

# IMPLEMENTASI CABOTAGE DALAM MENUNJANG KETAHAN- AN NASIONAL

Edy Suandi Hamid\*)

*Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki pulau terbanyak di dunia. Dalam tahun 2002, menurut Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) jumlah pulau di Indonesia mencapai 18.108 buah<sup>1</sup>. Sedangkan Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal) mencatat jumlah pulau yang dimiliki Indonesia mencapai 17506 buah. Sebagian besar dari pulau-pulau ini, yakni sebanyak 11.013 buah masih belum memiliki nama. Di samping itu, dari jumlah pulau tersebut hanya tujuh persen yang dihuni manusia (BPS, 1995). Karakteristik ini mengandung konsekuensi adanya keragaman yang besar antardaerah di Indonesia. Bahkan, Indonesia dinilai sebagai negara yang paling beragam di dunia dalam hal ekologi, demografi, etnik, agama, kebudayaan, dan susunan ekonominya (Kawagoe, 1997:6; Hill 1989:3; Hill, 1996: 309). Konsekuensi lainnya adalah pengamanan wilayah Indonesia menjadi sangat kompleks dan mahal.*

Keragaman wilayah Indonesia yang sangat besar mengakibatkan pula perbedaan kondisi kesejahteraan masyarakat antara daerah satu dengan daerah lainnya. Kebijakan pembangunan yang sentralistik pada masa lalu, baik dalam kebijakan perpajakan, pengelolaan sumber daya alam, maupun dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan,

mengakibatkan kesenjangan ekonomi yang tajam, dan pada gilirannya menimbulkan kecemburuan antar daerah.

Dalam bidang keuangan, Pemerintah Pusat mengambil sebagian besar penghasilan dari eksploitasi sumber-sumber daya alam yang ada di daerah, termasuk juga dari pajak-pajak perusahaan dan penghasilan dari daerah tersebut. Dari dana terse-

---

1. Pengertian pulau dalam statistik ini adalah daratan yang luasnya minimal 1 km<sup>2</sup>.

\*) Dr. Edy Suandi Hamid, Dosen Fakultas Ekonomi UII

but, Pemerintah Pusat mengalokasikannya ke daerah-daerah melalui program bantuan pembangunan. Rencana pembangunan diatur dan dikendalikan sepenuhnya di Pusat, sedangkan setiap daerah mendapat semacam "alokasi" anggaran dan program serta proyek-proyek tertentu yang merupakan program nasional yang ditempatkan di daerah yang bersangkutan (Mubyarto dan Daniel W. Bromley, 2002: 36). Walaupun program-program bantuan pembangunan daerah ini seringkali dikemukakan sebagai upaya mewujudkan pemerataan pembangunan antarwilayah dan mendorong peningkatan kemampuan keuangan daerah, namun kenyataannya tujuan tersebut tidak mewujudkan. Kebijakan otonomi daerah yang dilaksanakan sejak 2001 dimaksudkan juga untuk dapat memperkecil kesenjangan pembangunan nantardaerah tersebut.

### Pentingnya Transportasi Laut

Dengan posisi sebagai negara kepulauan (*archipelagoic country*) tersebut telah menempatkan sektor kelautan sangat penting bagi Indonesia. Dari sudut ekonomi, pentingnya laut tersebut dapat

dilihat dari (1) potensi sumber daya alam (*resources endowment*) kelautan yang terkandung di dalamnya; dan (2) potensi pemanfaatannya sebagai prasarana transportasi antardaerah, khususnya antarpulau. Namun demikian sejauh ini pemanfaatan kedua potensi tersebut masih belum optimal. Sebagai alat transportasi, misalnya, potensi ini masih belum digarap dan banyak dikuasai perusahaan pelayaran asing.

Lautan yang luas ini mengandung sumber daya perikanan, pasir laut, dan tambang yang besar, di samping juga bisa dikembangkan sebagai industri pariwisata. Sebagian sumber daya kelautan ini sudah dimanfaatkan melalui eksploitasi tambang minyak dan mineral (*off shore*) lainnya, serta perikanan laut, yang memberikan pendapatan serta devisa yang besar bagi masyarakat. Sebagian daerah telah mengembangkan wisata bahari dan menjual taman laut yang indah. Namun demikian pemanfaatan sumber daya kelautan tersebut masih belum optimal.<sup>2</sup> Bahkan sebagian dimanfaatkan secara ilegal oleh pihak-pihak tertentu, baik domestik maupun asing, yang berakibat pada kerugian yang besar bagi negara dan masyarakat.

2. Sebagai ilustrasi, Korea Selatan yang luas lautnya sepertiga dari Indonesia namun produksi perikananannya mencapai tiga kali lebih besar dari Indonesia.

Hal ini terjadi karena longgarnya pengamanan di lautan, dan adanya praktik-praktik korupsi-kolusi yang dilakukan oleh pihak-pihak yang seharusnya mengamankan sumber daya tersebut.

Data yang ada menunjukkan setiap tahun, ratusan juta ton potensi ikan yang bisa memberikan pendapatan bagi penduduk dan pemerintah, telah dicuri oleh nelayan-nelayan asing yang menggunakan teknologi modern. Sebagai gambaran, diperkirakan setiap tahun dari perikanan laut yang dicuri nelayan asing mencapai US\$ 4 miliar (*Kompas*, 16/2/03). Walaupun sudah ada usaha untuk mengatasinya, namun demikian pencurian masih tetap berlangsung. Hal ini terjadi karena keterbatasan armada laut nasional untuk menjaga kawasan laut nasional tersebut. Peningkatan armada laut nasional ini menjadi lebih penting lagi manakala dilihat kepentingannya dari aspek ketahanan nasional dari negeri yang berkarateristik ke-lautan ini. Untuk mengamankan wilayah perairan nasional diperlukan armada laut dengan perlengkapan yang handal, dana yang besar, sumber daya manusia yang memadai serta teknolo-

gi yang tinggi. Namun sejauh ini perhatian untuk meningkatkan armada laut nasional masih belum memadai, dan alokasi dana yang masih jauh dari signifikan dikaitkan dengan beban tugas untuk mengamankan dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumber kelautan bagi kepentingan nasional.

Manajemen sumber daya kelautan yang kurang baik juga terjadi dalam pemanfaatan pasir laut di sebagian daerah di Indonesia, khususnya di sekitar kepulauan Riau dan sebagian Kalimantan. Diperkirakan setiap tahun pemerintah dirugikan sekitar US\$ 8 miliar dari ekspor pasir laut ke Singapura. Akibat ekspor pasir laut tersebut beberapa pulau kecil di kepulauan Riau tenggelam, dan diperkirakan juga mempengaruhi batas negara Indonesia dengan negara tetangga tersebut. Pasir laut ini oleh Singapura digunakan untuk menimbun lautan negara pulau tersebut guna memperluas daratannya.<sup>3</sup>

Potensi yang kedua dari lautan yang luas tersebut adalah sebagai prasarana transportasi. Hubungan antarpulau dipisahkan oleh lautan yang demikian luas karenanya potensial untuk digunakan sebagai prasarana

---

3. Dari menimbun sebagian lautannya tersebut, Singapura telah menambah luas daratannya sekitar 120 km<sup>2</sup>.

angkutan antardaerah. Lautan merupakan bagian terbesar dari wilayah Indonesia, yang luasnya mencapai 7,9 juta km<sup>2</sup> (termasuk Zona Ekonomi Eksklusif)<sup>4</sup> atau 81% dari luas wilayah Indonesia. Angka ini jauh lebih besar dibandingkan dengan luas daratan yang hanya 1,9 juta km<sup>2</sup> (BPS, 2001). Dengan demikian angkutan laut merupakan sarana perhubungan yang sangat penting dan strategis bagi Indonesia. Walaupun secara alamiah lautan sangat penting bagi transportasi Indonesia, kenyataannya yang dominan tetap transportasi darat. Mobilitas manusia, dan juga barang, di Indonesia banyak menggunakan angkutan darat. Transportasi darat sudah menjadi modal transportasi utama, baik barang maupun manusia. Panjang jalan darat di Indonesia (di luar kereta api) mencapai 355,9 ribu km, yang 57% di antaranya sudah berupa jalan aspal (BPS, 2001).

Pemanfaatan transportasi laut yang relatif terbatas ini ternyata sebagian besar juga masih menggunakan kapal-kapal atau perusahaan pelayaran asing. Dilihat dari volume angkutan luar negeri, atau untuk ekspor-impor, sekitar 96% menggunakan perusahaan pelayaran asing. Peran angkutan laut perusahaan nasional

ini pun lebih banyak sebagai *feeder* saja sampai Singapura dan Malaysia. Ini juga membuat biaya ekspor menjadi tinggi karena harus melalui kedua negara tetangga tersebut untuk *transshipment*. Hal yang sama juga terjadi dalam angkutan laut domestik. Peran dari perusahaan pelayaran asing untuk angkutan dalam negeri hampir separonya, atau sekitar 45%. Dengan kondisi yang demikian tidak mengherankan jika kontribusi industri maritim terhadap perekonomian nasional hanya sekitar 2% per tahun. Kontribusi ini sangat kecil dibandingkan dengan negara seperti Peru dan Cile yang kontribusi sektor ini terdapat pendapatan nasionalnya mencapai 30% (URDI, 2000).

Kecilnya pemanfaatan sektor transportasi laut ini terjadi karena belum digarapnya secara serius industri maritim nasional. Suatu hasil pengkajian Tim Independen Pemberdayaan Industri Angkutan Laut Nasional (2003) memperkirakan setiap tahun potensi devisa yang hilang dari sektor pelayaran niaga sebagai akibat penggunaan kapal berben-dera asing tersebut mencapai Rp 100 triliun. Besarnya potensi yang hilang ini juga terjadi karena belum dijalankannya asas *cabotage* sebagaimana tertera

4 Di luar Zona Ekonomi Eksklusif luas daratan ini hanya 4 juta km<sup>2</sup> (lihat Diamar, 2001)

dalam UU No. 21/1992 tentang Pelayaran dan PP No. 82/1999 tentang Angkutan Perairan yang menyatakan bahwa muatan dalam negeri harus diangkut oleh kapal nasional.

### Penerapan Asas Cabotage

Asas *cabotage* mengandung makna bahwa muatan dalam negeri harus menggunakan jasa angkutan dari kapal-kapal nasional milik perusahaan pelayaran nasional. Dari sisi hukum, penerapan asas ini telah didukung oleh Undang-undang dan Peraturan Pemerintah sebagaimana disebutkan di atas. Walaupun sudah 12 tahun UU-nya dikeluarkan, namun asas ini tidak diterapkan secara konsisten. Dalam pasal 73 (1) UU 21/1992 secara eksplisit dikemukakan "Penyelenggaraan angkutan laut dalam negeri dilakukan dengan menggunakan kapal berbendera nasional". Dalam pasal 3 ayat 1 PP No.82/1999 dikemukakan hal yang sama "Penyelenggaraan angkutan laut dalam negeri dilakukan: (a) oleh perusahaan angkutan laut nasional; (b) dengan menggunakan kapal berbendera nasional; (c) untuk menghubungkan pelabuhan laut antarpulau atau angkutan laut lepas pantai di wilayah perairan Indonesia". Mengingat masih terbatasnya kapasitas (*supply*) perusahaan angkut nasional,

dalam UU dan PP tersebut dibuka peluang sampai jangka waktu tertentu untuk menyewa kapal asing oleh perusahaan angkutan laut nasional dan perusahaan angkutan laut khusus.

Dalam prakteknya, Pemerintah menunda pelaksanaan asas *cabotage* sampai Oktober 2003 yang lalu. Di satu sisi penundaan ini dapat menghambat perkembangan perusahaan pelayaran nasional, dan juga kehilangan devisa yang besar. Hal ini tercermin dari data statistik yang menunjukkan peran perusahaan pelayaran nasional sangat kecil, baik dalam angkutan pelayaran domestik maupun internasional (ekspor-impor). Namun di sisi lain, jika secara tergesa-gesa dilaksanakan tanpa kesiapan pelayaran nasional dapat menimbulkan gangguan dalam lalu lintas angkutan barang/jasa dalam negeri, yang juga berakibat pada mahalnya biaya transportasi tersebut.

Jasa angkutan pada hakekatnya sama dengan produk-produk barang atau jasa lainnya yang diharapkan dapat digunakan untuk mendukung perekonomian nasional. Dengan asas *cabotage* di sektor angkutan laut diharapkan dapat mendukung dan memberikan pendapatan bagi perusahaan-perusahaan dalam negeri. Di samping itu juga dapat memberikan peng-

hematan atas devisa, khususnya untuk angkutan ekspor-impor, serta menopang stabilitas nasional. Dalam kaitan dengan devisa ini, yang terjadi sekarang ekspor yang dilakukan umumnya dengan pola FOB (*free on board*) sedang ekspor dengan pola CIF (*cost, insurance, and freight*) sehingga hampir semuanya menggunakan kapal-kapal asing. Sebagai gambaran total barang ekspor yang diangkut kapal berbendera asing sekitar 4,75 juta peti kemas per tahun (*Kompas*, 17/4/2003). Jika biaya angkut setiap peti kemas sebesar US\$ 2000, maka pendapatan yang diraih perusahaan asing tersebut mencapai US\$ 9,5 miliar atau Rp 81 triliun. Angka ini belum termasuk biaya bongkar muat dan transit yang semuanya harus dikeluarkan oleh eksportir nasional, dan angkutan domestik yang sekitar 45% dikuasai perusahaan asing. Angkutan laut ini memberikan kontribusi terbesar dalam defisit transaksi jasa pada transaksi berjalan (*current account*) Indonesia di luar sektor finansial.

Asas *cabotage* merupakan upaya untuk memberikan perlindungan dan usaha dalam negeri serta mengurangi ketergantungan pada pihak asing. Pola serupa juga dilakukan oleh banyak negara lain, termasuk negara maju seperti Amerika Serikat

dan Jepang, di samping juga negara berkembang seperti Malaysia, Filipina dan sebagainya. Bahkan di Amerika Serikat terdapat undang-undang yang menjadi landasan hukum prinsip *cabotage* ini, yang dikenal dengan sebutan *the Jones Act*. Di samping itu, terdapat pula suatu satuan tugas untuk mendukung pelaksanaan asas *cabotage*, yaitu *the Maritime Cabotage Task Force* (MCTF). Satuan tugas ini merupakan koalisi perusahaan-perusahaan pelayaran AS yang secara bersama-sama bekerja untuk mendukung pengembangan industri pelayaran di negara adikuasa tersebut.

Bagi negara seperti Indonesia hal ini menjadi lebih penting karena industri pelayarannya sekarang masih sangat lemah dan membutuhkan perlindungan serta pembinaan. Perlindungan pada unit ekonomi seperti ini sangat wajar diberikan yang dalam terminologi ekonomi industri dikenal sebagai *infant industry*. Unit-unit usaha yang masih belum siap bersaing secara bebas ini diproteksi agar nantinya bisa menjadi besar, menggantikan peran barang/jasa impor, dan kemudian dapat berkompetisi dengan produk atau perusahaan dari negara lain. Hal seperti ini menjadi strategi hampir seluruh negara di dunia ketika mengembangkan industri

substitusi impor (ISI).

Dengan demikian, asas *cabotage* dalam menunjang pembangunan nasional mempunyai tujuan yang arahnya adalah untuk: (1) menghemat penggunaan devisa melalui penggunaan jasa pelayaran nasional; (2) memperbaiki ketimpangan dalam neraca pembayaran internasional; (3) memperkuat dan mendorong perkembangan industri pelayaran nasional; (4) meningkatkan penyerapan tenaga kerja; (5) mengurangi ketergantungan pada luar negeri dan (6) memperkuat ketahanan nasional.

Dalam konteks tujuan yang berkaitan dengan ketahanan nasional ini dapat diingat bagaimana pada waktu krisis ekonomi 1997-1998 yang ditandai dengan merosotnya secara tajam nilai tukar rupiah, transportasi kebutuhan angkutan barang kebutuhan pokok menjadi sangat terganggu akibat mahalnya tarif yang diminta oleh perusahaan pelayaran asing yang didenominasi dalam dollar AS. Perusahaan asing menuntut dibayar dengan matauang asing (khususnya dollar AS), sedang pengusaha pengguna jasa angkutan laut tersebut tetap meminta pembayaran dengan denominasi dalam rupiah. Akibat ketidakcocokan itu, misalnya, terjadi kelangkaan minyak sawit di Jawa karena minyak sawit yang di-

produksi di Sumatera Utara tidak bisa terangkut. Kelangkaan ini mengakibatkan terjadinya kenaikan harga barang pokok tersebut, yang waktu itu ikut memberikan kontribusi pada munculnya keresahan dan ketidakstabilan di masyarakat.

Dalam situasi ekonomi seperti saat ini maka implementasi asas *cabotage* terasa mendesak. Jika sasaran dari penerapan asas tersebut bisa terwujud, maka kebijakan ini akan ikut mendorong penguatan dan stabilitas nilai tukar mata uang nasional. Di samping itu, penerapan asas *cabotage* akan bisa menempatkan perusahaan pelayaran nasional menjadi "tuan rumah di negeri sendiri". Adalah sangat ironis bagi suatu negara maritim - dilihat dari kepemilikan luas lautannya - dan juga pada masa lalu mendapat julukan "bangsa pelaut", namun industri maritimnya dikuasai asing.

### **Pemberdayaan Institusi Kelautan**

Realitanya usaha penerapan asas tersebut tidak bisa dilihat dari sisi kepentingan perusahaan pelayaran saja. Harus diperhatikan pula kepentingan dari konsumen dan perekonomian secara keseluruhan. Penerapan asas ini tanpa melalui persiapan yang matang dari industri pelayaran

sendiri dan dapat menjadi kontra produktif bagi perekonomian nasional. Pada hakekatnya, implementasi asas *cabotage* merupakan kebijakan untuk mendorong sisi permintaan (*demand side*) atas produk lokal. Dengan demikian, asas tersebut akan meningkatkan permintaan atas jasa dari perusahaan domestik. Ini berarti harus diikuti pula oleh sisi penawarannya (*supply side*). Perusahaan-perusahaan pelayaran diharapkan terdorong untuk mengembangkan usahanya, dan memiliki atau menambah kapal yang dipunyainya. Atau paling tidak dalam jangka pendek bisa menyewa kapal asing, yang dioperasikan oleh perusahaan nasional dengan bendera Indonesia.

Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana kesiapan dari sisi penawaran (baca: perusahaan pelayaran nasional) ini? Ketidaksiapan dari sisi penawaran akan menimbulkan *lack of supply* yang berakibat kenaikan ongkos angkut dan terganggunya lalulintas barang untuk kebutuhan domestik maupun impor. Kemungkinan lain yang juga bisa terjadi adalah efisiensi dan kualitas pelayanan yang diberikan perusahaan pelayaran domestik tersebut. Berbagai ketidaksiapan dan ketidakefisienan ini akan mendorong

kenaikan harga barang tersebut dan barang lain yang berhubungan. Artinya, konsumen dalam negeri bisa dirugikan dan menjadi korban kebijakan tersebut. Sedangkan untuk angkutan ekspor akan mengakibatkan menurunnya daya saing barang produksi kita di pasar internasional. Ini menggambarkan bahwa kebijakan ini harus bisa diterapkan secara bertahap sampai perusahaan nasional benar-benar siap.

Namun demikian pertanyaan lain yang muncul adalah apakah perusahaan-perusahaan pelayaran nasional sudah menyiapkan diri dan disiapkan untuk mengantisipasi? Jika melihat perkembangan yang terjadi selama ini tampaknya belum ada usaha secara serius untuk mengembangkan industri maritim ini, khususnya untuk pelayaran tersebut. Kebijakan pemerintah masih dirasakan "menganaktirikan" industri pelayaran tersebut, yang berakibat tingginya ketergantungan pada perusahaan asing. Penerapan asas *cabotage* mau tidak mau harus didukung oleh kebijakan pemerintah yang dapat mengembangkan sisi penawaran atau kepemilikan yang lebih banyak atas kapal-kapal yang dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional. Sebagai perbandingan, dalam pengembangan ISI pada awal

1970-an, misalnya, di samping dengan kebijakan proteksi yang ketat, pemerintah membantu industri dalam negeri melalui perpajakan, subsidi dan juga bantuan permodalan. Melalui berbagai fasilitas tersebut beberapa industri manufaktur berkembang pesat, seperti industri tekstil, perlengkapan kaki (*foot wear*), elektronik, dan sebagainya.

Sepanjang kemampuan perusahaan nasional masih sangat terbatas, maka dominasi dari perusahaan pelayaran asing sulit dihindarkan. Oleh karena itu, kebijakan pengembangan industri pelayaran ini perlu juga diberi fasilitas yang sama seperti ketika pemerintah mengembangkan industri manufaktur. Pemerintah misalnya dapat memberikan insentif fiskal berkaitan dengan perpajakan dan juga kredit dengan bunga yang rendah untuk pembelian kapal-kapal tersebut. Adanya suatu kebijakan yang komprehensif, yang penyusunannya melibatkan pemerintah, perusahaan pelayaran, perbankan, perguruan tinggi, dan organisasi pelayaran seperti INSA, sangat dibutuhkan untuk mendukung asas *cabotage* ini. Misalnya ada suatu penjadwalan yang jelas untuk mengimplementasikan asas tersebut, dengan membuat jadwal penerunan peran penggunaan kapal asing, dengan diimbangi pe-

ningkatan penyediaan kapal oleh perusahaan pelayaran nasional. Jika tidak maka asas *cabotage* akan tetap menggantung sebagai "macan kertas" yang akan semakin jauh dari pencapaian tujuannya.

## Penutup

Dari uraian di atas dapat dikemukakan beberapa kesimpulan. *Pertama*, bahwa karakteristik geografis Indonesia sebagai negara bahari memerlukan manajemen kelautan yang baik dan serius. Hal ini dikandung maksud agar sumber daya dan aktivitas laut mampu memberikan kontribusi positif terhadap ketahanan wilayah laut. *Kedua*, bahwa perundang-undangan ataupun peraturan yang ada harus diimplementasikan seoptimal mungkin agar segala potensi laut berikut dengan sarana dan prasarannya bisa mendukung ketahanan wilayah laut. *Ketiga*, bahwa segala bentuk institusi kelautan harus mampu memberdayakan diri dan jangan banyak tergantung dari institusi kelautan asing sebagaimana yang dialami selama ini. *Kempat*, bahwa sumber daya alam laut Indonesia menyimpan kekayaan yang besar dan mutlak harus dikelola dengan sistem manajemen yang tepat.

**Daftar Pustaka**

- Badan pusat Statistik, 1996, *Statistik Indonesia 1995*, BPS, Jakarta.
- Badan pusat Statistik, 2002, *Statistik Indonesia 2001*, BPS, Jakarta.
- Diamar, Son, 2001, "Kebijakan Nasional tentang Pengamatan dan Pengamanan Maritim RI Secara Terpadu" dalam *Litbang Pertahanan Indonesia*, Vol. IV No. 6 Tahun 2001, Jakarta.
- Hamid, Edy Suandi, 1996, "Realitas Ekonomi Indonesia Menyongsong Abad ke-21" dalam *Lingkungan Bisnis*, Magister Manajemen UII, Yogyakarta.
- Hill, Hal (editor), 1989, *Unity and Diversity- Regional Economic Development in Indonesia since 1970*, Oxford university Press, Singapore.
- Hill, Hal, 1996, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1996: Sebuah Studi Kritis dan Komperhensif*, UGM dan Tiara Wacana Yogyakarta.
- Kawagoe, Toshihiko, 1997, "Inter-regional Resource Transfer and Economic Growth" makalah dipresentasikan pada workshop Bank Dunia, Washington DC.
- Mubyarto dan Bromley, 2002, *The Alternative Development for Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- URDI, 2000, "Pembangunan Daerah Berbasis Kelautan", dalam *URDI (Urban and Regional Development Intitute) Bulletin*, URDI, 2000.

**Surat Kabar/Internet**

Kompas berbagai edisi

[www.hamline.edu/apakabar/basisdata](http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata)

[www.mctf.com](http://www.mctf.com)

[www.urdi.org.bulletin](http://www.urdi.org.bulletin)