

KEBIJAKAN MARITIM DAN TRANSFORMASI INDUSTRI PELAYARAN INDONESIA DALAM KERANGKA PENERAPAN ASAS *CABOTAGE*

Panky Tri Febiyansah

ABSTRACT

This paper studies the condition of domestic shipping transport in Indonesia. From the viewpoint of participating in maritime transportation policy, the different systems, functions, and targets of cabotage act have been analyzed. The innumerable factors affecting the Indonesian cabotage act which has had great impact on the regional economic growth has been studied and current methods and policies are being examined. Finally, the research paper evaluates the Indonesian Cabotage Act which is part of the transport policy and its impact on economic growth are summarized

Keywords: *Cabotage, maritime policy, shipping transport*

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terletak antara benua Asia dan benua Australia serta antara samudra Pasifik dan samudra Hindia. Lebih lanjut, Indonesia memiliki jumlah pulau lebih dari 17.504 buah, panjang garis pantai lebih dari 81.000 km yang 2/3 dari seluruh wilayahnya merupakan perairan (Departemen Perhubungan, 2009). Berdasarkan kondisi geografis demikian, peranan transportasi laut bagi Indonesia menjadi sangat strategis dan vital terlebih sebagai pemicu perkembangan ekonomi.

Transportasi laut menjadi sangat strategis karena berperan dalam menghubungkan satu pulau dengan pulau lain sehingga aktivitas perekonomian dapat berjalan lancar. Selain itu, sektor transportasi laut juga berperan dalam menstimulus pertumbuhan ekonomi daerah tertinggal (konsep *transport promote the trade*) dan sebagai sarana penunjang perekonomian bagi daerah berkembang (konsep *transport follow the trade*). Dengan kata lain, transportasi laut dapat menggerakkan dinamika pembangunan melalui mobilitas manusia, barang, dan jasa serta mendukung pola distribusi nasional.

Dapat dikatakan bahwa sektor transportasi, khususnya transportasi laut bagi negara kepulauan seperti Indonesia merupakan faktor fundamental dari seluruh kehidupan ekonomi suatu bangsa. Lebih jauh, pada transportasi laut terutama bidang pelayaran

merupakan salah satu komponen dari angkutan laut yang berfungsi sebagai penghubung antarapulau dan wilayah. Dengan demikian, angkutan pelayaran berperan dalam memberikan aksesibilitas yang sangat vital dan tidak tergantikan (*irreplaceable*) dalam memenuhi kebutuhan pokok masyarakat.

Sebagai negara maritim, transportasi laut terutama bidang pelayaran di Indonesia merupakan sektor yang menjadi sarana infrastruktur dan tulang punggung (*backbone*) kehidupan berbangsa, bernegara, serta sebagai sarana pemersatu. Meskipun memiliki peran strategis, namun kondisi industri pelayaran nasional saat ini cukup memprihatinkan akibat daya saingnya yang rendah. Jasa angkutan laut adalah penyumbang utama dalam defisit jasa neraca transaksi berjalan Indonesia.

Salah satu penyebab utama daya saing perusahaan pelayaran dan armada niaga nasional rendah adalah ketidakkonsistenan penerapan asas *cabotage*, yakni prinsip yang memberikan hak atau keleluasaan kepada suatu negara untuk mengelola pengangkutan antarpelabuhan di dalam negeri yang hanya dapat diangkut oleh kapal-kapal berbendera negara tersebut (Meyrick, dkk. 2005). Terlebih lagi, daya saing rendah perusahaan pelayaran dan armada niaga nasional juga disebabkan oleh berbagai masalah yang kompleks, yaitu: mencakup aspek peraturan, kelembagaan, pembiayaan, pajak, sarana dan prasarana yang kewenangan penanganannya ada pada berbagai instansi. Untuk itu diperlukan

dukungan pemerintah dan komitmen nasional yang kuat untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan pemberdayaan industri pelayaran nasional secara terpadu dan berkesinambungan.

Tulisan ini berusaha membahas kebijakan maritim Indonesia yang mendukung transformasi industri pelayaran nasional. Kerangka kebijakan maritim sebagai penggerak transformasi difokuskan pada kebijakan *cabotage*. Tujuan utama penulisan ini, yaitu untuk mengetahui perkembangan kebijakan maritim asas *cabotage* terhadap transportasi laut domestik dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia.

PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KEBIJAKAN PELAYARAN

Secara umum, tujuan fundamental transportasi adalah untuk menjembatani jarak antara produsen dan konsumen, dan yang menjadi indikator keberhasilan peran transportasi yaitu jarak semakin kecil. Sehingga, pemikiran utama kebijakan transportasi pada semua moda transportasi, yaitu bagaimana seharusnya menyediakan jasa transportasi yang efektif dan efisien sesuai fungsinya.

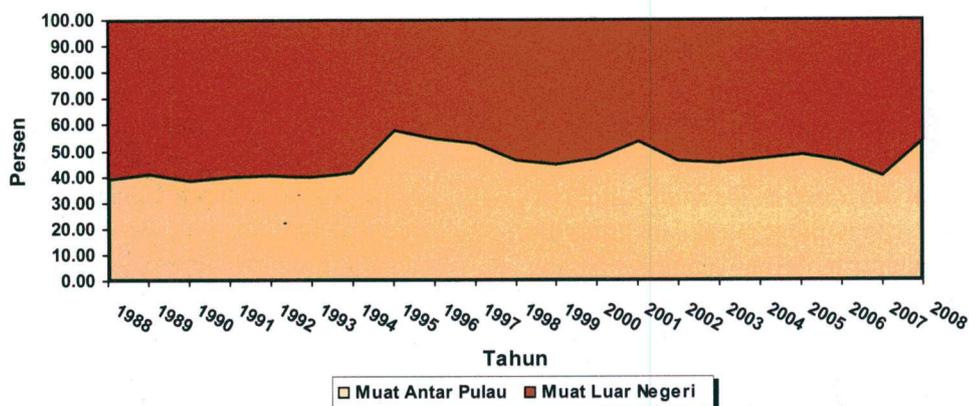
Berdasarkan karakteristik alami wilayah negara, Indonesia menjadi sangat tergantung terhadap transportasi maritim baik untuk perdagangan internasional maupun domestik. Pembangunan industri perkapalan dan pelabuhan sudah sejak lama menjadi prioritas pemerintah, dan sebagian besar dipengaruhi oleh pemikiran strategi interaksi lingkungan yang akan berdampak pada percepatan pembangunan Indonesia.

Tujuan utama kebijakan transportasi maritim yaitu mengatur dan memastikan kecukupan jumlah

dan kualitas kapal serta menyediakan fasilitas pelabuhan dengan biaya rendah. Lebih lanjut, tujuan lain kebijakan transportasi maritim untuk mengamankan dan mendorong jalur perdagangan laut baik perdagangan domestik maupun internasional.

Dalam beberapa tahun terakhir, sektor maritim Indonesia telah berkembang dari yang sebelumnya merupakan sektor publik, dibatasi, dan dikuasai pemerintah menjadi lebih bebas dan memiliki sistem yang terdesentralisasi. Indonesia memulai deregulasi sektor maritim pada tahun 1985 dan telah mengalami kemajuan hingga sekarang. Salah satu contohnya yaitu: mengizinkan beberapa perusahaan pelayaran (*shipping lines*) asing untuk berlabuh pada hampir semua pelabuhan di Indonesia yang terbuka untuk perdagangan internasional. Hal itu berimplikasi bahwa perusahaan asing tersebut bisa memiliki akses terhadap pasar ekspor-impor bagi kargo dari dan ke Indonesia. Namun pada tataran kebijakan tersebut, pemerintah Indonesia belum memiliki skema perjanjian kargo baik secara bilateral maupun unilateral kecuali terhadap tindakan asas *cabotage*, kargo khusus pemerintah, dan juga perjanjian untuk tidak membedakan perlakuan untuk kapal asing yang menggunakan fasilitas pelabuhan.

Pada masa sekarang kejelasan untuk peraturan sudah diatur dalam kerangka hukum subsektor yang tercantum dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 yang tergabung bersama penerapannya. Hal tersebut mencerminkan kebijakan liberalisasi jasa transportasi maritim berdasarkan *unilateral action* dan telah menciptakan jaringan luas jasa pelayaran yang disediakan oleh banyak perusahaan pelayaran asing dan sedikit perusahaan pelayaran domestik yang telah mendukung pertumbuhan perdagangan internasional Indonesia.



Sumber: Badan Pusat Statistik, Berbagai Edisi

Gambar 1. Komposisi muat barang di Indonesia

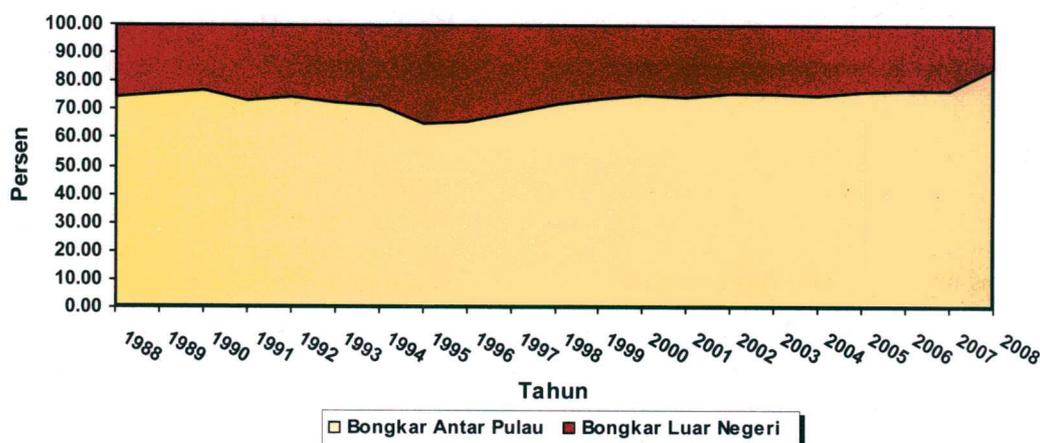
Sejauh ini, terkait pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan di Indonesia, arus perdagangan domestik sudah tidak dapat diabaikan lagi. Terlebih lagi dengan daya serapan pasar domestik yang besar, maka jasa pelayaran domestik harus mulai dibenahi baik secara regulasi, operasional, maupun pelayanan. Pembinaan pelayaran domestik juga berdampak pemerataan distribusi barang hingga ke daerah/ pulau yang tidak terjangkau dan memberikan akses terhadap produsen di wilayah tertentu untuk mendistribusikan ke wilayah lain. Secara tidak langsung pelayaran domestik akan membantu proses distribusi baik secara *forward linkage* maupun *backward linkage* terhadap perekonomian Indonesia.

Gambar 1 menunjukkan komposisi muat barang (komoditas) di Indonesia, yaitu muat ke luar negeri (internasional) dan muat antarpulau (domestik). Berdasar data pada gambar tersebut terlihat bahwa muat atau pengiriman barang antarpulau selama rentang 1988-2008 memiliki proporsi rata-rata sebesar 45,89%. Hal itu menggambarkan permintaan barang oleh pasar domestik yang cukup besar.

Lebih jauh, Gambar 1 juga menunjukkan bahwa komposisi sebelum dan sesudah penerapan asas *cabotage* yang konsekuen sejak tahun 2005 tidak mengalami perubahan berarti. Hal itu mengindikasikan penerapan asas *cabotage* atau perubahan pola pengelolaan pengangkutan tidak memberikan pengaruh terhadap pola muat antar pulau. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa asas *cabotage* bisa memberikan insentif terhadap sektor pengangkutan tanpa memengaruhi salah satu *domain* utama sektor kelautan yaitu ekspor/muat antar pulau.

Di sisi lain, analisis akan lebih komprehensif apabila melihat juga komposisi antara bongkar luar negeri dan bongkar antarpulau (Gambar 2). Pada komposisi bongkar barang rata-rata untuk bongkar antarpulau mencapai 54,11%. Nilai tersebut menunjukkan aktivitas produksi domestik karena makna bongkar antarpulau tidak hanya bongkar hasil pelayaran, namun juga termasuk bongkar dari sekitar wilayah pelabuhan tersebut berada, baik melalui moda darat ataupun kereta api. Oleh karena itu, komposisi bongkar antarpulau yang besar bisa dijadikan tolok ukur kekuatan aktivitas produksi suatu daerah, sehingga berdasar aktivitas bongkar dan muat barang dapat menjadi cerminan ukuran aktivitas produksi, distribusi, dan konsumsi masyarakat Indonesia.

Secara umum tulisan ini lebih mengarah pada analisis transportasi laut/pelayaran domestik. Penekanan pada asas *cabotage* sebenarnya mengarah pada bagaimana seharusnya kebijakan maritim lebih berpihak pada industri pelayaran nasional. Kebijakan pemerintah tersebut diharapkan dapat memberikan insentif terhadap industri pelayaran dan bermuara pada akselerasi perkembangan ekonomi Indonesia. Di sisi lain, pada tahap operasionalisasi kebijakan, terdapat kelemahan yang sangat fundamental, yaitu sedikitnya jumlah kepemilikan kapal oleh perusahaan nasional baik swasta maupun negara. Terkait kepemilikan kapal sebagai objek utama dalam dunia transportasi laut, permintaan terhadap kapal merupakan pendorong permintaan agregat dimana jasa transportasi diminta bukan hanya karena fungsi tetapi memiliki kemampuan untuk menambah nilai suatu komoditas dengan memindahkan dari wilayah



Sumber: Badan Pusat Statistik, Berbagai Edisi

Gambar 2. Komposisi Bongkar Barang Indonesia

utilitas rendah ke wilayah dengan utilitas tinggi (Departement of Transport, 2008).

MILESTONES ASAS CABOTAGE DI INDONESIA

Semenjak masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terus menunjukkan keinginan memajukan industri pelayaran nasional. Seruan tersebut mulai muncul pertama kali pada peringatan hari maritim nasional pada tahun 1963. Di dalam pidatonya, Presiden Soekarno menyatakan: “*Negara dapat menjadi kuat, jika dapat menguasai lautan. Untuk menguasai lautan, kita harus menguasai armada yang seimbang*” (Soekarno, 1963).

Keinginan Soekarno untuk memajukan industri pelayaran nasional memang belum dapat terlaksana dengan baik hingga akhir kepemimpinannya, namun upaya-upaya ke arah tersebut tetap dilaksanakan walaupun dalam kenyataan tidak berjalan dengan baik. Seiring pergantian pemerintahan hingga masa Presiden B.J. Habibie, semakin bertambah besar keinginan untuk membangun kejayaan industri pelayaran nasional yang ditunjukkan oleh Deklarasi Bunaken (Dewan Kelautan Indonesia, 2007).

Presiden B.J. Habibie dalam deklarasi Bunaken menyatakan bahwa visi pembangunan dan persatuan nasional Indonesia harus juga berorientasi ke laut serta semua jajaran pemerintah dan masyarakat hendaknya juga memberikan perhatian untuk pengembangan, pemanfaatan, dan pemeliharaan potensi kelautan Indonesia. Keinginan Presiden B.J. Habibie untuk mendorong industri pelayaran nasional karena berdasar kenyataan bahwa saat itu industri pelayaran nasional kalah bersaing dengan kapal asing di Indonesia, bahkan industri pelayaran nasional hanya menguasai 20% pangsa pasar angkutan barang dalam negeri. Kondisi demikian membuat upaya ke arah kemajuan industri pelayaran nasional tidak dapat berjalan maksimal. Padahal pada saat itu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, telah diberlakukan khususnya penerapan asas *cabotage*. Satu hal yang juga masih menjadi permasalahan saat itu, yaitu belum ada koordinasi yang integratif (*asymmetric coordination*) antara pihak-pihak/instansi terkait, serta membuat industri pelayaran semakin terpuruk jauh dari harapan untuk meraih kemajuan industri pelayaran nasional.

Permasalahan tersebut semakin parah ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi yang melumpuhkan hampir seluruh sektor perekonomian.

Kondisi tersebut membuat industri pelayaran semakin lumpuh bahkan tidak sedikit yang mengalami kehancuran. Sementara itu, untuk membangun kembali perusahaan, terkendala oleh dua hal mendasar, yaitu sektor perbankan yang belum bersedia memberikan jaminan kredit dan sektor perpajakan yang siap menagih untuk pembangunan kapal baru.

Lebih lanjut, keinginan untuk membangun kekuatan maritim juga dilakukan saat pemerintahan Megawati Soekarno Putri. Presiden Megawati melalui seruan yang kini dikenal dengan Seruan Sunda Kelapa, 27 Desember 2001, meminta kepada seluruh bangsa Indonesia untuk bersama-sama membangun kekuatan maritim dengan cara: membangun kembali wawasan bahari; menegakkan kedaulatan secara nyata di laut; mengembangkan industri dan jasa maritim secara optimal dan lestari bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; mengelola kawasan-kawasan pesisir; laut dan pulau-pulau kecil untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi secara serasi dan berkelanjutan; dan mengembangkan hukum nasional di bidang maritim.

Pada masa kepemimpinan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono keinginan membangun kekuatan maritim melalui penguatan industri pelayaran nasional tertuang pada Inpres Nomor 5 Tahun 2005 berisi tentang pemberdayaan industri pelayaran nasional. Dalam Inpres tersebut diinstruksikan kepada tiga belas kementerian dan seluruh gubernur, bupati, dan walikota di seluruh Indonesia untuk menerapkan asas *cabotage* secara konsekuen dan merumuskan kebijakan serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenang masing-masing guna memberdayakan industri pelayaran nasional.

KERANGKA PEMIKIRAN KEBIJAKAN ASAS CABOTAGE

Menurut Meyrick dan Preston, *cabotage* adalah prinsip yang memberikan hak kepada suatu negara dalam pengangkutan antarpelabuhan di dalam negeri yang hanya dapat diangkut oleh kapal-kapal berbendera negara tersebut (*Cabotage is the principle of reserving the privilege or right of navigating and trading along the coast between two or more ports within the national territory only to vessels that are duly registered in that country*). Asas *cabotage* berakar pada konsepsi bahwa kegiatan angkutan laut dalam negeri adalah bagian dari kekuatan strategis dalam mempertahankan

kedaulatan negara. Dengan demikian pelaksanaan asas *cabotage* bukan semata-mata menyangkut masalah ekonomi atau proteksi ekonomi tetapi menyangkut masalah kedaulatan negara (Preston, dkk. 2003).

Pengalaman dari negara lain, yaitu Nigeria sangat jelas menggambarkan betapa pentingnya asas *cabotage* terhadap pelayaran domestik negara tersebut. Tujuan utama asas *cabotage* Nigeria adalah memisahkan transportasi barang dan jasa antarpulau, danau, dan penyeberangan di Nigeria agar dioperasikan menggunakan kapal berbendera Nigeria serta kepemilikan oleh warga negara Nigeria. Secara singkat, kerangka utama asas *cabotage* Nigeria terbagi menjadi empat pilar asas *cabotage* (Michael Igbokwe, 2003), yaitu:

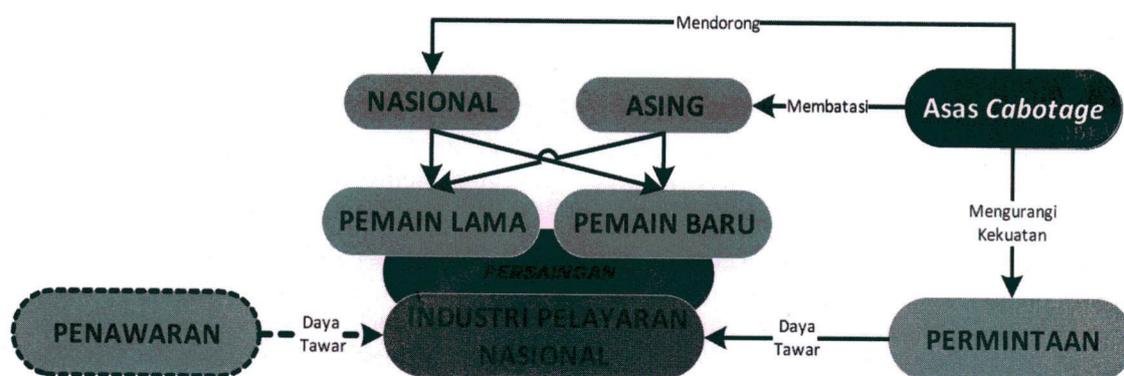
- 1) Kapal *cabotage* keseluruhan harus dimiliki oleh warga negara Nigeria;
- 2) Kapal *cabotage* harus terregistrasi di Nigeria;
- 3) Kapal *cabotage* harus dioperasikan oleh warga negara Nigeria;
- 4) Kapal *cabotage* harus diproduksi oleh galangan Nigeria.

Asas *cabotage* juga digunakan tidak hanya di negara berkembang seperti Indonesia dan Nigeria melainkan hampir di semua negara maju seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa. Pada beberapa literatur menunjukkan penerapan asas *cabotage* di negara maju sudah selangkah ke depan dibanding negara berkembang. Seperti di Amerika Serikat, definisi asas *cabotage* diperluas menjadi pengangkutan barang atau penumpang dari satu titik ke titik lain di dalam wilayah Amerika Serikat harus dilakukan oleh angkutan yang dinaungi hukum Amerika Serikat dan mempekerjakan penduduk

Amerika Serikat (Preston, dkk, 2003). Definisi tersebut menunjukkan makna bahwa seluruh pengangkutan di antara dua titik di dalam wilayah Amerika Serikat harus dilakukan oleh armada dan penduduk Amerika Serikat. Hal itu memperlihatkan bahwa Amerika Serikat menerapkan asas *cabotage* pada semua moda, baik pengangkutan udara, laut, kereta api, maupun pengangkutan oleh truk.

Di sisi lain, terdapat beberapa negara yang menganggap bahwa asas *cabotage* bukan hal mendesak untuk segera terealisasi bahkan tidak memungkinkan diterapkan. Faktor utama beberapa negara tersebut tidak menerapkan asas *cabotage* yaitu faktor geografis. Adapun berdasar faktor geografis timbul tiga kemungkinan besar kenapa tidak menerapkan kebijakan itu, yaitu: 1) suatu negara tidak memiliki garis pantai seperti pada beberapa negara di wilayah tengah benua; 2) negara itu memiliki garis pantai namun tidak memiliki pulau sebagai bagian dari wilayahnya; dan 3) negara tersebut memiliki garis pantai dan pulau namun terkendala jarak yang terlalu dekat serta ukuran negara yang terlalu kecil sehingga pemanfaatan pelayaran domestik tidak optimal seperti di Singapura.

Pada dasarnya, asas *cabotage* berfungsi untuk mendorong penguatan industri pelayaran nasional. Terlebih bagi negara berkembang seperti Indonesia, asas *cabotage* mampu mempercepat proses transformasi industri pelayaran nasional yang cenderung masih prematur baik dari sisi regulasi maupun tingkat operasional.



Gambar 3. Kerangka pikir asas *cabotage* Indonesia

Gambar 3 menjelaskan bagaimana asas *cabotage* bekerja dalam memengaruhi industri pelayaran nasional. Penerapan asas *cabotage* akan membatasi operasi kapal berbendera asing serta mendorong operasi kapal berbendera nasional atau bahkan mengharuskan *liners* asing menggunakan bendera nasional. Di sisi lain, asas *cabotage* juga akan mereduksi daya tawar permintaan terhadap pengangkutan pelayaran nasional karena pengguna jasa pelayaran secara tidak langsung pasti akan memilih jasa pelayaran nasional.

Terkait Gambar 3, tujuan pemerintah melalui asas *cabotage* untuk mereduksi permintaan jasa pelayaran nasional bukan untuk menjadikan bentuk pasar industri pelayaran nasional monopoli melainkan meminimalkan preferensi pengguna jasa pelayaran. Preferensi permintaan cukup bervariasi ketika banyak perusahaan luar negeri turut serta beroperasi di pelayaran domestik, kemudian menjadikan perusahaan luar negeri sebagai pemimpin pasar (*market leader*). Hal itu terjadi karena perusahaan tersebut bekerja secara efektif dan efisien yang mampu mendorong memberikan pelayanan optimal serta tarif (harga) bersaing. Dengan kata lain, jika preferensi permintaan dibatasi pada perusahaan pelayaran domestik maka hal tersebut akan memberikan insentif terhadap industri pelayaran domestik untuk beroperasi dengan efektif dan efisien. Pada sisi pelaku bisnis pelayaran atau operator memang muncul kekhawatiran bahwa Inpres tersebut akan menimbulkan monopoli oleh operator besar. Namun, melihat kembali tujuan dari penerapan asas *cabotage* yaitu agar terjadi persaingan yang sehat baik di antara perusahaan pelayaran nasional maupun pelayaran asing, maka selama pelaksanaan kebijakan dikontrol secara transparan dan konsekuen kemungkinan timbulnya monopoli cenderung sangat kecil.

REGULASI ASAS *CABOTAGE* DI INDONESIA

Pelayaran Indonesia memang sudah cukup lama terpuruk. Padahal sebagai negara kepulauan bangsa Indonesia juga dapat menjadi bangsa yang menguasai perdagangan dan industri pelayaran. Keterpurukan ini semakin parah ketika ada kebijakan pemerintah (*scrapping policy*) pada tahun 1984 yang mengharuskan semua kapal berusia 20 tahun atau lebih harus dimusnahkan dan diganti dengan yang baru. Kebijakan ini pada awalnya memang membawa angin segar bagi pelayaran nasional karena pemerintah menjanjikan akan membantu pengadaan

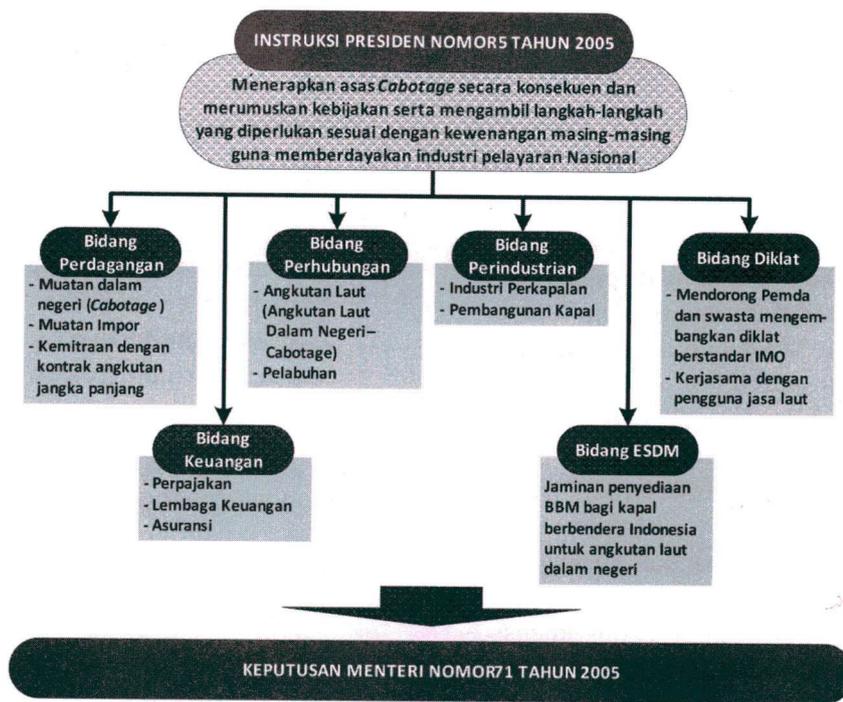
kapal baru sebagai pengganti kapal yang telah dimusnahkan.

Namun kenyataannya hingga kini pemerintah belum dapat melaksanakan kebijakan dengan baik. Perusahaan pelayaran nasional dibiarkan berjalan tanpa ada kepastian, membuat industri pelayaran nasional merasa sebagai tamu di negeri sendiri. Berawal dari ketidakpastian ini banyak di antara perusahaan pelayaran nasional lebih memilih menggunakan kapal asing ataupun jika mereka membuat kapal baru di dalam negeri lebih senang menggunakan bendera asing. Indikasi pemerintah belum mendukung industri pelayaran nasional terlihat melalui kebijakan yang dirasakan belum memihak, masih terlampaui tinggi pengenaan pajak, dan prosedur terlalu berbelit menyebabkan industri pelayaran nasional semakin terpuruk.

Melihat kondisi yang semakin tidak menentu ini, pemerintah sebenarnya juga tidak tinggal diam, walaupun belum sepenuhnya berpihak. Perhatian pemerintah terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang pelayaran nasional, yang salah satu butirnya mengatakan pelayaran dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah. Butir tersebut secara implisit menunjukkan pelayaran Indonesia menggunakan asas *cabotage* atau pemberdayaan pelayaran nasional, di mana untuk pelayaran dalam wilayah pabean Indonesia haruslah menggunakan kapal milik nasional. Namun demikian, undang-undang ini juga tidak membuahkan perubahan signifikan kepada industri pelayaran nasional.

Melihat kondisi yang sangat memprihatinkan itu, pemerintah akhirnya pada tahun 2005 mengeluarkan kebijakan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional, yang inti dari Inpres tersebut adalah menerapkan kembali asas *cabotage* secara konsekuen serta merumuskan kebijakan dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing guna memberdayakan industri pelayaran nasional.

Inpres tersebut seakan menunjukkan kesungguhan usaha pemerintah terhadap industri pelayaran nasional. Kini dengan Inpres tersebut, industri pelayaran nasional diharapkan akan menjadi tuan rumah di negerinya sendiri. Lebih lanjut, pemerintah bahkan telah mengintruksikan kepada 13 menteri dan para gubernur/bupati/walikota di seluruh Indonesia, untuk menerapkan asas *cabotage* secara konsekuen dan merumuskan kebijakan serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai



Gambar 4. Ruang lingkup Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005

tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing guna memberdayakan industri pelayaran nasional pada 6 sektor (Gambar 4), yaitu perdagangan, keuangan, perhubungan, perindustrian, energi dan sumber daya mineral, serta pendidikan dan latihan.

Di bidang perdagangan, salah satunya diinstruksikan agar muatan pelayaran antarpelabuhan di dalam negeri dapat dilakukan dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya setelah Instruksi Presiden ini berlaku, wajib diangkut dengan kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional.

Di bidang keuangan, salah satu instruksinya berisi kebijakan perpajakan yang lebih mendukung tumbuh dan berkembangnya industri pelayaran nasional dan industri perkapalan, termasuk pemberian insentif kepada pemilik muatan ekspor yang diangkut dengan kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional. Instruksi terkait lembaga keuangan, yaitu agar mengembangkan proses pendanaan yang lebih mendorong pengembangan armada nasional. Sementara itu, untuk bidang pelayaran diinstruksikan, agar menata penyelenggaraan angkutan laut nasional sehingga angkutan laut dalam negeri seluruhnya dilayani oleh kapal-kapal berbendera Indonesia. Keempat hal tersebut menjadi komponen pokok dari Inpres tersebut, meskipun

terdapat beberapa hal penting lain yang juga diharapkan dapat mendukung kejayaan industri pelayaran nasional.

Menteri Perhubungan yang mengatur pelayaran nasional selaku intitusi terkait dengan Inpres juga langsung mengeluarkan kebijakan melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 71 Tahun 2005 mengenai pengangkutan barang atau muatan antarpelabuhan laut di dalam negeri. Peraturan tersebut menyatakan dalam rangka pemberdayaan industri pelayaran nasional khususnya penerapan asas *cabotage* secara konsekuen, perlu menata penyelenggaraan angkutan barang atau muatan antarpelabuhan laut di dalam negeri dalam waktu sesingkat-singkatnya, sehingga angkutan barang atau muatan antarpelabuhan laut di dalam negeri seluruhnya dilayani oleh kapal-kapal berbendera Indonesia.

Terakhir terjadi revisi dan penggantian Undang-Undang 21 Tahun 1992 oleh Undang-Undang 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Undang-undang baru tersebut mampu memberikan optimisme untuk mendorong pertumbuhan dan pemberdayaan pelayaran nasional serta meningkatkan kinerja pelayaran nasional. Hal itu terjadi karena di dalam undang-undang tersebut tidak ada lagi pelayaran asing yang diperbolehkan mengangkut penumpang dan barang antarpulau. Sebagai contoh beberapa

negara besar, seperti Amerika Serikat dan Jepang, juga memberlakukan asas *cabotage*, terutama di Amerika Serikat asas *cabotage* dikenal sebagai US Jones Act.

BARRIERS DALAM KEBIJAKAN ASAS CABOTAGE

Kebijakan asas *cabotage* merupakan salah satu usaha pemerintah dalam memajukan pelayaran nasional. Kebijakan tersebut tertuang dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2005. Meskipun asas *cabotage* terlihat sebagai salah satu solusi terbaik untuk industri pelayaran nasional, namun pemerintah juga akan menghadapi banyak kendala (*barriers*) pada penerapan asas *cabotage* baik dari eksternal maupun internal.

Sepintas asas *cabotage* tampak sederhana karena yang diminta adalah perubahan bendera. Namun perubahan bendera membawa konsekuensi bahkan dapat menjadi kendala eksternal pada kepemilikan kapal, yakni minimal 51% (mayoritas) saham kepemilikan harus berada di tangan warga Indonesia. Hal ini mengakibatkan operator asing harus mengkaji ulang kegiatan bisnis mereka pada industri pelayaran domestik Indonesia.

Pada penerapan asas *cabotage* muncul kendala internal yang bersifat fundamental. Hal itu terjadi karena sumber permasalahan sebenarnya berasal dari sisi teknis, pembiayaan, dan operasional. Adapun beberapa kendala teknis tersebut, yaitu:

- 1) asimetris persepsi terhadap pemberdayaan pelayaran nasional di antara instansi pemerintah;
- 2) kemampuan pemilikan kapal oleh operator masih rendah dan yang sudah ada memiliki umur relatif tua;
- 3) industri galangan kapal belum siap membangun kapal baru jenis tertentu bahkan beberapa komponen pembuatan kapal masih diimpor;
- 4) keterbatasan fasilitas pelabuhan dan pelayanan umumnya relatif belum efisien;
- 5) belum ada perwujudan kemitraan antara pemilik barang dan pemilik kapal (*Indonesia Sea Transport Incorporated*);
- 6) ketimpangan jumlah pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri terhadap perdagangan domestik sehingga kurang mendukung upaya pelaksanaan asas *cabotage*;
- 7) pembatasan penyediaan *bunker* BBM oleh PT Pertamina (Tbk).

Sedangkan kendala teknis juga dipengaruhi oleh mekanisme pembiayaan, antara lain:

- 1) dukungan perbankan masih sangat rendah;
- 2) belum tersedia lembaga keuangan non-bank khusus untuk pengembangan armada nasional;
- 3) belum diratifikasinya konvensi internasional tentang *Maritime Liens And Mortgages* tahun 1933, *Arrest of the Ship*, dan RUU klaim maritim yang didahulukan, serta hipotik atas kapal;
- 4) hambatan dan ketersediaan insentif fiskal (perpajakan);
- 5) masalah insentif dan penyediaan kredit (suku bunga, *own equity*, dan *collateral* relatif tinggi).

Faktor operasional juga merupakan hal yang dapat menghambat penerapan asas *cabotage* melalui mekanisme proses di lapangan. Kendala dari sisi operasional pelayaran domestik, yaitu:

- 1) masih terbatasnya, kuantitas dan kualitas sumber daya manusia di bidang kepelautan;
- 2) profesionalitas manajemen perusahaan tergolong rendah;
- 3) keterbatasan sarana pendidikan maritim yang berkualitas.

Secara khusus, asas *cabotage* juga akan berdampak serius terhadap industri hulu migas. Industri hulu migas yang setiap tahun mengoperasikan lebih dari 600 buah kapal secara sepintas tidak akan terkena dampak yang cukup signifikan, karena 90% kapal yang digunakannya untuk menunjang kegiatan operasi telah berbendera Indonesia. Sementara itu, jumlah kapal yang masih berbendera asing hanyalah 10% atau sekitar 60 kapal.

Namun demikian, dilihat dari jenis kapal yang masih berbendera asing, ternyata dampak yang ditimbulkannya akan menjadi sangat signifikan, sebab kapal-kapal tersebut merupakan perangkat penunjang operasi yang vital dan berteknologi tinggi. Jenis-jenis kapal tersebut antara lain *Jack Up Rig* maupun *3D Seismic Vessel*. Hal itu menjadi masalah karena untuk pengadaannya membutuhkan investasi sangat besar. Biasanya masa kontrak penggunaan kapal tidak panjang maksimal hanya tiga atau empat bulan. Jadi, bila pengadaan kapal-kapal ini terganggu dikhawatirkan akan berdampak pada ketahanan energi di masa depan.

Di sisi lain, selain perusahaan pelayaran sebagai operator pengangkutan terdapat hal penting lain yang harus diperhatikan dalam penerapan asas *cabotage* terkait industri pelayaran nasional sendiri yaitu pemberdayaan industri galangan Indonesia. Industri galangan Indonesia memiliki nilai tambah

untuk transportasi laut rata-rata berkisar Rp50,7 triliun per tahun. Dengan nilai sebesar itu seharusnya mampu menjadi galangan yang tangguh, modern, dan sebagai salah satu sumber devisa Indonesia. Perlu diketahui, angka tersebut hanya berasal dari sisi ekspor Indonesia (BPS), belum termasuk komponen impor, perdagangan, dan pelayaran dalam negeri. Nilai itu akan lebih besar lagi apabila penerapan asas *cabotage* berjalan dengan baik karena bisa meningkatkan permintaan terhadap kapal baru oleh perusahaan pelayaran nasional.

Perusahaan galangan kapal Indonesia saat ini sebagian besar beroperasi hanya melayani *docking* dan reparasi kapal sedangkan untuk pembuatan kapal baru dalam kondisi *idle*. Kegiatan tersebut walaupun menghabiskan waktu, tempat, dan menyerap sumber daya manusia namun keuntungan yang dihasilkan terbatas dan hanya cukup untuk mempertahankan keberadaan galangan. Hal ini dibuktikan dengan fakta empiris masih rendahnya pemanfaatan galangan kapal nasional oleh pemilik kapal nasional yaitu hanya 14% dari kapasitas terpasang (Bank Indonesia-KER, 2008). Di sisi lain, saat ini Jepang, Cina, dan Korea menguasai pembuatan kapal baru lebih dari 50% pangsa pasar dunia sedangkan industri galangan Indonesia hanya menyerap sekitar 1/2000 atau 0,5 permil dari galangan dunia (Aulia Windyandari, 2008). Akibat lebih jauh dari kesulitan pergerakan aktifitas galangan secara *backward linkage* yaitu untuk industri baja, industri permesinan, industri kelistrikan, industri kimia, serta industri pendukung lainnya tidak mampu mempertahankan usaha dan mengalami gulung tikar.

Semula pada industri galangan kapal nasional, kegiatan *docking* dan *repairing* merupakan aktivitas sekunder karena aktivitas utama diarahkan ke pembangunan dan pembuatan kapal baru. Namun, sekarang terjadi pergeseran peran yang mana *docking* dan *repairing* menjadi aktivitas primer daripada pembuatan kapal. Hasil audit teknologi manufaktur memberikan indikasi bahwa kemampuan industri galangan nasional adalah medium atau sedang. Artinya ada permasalahan yang saling terkait dan saling memengaruhi satu sama lain. Penyebab aktivitas pembuatan kapal tidak kompetitif, yaitu: masalah PPN bahan baku, desain, produksi, *procurement*, dan pengiriman (*delivery*). Di sini terlihat bahwa terjadi *missmatch* antara kebijakan pemerintah dengan perencanaan dan manajemen perusahaan galangan. Hal ini terbukti melalui ketidakseimbangan antara jumlah kapal yang harus di-*scrap* (setelah umur kapal lebih dari 20 tahun) dengan jumlah kapal baru yang harus dibuat,

sehingga Indonesia mengalami kekurangan kapal untuk kebutuhan transportasi laut.

PERAN ASAS *CABOTAGE* BAGI INDUSTRI PELAYARAN NASIONAL DI MASA DEPAN

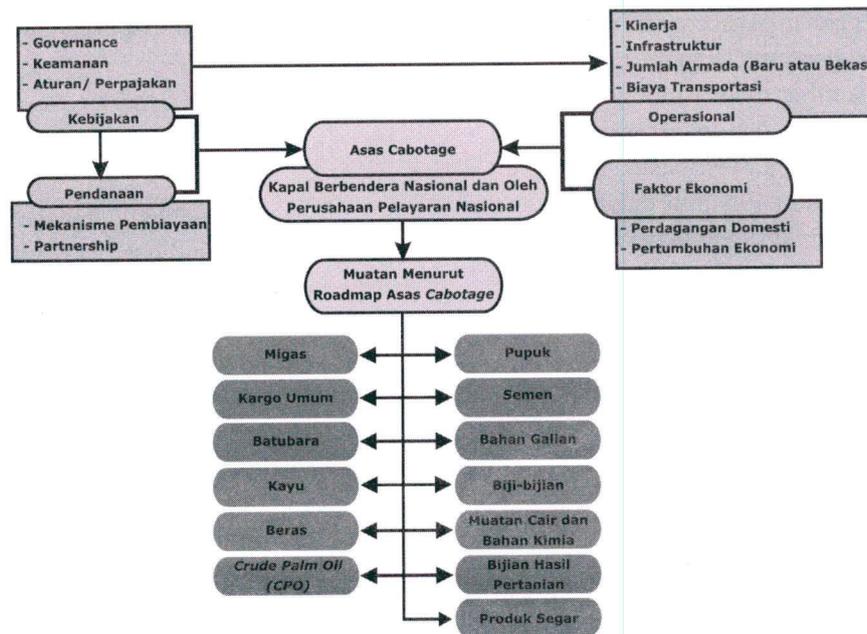
Awal tahun 2005, pemerintah mengeluarkan aturan baru bagi industri perkapalan yang beroperasi di perairan Indonesia. Aturan itu berupa Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran menjadi titik permulaan intensitas perhatian pemerintah terhadap asas *cabotage*. Pemberlakuan asas ini berarti memberi hak perusahaan angkutan dari Negara Indonesia beroperasi komersial secara eksklusif, dalam arti arahnya: agar kapal-kapal tersebut menggunakan bendera Indonesia.

Melihat keseriusan pemerintah dalam mengembangkan industri pelayaran nasional sudah seharusnya memiliki model dasar implementasi. Keberadaan model dasar implementasi berguna sebagai arahan (*guidance*) agar dalam penerapan kebijakan sesuai dengan yang diharapkan.

Gambar 5 menggambarkan model dasar implementasi asas *cabotage*. Gambar tersebut menunjukkan bagaimana seharusnya aliran kebijakan *cabotage* agar dampak dari implementasi bisa signifikan dirasakan oleh industri pelayaran nasional. Lebih lanjut, variabel endogen determinan keberhasilan kebijakan ditentukan oleh pengambil kebijakan (*decision maker*), pendanaan dan operasional, dan faktor ekonomi menjadi variabel eksogen.

Pada variabel pengambil kebijakan memiliki komponen *governance*, keamanan (*security*), dan perpajakan (*taxation*). Kemudian untuk variabel operasional, terdiri atas: kinerja, infrastruktur termasuk jumlah dan kapasitas pelabuhan, jumlah armada (baru dan bekas), serta biaya transportasi. Sedangkan variabel pendanaan tercermin melalui mekanisme pembiayaan dan mekanisme kerja sama (*partnership*). Di sisi lain, variabel eksogen dalam hal ini faktor ekonomi diwakili oleh komponen pertumbuhan ekonomi baik nasional maupun regional dan perdagangan domestik.

Model implementasi asas *cabotage* menjadikan variabel pengambil kebijakan sebagai penggerak utama (*main driver*) kinerja model, karena untuk menggerakkan variabel operasional dan pendanaan memerlukan intervensi serta insentif pemerintah. Secara simultan aliran model akan bergerak



Gambar 5. Model implementasi asas cabotage

mendorong proses transformasi industri pelayaran domestik Indonesia.

Menurut roadmap asas cabotage pemerintah mewajibkan pengangkutan komoditas dalam negeri oleh kapal Indonesia hingga 2011 dapat memberi hasil yang memuaskan, maka sejak awal 2006 sebagai bentuk implementasi asas cabotage pemerintah memutuskan enam dari 13 komoditas domestik wajib diangkut kapal Indonesia dan dilakukan oleh perusahaan nasional. Enam jenis komoditas tersebut, yaitu: kontainer, kayu dan hasil olahan primer, barang umum (general cargo), semen, pupuk, serta beras.

Selanjutnya, implementasi penerapan asas cabotage dilakukan bertahap untuk masing-masing komoditas, misalnya pengangkutan minyak kelapa sawit, bahan galian tambang (mine and quarry), biji-bijian lainnya (*other grains*), sayur, buah-buahan, dan ikan segar (*fresh product*) yang dilaksanakan sejak 1 Januari 2008. Pada angkutan muatan cair dan bahan kimia, serta biji-bijian hasil pertanian, dilaksanakan mulai 1 Januari 2009. Sementara itu untuk pengangkutan minyak dan gas bumi dilaksanakan paling lambat 1 Januari 2010. Sedangkan komoditas batu bara dilaksanakan pada saat berakhirnya masa kontrak dan paling lambat yaitu 1 Januari 2010. Terakhir, pengangkutan alat penunjang kegiatan usaha hulu dan hilir migas (*off-shore*) selambat-lambatnya 1 Januari 2011.

Meski menghadapi tantangan di tengah krisis ekonomi global, industri pelayaran dan galangan kapal mampu mengimplementasikan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional. Hasil implementasi tersebut membuahkan hasil dan mendorong tumbuhnya industri pelayaran nasional baik perusahaan pelayaran dan perkapalan nasional serta terjadi peningkatan jumlah armada kapal secara signifikan. Sebagai contoh, pada tahun 2008 jumlah perusahaan pelayaran meningkat dari 1.831 perusahaan menjadi 1.980 perusahaan.

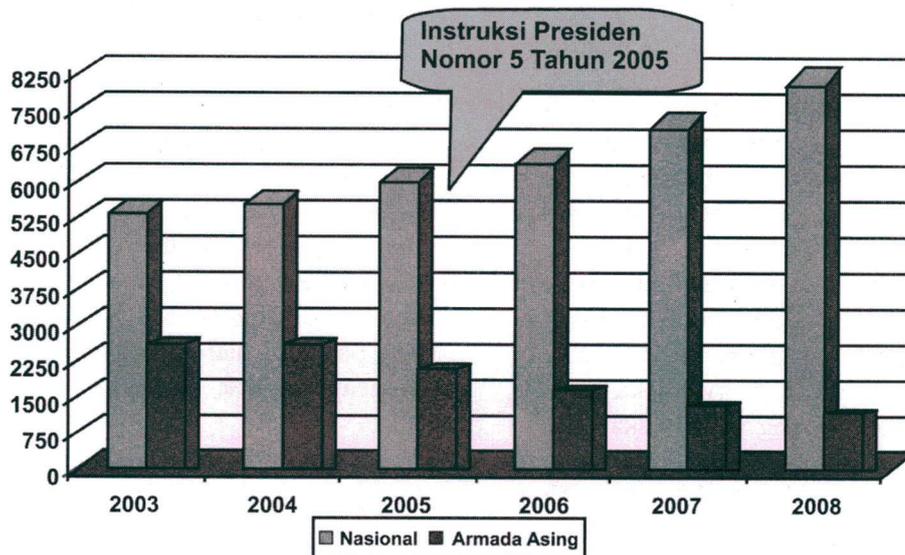
Lebih dalam, perkembangan jumlah armada niaga berbendera Indonesia mengalami peningkatan cukup signifikan bila dibandingkan negara lain di ASEAN (Tabel 1). Terlebih perkembangan pesat itu terlihat pasca dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005, yaitu pertumbuhan 2006 sebesar 5,36% sedangkan tahun 2007 meningkat tajam mencapai 20,42%. Peningkatan jumlah armada niaga berbendera Indonesia tersebut bukan hanya berasal dari pembangunan kapal baru melainkan juga dari pembelian kapal bekas layak pakai serta peralihan kapal berbendera asing menjadi berbendera Indonesia, sehingga mengindikasikan penerapan asas cabotage berjalan cukup baik.

Lebih detail, gambaran perkembangan armada niaga di Indonesia menurut Grafik 1 menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah armada nasional yang cukup signifikan sejak tahun 2003 hingga 2008.

Tabel 1. Perkembangan Armada Niaga Berbendera ASEAN

No	Negara	Jumlah per 1 Januari 2005 (000 DWT)	Jumlah per 1 Januari 2006 (000 DWT)	Jumlah per 1 Januari 2007 (000 DWT)	Perubahan 2005-2006 (%)	Perubahan 2006-2007 (%)
1	Singapura	40.943	48.562	51.043	18,61	5,11
2	Malaysia	8.709	7.755	8.571	-10,95	10,52
3	Filipina	7.008	7.129	6.704	1,73	-5,96
4	Indonesia	5.038	5.308	6.392	5,36	20,42
5	Thailand	4.383	4.591	4.320	4,75	-5,90
6	Vietnam	2.127	2.479	3.144	16,55	26,83
7	Myanmar	656	645	574	-1,68	-11,01
8	Brunei	422	421	421	-0,24	0,00
9	Kamboja	-	-	2.700	-	-

Sumber: UNCTAD, 2007



Sumber: Statistik Perhubungan, Berbagai Edisi

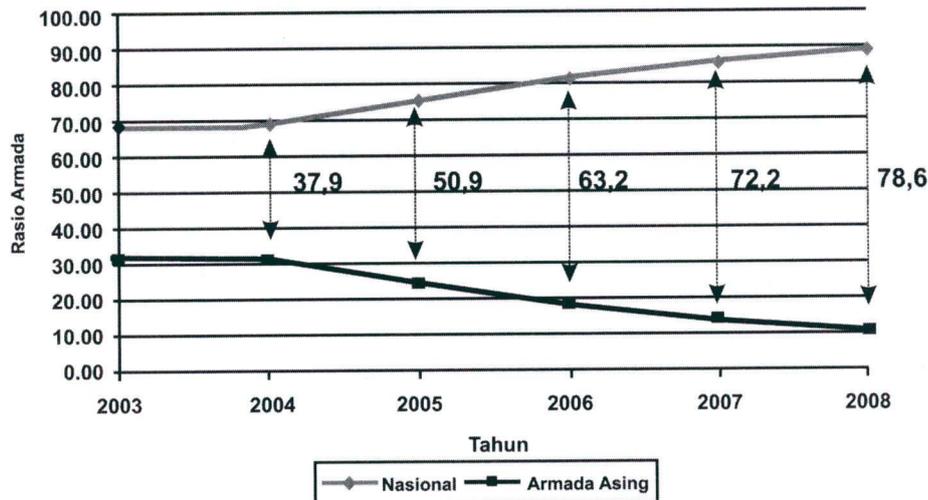
Grafik 1. Perkembangan jumlah armada pelayaran nasional dan asing

Pada tahun 2003 jumlah armada sebanyak 5333 unit menjadi 6012 unit untuk tahun 2005 dengan pertumbuhan tahunan sebesar 8,54% dan tahun 2008 menjadi 8165 kapal. Rata-rata pertumbuhan jumlah armada nasional tahun 2003–2008 mencapai 8,95% atau bertambah 2.832 unit kapal. Penambahan signifikan jumlah armada nasional karena sebagian besar merupakan pengalihan bendera kapal milik perusahaan pelayaran nasional dari bendera asing ke bendera Indonesia serta pembangunan kapal baru dan pengadaan kapal bekas dari luar negeri.

Di sisi lain, jumlah armada asing yang beroperasi di Indonesia mengalami sejak tahun 2005 sebesar -21,61% atau 1955 unit. Lebih lanjut,

penurunan jumlah armada asing tersebut berlanjut hingga tahun 2008 yang hanya sejumlah 977 unit, sehingga rata-rata penurunan jumlah armada asing 2003-2008 mencapai -16,25%. Penurunan jumlah armada asing yang cukup signifikan disebabkan karena terjadi peralihan dari bendera asing menjadi bendera Indonesia. Namun, secara umum peralihan bendera tersebut tidak mengganggu kinerja pengangkutan secara umum.

Pada rentang waktu 2003–2008 memang menunjukkan proses transformasi industri pelayaran akibat kebijakan asas *cabotage*. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator komposisi jumlah armada pengangkutan niaga antara armada nasional dan



Sumber : Statistik Perhubungan, Berbagai Edisi

Grafik 2. Perkembangan rasio kepemilikan armada kapal Indonesia

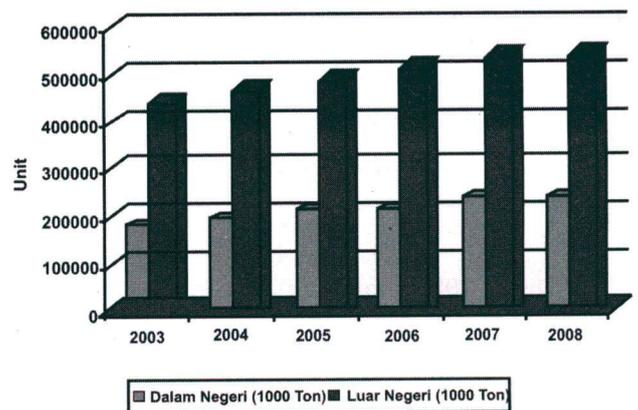
armada asing. Berdasarkan perbedaan komposisi tersebut, maka dapat dibangun sebuah indikator sederhana untuk memotret kinerja transformasi akibat asas cabotage yang disebut *Cabotage Policy Toward Ownership Lag* (CPTOL).

Indikator tersebut terbentuk dari selisih rasio antara armada pelayaran nasional dan asing dari total armada pelayaran Indonesia. Lebih dalam, indikator CPOTL menggambarkan bahwa jika terjadi peningkatan besaran rentang rasio maka kinerja transformasi industri pelayaran nasional semakin baik. Berdasarkan Grafik 2, CPOTL untuk tahun 2004 bernilai 37,9 dan terus semakin tinggi hingga tahun 2008 mencapai 78,6. Oleh karena itu, kebijakan asas cabotage yang sudah didengungkan sejak lama hingga kemunculan Inpres Nomor 5 Tahun 2005 mulai direspons positif oleh industri pelayaran Indonesia.

Perkembangan industri pelayaran selain dipengaruhi oleh faktor jumlah armada juga harus memperhatikan muatan sebagai determinan produksi pelayaran. Muatan pelayaran menjadi faktor utama karena hal tersebut merupakan bagian dari hasil produksi pelayaran, terlebih muatan pelayaran dapat juga dikatakan sebagai permintaan terhadap industri pengangkutan laut.

Grafik 3 menggambarkan perkembangan produksi pelayaran Indonesia. Produksi pelayaran tersebut terdiri atas produksi pelayaran dalam negeri dan produksi pelayaran luar negeri. Produksi pelayaran dalam negeri mengalami peningkatan yang mana tahun 2008 menghasilkan sebesar 236 juta ton

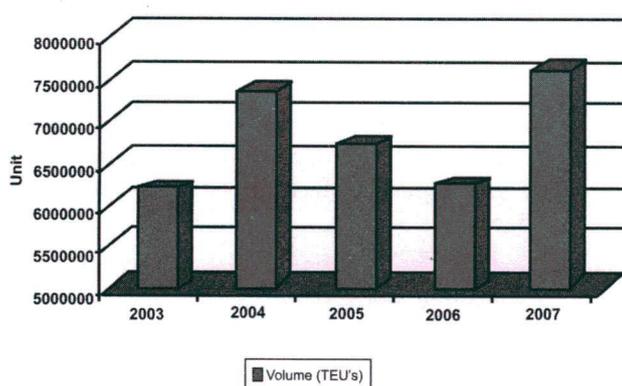
bila dibandingkan tahun 2003 sebanyak 170,5 juta ton atau dengan kata lain rata-rata pertumbuhan produksi dalam negeri antara 2003–2008 mencapai 6,76%. Di sisi lain, produksi luar negeri juga mengalami peningkatan cukup besar, untuk tahun 2003 sebesar 442,9 juta hingga pada tahun 2008 senilai 543 juta ton. Kemudian, pertumbuhan rata-rata produksi luar negeri sejak 2003 sampai 2008 mencapai 4,18%.



Sumber : Statistik Perhubungan, Berbagai Edisi

Grafik 3. Perkembangan Produksi Pelayaran Indonesia

Apabila produksi pelayaran Indonesia dilihat lebih dalam maka salah satu komponen pembentuknya yaitu jumlah (volume) peti kemas (TEU's). Grafik 4 menunjukkan volume bongkar muat peti kemas Indonesia. Lebih jelas, data menunjukkan perubahan yang tidak stabil dari tahun 2003 hingga 2007, yaitu tahun 2003 sebanyak 6.167.733 TEU's; 2004 mencapai 7.351.733 TEU's; 2005 sebesar 6.682.807 TEU's; untuk 2007 sejumlah 6.200.000 TEU's; dan 2007 mencapai 7.630.079 TEU's. Walaupun dalam rentang waktu 2003–2007 terjadi perubahan naik maupun turun, namun rata-rata pertumbuhan masih relatif positif sebesar 6,48%.



Sumber : Statistik Perhubungan, Berbagai Edisi

Grafik 4. Perkembangan volume (TEU's) bongkar muat peti kemas Indonesia

Pada saat ini terdapat sekitar 240 perusahaan galangan dalam negeri yang tersebar di Indonesia, 37% berada di Pulau Jawa, 26% di Sumatra, 25% di Kalimantan, dan 12% berada di Kawasan Timur Indonesia (Aulia Windyandari, 2008). Seluruh perusahaan galangan kapal nasional tersebut hingga tahun 2007 memiliki kapasitas pembangunan kapal terpasang sebesar 385.000 GT per tahun (Bank Indonesia-KER, 2008). Namun demikian kapasitas terpasang sudah memiliki utilisasi kapasitas terpasang hampir 70%. Padahal terkait asas *cabotage*, kebutuhan kapasitas terpasang galangan kapal mencapai 775.000 GT untuk memenuhi kebutuhan kapal dalam negeri. Lebih lanjut, potensi kebutuhan kapal juga dapat dilihat melalui kebutuhan angkutan perdagangan internasional dan antarpulau di Indonesia tahun 2008 yang mencapai volume 700 juta ton per tahun. Oleh karena itu, program pengembangan fasilitas galangan kapal nasional saat ini merupakan sesuatu yang perlu segera direalisasikan untuk mendukung penerapan asas

cabotage oleh industri galangan kapal nasional dan pemerintah.

Kondisi perusahaan galangan nasional sudah pada posisi kompleksitas tinggi sehingga perlu penanganan terpadu. Makna penanganan terpadu yaitu, selain dilakukan peninjauan terhadap kebijakan sektor pelayaran, pemanfaatan pasar produk dalam negeri, fasilitas pendanaan dan kandungan lokal, perlu perencanaan matang dan menyeluruh, kebijakan jelas hingga tahap operasional dan bersifat jangka panjang, serta manajemen terpadu, sehingga menjadikan perusahaan galangan tangguh, modern, dan juga sumber devisa negara.

Dalam hal tersebut, pemerintah perlu segera mempersiapkan segala faktor pendukung implementasi asas *cabotage*. Terlebih, kesiapan pemerintah dalam memberikan pengertian dan solusi terhadap beberapa kendala yang muncul baik ketika sebelum maupun setelah penerapan kebijakan tersebut. Hal itu menjadi kunci keberhasilan karena seluruh pelaku bisnis dalam industri pelayaran akan menjadikan proses tersebut sebagai indikasi keseriusan pemerintah dalam penerapan asas *cabotage* sebagai usaha untuk memajukan industri pelayaran nasional.

PENUTUP

Berangkat dari upaya yang sebaiknya pemerintah lakukan dalam mengatasi kendala tersebut, berikut beberapa rekomendasi yang dapat diambil untuk menjadi kerangka arahan kelancaran penerapan asas *cabotage*.

- 1) Pemerintah memberikan wawasan terhadap pelaku usaha pelayaran dan perkapalan bahwa mereka harus terbuka dalam menyampaikan prospek usaha dan kemampuan membayar pinjaman, sehingga bank bersedia menyalurkan kreditnya sebagai acuan perbankan.
- 2) Sinergi antar Instansi terkait dan instansi dengan pengusaha.
- 3) Transparansi dan pengawasan di tingkat teknis secara ketat untuk menghindari persaingan tidak sehat.
- 4) Peningkatan daya saing usaha galangan kapal oleh pemerintah melalui beberapa upaya agar pelaku di bisnis ini mampu menghasilkan kapal yang memiliki kualitas mutakhir, harga kompetitif, dan ketepatan waktu pengiriman.

- 5) Pemerintah memberikan insentif pajak yang salah satu caranya adalah pengadaan kapal tidak dianggap sebagai barang impor sehingga tidak perlu proses pengisian formulir impor barang dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

Di sisi lain, dalam penerapan asas *cabotage* untuk mengangkut muatan angkutan laut dalam negeri mewajibkan setiap kapal niaga berbendera Indonesia. Secara otomatis hal tersebut akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan juga mampu menghemat penggunaan devisa negara. Terkait penghematan devisa negara, hal itu terjadi karena penurunan penggunaan kapal asing dalam pengangkutan muatan dalam negeri serta mulai ada peningkatan peran pelayaran nasional serta industri perkapalan dalam pengangkutan muatan ekspor dan impor.

Kebijakan Inpres Nomor 5 Tahun 2005 diharapkan dapat menjadi titik awal kebangkitan industri pelayaran nasional, karena dengan kebijakan ini diarahkan untuk mengimbangi industri pelayaran asing yang telah lama menikmati dan memonopoli jasa transportasi laut. Keberhasilan untuk mengembangkan industri pelayaran domestik tidak akan berhasil tanpa peran pemerintah, termasuk usaha pemerintah untuk mendorong, memprioritaskan, merangsang, dan memotivasi pengusaha (operator) pelayaran nasional.

Kebijakan pemerintah mengenai asas *cabotage* menimbulkan dua hal mendasar yaitu rasa khawatir dan harapan. Khawatir jika kebijakan ini tidak terlaksana dengan baik seperti pada masa pemerintahan dulu, dan juga timbul harapan karena sudah ada indikasi koordinasi masing-masing antar instansi semakin baik untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Adapun wacana asas *cabotage* sudah sejak lama muncul, namun terkadang pelaksanaan kebijakan memang membutuhkan rentang waktu (*time lag*) tertentu.

REFERENSI

Badan Pusat Statistik. 2009. *Statistik Indonesia 2008*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

_____. 2009. *Statistik Perhubungan 2008*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Bank Indonesia. 2008. *Kajian Ekonomi Regional Kepulauan Riau: Triwulan I. Kajian Ekonomi Regional*. Jakarta: BI.

Chasomeris, G. Mihalis. 2005. *South Africa's Maritime Policy And Transformation Of The Shipping Industry*. Department of Economics and Finance, University of Kwa-Zulu Natal, South Africa.

Department Perhubungan. 2007. *Informasi Transportasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Pusat Data dan Informasi Departemen Perhubungan.

Department Perhubungan. 2009. www.dephub.go.id

Department Of Transport. 2008. *Draft South African Maritime Transport Policy*. Republic of South Africa.

Dewan Kelautan Indonesia. 2007. www.dekin.dkp.go.id

Igbokwe, Michael. 2003. "*The New Cabotage Act-Its Intended Effect On The Local Shipping Industry*". Annual Maritime Seminar - of The Nigerian Maritime Law Association, Nigeria.

_____. 2003. "*Guidelines On Implementation Of Coastal And Inland Shipping (Cabotage) Act*". Annual Maritime Seminar - of The Nigerian Maritime Law Association, Nigeria.

Meyrick and Associates. 2005. *Promoting Efficient and Competitive Intra-ASEAN Shipping Services – Indonesia Country Report*. REPSF Project No. 04/001.

Preston, Gates, Ellis, Rouvelas, dan Meeds. 2003. *Cabotage in the United States*. Propeller Club of the United States International Convention, Paris: France.

Prakarsa, Yoga. 2008. *Cabotage as key to domestic maritime trade*. Mare Forum at Four Season Hotel, PT Danareksa Sekuritas.

Rodrigue, Jean Paul. 2010. "*Maritime Transportation: Drivers for the Shipping and Port Industries*". Department of Global Studies and Geography Hofstra University Hempstead. International Transport Forum 2010.

Soekarno. 1963. "Pidato dalam National Maritime Convention I (NMC)."

United Nations Conference on Trade and Development. 2008. *Review of Maritime Transport 2007*. UNCTAD, Geneva: Switzerland.

Windyardari, Aulia. 2008. "Prospek Industri Galangan Kapal Dalam Negeri Guna Menghadapi Persaingan Global". *Jurnal Teknik*, 29 (1).