



## DINAMIKA PROGRAM TOL LAUT (2014-2024): ANALISIS HISTORIS DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEMBANGUNAN MARITIM

Ody Aulia Rahmadan<sup>1</sup>, Sifa Mutiasari<sup>2</sup>, Leli Yulifar<sup>3</sup>

odyrahamdan@upi.edu<sup>1</sup>,sifamutiasari.19t@upi.edu<sup>2</sup>,leli\_yulifar@upi.edu<sup>3</sup>

Universitas Pendidikan Indonesia<sup>1,2,3</sup>

### Informasi Artikel

#### Kata Kunci :

Tol Laut, Konektivitas Maritim, Pembangunan Berkelanjutan

#### Keywords:

Sea Toll, Maritime Connectivity, Sustainable Development



This is an open access article under the [CC-BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license.

Copyright ©2025 by Author.  
Published by Universitas Jambi

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan memahami perkembangan Program Tol Laut Indonesia dalam kurun waktu 2014 hingga 2024 serta menilai dampaknya terhadap pemerataan pembangunan maritim nasional. Program ini muncul sebagai respons terhadap kesenjangan logistik yang lama terjadi antara wilayah barat dan timur Indonesia serta kebutuhan untuk memperkuat konektivitas laut sebagai dasar integrasi ekonomi. Penelitian menggunakan metode sejarah dengan menelusuri proses lahirnya kebijakan, pelaksanaannya, serta perubahan yang terjadi selama satu dekade. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Tol Laut mengalami perkembangan penting, mulai dari tahap awal yang membangun dasar layanan pelayaran berjadwal, tahap penguatan yang memperluas rute dan memodernisasi layanan pelabuhan melalui digitalisasi, hingga tahap konsolidasi yang menekankan evaluasi dan arah baru menuju keberlanjutan. Program ini terbukti menurunkan disparitas harga di berbagai daerah terpencil dan membuka peluang ekonomi baru bagi masyarakat pesisir. Namun, tantangan seperti ketergantungan pada subsidi, rendahnya muatan balik, dan keterbatasan fasilitas pelabuhan kecil masih membatasi efektivitasnya. Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa Program Tol Laut memiliki peran penting dalam memperkuat konektivitas maritim dan pemerataan pembangunan, tetapi membutuhkan pembenahan berkelanjutan agar manfaatnya semakin merata dan berdampak jangka panjang.

### ABSTRACT

This study aims to examine the development of Indonesia's Sea Toll Program from 2014 to 2024 and assess its impact on the equalization of national maritime development. The program emerged as a response to the long-standing logistics disparities between western and eastern Indonesia and the need to strengthen maritime connectivity as the foundation of economic integration. Using historical research methods, this study traces the origins of the policy, its implementation, and the changes that occurred over the past decade. The findings show that the Sea Toll Program has undergone significant progress, starting from its initial stage of establishing scheduled shipping services, followed by a strengthening phase marked by route expansion and port service modernization through digitalization, and finally a consolidation stage emphasizing evaluation and new directions toward sustainability. The program has been proven to reduce price disparities in remote regions and create new economic opportunities for coastal communities. However, challenges such as dependence on subsidies, low return cargo loads, and limited facilities at small ports still constrain its effectiveness. Overall, this study concludes that the Sea Toll Program plays an important role in enhancing maritime connectivity and development equity, but requires continuous improvements to ensure more equitable and long-term benefits.

### PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan lebih dari 17.000 pulau dan wilayah perairan sekitar 3,25 juta kilometer persegi (Kementerian Kelautan dan

Perikanan, 2023). Letaknya yang strategis di antara Samudra Hindia dan Pasifik menjadikan laut penting bagi ekonomi, politik, dan sosial. Namun, potensi maritim tersebut belum dimanfaatkan optimal sebagai sarana integrasi nasional. Transportasi laut kalah bersaing dengan moda lain sehingga distribusi logistik tidak merata dan biaya pengiriman tetap tinggi (Kementerian Perhubungan, 2015), memperlebar kesenjangan barat-timur, terutama dalam harga kebutuhan pokok dan akses sumber daya (Kemenko Marves, 2022).

Disparitas tersebut mendorong lahirnya visi Poros Maritim Dunia pada 2014, diikuti peluncuran Program Tol Laut pada 2015 oleh Kementerian Perhubungan sebagai bagian dari agenda Nawa Cita (Kementerian Perhubungan, 2015; Supriyadi, 2020). Program ini ditujukan untuk memperkuat konektivitas antarpulau, menurunkan biaya logistik, dan menekan ketimpangan regional. Secara historis, gagasan Tol Laut berakar pada kebijakan maritim era Orde Baru seperti pelayaran rakyat, tetapi implementasi modernnya berbeda karena mengusung pelayaran berjadwal, melibatkan BUMN-swasta, dan berorientasi pada efisiensi logistik berkelanjutan (Supriyadi, 2020). Dalam konteks pembangunan jangka panjang, Tol Laut berfungsi sebagai instrumen integrasi maritim nasional.

Sepanjang 2014- 2024, Tol Laut berkembang signifikan: trayek meningkat dari enam menjadi tiga puluh sembilan, pelabuhan singgah dari 11 menjadi 114, dan volume muatan dari 30 ton + 88 TEU menjadi 989,75 ton + 31.878 TEU (Neraca, 2024; Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2024). Perkembangan ini menunjukkan penguatan konektivitas laut hingga wilayah 3T. Dampak ekonominya terlihat dari penurunan harga pokok 20-25 persen di sejumlah wilayah timur seperti Maluku dan Papua (Kemenko Marves, 2022). Peningkatan frekuensi pelayaran serta efisiensi rantai pasok memperkuat keterkaitan program ini dengan SDG 9 mengenai infrastruktur dan inovasi serta SDG 10 terkait pengurangan ketimpangan. Dengan demikian, sejumlah tantangan masih menghambat optimalisasi, seperti ketergantungan pada subsidi PSO, rendahnya muatan balik, serta kapasitas pelabuhan kecil yang belum memadai (Bisnis.com, 2021). Selain itu, koordinasi kelembagaan antara pemerintah pusat, BUMN, dan pemerintah daerah masih perlu diperkuat.

Dalam perspektif historis, dinamika perkembangan Tol Laut menunjukkan adanya transformasi kebijakan maritim menuju model pembangunan yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Pandemi COVID-19 bahkan menegaskan peran penting program ini ketika Tol Laut menjadi penopang distribusi barang esensial saat moda transportasi lain mengalami gangguan (Kemenhub, 2021). Oleh karena itu, kajian mengenai dinamika Tol Laut menjadi relevan bagi perencanaan pembangunan maritim di masa depan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis perkembangan Program Tol Laut Indonesia pada periode 2014–2024 serta mengevaluasi dampaknya terhadap pembangunan maritim nasional. Melalui pendekatan sejarah kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman mengenai evolusi kebijakan maritim dan kontribusinya terhadap pembangunan berkelanjutan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode sejarah dengan pendekatan kualitatif melalui studi pustaka. Pendekatan ini digunakan karena penelitian berfokus pada proses terbentuknya, pelaksanaan, dan perkembangan kebijakan Tol Laut dalam kurun waktu 2014-2024. Sebagai penelitian sejarah kebijakan, tujuan utamanya bukan hanya untuk menggambarkan peristiwa, tetapi juga memahami bagaimana kebijakan maritim ini dirumuskan, dijalankan, serta memberikan pengaruh terhadap pembangunan ekonomi dan konektivitas nasional. Metode sejarah dipilih karena, seperti dikemukakan oleh Kuntowijoyo (2013), sejarah tidak hanya merekam fakta, tetapi juga menafsirkan makna dan perubahan sosial yang menyertainya. Dengan demikian, penelitian ini berusaha melihat keterkaitan antara ide politik, kebijakan ekonomi, dan konteks sosial yang membentuk perjalanan program Tol Laut dalam kerangka pembangunan maritim Indonesia.

Proses penelitian dilakukan melalui empat tahapan metode sejarah, yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi sebagaimana dijelaskan oleh Sjamsuddin (2007). Tahap heuristik dilakukan dengan mengumpulkan sumber-sumber yang relevan, baik primer maupun sekunder. Sumber primer mencakup dokumen resmi pemerintah seperti Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Poros Maritim Dunia, laporan Evaluasi Akhir Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015–2019, Laporan Capaian Program Tol Laut 2019 hingga 2024 yang diterbitkan oleh Kementerian Perhubungan, serta data Statistik Transportasi Laut 2022. Selain itu, dihimpun pula publikasi, siaran pers, dan laporan evaluasi dari kementerian terkait yang mencatat perkembangan trayek, capaian program, dan perubahan kebijakan dalam satu dekade terakhir. Sumber sekunder diperoleh dari hasil penelitian akademik dan analisis kebijakan seperti karya Andilas dan Yanggana mengenai implementasi awal Tol Laut, kajian Fuady mengenai efektivitas program, laporan evaluasi Pusat Studi Transportasi dan Logistik Universitas Gadjah Mada, serta penelitian Nugroho yang membahas transformasi kebijakan logistik maritim Indonesia. Setelah sumber terkumpul, tahap kritik sumber dilakukan untuk menilai keaslian dan keandalan data melalui kritik eksternal terhadap validitas dokumen dan lembaga penerbit, serta kritik internal untuk menilai konsistensi isi antar-sumber. Langkah ini memastikan bahwa data yang digunakan akurat, kredibel, dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai dasar dalam penafsiran sejarah kebijakan Program Tol Laut.

Tahap interpretasi dilakukan dengan menafsirkan data yang telah dikumpulkan untuk memahami hubungan antara kebijakan Tol Laut dan konteks sosial-ekonomi Indonesia dalam satu dekade terakhir. Dalam pandangan Gottschalk (1986), interpretasi merupakan inti dari kerja sejarah karena di tahap inilah fakta diolah menjadi makna. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menelusuri kesinambungan dan perubahan logika kebijakan maritim dari masa pelayaran perintis hingga program Tol Laut. Tahap historiografi kemudian dilakukan dengan menyusun hasil penelitian dalam bentuk narasi ilmiah yang runtut dan argumentatif agar menggambarkan perjalanan kebijakan secara kronologis dan tematik. Untuk menjaga keabsahan temuan, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber, yaitu membandingkan data dari dokumen pemerintah, laporan resmi, dan kajian akademik. Selain

itu, digunakan pula analisis isi (content analysis) untuk menelaah makna dan arah kebijakan yang tercermin dalam dokumen yang diteliti. Dengan langkah-langkah tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai perkembangan Tol Laut sebagai kebijakan strategis dalam mewujudkan pemerataan ekonomi dan memperkuat posisi Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Awal Mula dan Latar Belakang Program Tol Laut (2014-2015)*

Sebelum tahun 2014, pembangunan sektor kemaritiman Indonesia menghadapi tantangan struktural yang kompleks dan berlapis. Meskipun memiliki karakteristik geografis kepulauan dengan luas perairan sekitar 3,25 juta kilometer persegi, potensi laut sebagai poros utama ekonomi nasional belum termanfaatkan secara optimal (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2023). Pembangunan nasional selama beberapa dekade cenderung berorientasi daratan (land-based development), di mana kebijakan ekonomi dan infrastruktur lebih terfokus di Pulau Jawa serta wilayah barat Indonesia. Akibatnya, transportasi laut tidak berkembang seimbang dengan moda transportasi darat dan udara (Kementerian Perhubungan, 2015). Ketergantungan terhadap pelabuhan besar seperti Tanjung Priok, Tanjung Perak, dan Belawan juga menyebabkan terpusatnya arus logistik di beberapa titik utama, sehingga wilayah timur Indonesia mengalami hambatan signifikan dalam akses distribusi barang dan jasa.

Dampak dari ketimpangan infrastruktur tersebut sangat terasa pada disparitas harga antarwilayah. Barang kebutuhan pokok di wilayah timur seperti Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Papua dapat mencapai dua hingga tiga kali lipat dibandingkan harga di wilayah barat (Kemenko Marves, 2022). Fenomena ini mencerminkan lemahnya integrasi ekonomi nasional dan ketidakmerataan pembangunan antarpulau, yang pada gilirannya memperlebar kesenjangan sosial-ekonomi antarwilayah. Dalam perspektif pembangunan wilayah, kondisi tersebut menunjukkan kegagalan sistem logistik nasional dalam menjalankan fungsi konektivitas spasial, yaitu menghubungkan pusat-pusat produksi dengan daerah konsumsi secara efisien. Kelemahan ini juga memperlihatkan absennya paradigma pembangunan maritim yang komprehensif dan berkelanjutan sejak masa pasca-Orde Baru.

Konteks inilah yang menjadi latar kemunculan gagasan “Tol Laut” sebagai respons terhadap kebutuhan integrasi logistik nasional. Gagasan ini lahir bersamaan dengan visi besar Poros Maritim Dunia yang dicanangkan Presiden Joko Widodo pada tahun 2014. Secara konseptual, Poros Maritim Dunia bertumpu pada lima pilar utama: (1) membangun kembali budaya maritim Indonesia, (2) menjaga dan mengelola sumber daya laut untuk kedaulatan pangan, (3) pengembangan infrastruktur dan konektivitas maritim, (4) diplomasi maritim, dan (5) pertahanan maritim (Kemenko Maritim, 2016). Program Tol Laut berada pada pilar ketiga, yakni pembangunan infrastruktur dan konektivitas laut yang bertujuan menghubungkan seluruh wilayah Nusantara melalui pelayaran terjadwal dan berkelanjutan. Dalam konteks tersebut, Tol Laut tidak sekadar berfungsi sebagai jalur pelayaran fisik, tetapi

juga sebagai simbol strategi pembangunan berbasis maritim yang menegaskan kembali identitas Indonesia sebagai negara kepulauan.

Dari perspektif kebijakan publik, lahirnya Program Tol Laut juga merupakan bentuk kritik terhadap paradigma pembangunan lama yang bersifat Jawa-sentris dan terfragmentasi sektoral. Pemerintahan Jokowi berupaya mentransformasikan arah pembangunan nasional ke paradigma ocean-based development, di mana laut dipandang sebagai penghubung utama ekonomi nasional (Sukma, 2019). Dalam kerangka ini, Tol Laut menjadi instrumen strategis untuk menurunkan biaya logistik nasional, memperluas akses ekonomi bagi masyarakat pesisir, serta memperkuat integrasi pasar domestik yang selama ini terpecah akibat keterbatasan sarana transportasi laut.

Secara historis, gagasan tentang konektivitas laut dan pemerataan logistik bukanlah hal yang benar-benar baru. Pada masa Orde Baru, pemerintah telah melaksanakan program Pelayaran Rakyat (PELRA) sebagai upaya pemberdayaan kapal tradisional dan pelabuhan kecil untuk menjangkau wilayah terpencil (Supriyadi, 2020). Konsep ini berfungsi sebagai cikal bakal kebijakan konektivitas laut nasional, meskipun pada saat itu masih bersifat lokal dan terbatas. Pada dekade 1990-an, muncul pula istilah “tol laut” dalam diskursus kebijakan transportasi nasional, terutama dalam konteks pembangunan koridor logistik antarpulau. Namun, konsep tersebut belum terlembagakan secara formal dan tidak memiliki sistem pelayaran berjadwal seperti yang dikembangkan pada era reformasi (Nugroho, 2018). Oleh karena itu, Program Tol Laut 2015 dapat dipahami sebagai modernisasi dan institusionalisasi dari ide lama, dengan pendekatan yang lebih sistematis dan berbasis kebijakan logistik nasional.

Dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, fase inisiasi Program Tol Laut juga memiliki keterkaitan erat dengan agenda Sustainable Development Goals (SDGs). Khususnya, program ini sejalan dengan SDG 9 (Industry, Innovation, and Infrastructure) yang menekankan pentingnya pembangunan infrastruktur tangguh dan inovatif sebagai motor pertumbuhan ekonomi, serta SDG 10 (Reduced Inequalities) yang menekankan pengurangan ketimpangan antarwilayah. Implementasi awal Program Tol Laut menunjukkan upaya pemerintah untuk memperkuat infrastruktur maritim yang inklusif dan meningkatkan konektivitas bagi wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T). Selain itu, program ini juga berperan strategis dalam memperkuat kohesi nasional melalui pengintegrasian wilayah kepulauan secara ekonomi dan sosial. Dengan demikian, kebijakan Tol Laut tidak hanya merupakan instrumen ekonomi, tetapi juga bagian dari strategi geopolitik untuk memperkuat kedaulatan maritim dan identitas nasional Indonesia (UNDP Indonesia, 2021).

Secara keseluruhan, periode 2014-2015 merupakan fase konseptual dan inisiasi kelembagaan Program Tol Laut. Fase ini menandai transformasi paradigma pembangunan Indonesia dari orientasi daratan menuju orientasi maritim yang berkelanjutan. Dalam perspektif historis, lahirnya Tol Laut mencerminkan kesadaran baru akan pentingnya laut sebagai penggerak utama pembangunan ekonomi nasional serta simbol kemandirian bangsa dalam mengelola sumber daya dan wilayahnya secara berkeadilan dan berdaya saing.

## ***Pelaksanaan dan Perkembangan Program Tol Laut (2015-2024)***

### **1. Tahap Awal (2015-2017): Fondasi dan Eksperimen Rute**

Program Tol Laut mulai berjalan pada 2015 ketika Presiden Joko Widodo meluncurkannya di Pelabuhan Tanjung Priok sebagai bagian dari visi Poros Maritim Dunia. Pada tahap awal ini, Kementerian Perhubungan menetapkan enam trayek dengan PT PELNI sebagai operator untuk menghubungkan pelabuhan besar di barat dengan pelabuhan perintis di wilayah timur seperti Saumlaki, Wanci, Rote, dan Merauke (Kementerian Perhubungan, 2015). Untuk menekan biaya logistik dan memastikan layanan di wilayah non-komersial, pemerintah menerapkan subsidi *Public Service Obligation* (PSO) (Supriyadi, 2020). Dampaknya terlihat cepat: harga kebutuhan pokok di wilayah timur menurun, termasuk harga semen di Maluku Barat Daya yang turun dari Rp90.000 menjadi Rp70.000 serta penurunan harga pangan 10-15% (Kemenko Marves, 2016; Bisnis.com, 2017; Kemenhub, 2017).

Meski demikian, fase awal ini menghadapi keterbatasan infrastruktur Pelabuhan, mulai dari dermaga hingga alat bongkar muat yang menyebabkan proses logistik lambat dan biaya meningkat (Kementerian Perhubungan, 2017). Koordinasi antara Kemenhub, BUMN pelayaran, dan pemerintah daerah juga belum optimal (Bappenas, 2016). Selain itu, rendahnya muatan balik akibat minimnya sentra produksi di wilayah timur membuat efisiensi pelayaran rendah (Supriyadi, 2020; Kemenhub, 2017). Kendati masih bersifat eksperimental, fase 2015-2017 menjadi fondasi penting bagi pengembangan model trayek, penyempurnaan skema subsidi, dan pergeseran kebijakan menuju paradigma konektivitas nasional yang memposisikan laut sebagai pilar integrasi ekonomi Indonesia.

### **2. Tahap Penguatan (2018-2020): Integrasi Logistik dan Kelembagaan**

Memasuki periode 2018-2020, Program Tol Laut memasuki fase konsolidasi yang menandai pergeseran dari program eksperimental berbasis subsidi menuju elemen integral arsitektur logistik nasional. Pada fase ini, jumlah trayek meningkat menjadi sekitar 26 jalur aktif dengan cakupan pelabuhan yang semakin meluas ke wilayah-wilayah timur seperti Tual, Fakfak, dan Tidore (Kementerian Perhubungan, 2019). Ekspansi tersebut tidak hanya menambah frekuensi pelayaran, tetapi juga menata trayek sebagai koridor distribusi yang lebih sistematis guna menghubungkan pusat produksi, distribusi, dan pasar.

Secara kelembagaan, periode ini ditandai integrasi Tol Laut dengan konsep Sea Toll Logistics serta penguatan sistem layanan kepelabuhanan melalui platform digital Inaportnet. Sistem single submission ini mengintegrasikan proses administrasi, bongkar muat, dan pelayanan kepelabuhanan sehingga data operasional dapat terhubung lintas instansi dan pelaku usaha (Bappenas, 2019). Digitalisasi ini menargetkan penurunan transaction costs, pengurangan dwelling time, serta peningkatan transparansi layanan faktor yang sebelumnya menjadi hambatan signifikan bagi efisiensi logistik nasional.

Fase ini juga memperkuat peran aktor publik dan swasta, dengan keterlibatan Pelindo, ASDP, dan PELNI serta pembukaan ruang partisipasi operator swasta dalam penyediaan armada dan jasa logistik. Skema ini menggabungkan fungsi pelayanan publik melalui PSO untuk trayek tidak layak komersial dengan mekanisme pasar pada rute yang

mulai potensial secara ekonomi, yang memerlukan desain kontraktual dan pengaturan risiko yang jelas (Kementerian Perhubungan, 2019).

Integrasi kelembagaan dan digitalisasi mulai menunjukkan dampak konkret berupa penurunan turnaround time, peningkatan produktivitas bongkar-muat, serta perbaikan koordinasi logistik. Efisiensi ini membuka peluang diversifikasi muatan dari wilayah timur, sehingga secara bertahap mengurangi persoalan rendahnya muatan balik (Bappenas, 2019; Supriyadi, 2020). Langkah-langkah tersebut sejalan dengan sasaran SDG 9 terkait pembangunan infrastruktur dan inovasi (UNDP Indonesia, 2021).

Namun, fase ini tetap menghadapi kendala substantif, seperti harmonisasi regulasi lintas kementerian dan interoperabilitas data yang belum optimal, kebutuhan investasi besar pada infrastruktur dermaga, gudang, dan fasilitas bongkar muat, serta tantangan keberlanjutan muatan balik yang masih bergantung pada pola produksi lokal (Pelindo, 2023; Supriyadi, 2020). Secara keseluruhan, periode 2018-2020 menjadi tahap penting ketika Program Tol Laut bertransisi menuju sistem logistik nasional yang lebih modern dan berbasis teknologi melalui penguatan digitalisasi, kelembagaan, dan kerangka kebijakan yang lebih integratif.

### 3. Tahap Konsolidasi (2021-2024): Evaluasi dan Reorientasi

Tahap konsolidasi Program Tol Laut pada periode 2021-2024 merupakan fase penting ketika pemerintah melakukan evaluasi komprehensif terhadap efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan program setelah hampir satu dekade pelaksanaan. Evaluasi oleh Bappenas dan Kementerian Perhubungan melalui kajian Evaluasi Program Tol Laut dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan menyoroti kinerja logistik, dampak sosial-ekonomi, serta efektivitas kelembagaan dan pembiayaan (Bappenas, 2022). Hasilnya menunjukkan bahwa Program Tol Laut berhasil menekan disparitas harga di wilayah timur hingga 20-25% dibandingkan periode sebelum 2015 (Kemenko Marves, 2022), meskipun masih menghadapi kendala seperti ketergantungan pada subsidi PSO, rendahnya muatan balik, dan kesenjangan infrastruktur pelabuhan (Kemenhub, 2023).

Pandemi COVID-19 (2020-2022) menjadi ujian krusial yang menegaskan peran Tol Laut sebagai infrastruktur logistik vital. Ketika jalur distribusi darat dan udara terganggu akibat pembatasan mobilitas, kapal Tol Laut tetap beroperasi terjadwal dan menjaga pasokan barang esensial ke wilayah 3T, sehingga mendukung stabilitas ekonomi dan ketahanan pangan nasional (Kementerian Perhubungan, 2021). Temuan ini menempatkan Tol Laut tidak hanya sebagai instrumen pemerataan harga, tetapi juga sebagai bagian integral dari sistem ketahanan nasional dalam menghadapi krisis global.

Pasca-pandemi, arah kebijakan Tol Laut mengalami reorientasi menuju efisiensi dan keberlanjutan melalui integrasi rantai pasok nasional, digitalisasi layanan pelabuhan, serta penerapan prinsip keberlanjutan lingkungan (Bappenas, 2022; Pelindo, 2023). Penguatan konsep Green Port dan Blue Economy sejalan dengan SDG 9, SDG 13, dan SDG 14 (Pelindo, 2023; UNDP Indonesia, 2021), sementara integrasi data antarinstansi serta pengembangan skema pembiayaan berbasis kemitraan pemerintah–swasta ditujukan untuk mengurangi ketergantungan pada subsidi PSO. Dengan demikian, periode 2021–2024 menandai

transformasi Tol Laut dari proyek pelayaran subsidi menjadi instrumen pembangunan maritim yang lebih modern, adaptif, dan berkelanjutan.

### ***Dampak Program Tol Laut terhadap Pembangunan Maritim Nasional***

Program Tol Laut yang mulai dijalankan pada tahun 2015 merupakan langkah strategis untuk memperkuat konektivitas laut nasional dan menekan ketimpangan ekonomi antarwilayah. Gagasan ini muncul dari visi Poros Maritim Dunia yang menempatkan laut sebagai penghubung utama distribusi logistik dan perdagangan domestik. Dalam kerangka sejarah kebijakan maritim, Tol Laut menjadi lanjutan dari tradisi pelayaran perintis yang sebelumnya berorientasi pada integrasi politik, kini bergeser menuju orientasi ekonomi dan pemerataan pembangunan.

#### **1. Dampak Ekonomi**

Program Tol Laut berhasil mendorong penurunan disparitas harga dan memperluas konektivitas logistik nasional. Sejak tahap awal pelaksanaannya, enam trayek utama dioperasikan dengan jadwal tetap untuk menghubungkan wilayah barat dan timur Indonesia. Dalam beberapa tahun, jumlah trayek meningkat secara signifikan hingga lebih dari tiga puluh rute aktif. Peningkatan ini menunjukkan perluasan akses distribusi barang dan keterhubungan pelabuhan kecil di kawasan timur. Data tersebut juga memperlihatkan peningkatan volume muatan dan frekuensi pelayaran yang cukup stabil (Fuady, 2023).

Laporan Kementerian Perhubungan (2022) mencatat bahwa kehadiran Tol Laut menurunkan disparitas harga kebutuhan pokok di beberapa wilayah hingga 20–30 persen. Tren ini juga tercermin dalam Statistik Transportasi Laut 2022, di mana aktivitas bongkar muat dan arus peti kemas di pelabuhan kecil meningkat dari tahun ke tahun. Program ini dengan demikian memperkuat peran laut sebagai jalur utama distribusi barang, menggantikan dominasi moda darat yang sebelumnya menyebabkan biaya logistik tinggi.

Dari sisi kebijakan, Evaluasi Akhir RPJMN 2015–2019 menilai bahwa Tol Laut telah membantu memperluas akses pasar dan menghubungkan sentra produksi dengan wilayah konsumsi. Namun, sebagian besar trayek masih bergantung pada subsidi karena keterbatasan volume muatan balik dan belum optimalnya efisiensi operasional. Meskipun demikian, kontribusi ekonomi program ini tidak dapat diabaikan karena berhasil memperkecil kesenjangan antarwilayah dan memperkuat sistem logistik nasional (Bappenas, 2020). Secara umum, perkembangan Tol Laut memperlihatkan hubungan erat antara kebijakan maritim dan pemerataan ekonomi. Dengan menurunnya biaya logistik dan meningkatnya keterhubungan antarwilayah, program ini sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam SDG 8 (pertumbuhan ekonomi) dan SDG 9 (pembangunan infrastruktur dan inovasi industri).

#### **2. Dampak Sosial dan Wilayah**

Kehadiran Tol Laut membawa dampak sosial yang signifikan, terutama bagi masyarakat di wilayah pesisir dan kepulauan terpencil. Kapal yang beroperasi secara rutin memungkinkan distribusi barang kebutuhan pokok, bahan bangunan, dan produk industri berlangsung lebih teratur. Perubahan ini berdampak langsung terhadap stabilitas harga dan

daya beli masyarakat. Data pelaksanaan program menunjukkan bahwa keteraturan jadwal kapal menciptakan kepastian distribusi barang di wilayah timur, khususnya di Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Papua. Kondisi tersebut mendorong tumbuhnya aktivitas ekonomi lokal, karena pelaku usaha kecil dapat merencanakan distribusi dan penjualan barang dengan lebih baik (Andilas & Yanggana, 2017). Di beberapa daerah, pelabuhan kecil mulai berkembang menjadi simpul perdagangan baru dan membuka peluang kerja baru bagi masyarakat sekitar.

Selain aspek ekonomi, Tol Laut juga berfungsi sebagai instrumen pemerataan sosial. Pemerintah memandang program ini sebagai bentuk kehadiran negara dalam memastikan akses yang setara bagi seluruh warga negara. Presiden Joko Widodo (2023) menekankan bahwa optimalisasi Tol Laut bukan hanya untuk menurunkan harga barang, tetapi juga memperkuat keadilan pembangunan antarwilayah. Dengan meningkatnya konektivitas, masyarakat di daerah 3T lebih terlibat dalam arus perdagangan nasional, yang turut memperkuat integrasi sosial dan rasa keterhubungan nasional. Dengan demikian, Tol Laut tidak hanya memperbaiki arus logistik, tetapi juga berperan dalam membentuk ruang sosial baru yang lebih inklusif. Peningkatan aksesibilitas dan pemerataan ekonomi ini mendukung tercapainya SDG 10, yakni mengurangi kesenjangan antarwilayah dan memperkuat kohesi sosial nasional.

### 3. Dampak terhadap Pembangunan Maritim Nasional

Dalam kerangka pembangunan maritim, Tol Laut menjadi bagian integral dari upaya memperkuat posisi Indonesia sebagai negara kepulauan. Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 menegaskan bahwa program ini termasuk dalam Rencana Aksi Nasional Poros Maritim Dunia, dengan fokus pada penguatan konektivitas, efisiensi rantai pasok, dan pengembangan pelabuhan terpadu. Implementasi Tol Laut juga memperkuat modernisasi sektor logistik laut melalui pengenalan sistem Inaportnet dan National Logistics Ecosystem sebagai bagian dari digitalisasi pelabuhan (Kemenhub, 2023). Digitalisasi ini berperan penting dalam meningkatkan efisiensi arus barang dan transparansi layanan logistik. Meski penerapannya belum merata di seluruh pelabuhan kecil, langkah ini menandai perubahan penting dalam tata kelola maritim nasional.

Selain aspek logistik, kebijakan Tol Laut juga membuka ruang bagi pembangunan pelabuhan berwawasan lingkungan (*green port*). Upaya efisiensi bahan bakar dan pengurangan emisi mulai diperkenalkan untuk memastikan transportasi laut sejalan dengan prinsip keberlanjutan (Bappenas, 2020). Program ini dengan demikian turut mendukung SDG 14, yang menekankan pentingnya pemanfaatan laut secara berkelanjutan. Secara historis, Tol Laut menandai evolusi kebijakan maritim Indonesia. Dari masa pelayaran perintis yang berorientasi politik hingga kebijakan logistik laut yang berorientasi ekonomi, program ini mencerminkan transformasi visi pembangunan nasional yang semakin pragmatis dan inklusif.

### ***Tantangan dan Keterbatasan Program Tol Laut***

Meskipun Program Tol Laut telah memperlihatkan kemajuan nyata, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah tantangan yang menghambat efektivitas dan keberlanjutan program. Hambatan ini bersifat struktural, fiskal, dan kelembagaan, yang menunjukkan bahwa modernisasi kebijakan maritim memerlukan dukungan sistemik di luar aspek pelayaran semata.

#### **1. Ketergantungan terhadap subsidi pemerintah**

Sebagian besar trayek Tol Laut masih bergantung pada subsidi Public Service Obligation (PSO). Ketergantungan ini muncul karena rendahnya volume muatan di wilayah timur dan tingginya biaya operasional kapal. Meskipun subsidi diperlukan untuk menjamin pemerataan akses, ketergantungan jangka panjang berpotensi membebani anggaran negara (Bappenas, 2020).

#### **2. Rendahnya muatan balik dan ketidakseimbangan rantai pasok**

Ketidakseimbangan antara arus barang ke timur dan dari timur masih menjadi masalah mendasar. Banyak kapal yang berangkat penuh namun kembali dengan ruang kosong karena produksi lokal terbatas dan rantai pasok belum terbentuk kuat. Rasio muatan balik rata-rata hanya sekitar 25–30 persen (Fuady, 2023). Situasi ini mengurangi efisiensi logistik dan meningkatkan biaya operasional.

#### **3. Ketimpangan infrastruktur dan kelembagaan**

Pelabuhan kecil di wilayah timur belum memiliki fasilitas bongkar muat yang memadai, sementara koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah masih lemah. Meskipun Perpres 27 Tahun 2021 menekankan pembangunan pelabuhan terpadu, implementasinya berjalan lambat. Ketimpangan infrastruktur ini menghambat pemerataan manfaat Tol Laut di seluruh daerah (Kemenhub, 2023).

#### **4. Efisiensi logistik dan digitalisasi terbatas**

Upaya digitalisasi logistik melalui Inaportnet dan National Logistics Ecosystem belum sepenuhnya merata. Sebagian pelabuhan kecil masih menggunakan sistem manual sehingga pengelolaan data logistik tidak efisien. Kurangnya integrasi digital menyebabkan proses distribusi berulang dan memperlambat arus barang (Andilas & Yanggana, 2017).

#### **5. Keterlibatan daerah dan sektor swasta yang rendah**

Program Tol Laut masih didominasi oleh peran pemerintah pusat dan BUMN. Keterlibatan pemerintah daerah dan sektor swasta belum signifikan karena risiko investasi yang tinggi dan pasar yang terbatas. Kondisi ini memperlihatkan bahwa keberlanjutan program sangat bergantung pada dukungan fiskal tanpa dukungan kuat dari aktor lokal (Evaluasi Kebijakan Tol Laut, 2021).

### **KESIMPULAN**

Program Tol Laut Indonesia (2014-2024) merupakan tonggak penting dalam sejarah kebijakan maritim nasional karena berhasil menggeser orientasi pembangunan dari darat menuju konektivitas berbasis laut. Sebagai implementasi visi Poros Maritim Dunia, program ini dirancang untuk memperkuat integrasi ekonomi, menekan disparitas harga, dan

memperluas akses logistik ke wilayah 3T. Secara historis, kebijakan ini berkembang melalui tiga fase: fase inisiasi yang meletakkan dasar kelembagaan, fase penguatan yang memperluas trayek dan mendorong digitalisasi logistik melalui Inaportnet, serta fase konsolidasi yang menekankan efisiensi, keberlanjutan, dan penguatan konsep Green Port dan Blue Economy.

Dampak program terlihat dari peningkatan konektivitas laut, penurunan disparitas harga hingga 20-30 persen, serta munculnya simpul ekonomi baru di kawasan pesisir. Program ini juga berkontribusi pada pencapaian SDG 9 dan SDG 10 melalui peningkatan infrastruktur maritim, inovasi logistik, dan pengurangan ketimpangan antarwilayah. Meski demikian, tantangan seperti ketergantungan pada subsidi PSO, rendahnya muatan balik, dan keterbatasan infrastruktur pelabuhan kecil masih membatasi efektivitasnya.

Secara keseluruhan, Tol Laut telah membentuk fondasi penting bagi konektivitas maritim Indonesia dan memperkuat posisi negara sebagai kepulauan yang terintegrasi. Keberlanjutan program di masa depan bergantung pada reformasi kelembagaan, sinergi lintas sektor, modernisasi pelabuhan, serta penguatan ekonomi daerah guna mewujudkan visi Poros Maritim Dunia dan mendukung agenda pembangunan berkelanjutan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Andilas, W., & Yanggana, A. (2017). Pelaksanaan program Tol Laut PT Pelayaran Nasional Indonesia (PELNI). Balai Teknologi dan Komunikasi Pendidikan (BTKP). [Online] Retrieved from <https://repository.polteknepel-sby.ac.id/id/eprint/>
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2016). *Kajian Awal Efektivitas Program Tol Laut dalam Rangka Penguatan Konektivitas Nasional*. Jakarta: Direktorat Transportasi Bappenas.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2019). *Pembangunan Sistem Logistik Nasional melalui Inaportnet dan Tol Laut*. Jakarta: Direktorat Transportasi Bappenas.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2020). *Evaluasi Akhir RPJMN 2015–2019*. Jakarta: Bappenas.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2022). *Evaluasi Program Tol Laut dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Direktorat Transportasi Bappenas.
- Badan Pusat Statistik. (2022). *Statistik Transportasi Laut 2022*. Jakarta: BPS.
- Bisnis.com. (2017, Mei 10). *Harga Barang di Wilayah Timur Turun Setelah Tol Laut Beroperasi*. [Online] Retrieved from <https://ekonomi.bisnis.com>
- Bisnis.com. (2021, Februari 18). INSA: Trayek Tol Laut Indonesia Timur Tekan Disparitas Harga. [Online] Retrieved from <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210218/98/1357547/insa-trayek-tol-laut-indonesia-timur-tekan-disparitas-harga>
- Fuady, I. (2023). Evaluasi kebijakan Tol Laut: Analisis efektivitas dan tantangan logistik nasional. *Journal of Law, Administration, and Social Science*, 2(1), 55–68.
- Gottschalk, L. (1986). *Understanding history: A primer of historical method*. New York: Alfred A. Knopf.

- Keadilan. (2015). Program Tol Laut: Senjata baru untuk masa depan maritim Indonesia. *Jurnal Keadilan dan Pembangunan Nasional*, 3(2), 45–59.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2023). Data dan Statistik Kelautan Indonesia Tahun 2023. Jakarta: KKP.
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman. (2016). *Poros Maritim Dunia: Strategi dan Implementasi*. Jakarta: Kemenko Maritim.
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. (2016). *Laporan Evaluasi Dampak Awal Program Tol Laut terhadap Pemerataan Harga Barang*. Jakarta: Kemenko Marves.
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. (2022). *Evaluasi Program Tol Laut terhadap Pemerataan Ekonomi Wilayah 3T*. Jakarta: Kemenko Marves.
- Kementerian Perhubungan. (2015). *Laporan Peluncuran dan Implementasi Awal Program Tol Laut Nasional*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.
- Kementerian Perhubungan. (2015). Program Tol Laut Resmi Diluncurkan. [Online] Retrieved from <https://kemenhub.go.id/post/read/program-tol-laut-resmi-diluncurkan>
- Kementerian Perhubungan. (2017). *Evaluasi Pelaksanaan Tol Laut Tahun 2015–2017*. Jakarta: Kementerian Perhubungan.
- Kementerian Perhubungan. (2019). *Laporan Capaian Program Tol Laut 2019*. Jakarta: Kementerian Perhubungan.
- Kementerian Perhubungan. (2021). *Evaluasi Program Tol Laut di Masa Pandemi COVID-19*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.
- Kementerian Perhubungan. (2022, Agustus 16). *Tol Laut berhasil tekan disparitas harga*. [Online] Retrieved from <https://dephub.go.id/post/read/tol-laut-berhasil-tekan-disparitas-harga>
- Kementerian Perhubungan. (2023, Januari 12). Kehadirannya berperan penting bagi perekonomian nasional, awal tahun 2024 Kemenhub gencarkan lagi program Tol Laut. [Online] Retrieved from <https://dephub.go.id/post/read/kehadirannya-berperan-penting-bagi-perekonomian-nasional,-awal-tahun-2024-kemenhub-gencarkan-lagi-program-tol-laut>
- Kementerian Perhubungan. (2023, Maret 22). *Tol Laut dan upaya mendongkrak perekonomian Indonesia Timur*. [Online] Retrieved from <https://dephub.go.id/post/read/tol-laut-dan-upaya-mendongkrak-perekonomian-indonesia-timur>
- Kementerian Perhubungan. (2023). *Laporan Kinerja dan Capaian Program Tol Laut 2023*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.
- Kementerian Perhubungan. (2024). *Laporan Capaian Program Tol Laut 2024*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.
- Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2023, Juni 27). Presiden minta optimalisasi program Tol Laut untuk tekan disparitas harga. [Online] Retrieved from <https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-minta-optimalisasi-program-tol-laut-untuk-tekan-disparitas-harga/>

- Kuntowijoyo. (2013). *Metodologi sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Neraca. (2024, Maret 20). Untuk konektivitas, Program Tol Laut harus dilanjutkan. [Online] Retrieved from <https://www.neraca.co.id/article/207162/untuk-konektivitas-program-tol-laut-harus-dilanjutkan>
- Nugroho, B. (2018). Transformasi kebijakan logistik nasional Indonesia dalam perspektif maritim. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Perencanaan Tata Ruang*, 9(2), 55–70.
- Pelindo. (2023). *Laporan Keberlanjutan dan Implementasi Green Port di Indonesia*. Jakarta: PT Pelabuhan Indonesia (Persero).
- Pusat Studi Transportasi dan Logistik Universitas Gadjah Mada. (2021). *Evaluasi kebijakan Tol Laut*. Yogyakarta: Pustral UGM.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Poros Maritim Dunia*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Sjamsuddin, H. (2007). *Metodologi sejarah*. Yogyakarta: Ombak.
- Supriyadi, B. (2020). Kebijakan pelayaran rakyat dan perkembangan Tol Laut di Indonesia. *Jurnal Transportasi Laut Indonesia*, 8(2), 45–57.
- Sukma, R. (2019). Indonesia dan arah baru pembangunan maritim nasional. *Jurnal Politik Global*, 12(1), 33–49.
- UNDP Indonesia. (2021). *Indonesia's Progress Report on Sustainable Development Goals 2021*. Jakarta: UNDP.