

ANALISIS KEBIJAKAN K₃ MARITIM DALAM MENUNJANG SISTEM TRANSPORTASI LAUT DI PELABUHAN BELAWAN

Silvia Eliza

Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UINSU),
Indonesia

Corresponding Author silviaeliza714@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyze sea transportation policies at Belawan port in realizing modern maritime highway transportation and increasing development. Research using descriptive-qualitative method. The results of the research are as follows: 1) the Government's policy regarding the sea highway is to navigate goods transportation, guarantee the availability of goods, reduce price disparities and ensure the continuity of services for the implementation of goods transportation to underdeveloped, remote, outermost and border areas; 2) the sea transportation development policy is aimed at increasing the role of the national shipping fleet, both domestic and export-import by imposing the cabotage principle; eliminating illegal levies at ports through increased coordination for all agencies related to the process of loading and unloading of goods and meeting international shipping standards and implementing International Ship and Port Security; restructuring shipping laws and regulations and their implementation, as well as institutions in the sea transportation sub-sector in order to create conditions capable of attracting private interest in the development of sea transportation infrastructure; 3) sea transportation policy is determined as the lifeblood of increasing national development for the smooth flow of people, goods, and information. This policy is to support the achievement of an optimal allocation of economic resources, so that sea transportation services are fairly evenly distributed and affordable to the public's purchasing power.

Keywords: policy formulation, sea transportation system, national development

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan transportasi laut di pelabuhan Belawan dalam mewujudkan angkutan tol laut modern dan peningkatan pembangunan. Penelitian menggunakan metode deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian sebagai berikut: 1) kebijakan Pemerintah mengenai tol laut adalah untuk melayani angkutan barang, menjamin ketersediaan barang, mengurangi disparitas harga dan menjamin kelangsungan pelayanan penyelenggaraan angkutan barang ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan; 2) kebijakan pembangunan transportasi laut diarahkan di antaranya meningkatkan peran armada pelayaran nasional baik angkutan dalam negeri maupun ekspor-impor dengan memberlakukan azas *cabotage*; menghapuskan pungutan tidak resmi di pelabuhan melalui peningkatan koordinasi bagi semua instansi terkait proses bongkar muat barang dan memenuhi standar pelayaran internasional serta pelaksanaan *International Ship and Port Security*; merestrukturisasi peraturan perundangan pelayaran dan pelaksanaannya, serta kelembagaan di subsektor transportasi laut guna

menciptakan kondisi yang mampu menarik minat swasta dalam pembangunan prasarana transportasi laut; 3) kebijakan transportasi laut ditetapkan sebagai urat nadi peningkatan pembangunan nasional untuk kelancaran arus manusia, barang, maupun informasi. Kebijakan ini merupakan penunjang tercapainya pengalokasian sumber-sumber perekonomian secara optimal, sehingga jasa transportasi laut cukup tersedia merata dan terjangkau daya beli masyarakat.

Kata Kunci: formulasi kebijakan, sistem angkutan laut, pembangunan nasional.

PENDAHULUAN

Transportasi atau pengangkutan, merupakan bidang kegiatan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia bahkan dunia. Pentingnya transportasi bagi masyarakat Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor antara lain keadaan geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau kecil dan besar (*archipelago*); perairan yang terdiri atas sebagian besar laut; sungai dan danau yang memungkinkan pengangkutan dilakukan melalui darat dan perairan serta udara guna menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, dengan wilayah laut seluas $\frac{2}{3}$ dari total luas teritorialnya (Herdiyeni, dkk, 2014). Hal lain yang juga tidak kalah pentingnya akan kebutuhan alat transportasi adalah kebutuhan kenyamanan, keamanan, dan kelancaran pengangkutan yang menunjang pelaksanaan pembangunan yang berupa penyebaran kebutuhan pembangunan, pemerataan pembangunan, dan distribusi hasil pembangunan di berbagai sektor ke seluruh pelosok tanah air misalnya sektor industri, perdagangan, pariwisata, dan pendidikan (Aminah, 2006).

Secara umum, transportasi memegang peranan penting dalam dua hal, yaitu pembangunan ekonomis dan pembangunan non-ekonomis. Tujuan yang bersifat ekonomis misalnya peningkatan pendapatan nasional, mengembangkan industri nasional dan menciptakan serta memelihara tingkat kesempatan kerja bagi masyarakat. Sejalan dengan tujuan ekonomis tersebut, terdapat pula tujuan yang bersifat non-ekonomis yaitu untuk mempertinggi integritas bangsa, dan meningkatkan pertahanan serta keamanan nasional. Hal tersebut menunjukkan arti pentingnya transportasi di Indonesia, sehingga pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan transportasi atau pengangkutan mutlak diperlukan. Mengingat penting dan strategisnya peran lalu lintas dan angkutan jalan yang menguasai 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 (Hobbs, 2008).

Terkait penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan laut juga perlu dilakukan secara berkesinambungan, dan terus ditingkatkan agar lebih luas jangkauan dan pelayanannya kepada masyarakat. Dengan tetap memperhatikan kepentingan umum, kemampuan masyarakat, kelestarian lingkungan, dan ketertiban masyarakat dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan laut, sekaligus mewujudkan sistem transportasi nasional yang handal dan terpadu. Dengan adanya transportasi, pendistribusian barang dan hasil-hasil

produksi dapat dilakukan ke seluruh daerah secara merata, sehingga dapat meningkatkan pendapatan regional dan membuka daerah yang terisolir, serta menambah pemasukan bagi daerah dan negara secara makro (Ilham, 2015).

Sesuatu hal apa pun itu pasti memiliki permasalahan, sama halnya dengan sistem transportasi laut. Permasalahan seperti lambatnya pengadaan dan perbaikan sarana dan prasarana transportasi laut atau ketersediaan infrastruktur yang sangat terbatas, keterlambatan (*delay*) dan pencemaran perairan, polusi udara merupakan sebagian dari sekian banyak permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan masalah transportasi laut tersebut. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan 17.508 pulau, angkutan laut sudah tentu menjadi urat nadi dari sistem transportasi di Indonesia. Kebutuhan barang dan jasa harus didistribusikan ke penduduk yang membutuhkan, yang mendiami kurang lebih 6.000 pulau di Nusantara. Transportasi udara sangat mahal dan terbatas, mengandalkan 100% pada transportasi darat juga tidak memungkinkan, karena hampir mustahil Indonesia dapat menghubungkan semua pulau dengan jembatan yang ada. Di samping itu, secara ilmiah, dengan kapasitas daya angkut yang sangat besar, transportasi laut adalah moda angkut yang paling murah, efektif dan efisien dari semua moda yang ada. Dengan kebutuhan tersebut, maka sangat jelas letak pentingnya pembangunan maritim di dalam program unggulan pemerintah. Bahkan program “Pelita” pemerintah Orde Baru yang menekankan Indonesia sebagai negara agraris yang menuju negara industri, ternyata juga tanpa menyentuh fakta bahwa Indonesia adalah negara maritim. *Cabotage Law* telah memberlakukan aturan, bahwa angkutan domestik antar pulau di Indonesia harus dilakukan oleh kapal berbendera Indonesia. Sedikit banyak ini sangat membantu para pelaku bisnis perkapalan Indonesia untuk bisa berdiri di kaki mereka sendiri, dan menjadikan ini sebagai modal dasar untuk berkembang menjadi perusahaan pelayaran besar tidak hanya di Indonesia tetapi juga di tingkat internasional. Dalam angkutan laut modern, jenis pelabuhan dan jenis kapal harus disesuaikan dengan jenis dan volume barang yang diangkut. Dengan demikian diperlukan adanya cetak biru dan mempersiapkan infrastruktur yang dibutuhkan dalam rangka pembangunan tol laut tersebut. Berdasarkan perhitungan sementara yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), anggaran yang diperlukan untuk merealisasikan tol laut mencapai Rp. 424 triliun. Angka tersebut dihitung berdasarkan jumlah pelabuhan yang akan dikembangkan, menjadi pelabuhan berskala internasional. Rencananya, ada 6 (enam) pelabuhan, yaitu Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Perak, Makassar, Sorong, Bitung, dan Kuala Tanjung yang akan dikembangkan berkelas internasional. Lebih lanjut dijelaskan, bahwa selain untuk pengembangan, anggaran juga dihitung berdasarkan jumlah pelabuhan yang akan dibangun sebagai penghubung daerah dengan keenam pelabuhan utama tersebut.

Secara keseluruhan, total pelabuhan yang akan dikembangkan berjumlah 24 pelabuhan. Hitungan itu juga didasarkan pada pengembangan dermaga di Tanjung Priok, bahwa di tempat tersebut untuk menambah satu dermaga diperlukan dana Rp25 triliun (Arifin, 2015). Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas

formulasi kebijakan sistem transportasi laut dalam rangka mewujudkan angkutan tol laut modern dan peningkatan pembangunan di Indonesia. Penelitian ini dilakukan di Kementerian Perhubungan khususnya di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan PT Pelayaran Nasional Indonesia (PTPelni). Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif. Metode ini lebih menekankan pada *indepth interview*, proses triangulasi, *focus group discussion* (FGD), pendekatan emic, dan *ethic* serta *verstehen* (Creswell, 2002).

Dalam penelitian ini penentuan informan dilakukan secara *purposive* atau pemilihan informan dilakukan dengan sengaja dengan kriteria tertentu sesuai dengan kapasitas dasar kompetensi yang dimiliki. Dalam penelitian kualitatif ini, seorang peneliti adalah juga seorang instrumen utama penelitian. Teknik yang digunakan adalah partisipan *observation* yang dilengkapi dengan *indepth interview* dengan *key person* dan pembuatan catatan harian mengenai peristiwa-peristiwa yang ditemui di lapangan. Dalam penelitian ini terdapat 12 informan, yaitu dari kalangan instansi pemerintah yang dalam hal ini dari Kementerian Perhubungan, khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Laut dan lembaga/instansi terkait lainnya/masyarakat pengguna (*stake holder*). Pengolahan serta analisis data melalui proses triangulasi (*triangulation*), dan *Focus Group Discussion* (FGD), sehingga menghasilkan penelitian secara utuh dan menyeluruh (*think description*).

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian sebagai berikut: 1) kebijakan Pemerintah mengenai tol laut adalah untuk melayani angkutan barang, menjamin ketersediaan barang, mengurangi disparitas harga dan menjamin kelangsungan pelayanan penyelenggaraan angkutan barang ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan; 2) kebijakan pembangunan transportasi laut diarahkan di antaranya meningkatkan peran armada pelayaran nasional baik angkutan dalam negeri maupun ekspor-impor dengan memberlakukan azas *cabotage*; menghapuskan pungutan tidak resmi di pelabuhan melalui peningkatan koordinasi bagi semua instansi terkait proses bongkar muat barang dan memenuhi standar pelayaran internasional serta pelaksanaan *International Ship and Port Security*; merestrukturisasi peraturan perundangan pelayaran dan pelaksanaannya, serta kelembagaan di subsektor transportasi laut guna menciptakan kondisi yang mampu menarik minat swasta dalam pembangunan prasarana transportasi laut; 3) kebijakan transportasi laut ditetapkan sebagai urat nadi peningkatan pembangunan nasional untuk kelancaran arus manusia, barang, maupun informasi. Kebijakan ini merupakan penunjang tercapainya pengalokasian sumber-sumber perekonomian secara optimal, sehingga jasa transportasi laut cukup tersedia merata dan terjangkau daya beli masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Aspek Efektivitas Formulasi Kebijakan Transportasi Laut

Terkait bahasan ini, berikut ditunjukkan hasil wawancara mendalam terhadap para informan yang menjelaskan bahwa formulasi kebijakan sistem transportasi tol laut di Indonesia merupakan bagian dalam proses kebijakan publik dan tahap ini adalah yang paling krusial, karena implementasi dan evaluasi kebijakan sebagai tahap selanjutnya hanya dapat dilaksanakan dengan efektif apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai dengan baik. Di samping itu, kegagalan suatu kebijakan atau program sistem transportasi tol laut di Indonesia dalam mencapai tujuan-tujuannya, sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan atau ketidakefektifan pengelolaan tahap formulasi. *Policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan, yaitu kebijakan sistem transportasi tol laut di Indonesia yang merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan dan di dalamnya termasuk pembuatan keputusan. Penjelasan tersebut diperkuat hasil FGD bahwa efektivitas proses pembuatan/ formulasi kebijakan negara (publik) di bidang transportasi laut, dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan pertama, adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan, atau dengan kata lain perumusan sistem transportasi tol laut yang diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Kegiatan selanjutnya, diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi atau yang berwenang menanganinya yaitu Kementerian Perhubungan RI, khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, untuk menyetujui, mengubah atau menolaksuatu alternatif kebijakan yang tengah dipilih.

Proses triangulasi antar para Informan dengan fakta-fakta outentik yang ada berupa ketentuan terkait, menegaskan bahwa formulasi kebijakan system transportasi tol laut terbagi ke dalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan. Perumusan masalah kebijakan, pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa problem, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi obyektifnya saja, tetapi juga secara subyektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya.

Guna melengkapi data primer tersebut, maka dilakukan observasi di lapang penelitian bahwa memang diperlukan reformasi angkutan laut yang bersifat komprehensif dan terintegrasi. Revitalisasi sarana dan prasarana, organisasi, serta regulasi menjadi tombak pembaharuan guna mengoptimalkan aksesibilitas pelayanan dengan memindahkan beban angkutan berbasis jalan raya menuju ke laut. Ditegaskan bahwa penyusunan dan pemberlakuan regulasi di Direktorat Perhubungan Laut memang tergolong yang paling responsis bagi banyak pihak. Sebab laut sebagai pintu masuk negara memang menjadi tulang punggung dari beragam segmen mulai dari pelaku logistik, industri, manufaktur dan perdagangan. Begitu banyaknya *stakeholder* yang

terlibat, baik dari segi kepelabuhan, logistik, serta penumpang, memang tak jarang menimbulkan gesekan dalam menjalankan regulasi di perhubungan laut.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa isu kepentingan setiap *stakeholder* bukanlah satu hal yang harus selalu dikedepankan masing-masing pihak, karena pihak Kementerian Perhubungan (khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Laut) sebagai pihak yang paling berkompeten dalam pembuatan regulasi, memiliki peran dan tanggung jawab untuk melindungi semuanya. Dilema dalam membangun pelabuhan baru atau memperbesar pelabuhan yang ada, merupakan sebuah tuntutan yang harus dilihat bagaimana landasan serta fungsinya ke depan. Terkait hal ini, Aldha, (2015) mengemukakan bahwa adanya pembangunan pelabuhan baru, tentu bisa memberi potensi persaingan tarif yang nantinya bisa mengurangi ongkos biaya logistik. Namun, di lain sisi ada hal lain yang harus diperhitungkan terkait potensi pelabuhan ke depan. Hal yang perlu dilaborasi adalah apabila banyak pelabuhan dibangun, namun kapal yang datang minim, maka pembangunan yang dihasilkan tersebut akan sia-sia. Oleh karena itu, diperlukan penciptaan iklim koordinasi yang lebih baik, maka masukan-masukan yang konstruktif perlu didengar dan melakukan introspeksi sistem yang dibangun, dan selanjutnya melakukan perbaikan serta penyempurnaan regulasi terkait. Oleh karena itu, regulasi yang dibangun lebih untuk menentukan kesesuaian dengan peraturan yang mendukung keselamatan, semakin besar tingkat kesesuaiannya semakin baik tingkat keselamatan kapal penyeberangan. Keselamatan merupakan syarat utama dalam perancangan (*design*) bagi moda angkutan penyeberangan. Namun dibutuhkan interaksi berbagai pihak terkait, baik unsur pemerintah, swasta serta masyarakat umum dalam mencapai tingkat keselamatan yang tinggi (Ilham, 2015).

Lebih lanjut ditegaskan bahwa suatu problem sistem transportasi tol laut untuk bisa berubah menjadi problem umum, tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi. Problem tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan (khususnya pihak Kementerian Perhubungan/ Direktorat Jenderal Perhubungan Laut dan Bappenas serta Sekretariat Negara), dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum sistem transportasi tol laut itu menjadi problem kebijakan, memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik di bidang sistem transportasi tol laut.

Di antara langkah tersebut bahwa pembuat kebijakan sistem transportasi tol laut dan *stakeholders*-nya mengidentifikasi problem yang akan dipecahkan, kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap problem tersebut (Dunn, 2013). Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat terkait sistem transportasi tol laut, sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal tersebut dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol, sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan di bidang sistem transportasi tol laut tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Prinsip Musyawarah dalam Penetapan Formulasi Kebijakan Transportasi Laut

Terkait bahasan ini, berikut dijelaskan hasil wawancara di lapang penelitian dengan para Informan bahwa untuk memperoleh kesepakatan tentang sistem transportasi tol laut seperti apa yang diinginkan tersebut, maka terdapat faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses kesepakatan dalam formulasi kebijakan sistem transportasi tol laut, di antaranya adalah adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan tol laut dengan nama “*rationale comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan, harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih tidak hanya berdasarkan penilaian rasional semata. Hal ini berarti bahwa proses dalam formulasi kebijakan tol laut tersebut tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata (*dassain*), sehingga adanya tekanan dari luar dapat berpengaruh pula terhadap proses formulasi kebijakan.

Hasil triangulasi menunjukkan bahwa untuk memperoleh kesepakatan tentang sistem transportasi tol laut, maka setelah problem publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, para pembuat keputusan memprosesnya ke dalam fase-fase: *problem definition* agenda, yaitu hal-hal (*problem*) terkait sistem transportasi tol laut yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan; *proposal agenda*, yaitu hal-hal (*problem*) yang telah mencapai tingkat diusulkan, telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah ke dalam fase memecahkan masalah; *bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan tadi ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius; dan *continuing agenda*, yaitu hal-hal (*problem*) yang didiskusikan/dibahas dan dinilai secara terus menerus.

Dalam era reformasi yang mensyaratkan adanya proses demokratis dalam pengambilan keputusan, peranserta masyarakat (*public participation*) adalah suatu elemen yang sangat penting (Kadarisman, et al, 2015). Selanjutnya, dilakukan proses pengesahan kebijakan sistem tol laut. Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya. Proses pengesahan suatu kebijakan biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining*. *Persuasion* diartikan sebagai usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang, sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri. *Bargaining* diterjemahkan sebagai suatu proses dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidaknya-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama meskipun itu tidak terlalu ideal bagi mereka. Dalam kaitan ini yang termasuk ke dalam kategori *bargaining* adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Baik *persuasion* maupun *bargaining*, ke-duanya saling melengkapi, sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan. Sebagai suatu proses, maka tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen yang saling berhubungan

secara resiprokal sehingga membentuk pola sistemik berupa *input – proses – output – feedback* (Nugroho, 2008).

Hasil observasi menjelaskan bahwa untuk memperoleh kesepakatan tentang sistem transportasi tol laut, maka terdapat beberapa komponen atau unsur yang terkait di dalamnya, di antaranya adalah adanya tindakan, tepatnya tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selaludilakukan secara terorganisasi dan berulang atau ajeg guna membentuk pola-pola tindakan tertentu, sehingga pada akhirnya akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Berikutnya adalah adanya aktor, yaitu orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Adanya aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan di bidang sistem transportasi tol laut dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policymaker*).

Uraian tersebut dipertegas dengan hasil FGD bahwa aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain di dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini komitmen para aktor akan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini bahkan menjadi keharusan, karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgements*) guna pencapaian hasil yang maksimal (Supriyanto, 2015).

Adanya Alternatif Formulasi Kebijakan Transportasi Laut

Hasil penelitian tentang hal ini ditunjukkan dengan jawaban atas pertanyaan yang diajukan kepada para informan juga dalam proses triangulasi sebagai berikut. Bahwa terkait alternatif kebijakan yang dipilih dalam formulasi kebijakan sistem transportasi tol laut, tahap perumusan usulan kebijakan, tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang pernah dipilih, tetapi terhadap problem yang sifatnya baru, maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru. Dengan demikian, masing-masing alternatif jelas karakteristiknya karena pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif

kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.

Tahap kedua adalah mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut. Tahap ketiga yaitu menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/ dipakai.

Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan. Tahap ke empat yaitu memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat obyektif dan subyektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekuensi dari pilihannya.

Hasil observasi menunjukkan bahwa sasaran pembangunan transportasi laut, antara lain meliputi peningkatan pangsa pasar armada pelayaran nasional untuk angkutan laut dalam negeri dan ekspor-impor; meningkatnya kinerja dan efisiensi pelabuhan; meningkatnya kecukupan dan kehandalan sarana bantu navigasi pelayaran; meningkatnya peran swasta dalam berinvestasi di bidang prasarana pelabuhan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa arah kebijakan pembangunan transportasi laut, antara lain adalah meningkatkan peran armada pelayaran nasional baik untuk angkutan dalam negeri maupun ekspor-impor dengan memberlakukan asas *cabotage*; menghapuskan pungutan-pungutan tidak resmi di pelabuhan melalui peningkatan koordinasi bagi semua instansi yang terkait dalam proses bongkar muat barang; memenuhi standar pelayaran internasional yang dikeluarkan oleh IMO (*International Maritime Organisation*) maupun IALA (*International Association of Lighthouse Authorities*) serta pelaksanaan ISPS (*International Ship and Port Security*) Code. Selanjutnya, merestrukturisasi peraturan perundang-undangan (revisi UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dan peraturan pelaksanaannya) serta kelembagaan di subsektor transportasi laut guna menciptakan kondisi yang mampu menarik minat swasta dalam pembangunan prasarana transportasi laut. Menyerahkan secara bertahap aset pelabuhan regional dan lokal yang dikelola Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah

Kabupaten/Kota. Pemutakhiran tatanan kepelabuhanan nasional mengacu pada Sistranas. Terakhir, melanjutkan pelayanan angkutan laut perintis. Uraian di atas dipertajam dengan hasil FGD bahwa hal yang perlu dipertimbangkan terkait alternatif kebijakan sistem transportasi laut tersebut, bahwa lingkungan laut atau maritim juga mempunyai lima dimensi strategi militer yang saling berhubungan, yaitu dimensi ekonomi. Penggunaan laut sebagai media perhubungan, transportasi dan perdagangan telah dimanfaatkan sejak dahulu hingga sekarang, dan hampir 99,5% pergerakan roda perekonomian di dunia adalah melewati jalur laut, volume muatan meningkat delapan kali sejak tahun 1945 dan kecenderungan semakin meningkat sampai sekarang.

Telah diyakini bahwa perdagangan lewat laut yang terpadat adalah melalui Selat Malaka atau melalui jalur alternatif ALKI I, II, III. Berikut dimensi Politik. Perubahan dimensi politik dari lingkungan maritim berkembang sangat tajam semenjak tahun 1970-an. Bagi sejumlah besar Negara pantai, khususnya bagi dunia ketiga, perairan yang berbatasan dengan pantai memberikan prospek satu-satunya untuk perluasan. Tuntutan kedaulatan sering merupakan tindakan politik untuk mendapatkan konsekuensi ekonomi daripada sekedar perhitungan jangka panjang tentang untung dan ruginya. Perselisihan atas perbatasan laut seringkali lebih dimotivasi oleh simbol politik dari perhitungan biaya dan manfaatnya. Dimensi Hukum. Basis dimensi hukum dalam lingkungan maritim adalah Konvensi PBB tentang Hukum Laut Internasional.

Kecenderungan dari penekanan hukum di laut sekarang lebih banyak difokuskan pada masalah lingkungan hal mana dapat berakibat pembatasan gerakan kapal dan mengurangi hak Negara bendera, di samping itu ada kebutuhan untuk penertiban lebih efektif atas rezim yang ada khususnya yang berhubungan masalah perikanan dan perdagangan narkoba secara ilegal. Di laut dimensi militer selalu berkembang mengikuti perkembangan teknologi, sehingga profesionalisme angkatan laut suatu negara selalu dikaitkan dengan penguasaan dan penggunaan teknologi yang mutakhir. Filosofi Angkatan Laut adalah “senjata yang diawaki”, berbeda dengan filosofi “manusia yang dipersenjata”. Pemahaman terhadap lingkungan fisik menyeluruh dimana kekuatan maritim akan beroperasi sangat penting, seperti kondisi geografi, hidro oseanografi. Daerah operasi kekuatan maritim mulai dari perairan dalam laut bebas (*blue waters*) ke perairan yang lebih dangkal (*green waters*) sampai ke perairan pedalaman, muara dan sungai (*brown waters*). Corong strategis berbatasan atau dimiliki oleh negara-negara pantai yang berdekatan. Seperti selat Malaka, dimiliki oleh Indonesia, Malaysia dan Singapura. Oleh karena itu konsep “*Joint Security*” akan mudah diterima dan diterapkan di antara negara-negara pantai tersebut. Dari berbagai dimensi tersebut di atas, apabila disinergikan secara baik maka akan dapat menciptakan suatu kekuatan laut yang tangguh (*sea power*), parameternya mengarah pada tiga elemen operasional yaitu unsur kekuatan militer (*fighting instruments*), penggerak roda perekonomian di laut (*merchant shipping*) dan pangkalan atau pelabuhan (*bases*). Paparan tersebut, tentu bisa dipertimbangkan dalam penetapan kebijakan dari berbagai alternatif pilihan yang ada.

Keputusan Akhir Proses Formulasi Kebijakan Sistem Transportasi Laut

Berdasarkan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan kepada para informan, dapat dijelaskan bahwa dengan adanya keputusan menyetujui hasil dari proses seluruhnya tentang sistem transportasi tol laut, sehingga tentang sistem transportasi tol laut, sehingga menghasilkan beberapa ketentuan di antaranya adalah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Dalam Rangka Pelaksanaan Tol Laut, yang diikuti dengan terbitnya beberapa ketentuan, di antaranya adalah Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM. 161 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang di Laut, yang menugaskan BUMN PT Pelni (Persero) untuk melayani trayek yang telah ditetapkan. Berikut, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 168 Tahun 2015 tentang Tarif Angkutan Barang Dalam Negeri dan Bongkar Muat Dalam Rangka Pelaksanaan Tol Laut.

Juga, Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor AL.108/6/2/ DJPL-15 tanggal 26 Oktober 2015 tentang Jaringan Trayek Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang Dalam Rangka Pelaksanaan Tol Laut Tahun Anggaran 2015. Hasil proses triangulasi dapat dikemukakan bahwa dalam rangka menindaklanjuti program Presiden mengenai pelaksanaan tol laut, Kementerian Perhubungan dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan Laut telah menindaklanjuti dengan mengeluarkan Trayek Liner NonKomersial. Trayek tersebut ditugaskan kepada PT Pelni (Persero) untuk melayani dengan diberikan penugasan kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut, maksud pelaksanaan tersebut dalam rangka menjamin ketersediaan barang dan untuk mengurangi disparitas harga bagi masyarakat serta menjamin kelangsungan pelayanan penyelenggaraan angkutan barang ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan.

Hasil observasi menunjukkan bahwa dalam kaitan ini, di Kementerian Perhubungan telah diusulkan anggaran biaya kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut untuk pelaksanaan program tol laut melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Nomor SP DIPA–Nomor SP DIPA–022.04.1.439454/2015 Revisi ke 06 tanggal 20 Oktober 2015, melalui beberapa tahapan sebagai berikut. Berdasarkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Nomor SP DIPA–Nomor SP DIPA – 022.04.1.439454/2015 Revisi ke 06 tanggal 20 Oktober 2015. Besaran kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut sebesar Rp. 257,907,959,000,- (Dua ratus lima puluh tujuh miliar Sembilan ratus tujuh juta Sembilan ratus lima puluh Sembilan ribu rupiah) dalam periode 1 (satu) tahun dengan 6 unit kapal.

Namun demikian keterbatasan waktu yang tinggal 2 (dua) bulan dan ketersediaan armada PT Pelni, maka tahun ini hanya dapat direalisasikan 3 (tiga) unit kapal untuk 3 (tiga) ruas trayek dengan nilai subsidi sebesar Rp. 30,000,000,000,- (Tiga puluh miliar rupiah). Susunan trayek dan nama kapal tersebut adalah sebagai berikut.

Kode Trayek T – 1 : Tg. Perak – Tual – Fak fak – Kaimana – Timika – Kaimana Fak fak – Tual –Tg Perak (KM. Caraka Jaya Niaga III - 32); 2. Kode Trayek T- 4 :Tg. Priok – Biak – Serui – Nabire –Wasior-Manokwari – Wasior- Nabire – Serui – Biak – Tg Priok. (KM. Caraka Jaya Niaga III – 22); 3. Kode Trayek T – 6 : Tg. Priok –Kijang – Natuna – Kijang – Tg Priok (KM.Caraka Jaya Niaga III - 4). Bahasan di atas dipertegas denganhasil FGD bahwa dalam penetapan trayek tersebut memang terlihat adanya beberapa trayek yang sudah dilayari oleh kapal- kapal niaga, namun kunjungan singgahnya masih tergantung tersedianya muatan. Dengan demikian, maka disparitas harga masih saja tetap terjadi, oleh karena itu perlu dilayari dengan kapal secara tetap dan teratur sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Kementerian Perhubungan. Pelaksanaan kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut akan dilaksanakan mulai 2 November 2015 sampai dengan 31 Desember 2015 sesuai kontrak, secara bersamaan pula di pelabuhan Tanjung Perak ikut diluncurkan secara perdana. Jumlah muatan yang diangkut dalam peluncuran perdana hari ini sebanyak 40 TEUS untuk pelabuhan Tanjung Priok dan 39 TEUS untuk pelabuhan Tanjung Perak.

Adanya keputusan menyetujui hasil dari proses seluruhnya tentang sistem transportasi tol laut tersebut, juga terkait dengan masalah ketahanan nasional di laut. Ketahanan nasional dapat diatasi dengan baik oleh bangsa Indonesia, maka tercapailah suatu keadaan yang dinamakan ketahanan nasional untuk mencapai keadaan tersebut, terdapat suatu pemahaman yang dinamakan “geostrategi” secara umum, geostrategi merupakan upaya untuk memperkuat ketahanan di berbagai bidang yaitu bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, militer, kehidupan beragama dan pembangunan (Meyer, 2007).

Moda Angkutan Kapal Barang (Kargo) Tol Laut

Terkait moda angkutan kapal barang (*cargo*) tol laut tersebut, berikut dikemukakan hasil wawancara mendalam dengan para informan, bahwa transportasi atau pengangkutan tol laut merupakan bidang kegiatan angkutan di antaranya adalah angkutan barang yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Pentingnya angkutan kargo dalam sistem transportasi laut bagi masyarakat Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, keadaan geografis Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau kecil dan besar (*archipelago*), perairan yang terdiri atas sebagian besar laut, sungai dan danau yang memungkinkan pengangkutan dilakukan melalui darat, perairan, dan udara guna menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Hal tersebut didukung dengan hasil observasi dan FGD bahwa secara umum angkutan barang dalam transportasi laut memegang peranan penting dalam dua hal yaitu pembangunan ekonomis dan pembangunan non-ekonomis. Tujuan yang bersifat ekonomis misalnya peningkatan pendapatan nasional, mengembangkan industri nasional dan menciptakan serta memelihara tingkat kesempatan kerja bagi masyarakat. Sejalan dengan tujuan ekonomis tersebut ada pula tujuan yang bersifat non-ekonomis yaitu untuk mempertinggi integritas bangsa, serta meningkatkan pertahanan dan keamanan nasional. Hal tersebut

menunjukkan arti pentingnya transportasi di Indonesia, sehingga pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan transportasi atau pengangkutan mutlak diperlukan. Suatu pembangunan dinilai baik dan berkualitas tidak hanya mengenai peningkatan mutu sarannya saja, tetapi juga harus menyangkut pembangunan aspek hukum transportasi sendiri (Nasution, 2006).

Hasil triangulasi menunjukkan bahwa permasalahan seperti keterlambatan (*delay*), polusi udara, dan pemborosan energi merupakan sebagian dari sekian banyak permasalahan yang dihadapi suatu kota berkaitan dengan masalah transportasi. Permasalahan ini berkaitan erat dengan pola tata guna lahan, karena sektor ini sangat berperan dalam menentukan kegiatan dan aktivitas pergerakan yang terjadi. Permasalahan ini bila tidak segera ditangani dengan suatu sistem dan solusi yang tepat, akan dapat memperbesar dampak dan permasalahan yang ditimbulkan serta pemborosan penggunaan energi yang sia-sia. Untuk memberikan alternatif pemecahan yang tepat, maka diperlukan suatu sistem pendekatan yang tepat pula yang mencakup seluruh aspek yang terkait (Haryadi, *et al.*, 2007). Seiring dengan perubahan iklim (*climate change*), transportasi berkelanjutan menjadi sesuatu hal yang wajib dipatuhi dalam setiap perencanaan sistem transportasi

Sistem transportasi berkelanjutan (*sustainable transportation*) menjadi sebuah jawaban dari tantangan yang dihadapi *planner* dan menjadi *trend* dalam dewasa ini, perkembangan kota biasanya dibarengi dengan masalah lalu-lintas dan polusi udara. Strategi apa yang harus ditempuh untuk mengatasi hal tersebut merupakan perdebatan yang panjang. Hal ini diperkuat dengan hasil FGD yang menegaskan bahwa penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan laut juga perlu dilakukan berkesinambungan dan terus ditingkatkan agar lebih luas jangkauan dan pelayanannya kepada kepadatan kota bukan merupakan kebijakan transportasi, tetapi kebijakan ini mempunyai dampak langsung dan tak-langsung, terhadap sistem transportasi suatu daerah. Masalahnya menjadi menarik bukan semata-mata karena hubungannya dengan sistem transportasi saja, tetapi lebih karena dampaknya terhadap sistem pembangunan berkelanjutan secara umum (Wibawa, 2006).

Moda Angkutan Kapal Penumpang Tol Laut

Dalam bahasan tentang moda angkutan kapal penumpang, para informan menjelaskan bahwa Kementerian Perhubungan (Kemenhub) pada tanggal 4 November 2015, resmi meluncurkan program tol laut yang merupakan program utama pemerintah. Realisasi proyek tol laut tersebut dilaksanakan dengan peluncuran perdana penyelenggaraan pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut anggaran 2015. Diluncurkannya program tol laut ini memberikan perubahan besar bagi distribusi logistik antarpulau yang selama ini memakan biaya sangat mahal, terutama penyaluran atau pun distribusi logistik ke Indonesia bagian Timur.

Hasil FGD menjelaskan bahwa Pemerintah juga mengoperasikan tiga trayek tol laut dari enam trayek yang sudah ditetapkan atau pun diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal

Perhubungan Laut Nomor AL.108/6/2/DJPL-15 tentang Jaringan Trayek Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Dalam Rangka Pelaksanaan Tol Laut Tahun Anggaran 2015. Bahkan tol laut ini juga diprediksi bisa memangkas disparitas harga hingga 30%, dan tentunya ini akan membuat suatu perubahan yang besar bagi dunia logistik Indonesia yang selama ini cenderung mahal. Besaran kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut sebesar Rp 257, 907 miliar dengan enam unit kapal. Namun sehubungan dengan ketersediaan armada PT Pelni, untuk saat ini baru dioperasikan tiga trayek dari total enam trayek dengan nilai subsidi mencapai Rp 30 miliar.

Terobosan lain yang baru-baru ini dilaksanakan pihak Kemenhub dalam rangka mendukung tol laut adalah merilis Kapal Motor Mutiara III yang melayani rute pelayaran Bandar Lampung-Surabaya. Angkutan ini merupakan *feeder* yang nantinya diharapkan mampu memindahkan beban jalan dari darat dipindahkan ke laut. Diharapkan Lampung ke Surabaya bisa ditempuh selama 40 jam, dan ini lebih cepat di banding dengan angkutan menggunakan truk yang mencapai 4 hari. Dalam waktu dekat, akan ada tiga kapal *feeder* semi kontainer yang melewati pelabuhan sekitarnya dengan kurun waktu tiga hari sekali. Dengan beroperasinya *short sea shipping*, akan meningkatkan efisiensi logistik. Mungkin, secara biaya menggunakan transportasi darat sama besarnya, namun secara waktu menggunakan kapal jauh lebih cepat. Untuk mendukung program ini, dalam waktu dekat Kemenhub akan melelang lima rute perintis kepada pengusaha (INSA) atau pun Pelni (Aldha, 2015). Rencana Pemerintah dalam hal pelayaran termasuk menyempurnakan sistem penyeberangan antar pulau, tapi kini masih dilakukan penyempurnaan di lini sabuk utara yang belum terhubung antara Tanjung Pinang ke Sintete, dan proyek ini akan diselesaikan Kemenhub antara 2017-2019. Terobosan regulasi terus dilakukan termasuk kebijakan pengadaan kapal oleh pemerintah dan pembentukan Otorita Pelabuhan Penyeberangan (Aldha, 2015). Keterangan tersebut diperkuat dengan hasil triangulasi bahwa peluncuran program nasional tol laut tersebut adalah bagian konkret pemerintah dalam mengatsi ketimpangan harga dalam hal logistik barang dan jasa, terutamanya penyaluran logistik dari Indonesia barat ke Indonesia Timur yang selama ini membuat system logistik di Indonesia terasa cukup mahal. Diluncurkannya tol laut tersebut makin menimbulkan harapan yang sangat besar akan komitmen pemerintah dalam mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim dunia.

Pertumbuhan ekonomi yang terpusat di Pulau Jawa mengakibatkan transportasi laut Indonesia tidak efisien dan mahal karena tidak adanya muatan balik dari wilayah-wilayah yang wilayahnya rendah dalam pertumbuhan ekonominya. Hasil observasi menunjukkan bahwa pada prinsipnya, tol laut ini secara praktis dan efisien akan membuat ketimpangan harga logistik yang terjadi selama ini bisa diselesaikan dengan cepat, karena kapal-kapal berukuran besar menghubungkan pelabuhan-pelabuhan disertai *feeder* dari Sumatera hingga Papua. Wilayah Indonesia bagian timur yang selama ini sudah menanggung beban biaya logistik yang sangat mahal, akibat terjadinya pemusatan ekonomi di Pulau Jawa. Dengan direalisasikannya program nasional tol laut

tersebut diharapkan agar dapat memberikan kontribusi yang besar, khususnya mengenai ketersediaan barang dan jasa guna memenuhi dan mencukupi kebutuhan masyarakat yang tinggal di paling Timur Indonesia, termasuk pula dapat menekan atau mencapai kesetaraan harga, agar masyarakat di Indonesia Timur juga dapat merasakan diperlakukan adil oleh pemerintah dan negara.

Selain itu, PT Pelni juga sudah ditunjuk oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Perhubungan sebagai operator program tol laut, yang menjadi tugas utama PT Pelni adalah menyediakan sumber daya manusia (SDM) yang profesional dan moda angkutan barang yang prima dan efisien. Sebagai pelaksana atau operator tol laut, PT Pelni akan menerima PSO dari pemerintah sekitar 27 miliar untuk operasional tol laut disisi tahun 2015. Penggunaan PSO ini terpisah dari PSO angkutan penumpang yang rutin diterima oleh Pelni. Jadi, penyediaan tol laut untuk pemerataan ekonomi di seluruh Indonesia telah didistribusikan ke sejumlah kementerian. Transportasi lintas pelabuhan ini membutuhkan keterlibatan banyak pihak. Kementerian Perhubungan hanya katalisator, operator tol lautnya ini banyak. Untuk membangun Indonesia itu harus dilakukan banyak pihak. Dibutuhkan sarana transportasi multimoda untuk dapat menunjang keberhasilan program itu. Tujuannya memperlancar arus pengiriman barang di Indonesia melalui laut, sehingga transportasi publik untuk manusia itu prioritas.

Apabila kapasitasnya ditingkatkan, mestinya bisa jalan bersamaan antara barang dan manusia. Namun, tidak cukup membangun pelabuhan saja tanpa penyediaan jalan dan angkutan umum lain. Konektivitas antar moda transportasi diperlukan, seperti kereta api atau bus yang bisa mengakomodasi perjalanan barang atau orang dari transportasi laut. Dalam kaitan ini perlu disediakan sistem distribusi logistik menggunakan kapal besar yang menghubungkan pelabuhan di jalur utama Nanggroe Aceh Darussalam, Jakarta, Surabaya, Nusa Tenggara, Maluku, sampai Papua. Konsep ini membutuhkan pengembangan kapasitas pelabuhan kecil menjadi lebih besar lagi. Sementara distribusi barang dari pelabuhan utama akan dilakukan menggunakan kapal kecil, kereta api, dan transportasi darat. Tol laut ini diharapkan dapat mempercepat pemerataan ekonomi Indonesia. Hal lain, tol laut itu membantu pengiriman barang melalui jalan darat yang semakin macet, sehingga biaya logistik bisa lebih murah.

Aspek Formulasi Kebijakan Tol Laut dan Peningkatan Pembangunan

Terkait bahasan tentang hal ini, para informan menjelaskan bahwa transportasi merupakan urat nadi peningkatan pembangunan nasional untuk melancarkan arus manusia, barang mau pun informasi sebagai penunjang tercapainya pengalokasian sumber-sumber perekonomian secara optimal. Untuk itu jasa transportasi harus cukup tersedia secara merata dan terjangkau daya beli masyarakat. Transportasi yang banyak digunakan oleh masyarakat di Indonesia adalah salah satunya adalah transportasi laut. Pertambahan penduduk dan luas kota menyebabkan jumlah lalu lintas angkutan laut juga meningkat. Sistem lalu lintas mendekati jenuh, sehingga bertambahnya jumlah lalu lintas berpengaruh besar terhadap lingkungan.. Hasil triangulasi menunjukkan bahwa

transportasi merupakan tolok ukur dalam interaksi ke ruangan antar wilayah transformasi masyarakat, dan sangat penting peranannya dalam menunjang proses perkembangan suatu wilayah antarpulau. Di bidang transportasi laut, pembangunan sarana dan prasarana, seperti pelabuhan, kapal, dll telah meningkatkan jasa pelayanan produksi dan distribusi yang penting dan banyak berperan dalam menunjang pertumbuhan ekonomi nasional, mendorong terciptanya pemerataan pembangunan antarwilayah dan stabilitas nasional, serta meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Hasil observasi menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan sangat dipengaruhi oleh peran transportasi sebagai urat nadi kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Sistem jaringan transportasi dapat dilihat dari segi efektivitas, dalam arti selamat, aksesibilitastinggi, terpadu, kapasitas mencukupi, teratur, lancar dan cepat, mudah dicapai, tepat waktu, nyaman, tarif terjangkau, tertib, aman, rendah polusi serta dari segi efisiensi dalam arti beban publik rendah dan utilitas tinggi dalam satu kesatuan jaringan sistem transportasi. Misalnya, sepanjang tahun 2015 Kemenhub menargetkan membangun sebanyak 163 pelabuhan. Pembangunan tersebut merupakan program prioritas yang dalam setahun (2015) selesai. Pembangunan pelabuhan tersebut lebih difokuskan di wilayah Indonesia Timur, seperti NTT, Maluku, dan Papua.

Uraian di atas diperkuat hasil FGD bahwa pembangunan pelabuhan tersebut sebagai bentuk konektivitas antarkawasan terutama wilayah terpencil yang akses transportasinya menggunakan laut. Selain pelabuhan, 96 trayek akan dibuka dalam mendukung keperintisan. Saat ini terdapat 2.155 pelabuhan umum di Indonesia yang terdiri dari 114 pelabuhan di bawah pengoperasian PT Pelindo. Pelabuhan non Pelindo mencapai 2041 unit, dan terdapat 934 unit terminal khusus untuk kepentingan sendiri (TUKS). Dalam kerangka pelayanan Kemenhub, nantinya 116 pelabuhan di lingkungan Kemenhub akan diubah dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) menjadi Badan Layanan Umum (BLU) yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 11 Tahun 2015. BLU ini merupakan terobosan dari Pemerintah untuk meningkatkan aksesibilitas anggaran dalam rangka merintis kepelabuhan sebelum dikomersialkan baik kepada pihak swasta ataupun Pelindo. Diharapkan akan terdapat perputaran dana yang cepat dan mandiri. Jadi, ke depan pengelolaan pelabuhan akan memiliki pengaturan manajemen yang lebih baik dan berdampak pada kesejahteraan pegawai atau pun Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) (Aldha, 2015).

Transportasi Laut dan perkembangan keadaan dalam pembangunan

Terkait bahasan tentang ini, para informan menjelaskan bahwa kemajuan transportasi akan membawa peningkatan dan perkembangan pembangunan, misalnya mobilitas manusia, mobilitas faktor-faktor produksi dan mobilitas hasil olahan yang dipasarkan. Makin tinggi mobilitas yang dilakukan, semakin cepat gerakan distribusi serta lebih singkat waktu yang diperlukan dalam mengolah bahan dan memindahkannya dari tempat dimana bahan tersebut yang semula kurang bermanfaat ke lokasi yang

manfaatnya lebih besar. Peningkatan produktivitas, karena transportasi ini merupakan motor utama penggerak kemajuan ekonomi yang mampu mengembangkan keadaan dalam pembangunan. Hasil observasi menunjukkan bahwa ekonomi yang berkembang akan ditunjukkan oleh adanya mobilitas yang tinggi, dengan ditunjang transportasi yang memadai dan lancar. Seperti halnya negara-negara maju, mereka memiliki transportasi yang mendukung dalam setiap aktivitas yang mereka lakukan. Dengan transportasi yang baik, akan memudahkan terjadinya interaksi antara penduduk lokal dan dunia luar. Keterisolasian merupakan masalah pertama yang harus ditangani. Transportasi berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan produsen dengan konsumen. Transportasi dan perkembangan wilayah memiliki dimensi persoalan dengan rentang yang luas dan kompleks. Oleh karena itu untuk dapat memahami pola kerja transportasi dan aksesibilitas, dituntut untuk memiliki pandangan yang luas tidak hanya pada satu bidang kajian ilmu saja.

Transportasi dan perkembangan wilayah merupakan hal yang sangat erat hubungannya, dikarenakan dalam pengembangan wilayah haruslah memiliki transportasi yang mendukung. Hasil triangulasi menunjukkan bahwa transportasi juga dapat memajukan kesejahteraan ekonomi masyarakat, menciptakan dan meningkatkan tingkat aksesibilitas dari potensi-potensi sumber alam dan luas pasar. Sumber alam yang semula tidak termanfaatkan akan terjangkau dan dapat diolah. Prasarana transportasi berperan sebagai alat bantu untuk mengarahkan pembangunan dan sebagai prasarana bagi pergerakan manusia dan atau barang akibat adanya kegiatan ekonomi di daerah tersebut. Sebagai contoh suatu kawasan permukiman baru yang hendak dipasarkan, tidak akan pernah ada peminatnya apabila di lokasi tersebut tidak disediakan prasarana transportasi.

Hasil FGD menegaskan bahwa makin tinggi mobilitas yang dilakukan, semakin cepat gerakan distribusi serta lebih singkat waktu yang diperlukan dalam mengolah bahan dan memindahkannya dari tempat bahan tersebut yang semulakurang bermanfaat ke lokasi yang manfaatnya lebih besar. Peningkatan produktivitas, karena transportasi ini merupakan motor utama penggerak kemajuan ekonomi. Ekonomi yang berkembang akan ditunjukkan oleh adanya mobilitas yang tinggi, dengan ditunjang transportasi yang memadai dan lancar. Seperti halnya negara-negara maju, mereka memiliki transportasi yang mendukung dalam setiap aktivitas yang mereka lakukan. Dengan transportasi yang baik, akan memudahkan terjadinya interaksi antara penduduk lokal dengan dunia luar. Keterisolasian merupakan masalah pertama yang harus ditangani. Transportasi berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan produsen dengan konsumen.

Hasil Pembangunan Transportasi Laut dan Tata Masyarakat yang Dicitakan

Dalam bahasan tentang hal ini, para informan mengemukakan pendapatnya bahwa transportasi tol laut merupakan tolok ukur interaksi antarwilayah. Suatu wilayah tertentu bergantung pada wilayah lain. Demikian juga wilayah lain memiliki ketergantungan pada wilayah tertentu, sehingga semakin mendekati pada masyarakat

yang diinginkan. Di antara wilayah-wilayah tersebut, terdapat wilayah-wilayah tertentu yang memiliki kelebihan dibanding yang lain, sehingga wilayah tersebut memiliki beberapa fasilitas yang mampu melayani kebutuhan penduduk dalam radius yang lebih luas, sehingga penduduk pada radius tertentu akan mendatangi wilayah tersebut untuk memperoleh kebutuhan yang diperlukan, dan seterusnya, hingga menuju masyarakat dinamis dalam berbagai aspek.

Hasil observasi menunjukkan bahwa akibat adanya perbedaan tingkat pemilikan sumber daya dan keterbatasan kemampuan wilayah dalam mendukung kebutuhan penduduk suatu wilayah, menyebabkan terjadinya pertukaran barang, orang dan jasa antarwilayah. Pertukaran ini diawali dengan proses penawaran dan permintaan. Sebagai alat bantu proses penawaran dan permintaan yang perlu dihantarkan menuju wilayah lain diperlukan sarana transportasi. Sarana transportasi yang memungkinkan untuk membantu mobilitas berupa angkutan umum. Dalam menyelenggarakan kehidupannya, manusia mempergunakan ruang tempat tinggal yang disebut permukiman yang terbentuk dari unsur-unsur *working, opportunities, circulation, housing, recreation, and other living facilities*. Unsur *circulation* adalah jaringan transportasi dan komunikasi yang ada dalam permukiman. Sistem transportasi dan komunikasi meliputi sistem internal dan eksternal.

Jenis yang pertama membahas sistem jaringan yang ada dalam kesatuan permukiman itu sendiri. Jenis yang kedua membahas keadaan kualitas dan kuantitas jaringan yang menghubungkan permukiman satu dengan permukiman lainnya di dalam satu kesatuan permukiman. Perpindahan manusia dan barang dari satu tempat ke tempat lain selalu melalui jalur-jalur tertentu. Tempat asal dan tempat tujuan dihubungkan satu sama lain dengan suatu jaringan (*network*) dalam ruang. Jaringan tersebut dapat berupa jaringan jalan, yang merupakan bagian dari sistem transportasi. Transportasi merupakan hal yang penting dalam suatu sistem, karena tanpa transportasi perhubungan antara satu tempat dengan tempat lain tidak terwujud secara baik. Bahwa interaksi antarwilayah tercermin pada keadaan fasilitas transportasi serta aliran orang, barang, maupun jasa.

Hasil proses triangulasi menunjukkan bahwa transportasi merupakan tolok ukur dalam interaksi ke ruangan antar wilayah dan sangat penting peranannya dalam menunjang proses perkembangan suatu wilayah. Wilayah dengan kondisi geografis yang beragam memerlukan keterpaduan antar jenis transportasi dalam melayani kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya, sistem transportasi dikembangkan untuk menghubungkan dua lokasi guna lahan yang mungkin berbeda. Transportasi digunakan untuk memindahkan orang atau barang dari satu tempat ke tempat lain sehingga mempunyai nilai ekonomi yang lebih meningkat. Dengan transportasi yang baik, akan memudahkan terjadinya interaksi antara penduduk lokal dengan dunia luar. Keterisolasian merupakan masalah pertama yang harus ditangani. Transportasi berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan produsen dengan konsumen dan meniadakan jarak di antara keduanya. Jarak tersebut dapat dinyatakan sebagai jarak waktu maupun jarak geografis. Jarak waktu timbul karena barang yang dihasilkan hari ini mungkin belum dipergunakan

sampai besok.

Dari hasil FGD menunjukkan bahwa jarak atau kesenjangan ini dijumpai melalui proses penggudangan dengan teknik tertentu untuk mencegah kerusakan barang yang bersangkutan. Transportasi erat sekali dengan penggudangan atau penyimpanan karena keduanya meningkatkan manfaat barang. Angkutan menyebabkan barang dapat dipindahkan dari satu tempat ke tempat lain sehingga bisa dipergunakan di tempat barang itu tidak didapatkan. Dengan demikian menciptakan manfaat tempat, di samping itu penyimpanan atau penggudangan juga memungkinkan barang disimpan sampai dengan waktu dibutuhkan dan ini berarti memberi manfaat waktu. Dengan adanya pembangunan suatu jalur transportasi, maka akan mendorong tumbuhnya fasilitas-fasilitas lain yang tentunya bernilai ekonomis.

Peranan transportasi dalam pembangunan wilayah, transportasi umumnya berfokus pada jaringan transportasi, lokasi, struktur, arus, dan signifikansi serta pengaruh jaringan terhadap ruang ekonomi yang berkaitan dengan pengembangan wilayah dengan prinsip ketergantungan antara jaringan dan ruang ekonomi sebagaimana perubahan aksesibilitas. Dalam hal ini semakin baik suatu jaringan transportasi maka aksesibilitasnya juga semakin baik sehingga kegiatan ekonomi juga semakin berkembang pada masyarakat yang maju, sebagaimana yang dicita-citakan Bersama.

KESIMPULAN

Dalam rangka menindaklanjuti program Pemerintah mengenai pelaksanaan tol laut, Kementerian Perhubungan dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan Laut telah mengeluarkan Trayek Liner Non Komersial. Trayek tersebut ditugaskan kepada PT Pelni (Persero) untuk melayani dengan diberikan penugasan kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang dalam rangka pelaksanaan tol laut, guna menjamin ketersediaan barang dan mengurangi disparitas harga bagi masyarakat serta menjamin kelangsungan pelayanan penyelenggaraan angkutan barang ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan. Kebijakan ini akan digunakan untuk transportasi laut, diarahkan antara lain untuk meningkatkan peran armada pelayaran nasional baik untuk angkutan dalam negeri maupun ekspor-impor dengan memberlakukan azas *cabotage*; menghapuskan pungutan-pungutan tidak resmi di pelabuhan melalui peningkatan koordinasi bagi semua instansi yang terkait proses bongkar muat barang dan memenuhi standar pelayanan internasional yang dikeluarkan oleh *International Maritime Organisation*, *International Association of Lighthouse Authorities* serta pelaksanaan *International Ship and Port Security*.

Selanjutnya, merestrukturisasi peraturan perundang-undangan tentang pelayaran dan peraturan pelaksanaannya, serta kelembagaan di subsektor transportasi laut guna menciptakan kondisi yang mampu menarik minat swasta dalam pembangunan prasarana transportasi laut. Transportasi laut merupakan urat nadi peningkatan pembangunan nasional untuk melancarkan arus manusia, barang maupun informasi melalui laut sebagai penunjang tercapainya pengalokasian sumber-sumber perekonomian secara optimal.

Untuk itu jasa transportasi laut harus cukup tersedia secara merata dan terjangkau daya beli masyarakat.

SARAN

Banyak anggapan terhadap kerugian yang ditimbulkan dari tol laut tersebut. Kerugian yang akan dirasakan yaitu terhadap ekosistem laut. Hal ini dikarenakan jika pelabuhan-pelabuhan di Indonesia diperbesar bisa dipastikan akan merusak ekosistem di sekitar pesisir tersebut. Tidak terkecuali hutan-hutan bakau ataupun mangrove di sekitar pesisir yang berfungsi sebagai pemecah ombak, kemungkinan besar akan terancam ekosistemnya. Tentunya hal ini bisa saja mengakibatkan banjir maupun abrasi oleh air laut sewaktu-waktu. Kapal-kapal tersebut juga membutuhkan kedalaman laut yang lebih, yang bisa merusak terumbu karang yang ada di jalur tol laut tersebut karena dangkalnya pelabuhan di Indonesia, sehingga akan berdampak pada komoditas ikan di Indonesia karena telah rusak habitat mereka dan akan berpengaruh pada pendapatan para nelayan kecil di Indonesia. Oleh karena itu, disarankan agar kebijakan pembangunan tol laut tersebut tetap memperhatikan hal-hal tersebut, sehingga dampak negatif kebijakan tersebut dapat diminimalisasi.

Dengan adanya tol laut sangat membantu transpor barang di Indonesia, tetapi jika direncanakan lebih matang lagi apakah nantinya pembangunan di Indonesia bisa berkelanjutan (*sustainable development*). Karena pembangunan yang berkelanjutan harus mempertimbangkan 3 pilar aspek yaitu aspek lingkungan, aspek ekonomi, dan aspek sosial. Aspek lingkungan yang berupa kelestarian terhadap lingkungan dengan adanya pembangunan. Aspek ekonomi yang berpengaruhnya terhadap pendapatan dari pulau-pulau yang menjadi tujuan tol laut, dan aspek sosial yang merupakan aspek pendukung untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap tol laut tersebut. Dengan demikian, disarankan agar ketiga hal yang saling berpengaruh satu sama lain tersebut harus seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldha, Nurul, 2015. Merevitalisasi Sektor Pelayaran. *Majalah Transportasi Indonesia*. Edisi 13, 5 Juli-5 Agustus 2015: 14-15.
- Aminah, Siti. 2006. *Transportasi Public dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*. Universitas Airlangga. Surabaya.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terj. Samodra Wibawa, Diah Asitasani, Agus HH, Erwan Agus P). Yogyakarta: GadjahMada University Press, Cet, Keempat.
- Haryadi, Bambang dan Bambang Riyanto, 2007. Kepadatan Kota dalam Perspektif Pembangunan Transportasi Berkelanjutan. *Jurnal Teknik Sipil dan Perencanaan* 9 (2): 89-97.
- Herdiyeni, Yeni., Mahmud Zuhud, Ervizar Amir, & Rudi Heryanto. 2014. Development of Mangrove Database for Biodiversity Informatics of IPB Biopharmaca. *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia* 19 (3): 197-203.
- Hobbs, FD. 2008. *Perencanaan dan teknik lalu lintas*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ilham, Chairul Insani, & Wawan Darwan. 2015. Keseimbangan antara Pendapatan dan Biaya Operasional Kapal Penyeberangan Lintas Jangkar- Kalianget. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik* 2 (1); 26-35.
- Kadarisman, Muh., Aang Gunawan, & Ismiyati, 2015. Policy Implementation Of Land Transportation System and Its Impact Towards Social Welfare In Jakarta. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik* 2 (1): 62-68.
- Meyer & Miller. 2007. *Urban Transportation Planning*. Singapura: McGraw-Hill International.
- Nasution, MN. 2006. *Manajemen Transportasi*. Jakarta: Ghali Indonesia.
- Nugroho, Adi Lanugranto. 2008. *Konsumen dan Jasa Transportasi*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Supriyanto. 2015. 4 Transportasi Umum Idaman. [terhubung berkala] <http://www.aipse.org/de/artikel/4-transportasi-umum-idaman.html>. [16 April 2015].