga 30 persen. Namun, masih terdapat beberapa daerah yang belum merasakan perbedaan harga sebelum dan sesudah adanya program tol laut, diantaranya adalah Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Fak-Fak, dan Kabupaten Asmat. Hal ini mengindikasikan tol laut belum optimal. Oleh karena itu terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah dalam rangka mengoptimalisasi pelaksanaan tol laut. Antara lain adalah masalah imbalance trade, perencanaan trayek tol laut yang belum sepenuhnya melibatkan pemerintah daerah, tidak adanya peraturan teknis yang mengatur perencanaan trayek tol laut, fasilitas sarana dan prasarana pelabuhan yang kurang memadai, pelayanan kapal tol laut belum sepenuhnya tetap dan teratur sesuai jadwal, dan adanya faktor lain yang memengaruhi penurunan disparitas harga.

Terkait hal tersebut di atas, terdapat beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah guna mengoptimalkan pelaksanaan layanan tol laut bersubsidi. Pertama, menyusun peraturan teknis terkait perencanaan trayek angkutan barang tol laut dan perencanaan pembangunan infrastruktur pelabuhan yang memadai untuk digunakan dalam mendukung program angkutan barang tol laut. Kedua, melibatkan pemerintah daerah dan pelaku usaha dalam proses perencanaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan penyediaan layanan tol laut bersubsidi. Ketiga, penguatan koordinasi dan kolaborasi lintas sektor yang melibatkan berbagai kementerian/lembaga terkait, Pemerintah Daerah, dan pelaku usaha (baik di wilayah pelabuhan singgah, wilayah pelabuhan asal, maupun wilayah sekitar pelabuhan asal) dalam rangka meningkatan muatan balik dan efektivitas pelaksanaan tol laut. Keempat, perlunya kebijakan afirmatif melalui APBN kepada daerah-daerah pelabuhan singgah. Kelima, perlu dilakukan monitoring dan evaluasi secara berkala.

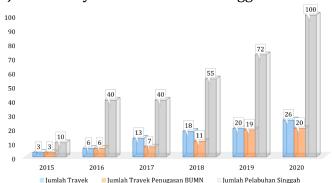
Kata Kunci: Tol Laut Bersubsidi, Disparitas Harga, Optimalisasi

Tol laut yang dirintis sejak tahun 2015 merupakan salah satu program pemerintah guna mengurangi disparitas harga antara wilayah barat dengan wilayah timur Indonesia. Selain itu, program to laut juga bertujuan untuk memperlancar distribusi logistik, khususnya kebutuhan pokok ke daerah tertinggal, terluar, terdalam dan perbatasan (3TP). Ketika awal dirintis, jumlah angkutan tol laut masih sebanyak 2 (dua) trayek. Pada tahun 2021, telah terdapat 26 (dua puluh enam) trayek yang dilayani oleh angkutan tol laut. Untuk tahun 2022, tol laut masih menjadi salah satu program andalan pemerintah. Dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2022, salah satu arah kebijakan kebijakan pembangunan infrastruktur adalah peningkatan konektivitas nasional pengembangan angkutan umum massal di perkotaan, yang salah satunya melalui penyediaan layanan tol laut bersubsidi. Pada tahun 2022, pemerintah menargetkan penambahan trayek angkutan tol laut menjadi 30 (tiga puluh) trayek dari 26 (dua puluh enam) pada tahun 2021. Penambahan trayek tersebut diharapkakan dapat memberikan dampak yang optimal terhadap peningkatan konektivitas dan penurunan disparitas harga antarwilayah. Harapan tersebut dapat terwujud apabila pemerintah dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dan hambatan dalam pengelolaan tol laut yang telah berjalan selama 6 (enam) tahun terakhir. Salah satunya adalah imbalance trade dalam pengelolaan tol laut bersubsidi.

Berdasarkan hal di atas, artikel ini akan mengkaji perkembangan pelaksanaan penyediaan layanan tol laut bersubsidi. Selain itu, artikel ini juga akan mencoba memberikan beberapa catatan kritis terkait hal-hal apa saja yang harus menjadi perhatian pemerintah agar tol laut mampu menjadi jawaban peningkatan konektivitas nasional dan penurunan disparitas harga antarwilayah.

PERKEMBANGAN PELAKSANAAN TOL LAUT

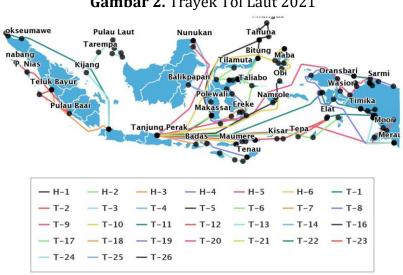
Dalam kurun waktu 2015-2020, jumlah rute dan pelabuhan singgah mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2015, jumlah rute yang dilayani oleh tol laut baru sebanyak 3 (tiga) trayek. Jumlah rute meningkat signifikan menjadi 26 (dua puluh enam) trayek pada tahun 2020. Penigkatan signifikan juga terlihat dari jumlah pelabuhan singgah yang dilabuhi oleh layanan tol laut. Dari 10 (sepuluh) pelabuhan singgah pada tahun 2015 menjadi 100 (seratus) pelabuhan singgah pada 2020 (Gambar 1).



Gambar 1. Jumlah Trayek dan Pelabuhan Singgah Tol Laut 2015-2020

Sumber: Berbagai sumber, diolah.

Untuk 2021, jumlah rute yang dilayani oleh tol laut masih sama dengan tahun sebelumnya, yakni 26 (dua puluh). Namun, terdapat tambahan 2 (dua) pelabuhan singgah sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor. KP. 729/DJPL/2021 tanggal 14 Juli 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Nomor. AL. 869/DJPL/2020 tentang Penetapan Jaringan Trayek Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang di Laut Tahun 2021. Kedua pelabuhan tersebut adalah Pelabuhan Patimban pada T-3 (Trayek 3) dan Pelabuhan Pomako pada T-4. Penambahan trayek dan pelabuhan singgah sepanjang tahun 2015-2021 tersebut menunjukan komitmen pemerintah untuk mempercepat pengurangan disparitas harga antarwilayah (khususnya antara timur dengan barat Indonesia) dan pemerataan pembangunan. Namun, masih minimnya keterlibatan perusahaan pelayaran swasta dalam penyediaan layanan tol laut bersubsidi harus menjadi perhatian. Hal ini terlihat dari mayarotas trayek tol laut dilayani oleh perusahaan BUMN yang mendapat penugasan.



Gambar 2. Trayek Tol Laut 2021

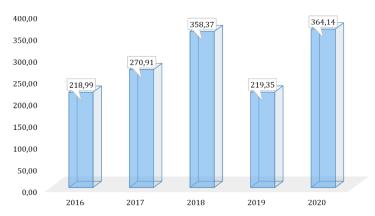
Sumber: http://geraimaritim.kemendag.go.id

Dari sisi muatan, volume muatan yang diangkut oleh kapal-kapal tol laut mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada 2016 volume muatan mencapai 81,40 ribu ton. Kemudian terus meningkat di sapanjang 2017 hingga 2020, yakni sebesar 233,13 ribu ton pada tahun 2017, sebesar 239,87 ribu ton pada tahun 2018, sebesar 245,37 ton pada tahun 2019, dan sebesar 362,56 ton pada tahun 2020. Kenaikan volume muatan dari tahun ke tahun tersebut merupakan implikasi dari trayek dan pelabuhan singgah yang juga bertambah setiap tahun. Namun yang perlu menjadi perhatian pemerintah adalah pertumbuhan volume yang cenderung mengalami penurunan. Pada 2017, volume muatan masih bertumbuh 186,39 persen. Sedangkan pada tahun 2018 hanya 2,89 persen, tahun 2019 sebesar 2,29 persen, dan 47,75 persen pada tahun 2020.

Dari sisi anggaran, alokasi anggaran penyediaan layanan tol laut bersubsidi pada periode 2016-2020 mencapai Rp1,61 triliun, dengan realisasi Rp1,41 triliun. Dalam periode yang sama, bentuk subsidi yang diberikan atas penyediaan tol laut mengalami perubahan. Pada tahun 2016-2017 menggunakan mekanisme subsidi operasional kapal. Kemudian pada 2018-2019, menggunakan mekanisme subsidi operasional kapal dan subsidi kontainer. Sedangkan pada 2020 hingga saat ini, menggunakan mekanisme subsidi operasional kapal, subsidi kontainer dan subsidi muatan.

Apabila dilihat dari tren pada periode yang sama, realisasi anggaran subsidi tol laut cenderung berfluktuatif. Sepanjang tahun 2016-2018, nilai realisasi anggaran subsidi tol laut mengalami peningkatan setiap tahunnya. Namun mengalami penurunan signifikan pada tahun 2019. Penurunan signifikan tersebut disebabkan oleh alokasi anggaran pada 2019 yang mengalami penurunan signifikan, yakni menurun 48,12 persen dibanding tahun sebelumnya. Penurunan signifikan tersebut disebabkan oleh kebijakan penghematan yang ditempuh oleh pemerintah pada tahun 2019.

Gambar 3. Realisasi Anggaran Penyediaan Tol Laut Bersubsidi Tahun 2016-2020 (Miliar Rupiah)



Sumber: Kementerian Perhubungan, BPK RI. Diolah

CATATAN KRITIS ATAS PELAKSANAAN TOL LAUT

Salah satu tujuan dari program tol laut yang dirintis sejak 2015 adalah menurunkan disparitas harga antarwilayah, yakni antar wilayah barat Indonesia dengan timur Indonesia. Sejak dirintis hingga saat ini, pemerintah mengklaim bahwa daerah yang dilalui oleh tol laut telah menikmati penurunan harga barang antara 20-30 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa tol laut berhasil mengurangi disparitas harga antara wilayah barat Indonesia dengan wilayah timur Indonesia, termasuk daerah 3TP (Bisnis, 2021). Hal tersebut senada dengan penelitian Nur et.al (2020) yang menemukan bahwa terjadi penurunan harga kebutuhan pokok di Kalabahi ibukota Kabupaten Alor yang merupakan daerah yang dilalui tol laut sejak 2015. Dengan membandingkan harga kebutuhan pokok sebelum tol laut dan saat berjalannya program, penelitian Nur et.al (2020) menemukan bahwa terjadi penurunan harga kebutuhan pokok sebesar 11-20 persen. Kondisi yang relatif sama juga terjadi di Kabupaten Morotai yang juga daerah yang dilalui oleh tol laut. Bupati Kabupaten Pulau Morotai mengakui bahwa terjadi penurunan harga barang di wilayahnya, di mana sekitar 5-15 persen (Info Maritim, 2020). Penelitian Saragi et.al (2018) juga menunjukkan terjadi penurunan harga bahan pokok dan beberapa barang penting sebesar 4-20 persen di Anambas, Waingapu, Sabu Raijua, Larantuka, Dobo, dan Waimena. Dampak positif penurunan juga terjadi pada beberapa

harga komoditas secara spesifik di beberapa daerah pada kuartal pertama 2021. Sebagai contoh, harga besi baja konstruksi 16 mm di Kabupaten Halmahera Selatan yang diangkut melalui tol laut adalah Rp119.000/Kg, jauh lebih rendah dibandingkan apabila tidak melalui tol laut yang mencapai Rp200.000/Kg (KSP, 2021). Komoditas lain yang mengalami perubahan harga signifikan diantaranya harga Daging Ayam Ras di Kabupaten Buru Selatan turun dari Rp60.000/Kg menjadi Rp45.000/Kg, dan harga kedelai di Kabupaten Muna turun dari Rp15.000/Kg menjadi Rp9.600/Kg (KSP, 2021).

Perubahan-perubahan harga di atas merupakan salah satu gambaran bahwa tol laut memang sudah memberikan dampak positif terhadap penurunan disparitas harga. Namun, dampak positif tersebut masih kurang signifikan atau optimal. Hal tersebut terlihat dari masih adanya beberapa daerah yang tidak merasakan perbedaan harga sebelum dan sesudah adanya program tol laut. Salah satunya adalah masyarakat di Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Fak-Fak, dan Kabupaten Asmat (Kompas, 2020; Sindonews, 2019). Hal tersebut juga di akui oleh pemerintah, dimana pelaksanaan tol laut masih perlu dioptimalisasi (KSP, 2021; Kementerian Perhubungan, 2021). Oleh karena itu, optimalisasi penyediaan layanan tol laut bersubsidi masih sangat diperlukan di masa mendatang. Upaya optimasilasi tersebut tidak hanya dalam konteks penurunan disparitas, namun juga terhadap tata kelola penyedian layanan tol laut bersubsidi secara keseluruhan. Dalam rangka optimalisasi, masih terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian pemerintah. **Pertama**, *imbalance trade*. Sejak dirilis tahun 2015, pelaksanaan layanan tol laut bersubsidi masih menghadapi permasalahan ketidakseimbangan antara muatan berangkat dengan muatan balik atau imbalance trade. Pada 2017 misalnya, tol laut telah mampu mengangkut muatan berangkat dari pelabuhan pangkal menuju pelabuhan tujuan sebanyak 212.865 ton dan muatan balik dari pelabuhan tujuan menuju pelabuhan pangkal sebanyak 20.274 ton (BPK RI, 2020). Artinya, muatan berangkat terpaut jauh dibandingkan muatan balik, yakni sekitar 9,5 kali lipat. Kondisi yang sama juga terjadi pada tahun 2018, di mana muatan berangkat sebesar 229.565 ton dan muatan balik sebesar 5.502 ton. Ketidakseimbangan ini juga masih terjadi pada tahun 2020. Data Direktorat Jenderal Perhubungan laut menyebutkan bahwa dari total muatan 18.126 TEUs (twenty foot equivalent unit¹) di sepanjang tahun 2020, volume muatan berangkat 3,2 kali lebih banyak² dibanding muatan balik, atau gap rata-rata sebesar 69 persen (Jurnal Maritim, 2021). Salah satu penyebab rendahnya muatan balik adalah minimnya sosialisasi, tidak tersedianya perwakilan operator di daerah yang menjadi kendala bagi pengguna jasa, pengurusan administrasi yang dirasakan masih sangat panjang, serta tidak adanya industri potensial atau minimnya barang jadi di daerah akibat kurangnya penguatan dari pemerintah daerah pada industri skala kecil (Bisnis, 2019; HMTKP ITS; Bisnis 2020; Kontan, 2020)

Kedua, perencanaan trayek tol laut belum sepenuhnya melibatkan pemerintah daerah. Salah satu penentu efektivitas pencapaian kinerja penyediaan layanan tol laut bersubsidi adalah sejauh mana keterlibatan pemerintah daerah dalam perencanaan

¹ Twenty foot equivalent unit yang merupakan satuan terkecil dalam ukuran peti kemas

² Muatan berangkat 13.825 TEUs berbanding 4.303 TEUs muatan balik.

trayek tol laut. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa pemerintah daerahlah yang mengetahui secara detail kondisi di wilayah administrasinya, mulai dari sarana dan prasarana, kebutuhan komoditas wilayah, hingga komoditas unggulan wilayahnya. Hasil pemeriksaan BPK RI terhadap pengelolaan pelayanan tol laut menemukan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya terlibat dalam pengusulan agar pelabuhan di wilayahnya menjadi pelabuhan yang disinggahi kapal tol laut dan trayek tol laut yang memiliki rute menyinggahi pelabuhan di wilayah pemerintah daerah tersebut telah ditetapkan oleh Kementerian Perhubungan (BPK RI, 2020). Pemerintah daerah yang belum sepenuhnya dilibatkan tersebut antara lain Pemerintah Kabupaten Alor, Pemerintah Kota Padang, Pemerintah Kabupaten Mentawai, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Kabupaten Wakatobi, Pemerintah Kabupaten Flores Timur, Pemerintah Kabupaten Lembata, Pemerintah Kabupaten Merauke, dan Pemerintah Kabupaten Biak.

Ketiga, tidak terdapat peraturan teknis yang mengatur perencanaan trayek tol laut. Adanya petunjuk teknis terkait perencanaan trayek tol laut merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan program tol laut, yakni mengurangi disparitas harga. Petunjuk teknis atau Prosedur Operasi Standar (SOP) terkait kegiatan perencanaan kegiatan tol laut sangat diperlukan dalam menyelaraskan kegiatan dengan tujuan yang diharapkan dapat tercapai (BPK RI, 2020). Oleh karena itu, dibutuhkan peraturan teknis yang mengatur perencanaan trayek tol guna memastikan wilayahwilayah yang menjadi sasaran dapat secara konsisten dilalui oleh tol laut guna kesinambungan pencapaian target program tol laut. Tidak hanya itu saja, peraturan teknis tersebut juga dapat dijadikan guidance untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan tol laut dalam rangka mempercepat pengurangan disparitas harga antarwilayah. Hasil pemeriksaan BPK RI menemukan bahwa belum ada peraturan teknis, baik berupa petunjuk teknis maupun petunjuk pelaksanaan, yang mengatur secara khusus tentang perencanaan, penganggaran, pelaksanaan maupun monitoring dan evaluasi atas kegiatan angkutan barang tol laut (BPK RI, 2020). Selain itu, hasil pemeriksaan BPK RI juga menemukan bahwa kesiapan fasilitas pelabuhan yang disinggahi belum menjadi prioritas utama sehingga perubahan Surat Keputusan (SK) trayek dilakukan beberapa kali. Dua temuan BPK RI ini mengisyaratkan bahwa implikasi dari belum adanya petunjuk teknis akan berdampak negatif pada penetapan trayek yang berubah-ubah dan pada akhirnya akan berdampak pada pencapaian tujuan dari program tol laut.

Keempat, fasilitas sarana dan prasarana pelabuhan yang kurang memadai. Kelancaran pelaksanaan tol laut sangat ditentukan oleh ketersediaan sarana dan prasarana pelabuhan yang memadai dalam mendukung proses bongkar muat kapal yang bersandar di pelabuhan yang menjadi rute penyediaan layanan tol bersubsidi. Saat ini, masih banyak pelabuhan singgah yang dilalui tol laut belum memadai. Belum memadainya ketersediaan sarana dan prasarana pelabuhan singgah menjadi salah satu penyebab masih rendahnya volume muatan tol laut dalam periode tahun 2015-2019

(HMTKP ITS, 2019). Belum memadainya sarana dan prasarana pelabuhan juga tercermin dalam hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan tol laut, antara lain:

- a. Terdapat 22 (dua puluh dua) lokasi pelabuhan dari 61 (enam puluh satu) pelabuhan memiliki kapasitas dermaga kurang dari kapasitas kapal tol laut yang akan sandar.
- b. Terdapat dermaga yang panjangnya sama atau bahkan kurang dari panjang kapal, sehingga mengganggu keamanan dan keselamatan kapal untuk bersandar.
- c. Terdapat dermaga yang patah dan rusak sepanjang 50 (lima puluh) meter di Dermaga Pelabuhan Pomako yang berada di Timika.
- d. Terdapat dermaga yang kekuatannya di bawah kapal tol laut sehingga tidak dapat disandari (misalnya Pelabuhan Adonara yang hanya memiliki kekuatan 1.000 GT), atau riskan untuk disandari (misalnya: Pelabuhan Saumlaki - kekuatan 3.000 GT disandari kapal 8.000 GT, Pelabuhan Soasio - kekuatan 1.000 DWT disandari kapal berkekuatan 3.000 DWT, dan Pelabuhan Selat Lampa - kekuatan 2.000 GT disandari kapal berkekuatan 3.300 GT).
- e. Beberapa pelabuhan tidak memiliki lapangan penumpukan sehingga kegiatan bongkar muat barang harus dilakukan di dermaga dan terdapat pelabuhan yang memiliki lapangan penumpukan namun kurang layak.
- f. Alat bongkar muat belum memadai pada beberapa pelabuhan.
- g. Beberapa pelabuhan terdapat kendala kurangnya jumlah dan kedisiplinan tenaga kerja bongkar muat (TKBM), sehingga ketika ada kapal tol laut yang bersandar tidak dapat segera dilakukan bongkar muat.

Kelima, pelayanan kapal tol laut belum sepenuhnya tetap dan teratur sesuai jadwal. Secara prinsip, definisi tol laut adalah konektivitas laut yang efektif berupa adanya kapal yang melayari secara rutin dan terjadwal dari barat sampai ke timur Indonesia. Artinya, efektivitas pelaksanaan tol laut sangat ditentukan oleh pelayaran kapal yang rutin dan terjadwal. Namun di lapangan, masih ditemukan pelayaran kapal tol laut belum secara rutin dan terjadwal. Pada trayek tol laut tahun 2017-2018 misalnya, masih ditemukan kapal tol laut yang tidak sepenuhnya melaksanakan trayek sesuai yang ditetapkan pada surat keputusan trayek tol laut³, serta kedatangan kapal tol laut belum sepenuhnya rutin dan belum sesuai target hari yang ditentukan pada surat keputusan trayek dan kontrak⁴ (BPK, 2020). Permasalahan jadwal yang belum sepenuhnya tetap dan teratur sesuai jadwal tersebut juga masih menjadi masalah hingga saat ini dan harus diselesaikan oleh pemerintah (Antaranews, 2021; Kompas 2020; Tempo, 2020; Tempo, 2019).

Keenam, adanya faktor lain yang memengaruhi penurunan disparitas harga. Hampir enam tahun sejak dirilis, model subsidi yang diterapkan dalam pelaksanaan tol laut adalah memberikan subsidi kepada operator pelayanan dengan tujuan mengurangi biaya angkutan atau biaya logistik dengan harapan mengurangi disparitas harga. Di sisi lain, data PT.Pelni (Persero) dan *Indonesian National Shipowners' Association* (INSA)

³ Lima trayek pada tahun 2017 dan tujuh trayek pada tahun 2018.

⁴ Tujuh trayek pada tahun 2017 dan tujuh trayek pada tahun 2018.

menyebutkan bahwa komponen biaya transportasi laut hanya berkontribusi sekitar 19 persen terhadap biaya logistik. Sedangkan biaya kepelabuhanan sekitar 31 persen dan transportasi *hinterland* atau darat sekitar 50 persen (Bisnis, 2021). Artinya, ada determinan lain yang memiliki peran signifikan dalam penurunan disparitas antarwilayah. Hal tersebutlah yang menjadi hambatan belum optimalnya tol laut dalam mengurangi disparitas harga. Apabila diperinci, determinan lain tersebut antara lain biaya gudang, penumpukan barang di pelabuhan, tarif yang lebih mahal dikenakan oleh perusahaan ekspedisi, biaya truk masuk pelabuhan, biaya tenaga bongkar muat, biaya *terminal handling charge*, biaya konsolidasi muatan, serta biaya moda transportasi lain dari dan ke pelabuhan (Jawapos 2019; Bisnis, 2020).

REKOMENDASI

Pada bagian sebelumnya telah dipaparkan hal-hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tol laut di masa mendatang, mulai dari ketidakseimbangan antara muatan berangkat dengan muatan balik hingga terdapatnya determinan lain yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan program penyediaan layanan tol laut bersubdidi. Untuk itu, terdapat beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah guna mengoptimalkan pelaksanaan layanan tol laut bersubsidi. **Pertama**, menyusun peraturan teknis terkait perencanaan trayek angkutan barang tol laut dan perencanaan pembangunan infrastruktur pelabuhan yang memadai untuk digunakan dalam mendukung program angkutan barang tol laut. Peraturan teknis tersebut dibutuhkan agar dapat menjadi panduan dalam mengurangi risiko timbulnya berbagai kendala dan hambatan pelaksanaan, seperti tidak memadainya fasilitas sarana dan prasarna pelabuhan singgah, jadwal yang tidak tetap, trayek yang berubah-berubah, serta mengurangi risiko *imbalance trade* pada trayek yang ditetapkan.

Kedua, melibatkan pemerintah daerah dan pelaku usaha dalam proses perencanaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan penyediaan layanan tol laut bersubsidi. Keterlibatan pemerintah daerah dan pelaku usaha di wilayah yang dilalui oleh tol laut tersebut sekurang-kurangnya untuk memastikan kesiapan sarana dan prasarana pendukung, serta pemetaan pasokan dan permintaan. Keterlibatan pemerintah daerah juga diperlukan untuk pemetaan dan penyusunan strategi dalam rangka mengurangi hambatan yang bersumber dari faktor di luar biaya taransportasi laut dan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Tidak hanya itu saja, pelibatan pemerintah daerah juga perlu untuk memastikan penyiapan infrastruktur/fasilitas sesuai dengan karakteristik komoditas unggulan daerah. Sebagai contoh misalnya, komoditas perikanan yang merupakan salah satu keunggulan daerah di wilayah timur Indonesia. Penanganan komoditas perikanan membutuhkan sarana dan prasarana yang berbeda dengan komoditas pertanian atau komoditas lainnya, di mana komoditas perikanan membutuhkan rantai dingin (cold chain) berupa air blast freezer, cold storage, ice flake machine, refrigerated truck, serta ketersediaan kontainer berpendingin atau reefer container untuk pengiriman ke luar daerah. Perbedaan ini pada gilirannya akan berdampak pada perbedaan infrastruktur/fasilitas yang disediakan, termasuk jenis kontainer yang digunakan oleh kapal tol laut. Kemudian, keterlibatan pemerintah daerah tersebut juga dibutuhkan agar pemerintah daerah memiliki sistem distribusi yang mampu memastikan efektivitas dan efisiensi konsolidasi muatan yang berasal dari titik-titik produksi yang tersebar di wilayahnya.

Ketiga, penguatan koordinasi dan kolaborasi lintas sektor yang melibatkan berbagai kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah, dan pelaku usaha (baik di wilayah pelabuhan singgah, wilayah pelabuhan pangkal, maupun wilayah sekitar pelabuhan pangkal) dalam rangka meningkatkan muatan balik dan efektivitas pelaksanaan tol laut. Koordinasi dan kolaborasi tersebut diarahkan pada beberapa hal, antara lain:

- a. Konsolidasi perdagangan produk unggulan daerah 3TP ke daerah lain.
- b. Konsolidasi dan peningkatan muatan hasil perikanan dan kelautan, produksi UMKM, tanaman pangan, perkebunan, holtikultura dan peternakan.
- c. Penciptaan pasar produk unggulan daerah pelabuhan singgah di daerah pelabuhan pangkal dan daerah di sekitar pelabuhan pangkal.
- d. Mendorong perkembangan industri pengolahan di daerah pelabuhan singgah yang disesuaikan dengan komoditas unggulan daerah (salah satunya adalah industri pengolahan perikanan).
- e. Peningkatan investasi bagi industri pengolahan di daerah pelabuhan singgah.
- f. Penguatan sosialiasi program tol laut kepada pelaku usaha, baik di daerah pelabuhan pangkal maupun pelabuhan singgah.
- g. Mengurangi biaya logistik di luar komponen biaya transportasi laut.
- h. Pengembangan trayek dengan pola *hub and spoke* dengan melibatkan peran serta pelayaran nasional swasta.
- i. Sinergi tol laut dengan moda transportasi lain dari dan ke pelabuhan.

Keempat, perlunya kebijakan afirmatif melalui APBN kepada daerah-daerah pelabuhan singgah. Salah satu kebijakan afirmatif tersebut antara lain melalui DAK Fisik bidang transportasi laut yang lebih memprioritaskan daerah-daerah pelabuhan singgah yang sarana dan prasarana pelabuhannya belum memadai. Kemudian, perlu dipertimbangkan untuk pemberian subsidi moda transportasi lain dari dan ke pelabuhan singgah dalam rangka mengurangi biaya logistik selain biaya transportasi laut. Selain itu, alokasi anggaran Dana Insentif Daerah (DID) bagi daerah yang mampu meningkatkan produksi dan produktivitas komoditas unggulan daerah dalam rangka peningkatan muatan balik juga dapat dipertimbangkan sebagai salah satu kebijakan afirmatif melalui APBN.

Kelima, perlu dilakukan monitoring dan evaluasi secara berkala. Salah satu faktor keberhasilan pencapaian tujuan program tol laut adalah adanya perbaikan-perbaikan kebijakan yang data dan informasinya bersumber dari proses *monitoring* dan evaluasi. Hasil pemeriksaan BPK RI mencatat bahwa Kementerian Perhubungan belum melakukan monitoring dan evaluasi yang memadai terkait pengelolaan trayek angkutan barang tol laut, serta hasil *monitoring* dan evaluasi belum dimanfaatkan untuk perencanaan trayek angkutan barang tol laut pada periode selanjutnya (BPK RI, 2020). Oleh karena itu, pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi, termasuk pemanfaatan hasilnya untuk kebijakan

periode selanjutnya, harus dilakukan oleh Kementerian Perhubungan. Hal ini diperlukan agar langkah perbaikan guna mendorong efektivitas program tol laut dapat dilakukan lebih tepat dan cepat, termasuk memastikan jadwal pelayaran kapal tol laut tetap dan teratur sesuai dengan kontrak dan surat keputusan trayek. Selain *monitoring*, Kementerian Perhubungan juga perlu menerapkan sanksi dan/atau denda sesuai dengan yang diatur dalam kontrak kepada operator pada trayek yang tidak menjalankan jadwal secara tetap dan teratur, yang didasarkan pada hasil *monitoring*.

Daftar Pustaka

- Antranews. 2021. Luhut: Tol laut perlu koordinasi kuat agar bisa efisien. Diakses dari https://www.antaranews.com/berita/1757357/luhut-tol-laut-perlu-koordinasi-kuat-agar-bisa-efisien, 19 Agustus 2021.
- BPK RI. 2020. Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Atas Pengelolaan Pelayanan Angkutan Barang Tol Laut Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan Dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.
- Bisnis. 2021. Trayek Tol Laut Kurangi Disparitas Harga di Indonesia Timur. Diakses dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20210217/98/1357303/trayek-tol-laut-kurangi-disparitas-harga-di-indonesia-timur, pada tanggal 18 Agustus 2021.
- Bisnis. 2020. Ternyata Ini Penyebab Muatan Balik Tol Laut Luwuk Rendah. Diakses dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20210325/98/1372468/ternyata-ini-penyebab-muatan-balik-tol-laut-luwuk-rendah, pada 19 Agustus 2021.
- Bisnis. 2019. Menyoal Tol Laut, Tarifnya Lebih Mahal dari Kapal Tradisional. Diakses dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20190220/98/891174/opini-menyoal-tol-laut-tarifnya-lebih-mahal-dari-kapal-tradisional, pada 19 Agustus 2021.
- Bisnis. 2021. Jalur Pelayaran Baru Jadi Alternatif Pengiriman Barang. Diakses dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20210217/98/1357200/jalur-pelayaran-baru-jadi-alternatif-pengiriman-barang, pada tanggal 19 Agustus 2021.
- Bisnis. 2020. Dimarahi Jokowi Soal Tol Laut, Kemenhub Buka Kendala Sebenarnya. Diakses dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20200308/98/1210461/dimarahi-jokowi-soal-tol-laut-kemenhub-buka-kendala-sebenarnya, 19 Agustus 2021.
- Bisnis. 2020. Tol Laut, Program Gagal Tak Terselamatkan?. Diakses dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20200308/98/1210475/tol-laut-program-gagal-tak-terselamatkan, pada 19 Agustus 2021.
- HMTKP ITS. 2019. 4 Tahun Tol Laut: Menilik Perkembangan Program Tol Laut dan KOndisinya Hingga Kini. Surabaya: Departemen Kajian Strategis HMTKP ITS.
- Info Maritim. 2020. Transportasi Laut Merajut Keberagaman dan Dorong Pertumbuhan Ekonomi. Info Maritim, Edisi 8, Tahun 2020, Hal 7.

- Jawapos. 2019. Tol Laut Belum Efektif Tekan Harga. Diakses dari https://www.jawapos.com/ekonomi/bisnis/04/10/2019/tol-laut-belum-efektif-tekan-harga/, pada tanggal 19 Agustus 2021.
- Jurnal Maritim. 2021. Tol Laut 2021, Trayek Bertambah dan Tantangan Imbalance Trade. Diakses dari https://jurnalmaritim.com/tol-laut-2021-trayek-bertambah-dantantangan-imbalance-trade/, pada 18 Agustus 2021.
- Kementerian Perhubungan. 2021. Pemerintah Terus Pacu Kinerja Tol Laut. Diakses dari http://www.dephub.go.id/post/read/pemerintah-terus-pacu-kinerja-tol-laut, pada 18 Agustus 2021.
- Kompas. 2020. Tol Laut Belum Efektif Tekan Harga di Biak Numfor. Diakses dari https://www.kompas.id/baca/nusantara/2020/03/10/tematik-cetak-tol-laut-belum-efektif-tekan-harga-di-biak-numfor/, pada 19 Agustus 2021.
- Kontan. 2020. Muatan balik kapal yang minim membuat biaya tidak efisien, ini kata pengusaha kapal. Dikases dari https://nasional.kontan.co.id/news/muatan-balik-kapal-yang-minim-membuat-biaya-tidak-efisien-ini-kata-pengusaha-kapal, pada 19 Agustus 2021.
- KSP. 2021. Sukses Tekan Disparitas Harga, Tol Laut Perlu Optimalisasi. Diakses dari https://www.ksp.go.id/sukses-tekan-disparitas-harga-tol-laut-perlu-optimalisasi.html, pada 18 Agustus 2021.
- Nur, Hasan Iqbal Nur., Achmadi, Tri., dan Verdifauzi, Aditya. 2020. Optimalisasi Program Tol Laut Terhadap Penurunan Disparitas Harga: Suatu Tinjauan Analisis. Jurnal Penelitian Transportasi Laut, Vol. 22 (2020), Hal. 1–12.
- Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Dari Dan Ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, Dan Perbatasan.
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 65 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Di Laut.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2020 tentang Penetapan Jenis Barang Yang Diangkut Dalam Program Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Dari Dan Ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, Dan Perbatasan
- Saragi, Frenky Kristian., Mamahit, Desi Albert., dan Prasetyo, Tri Yoga Budi. 2018. Implementasi Pembangunan Tol Laut Untuk Mewujudkan Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia.
- Sindonews. 2019. Pengusaha Surabaya Keluhkan Efektivitas Tol Laut ke Papua. Diakses dari https://daerah.sindonews.com/artikel/jatim/14482/pengusaha-surabaya-keluhkan-efektivitas-tol-laut-ke-papua, pada 19 Agustus 2021.

- Tempo. 2020. Kemenhub Blak-blakan Jawab Kritik Jokowi Soal Tol Laut. Diakses dari https://bisnis.tempo.co/read/1317025/kemenhub-blak-blakan-jawab-kritik-jokowi-soal-tol-laut/full&view=ok, pada 19 Agustus 2021.
- Tempo. 2019. DPR Kritik Jadwal Tol Laut yang Berubah-ubah. Diakses dari https://bisnis.tempo.co/read/1243392/dpr-kritik-jadwal-tol-laut-yang-berubah-ubah, pada 19 Agustus 2021.
- Yunianto, Irwan Tri., et.al. 2019. Optimalisasi Model Jaringan Rute Multiport Tol Laut di Negara Kepulauan: Studi Kasus Evaluasi Rute di Maluku dan Papua Bagian Selatan. Jurnal Penelitian Transportasi Laut 21 (2019), Hal. 83–95.

PUSAT KAJIAN ANGGARAN BADAN KEAHLIAN SETJEN DPR RI J. Jend. Gatot Subroto - Jakarta Pusat Telp. (021) 5715635 - Fax (021) 5715635

http:// www.puskajianggaran.dpr.go.id

uskajianggaran

email: puskaji.anggaran@dpr.go.id