

# Program Tol Laut: Senjata Baru untuk Masalah Lama

*Immanuel Satya Pekerti*

*Departemen Ilmu Ekonomi, Universitas Gadjah Mada*

## Abstrak

*Kesenjangan antar wilayah dan disparitas harga dapat terjadi di Indonesia karena tingginya biaya transportasi. Kondisi ini mengindikasikan kebutuhan Indonesia terhadap peningkatan kualitas dan kapasitas sistem logistik dan infrastruktur pendukung konektivitas. Program tol laut yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo diharapkan akan mampu menekan biaya angkut dan mengurangi disparitas harga. Dalam tulisan ini berusaha memberikan dasar teori dan perspektif ekonomi atas dampak dan kebutuhan akan kebijakan tol laut yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia.*

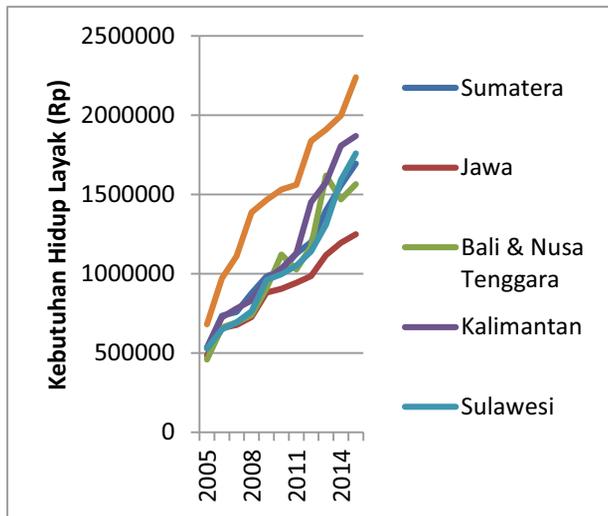
**Kata kunci:** kesenjangan, transportasi, tol laut

## Pendahuluan

Masalah kesenjangan ekonomi, terutama dimensi kesenjangan antar wilayah di Indonesia, merupakan sebuah masalah klasik. Terlihat sangat jelas bahwa kawasan barat Indonesia (KBI) telah berkembang jauh lebih pesat daripada kawasan timur Indonesia (KTI). Hal ini dapat kita ketahui lewat berbagai indikator, seperti misalnya disparitas harga yang digambarkan oleh indeks kemahalan konstruksi (IKK) dan angka kebutuhan hidup layak (KHL), indeks Williamson, serta kontribusi masing-masing

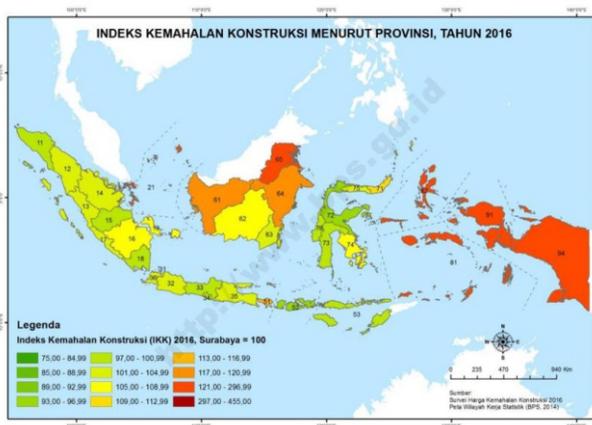
provinsi terhadap pembentukan produk domestik bruto (PDB) Indonesia. Kontribusi Pulau Jawa sebesar 58,14 persen sudah merupakan pertanda yang jelas bahwa hingga 2015, Pulau Jawa tetap berperan sebagai titik pusat pertumbuhan ekonomi Indonesia. Bandingkan dengan Papua dan Maluku yang secara bersama-sama hanya berkontribusi sebesar 2,53 persen terhadap pembentukan PDB Indonesia. Hal senada ditunjukkan oleh peta indeks kemahalan konstruksi yang menunjukkan pola spasial,

yaitu indeks yang lebih tinggi dimiliki oleh provinsi yang berada di daerah perbatasan maupun kawasan timur Indonesia.



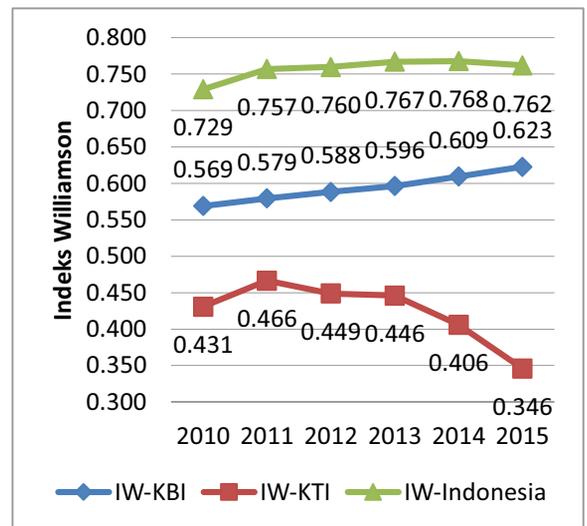
**Grafik 1. Angka Kebutuhan Hidup Layak 2015 Berdasarkan Pulau. Sumber: BPS (2017)**

dan meningkatkan pelayanan bagi masyarakat di daerah. Kebijakan tersebut secara konkrit diterapkan dalam bentuk pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah (Otda), serta pengalokasian dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) untuk setiap provinsi berdasarkan formulasi yang sudah ditentukan. Namun demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal nyatanya masih belum berdampak secara nyata terhadap pemerataan kesejahteraan. Indeks Williamson sepanjang 2010-2015 tidak menunjukkan perubahan yang signifikan pada skala nasional.



**Gambar 1. Peta Indeks Kemahalan Konstruksi 2016 Berdasarkan Provinsi. Sumber: BPS (2016)**

Dalam mengatasi masalah ketimpangan ini, pemerintah telah menjalankan sistem otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dalam rangka memeratakan kesejahteraan



**Grafik 2. Indeks Williamson Indonesia. Sumber: Diolah dari BPS (2017)**

Melihat kondisi ini, kita dapat menyimpulkan bahwa terdapat celah yang memisahkan kawasan barat dan timur

Indonesia. Celah ini juga memecah Indonesia menjadi pasar-pasar yang terfragmentasi dan bukan sebuah pasar yang utuh. Fakta tersebut tercermin dari disparitas harga yang terjadi. Celah ini disebabkan oleh, salah satunya, buruknya sistem logistik Indonesia yang menyebabkan inefisiensi dan melambungkan biaya angkut. Dikutip dari berita Kompas.com, biaya angkut peti kemas dari Jakarta ke Jayapura yaitu sebesar US\$1.800, lebih tinggi ketimbang biaya angkut dari Jakarta ke Rotterdam yaitu sebesar US\$1.500.

*Logistics Performance Index (LPI)* yang dirilis oleh World Bank pada 2016 mencatat performa logistik Indonesia berada di urutan 63 dari 160 negara di dunia. Fakta menunjukkan bahwa sistem logistik Indonesia belum mampu bersaing dengan negara-negara ASEAN lainnya, seperti Thailand (urutan 45) dan Malaysia (urutan 32). Infrastruktur merupakan aspek terburuk dari enam aspek yang dinilai dalam indeks ini. Infrastruktur merupakan aspek logistik dengan nilai terbawah selama lima tahun terakhir. Hal ini tidak mengherankan. Dikutip dari *Indonesian Economic Quarterly Report* yang dirilis oleh

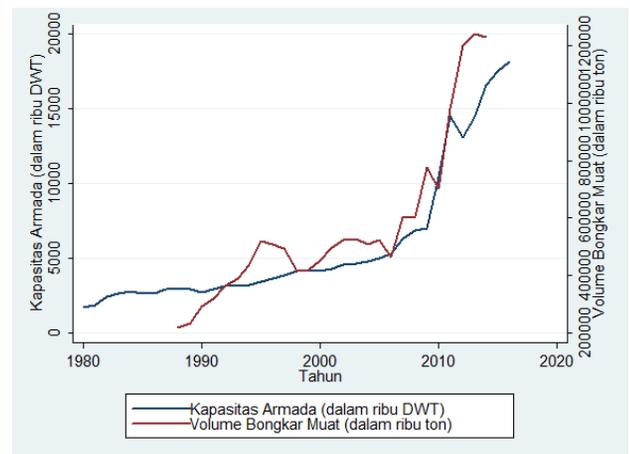
World Bank, selama ini Pemerintah Indonesia hanya mengalokasikan sebagian kecil investasinya untuk infrastruktur. Perkembangan ekonomi Indonesia tidak diikuti dengan perbaikan dan peningkatan kapasitas dan performa logistik untuk menyokong kegiatan ekonomi di masa mendatang.

Disebutkan pula bahwa sistem logistik Indonesia yang buruk akan menimbulkan setidaknya tiga dampak negatif. Pertama, disparitas harga untuk berbagai komoditas yang diperdagangkan dalam skala nasional. Sulitnya akses dan lamanya waktu tempuh pengiriman akan memperlambat respon pasar di daerah yang terpencil sehingga meredam dampak fluktuasi harga yang terjadi di titik pusat ekonomi di Jawa dan Sumatra. Namun demikian, hal tersebut juga tidak berarti baik karena harga bisa saja konsisten, tapi dengan tren yang terus naik. Ollareaga (2016) bahkan berpendapat bahwa keterbukaan dagang dengan kondisi infrastruktur yang buruk dapat berdampak negatif terhadap PDB per-kapita Indonesia. Hal ini disebabkan oleh sulitnya melakukan alokasi ulang sumber daya ke sektor yang produktif. Kedua, integrasi vertikal antar daerah menjadi terhalang. Indonesia

merupakan negara dengan sumber daya alam yang berlimpah, akan tetapi sistem logistik yang buruk kemudian mendorong naik biaya perolehan bahan baku. Hal tersebutlah yang menyebabkan industri lebih suka mengimpor bahan bakunya dalam rangka menekan biaya. Ketiga, sistem logistik yang buruk akan menghalangi partisipasi Indonesia untuk berkompetisi dalam *global value chain* (GVC). *Indonesia Economic Quarterly* mencatat bahwa negara-negara yang berpartisipasi dalam GVC telah menikmati pertumbuhan pendapatan per-kapita 12 persen lebih tinggi dari negara lainnya selama 1995-2008. Tidak berpartisipasi dalam GVC bisa berarti kesempatan emas yang hilang bagi Indonesia.

Perbaikan sistem logistik dan peningkatan kapasitas serta kualitas infrastruktur merupakan kebutuhan mendesak bagi Indonesia saat ini. Faktanya volume bongkar muat barang antar pulau dan antar negara dan pertumbuhan kapasitas armada kapal dagang Indonesia memiliki pola pertumbuhan yang bersifat eksponensial. Skayannis dan Skyrgiannis (2002) menyebutkan bahwa jaringan transportasi dan infrastruktur merupakan arteri dari

perekonomian. Berdasarkan pengalaman empiris yang ditemukan di wilayah Balkan, mereka juga menyatakan bahwa langkah besar perlu diambil untuk mengejar ketertinggalan di kedua hal tersebut untuk menstimulasi pertumbuhan. Hal ini mengindikasikan kebutuhan ekonomi Indonesia terhadap infrastruktur bukan cuma sekedar peningkatan kapasitas dan kualitas, tetapi pembangunan besar-besaran untuk mengejar tempo pertumbuhan ekonomi nasional.



**Grafik 3. Pertumbuhan Kapasitas Armada dan Volume Bongkar Muat Indonesia 1980-2016.**  
Sumber: Diolah dari BPS (2017) dan UNCTAD (2017)

### Kerangka Teori

Transportasi memegang peranan penting dalam perekonomian. Namun begitu, Owen (1959) menyebutkan bahwa transportasi sendiri tidak dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi. Transportasi hanya

merupakan katalis dari kegiatan ekonomi yang ada, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketersediaan sumber daya. Ia juga menemukan bahwa sistem transportasi yang tidak memadai menjadi penyebab rendahnya pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah tertinggal. Demikian mengapa investasi di bidang transportasi merupakan salah satu kebijakan penting yang perlu ditempuh pemerintah dalam tiap-tiap perekonomian. Namun demikian, investasi di bidang transportasi tidak melulu akan menghasilkan dampak yang positif. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa hal. Beberapa penyebabnya adalah investasi yang tidak terfokus, kesalahan desain dan minimnya pemeliharaan yang berdampak pada turunnya efektivitas, dan faktor kebijakan. Pertanyaan lain timbul terkait hubungan kausalitas antara penyediaan infrastruktur dan sarana pendukung transportasi dengan kondisi perekonomian. Khadaroo dan Seetanah (2008) menemukan bahwa peningkatan investasi di bidang transportasi mempengaruhi pertumbuhan PDB secara positif di Mauritius. Namun demikian, kausalitas terbalik tidak ditemukan dalam kasus tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa keputusan

investasi di bidang transportasi tidak dipengaruhi oleh kondisi perekonomian.

Efek transportasi terhadap perekonomian disalurkan melalui, salah satunya, kegiatan perdagangan. Behar dan Venables (2010) menyatakan bahwa biaya transportasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pola perdagangan, pemilihan moda angkutan barang, komposisi komoditas yang diperdagangkan hingga pola produksi. Tingginya biaya angkut akan berdampak negatif terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam perdagangan. Korinek dan Sourdin (2010) menemukan bahwa peningkatan biaya angkut akan mempengaruhi arus perdagangan secara negatif untuk semua jenis produk, khususnya produk-produk yang dihasilkan negara berkembang. Dalam penelitiannya, mereka secara spesifik menemukan bahwa peningkatan biaya angkut sebesar 100 persen akan mengurangi nilai perdagangan komoditas pertanian sebesar 58-60 persen.

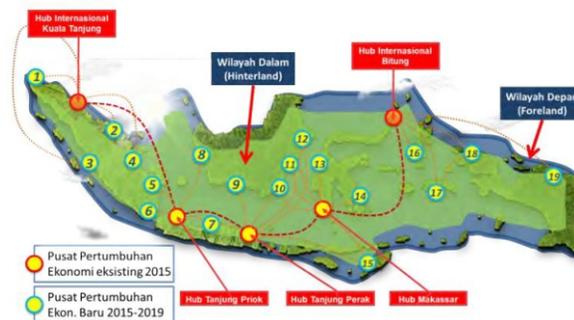
### **Pembahasan**

Pengertian tol laut yang ditekankan oleh Presiden Joko Widodo merupakan suatu konsep memperkuat jalur pelayaran yang

dititikberatkan pada Indonesia bagian timur (Bappenas, 2015). Pada dasarnya, konsep tol laut ini menekankan keberadaan rute pelayaran, yang rutin dan terjadwal, yang menjangkau seluruh Indonesia. Seluruh Indonesia berarti melayani pula rute-rute yang tidak menguntungkan, salah satunya, rute menuju kawasan timur Indonesia. Hal ini terkait dengan masalah *backhaul* yang terjadi. Kapal yang mengangkut barang dari KBI ke KTI seringkali kembali dengan muatan kosong. Hal ini menyebabkan biaya pelayaran pulang pergi dibebankan kepada komoditas yang diangkut dalam pelayaran ke KTI.

Konsep tol laut ini dituangkan secara konkrit dalam bentuk rencana jaringan yang bernama Pendulum Nusantara. Jaringan Pendulum Nusantara ini pertama kali diperkenalkan oleh Pelindo pada 2012 dengan melibatkan setidaknya 24 pelabuhan strategis, termasuk enam pelabuhan utama sebagai hub. Secara sederhana, rute ini bekerja sesuai dengan namanya. Kapal yang akan mengangkut barang direncanakan untuk mengangkut barang dari pelabuhan hub satu ke pelabuhan hub lainnya secara berurutan, mulai dari ujung barat hingga ke ujung

timur, dan kembali lagi melalui rute yang sama ke ujung barat. *State of Logistics 2015* menyatakan bahwa konsep Pendulum Nusantara ini 44,5 persen lebih efektif dari jaringan rute yang sudah ada sebelumnya.



Gambar 2. Konsep Jaringan Pendulum Nusantara. Sumber: Bappenas (2015)

Selama penerapannya sejak 2015, konsep tol laut diklaim telah berhasil menurunkan biaya angkut, ditambah lagi dengan adanya subsidi dari pemerintah. Saat ini, Pelni melayani enam trayek tol laut dengan tiga pelabuhan keberangkatan utama, yaitu Pelabuhan Tanjung Priok, Jakarta, Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya, dan Pelabuhan Makassar. Mengutip Kompas Cetak Edisi 10 Mei 2017, biaya angkutan dengan menggunakan tol laut lebih rendah 15-20 persen ketimbang kapal swasta. Namun demikian, harga-harga komoditas yang diperdagangkan tidak serta merta turun. Kompas menemukan indikasi

terjadinya kecurangan oleh pedagang di Dobo, Kabupaten Kepulauan Aru.

Sejak awal operasi rute tol laut, peningkatan volume bongkar muat barang hanya terlihat di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Volume bongkar muat di Pelabuhan Tanjung Priok dan Makassar terpantau turun. Hal tersebut disimpulkan lewat analisis data bongkar muat bulanan di masing-masing pelabuhan sejak Januari 2006 hingga April 2017. Data dianalisis menggunakan metode regresi OLS sederhana dengan mengontrol variabel *dummy* tol laut dan variabel waktu. Variabel *dummy* tol laut bernilai satu sejak awal operasinya, yaitu pada Februari 2015 hingga akhir periode observasi. Dengan melihat hasil, dapat dikatakan bahwa program tol laut dan subsidi biaya angkutan yang ada saat ini belum mampu mendorong penggunaan transportasi laut untuk angkutan barang. Hal tersebut berarti inisiatif pemerintah tersebut belum akan memperoleh dampak yang maksimal terhadap kegiatan perdagangan dan perekonomian Indonesia secara menyeluruh.

	Tanjung Priok	Tanjung Perak	Makassar
tollaut	-	303992.2***	-
	524780.8***		305401.7***
time	9032.994***	-10951.7***	4560.567***
R-Square	0.4307	0.6601	0.4620

\*=Signifikan pada tingkat 10%; \*\*=Signifikan pada tingkat 5%; \*\*\*=Signifikan pada tingkat 1%  
Sumber: Diolah dari BPS (2017)

Peran lanjutan pemerintah diperlukan untuk dapat mendorong kegiatan angkutan lewat laut. Peningkatan aktivitas perdagangan yang menggunakan angkutan laut dapat memberikan efek berlipat bagi industri logistik berbasis maritim. Selain akan meningkatkan pendapatan perusahaan pelayaran, peningkatan aktivitas dan *loadfactor* juga akan mendorong efisiensi operasi yang pada akhirnya akan mendorong turunnya biaya angkut.

## Kesimpulan

Ketimpangan antar wilayah yang terjadi antara kawasan barat dan timur Indonesia, serta disparitas harga yang mencolok mengindikasikan adanya celah yang membagi Indonesia menjadi dua pasar yang terpisah. Biaya transportasi tinggi yang terbentuk dari inefisiensi dan buruknya kualitas sistem logistik berkontribusi besar terhadap pembentukan celah ini. Perombakan sistem logistik dan

**Tabel 1. Analisis Regresi Volume Bongkar Muat Barat 2006-2017**

pembangunan infrastruktur pendukung transportasi merupakan kebutuhan mendesak bagi Indonesia untuk dapat mendorong pertumbuhan dan merupakan modal penting untuk dapat berkompetisi di kancah perdagangan global.

Teori ekonomi melihat pentingnya peran transportasi beserta infrastruktur pendukungnya dalam mendorong pertumbuhan. Buruknya sistem transportasi dan logistik menjadi alasan bagi berbagai dampak buruk yang dialami perekonomian suatu negara, mulai dari tingginya biaya angkutan, berkurangnya volume perdagangan, hingga terhambatnya pertumbuhan ekonomi. Dampak positif investasi di bidang transportasi terhadap pertumbuhan PDB juga telah berhasil dibuktikan.

Konsep tol laut Presiden Joko Widodo berusaha untuk membenahi performa logistik dan menekan disparitas harga yang terjadi di Indonesia. Pemerintah telah mengklaim bahwa program ini telah berhasil menekan biaya angkutan, dan begitu pula dengan disparitas harga. Namun demikian, masalah yang ditemukan dalam penerapannya adalah kolusi antar pedagang di daerah dan minimnya kegiatan perdagangan dan angkutan yang memanfaatkan fasilitas tol laut tersebut. Kontrol pemerintah terhadap pedagang di daerah yang telah menggunakan fasilitas tol laut sangat diperlukan. Selain itu, pemerintah juga memainkan peran penting untuk menghidupkan kembali aktivitas angkutan laut.

## Referensi

- Badan Pusat Statistik (2016) Indeks Kemahalan Konstruksi Provinsi dan Kabupaten/Kota 2016. Jakarta, Badan Pusat Statistik. Tersedia dari <https://www.bps.go.id/index.php/publikasi/4315> [Diakses pada 17 Juni 2017]
- Kementerian PPN/Bappenas (2015) Implementasi Konsep Tol Laut 2015-2019. Jakarta, Kementerian PPN/Bappenas. Tersedia dari <http://nusantarainitiative.com/wp-content/uploads/2016/02/150915-Buku-Tol-Laut-bappenas.pdf> [Diakses pada 12 Juni 2017]
- Behar, A. & Venables A.J. (2010) Transport costs and International Trade. Diserahkan kepada *Forum for Research in Empirical International Trade (FREIT)*. Tersedia dari <http://www.freit.org/WorkingPapers/Papers/TradePatterns/FREIT179.pdf> [Diakses pada 18 Juni 2017]
- Khadaroo, J. & Seetanah, B. (2008) Transport and Economic Performance: The Case of Mauritius. *Journal of Transport Economics and Policy*. 42(2), 255-267. Tersedia dari <http://www.jstor.org/stable/20054047> [Diakses pada 12 Juni 2017]
- Kompas (2017) Dampak Tol Laut Belum Terasa. *Kompas Cetak*, 10 Mei 2017. Tersedia dari <https://kompas.id/baca/nusantara/2017/05/10/dampak-tol-laut-belum-terasa/> [Diakses pada 20 Juni 2017]
- Korinek, J. & Sourdin, P. (2010) Clarifying Trade Costs: Maritime Transport and Its Effect on Agricultural Trade. *Applied Economic Perspectives and Policy*. 32(3), 417-435. Tersedia dari <http://www.jstor.org/stable/40864571> [Diakses pada 17 Juni 2017]
- Ollareaga, M. (2016) Trade, Infrastructure, and Development. *ADB Working Paper Series*. 626. Tersedia dari <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/218316/adbi-wp626.pdf> [Diakses 20 Juni 2017]
- Owen, W. (1959) Transportation and Economic Development. *The American Economic Review*. 49(2), 179-187. Tersedia dari <http://www.jstor.org/stable/1816113> [Diakses pada 12 Juni 2017]
- Priharseno, Z.R. (2013) Tarif Transportasi Laut Indonesia Mahal. *Kompas.com*. Tersedia dari <http://nasional.kompas.com/read/2013/02/14/1459412/Tarif.Transportasi.Laut.Indonesia.Mahal> [Diakses pada 18 Juni 2017]
- Skayannis, P. D. & Skyrgiannis, H. (2002) The Role of Transport in the Development of the Balkans. *Eastern European Economics*. 40(5), 33-48. Tersedia dari <http://www.jstor.org/stable/4380311> [Diakses pada 12 Juni 2017]
- World Bank (2016) *Indonesia Economic Quarterly March 2016 : Private investment is essential*. Tersedia dari <http://pubdocs.worldbank.org/en/148181457942049005/IEQ-MAR-EN-2016.pdf> [Diakses pada 18 Juni 2017]

# PROFIL PENULIS

---



Nama : Immanuel Satya Pekerti  
Tempat, tanggal lahir : Bogor, 23 Juni 1997  
Alamat : Jl. Kaliurang KM 5 Gg. Srinindito no.7, Sleman  
Nomor telepon : 081329880366  
Alamat e-mail : satya.immanuel@gmail.com

## **Riwayat Pendidikan**

Universitas Gadjah Mada: S1 Ilmu Ekonomi	2015-sekarang
SMA Regina Pacis Bogor	2012-2015
SMP Budi Mulia Bogor	2009-2012
SD Budi Mulia Bogor	2003-2009

## **Riwayat Organisasi**

2015-2017 : BPPM Equilibrium FEB UGM, Awak Divisi Penelitian  
2016-2017 : Keluarga Mahasiswa Bogor Universitas Gadjah Mada, Kepala Biro Administrasi  
2016-2017 : Himpunan Mahasiswa Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan (HIMIESPA) FEB UGM, Staf Departemen Penelitian  
2017-2018 : BPPM Equilibrium FEB UGM, Pemimpin Umum